

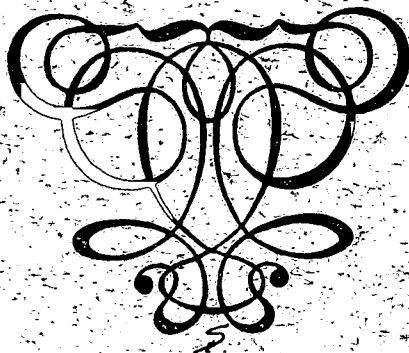
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Östeuropeiska diktaturförfattningar. — Halvar G. F. Sundberg, Den kommunala kompetensen. — Översikter och meddelanden: Konstitutionella frågor vid 1930 års riksdag. Av Herbert Tingsten. — Två fascistiska författningsreformer. Av Herbert Tingsten. — Befolkningsrörelsen år 1926. Av S. D. Wicksell. — Statistikens organisation i Sovjet-Ryssland. Av E. O. Wiklund. — Rudolf Funke-stiftelsens pristävling. — Litteraturgranskningar: N. Herlitz, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av könung och riksdag. Anm. av C. A. Reuterskiöld. — Erik Bröms, Studier rörande det svenska landstinget. Anm. av N. Herlitz. — S. R. Björkstén, Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Anm. av S. Dahlian. — Folkeförbundets förste Tiaar. Anm. av G. Hestén.

ÅRG. 33

AUGUSTI 1930

HÄFT. 3

LUND. — STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION. — LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

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

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna 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. BRÜSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar).

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

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

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

Lund i december 1929.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen här utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SÖNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1:—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—

ÖSTEUROPEISKA DIKTATURFÖR- FATTNINGAR.

EN JÄMFÖRELSE MELLAN DE SENASTE KONSTITU-
TIONSFÖRSÖKEN I POLEN OCH LITAUEN.

AV

PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ.

I Polen och Litauen daterar sig diktaturens genomförande från samma år, 1926. Dess upphov var militära statskupper, och i båda länderna kan den till sitt allmänna skaplynne karakteriseras som en militärdiktatur. I fråga om den konstitutionella formen företer emellertid den polska diktaturen ganska väsentliga skiljaktigheter från den litauiska. Den förra plägar ofta, paradoxalt nog, men icke utan skäl, benämnas en parlamentarisk diktatur. Den senare har för länge sedan skjutit parlamentet helt åsido och över huvud ställt sig utanför den gällande författningen. Till belysning av dessa skiljaktigheter i framgångsmetoderna må några ord förutskickas om diktaturens utveckling i de båda länderna.

Efter statskuppens genomförande i Litauen (den 17 dec. 1926) avsade sig den dåvarande statspresidenten Grinjus sitt ämbete, och till president valdes Antanas Smetona, ledare för det lilla, endast av tre parlamentsledamöter bestående, men i statskuppen verksamma nationella partiet. Valet förrättades vid ett parlamentssammanträde, från vilket över halva antalet ledamöter var frånvarande. Till konsejppresident utsågs professor Augustinus Voldemaras, tillhörande samma parti som presidenten, och en ministär bildades, bestående av den nya regimens anhängare, men med upptagande jämväl av några medlemmar från de utanför statskuppen stående konservativa parlamentsgrupperna. Till en början gjordes ett försök att regera i sam-

förstånd med sejmen, som sammankallades i febr. 1927. Försöket fick dock ett hastigt slut. Sedan sejmen den 12 april tilldelat ministären ett misstroendevotum, blev den upplöst och har sedan dess aldrig inkallats. Kort därpå avgingo ur ministären de allierade partigruppernas representanter, och det nationella partiet har sedermera ensamt härskat med hjälp av armén.

Som den allt dominerande personligheten, Litauens verkliga diktator framträdde snart Voldemaras. Utom konseljpresidiet innehade han i regeringen utrikes- samt interimistiskt krigsministerposten för att därigenom stärka sitt inflytande över armén. Voldemaras regemente varade i nära tre år. Hans störtande i sept. 1929, framdrivet utan tvivel genom statspresidentens personliga ingripande, kom tämligen överraskande. Det visar emellertid, att hans maktställning icke varit så fast, som den utåt kunnat förefalla, och det vill synas, som om Smetona inom den litauiska diktaturen i själva verket framför andra varit den sammanhållande auktoriteten. Han har kunnat grunda denna på de stora tjänster han tidigare gjort landet som dess förste president (1919) och den ledande kraften vid den nya statens grundläggning. Hans ställning kan i detta avseende i någon mån jämföras med Pilsudski's i Polen. Till konseljpresident efter Voldemaras utnämndes Tubelis, en släkting till statspresidenten. Den nya ministären har annonserat återgång till författningsenliga förhållanden, en återgång som dock alltjämt låter vänta på sig.

Det utmärkande för den polska diktaturen, till skillnad snart sagt från alla övriga diktaturregementen i Europa, ligger i dess relativt obrutna fasthållande, åtminstone till det yttre, av de författningsenligt givna formerna. Efter statskuppen i maj 1926 valdes i grundlagsenlig ordning ny president, och en ny ministär utnämndes, i vilken diktatorn, marskalk Pilsudski, inträdde som krigsminister, vilken post han sedan bibehållit, med undantag för en tid av omkr. 1 1/2 år, då han tillika fungerade som konseljpresident. I aug. 1926 antogs, likaledes i grundlagsenlig ordning, av parlamentet en författningsrevision i mindre skala, vars viktigaste nyhet till regeringens förmån låg i den fullmakt att lagstifta på egen hand, som tillerkändes densamma.¹ Faktiskt har naturligtvis regeringsmakten under högsta

¹ Om diktaturens införande och utveckling i Polen under de första åren se

ledning av Pilsudski dominerat, och lagöverträdelser från dennas sida ha ej uteblivit, men av stor betydelse är, att folkrepresentationen dock hela tiden existerat och i viss utsträckning också utövat sina befogenheter, särskilt budgeträtten. Vid olika tillfällen, särskilt under de två senaste åren, har hänt, att den fattat beslut, som gått regeringen emot. Ingen har gjort sig känd för ett våldsammare språk mot parlamentet än den polske diktatorn, men han har städse visat en märklig tveksamhet att låta våldsamheten övergå från ord till handling. Som vapen i striden med kamrarna har han flitigt använt sig av rätten att hemsända eller ajournera dem, men att helt frigöra sig från dem har han icke förmått eller i varje fall icke funnit opportunt.

Det ligger i sakens natur, att det inflytande parlamentet kunnat utöva huvudsakligen varit av negativ art. Att det därför icke varit alldeles ineffektivt har kanske framför allt fått sitt synliga uttryck i ministärernas känslighet för parlamentskritiken. Det har sitt kuriositetsintresse att se, att även under en diktatur ett slags parlamentarisk ministärväxling kan äga rum. Följande sex ministrar ha fungerat sedan den polska diktaturens tillkomst:

1. Bartel I, juni 1926—okt. 1926.
2. Pilsudski, okt. 1926—juni 1928.
3. Bartel II, juni 1928—april 1929.
4. Switalski, april 1929—dec. 1929.
5. Bartel III, dec. 1929—mars 1930.
6. Ślawek, mars 1930—

Anledningen till de ovan uppräknade ministärernas avgång har i de flesta fallen varit svårigheter i samarbetet med parlamentet, vilka svårigheter befunnit sig i jämn stegring. I tre av fallen (Bartel I, Switalski och Bartel III) föranleddes avgången av uttryckliga mistroendevotä i sejmen (nedre kammaren), vilka enligt författningens ordalag äro att fatta som direkt demissionsanledning. Än mera anmärkningsvärt är, att i ett fall till och med den juridiska ministeransvarigheten funnit tillämpning, i det sejmen genom regelrätt votering med $\frac{3}{5}$ majoritet beslöt åtal mot finansministern i Bartels andra ministär, Czechowicz, på grund av statsutgifter, som denne anbefallt utan stöd i gällande budget. Åtalet fullföljdes också inför statsdomin uppsats, Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar, denna tidskr. 1928, s. 281 ff.

stolen, vars domslut emellertid blev uppskjutet. Det har även förekommit vid vissa ministärkriser, exempelvis under den jämförelsevis långvariga krisen efter Switalski's avgång, att kammarnas talmän och partiledare på vanligt sätt kallats till rådplägning hos presidenten.

Det vore dock orätt, att av ministärskiftena draga den slutsatsen, att ett parlamentariskt beroendeförhållande skulle känneteckna den polska regeringsmaktens ställning. Så är givetvis icke fallet. Även om parlamentet genom sin oppositionella hållning kan komma en ministär att avgå, så saknar det så gott som all influens på själva regeringsbildningen. Ministärerna ha huvudsakligen bestått av ämbetsmannaelement, stundom, såsom Switalski's s. k. överstekabinett, övervägande av militärer. Den sista ministären kan såtillvida möjligen mera än någon av de föregående sägas närma sig en parlamentarisk ministär, som ledaren, överste Slawek, tillika intar den politiskt ansvariga ställningen av ledare för regeringspartiet i sejmen. Någon större hänsyn till denna torde dock ej hans utnämning vittna om. I den mån sådan någon gång tages vid regeringsbildningen, t. ex. genom undvikande att ge ministären en alltför utmanande sammansättning, är grunden alltid att söka i ett mer eller mindre tillfälligt behov att vinna sejmens bifall för genomförande av ett regeringsförslag, framför allt budgeten, där dess medverkan oundgängligen kräves.

Den polska diktaturen utmärkes alltså av en lång, egenartad dragkamp mellan diktatorn och folkrepresentationen, vars utgång alltså är oavgjord. Som en lösning av krisen har emellertid sedan ett par år tillbaka bebådats antagandet av en ny, genomgripande författningsrevision, varigenom diktaturen skulle befästas och en varaktig grundval läggas för den framtida politiska och konstitutionella utvecklingen. Efter förarbeten av en för ändamålet tillsatt kommitté framlade regeringsblocket i sejmen ett omfattande revisionsförslag den 6 febr. 1929. Såsom var att vänta, mötte det starkt motstånd hos oppositionspartierna, ett motstånd, som synes alltmer ha konsoliderats, sedan på sista tiden fast samverkan etablerats mellan de olika oppositionella partigrupperna. Då regeringens eget parti endast uppgår till $\frac{1}{3}$ av sejmens antal, har det hittills visat sig utsiktslöst att genomföra förslaget på författningsenlig väg.

Även i Litauen har man varit angelägen att giva diktaturen en fast konstitutionell grundval, vilket lyckats bättre, då man här befriat sig från all besvärande parlamentsopposition. Av regeringen utarbetades en ny författning, vilken är daterad den 15 och av presidenten kungjord den 25 maj 1928. Det är alltså här fråga om en ekstrojerad konstitution, och det kan tilläggas: i det stora hela en konstitution på papperet, som i väsentliga punkter, framför allt val och sammankallande av parlament, ännu icke blivit tillämpad.

De nu nämnda båda konstitutionsprojekten — som sådant torde med visst skäl även den litauiska författningen kunna betecknas, så länge den förblir en död bokstav — skola i det följande ur vissa synpunkter något närmare skärskådas. Det må från början betonas, att det därvid mindre är enskildheterna som intressera oss än själva den huvudtendens, som genomgår dem. Meningen är därför icke att lämna en genomförd framställning av de här föreliggande aktstyckena i alla deras delar. Vi skola i stället närmast studera dem som dokumentariska bidrag till diktaturtankens konstitutionella utformning, med uppmärksamheten alltså framför allt inriktad på frågan om regeringsmaktens förstärkning. Ur denna synpunkt äga de ett icke ringa, även allmänt, intresse genom den upplysning de ge, för de här ifrågavarande två östeuropeiska staternas del, som ideologiska såväl som taktiska ledmotiv i den moderna diktaturens utveckling. Att de här sammanställts har sin grund däri, att de i flera punkter uppvisa påfallande likheter med varandra.

* * *

Det största intresset tilldrar sig utan jämförelse det polska konstitutionsprojektet.¹ Det är mera systematiskt utarbetat, det lämnar större rum för ideologiska tankegångar och innehåller med sina 70 nya paragrafer en betydligt mera genomgripande förändring av tidigare författningsförhållanden än den litauiska revisionen. Utgångspunkt för 1929 års förslag bilda naturligtvis de redan 1926 antagna författningsändringarna, vilka i sina viktigaste punkter behållas och vidare utbyggs. Dess största nyhet är den konsekvent genomförda förstärkningen av presidentmakten, vilket mål uppnås dels därigenom

¹ Till grund för den följande framställningen ligger en officiell fransk översättning, publicerad i regeringsorganet *Messenger polonais* 7, 8 och 9 febr. 1929.

att presidentens befogenheter väsentligen ökas, dels därigenom att parlamentets rättigheter och möjligheter till inflytande på olika sätt försvagas.

Den bärande grundtanken i förslaget får en sammanfattning redan i dess två första paragrafer. Liksom i den demokratiska författningen av den 17 mars 1921 fastslås här till en början, ehuru i något varierande ordalag, att »maktens källa i den polska republiken är nationen», varefter det tillägges: »statens väl är där högsta lag». Men medan den gällande författningen uppräknar följande tre huvudorgan för nationen: de båda kamrarna, sejm och senat, i lagstiftningsfrågor, president jämte ansvariga ministrar i exekutivfrågor och oberoende domstolar i dömande angelägenheter, nöjer sig förslaget med att kort och gott förklara: »republikens president är högste representant för makten i den polska staten». Tydligt har man att i denna bestämmelse söka konstitutionsförslagets egentliga led-sats. Dess innebörd är väl i och för sig något dunkel, men den blir ganska klar genom de följande bestämmelserna. Av allt framgår, att »statens väl» endast kan garanteras genom att dess »högste representant» erhåller starkast möjliga maktställning.

För att giva denna en säker grundval och befästa presidentens självständighet gent emot folkrepresentationen föreskrives, att han skall väljas på sju år, icke såsom hittills enligt fransk metod av de båda kamrarna, förenade till nationalförsamling, utan efter amerikanskt mönster genom allmän rösträtt av medborgarna själva. Folkvalet kan för övrigt sägas följa som en logisk konsekvens av hans nya dignitet som statsmaktens högste och egentlige representant. Valsättet är emellertid icke, såsom i Förenta staterna, indirekt, utan presidentvalet förrättas, såsom i Tyskland, direkt av de till sejmen röstberättigade. Såsom en speciell nyhet för Polen tillkommer, att folket icke äger frihet att rösta på vem som helst, som uppfyller villkoren för valbarhet, utan alltid är bundet att välja mellan två kandidater, som presenteras detsamma. Även härvidlag kan man ju faktiskt tala om amerikanska förebilder, men den polska kandidatnomineringen är mycket olik den amerikanska. Den ene av kandidaterna skall utses av nationalförsamlingen med absolut majoritet av de avgivna rösterna. Den andre kandidaten åter nomineras av den avgående presidenten. Skulle denne välja samma person som natio-

nalförsamlingen eller skulle han avstå från sin presentationsrätt, inträder såsom andre kandidat den, som vid valet i nationalförsamlingen erhållit näst högsta röstetalet.

Valmetoden har alltså gjorts sådan, att presidenten äger möjlighet att själv sörja för sin succession. Möjligheten bör icke underskattas, om man betänker, att nationalförsamlingen, tack vare partisplittningen, knappast kan väntas ha förutsättningar att vid kandidatnomineringen uppträda med samma beslutsamhet och auktoritet, som presidenten.¹

I egenskap av den exekutiva maktens chef tilldelas presidenten en vidsträckt förordningsrätt, och hans rätt att utnämna ämbetsmän, civila och militära, ävensom domare, utvidgas. Han är arméns högste chef, och betecknande nog stadgas särskilt, att generalinspektören över armén samt officerare av alla grader äro honom direkt (utan förmedling alltså av krigsministern) underordnade. Presidenten äger naturligtvis också att utnämna och avskeda sina ministrar, och den formliga förslagsrätt, som i detta avseende tidigare tillkommit ministerpresidenten, är avskaffad. Presidenten kan vidare efter behag närvara och föra presidiet i ministerrådet.

Vad i allmänhet hans förhållande till parlamentet beträffar, märkes, att han erhåller självständig initiativrätt, vid sidan av ministerrådet, samt rätt att utfärda budskap. I lagstiftningsfrågor tillerkännes honom en betydelsefull vetorätt, varom mera nedan. Presidenten äger vidare rätt att sammankalla, ajournera, avsluta och upplösa parlamentet. Viktigast härav är givetvis upplösningsrätten, som dock icke får användas mer än en gång av samma anledning. Men även rätten att ajournera och i synnerhet att avsluta parlamentets förhandlingar kan bli av största betydelse, då den maximitid, under vilken parlamentet författningsenligt (för budgetbehandlingen) ovillkorligen äger vara samlat, är mycket knappt tillmätt. Därtill kommer, som vi skola se, att parlamentets avslutning såväl som upplösning medför en högst väsentlig maktutökning för presidenten. Som korrektiv

¹ Det förtjänar anmärkas, att redan under diskussionerna i den konstituerande nationalförsamlingen 1919 ett regeringsförslag framlades, som gick ut på att presidenten skulle utses genom direkt folkval, varvid två kandidater skulle presenteras. Dessa skulle emellertid båda utses av parlamentet. Se M. Potulicki, *Constitution de la république de Pologne du 17 mars 1921*, Varsovie 1921, ss. 11, 40.

mot dennes befogenheter i nu nämnda avseenden medgives rätt för sejmen att begära parlamentets inkallande till extra ordinarie session. Därtill kräves dock, att en sådan begäran skall ha undertecknats av minst halva antalet av sejmens medlemmar (för närvarande endast $\frac{1}{3}$).

Parlamentet bibehålles, såsom hittills fördelat på två kamrar, sejm och senat, men med vissa ändringar av sammansättningsgrunderna. Den allmänna, lika och direkta rösträtten lämnas väl i fred, men för sejmens vidkommande höjes valrätts- och valbarhetsåldern från 21 till resp. 24 och 30 år. Motsvarande tal äro för senaten såsom hittills 30 och 40, men medan enligt gällande bestämmelser dess samtliga 150 ledamöter väljas av de därtill röstberättigade, föreslås nu den viktiga förändringen, att $\frac{1}{3}$ av ledamöterna för varje legislaturperiod (5 år) skall utses av presidenten. Det ligger i sakens natur, att presidentens inflytande över parlamentet i dess helhet därigenom ökas, vilket blir än ytterligare uppenbart genom de ökade rättigheter i avseende på lagstiftningen, som samtidigt stadgas för senaten. Det har hittills endast fordrats, att sejmen med $\frac{11}{20}$ av de avgivna rösterna vidhållit sin mening inför ett avslags- eller ändringsbeslut av senaten för att gent emot denna församling kunna definitivt driva sin vilja igenom. För samma ändamål kräves nu $\frac{3}{5}$ majoritet i sejmen. Tydligt är såhunda, att en icke obetydlig skärpning över huvud av det förut mycket svaga tvåkammarsystemet ernåtts.

Icke alldeles utan betydelse för sejmens sammansättning är vidare den rätt att avgöra besvär över val, som tillägges presidenten — de icke överklagade valen äger sejmen själv stadfästa. Denna rätt kan, tillämpad i partisyfte, tjäna som ett ganska effektivt komplement till det valtryck, som regeringen, av hittillsvarande erfarenheter att döma, även framdeles kan väntas komma att utöva till förmån för sina anhängare. Tilläggas må, att sejmenmedlemmarnas personliga frihet kringskunits genom inskränkning av deras immunitetsrättigheter.

Den förstärkning av regeringsmakten, som konstitutionsförslaget åsyftar, kommer kanske bäst till synes, om vi efter varannat kasta en blick på de nya bestämmelserna rörande den konstitutionella kontrollen, budgetbehandlingen och lagstiftningsmaktens utövning:

Den för den konstitutionella kontrollen grundläggande principen

om statschefen-presidentens oansvarighet behålles i huvudsaklig överensstämmelse med hittills gällande, närmast efter fransk förebild formulerade bestämmelser. Däremot drages icke utan vidare härav den annars givna slutsatsen, att ministrarna äro ansvariga för presidentens ämbetshandlingar. Visserligen stadgas som regel, att dessa icke äro giltiga utan att ha kontrasignerats av ministerpresidenten och vederbörande ressortminister, men från denna regel göres ett flertal mycket viktiga undantag. Sålunda fordras icke kontrasignation för presidentens utnämning av vissa högre ämbetsmän, däribland ministerpresidenten och generalinspektören för armén, ej heller för hans utnämning och avskedande av officerare av alla grader eller för utnämning av domare, högre som lägre. Alla presidentens beslut i hans egenskap av högste befälhavare för armén äro kontrasignationsfria. Detsamma gäller även hans budskap till parlamentet och över huvud alla ämbetshandlingar i förhållande till detta, exempelvis ajournering, avslutning och upplösning, av kamrarna. Den oansvarige presidenten täckes alltså på vidsträckta och betydelsefulla områden av sin ämbetsverksamhet icke av ansvariga ministrar. En mängd regeringshandlingar av största räckvidd kunna i själva verket både beslutas och företagas, utan att någon därför kan ställas till ansvar.

Den ställning, som tilldelas ministären, är i flera avseenden egendomlig. Politiskt kan den karakteriseras som en ganska prekär dubbelställning. Å ena sidan utnämnas ministrarna av presidenten, såsom det tydligen förutsättes, helt efter dennes fria skön, och de förklaras uttryckligen ansvariga för sin ämbetsmannaverksamhet inför honom. Å andra sidan äro de ansvariga även för parlamentet, juridiskt såväl som politiskt. Parlamentarismens grundsats upprätthålles till och med i fullt otvetydiga ordalag. »Om sejmen», heter det, »med absolut majoritet av lagliga antalet deputerade kräver regeringens eller en ministers avgång, så avskedar republikens president regeringen eller ministern ifråga, såvida han icke förklarar sejmen upplöst.» Den formliga rätt, som härmed tillerkännes sejmen att utkräva parlamentarisk ministeransvarighet, är dock själfallet kringgårdad med starka garantier mot befarade missbruk. Förslag om misstroendevotum måste, för att äga giltighet, vara undertecknat av minst $\frac{1}{4}$ av sejmens hela medlemsantal och får ej behandlas förrän sju dagar

efter väckandet. Som nämnt fordras dessutom för ministärens fällande, att misstroendevotum uppbäres av en absolut majoritet av samma medlemsantal. Med nu rådande splittring inom det polska partiväsendet kan det räknas med, att det icke ställer sig lätt att för en aktion till ministärens störtande uppbringa erforderligt antal röster.

Vad parlamentets budgetträtt beträffar, har man i det stora hela accepterat de redan genom 1926 års författningsrevision antagna inskränkande bestämmelserna.¹ Dessa gå framför allt ut på att förkorta tiden för budgetbehandlingen. Om parlamentet icke inom en sammanlagd maximitid av fem månader fattat definitivt beslut angående det av regeringen framlagda budgetförslaget, träder detta i sin ursprungliga avfattning ändock i kraft. I dessa bestämmelser har nu den ändringen införts, att maximitiden för parlamentets budgetarbete ytterligare förkortats från fem till fyra månader. Av denna frist har sejmen fått sig tillmätta 2 1/2 månader och senaten en månad, varefter sejmen ytterligare har 15 dagar på sig för att taga ställning till eventuella ändringsförslag från senatens sida. Försummar någondera kammaren att inom utsatt tid besluta om budgeten, har den förverkat sin beslutanderätt, vilket kategoriskt avfattade stadgande givetvis främst går ut över sejmen, som ifråga om budgeten äger den slutliga avgöranderätten.

Även om de nu ifrågavarande bestämmelserna icke frångå parlamentet dess budgetträtt, innebära de tydligen ett allvarligt intrång i den fria utövningen av denna rätt. Regeringen är icke ovillkorligen skyldig att hålla parlamentet samlat mer än de fyra månader om året, som äro anslagna till budgetarbetet, men då under denna tid åtskilliga andra viktiga angelägenheter än budgeten föreligga till behandling, kringskäres därigenom i själva verket än mer tiden för budgetarbetet. Det är lätt att inse vilken enerverande press regeringens ständigt hotande hemförlovningsdekret under rådande förhållanden måste utöva på hela det parlamentariska arbetet. För regeringen åter innebära budgetbestämmelserna stegrade möjligheter att befria sig från parlamentets närvaro och i samma mån öka sitt eget oberoende. Vad detta i själva verket betyder för regeringens maktut-

¹ Se härom denna tidskr. 1928, s. 286 f.

övning blir fullt klart vid en granskning av dess ställning till lagstiftningen.

Utgångspunkten är även här 1926 års författningsrevision, vars uppslag emellertid i flera avseenden ändras och utvidgas. En nyhet är sålunda den åt presidenten tillerkända vetorätten, i samband varmed över huvud helt nya bestämmelser föreslås rörande statsmakternas ömsesidiga förhållande ifråga om lagstiftningen. De innehålla i huvudsak följande.

Initiativrätt tillkommer presidenten, regeringen och sejmen. Motioner, som väckas i denna, måste dock, för att bli upptagna till behandling, vara undertecknade av minst $\frac{1}{6}$ av sejmens alla medlemmar, d. v. s., om man utgår från det nuvarande antalet, av minst 74 medlemmar. I verkligheten innebär tydligen denna försvårande föreskrift en väsentlig avkortning i sejmens initiativrätt. Sedan ett lagförslag först behandlats i sejmen, går det till senaten, som inom 30 dagar äger fatta ståndpunkt till detsamma. Såsom redan nämnts, går förslaget, för den händelse det av senaten ändrats eller förkastats, tillbaka till sejmen, varest då vid förnyad votering fordras $\frac{3}{5}$ majoritet för att driva det igenom mot senatens vilja. Uppnås ej denna majoritet, förfaller det. Ett i laga ordning av parlamentet antaget lagförslag överlämnas till presidenten, som har rätt, därest han ej vill godkänna det, att inom 30 dagar begära, att kammarna upptaga det till förnyad behandling, vilken emellertid icke äger rum förrän vid nästa ordinarie parlamentssession. Antages då förslaget med en majoritet, som i vardera kammaren uppgår till minst dennas halva ledamotsantal, eller skulle sejmen ensam, i fall att så beskaffad majoritet ej uppnås i senaten, med $\frac{2}{3}$ av sitt lagstadgade ledamotsantal antaga förslaget, är presidenten skyldig att stadfästa och utfärda det som lag, såvida han icke föredrar att förordna om parlamentsupplösning med nya val.

Det är tydligt, att det suspensiva veto, som sålunda tillerkännes presidenten, icke saknar effektivitet. Det kan till och med sägas vara effektivare än det amerikanska presidentvetot — som det annars närmast liknar — så tillvida som det uppskjuter ett lagförslags slutliga avgörande betydligt längre och som den polske presidenten i voteringarna speciellt kan lita på stöd hos senaten. Då han äger utnämna $\frac{1}{3}$ av dennas medlemmar, hade det endast behövts att det vid

slutvoteringen, liksom i Förenta staterna, krävs $\frac{2}{3}$ majoritet jämväl i senaten, för att den polske presidentens veto i verkligheten skulle bli absolut.

Om alltså sejmens utsikter att mot presidenten genomdriva ett ur densamma utgåendet lagförslag äro mycket små, så borde man kunna utgå ifrån att till gengäld dess rätt att avslå ett regeringsförslag skulle vara så mycket fastare garanterad. Det förhåller sig också så, att en på presidentens eller regeringens initiativ framlagd lagproposition, som av sejmen förkastas, icke kan gå vidare och följaktligen ej heller i vanlig ordning bli lag. Men presidenten har andra utvägar att, om han så önskar, under alla förhållanden göra ett regeringsförslag till lag. Han kan därvid stödja sig på följande bestämmelse, kanske den viktigaste i hela konstitutionsprojektet, i varje fall den mest typiska för dess tendenser:

»Republikens president äger rätt att, från det ögonblick parlamentet upplösts och till dess nästa parlament samlats, samt, i fall statens intresse det nödvändigtvis kräver, även under tiden mellan parlamentssessionerna, utfärda lagdekret i frågor, som falla inom området för statens lagstiftning».

Det framgår omedelbart av denna bestämmelse, att presidenten förlänas en synnerligen vidsträckt fullmakt att i förordningsväg (genom dekret) lagstifta på egen hand, utan all medverkan från parlamentets sida. Vi äro här framme vid själva diktaturparagrafen. Den ifrågavarande fullmakten träder i kraft icke blott, såsom redan 1926 års författningsrevision förutsätter, i det extraordinära fallet av en parlamentsupplösning, utan kan nu även ordinärt tillämpas under tiden mellan sessionerna. Presidenten behöver endast, sedan den oundgängliga fyramånadersfristen för budgetarbetet tillämpligt, hemförlöva parlamentet, för att han skall inträda som ensam lagstiftare i dettas ställe. Lagar, som detta avslagit, kan han nu utfärda i form av dekret. Visserligen undantagas från dekretlagstiftningen vissa viktiga områden, såsom själva författningen och en del denna kompletterande konstitutionella lagar, budgeten, lagar rörande skatter, statsmonopol, myntsyttemet, lån m. m. Men tillräckligt mycket återstår, för att det icke utan fog kan sägas, att i presidentens hand förenas både verkställande och lagstiftande makt, till en viss grad för övrigt även beskattningsmakten. Han äger väl icke rätt

att genom dekret utfärda nya skattelagar, men han kan på denna väg förhöja redan gällande skattetariffer med ända till 10 procent. Till nu nämnda två fullmaktsalternativ kommer ytterligare ett tredje, existerande för övrigt alltsedan 1926, enligt vilket presidenten genom särskild lag, vartill dock fordras parlamentets bifall, för viss tid kan erhålla en ännu vidsträcktare lagstiftningsfullmakt, från vilken endast författningsändringar äro undantagna.

Det förtjänar vidare observeras, att den efterhandskontroll över dekretlagstiftning, som tillkommer parlamentet, avsevärt förminskas i styrka genom de ovan omnämnda allmänna stadgandena rörande presidentens och representationens del i lagstiftningen. Alla lagdekret skola visserligen, för att ej träda ur kraft, föreläggas sejmen inom loppet av 14 dagar efter dess närmast följande sammanträde, och denna har rätt att besluta deras upphävande. Men tydligt synes vara enligt nu föreslagen bestämmelse, att ett sådant beslut endast kan komma till stånd i form av ny lag, genom motion alltså från sejmen, med ty åtföljande återförvisningsrätt för senaten och vetorätt för presidenten. Möjligheterna för parlamentet att bjuda verksamt motstånd mot presidentens dekretlagstiftning äro därför icke stora.¹

Bestämmelserna om dekretlagstiftningen utgöra kronan på verket i 1929 års konstitutionsprojekt. Vi få anledning att i det följande, under jämförelse med den litauiska konstitutionen, ytterligare ta i betraktande dess huvudgrunder och allmänna karaktär. Här må blott i förbigående anmärkas, att dess verkliga syfte och innebörd — såsom av den nu lämnade översikten väl också torde framgå — först bli riktigt uppenbara, om man noga fasthåller det inre sambandet mellan dess olika delar. De flesta av projektets 12 kapitel med dess 143 paragrafer, av vilka ungefär hälften kvarstår från den gamla författningen av 1921, erbjuda kanske, sedda var för sig, icke så anmärkningsvärda nyheter. I förening utgöra de en ganska sinnrik kombination, där allt är anlagt på att åt regeringen och i synnerhet presidenten skapa en dominerande maktställning.

Som förut nämnts är Litauens konstitution av den 15 maj 1928 en oktroyerad konstitution, beslutad av presidenten »i samförstånd

¹ Stadgandet rörande lagdekretens föreläggande för sejmen lyder: »Les dits décrets perdent force de loi s'ils ne sont pas déposés à la Diète dans les 14

med hela ministerkabinettet». ¹ Man skulle på denna grund och över huvud med hänsyn till den litauiska diktaturens mera våldsamma metoder kunna vänta sig, att den nya författningen skulle uppvisa en reaktionärare karaktär än det ett år senare polska författningsprojektet. Så är emellertid icke fallet. Man har i Litauen, överraskande nog, till och med gått försiktigare till väga än i Polen och i det hela behållit stommen av den äldre författningen (av den 1 aug. 1922) mer ograverad. Tendensen är givetvis dock densamma — ökning av regeringens och nedsättning av parlamentets makt — och flere av detaljbestämmelserna i detta syfte äro sådana, att man har skäl att fråga sig, om icke en påverkan från det ena landet till det andra ägt rum. Det får sålunda icke anses alldeles uteslutet — ehuru direkta bevis saknas — dels att den polska författningsrevisionen av 1926 i vissa avseenden (presidentens lagstiftning genom fullmakt) kunnat tjäna som mönster för den litauiska konstitutionen 1928, dels att denna i en del avseenden kunnat giva uppslag åt det polska projektet 1929.

Vad de äldre författningsförhållandena i Litauen beträffar, må här endast erinras om att 1922 års konstitution i allt väsentligt uppvisar de karakteristiska dragen hos den i hög grad demokratiska baltiska författningstypen: ett så gott som enväldigt, på allmän rösträtt vilande enkammarparlament, en president vald av detta för samma tid som legislaturperioden (3 år) och en ministär, som enligt parlamentariska, i författningen fastslagna regler både till- och avsättes av folkrepresentationen. Presidenten har väl ett suspensivt veto och, anmärkningsvärt nog, rätt att upplösa parlamentet, men dessa befogenheter ha knappast förmått höja honom utöver en rent dekorativ ställning. Några större förutsättningar att övertaga regeringsledningen har ej heller ministären visat sig besitta, starkt beroende som den varit av partifraktionerna. ²

jours qui suivent la séance de la Diète la plus proche». För närmare jämförelse med 1926 års fullmaktsbestämmelser hänvisas till denna tidskr. 1928, s. 288 ff.

¹ Den är publicerad i tysk översättning samt i korthet kommenterad av Robinson, *Der litauische Staat und seine Verfassungsentwicklung* (Jahrbuch des öffentl. Rechts 1928, s. 295 ff). En fransk översättning finnes hos Daresté, *Les constitutions modernes*, vol. II.

² Om 1922 års konstitution se Rouzier, *La constitution de la Lithuanie et le statut de Memel*, Toulouse 1926; Rolnik, *Die baltischen Staaten und ihr*

I strävan att bryta detta parlamentsvälde försmår den nya litauiska författningen nästan alla doktrinärt färgade uttalanden. Man finner sålunda icke i denna någon motsvarighet till den principdeklaration om presidentens representativa förrangsställning, som inleder det polska förslaget. Tvärtom; i Litauen har man till och med ansett sig kunna behålla alldeles oförändrade den gamla författningens principiellt formade demokratiska bestämmelser, »att den suveräna statsmakten tillhör sejmen» (parlamentet) och att »statsmakten utövas genom sejmen, regeringen och domstolarna». Det är alltså sejmen, som enligt dessa ordalag alltjämt betraktas som statsmaktens egentliga innehavare, och i god överensstämmelse härmed står, att kapitlet om sejmen kommer först — näst efter kapitlet om de medborgerliga grundrättigheterna, vars radikala bestämmelser, kompletterade av besläktade föreskrifter jämväl i andra kapitel, i förbigående sagt, tämligen oförändrade bibehållits i sin gamla avfattning. Det förtjänar kanske även observeras, att presidenten icke ens inom regeringsmakten uttryckligen skjutes fram som den dominerande parten. »Regeringen», heter det som förut, »består av republikens president och ministerkabinettet». Det senare intar således alltjämt ställningen som självständigt organ vid den förres sida, utrustat med omfattande befogenheter, som det på egen hand utövar.

Den demokratiska terminologins bibehållande kan emellertid icke fördölja den nya författningens verkliga anda. Dess syfte och medlen att uppnå detta äro, som nämnt, i realiteten desamma, som vi lärt känna från det polska projektet. Regeringsmakten ställes alltså även i Litauen på en helt och hållet ny och fastare grundval genom föreskriften, att presidenten väljes av folket. Valet, som gäller för sju år, förrättas dock icke direkt utan, såsom i Förenta staterna, indirekt, genom en elektorsförsamling. Något stadgande om presentation av presidentkandidater finnes ej, vilket vore oförenligt med det indirekta valsättets mening. De nya befogenheter, som tilldelas presidenten, avse dels det utrikespolitiska området, där sejmens rätt att medverka vid traktaters avslutande väsentligt minskas, dels utnämning av ämbetsmän, varom särskilt stadgas, att officerare av alla

Verfassungsrecht, Leipzig 1927; Robinson, a. a. Rörande parlamentarismens utveckling före statskuppen 1926 finnas några upplysningar i min artikel, Litauens affärer (Dagens Nyheter 2/1 1927).

grader utnämnas och avskedas av presidenten, dels och framför allt lagstiftningen, på vilket område regeringsmaktens ändrade förhållande till folkrepresentationen skarpast framträder. Vad denna senares ställning beträffar, höjas, liksom i det polska förslaget, valrätts- och valbarhetsålder, från resp. 21 och 24 år till 24 och 30 år. Valperioden förlänges från tre till fem år. Dessutom förutses minskning av medlemsantalet genom särskild lagstiftning. Presidenten har som förut rätt att upplösa sejmen, men någon ajournerings- och avslutningsrätt har icke i författningen tillerkänts honom. I stället föreskrives viss maximitid för sejmens årliga ordinarie sammanträden, inalles sex månader, vilken tid fördelas på en tre månaders vårsession och en tre månaders höstsession. Rätt att inkalla sejmen till extra ordinarie sammanträde tillkommer presidenten och, såsom tidigare, även visst antal sejmmedlemmar. Men medan detta antal förut var satt till endast $\frac{1}{4}$ av hela ledamotsuppsättningen, är det nu höjt till $\frac{3}{5}$. Förändringen är betydelsefull såsom en ganska effektiv garanti mot sejmens sammankomst utöver den lagstadgade maximitiden. Som vi sett finnas liknande föreskrifter i det polska förslaget, ehuru här avsevärt mera restriktiva.

I ministerkabinettets ställning inträder, vad förhållandet till presidenten angår, inga större förändringar. Sålunda har man icke i Litauen, på samma sätt som i Polen, ansett sig böra lösgöra presidenten från den ministeriella kontrasignationen. Endast i ett fall är kontrasignationsplikt undantagen, nämligen ifråga om presidentens beslut att avskeda ministerkabinettet. Hans rätt att utnämna och avskeda ministrarna, som förut ej var fullt otvetydigt stadgad, är nu klart erkänd. Dock är han vid utnämningen bunden av ministerpresidentens förslagsrätt. Som ovan antytts, intar kabinettet i det hela en självständigare ställning till presidenten än vad fallet är enligt det polska förslaget. Det viktiga lagstiftningsinitiativet tillhör sålunda uteslutande kabinettet. Vid regeringens sida inrättas emellertid en rådgivande korporation, det s. k. statsrådet, bland vars i författningen endast i största korthet reglerade uppgifter särskilt omnämnes förberedelse av lagförslag. Meningen är naturligtvis icke att fasthålla vid det slags splittring av regeringsmakten till kabinettets förmån, som kan utläsas ur den gamla författningens bestämmelser. Som garanti häremot kvarstår presidentens, nu säkerligen icke

overksamma rätt att deltaga i ministerkabinettets sammanträden och avfordra ministrarna redogörelser för deras verksamhet.

Viktigare äro ändringarna i kabinettets förhållande till sejmen. Visserligen ha icke heller i Litauen de tidigare, i författningen inskrivna parlamentariska grundsatserna helt slöpts, men de ha liksom i det polska förslaget omformulerats och försetts med garantier mot befarade missbruk. Sålunda har väl även i Litauen sejmen kvar sin rätt att avgiva misstroendevotum mot kabinettet, men detta är skyldigt att avgå, först »om sejmen uttalar misstroende med icke mindre än $\frac{3}{5}$ majoritet av alla deputerade». Av betydelse är även, att en i den gamla litauiska, liksom i åtskilliga andra nyare författningar förekommande, från den tyska riksförfattningen ursprungligen hämtad bestämmelse nu alldeles upphävt. Den hade följande lydelse: »Ministrarna måste äga sejmens förtroende». Enligt den tolkning, som gavs denna bestämmelse i Litauen såväl som övriga baltiska republiker, där den även finnes införd, måste varje nytillträdande ministär bekräftas i sin ämbetsställning genom ett förtroendevotum av sejmen. Den har otvivelaktigt bidragit till att hela regeringsbildningen blev en angelägenhet, som faktiskt ombesörjdes av sejmen själv eller dess partigrupper. Utnämningen är nu vorden en realitet i presidentens händer, och det är möjligt för en ministär att hålla sig kvar, blott den stödes av presidenten och 40 procent av de deputerade.¹

Betydelsefullast av de nya bestämmelserna äro emellertid de som röra lagstiftningen. Presidenten ägde redan förut ett suspensivt veto, som i jämförelse med presidentvetot i åtskilliga andra författningar måste betecknas som ganska starkt. Om han inom en tid av 21 dagar återsände ett av sejmen antaget lagförslag, så krävdes för dettas definitiva genomdrivande mot presidenten ett förnyat sejmbeslut, fattat av en absolut majoritet av alla deputerade. Detta veto har nu förstärkts, så att för samma ändamål, liksom enligt det polska projektet, fordras $\frac{2}{3}$ majoritet. Något uppskov med det andra sejmbeslutet till nästa session stadgas dock icke i Litauen.

Vidare erhåller den litauiske presidenten samma rätt att under vissa förutsättningar lagstifta på egen hand, som delvis redan genom 1926 års författningsrevision tillerkändes den polske presidenten.

¹ Jämf. Robinson, a. a., s. 313.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1930. N. F.

Den litauiska diktaturparagrafen lyder sålunda: »Då sejm icke finnes (d. v. s. i fall av sejmens upplösning), eller under tiden mellan sessionerna, är republikens president berättigad att utfärda lagar, vilka förbliva i kraft, tills sejmen ändrat dem. Då sejm icke finnes, eller i fall, då det visar sig omöjligt att inkalla en extra session av sejmen, utövar republikens president sejmens i §§ 31, 32 och 64 stadgade rättigheter.»¹ Som synes tillerkännes härigenom åt den litauiske presidenten en minst lika vidsträckt fullmakt att utfärda lagdekret, som det polska konstitutionsförslaget vill tilldela den polske presidenten. I vissa avseenden är fullmakten till och med vidsträcktare, i det inga lagstiftningsområden uttryckligen äro undantagna från dess giltighet. Presidenten är ej heller ens förpliktad att framlägga lagdekretet inför sejmen. Vill denna upphäva dem, kan detta, liksom i Polen, endast ske i samma ordning som ny lag stiftas. Någon dekretlagstiftning enligt en in blankofullmakt, given för obegränsad tid genom särskild, för ändamålet antagen lag, förutser visserligen ej den litauiska författningen. Presidenten är därför förhindrad att under de sex månader, som sejmen har rätt att vara samlad, göra bruk av sin lagstiftningsfullmakt, såvida han ej tillgriper parlamentsupplösning. Å andra sidan kan redan den författningensliga, för årets återstående sex månader i normala fall gällande fullmakten genom sin obestämda avfattning betecknas som en in blankofullmakt. Den gör i själva verket den litauiske presidenten, på samma sätt som den polske, till innehavare av både den verkställande och den lagstiftande makten.

En egenhet för den nya litauiska författningen, som alldeles saknas i det polska konstitutionsförslaget, är, att folkomröstningsinstitutet i ganska stor utsträckning givits plats i densamma. Redan den gamla författningen stadgade rätt för 25,000 medborgare att inlämna ett lagförslag till sejmen, vilket av denna måste upptagas till behandling; likaså för 50,000 medborgare att på liknande sätt väcka förslag om författningsändring, vilka båda bestämmelser stå kvar. Något folkinitiativ i egentlig mening är det dock ej här fråga om, då folkomröstning i det förra fallet icke alls, i det senare icke ovillkorligen

¹ De nämnda paragraferna handla om sejmens rätt dels att antaga budgeten, dels att godkänna traktater, som beröra lagstiftningsens område, och dels slutligen att ställa ministrarna under åtal inför högsta domstolen.

förutsattes. Dessutom fanns fakultativt författningsreferendum på initiativ dels av presidenten, dels 50,000 medborgare och dels $\frac{1}{4}$ av sejmmedlemmarna. Även detta bibehålles, med undantag dock för sejmmedlemmarnas initiativrätt. Som en fullständig nyhet tillkommer nu också fakultativt lagreferendum, vilket antingen av regeringen eller 50,000 medborgare kan påkallas rörande såväl en av sejmen antagen som förkastad lag. En väg öppnas härigenom för regeringen att, i fall då andra medel tryta, för sina lagförslags genomdrivande gent emot sejmen vinna folkets understöd.

* * *

Det kan knappast sägas, att de konstitutionsförsök, som utgått från Polens och Litauens diktaturer, uppvisa någon större originalitet. Visserligen kan man särskilt i det polska författningsutkastet finna en del vaga antydningar om en ny statsuppfattning, men det är här icke på långt när fråga om sådana omvälvande nyheter som exempelvis i den italienska facismens statsordning. Egentligen är det ägnat att väcka en viss förvåning, att reaktionen mot den gamla demokratiska konstitutionalismen icke drivits längre än vad fallet är. Det må så vara, att eftergifterna åt den parlamentariska demokratin mera äro att fatta som eftergifter på papperet än i verkligheten. De äro ändock anmärkningsvärda nog, och tydligt är, att diktaturen i de två östeuropeiska staterna föredragit att kompromissa med den gamla statsrätten framför att i grunden utrota den.

Orsakerna härtill äro flera. Framför allt torde det partipolitiska läget verkat icke så litet dämpande på alltför radikala reorganisationsplaner från de maktavandandes sida. Speciellt för Polens del är det ju påtagligt, att en konstitutionsförändring, som helt reve upp grunderna för 1921 års författning, icke skulle ha några som helst utsikter att på laglig väg bli antagen. Och som vi sett har man här i det längsta dragit sig för att alldeles överge de lagliga formerna. Åtskilligt tyder på att man även i Litauen varit obenägen att för framtiden fullständigt riva upp broarna till de visserligen undertryckta, men ingalunda obetydliga oppositionsgrupperna. Därtill kommer, att även diktaturens anhängare på sitt sätt i princip vilja bekänna sig till demokratin. Den nya regimen skall byggas på

folkets eller, som man hellre uttrycker det, nationens stöd, och det hävdas, i varje fall officiellt, att den redan uppbäres av den allmänna opinionen trots parlamentariskernas ihärdiga ansträngningar att förvanska densamma.

Typologiskt skulle den nya författningskonstruktionen, i Polen såväl som i Litauen, vid ett första påseende möjligen kunna karakteriseras som ett försök att förena amerikansk dualism och europeisk parlamentarism av den sedvanliga efterkrigsmodellen. Att den tidvis nästan autokratiskt framträdande amerikanska presidentmakten lockat till direkt efterbildning är uppenbart. I en folkvald president, en nationens representant och som sådan fullt likvärdig med folkrepresentationen, har man framför allt sett medlet att grunda en stark, av parlamentet oberoende regeringsmakt.¹ I överensstämmelse med det följda mönstret har presidenten utrustats med ett flertal nya, självständiga befogenheter, bl. a. en effektiv vetorätt. I strid med den givna förebilden står emellertid det parlamentariska inslaget såsom en kvarleva av den äldre på folkrepresentationens övermakt byggda författningstypen. Det är framför allt här kompromisstendensen framträder. Av allt framgår dock, att någon verklig kompromiss icke avsetts. Visserligen har det på allmän rösträtt vilande parlamentet fått behålla åtskilliga av sina gamla rättigheter, men dessa ha på olika sätt kringkurits, för att dess förmåga av självverksamhet skulle bli den minsta möjliga. Icke minst gäller detta om kontrollrätten, själva nerven i det parlamentariska systemet och i varje konstitutionellt system över huvud. Även om möjligheten för parlamentet att influera på ministärens existens icke alldeles berövats det, så är denna möjlighet så försvårad, att man endast i rena undantagsfall — då full enighet om saken vunnits i parlamentet — behöver räkna med denna rätts praktiska användning. Att märka är dessutom, att kontrollrätten alltigenom tänkts som en rent negativ befogenhet, utan inverkan på regeringsbildningen, vilken helt reserverats åt presidenten.

¹ Det kan förtjäna anföras, att den litauiske statspresidenten Smetona vid ett samtal, som förf. hade med honom sommaren 1926 — alltså redan före statskuppen — uttalade sig för den amerikanska maktdualismen som mönster för en författningsreform. Presidenten bör — ungefär så föll hans ord — vara direkt vald av folket, och regeringen bör ej vara beroende av parlamentet. Jämf. ovan s. 225, n. 2 anf. artikel i Dagens Nyheter

Det parlamentariska inslaget är sålunda reducerat till ett minimum och framstår mera såsom en tom skylt än en realitet. Ser man närmare efter, skall man finna, att det i själva verket förhåller sig på samma sätt med dualismen. Även denna är mera sken än verklighet. Det låter sig väl göra att på dualistisk grundval bygga upp ett demokratiskt statskick, såsom i Förenta staterna, men förutsättningen är då, såsom där, en verkligt genomförd dualism, d. v. s. en noga avvägd maktfördelning mellan statschef och representation, grundad på ömsesidiga, fast garanterade befogenheter för de båda makthavarna. Denna förutsättning saknas så gott som alldeles i de här ifrågakvarande konstitutionella nybildningarna, och de kunna därför på intet sätt göra anspråk på att kallas demokratiska. Det härvidlag framför allt annat avgörande är naturligtvis, att lagstiftningsmakten, som alltid betraktats såsom folkrepresentationens främsta och egentliga maktbefogenhet, icke blott omgetts med restriktioner utan på en omväg helt avhänts densamma och överflyttats i presidentens händer. Detta resultat åstadkommes, som vi sett, genom den permanenta, generellt avfattade fullmakt att på egen hand utfärda lagdekret, som författningens tilldelas presidenten. Det är speciellt häri som diktaturdraget träder fram klart och obestridligt. Med tillhjälp av denna fullmakt blir presidenten till slut den ensamt dominerande och positivt verkande faktorn i statslivet, medan parlamentet i verkligheten ställes på avskrivning.

I synnerhet det polska konstitutionsprojektet präglas av en presidentmaktens sannskyldiga apoteos, och i officiella uttolkningar kan man få se denna dess karaktär ytterligare understruken i värtaligt upplysande ordalag. Med utgångspunkt från den ställning såsom nationens representant par préférence och ende innehavare av statsmakten i hela dess fullhet, som enligt projektets något mystiska ord tillkommer presidenten, göres denne till ett statsorgan, överordnat alla de andra, vars uppgift är att övervaka och reglerande ingripa i dessas verksamhet samt därigenom giva det nationella livet dess rätta inriktning. Man förstår dessa om den monarkiska principens statslära erinrande utläggningar och över huvud hela projektet bättre, om man betänker, att detta tillskurits efter

den nuvarande diktatorns, marskalk Pilsudski's person, ett faktum, som för resten upphovsmännen icke göra något för att dölja.¹

Presidentmaktens renässans eller, för att använda ett mera expressivt, i litteraturen stundom förekommande uttryck,² »presidentokratiens» införande är sålunda det utmärkande för den östeuropeiska diktaturens författningssträvanden, varigenom den definitivt vill råda bot mot den besegrade »sejmokratiens» bristfälligheter. Sitt berättigande ha dessa strävanden, enligt en bland diktaturens anhängare ofta förfäktad tankgång, såsom en naturlig och nödvändig reaktion mot det ohämmade parlamentsvälde, som efter gängse västerländskt mönster schablonmässigt och kritiklöst accepterades i de första författningarna efter statsgrundläggningen. Det hade varit ett kapitalt misstag, framhålles det, då man trott, att folk, som i århundraden saknat självstyrelse, utan vidare och med ens skulle vara mogna för det parlamentariska styrelsesättet. Misstaget måste hämnas sig självt, och följden hade blivit allmän statsupplösning, varur endast diktaturen kunde giva räddning. Med en viss skadeglädje har man från detta håll också kunnat peka på

¹ Som typiska för det officiella uppfattningssättet må några utdrag citeras ur en ledande artikel, som under titeln »Le projet d'amendements à la constitution» publicerades i *Messenger polonais* den 9 febr. 1929 och som hade till uppgift att giva en första sammanfattande utläggning av det samtidigt offentliggjorda konstitutionsprojektet. Det heter här: »La Constitution. actuelle place le Président de la République au sommet du pouvoir exécutif. Le nouveau projet procède autrement. Il part du principe que, si le Président est le seul représentant qui personnifie le pouvoir national dans son ensemble, qu'il est au-dessus de tous les autres pouvoirs, qu'il en est, pour ainsi dire, arbitre et que, comme il personnifie la nation, c'est lui qui doit être la source dont les autres pouvoirs émanent. Comme tel, il ne peut être élu par l'Assemblée Nationale, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais il doit l'être par la nation même, par un vote direct, car la nation n'a nul besoin d'intermédiaire pour élire celui qui devra la personnifier. — — — Ainsi élu, le Président de la République assume le pouvoir suprême, c'est à dire qu'il a droit de contrôle sur toutes les autres pouvoirs qui, dans le nouveau projet, sont divisés en 4 parties distinctes: le pouvoir législatif, le pouvoir administratif, la justice et le pouvoir autonome. Ces quatre pouvoirs, par le seul fait de ce qu'ils agissent dans des catégories différentes, sont susceptibles non seulement de se compléter mais aussi de se faire concurrence les uns aux autres. C'est encore le Président de la République qui est sensé devoir résoudre le conflit de compétence qui pourrait en résulter; source de pouvoir il est en même temps appelé à devenir le régulateur de la vie nationale.»

² Robinson, a. a., s. 312.

att parlamentarismen var så mycket mindre eftersträvansvärd, som den överallt annorstädes, även i Europas äldre stater, var utsatt för en ödesdiger kris.¹

Huruvida det skall lyckas att varaktigt konsolidera en ny statsordning genom diktaturens lagfästande är emellertid alltjämt en öppen fråga. Hittills har den framträtt som en faktisk maktusurpation, och själva tanken att söka grunda den på en rättskonstruktion synes lida av inre motsägelse. Ännu så länge är det ju också endast fråga om program som icke prövats i verkligheten. Sitt främsta intresse ha därför tillsvidare dessa till en ensartad författningstyp syftande polska och litauiska konstitutionsförsök såsom led i de allmänna stabiliseringssträvanden, vilka för närvarande känneteckna den europeiska diktaturens utveckling.

¹ Typiska uttryck för denna tankegång finner man i ett offentligt tal av den polske ministerpresidenten Switalski över »Le problème de la révision constitutionnelle», publ. i *Messenger polonais* 20/11 1929.

DEN KOMMUNALA KOMPETENSEN.

AV

STADSJURISTEN, DOCENTEN HALVAR G. F. SUNDBERG.

Enligt regeringsformen § 57 skall beskattningsmakten i riket principiellt utövas av riksdagen allena. Till detta stadgande fogades vid 1865—66 års riksdag undantagsbestämmelsen: »Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta, bestämmas genom kommunallagarna, vilka av konungen och riksdagen gemensamt stiftas». Härigenom har grundlagen begränsat den kommunala beskattningsmakten till vederbörande kommuns egna behov. Vad som är kommunens egna behov, framgår närmare av kommunallagarna. I kommunalförordningarna för land och stad § 1 angives den kommunala kompetensen omfatta kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Stadgandet kvarstår i sak oförändrat i de nya kommunallagarna: »Kommun äger att själv . . . vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Stockholms kommunalförordning innehåller en till formen något avvikande bestämmelse: Huvudstadens »medlemmar äga att själva . . . vårda sina gemensamma angelägenheter».

Ett fastställande av vad som skall anses såsom gemensamma angelägenheter låter sig näppeligen göra genom en uppräknig. En sådan skulle nämligen egentligen endast innebära ett själlöst konstaterande av den kommunala verksamhetens omfattning för ögonblicket. Uppfattningen om den kommunala kompetensens gränser har emellertid från tid till annan undergått mer eller mindre omfattande förskjutningar. Med samhällslivets utveckling hava följaktligen allt flera uppgifter kommit att betraktas såsom tillhörande

den kommunala kompetensen, under det andra blivit kommunen mera främmande. Det visar sig också vid en undersökning av praxis, att denna i mycket intager en osäker och vacklande hållning. Det är likvisst klart, att den enhetlighet och följdriktighet vid ärendenas handläggning, vilken måste vara varje rättstillämpnings uppgift, medfört, att mer eller mindre medvetet vissa regler kommit att iakttagas vid prövningen av de ändamål, som skola anses tillhöra den kommunala kompetensen. Principerna för den kommunala kompetensen böra därför kunna frameduceras ur författningarnas bestämmelser, ur praxis' ståndpunkt och — självfallet — ur de rättsprinciper, som i det nuvarande samhället bestämma kommunernas ställning.

*

*

*

Kommunens karaktär av en naturligt framvuxen ekonomisk gemenskap medför, att sådana angelägenheter, som äro av ekonomiskt intresse för kommunens medlemmar, måste vara inbegripna under uttrycket »gemensamma angelägenheter». Såsom exempel å sådana angelägenheter må nämnas gas- och elektricitetsverk, kommunikationsanstalter och näringslivet i kommunen. Dyliga ändamål måste vara gemensamma, enär de avse att främja kommunmedlemmarnas av grannelaget beroende ekonomiska intressen. Att angelägenheterna skola vara gemensamma, innebär, att de måste principiellt avse samtliga kommunmedlemmar, vare sig direkt, såsom ett elektricitetsverk, som skall leverera kraft till samhällets invånare, eller indirekt genom att verka höjande på kommunmedlemmarnas ekonomiska ställning, såsom en kommunikationsanläggning. Vad landskommunerna angår måste därför ett understödjande av lantmannanäringarna te sig befogat, exempelvis anslag till skottpenningar å rovdjur,¹ till avelsdjursförening² och till fruktodlarförening.³

Det är uppenbart, att kommunens medlemmar kunna hava olika starkt intresse av angelägenheten. Av inrättningar för handelns

¹ W 1775. — W = Walldén m. fl., Samling av Kungl. Bref, Resolutioner och Utslag angående tillämpningen av Kommunal-Förordningarna.

² RÅ 1914 not Jo 122. — RÅ = Regeringsrättens årsbok.

³ RÅ 1921: 49.

och industriens behov och fördelar hava, såsom 1859 års kommitterade framhöll, de, »som antingen i följd av sin tjänstemannaställning eller av andra skäl, såsom hyresgäster leva och bo uti en stad», icke något särskilt intresse. En anläggning kan alltså vara av betydelse för kommunen och sålunda en gemensam angelägenhet, ehuru vissa kommunmedlemmar kunna ha ett starkare intresse av angelägenheten än de övriga. Av denna anledning finnes i kommunalförordningen för stad införd en möjlighet att endast låta sådana kommunmedlemmar, som av ett företag hava större fördel än de övriga, bidra till anskaffande av för detta företag erforderliga medel.¹ En liknande differentieringsmöjlighet kan ligga i KFSthm § 41 mom. 2: »Skall enligt lag eller författning eller enligt i laga ordning fattat beslut . . . viss utskyld till staden utgöras efter annan än 'normal' grund, skall till efterrättelse gälla, vad i ty fall förordnat eller beslutat är». Skattedifferentieringen är emellertid en möjlighet, icke en skyldighet, och det normala är också, att samtliga kommunmedlemmar få deltaga i kostnaderna för dylika anläggningar.² Angår däremot angelägenheten utslutande en avgränsad grupp av kommunmedlemmar, exempelvis en sammanslutning dem emellan, är den givetvis icke gemensam.³ Detta är uppenbarligen än mer fallet med gåvor i en eller annan form till enskilda kommunmedlemmar. Kommun äger följaktligen icke lämna understöd till brandskadade eller ersätta börgensmän deras förlust å kommunalt bygge eller hantverkare deras i följd av entreprenörens konkurs uteblivna arbetslöner vid dylikt företag,⁴ liksom icke heller lämna stipendier för utbildning⁵ eller andra understöd.⁶

Den gemensamma karaktären häves icke därför, att en viss anläggning blir till nytta för allenast vissa delar av kommunen, blott icke dessa delar bilda avgränsade enheter eller samhällsbildningar, varigenom övriga kommunmedlemmar måste anses

¹ KFS § 59. KFL, KFS och KFSthm = kommunalförordningen för landet, för stad och för Stockholm.

² Se Sundberg, i Svenska stadsförb. Tidskrift 1930, sid. 83 ff.

³ Jfr RÅ 1916 not C 18.

⁴ W 932, 943, 1605.

⁵ RÅ 1924: 76.

⁶ RÅ 1923: 70, 1925: 24, ävensom 1928: 172.

från anläggningen uteslutna. Då alltså en stämma fattat beslut om teckning av aktier i ett bolag för anläggning av ett elektricitetsverk, vilket skulle bliva till gagn huvudsakligen för ett vid sockengränsen och delvis inom annan kommun beläget brukssamhälle, undanröjdes detta beslut, enär verket egentligen vore avsett för brukssamhället samt någon säkerhet icke förefunnes för att anläggningen jämväl komme den övriga delen av kommunen tillgodo.¹ Den gemensamma karaktären häves alltså, så snart angelägenheten allenast rör avgränsade enheter. Att en verksamhet uteslutande är till fördel för viss kommun del utan dylik samhällskaraktär, utesluter däremot ej egenskapen gemensam, så framt denna kommun del omfattar flertalet kommunmedlemmar. En stad, till vilken hör ett mer eller mindre betydande område av landsbygdskaraktär, kan naturligtvis icke vara förhindrad att anlägga ett gasverk av den grund, att gasleverans icke kan ske utanför det egentliga stadsområdet. Att en anläggning i följd av de faktiska förhållandena blott gynnar vissa kommun delar utesluter ej heller kommunalt anslag, blott kommun delarna, såsom nyss sades, omfatta en tillräckligt betydande del av kommun medlemmarna och dessutom denna ensidighet icke är en rättslig egenskap hos anläggningen. Den omständigheten, att allenast omkring tre fjärdedelar av en sockens invånare faktiskt finge nytta av ett elektricitetsverk, i det återstoden redan erhöle elektrisk energi från enskild anläggning, hindrade alltså ej kommunen att anlägga ett sådant verk.

* * *

Från regeln, att angelägenheter, vilka äro av ekonomisk betydelse för kommunens medlemmar, tillhöra den kommunala kompetensen, finnes ett undantag. Det gäller sålunda som regel, att en kommun ej må inlåta sig på drivande av spekulativa företag, d. v. s. företag som ensamt avse penningvinst. Det är tydligt, att gränsen mellan spekulativa och icke spekulativa företag icke låter sig så noga bestämma, utan beror av en prövning av vad som kunnat vara det drivande motivet. Detta skall följaktligen vara icke be-

¹ RÅ 1915: 38.

rikande av kommunens kassa, varigenom alltså den kommunala uttaxeringen kan i motsvarande mån begränsas, utan motivet måste vara ett befrämjande av den ekonomiska utvecklingen å orten eller ett tillgodoseende av kommunmedlemmarnas behov, d. v. s. syftet skall vara socialt och icke fiskalt.¹ Sålunda har stadskömmun i allmänhet ägt deltaga i hotell och restaurangföretag i kommunen, men då Djursholm beslutat medverka vid uppförande av dylika byggnader i staden, upphävdes beslutet, enär anläggande av ifrågakvarande etablissemang, särskilt med hänsyn till den avsedda restaurangens omfattning och ändamål, icke kunde för en i närheten av Stockholm belägen ort med den huvudsakliga karaktär av villasamhälle, som vore utmärkande för Djursholm, anses utgöra en gemensam angelägenhet.²

En annan begränsning av begreppet gemensamma angelägenheter angives redan i kommunalförordningarnas text. Kommunmedlemmarna äga vårda sina gemensamma angelägenheter, såvitt icke enligt gällande författningar det tillkommer offentlig myndighet att dem handhava. Vad vården om kyrkliga angelägenheter angår, är därom »särskilt stadgat»: de skola handläggas av kyrkoförsamlingens representativa organ, vilket ock är fallet med folkskoleväsendet på sådana orter, där delta tillhör kyrkokommunens handläggning. Kyrkokommunens befogenhet angives i kyrkostämmoförordningen genom uppräknning av på densamma ankommande ärenden. Här är gränsen alltså lätt att fastslå.³

Med angelägenheter, som ankomma å offentlig ämbetsmyndighet, avses i främsta rummet sådana ärenden, vilka skola handläggas av magistraten eller annan statlig ämbetsmyndighet. På grund av den lokala förvaltningens utveckling genom här-

¹ Beträffande anslag till badinrättningar och liknande anstalter synes avgörande vikt hava tillmätts frågan, om anstalten huvudsakligen kunde anses tjäna hälsovården för stadens invånare eller vara ett affärsföretag. Hagman, Sveriges kommunallagar, 2:dra uppl., sid. 234.

² RÅ 1916: 48. Jfr ock W 176, 896, 988, 1009, RÅ 1916: 226, 1918: 89.

³ Jfr RÅ 1917: 90, där regeringsrätten medgivit gratisupplåtelse av tomt för uppförande av gudstjänstlokal. Majoritetens ståndpunkt är icke hållbar, så framt det icke varit lokalens reella karaktär av samlingslokal, som utgjort utslagets grund.

för tillskapade självförvaltningsmyndigheter, såsom byggnadsnämnder, hälsovårdsnämnder, fattigvårdsstyrelser och barnavårdsnämnder, eller andra lokala, av kommunen helt eller delvis utsedda förvaltningsmyndigheter, såsom pensionsnämnder, taxeringsnämnder och hästuttagningsnämnder, har begreppet offentlig ämbetsmyndighet kommit att extenderas.¹ Även på sådana organ ankommande angelägenheter ligga utanför kommunmedlemmarnas beslutarerätt, och offentlig ämbetsmyndighet måste därför läsas såsom förvaltningsmyndighet, alltså såväl offentlig som kommunal.² Vidare äro från den kommunala kompetensen utslutna angelägenheter, som enligt landstingslagen skola tillgodoses av landstinget, eller m. a. o. för landstingsområdet gemensamma angelägenheter, vilka avse allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordran, hälso- och sjukvård, undervisning, allmän ordning och säkerhet m. m. dylikt, ävensom de ärenden i övrigt, som enligt beslut av konungen och riksdag skola ankomma å landstinget. Den kommunala kompetensens begränsning i förhållande till landstinget är icke utsagd i kommunalförordningarna, i vidare mån än som kan utläsas ur bestämmelsen kommunmedlemmarnas gemensamma angelägenheter. Gränsen framträder emellertid med större skärpa vid en analogitillämpning av bestämmelsen, att ärenden, som ankomma på offentlig ämbetsmyndighet, äro från kommunens kompetens undantagna. I överensstämmelse härmed upptogs ock i Hammarskjöldska förslaget denna redaktion: »Kommuns medlemmar äga att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke, enligt gällande författningar, det tillkommer staten eller landsting att dem handhava», och såsom grund för denna förändrade redaktion angavs »numera rådande förhållanden». I 1930 års lagar om kommunalstyrelse på landet och i stad fann man ett exaktare uttryck för samma tanke genom att stadga: »Såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». Denna redaktionsändring varken åsyftar eller innebär någon saklig avvikelse från hittills gällande

¹ Begreppsdistinktionen är närmare utvecklad i *Ståtsvetenskaplig Tidskrift* 1930, sid. 13 ff.

² Se RÅ 1921: 34, 107.

rätt. Så snart en angelägenhet enligt i kraft varande författningar ankommer å annat organ än kommunen; kan denna angelägenhet icke heller bliva föremål för kommunmedlemmarnas handläggning, och kommunalt anslagsbeviljande till ändamålet är därigenom också uteslutet.

Det är klart, att den nu angivna begränsningsregeln genom författningsstadgande kan brytas. Förutsättningen måste dock vara, att det förefinnes ett uttryckligt statligt bemyndigande för kommunen att sysselsätta sig med angelägenheten. Lagen den 23 oktober 1891 angående väghållningsbesvärets utgörande på landet, vilken lag lägger byggande och underhåll av allmän väg, bro eller färja på häradet, har därför till möjliggörande av understöd från landsting och kommuner måst föreskriva: »Vad sålunda om väghållningsbesvärets fördelning på särskilda distrikt är stadgat, må ej innefatta hinder för kommuner eller landsting att lämna bidrag till byggande av allmän väg, bro eller färja». Syftet med denna bestämmelse var just att upphäva det förbud mot dylikt anslagsbeviljande, som låg däri, att väghållningsbesväret såsom åvilande väghållningsdistrikten ankom å annat subjekt än kommunerna.¹

En ytterligare inskränkning av den kommunala kompetensen kan synas ligga i kommunalförordningarnas text: De angelägenheter varom fråga är skola vara ordnings- eller hushållningsangelägenheter. Hushållningsangelägenheter äro uppenbarligen det samma som ekonomiska angelägenheter. Denna del av problemet har ovan behandlats: Med ordningsangelägenheter torde enligt vid kommunalförordningarnas tillkomst — 1800-talets mitt — rådande terminologi avses vad i modern terminologi benämnes politirättsliga åtgärder. Vad som åsyftas med uttrycket ordningsangelägenheter torde nämligen vara närmare belyst av underställningsparagraferna: kommunen äger att fatta beslut, vilka »äro ämnade att såsom kommunalstadgar tillämpas, till befrämjande av sedlighet, hälsovård, vård om brandväsende samt ordning och säkerhet inom kommunen» — brandväsendet nämnes dock ej i den stadskommunala förordningen. Då numera hälsovården helt och brandväsendet i huvudsak samt, vad städerna angår, det egentliga ordningsväsendet fullständigt blivit genom särskilda författningar eller

¹ von Sydow, Väglagen, 5:te uppl., sid. 8.

med stöd av dessa utfärdade föreskrifter reglerade, är tillämplighetsområdet för kommunalförordningarnas uttryck »ordningsangelägenheter» ringa. I betraktande härav blir den omständigheten, att i huvudstadens kommunalförordning uttrycket »ordnings- och hushållningsangelägenheter» saknas, utan praktisk betydelse.

Att alla socialrättsliga angelägenheter i princip äro från den kommunala kompetensen uteslutna, framgår utom av uttrycket ordningsangelägenheter därav, att den enda socialförvaltningsuppgift som vid 1800-talets mitt existerade, nämligen fattigvården, reglerats genom särskild författning, 1847 års förordning om fattigvården. Belysande är ock, att 1930 års riksdag avvisade en motion, att till »ordnings- och hushållningsangelägenheter» skulle fogas uttrycket »välfärdsangelägenheter», varmed just avses socialpolitiska åtgärder.

* * *

Normalt kan, såsom förut framhållits, ett understödjande av enskild person — det må ske i form av tillfälligt eller periodiskt understöd eller eljest i form av en öppen eller förstucken gåva — icke av kommunen beslutas, enär ett dylikt understödjande begreppsmässigt icke kan vara en gemensam angelägenhet. Givetvis kan genom särskilda författningar frågan göras till en dylik angelägenhet. Därifrån bortser jag emellertid nu. Men även andra fall kunna tänkas, där presumptionen brytes.

Det första av dessa fall avser ersättningar till kommunala förtroendemän. Dessa förtroendeposter äro i princip oavlönade och ersättningar till dem hava därför karaktär av gåvor. Genom särskilda bestämmelser, särskilt de år 1924 införda tilläggen i kommunalförordningarna, har emellertid möjlighet beretts kommunerna att i vissa fall, under vissa förutsättningar och med vissa belopp besluta om ersättningar till dylika förtroendemän. Vidare bör kommunen kunna bevilja ersättning för arbete, som i annan form än det kommunala förtroendeuppdragets utförts för dess räkning. På denna punkt är emellertid praxis osäker.¹ Rent principiellt synes man med utgångspunkt från det förhållandet, att kommunen såsom ekonomiskt subjekt måste kunna inträda i den ekonomiska samfärdseln,

¹ Å ena sidan RÅ 1910: 78, 1921: 55 och å den andra RÅ 1915: 196, 1926: 213.

köpa, sälja, sluta entreprenad- och leveransavtal, ingå arbetsavtal o. s. v., böra tillerkänna kommunen samma kompetens i förhållande till medkontrahenten, som man tillerkänner andra juridiska personer. Kommunen måste följaktligen kunna bevilja en tjänsteman en gratifikation eller pension. Den bör, när skäl därtill föreligga, kunna lämna en entreprenör ersättning för förluster å entreprenadkontraktet, liksom den bör kunna befria honom från kontraktet. Att avgöra vad kommunen på denna punkten förmår och icke förmår, är emellertid ytterst vanskligt. Förutsättningen måste vara, dels att ett privat rättsförhållande mellan kommunen och den enskilde består, dels att saken står i omedelbart samband med detta rättsförhållande, dels slutligen att omständigheterna äro sådana, att det antingen kan anses vara med kommunens intressen förenligt att bevilja ett dylikt anslag, eller att billighetsskäl böra föranleda kommunen att lämna sitt bistånd, medgiva en befrielse eller eljest avstå från en privat rättighet. Att kommunen måste äga en viss frihet härutinnan framgår också indirekt av kommunens rätt att låta framställd revisionsanmärkning förfalla.

Vad angår de fordringar, som grunda sig på kommunens egenkap av offentligrättsligt subjekt, måste här tagas i betraktande den omständigheten, att fordringsrättens grund icke är något kommunens förfogande, utan en statlig maktdelegation, över vilken kommunen ej kan få råda på annat sätt än staten medgivit. Följaktligen bör kommunen allénast vara befogad att efterskänka sådana fordringar, då ett indrivningsförfarande visat sig eller, med hänsyn till företagen undersökning av varje särskilt fall, sannolikt skulle visa sig resultatlöst, eller med andra ord, då skattefordringen är praktiskt taget värdelös och sålunda beslutet i realiteten icke innebär någon gåva. Sålunda hava besvär över kommunala efterskänkanden åren 1916—1917 underkänts, enär klandrade beslutet icke avsåge andra resterande utskylder än sådana, vilka, oaktat i vederbörlig ordning företagna åtgärder för utskyldernas indrivning, icke kunnat hos de skattskyldiga utbejmas. Och då en stadsfullmäktigkorporation fann sig lagligen förhindrad att upptaga motion, avseende efterskänkande av kommunalutskylder för en viss grupp kommunmedlemmar, ogillades över detta beslut anförda besvär, enär någon utredning icke förebragts därom, att de kom-

munalutskylder, vilkas efterskänkande motionen avsåg, icke kunnat hos de skattskyldiga utbäckas, samt vid sådant förhållande stadsfullmäktige måste anses hava saknat laglig befogenhet att bifalla motionen.¹ Fyllas icke angivna förutsättningar, saknar kommun befogenhet att efterskänka oguldna kommunalutskylder liksom andra offentligrättsliga fordringar.² Genom 1918 års stadgande om kvalificerad majoritet för efterskänkande av oguldna kommunalutskylder har fattandet av beslut, avseende dylika fordringar, ytterligare försvårats. Blotta osannolikheten av en framgångsrik indrivning är icke tillräcklig för att göra beslutet lagligt. Dessutom kräves det, att omständigheterna, som utgöra anledningen till den enskildes oförmåga, äro verkligt ömmande.

Till de angivna reglerna för understöd till enskilda torde böra fogas tvenne anmärkningar. Det är tydligt, att, om det understödda ändamålet är anslagsgillt, en gåva till detsamma bör kunna lämnas,³ liksom att, där gåvan i verkligheten icke innebär någon ekonomisk uppoffring från kommunens sida, densamma också bör kunna beviljas.⁴

* * *

Den andra stora huvudregeln i fråga om den kommunala kompetensen innehåller, att kommunen äger handhava alla sådana angelägenheter, som staten ålagt eller bemyndigat densamma att besörja. Det är här fråga om ändamål, vilka icke äro ekonomiska och i följd därav kunna anses tillhöra kommunmedlemmarnas gemensamma intressesfär, utan grunden till gemenskapen är uteslutande den, att kommunmedlemmarna genom den dem förpliktande statliga författningen ålagts ett gemensamt ansvar för uppgiftens besörjande eller genom författningen bemyndigats att gemensamt

¹ RÅ 1917 not C 14, 1918 not C 78.

² Jfr RÅ 1930: 1.

³ Jfr RÅ 1926 not S 37, som avser efterskänkande av fordran å en koloniträdgårdsförening.

⁴ Jfr RÅ 1926 not S 38, där kommun, som sålt tvenne tomter för 6,000 kronor, jämte ränta, sedermera återtagit tomterna och sålt dem på nytt för 7,000 kronor. Ränteförlusten i första försäljningen kronor 1,015:53, kompensades av den högre köpeskillingen vid den senare försäljningen.

handhava eller understödja verksamheten i fråga. Ändamålen äro m. a. o. självförvaltningsangelägenheter.

Exempel på ålägganden utgör fattigvårdslagen, vilken i 39 § stadgar, att kostnaderna för fattigvården skola täckas av fattigvårdssamhällets — d. v. s. normalt den borgerliga kommunens — tillgångar och i övrigt genom uttaxering; vidare barnvårdslagen, som i 11 § innehåller ett liknande stadgande; ytterligare 1919 års hälsovårdsstadga, som ålägger hälsovårdsnämnden att övervaka hälsovården och befaller den att hos stadsfullmäktige göra framställning om de medel, som erfordras för den verksamhet, som åligger nämnden; likaledes 1923 års brandstadga, vilken i 1 § stadgar, att det åligger varje stad att vidmakthålla ett brandväsen; och såsom sista exempel 1909 års lag angående folkskoleväsendet i vissa städer, som bemyndigar kungl. maj:t att förordna, att folk- och fortsättningsskoleväsendet skall utgöra en för hela staden gemensam angelägenhet, vilken staden såsom kommun har att vårda. Föreligger ett dylikt åläggande, då är det uppenbarligen klart, att kommunen både äger och skall för ändamålet bevilja anslag.

Ett exempel på ett otvetydigt bemyndigande lämnar 1918 års lag om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag, som föreskriver: Till beredande av dylika tillskott och bidrag »må fattigvårdssamhälle ställa medel till fattigvårdsstyrelsens förfogande». Bemyndigandet har emellertid ofta erhållit en indirekt form, men är ändock obestriddigen lämnat. Enligt lagen angående köttbesiktning och slakthus förutsätter köttbesiktningstväng sålunda, att genom samhällets försorg och på dess bekostnad anställts nödigt antal besiktningsmän och vidtagits övriga erforderliga åtgärder. Att kommunen äger bevilja härför erforderliga medel måste då också vara klart. Då kungl. maj:t vidare utfärdat stadga för kommunala mellanskolor och kungörelse om statsbidrag till sådana skolor, bör kommunen självfallet vara berättigad att bevilja medel till dylika skolor. Och då 1922 års kungörelse angående statsbidrag till arbetslöshetshjälp stadgar, att statsbidrag kan lämnas kommun, som ställt medel till förfogande för arbetslöshetsunderstöd under vissa villkor, är kommun tydligen befogad att bevilja anslag för sådana arbetslöshetsunderstöd.

Kommun kan alltså bevilja medel till uppgifter, som staten ålagt eller bemyndigat den att handhava. Sträcker sig den kommunala kompetensen utöver denna gräns? Vid första anblicken är man benägen att besvara frågan nekande. I praxis har man emellertid intagit en mot den kommunala beslutanderätten välvilligare hållning. Det är svårt att ur praxis utläsa några konsekvent upprätthållna regler. Bedömandet av, huruvida ett visst ändamåls tillgodoseende tillhört eller icke tillhört den kommunala kompetensen, synes sålunda i viss mån hava skett s. a. s. känslomässigt. Möjligen skulle man våga ur praxis utläsa en regel, som kunde uttryckas sålunda: Kommunen äger befogenhet att driva eller understödja en verksamhet, vilken kan anses på ett naturligt sätt ersätta eller fullständiga en förvaltningsverksamhet, vilken enligt förut angivna grundsatser måste anses ligga inom kommunens kompetens; denna befogenhet bör kommunen äga, även om verksamheten, som ifrågasättes till understöd, drives av enskilt subjekt. En sådan regel ligger jämväl i sakens natur. En verksamhet av här ifrågavarande slag medför ju en minskning av den kommunala förvaltningens uppgifter och därigenom en avlastning av den kommunala budgeten.

Exempel å sådan kommunalförvaltningen kompletterande verksamhet erbjuda inom kommunen arbetande sjukkasor. Enligt fattigvårdslagen 37 § bör fattigvårdsstyrelsen verka därför, att samhällets invånare genom försäkring, inträde i sjukkasor och understödsföreningar, insättning i sparkasor eller annorledes bereda sig trygghet mot nöd vid arbetsoförmåga, sjukdom eller andra olyckor; den bör ock i övrigt söka att genom tjänliga åtgärder förebygga framtida fattigvårdsbehov. 38 § samma lag anmodar vidare fattigvårdsstyrelsen att upprätthålla samarbete med institutioner, vilkas verksamhet berör fattigvården, som ock med föreningar och enskilda, vilka utöva understödsverksamhet eller annan social verksamhet inom samhället. Då lagen ålägger fattigvårdsstyrelsen nämnda uppgifter måste, synes det, därav också följa, att fattigvårdssamhället-kommunen är befogad att genom anslag stödja dylik inom kommunen driven verksamhet. Lagen själv har här vitsordat, att verksamheten ersätter eller kompletterar den kommunala fattigvården eller till och med gör all fattigvård obehövlig.

Visserligen är det fattigvårdsstyrelsen, som av fattigvårdslagen ålägges nyssberörda uppgifter; i 1871 års fattigvårdsförordning var det fattigvårdssamhället, som hade »att verka därför, att genom inrättande av spar- och nödhjälpskassor eller medelst andra tjänliga åtgärder framtida fattigvårdsbehov i möjlig mån förebygges». Detta kan emellertid icke anses innebära någon beskärning av fattigvårdssamhällets-kommunens anslagsbeviljande makt; det framhölls ock i den kungl. propositionen, att ändringen från »fattigvårdssamhället» till »fattigvårdsstyrelsen» icke borde utgöra något hinder för kommunen att medelst anslag stödja en på samhällets invånare eller grupper av dem inriktad verksamhet av den beskaffenhet, som i 37 och 38 §§ anges.

Såsom praxis i förekommande fall av sådant anslagsbeviljande må nämnas, att Borås stad ansetts befogad att bevilja understöd åt Borås sjukkassors centralförsamling. I yttrande över besvären framhöll socialstyrelsen, att enligt fattigvårdsförordningen ett understödjande av sjukkassor vore en uppgift, som varje kommun icke blott kunde, utan borde påtaga sig, ty sjukkasseverksamhetens stora betydelse för förebyggande av framtida fattigvårdsbehov syntes icke kunna betvivlas.¹ I ett annat fall ogillades besvär över anslag till Billesholmsverkens änke- och pupillkassa. Kassan var avsedd endast för verkens arbetare. KB framhöll i avgiven förklaring bland annat, att kassans verksamhet genom att lämna besparingshjälp och efterlevandesunderstöd till sitt i allmänhet mindre bemedlade klientel nära anslöte sig till samhällets fattigvårdsverksamhet.²

Såsom synes, är det den ovan framhållna synpunkten, att den understödda verksamheten kompletterar eller ersätter den kommunala fattigvården, som tillerkännes avgörande betydelse. Med hänsyn härtill kan det givetvis icke tillmätas någon vikt, om den understödda kassan blott avser en grupp av kommunens medlemmar. Vad denna sistnämnda omständighet angår, må framhållas, att det av rent praktiska skäl icke kan uppställas som en fordran, att verksamheten uteslutande skall avse kommunmedlemmar, blott den huvudsakligen gör det; saknar däremot en understödd sjukkassa

¹ RÅ 1915: 45.

² RÅ 1920: 45.

varje begränsande bestämmelse och står den alltså öppen för både kommunmedlemmar och andra, måste det kommunala anslaget för- ses med garantibestämmelser att blott — i varje fall direkt — hjälpa kommunmedlemmar.¹

Övergår man till hälsovårdens område åligger det enligt hälso- vårdsstadgan 1 och 35 §§ hälsovårdsnämnden att ägna uppmärk- samhet och tillsyn åt allt, som kan inverka på allmänna hälsotill- ståndet i staden. Härav måste följa, att hälsovårdsfrämjande före- tag kunna understödjas och att kommunen alltså kan exempelvis bevilja anslag till badhusanläggningar och idrottsföreningar.²

Då kommunen vidare svarar för sjukvården i viss omfattning liksom för undervisningen, följer därav, att sjukvårdsinrättningar och undervisningsanstalter böra kunna erhålla kommunala anslag, exempelvis enskilda skolor, biblioteks- och föreläsungsverksamhet. I dylika fall kan dock även ett gemensamt ekonomiskt intresse anses föreligga.³ Likaledes ålägger 1913 års lag om behandling av alkoholisterna liksom 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning nykterhets- nämnden åtskilliga uppgifter i fråga om nykterhetsvården. I följd därav äger ock kommunen understödja nykterhetsföreningarnas verksamhet för nykterhetens höjande.⁴

Ett anslag av nu angiven art finner sin grund däri, att den un- derstödda verksamheten ersätter eller fullständigar en kommunal självförvaltningsverksamhet. Härav borde såsom konsekvens följa, att den nämnd eller styrelse, å vilken ansvaret för självförsörjnings- verksamheten vilar, skall vitsorda det ifrågasatta anslagets nytta genom att tillstyrka detsamma. Sker ej detta, är det uppenbarligen anledning att antaga, att verksamheten, till vilken anslaget skall utgå, ej på ett naturligt sätt anslutes till självförvaltningsverksam- heten, och att ändamålet förty ej är anslagsgillt. Denna, som det vill synas, i sakens natur liggande regel har emellertid i praxis ej iakttagits.

Det torde till sist vara uppenbart, att det anslag, som beviljas, skall komma den verksamhet, vilken är understödsberättigad, till-

¹ Jfr RÅ 1915: 45 och 1920: 45.

² RÅ 1909: 3, 1910: 1, 1923: 23, 1924: 20.

³ W 216, 754, 1616, RÅ 1918: 170.

⁴ W 1551, 1775.

godo. En förening eller stiftelse i sig själv är däremot icke, lika litet som annan enskild fysisk eller juridisk person behörig mottagare av ett kommunalt anslag. Det kräves följaktligen vissa garantier för att anslaget kommer den understödskompetenta verksamheten till godo. Sådana garantier kunna finnas i den understödda institutionens stadgar eller från offentligt håll utövad kontroll. Men saknas garantier av detta slag, då måste det kommunala anslaget förbindas med sådana villkor och kontrollföreskrifter, att säkerhet vinnes, att medlen komma avsett ändamål till del. Sådant brukar ej sällan ske genom att kommunen berättigas genom tillsättande av styrelseledamot eller genom revision utöva nödig kontroll.¹

*

*

*

Det försök till systematisering av den kommunala kompetensen, som ovan skett, har, som synes, endast delvis resulterat i otvetydiga regler angående vad som skall anses tillhöra den kommunala kompetensen och vad som skall anses ligga därutånför. När det gäller att bedöma en ekonomisk angelägenhets karaktär av gemensam, måste bedömandet utgå från en skälighetsavvägning, vilken skall inriktas på att utröna, vilket det verkliga syftet med anslaget varit: om det varit fiskalt eller socialt, eller om anslaget kan anses vara till direkt eller indirekt nytta för kommunens medlemmar i allmänhet eller för en icke avgränsad betydande grupp av dem. När det gäller anslag till politi- och socialrättsliga ändamål och statligt åläggande eller bemyndigande ej kan påvisas, har man ej annan väg än att med ledning av alla föreliggande omständigheter bedöma, huruvida den verksamhet, som ifrågasättes till understöd, på ett naturligt sätt kompletterar en kommunal självförvaltningsverksamhet.

¹ RÅ 1909: 129, 1916 not C 18.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

Konstitutionella frågor Tre grundlagsändringsförslag ha antagits så-
vid 1930 års riksdag. som vilande. Av dessa grunda sig två på
initiativ från KU och avse detaljändringar i vissa bestämmelser i
riksdagsordningen. Enligt gällande bestämmelser i § 55 riksdags-
ordningen skall motion, som föranledes av kungl. proposition, vil-
ken efter öppnandet till riksdagen avlåtits, i regel avgivas sist vid
det sammanträde, som infaller näst efter tio dagar från propositionens
avlämnande; dock kan vederbörande kammare medgiva ut-
sträckning av motionstiden senast till det sammanträde, som infaller
näst efter tjugo dagar från propositionens avlämnande. Förslag om
dylik utsträckning av motionstiden får ej väckas senare än vid sam-
manträdet näst efter det, då propositionen avläts. I dessa bestäm-
melser har KU föreslagit och riksdagen såsom vilande antagit den
ändringen, att förslag om utsträckning av motionstiden skall kunna
väckas jämväl vid andra sammanträdet efter vederbörande propo-
sitions avlämnande. Förslaget motiveras därmed, att enligt gäl-
lande regler tillräcklig tid icke finnes för kammarens ledamöter att
sätta sig in i propositionens innehåll på sådant sätt, som är erforder-
ligt för ställningstagande till frågan om förlängd motionstid. Genom
ändringen skulle, framhålles i KU:s memorial (n:r 14), den för-
delen vinnas, att förlängning av motionstiden endast beslutades, då
verkligt behov härav föreläge, samt att större möjlighet gäves att
beräkna huru stor förlängning, som vore påkallad.

KU:s andra initiativ gäller § 60 i riksdagsordningen. I mom. 2
av denna stadgas, att vid votering voteringsproposition och kontra-
proposition skall författas, justeras och *anslås*. Bestämmelsen om
anslag av voteringsproposition, yttrar utskottet i sitt memorial
n:r 15, var motiverad, så länge voteringen inom riksdagens kamrar
var sluten, i det att de röstande då vid rösternas avgivning hade till-
fälle att framför talmansbordet taga del av propositionens innehåll.
Sedan öppen omröstning införts är däremot bestämmelsen över-
flödig, ty ledamöterna skola — med vissa undantag — kvarstanna
å sina platser vid omröstningen; anslaget av voteringspropositionen
ersättes i själva verket av det förnyade uppläsande av densamma,
som enligt § 11 i reglementariska föreskrifter för riksdagen skall
äga rum efter justeringen. Utskottet föreslog därför en sådan änd-

ring i § 60: 2 riksdagsordningen, att bestämmelsen om anslag av voteringspropositionen ersättes med ett stadgande om den justerade propositionens uppläsande. I samband härmed föreslogs även en jämkning i § 60: 3 riksdagsordningen.

Enligt gällande bestämmelse i § 50 riksdagsordningen äger suppleant i utrikesnämnden icke inträda i denna i ledamots ställe i annat fall än då ledighet i nämnden inträffar. I motionen I: 243 föreslogs en sådan ändring, att suppleant skulle kunna inträda i utrikesnämnden även vid tillfälligt förfall för ledamot i nämnden. KU tillstyrkte i princip motionen, som anknöt till en vid 1928 års riksdag framlagd proposition, under framhållande av, att det enligt gällande regler kunde inträffa, att nämnden icke bleve i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla sin uppgift att ge ett representativt uttryck för meningsriktningarna inom riksdagen. På KU:s förslag antogs därför såsom vilande en ändring, enligt vilken, då ledamot i utrikesnämnden hos konungen anmält förfall, suppleant må kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden.

Årets märkligaste beslut av konstitutionell karaktär torde emellertid vara det, som avser utredning rörande riksdagsarbetets organisation. Denna fråga har som bekant vid en rad tillfällen under senare tid varit före, senast 1922, 1928 och 1929. KU har vid flera riksdagar förordat utredning, i allmänhet under angivande av de riktlinjer, som utredningsarbetet borde följa. Vid innevarande riksdag gick utskottet, till vilket flera motioner i ämnet hänvisats, på den linjen, att en i huvudsak förutsättningslös utredning borde anordnas. Utskottet erinrade i sitt memorial n:r 21 om frågans tidigare behandling och uttalade, att ett utbrett missnöje med nuvarande anordning av riksdagsarbetet funnes samt att den enda möjligheten att uppnå ett bättre sakernas tillstånd vore att överlämna frågan »till en av erfarna representanter för de olika utskotten och i övrigt allsidigt sammansatt kommitté för en förutsättningslös utredning». Utredningen borde verkställas på så sätt, att av densamma föranledda förslag kunde framläggas för riksdagen före löpande andrakammarvalperiods utgång. Utskottets förslag, som var enhälligt, antogs av båda kamrarna, i vilka denna tidigare så omstridda fråga nu avgjordes praktiskt taget utan debatt eller meningsskiljaktigheter. De motioner, som i olika hänseenden berörde riksdagsarbetets organisation (I: 204 och 242 samt II: 398), avstyrktes däremot av KU och avslogos av båda kamrarna.

Vidare har KU (memorial n:r 29) föreslagit och riksdagen begärt utredning angående sådan ändring av § 7 riksdagsordningen, att i valkrets, som tillföres plats genom tioårsreglering, platsen skall, därest så är möjligt, tillsättas genom ny röstsammanräkning, icke, såsom enligt gällande bestämmelser, genom nyval. Beslutet avser att undanröja den skiljaktighet i berörda hänseende, som f. n. föreligger mellan bestämmelserna i § 7: 4 och § 6: 5 riksdagsordningen.

Bland de avslagna motionerna i konstitutionella frågor märkes

främst motionen I: 239, vari vissa av de ledande socialdemokraterna i första kammaren framlade ett vittomfattande konstitutionellt reformprogram. I motionen föreslogs utredning, angående de grundlagsändringar, som vore erforderliga för att åstadkomma »en på folkets och representationens förtroende grundad stark regeringsmakt». För det föreslagna utredningsarbetet angåvo motionärerna en rad direktiv. Sålunda skulle 1) statsråden få rätt att deltaga i riksdagsutskottens överläggningar, 2) statssekreterarna få rätt att i utskottens och kamrarnas överläggningar företräda statsråden, 3) dagordningsinstitutet införas i andra kammaren, 4) andra kammarens fyraårsperiod räknas från nyval, även om nyvalen skedde i följd av kammarens upplösning, 5) det nuvarande valsättet ersättas med majoritetsval i enmansvalkretsar, 6) bostadsbandet vid val till riksdagens andra kammare avskaffas samt 7) Kungl. Maj:t erhålla frihet att bestämma regeringsledamöternas och statsdepartementens antal, dock med den begränsning, att ett visst minimum föreskreves i lag, liksom att fördela ärendena mellan regeringsledamöter och statsdepartement. I sitt avstyrkande utlåtande, som godkändes av båda kamrarna, anförde KU, att utskottet helt instämde i motionens syfte, men att de i motionen framförda reformförslagen icke vore av den art, att de, i varje fall ej i någon väsentlig grad, kunde tjäna detta syftes förverkligande. Härtill komme, att dessa reformförslag, av vilka flertalet redan tidigare prövats av riksdagen, kunde göras till föremål för berättigad kritik ur andra synpunkter än den för motionärerna vägledande. Utskottet ingick därefter på en detaljkritik av de olika punkterna i motionen. Till utskottets betänkande voro åtskilliga reservationer fogade, i vilka olika ledamöter förordade bifall till motionen eller vissa punkter av densamma.

En rad andra konstitutionella reformförslag ha avstyrkts av KU och avslagits av båda kamrarna. Bland dessa märkas motionen I: 241, vari yrkades på överflyttning av vissa ärenden från justitieombudsmannen till militieombudsmannen, motionerna I: 231 och II: 175 och 385, vari föreslogs utredning angående återinförande i viss utsträckning av utskyldsstrecket vid politiska val, motionen I: 210 angående särskild representation i riksdagen för lappbefolkningen, motionen II: 134 angående fribiljetter å statens järnvägar för riksdagens ledamöter under en månads tid varje år samt motionen II: 399 angående grundlagsbestämmelser mot den samhällsomstörtande propagandan.

En rad av Kungl. Maj:t framlagda förslag om internationella överenskommelser ha godkänts av riksdagen, bl. a. protokoll rörande revision av stadgan för den fasta mellanfolkliga domstolen samt protokoll rörande Amerikas förenta staters anslutning till signaturprotokollet angående stadgan för nämnda domstol. Flera motionsvis framförda förslag om svenskt initiativ till revision ur olika synpunkter av folkförbundsakten (KU:s utlåtanden 4—8) ha avstyrkts av KU och avslagits av kamrarna.

H. T—n.

Två fascistiska författningsreformer.

I. Lagen om premiärministerns befogenheter.

Det är betecknande för fascismens författningspolitik, att den första egentliga konstitutionella lag, som beslutades under den nya regimen, avsåg att i olika avseenden stärka premiärministerns ställning, eller, om man så vill, att legalisera den faktiska maktställning, som den fascistiska regeringschefen redan tillvunnit sig. Lagen är av den 24 december 1925 och reglerar, enligt rubriken, »attribuzioni e prerogative del Capo del governo primo ministro segretario di stato».

1848 års författning berör endast i ett par stadganden ministrarnas ställning; sålunda stadgas i art. 65, att konungen utnämner och avskedar sina ministrar, och i art. 67, att ministrarna äro ansvariga — på vad sätt bestämmes ej — och att regeringsbeslut måste kontraheras av en minister. Om något ministerråd är i författningen icke tal och intet stadgas om ministrarnas kompetensområden eller inbördes förhållande. Om någon förste minister eller konseljpresident finnes alltså självfallet ingen bestämmelse. Med det parlamentariska system, som omedelbart efter författningens ikraftträdande blev rådande, följde emellertid införandet av en ministerkonselj, sammanträdande under ordförandeskap av den av konseljens medlemmar, konseljpresidenten, som på monarkens uppdrag bildat regeringen. I ministerrådet upptogos alla viktigare ärenden till faktiskt avgörande; konseljpresidenten framträdde såväl inom konseljen som utåt som regeringens ledare, ehuru han till en början icke ägde några särskilda legala befogenheter. Det parlamentariska systemet utformades på så sätt, att ministärens medlemmar blevo solidariskt parlamentariskt ansvariga inför den folkvalda kammaren, icke inför senaten; till konseljpresident måste monarken utse en politiker, i stånd att bilda en regering, som kunde påräkna majoritet i deputeradekammaren, då förtroendefrågan ställdes.

Småningom blev konseljpresidentens ställning föremål för rättslig reglering.¹ År 1867 utfärdades en första förordning i ämnet, men denna upphävdes redan påföljande år. År 1876 utfärdades nya bestämmelser, vilka blevo gällande till 1901, då genom en förordning av den 14 november tämligen ingående stadganden meddelades angående konseljpresidentens befogenheter; 1901 års förordning är, i de delar, den ej upphävts genom 1925 års lag, fortfarande gällande. De huvudsakliga bestämmelserna i 1901 års förordning äro följande²: konseljpresidenten är ministärens chef (Capo del ministero), och i denna egenskap representerar han kabinettet utåt, upprätthåller enheten i ministeriernas politiska och administrativa verksamhet, ser till att de löften, som ministären givit representation och folk, bli upp-

¹ Jfr Ricciardelli, *Il Capo del governo nel diritto positivo italiano*, 1926; Purpura, *Il primo ministro nell'ordinamento positivo italiano*, *Rivista di diritto pubblico* 1928.

² Texten hos Parpagliolo, *Codice costituzionale*, sid. 138 ff.

fyllda, framlägger lagförslag, som gälla statsförvaltningens allmänna organisation, hålles underrättad om alla utrikespolitiska meddelanden av vikt och om alla förslag till beslut, som skola underskrivas av konungen, med rätt att uppskjuta deras genomförande och framlägga desamma till ministerkanseljens prövning. Vidare kontrasignerar kanseljpresidenten besluten om utnämning av andra ministrar, sammankallar ministerkanseljen och leder dess förhandlingar samt kontrasignerar, jämte vederbörande fackminister, sådana beslut, som varit föremål för behandling i kanseljen.

I realiteten har naturligtvis kanseljpresidentens betydelse varit skiftande, beroende på de personliga kvalifikationer och den politiska ställning, som ämbetets innehavare ägt. I det hela torde likväl kunna påstås, att kanseljpresidenten framträtt som regeringens och parlamentsmajoritetens verkliga ledare. Visserligen har partisplittringen varit stor och regeringarna ha regelmässigt varit stödda av flera tillfälligt samverkande partier; någon parlamentarism efter engelskt mönster, med kanseljpresidenten såsom chef för ett enhetligt majoritetsparti, har aldrig funnits i Italien. Men då skiljelinjerna mellan partierna varit jämförelsevis vaga och dessa ofta hållits samman mera av personliga förhållanden än av bestämda intressen eller idéer, har möjlighet funnits för skickliga parlamentariker att tillvinna sig obestridd ledning inom de av skilda fraktioner bestående block, som fungerat som regeringsunderlag. Dépretis, Crispis och Giolittis kanseljpresidentperioder äro de främsta exemplen härpå; kanseljpresidenten har, ehuru stödd på koalitioner med växlande sammansättning, under långa tider lyckats bibehålla en dominerande maktställning.

Den omvandling, som partiväsendet undergick efter världskriget och som kom till klart uttryck vid 1919 års val, förändrade i viss mån den italienska parlamentarismens karaktär och därmed även kanseljpresidentens ställning. De personliga parlamentsfraktionerna, ledda av politiker såsom Salandra, Giolitti och Nitti, smulto samman, under det att de kring fast utformade program samlade rikspartierna vuxo. De största av de sistnämnda partierna, socialisterna och katolska folkpartiet, besatte ungefär hälften av kammarens 508 platser; socialistpartiets representation växte från ett femtiotal till mer än 150 mandat, det nybildade folkpartiet erövrade 100 platser. Då man icke ville eller kunde etablera regeringssamverkan med socialisterna — väsentligen på grund av partiets fortsatta vacklande mellan revolutionär och parlamentarisk taktik — blev resultatet, att varje regering måste söka stöd hos folkpartiet; detta parti var också under de närmast följande åren, utom under en kortare tid (under Nittis kanseljpresidentskap), representerat i regeringen. Folkpartiets ledamöter i de skilda regeringarna uppträdde emellertid helt som ombud för sitt parti, med uppdrag att tillse, att de krav, partiets uppställt som villkor för inträde i regeringskoalitionen, blevo uppfyllda; de designades av partiet och utträdde ur regeringen på partiets order. Även inom andra borgerliga parlamentsgrupper gjorde sig i viss mån lik-

nande tendenser gällande. Följden blev, att den italienska parlamentarismen, tidigare utmärkt av grupperingen kring vissa politiska ledare och ett dominerande inflytande hos dessa, ombildades till en slags fraktionsparlamentarism, starkt erinrande om den tyska; regeringsledamöterna blevo i första rummet representanter för vederbörande partier och regeringens handlande dirigerades i stor utsträckning genom partifraktionernas beslut. Konseljpresidentskapet sjönk under dessa förhållanden med nödvändighet i betydelse; de tre sista ministärerna före fascismen, Giolitti, Bonomi, Facta, angiva tydligt utvecklingens riktning. Genom kammarupplösningen 1921 sökte Giolitti åstadkomma en ändring; det nationella block, som bildades med front mot socialisterna och folkpartiet, lyckades emellertid icke vinna den seger, på vilken man hoppats, och svårigheterna vid regeringsbildningen blevo allt större. Med ministären — eller kanske rättare de tre på varandra följande ministärerna — Facta kan det nya systemet sägas ha löpt linan ut. Facta själv var en andra-rangspolitiker av Giolittis fraktion, som varken sökte eller kunde utöva någon verklig ledning, och medlemmarna i hans regering voro nästan undantagslöst politiker av samma typ; landets främsta statsmän stodo utanför regeringen och gjorde endast genom partifraktionerna sitt inflytande gällande. Konseljpresidentskapet hade degraderats till ett tomt ordförandeskap.

Med ministären Mussolinis bildande i oktober 1922 inträdde en ny genomgripande förändring, som i viss mån kan sägas innebära en återgång till äldre förhållanden. Regeringen Mussolini var visserligen till en början en koalitionsministär, i vilken alla deputeradekammararens större borgerliga partier, även katolska folkpartiet, voro representerade; först småningom, under loppet av de tre följande åren, utträdde de icke-fascistiska ministrarna ur regeringen och denna blev rent fascistisk. Men redan från början dominerades regeringen avonseljpresidenten; övriga medlemmar av regeringen fungerade i huvudsak som fackministrar, utan större inflytande i centrala politiska frågor. Enskilda ministrar avgingo vid flera tillfällen påonseljpresidentens begäran; solidariskt ansvar ministrarna emellan erkändes ej såsom tidigare. I olikhet med tidigare ledandeonseljpresidenter vann emellertid icke Mussolini sin starka ställning i första rummet genom parlamentarisk skicklighet och förmåga att till enhetligt arbete samla skilda parlamentsfraktioner, utan på grund av sitt chefskap för de militärt organiserade, till revolutionberedda fascistiska organisationerna. Ehuru till formen parlamentarisk, var hans styrelse alltså i realiteten snarast en oparlamentarisk diktatur; Mussolini själv kritiserade också ständigt det parlamentariska systemet och förklarade fascismen, icke parlamentet, vara sitt väldes verkliga stöd.

För de faktiska maktförhållandena hade därför den förändring i kammararens sammansättning, som åvägabragtes genom de 1924 enligt en föregående år beslutad ny vallag hållna valen, jämförelsevis ringa betydelse. Efter dessa val ägde fascisterna och till dem nära anslutna

grupper två tredjedels majoritet i deputeradekammaren; då efter Matteottmordet flertalet oppositionsgrupper dragit sig från kammarens arbete (den s. k. aventinska oppositionen), var den antiministeriella fraktionen i kammaren reducerad till ett fåtal — även sedan den under vintern 1924—1925 förstärkts med en rad representanter, som vid 1924 års val samarbetat med fascismen.

1925 års lag framstår i huvudsak som ett försök att i viss utsträckning legalisera det förhållande mellan konseljpresidenten å ena sidan, ministären i övrigt och representationen å den andra, som faktiskt uppstått redan genom Mussolinis övertagande av regeringen. Här, som på så många andra områden, har fascismen, såsom dess ledare pläga uttrycka saken, låtit handlingen gå före normen. Icke alldeles utan skäl kunde man emellertid vid lagförslagets framläggande jämväl påstå, att lagen anknöte till äldre traditioner.¹

Tämligen snart efter ministären Mussolinis bildande framfördes i ledande fascistiska organ förslag om en rättslig reglering av regeringens, enkannerligen konseljpresidentens ställning. Redan i början av år 1923 yrkade en av de fascistiska ledarna, Bianchi, i en uppmärksamman tidskriftsartikel på att konseljpresidenten skulle designeras av deputeradekammaren, men sedermera under en tid av fem år behålla sitt ämbete, ansvarig endast inför konungen, ej inför parlamentet.² Konseljpresidenten skulle få titeln kansler, och det är sannolikt det tyska rikskanslerskapet under kejsardömet, som föresvävat Bianchi — ehuru väl konseljpresidenten, i motsats till den tyska rikskanslern, skulle utses på parlamentariskt sätt. På andra håll framkastades tanken, att konseljpresidenten alltigenom borde få samma ställning som de tyska rikskanslererna före 1918 ansågos hava haft.³ I själva verket är det tydligen Bismarcks rikskanslerskap, med dess relativa oberoende av både monark och representation, som tjänat som mönster. Det väsentliga i dessa och andra förslag är att man vill omgärda konseljpresidentens faktiska maktställning med legala garantier och i samband härmed modifiera eller upphäva det parlamentariska systemet.

I den kommitté, de adertens kommitté, som i januari 1925 tillsattes för att undersöka det konstitutionella läget och som i juli samma år avgav ett vidlyftigt betänkande, berördes även hithörande frågor.⁴ Kommittén uttalade i betänkandet, att konseljpresidenten borde ha en verkligt dominerande ställning inom regeringen och konstaterade med tillfredsställelse, att detta varit fallet under ministären Mussolini. Det ansågs likväl ej lämpligt att skrida till rättslig normering på detta område; kommittén tog uttryckligen avstånd från

¹ Jfr justitieministern Roccos motivering för lagen (Rocco, *La trasformazione dello stato*, 1927, sid. 195 ff.).

² Förslaget refereras av Ferrari, *Le régime fasciste italien*, 1928, sid. 122 f.

³ Jfr t. ex. Pellizzi, *La riforma dei poteri*, Gerarchia 1924.

⁴ *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionale*, 1925, särskilt sid. 39 ff., 81 f.

inrättande av en institution sådan som »minister-kansler, minister-kardinal eller stor-vesir, varpå främmande länder erbjuda exempel, men som torde vara alltför främmande för våra traditioner».¹ För att underlätta konseljpresidentens ledande och koordinerande verksamhet föreslogs upprättande av en särskild byrå under konseljpresidentens omedelbara chefskap, men i övrigt ifrågasattes icke någon reform på denna punkt. Däremot förordade kommittén vissa modifierationer i det i praxis följda parlamentariska systemet; bl. a. skulle misstroendevota icke behöva leda till en regerings avgång annat än under vissa angivna betingelser. Dessa förslag blevo endast i ringa mån av direkt betydelse för det konstitutionella reformarbetet under de följande åren.

Sedermera fick en av kommitténs ledamöter, Barone, i uppdrag att utarbeta ett separat förslag till reglering av konseljpresidentens befogenheter. Barones utkast diskuterades den 6 oktober 1925 av fascismens stora råd,² blev där godkänt, och torde i huvudsak ha legat till grund för det lagförslag, som justitieministern Rocco den 18 november samma år framlade för deputeradekammaren. Förslaget behandlades, såsom nära nog alla regeringsförslag under de senaste åren, ytterst raskt och antogs under ringa opposition³ av båda kamrarna; endast i senaten ägde en ytterst kort debatt rum. Den nya lagen utfärdades, såsom nämnt, den 24. december 1925.⁴

De ur konstitutionell synpunkt viktigaste bestämmelserna i lagen återfinnas i art. 1—4 och art. 6. I övrigt innehåller lagen en rad stadganden av blandad karaktär, rörande konseljpresidentens rang, straff för brott mot konseljpresidentens person o. s. v., stadganden, som endast medelbart äro av konstitutionellt intresse såsom markerande konseljpresidentens särställning.

I art. 1—3, som innehålla de grundläggande bestämmelserna om förhållandet mellan monark, konseljpresident och övriga ministrar, stadgas i huvudsak följande.⁵

¹ Sid. 40.

² Jfr *Il Gran consiglio* nei primi sei anni dell'era fascista, sid. 186 f.

³ De i deputeradekammarens arbete icke deltagande oppositionsgrupperna protesterade energiskt mot förslaget; man återvände dock ej, såsom ifrågasattes, till kammaren för att bekämpa det.

⁴ Texten hos Parpagliolo, a. a. sid. 135 ff.

⁵ Art. 1—3 lyda:

Art. 1.

Il potere esecutivo è esercitato dal Re per mezzo del suo Governo. Il Governo del Re è costituito dal primo ministro segretario di Stato e dai ministri segretari di Stato.

Il primo ministro è Capo del Governo.

Art. 2.

Il Capo del Governo primo ministro segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo. Il decreto di nomina del Capo del Governo primo ministro è controfirmato da lui, quello di revoca dal suo successore.

I ministri segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su proposta del

Enligt art. 1 utövas den verkställande makten av konungen genom den kungliga regeringen. Regeringen består av premiärministern och ministrarna, som alla tillika kallas statssekreterare. Premiärministern är regeringens chef.

Enligt art. 2 utnämnes och avskedas regeringschefen av konungen och är inför konungen ansvarig för regeringens allmänna politik. Övriga ministrar utnämnas och avskedas av konungen på förslag av regeringschefen. De äro ansvariga gentemot konungen och regeringschefen för alla åtgärder inom deras ministerier.

Enligt art. 3 leder regeringschefen ministrarnas arbete, avgör mellan ministrarna uppkommande meningsskiljaktigheter, sammankallar ministerkonseljen och är ordförande i denna.

Bestämmelserna äro, såsom synes, tämligen vagt utformade. I det hela giva de snarare en antydning om det läge, som uppstått efter Mussolinis regeringstillträde, än fast utformade kompetensnormer.

Först och främst är av intresse, att lagen antyder, ehuru icke klart utsäger, att monarken ej personligen äger utöva de befogenheter, som principiellt tillkomma honom. Under det att 1848 års förf., art. 5, stadgar, att »konungen ensam tillhör den verkställande makten», utövas enligt lagen denna makt av konungen *genom regeringen*; uttrycket »den kungliga regeringen» (*il governo del re*), som icke förekommer i författningen, men tidigare, även i lagar, använts såsom beteckning för monark och ministär såsom enhet,¹ definieras i lagen såsom omfattande endast ministärens medlemmar, icke monarken. Bestämmelsens innebörd klarlades av Rocco i motiveringen för lagförslaget.² Rocco framhöll, att enligt lagen Italien ej bleve en konstitutionell stat i egentlig mening — såsom exempel på sådana stater nämndes Förenta staterna och det tyska kejsardömet — ty ett konstitutionellt statskick innebär, att statschefen tillika vore regeringschef och att ministrarna — den tyske rikskanslern åberopades som exempel — icke rättsligen hade någon exekutiv befogenhet, även om de faktiskt innehade makten; i Italien skulle däremot statschefen icke vara regeringschef, d. v. s. icke personligen utöva den verkställande makten. Detta förhållande markeras ytterligare därav, att regeringschefen förklaras vara ansvarig gentemot monarken för regeringens allmänna politik.

Detta moment i lagen kan sägas legalisera ett ända sedan författ-

Capo del Governo primo ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri.

I sottosegretari di Stato sono nominati e revocati dal Re, su proposta del Capo del Governo di concerto col ministro competente.

Art. 3.

Il Capo del Governo primo ministro dirige e coordina l'opera dei ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, convoca il Consiglio dei ministri e lo presiede.

¹ Exempel hos Tingsten, Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget, 1930, sid. 175, 177.

² Rocco, a. a. sid. 202.

ningens tillkomst faktiskt föreliggande förhållande. Till erfarenheterna under den fascistiska regimen anknyter lagen mera direkt, då den stadgar, att premiärministern — det är att märka, att ordet konseljpresident ej, såsom t. ex. i 1901 års förordning, brukas — är regeringschef, alltså chef för det organ, genom vilket de monarken principiellt tillkommande befogenheterna skola utövas. Härigenom skapas alltså ett nytt statsorgan — premiärministern-regeringschefen — med långt mera betydande funktioner än de, som enligt tidigare bestämmelser tillkomma konseljpresidenten. Rörande dessa funktioner stadgas ytterligare, att premiärministern leder ministrarnas arbete, avgör tvistefrågor dem emellan, sammankallar och presiderar i ministerkonseljen samt att ministrarna utnämns och avskedas på förslag av honom samt äro ansvariga för honom lika väl som inför konungen. Enligt dessa bestämmelser blir premiärministern ett mellanled mellan monarken och ministrarna, ett förhållande, som ytterligare understrykes av bestämmelsen, att han är ansvarig inför monarken för regeringens politik. Med viss rätt har sagts, att enligt lagen premiärministern övertar de funktioner, som tidigare i praxis tillkommit ministerrådet. »I grunden ligger den fundamentala nyheten i den nya lagen däri», skriver en författare,¹ »att regeringschefen träder i stället för ministerkonseljen. Under det att tidigare det organ, som samlade de enskilda ministrarna till gemensam handling, var ministerkonseljen, har det nu blivit premiärministern, regeringschefen.» Lagens syfte vore, yttrade justitieministern under debatten i senaten, att premiärministern ensam skulle ha den politiska ledningen; ministerrådet skulle endast tjänstgöra som medhjälpare och rådgivare.²

Av lagens stadgande, att konungen utnämner och avskedar premiärministern och att denne inför konungen är ansvarig för regeringens politik, har man ofta dragit slutsatsen, att genom lagen det parlamentariska systemet upphävts; regeringen skulle ej längre vara parlamentariskt ansvarig inför kammaren och monarken skulle vid sitt tal av premiärminister stå helt oberoende av representationen.³ Denna uppfattning kom tillsynes jämväl i det utlåtande, som vederbörande kammarutskott avgav rörande lagförslaget.⁴ Å andra sidan har hävdats att denna fråga ej alls beröres av lagen.⁵ I såväl justitieministern Roccas motivering till förslaget som den av deputeradekammarens sekretariat utarbetade kommentaren till lagen uttalades, att förhållandet mellan regering och representation vore av rent poli-

¹ Purpura, a. a. sid. 123.

² Rocco, a. a. sid. 205.

³ Jfr Leibholz, Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts, 1928, sid. 29, och La structure de l'état fasciste, Les documents de la vie intellectuelle 1930, sid. 448 ff.; Miceli, Il primo ministro, Critica fascista 1927; Rende, Lo spirito della legislazione fascista, Rivista internazionale di filosofia del diritto, 1927, sid. 330.

⁴ Atti parlamentari, camera dei deputati, sess. 1924—25, n. 621 A.

⁵ Ricciardelli, a. a. sid. 35; Maraninà, La divisione dei poteri e la riforma costituzionale, 1928, sid. 82 ff.

tisk natur och icke kunde göras till föremål för legal reglering; enligt denna ståndpunkt skulle, synes det, lagen ej ha någon direkt betydelse för det parlamentariska systemet.¹

Att närmare ingå på detta i sällsynt grad rent akademiska spörsmål torde ej vara påkallat. Det synes vara tillräckligt att fastslå, att parlamentarismen i Italien berott uteslutande på politisk praxis och ej stadfästas genom någon lagbestämmelse, att 1925 års lag icke, lika litet som 1848 års författning, berör detta spörsmål och att den alltså ej hindrar, att tidigare praxis följes.

I art. 4 givas vissa specialbestämmelser, som nära anknyta till de förut refererade. Sålunda stadgas, att ministeriernas antal, organisation och verksamhetsområden regleras genom kunglig förordning, på förslag av premiärministern. Härigenom löstes den gamla tvistefrågan, huruvida bestämmelser av angiven art skulle meddelas genom förordning eller genom lag; under 1900-talet hade i regel lagstiftningsvägen använts. Vidare stadgas, att premiärministern genom kunglig förordning kan anförtros ledningen av en eller flera ministerier; även tidigare hade en minister kunnat förordnas att förestå flera ministerier, men endast ad interim. Med stöd av denna bestämmelse har Mussolini under vissa perioder fungerat som chef för icke mindre än fem eller sex departement. I dylika fall har premiärministern enligt lagen rätt att självständigt delegera utövningen av vissa av sina befogenheter till vederbörande understatssekreterare.

I art. 6 tillägges premiärministern vissa befogenheter i förhållande till representationen. Sålunda får ingen fråga upptagas på kamrarnas dagordningar utan premiärministerns samtycke. Om ett lagförslag förkastas av en av kamrarna, kan premiärministern besluta att det samma, sedan tre månader förflutit, skall upptagas till ny behandling, varvid ingen diskussion, utan endast hemlig omröstning skall äga rum; endast om ändringar vidtagits i det ursprungliga förslaget, få dessa ändringar — men icke förslaget i övrigt — debatteras. Likaledes har premiärministern befogenhet att, då ett förslag avslagits av den ena kammaren, det oaktat framlägga det till behandling i medkammaren. Dessa bestämmelser innebära direkta författningsändringar; i förf. art. 56 stadgas nämligen, att ett lagförslag, som förkastats av ett av de tre lagstiftande organen — konungen och de båda kamrarna — icke kan bli föremål för vidare behandling vid samma parlamentssession. Slutligen skall enligt art. 6 gälla, att ett lagförslag, som godkänts av den ena kammaren och av den andra antagits med

¹ Rocco, a. a. sid. 200; *Bollettino parlamentare*, 1927, n. 1, sid. 26. I slutet av motiveringen till förslaget gjordes dock uttalanden av i viss mån annan karaktär. Genom lagen bleve den italienske premiärministern icke »con assoluta precisione» likställd med konseljpresidenten i parlamentariska stater. Ty i dessa stater vore premiärministern »blott parlamentsmajoritetens mandatarie, vars ställning formellt bekräftas av statschefen». I Italien åter »är premiärministern den erkände ledaren för de väldiga politiska ekonomiska och moraliska makter, som finnas i landet och äro representerade i parlamentet, och värderingen av dessas betydelse lämnas åt statschefen» (Rocco, a. a. sid. 202). Dessa uttalanden äro, såsom synes, ytterst dunkla.

vissa ändringar, vid den förnyade behandlingen i den kammare, som godkänt förslaget oförändrat, endast kan debatteras i avseende å de av den andra kammaren beslutade ändringarna.

Viktigast av dessa bestämmelser är givetvis den, som ger premiärministern beslutanderätt i avseende å kamrarnas dagordningar. Genom detta stadgande skulle, framhölls i Roccas motivering, kabinettets ställning stärkas och missbruket med rent politiska kammardebatter stävjas; det vore dock ej meningen, att stadgandet skulle tillämpas på så sätt, att parlamentet hindrades att i rimlig utsträckning diskutera ministärens verksamhet.¹ De utomordentliga möjligheter till regeringskontroll över kamrarna, som stadgandet ger, äro emellertid uppenbara.

Övriga bestämmelser i art. 6 äro av mindre betydelse. Särskilt förtjänar framhållas, att de stadganden, som ersätta art. 56 i 1848 års författning, motiveras av att under senare tid blivit vanligt att räkna en hel legislaturperiod som en enda session; avslag å ett förslag från en kammars sida har därför medfört, att förslaget icke kunnat ånyo upptagas förrän under nästkommande legislaturperiod.

Den summariska redogörelse för 1925 års lag, som lämnats, visar den oklarhet och halvhet, som vidlåder detta, liksom så många andra, moment i det fascistiska lagstiftningsarbetet. Lagen utgår från det författningsspolitiska läge, som kännetecknar det nutida Italien: den fascistiske partichefens faktiska envælde. Fascismens ledare ha här, som på andra punkter, velat legalisera de bestående förhållandena. Men hänsynen till traditionella, hos vissa grupper av det italienska folket och även i den internationella opinionen djupt rotade föreställningar ha avhållit från alltför genomgripande legala reformer. Man har antytt, icke klart uttalat, vad som åsyftats. Konungen, i realiteten utan makt, förklaras icke blott inneha utan även utöva den verkställande makten, men han utövar den *genom* regeringen, för vilken premiärministern är chef. Parlamentets makt lämnas i princip orubbad, men vissa inskränkningar i denna genomföras; i grunden framstå dessa som föga betydelsefulla, då regeringen faktiskt är parlamentets herre. I själva verket uppnås vid försöken att legitimera fakta snarast det motsatta; klyftan mellan rätt och realitet framstår än påtagligare. Detta förhållande kan sägas gälla den sista, likaväl som den första, av de stora fascistiska författningsreformerna: lagstiftningen om fascismens stora råd.

II. Lagstiftningen om fascismens stora råd.

Några månader efter bildandet av ministären Mussolini, den 12 januari 1923, sammankallade konseljpresidenten ett antal av de fascistiska ledarna — medlemmar av regeringen och representanter för partiets skilda organisationer — till överläggning rörande partiets

¹ Rocco, a. a. sid. 200 f.

hållning i vissa frågor.¹ Dylika överläggningar blevo sedermera vanliga och utbildades till en fast institution; på detta sätt uppstod fascismens stora råd, vilken benämning inom kort kom till användning på den nya institutionen. Detta råd är alltså ett resultat av den fascistiske ledarens självständiga initiativ; det var icke, enligt vid denna tid gällande partistatut, något organ för partiet. Mussolini bestämde vilka personer, som skulle inkallas i rådet,² beslutade fritt rörande rådets sammanträden och överläggningsämnen samt fungerade som rådets ordförande.

Vid sina första sammanträden diskuterade rådet endast frågor rörande det fascistiska partiets organisation och därmed nära sammanhängande spörsmål. Redan under våren 1923 började emellertid Mussolini till rådets förberedande prövning framlägga frågor rörande regeringens allmänna politik, särskilt förslag, avsedda att av regeringen föreläggas parlamentet. Småningom blev det praxis, att alla viktigare projekt behandlades i rådet, oftast innan de upptogos i ministerkanseljen. Rådet blev sålunda en slags officiell partikanselj vid sidan av ministerrådet, en utveckling, som sannolikt väsentligen betingades därav, att under den fascistiska regimens första år även icke-fascister voro medlemmar av ministären. Att rådets överläggningar i realiteten voro av större betydelse än ministerkanseljens torde icke vara föremål för tvivel. Det var främst i rådet, som riktlinjerna för den fascistiska politiken diskuterades och fastställdes; sedan rådets mening inhämtats i en fråga, var denna faktiskt avgjord, och överläggningarna i ministerkanseljen blevo av ringa eller ingen betydelse.

Inom det fascistiska partiet framträdde rådet omedelbart, vid sidan av Mussolini, såsom ledande. Genom kort tid efter rådets bildande beslutade ändringar i partiets stadgar fastslogs detta förhållande. I det 1926 beslutade partistatutet stadgas, att rådet är fascismens högsta organ och beslutar om partiets handlingsprogram på alla områden; härjämte bestämmes, att vissa personer (såsom ministrarna, medlemmarna av partiets direktorium, ledarna för de främsta organisationerna inom partiet) skola vara självskrivna medlemmar av rådet, ordföranden (Mussolini) obetaget att i rådet inkalla även andra.

Genom lagen om väl av ledamöter i deputeradekammaren den 21 maj 1928 tilldelades rådet en utomordentligt viktig statlig funktion. Enligt lagen skall nämligen rådet, sedan förslag framställts av vederbörande organisationer, upprätta den lista på kandidater till kammaren, som skall framläggas till folkomröstning. Det är alltså närmast rådet, som utser kammarens ledamöter; folkets medverkan är i första hand begränsad till omröstning en bloc angående rådets kandidater. Genom lagen uppstod den egendomliga situationen, att en institution,

¹ Jfr här och för det följande främst den av det fascistiska partiet utgivna publikationen *Il Gran consiglio nei primi Sei anni dell'era fascista*, 1927.

² Innan det nationalistiska partiet sammanslogs med det fascistiska, inkallades även de nationalistiska regeringsmedlemmarna i rådet.

vars sammansättning och verksamhet icke var legalt reglerad, ägde ett dominerande inflytande vid valet av representationens ena hälft. Redan vid framläggandet av det nya vallagsförslaget betonades, att en särskild lag rörande rådet under dessa förhållanden vore nödvändig. På hösten 1928, alltså innan den nya vallagen tillämpats, framlade också regeringen ett lagförslag i ämnet och detta förslag antogs under ringa opposition av båda kamrarna.¹ Lagen utfärdades den 9 december 1928.

Genom denna lag stadfästes rådet (Il Gran Consiglio del Fascismo) i sin ställning som på en gång statsorgan och organ för det fascistiska partiet. Denna egendomliga dubbelställning kommer klart till synes redan i bestämmelserna om rådets sammansättning (art. 2—8). Rådets ordförande är regeringschefen; denne sammankallar rådet, när han så finner lämpligt, och bestämmer fritt rådets dagordning. Såsom rådets sekreterare fungerar det fascistiska partiets sekreterare; till denne kan ock regeringschefen, då han själv är förhindrad, uppdraga att sammankalla rådet och att presidera i detta. I övrigt består rådet dels av vissa statsämbetsmän, dels av det fascistiska partiets högsta dignitärer. Principiellt indelas medlemmarna i tre grupper: de, som äro medlemmar av rådet »under obegränsad tid», de, som äro medlemmar under den tid de bekläda vissa poster inom statsförvaltningen eller inom partiet, och de, som av regeringschefen utnämnas till medlemmar för viss period, tre år.

Enligt bestämmelserna i 1928 års lag var antalet medlemmar av de båda förstnämnda kategorierna tämligen stort, mellan 50 och 60. Genom en i december 1929 antagen lag reducerades emellertid antalet högst betydligt; lagen motiverades därmed, att rådet borde vara en smidigt arbetande och därför fåtalig församling, »en regimens generalstab».² Enligt den nya lagen höra till den första gruppen de s. k. kvadrumvirerna, de fyra ledarna av marschen mot Rom, till den andra gruppen senatens och deputeradekammarens presidenter, vissa ministrar (utrikes-, inrikes-, finans-, undervisnings-, jordbruks- och korporationsministrarna), den italienska akademiens president, de två vicesekreterarna i det fascistiska partiet, chefen för den fascistiska milisen, ordförandena i de fyra fascistiska konfederationer, som representera arbetsgivare- och arbetareorganisationerna inom industri och åkerbruk; det stora flertalet medlemmar av den andra kategorien innehava alltså sina platser i kraft av monarkens eller regeringschefens beslut, d. v. s. utses av regeringen. Antalet självskrivna medlemmar i stora rådet är alltså, regeringschefen och partisekre-

¹ En utförlig redogörelse för den parlamentariska behandlingen i *Bollettino parlamentare*, 1928, n:r 3, sid. 59 ff. Lagtexten är även här återgiven. — Bland de många kommentarerna till lagen kunna nämnas: Petrone e Ronchi, *La legge sul Gran consiglio*, 1929; Raneletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello stato italiano*, *Rivista di diritto pubblico* 1929; Ferracin, *La figura costituzionale del gran consiglio*, *Riv. di dir. pubbl.* 1929; Meloni, *La legge sul Gran Consiglio del fascismo*, *Il foro amministrativo* 1929; Gentile, *La legge del Gran consiglio*, *Educazione fascista* 1928.

² Jfr *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1929, doc. N. 325 och 325 A.

teraren inberäknade, för närvarande endast 23. Att märka är, att de personer, som enligt lagen äro självskrivna medlemmar av rådet, genom kungligt dekret kunna berövas sina rådsplatser.¹

Vidare kan, såsom nämnt, premiärministern utnämna personer till medlemmar av rådet för en period av tre år; det enda villkor, som uppställs, är, att vederbörande skola vara »väl förtjänta om fosterlandet och den fascistiska revolutionens sak». Personer, som i denna ordning blivit medlemmar av rådet, kunna på samma sätt, genom beslut av regeringschefen, berövas sitt medlemskap. Genom dessa bestämmelser är regeringschefens dominerande inflytande i rådet ytterligare garanterat.

Beträffande rådets principiella ställning stadgas i art. 1, att rådet är »l'organo supremo, che coordina e integra² tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione dell'ottobre 1922». Denna ytterligt allmänt formulerade bestämmelse visar den utomordentliga betydelse, som lagstiftarna tillerkänna den nya institutionen. Denna skall personifiera den nya regimen och framstå som dess sammanhållande och livgivande kraft.

Rådet har enligt lagen dels beslutande, dels rådgivande befogenheter, reglerade i art. 11—13. Den ojämförligt viktigaste bland de förra är den redan i 1928 års vallag stadgade, upprättandet av den lista på kandidater till deputeradekammaren, som förelägges valmännen. I övrigt inskränker sig rådets beslutskompetens till partiangelägenheter; sålunda har rådet att besluta om partiets stadgar och program. Märkligt är, att på detta sätt genom lagstiftning det fascistiska partiets förhållanden regleras; partiet betraktas såsom statsorgan.³ Om sättet för beslutsfattande inom rådet givas inga bestämmelser.⁴ Lagstiftarna synas ha förutsatt, att enighet inom rådet alltid skall föreligga, vilket med hänsyn till regeringschefens faktiskt dominerande ställning inom rådet är förståeligt.

I huvudsak är emellertid rådet, såsom lagen särskilt betonar, ett konsultativt organ. På beslut av regeringschefen kan rådet höras i alla politiska, ekonomiska och sociala frågor av nationellt intresse. I allmänhet är sålunda inhämtandet av rådets mening fakultativt. Men i vissa fall måste rådet höras, nämligen enligt art. 12 i alla frågor av konstitutionell karaktär. Vissa lagförslag skola, stadgar art. 12 vidare, alltid anses vara av dylik karaktär, nämligen förslag, som gälla följande frågor: 1) tronföljden och kronans ställning; 2) stora rådets, senatens och kammarens sammansättning och befogenheter;

¹ Detta enligt den egendomliga bestämmelsen i art. 6, som säger, att personer, som enligt lagen skola vara medlemmar av rådet, måste genom kungligt dekret erkännas i denna sin egenskap och att detta erkännande i samma ordning kan återkallas.

² Ordet »integrare» användes i fascistisk terminologi på samma sätt som »integrieren» inom den riktning i tysk statsvetenskap, som främst representeras av Smend.

³ De 1929 beslutade lagändringarna innehålla, utöver bestämmelserna om stora rådet, en rad stadganden om partiets organisation.

⁴ Om rådets arbetssätt stadgas endast, att förhandlingarna äro hemliga.

3) regeringschefens ställning; 4) exekutivens befogenhet att meddela rättsnormer; 5) bestämmelser om den korporativa organisationen; 6) förbindelserna mellan staten och påven; 7) traktater, som gälla förändringar i statens eller koloniernas territorier.

Det förtjänar särskilt påpekas, att genom dessa bestämmelser ett förut icke existerande formellt grundlagsbegrepp införes i italiensk rätt. En visserligen icke alltför betydande skillnad mellan behandlingen av konstitutionell lag och vanlig lag upprättas; i egentlig mening konstitutionella lagförslag måste föreläggas stora rådet för yttrande. Det materiella omfånget av detta grundlagsbegrepp är i lagen icke uttömmande angivet; lagen förutsätter tydligen, att även andra frågor än de särskilt uppräknade äro av principiellt konstitutionell karaktär.

Stora rådet har vidare en viktig konsultativ befogenhet i avseende å fyllande av vakanser inom regeringen. Enligt art. 13 skall rådet, på initiativ av regeringschefen, upprätta ett förslag till besättande av regeringschefsposten i händelse av vakans. Detta förslag, som torde kunna upptaga vare sig ett eller flera namn, hålles hemligt, till dess vakans inträder; förslaget överlämnas då till monarken. Ett liknande förslag upprättas för fyllande av vakanser inom regeringen i övrigt; lagen betonar likväl uttryckligen, att genom stora rådets förslagsrätt i detta hänseende regeringschefens särskilda befogenheter i fråga om utnämning av ministrar — enligt lagen den 24 december 1925 — icke skall lida intrång. Överhuvud äro, såsom av lagtexten klart framgår, de av rådet upprättade förslagen icke bindande; rådets förslag ha, såsom vid lagförslagets framläggande framhölls, endast rent politisk betydelse.¹

Det i realiteten viktigaste momentet i detta stadgande — och i lagen överhuvud — är säkerligen bestämmelsen, att rådet skall upprätta förslag till efterträdare åt regeringschefen. Härigenom skapas nämligen en legal möjlighet för regeringschefen att genom stora rådet designera sin efterträdare. Även om någon lagbestämmelse icke finnes, skulle, under förutsättning av den rådande regimens bibehållande, med all sannolikhet det stora rådet vid ombyte av regeringschef de facto träffa avgörandet; det väsentliga i den legala regleringen på denna punkt är, att förslag upprättas, innan vakans inträtt, d. v. s. i realiteten av regeringschefen själv.

Någon direkt betydelse för representationens ställning till regeringsbildningen ha dessa bestämmelser icke; en parlamentarisk praxis är fortfarande teoretiskt möjlig. Men stadgandet om stora rådets förslagsrätt utgår tydligen från den faktiska maktlöshet, som kännetecknar den italienska representationen; rådet erhåller legalt den

¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1924—28, doc. n. 2189, sid. 7. Egendomligt nog har det gjorts gällande, att regeringschef, respektive andra ministrar, måste väljas bland de av rådet föreslagna; jfr Meloni, a. a. Ståndpunkten söknar varje stöd i lagen och torde stå ensam inom litteraturen; jfr övr. anförda arbeten.

ställning i avseende å regeringsbildning, som tidigare på visst sätt enligt praxis tillkommit deputeradekammaren.

Lagen om stora rådet har såväl i den politiska diskussionen som i den vetenskapliga litteraturen betecknats som kronan på fascismens författningsverk; de starkaste ord ha använts för att framhäva lagens betydelse och det stora rådets centrala ställning i den nya regimen. Särskilt betonas, att den nya institutionen på en gång är statens och det fascistiska partiets högsta organ, och att härigenom fascismen helt identifieras med staten. Rådet blir en symbol för den fascistiska revolutionens definitiva seger och får härigenom en mystisk »integrerande» karaktär.

Uttalanden av denna art kunna icke undanskymma förhållandet, att rådet för närvarande, lika väl som ministären, väsentligen är ett redskap i regeringschefens hand, det är, såsom en tysk författare uttalat, »nur der verlängerte Wille des Diktators».¹ Lagens omedelbara praktiska betydelse torde, såsom förut betonats, främst ligga däri, att regeringschefen får möjlighet att genom rådet designera sin egen efterträdare. Givetvis är dock ej uteslutet att sådana förvandlingar i läget kunna inträda, att den faktiska makten övergår från regeringschefen till rådet; så länge den nuvarande regeringschefen kvarstår, torde rådet i varje fall ej komma att intaga en ledande ställning, även om rådsmedlemmarnas yttranden i vissa fall kunna påverka diktatorns beslut.²

Herbert Tingsten.

Befolkningsrörelsen Statistiska centralbyrån har nu utkommit år 1926. med sin berättelse över Befolkningsrörelsen år 1926. Härmed har centralbyrån, såsom tidigare signalerats, återgått till årliga berättelser över befolkningsrörelsen i likhet med förhållandena till och med år 1917. Textavdelningen har härvid dock betydligt inskränkts dels i allmänhet, dels också beträffande vissa retrospektiva tabeller, vilka ansetts kunna utgå för tillfället med hänsyn till att berättelsen för år 1927 väntas utkomma om endast några månader.

Den föreliggande berättelsen, som enligt referentens mening i flera avseenden utmärker sig genom en större klarhet och — givetvis — en större koncentration än tidigare årsberättelser, innehåller en hel del som synes särskilt värt att uppmärksammas. Därbland må nämnas dels de relativa födelse- och giftermålstal, som uträknats för olika yrkesgrupper, dels de s. k. reproduktionstalen. Dessa senare beräkningar, vilka infördes redan i berättelsen för år 1924—1925 ha nu

¹ Heller, Europa und der Fascismus, 1929, sid. 73.

² Det stora rådet jämföres ofta, till synes väsentligen på grund av namnligheten, med andra rådsinstitutioner, särskilt rådet i republiken Venedig. Jfr t. ex. Trentin, Les transformations récentes du droit italien, 1929, sid. 230 ff. Dylka jämförelser synas, sådan situationen för närvarande är, vara utan intresse.

dels omräknats för år 1925 med utgående från de nya dödlighetstabellerna för åren 1921—1925, dels också beräknats för år 1926 med användande av samma dödlighetstabeller. Genom omräkningen visar sig 1925 års reproduktionstal stiga från 0,895 till 0,958, en stegring, som synes särskilt anmärkningsvärd, enär den visar, att förbättringar i dödligheten hava ett avsevärt inflytande på reproduktionsmöjligheterna. Reproduktionstalet för år 1926 visas vara lika med 0,914. Såsom jag påvisat i en artikel i Ekon. Tidskr. i år räcker det med en högst obetydlig förbättring av giftermålsintensiteten för att höja ett dylikt reproduktionstal över enheten och sålunda skapa betingelser för en fortskridande folkökning. Emellertid har nativiteten sedan 1926 ytterligare avsevärt nedgått (den var år 1929 15,2 ‰ mot 16,8 ‰ år 1926). Men även en sådan nedgång låter sig kompensera genom en relativt lindrig ökning av nuptialiteten. Om Sverige haft t. ex. Frankrikes giftermålsintensitet skulle reproduktionstalet fortfarande stå väl över den kritiska nivån (1,0).

S. D. W.

Statistikens organisation Det torde finnas få länder, där statistik i Sovjet-Ryssland. Den intar en så framskjuten plats som i våra dagars Ryssland. Detta beror till en del därpå, att planer för den ekonomiska kursen och utvecklingen utarbetas i förväg för hela landet, varvid statistiken har en stor uppgift att fylla. Denna centrala ställning i förvaltningen fick statistiken först fr. o. m. år 1925, i det att den statistiska centralbyrån då blev ett eget ministerium eller folkkommissariat. Ämbetsverkets chef blev även medlem av folkkommissariernas råd, d. v. s. av det organ, som utövar den högsta myndigheten i Sovjet-Unionen.

Denna består av sex republiker, och var och en av dessa äger en central statistisk byrå med inom varje administrativ enhet lokala organ. Dessa sex statistiska byråer lämna i sin tur alla nödiga uppgifter till folkkommissariernas råd och framför allt till den s. k. »Gosplan», som är namnet på den statskommission, vilken utarbetar planerna för den kommande utvecklingen inom landet och som direkt sorterar under arbets- och nationella försvarsrådet, ett högsta råd för alla ekonomiska frågor. Statistiken står alltså i Ryssland i hög grad i politikens tjänst samt är det instrument, varav de styrande använda sig för att med siffror motivera de förändringar i olika avseenden, som påbjudas. Man torde kunna definiera statistikens roll sålunda: att studera landets viktigaste naturtillgångar, att uppvisa den ekonomiska utvecklingen och den omvandling, som alltfört sker såväl ekonomiskt som socialt, samt slutligen att söka ange den framtida utvecklingen enligt de politiska besluten.

De centrala statistiska byråerna, såväl Unionens som de olika republikernas, bilda följande departement:

1. Departementet för jordbruksstatistik.

Nästan all jordbruksstatistik utarbetas i den för hela riket gemensamma statistiska byrån. Endast några få publikationer utgivas av ministeriet för jordbruksekonomi. För att bl. a. få reda på jordbrukets produktion anordnas en enquête på våren efter sådden och en på hösten i och för uppvärdering av skörden. Under hela sommaren erhåller man dessutom rapporter, som insamlas av de olika byråerna. På grund av de driftsformer, som jordbruket f. n. har, nämligen å ena sidan en privat och å den andra en kollektiv och statlig, måste det självfallet förefinnas svårigheter vid utarbetandet av jordbruksstatistiken. För att intränga i de komplicerade problemen, som uppstå, begagnar man sig av olika rapporter och enquêter rörande ekonomiska frågor och kooperativa och kollektiva jordbruk etc.

2. Departementet för industristatistik.

En del av denna statistik utföres dock i det ministerium, som kallas för högsta rådet för nationalekonomi och som framför allt sysselsätter sig med den industri, som direkt sorterar under staten. Industristatistiken omfattar två skilda delar: a) de stora industrierna samt b) den mindre industrien. Den förra gruppen omfattar de fabriker, som sysselsätta minst 16 arbetare, därest fabriken drives med motorkraft, varom icke skola 30 arbetare sysselsättas för att höra hit. För att få besked om den större industrin uppsätter man a) såväl månatliga som årliga rapporter, b) en kvartalsrapport, speciellt ägnad åt studiet av produktionen, c) en redogörelse beträffande truster och syndikat samt andra industriella sammanslutningar och slutligen d) en särskild rapport för att kunna studera nyuppförandet av järnbruk och fabriker. Resultatet av bearbetningen av det material, som inkommer, publiceras sedan dels i en månadsbulletin och dels i en statistisk tidskrift.

3. Departementet för arbetsstatistik.

Utarbetandet härav är fördelat dels på arbetsdepartementet och dels på centrala rådet för yrkessammanslutningar. Arbetsstatistiken behandlar följande områden:

- 1) Antalet löntagare (efter huvudgrupper).
- 2) Arbetslösheten (månatliga rapporter).
- 3) Medelarbetstiden (månatliga rapporter).
- 4) Inkomst- och dyrtidsindex (månads- och kvartalsrapporter).
- 5) Löntagarnas familjebudget (månads- och årsrapporter).
- 6) Arbetskonflikter.
- 7) Socialförsäkring och arbetarskydd.
- 8) Olika yrkesorganisationer.

Utöver här uppräknade områden utarbetas dessutom för vissa grenar mera detaljerade rapporter rörande t. ex. fabriker och järnbruk, transportväsendet, arbetslösheten, arbetslösheterna etc.

4. *Departementet för statistiken om varuutbytet.*

Denna statistik omfattar flera grenar och redogör för de olika procedurerna vid utbytet av produkterna, såsom transport, lager- och reservtillgång, priser och prisindex etc. Likaså behandlar den finansstatistik, avseende bl. a. statsbudgeten och budgeten för de olika administrativa enheterna, import-, mynt- och kreditstatistik. Denna sistnämnda gren ansluter sig till den statistik, som bearbetas i finansdepartementet och vari ingå centrala statsbanken, ministeriet för handel och transport, kooperativa föreningarna samt börserna.

De viktigaste grenarna av den statistik, som utarbetas efter samarbete med de statistiska byråerna i andra ministerier, äro:

A. Transportstatistiken, vilken omfattar dels transportmedlen och transportvägarna, såsom järnvägar, handelsflottan, automobiler etc. och vars utarbetande sker i transportministeriet, dels även statistiken rörande varornas cirkulation, såsom värde, kvantitet, destinationsort, tariffer etc. och vars bearbetning huvudsakligen utföres i statistiska centralbyrån, som publicerar månadsrapporter om varucirkulationen. Ävenså utgives en årlig berättelse härom i samråd med transportministeriet.

B. Statistiken över inrikeshandeln, som behandlas i flera arbeten av mera allmän karaktär och som statistiska centralbyrån publicerar. Särskilt gäller detta statistik belysande tillgången på olika sädesslag samt råvaror för industrin. Andra publikationer av mera begränsad omfattning utkomma genom handelsdepartementets försorg, som huvudsakligen även har hand om utarbetandet av handelsstatistiken.

C. Pris- och indexstatistiken belyses av statistiska centralbyrån i flera publikationer avseende särskilt grosshandels- och minuthandelsprisen. Även statistiska byrån inom handelsdepartementet och några andra institutioner syssla med prisstatistik, ehuru av mera speciell och begränsad natur.

D. Finansstatistiken behandlar statens samt de olika administrativa enheternas budget. Den förra åligger det finansdepartementets statistiska byrå att utarbeta, den senare åter utföres i statistiska centralbyrån.

E. Myntstatistiken bearbetas huvudsakligen i statsbankens och finansdepartementets statistiska byråer. Den egentliga kreditstatistiken, omfattande organisationen och verksamheten av de lokala kreditinstitutionerna, bankernas verksamhet, affärskrediten och de lokala sparbankerna ombesörjes av statistiska centralbyrån, under det att finansministeriet bl. a. handhar statistiken om emissionerna och handeln med statsobligationer.

5. *Departementet för socialstatistik.*

Detta departements publikationer ansluta sig till de av medicinalstyrelsen, skolöverstyrelsen och justitiedepartementet utgivna arbetena. Här urskiljas fem olika avsnitt:

- 1) Befolkningsrörelsen i egentlig mening samt folkräkningarna.

2) Allmän hälsovårdsstatistik, till vilken de olika republikernas hälsovårdsbyråer lämna material.

3) Bostadsstatistik, varvid särskild uppmärksamhet ägnas byggnader, uppförda av kooperativa sammanslutningar.

4) Undervisningsstatistik, som behandlar icke blott den högre och lägre undervisningen utan även yrkesundervisningens olika grenar.

5) Statistiken om de sociala anomalierna, som omfattar brottmåls-, självmords-, alkoholstatistik etc.

6. *Departementet för statsekonomi.*

Inom statistiska centralbyrån har man skapat ett särskilt departement, som har till uppgift att redogöra för den ekonomiska utvecklingen och som står i intim kontakt med den förut nämnda »Gosplan». Två särskilda arbeten, som avse att lämna en beskrivning rörande de statsekonomiska förhållandena, publiceras, nämligen dels syntetiska tablåer om produktionsmedlen samt dels tablåer om den ekonomiska och tekniska utvecklingen.

7. *Institutet för utforskandet av de ekonomiska konjunkturerna.*

Detta, som tidigare var knutet till finansdepartementet, lyder sedan 1928, på grund av dess utpräglad statistiska karaktär, under statistiska centralbyrån samt samarbetar med »Gosplan». Institutets uppgift är a) att samla det material av olika slag, som kan vara till nytta vid utarbetandet av olika ekonomiska index samt att månads-, kvartals- och årsvis offentliggöra dessa, b) att analysera dessa tablåer och söka ge en bild av det ekonomiska läget i landet för varje period samt c) att utföra vetenskapliga undersökningar rörande de frågor, vilka ha avseende på de ekonomiska konjunkturerna.

8. *Institutet för utexperimenterandet av statistiska metoder.*

Detta arbete sker givetvis i intimt samarbete med övriga departement. F. n. består institutet av tre sektioner, nämligen a) sektionen för statistikens teori, b) sektionen för jordbruksstatistik och c) sektionen för industristatistik.

Inom den närmaste framtiden skola ytterligare sektioner organiseras, först och främst då en sektion för statistiken om varuutbytet.

9. *Departementet för allmän administration och finanser.*

Anordningen av arbetet inom statistiska centralbyrån, uppgörandet av dess finansplan samt övervakandet av dess bibliotek och inventarier påvilar detta departement.

10. *Ämbetsverket för publiceringen av statistiska centralbyråns arbeten.*

Förutom utgivandet av centralbyråns talrika publikationer har ämbetsverket hand om publiceringen av tvenne viktiga tidskrifter,

nämmligen den månatliga Statistisk Tidskrift («Statisticheshoe Obosrenie») och den kvartalsvis utkommande Statistikens Budbärare («Statistichesky Vestnik»).

Som synes utgöra de olika statistiska departementen och instituten ett väldigt maskineri, där den förnämsta platsen intages av statistiska centralbyrån, vars chef, vilket förut påpekats, är medlem av folkkommissariernas råd och följaktligen medlem av kollegiet för den statliga statistiken. Övriga medlemmar härav äro cheferna för de olika statistiska departementen. Kollegiet avgör de stora principfrågorna, uppgör programmet för den eller den undersökningen etc. Men den största frågan vid början av varje år rör sig om planen för det statistiska arbetet för kommande år. I en särskild kommitté åter, vars medlemmar bestå icke blott av kollegiets medlemmar och andra ledamöter av statistiska centralbyrån utan även av representanter från de statistiska byråerna inom andra ministerier, fattas beslut beträffande sådana delar av arbetet, vilka av särskilda skäl icke böra utföras inom centralbyrån utan inom det eller det ministeriet.

Två gånger om året, i juni och under höstens lopp, sammankallas en konferens av direktörerna för de olika republikernas statistiska byråer, där man planlägger de olika arbetena och huru uppgifterna skola fördelas på olika händer. Planen går därpå till nämnda kollegium, som i sin tur returnerar den till »Gosplan», under det att de olika republikernas statistiska byråer uppgöra liknande arbetschema för resp. republiker.

E. O. Wiklund.

Rudolf Funke-stiftelsen Institutet för »Weltwirtschaft und »Seeverkehr» har anhållit om intagande i tidskriften av följande meddelande:

»Gemäss Artikel 6 der Satzungsurkunde der Rudolf Funke-Stiftung des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel wird das folgende Preisausschreiben verkündet:

Die internationale Verflechtung der volkswirtschaftlichen Konjunkturen.

Die Konjunkturentwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart ist an Hand von typischen Beispielen unter dem Gesichtspunkt zu untersuchen, inwieweit die verschiedenen volkswirtschaftlichen Konjunkturen hinsichtlich ihres zeitlichen Verlaufs, ihrer Intensität und sonstigen Eigenart übereinstimmen oder nicht übereinstimmen. Hierbei sind nicht nur die verschiedenen Perioden der kapitalistischen Entwicklung, sondern auch die Beziehungen zwischen den Konjunkturen verschiedenartiger Wirtschaftsgebiete (z. B. Industrie-, Rohstoff- und Agrargebiete) zu berücksichtigen. Mit dieser empirischen Darstellung ist eine historisch-theoretische

Analyse der nachweisbaren einseitigen oder wechselseitigen Beeinflussungen zu verbinden. Hierbei soll die verschiedenartige typische Gestaltung herausgearbeitet werden, in der sich die internationale Ausbreitung von Konjunkturen vollzieht. Die Rolle der massgeblichen psychischen und materiellen Faktoren (z. B. Spekulation, technische Neuerungen, Wanderungen, Aussenhandel, Kapitalbewegungen) in diesem Prozess ist zu klären. Die allgemeinen Probleme der konjunkturtheoretischen Ursachenforschung sind nicht in den Vordergrund zu stellen, doch soll der Bearbeiter prüfen, inwiefern sich die von ihm entwickelte Theorie der internationalen Konjunkturverflechtung in die allgemeine Konjunkturtheorie einfügt.

Die Beteiligung an dem Preisausschreiben steht sowohl einzelnen Forschern als auch Arbeitsgemeinschaften und Instituten offen.

Die beste Bearbeitung wird mit dem Rudolf Funke-Preis in Höhe von 18,000 RM nebst der goldenen »Rudolf Funke-Medaille« ausgezeichnet. Das Institut behält sich vor, nicht preisgekrönte Arbeiten zu erwerben.

Die Arbeiten sind in Schreibmaschinenschrift (5 Ausfertigungen) in deutscher oder englischer Sprache bis zum 31. Dezember 1932 dem Direktions-Sekretariat des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel einzureichen. Sie müssen mit einem Kennwort bezeichnet sein; dieses Kennwort ist zugleich auf einem beiliegenden Briefumschlag anzubringen, der Name und Adresse des Verfassers enthält. Bei Kollektivarbeiten sind die Namen sämtlicher Mitarbeiter zu nennen.

Das Amt des Preisrichters haben die folgenden Herren übernommen:

- Professor Dr. A. Aftalion, Universität Paris.
 - Professor Dr. L. Birck, Universität Kopenhagen.
 - Professor Dr. B. Harms, Universität Kiel.
 - Professor Dr. E. Lederer, Universität Heidelberg.
 - Professor Dr. Wesley C. Mitchell, Columbia Universität, New York, U. S. A.
 - Professor Dr. H. Robertson, M. A., Universität Cambridge.
 - Professor Dr. J. Schumpeter, Universität Bonn.
 - Präsident Professor Dr. E. Wagemann, Universität Berlin und Deutsches Institut für Konjunkturforschung.
- Kiel, im Juni 1930.

Institut für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel.
Harms.»

LITTERATURGRANSKNINGAR.

N. HERLITZ: *Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag*. Sthlm 1926—30 (XXIV + 594 sid.). Pris 16: 50.

Föreliggande arbete, som redan genom sin benämning från behandling uteslutit ej mindre konungens administrativa och ekonomiska lagstiftning än även den allmänna kyrkolagstiftningen, avser å andra sidan såväl lagstiftning enligt RF § 87: 1 som ock speciallagstiftning i teknisk mening och viss normbildning på beskattningens och statsregleringens område, men däremot icke grundlagsstiftning. Det är sålunda ett ganska säreget lagstiftningsbegrepp, som här lägges till grund för framställningen, och i varjt fall ett lagstiftningsbegrepp, som icke är specifikt svenskt, oaktat arbetet rör sig kring svensk rätt. Förf. hävdar dessutom i sitt förord den, från svensk rättssynpunkt egendomliga satsen, att undersökningar, som tidigare gjorts, exempelvis angående grundlagsstiftningen »på grund av sakens natur endast i begränsad mån kunnat tjäna till belysning av lagstiftningens centrala problem»: efter min tanke förhåller det sig alldeles tvärtom, då de »centrala problemen» äro för grundlagsstiftning och annan lagstiftning, speciellt i Sverige, alldeles de samma, helst när man, med författaren, bortser från »den roll, som lagstiftningsaktens produkt, den färdiga lagförfattningen, spelar i rättslivet». Vad författaren avsett att behandla, anger han emellertid själv i förordet vara »sådana i vissa bestämda former (samfällda beslut av konung och riksdag) företagna akter, som för nutida praxis te sig som lagstiftning i mera egentlig mening», och en närmare belysning av detta uttalande har han sökt ge i § 18, som handlar om »lagstiftningsmaktens allmänna innebörd» (sid. 150 ff.), men som knappast utreder vad man kunnat här förvänta, nämligen vilka akter för nutida praxis te sig som »lagstiftning i mera egentlig mening». Tvärtom framgår av denna paragraf allenast, att förf. här kort och gott åsyftar den lagstiftning, som helt eller delvis anknyter till RF § 87: 1, alldeles oavsett vad »nutida praxis» uppfattar som »lagstiftning i mera egentlig mening».

Framställningen av detta ämne har förf. på det sätt disponerat, att han i ett första kapitel redogör för »lagstiftningens problem i modern statsvetenskap och politik», däri han alltså ger en till sitt

syfte statsvetenskaplig inledning till den följande utredningen av den statsrättsliga frågan om svensk lagstiftning i ovan angivet omfång. Andra kapitlet utgör en författningshistorisk inledning till samma utredning och handlar om »lagstiftningens utveckling i Sverige». I tredje kapitlet framlägger förf. sin uppfattning av »lagstiftningens innebörd enligt svensk statsrätt» och börjar därmed sin åsyftade statsrättsliga utredning, för att i de båda följande kapitlen framställa dels »lagstiftningsförfarandet enligt svensk statsrätt», dels till sist »lagstiftningens område enligt svensk statsrätt». Denna disposition innebär egentligen, att förf. under gemensam titel sammanfört tre särskilda uppsatser, vilka visserligen äga med varandra ett visst, men icke i och för sig nödvändigt sammanhang; sammanförandet har emellertid haft den verkan, att de båda första avhandlingarnas rent statskunskapliga karaktär även återverkat på den sista, som dock anger sig själv såsom avsedd att vara statsrättslig.

* * *

Den första av dessa tre uppsatser rör sig på den teoretiska politikens område. Förf., vars styrka väsentligen ligger på ett helt annat fält, nämligen det historiska, där han gjort värdefulla insatser, har i allmänhet en stark benägenhet att, när det gäller teoretiska ting och principiella spörsmål, ej blott själv se, utan också ofta betona och framhåva dessas svårighet, även om de icke i verkligheten torde vara svårare än teori och principer i allmänhet äro. Detta är måhända i sin mån förklaringen därtill, att förf., när han ger sig in på dessa områden, alltför ofta begränsar sig till vad som redan är commune bonum men tillika däri inlägger eller därur utläser problem, som knappast numera eller alltid äro vare sig problem eller än mindre centrala problem. Åtminstone har jag, vid genomläsningen av denna första uppsats eller detta första kapitel i arbetet fått intrycket, att antingen rör sig förf. i periferien eller ock sysslar den moderna politiska teorien med problem, som i den form de här fått knappast äro några problem — eller ock, och den möjligheten vill jag icke förneka, ligga dessa s. k. problem på ett för mig oåtkomligt plan.

Härmed må emellertid vara huru som helst, för min del måste jag bestämt bestrida riktigheten redan av förf:s första sats, att »begreppen lag och lagstiftning hava mer än några andra satt sin prägel på hela den moderna författningsutvecklingen och äro för all nutida *statsrätt*¹ av grundläggande betydelse», och likaså, av förf:s därpå följande andra sats, att principerna härför i de olika författningarna »äro i sina allmännaste drag snart sagt överallt de samma» (sid. 1). Visst har det länge härskat en stark, men numera tämligen bruten, övertro på lagstiftningens underbara förmåga att råda bot

¹ Kursiveringen av anmälararen.

på allt, men denna övertro har varken för den teoretiska eller praktiska *statsrätten* spelat någon större, än mindre grundläggande roll, och lika litet äro författningarnas principer i fråga om lagstiftningens reglerande enhetliga, icke ens om man med lagstiftning ej menar något annat än beslut av en folkrepresentation oavsett beslutets innehåll. Man vet aldrig riktigt, vad förf. åsyftar, då han talar om lag och lagstiftning. Han vidrör visserligen skillnaden mellan formell och materiell lag, men det framgår icke av sammanhanget, att denna skillnad för hans framställning har någon väsentlig betydelse. Om man med lag menar lag i rent materiell mening, d. v. s. en rättsnorm, oavsett i vilken ordning den tillkommit, så är det visserligen klart, att lag i denna mening faller utanför framställningen. Men däremot är det ingalunda klart, om förf. i verkligheten blott avser lag i teknisk mening, d. v. s. materiell lag, som tillika är formell (= tillkommen i viss ordning), eller lag i blott formell mening, d. v. s. beslut, som ej innehåller någon rättsnorm, men tillkommit i den för teknisk lag föreskrivna ordningen. Åtskilligt av vad förf. nu uttalar om lagstiftningen äger giltighet allenast i fråga om teknisk lag, annat allenast i fråga om rent formell lag, men förf. hänför det alltsammans till ett odifferentierat lag- och lagstiftningsbegrepp med den påföljd, att invändningar måste göras mot nästan alla de satsar förf. framför, just därför att något verkligt enhetligt lagstiftningsbegrepp icke finnes, utan under detta har i olika statens grundlagar sammanförts rätt så olika ting. Det enda, som möjligen kunde med full sanning sägas, vore, att lagstiftningsbegreppet i rent formell mening genomgående behärskar de doktrinella författningar, som byggt på folksuveränitetens grund, men detta rent formella begrepp kan knappast med fördel göras till föremål för någon enhetlig undersökning, vilket däremot det tekniska begreppet både kan och bör: då måste också allt, som blott gäller om lagstiftning i formell mening, hållas borta från ämnet, något som dock icke av förf. iakttagits — hade så skett, skulle förf:s uttalanden exempelvis å sid. 2, sid. 35 o. s. v. säkerligen blivit annorlunda formade.

Det största intresset knyter sig i första kapitlet dels till folkomröstningsinstitutets behandling, dels till frågan om överflyttning av lagstiftningsmakt. Vad förstnämnda spörsmål angår, har förf. emellertid väsentligen blott anknutit till folkomröstningskommitténs utredningar, såsom han också själv anger (sid. 25, noten), och den fråga, som kunnat erbjuda ett verkligt intresse ur vetenskaplig synpunkt, nämligen den om förhållandet mellan teknisk lagstiftning och referendum eller folkinitiativ, beröres av förf. endast helt flyktigt i inledningen till § 4. Beträffande åter det andra spörsmålet om delegation och nödsituationer, såsom det av förf. i en parentes betecknats (§ 8), är förf:s framställning mera givande, även om den icke någonsin går på djupet.

*

*

*

Andra kapitlet, innehållande den andra av de tre avhandlingarna, är utan tvivel arbetets yppersta del. Den klara och översiktliga framställning av lagstiftningens utveckling i Sverige, som förf. här ger, är given av en historiker, som behärskar sitt ämne, och förtjänar väl att läsas och begrundas ej blott av den historiskt intresserade, utan lika mycket av dem, som ägnat sina krafter åt statsrätt och juridik i allmänhet. Förf. börjar med landskapslagarnas tid och följer utvecklingen under landslagen genom enväldet och ständerväldet fram till tiden efter 1772, däri vår egen tid inbegripen. Det finnes åtskilligt, som talar för den enhetliga behandling förf. ger utvecklingen efter 1772 utan att göra 1809 till något särskilt märkesår. För den, som känner förf:s »Grunddragen av det svenska statsskicket historia» (1928), är denna sammanställning av tiden efter 1809 med tiden 1772—1809 redan känd och dess riktighet försvagas ingalunda av vad förf. nu i sin specialöversikt över lagstiftningens utveckling har framställt.

* * *

Huvudavhandlingen i arbetet utgöres emellertid av undersökningen i tredje och följande kapitel ang. lagstiftningen enligt svensk statsrätt. Här börjar förf. med en framställning av den svenska statsrättens lagbegrepp, sådant det förelegat och föreligger i praxis och språkbruk. Helt kan jag icke ansluta mig till förf:s meningar; så betvivlar jag att civillag, kriminallag och kyrkolag kunna identifieras med civilrätt, kriminalrätt och kyrkorätt; väl är det sant, att lagen och rätten kunna identifieras, oavsett tillkomstsättet, men så snart en specificering skett, såsom i sagda tre uttryck, sker också en betydelseförskjutning på det sätt, att uttrycket lag avser allenast skriven rätt — annan rätt »stiftas» heller icke, och sedvanerätt, som på dessa områden kan uppstå, kommer icke heller till stånd genom konung och riksdag, såsom RF § 87 förutsätter i fråga om skriven sådan rätt eller lag. Därför torde det ock vara felaktigt att, med förf., anse lag i dess av förf. eljes riktigt angivna tredje betydelse (sid. 149) av en urkund, som utgör resultatet av en lagstiftningsakt, oavsett om denna akt avser stiftande eller ändring av viss författning, icke omfattas av grundlagstexterna — det må vara, att historiskt så kan hända förhåller sig, ehuru jag ej är därom övertygad, men principiellt och systematiskt gör det så icke. Däremot är förf:s historiska exposé av utvecklingsförloppet i fråga om förhållandet mellan lag, förordning och författning både klar och riktig, även om den icke ger något väsentligt nytt. Lika riktig är den sammanfattning av de olika betydelser ordet lag numera har i vårt statsrättsliga språkbruk, allenast man strängt fasthåller, att alla de urkunder, varom författaren talar, måste innehålla rättsnormer för att kunna betecknas som lagar, d. v. s. måste vara lagar i teknisk mening (= i både formell och materiell mening) — att såsom förf. gör beteckna vissa av

dem (sid. 150) med det särskilda uttrycket »lagförfattningar» synes dock icke vara nödigt eller ens lämpligt.

Förf. övergår härefter till vad han kallar den sålunda bestämda lagstiftningsmaktens »allmänna innebörd» — ett med avseende å innehållet i framställningen mindre lyckligt beteckningssätt — och den första fråga han där upptager till behandling är den, huruvida RF har »någonting att säga om lag i allmänhet». Mot bakgrunden av vad förf. själv utvecklat i närmast föregående § om det svenska lagbegreppet, synes hela frågan vara obehövlig och svaret givet. Emellertid visar sammanhanget och förf:s egen hänvisning till sitt första kapitel, att frågan egentligen torde vara den, huruvida RF använder beteckningen lagstiftning i samma allmänna, rent formella bemärkelse som en del utländska författningar, för att beteckna riksdagens uppgift och verksamhet. Och att så icke är fallet, är ju en sedan gammalt känd och erkänd elementär sanning. Däremot kan jag icke dela förf:s uppfattning, att den samfällda lagstiftningsmakten enligt svensk rätt skulle vila »uteslutande på en uppräknig av särskilda ämnen, som enligt grundlagarna skola regleras i denna ordning». Tvärtom, sedan man väl fastslagit, att det rent formella lagstiftningsbegreppet är fullständigt främmande för svensk grundlag, och att den materiella lagstiftningen icke heller däri reglerats enhetligt, återstå endast två möjligheter, den ena att grundlagen generellt uppdelar den materiella lagstiftningen på olika organ eller att den genom speciell enumeration eller uppräknig hänvisar viss sådan lagstiftning till vissa organ och den obestämda resten till andra. Nu är uppenbart, att, om sistnämnda väg följdes, skulle detta, med den anordning regeringsformen genomgående erhållit, betyda, att den materiella lagstiftningen vore ett kungligt prerogativ, i den mån undantag ej gjorts till förmån för riksdagens medverkan, men en sådan tolkning kan ju omöjligen vidhållas, då RF § 89 i ty fall vore, vad dess huvudstadgande angår, både överflödig och ofullständig. I själva verket förhåller det sig på det sätt, att grundlagen uppdelat den materiella lagstiftningen i två stora delar och generellt förlagt dessa, den ena såsom allmän lagstiftning enligt RF § 87 under konung och riksdag, den andra såsom speciell eller ekonomisk-administrativ enligt RF § 89 under konungen allena, dock med möjlighet för denne att från sitt område genom enumeration överföra flera eller färre ämnen till den allmänna lagstiftningen. Därför blir RF § 87 i sin helhet, icke genom någon lösryckt sats däri, just ett generellt stadgande, som har »någonting att säga» om lag i allmänhet, så vitt denna är allmän lag. Det är sant, att i RF § 87 talas om allmän civil-, kriminal- och kyrkolag, men att häri se en uppräknig, vore att alldeles bortse från huvudordet »allmän lag» — de tre beteckningarna åsyftade endast att förtydliga och karakterisera detta sistnämnda uttryck. Sant är också, att efter 1809 i regeringsformen införts ett flertal specialstadganden, som onekligen synas innebära ett, må vara aldrig sammanfört, uppräknande av ämnen, som falla under den tekniska lagstiftningen — förf. redogör för dem i kort

sammandrag — men undersöker man saken närmare, är tydligen icke fråga om någon verklig enumeration, vare sig exemplifierande eller uttömmande, utan antingen om ett beträffande viss detalj kompletterande av den i § 87 givna karakteristiken (detta när hänvisning skett till sagda § 87), eller om ett supplerande därav med avseende å frågor, som i och för sig icke kunna med visshet hänföras vare sig till området »allmän lag» eller till det i RF § 89 angivna området. Ett supplerande kan emellertid ske även genom praxis och har så skett, exempelvis i vad gäller hela den moderna sociallagstiftningen, vilken väl är allmän lag, men icke träffas av karakteristiken i övrigt i RF § 87. Det vill dock synas, som menade förf., att genom denna och övriga paragrafer, där det talas om teknisk lagstiftning, ett visst område vore avgränsat, där sådan lagstiftning är vad han kallar »obligatorisk» och »exklusivt kompetent»: då likväl, såsom redan sagts, § 87 ej innehåller någon enumeration, utan en generell regel, blir denna avgränsning varken särdeles fast eller av någon som helst juridisk betydelse.

Förf. skiljer därefter mellan lagstiftning i mera begränsad mening, då ny lag stiftas, och i mera vidsträckt mening, då däri ingår även upphävande, ändring eller förklaring av redan stiftad lag. Denna skillnad kan ju icke bestridas, men väl att den har någon betydelse ur lagstiftningssynpunkt. Ej heller har förf. rätt, då han menar, att den vidsträcktare betydelsen av lagstiftning blir den naturliga, om man utgår från det formella lagbegreppet — tvärtom spelar detta efter min tanke härvid ingen som helst roll, utan grunden till den s. k. vidsträcktare betydelsen av lagstiftningstermen ligger i denna lagstiftnings eget väsen, såsom en analys därav snart skulle giva vid handen. Ej heller kan jag riktigt följa förf. i hans utläggning av vad en »obligatorisk» lagstiftning har för verkningar. Väl kan man, med förf., säga, att grundlagens lagstiftningsregler medföra rättslig makt att lagstifta och att lagstiftning rättsligen ej kan ske i annan ordning, så vitt fråga är om lagstiftning i teknisk mening. Men i dessa satser kan man icke, såsom förf. dock gör, inlägga vare sig att en dylik lagstiftning, om dess innehåll »är ett annat än grundlagarna tillstådja», skulle sakna »lagstiftningens verkningar», eller att andra statsakter än dylik lagstiftning, vilkas innehåll enligt grundlag skulle kräva lagstiftning, ej skulle kunna åstadkomma lagverkningar. I själva verket synes förf. här taga med ena och giva med andra handen: han konstaterar nämligen, att nullitet i dylika fall icke kan utan vidare påstås, att olika möjligheter föreligga, men att han icke ingår på någon undersökning av dessa verkligt intressanta problem, och han betonar samtidigt, att förhållandet egentligen är det, »att vissa slags handlingar äro förbjudna», nämligen de som framträda med anspråk på att verka såsom lagstiftning utan att vara detta, samt att det oaktat sådana handlingar trots allt kunna faktiskt dräga med sig de avsedda verkningarna! Statsrättsligt ligger saken så, att grundlagen allenast dels fastställer, på vad sätt en teknisk lagstiftning rättsligen skall komma till stånd.

om den skall anses formellt riktig, dels förbjuder såväl konung som riksdag-ätt i annan ordning införa rättsnormer, som höra till det område, där teknisk lagstiftning förutsättes; men grundlagen stadgar intet som helst angående verkningarna av vare sig detta förbuds överträdande eller av lagstiftningsordningens användande inom annat område.

Förf. övergår härefter i § 19 till frågan om lagstiftning i inskränkt mening, varmed han avser skapandet av ett nytt laginnehåll, som blir gällande för framtiden; det hade varit nog, om förf. betonat innehållets nödvändiga karaktär av rättsnormer, utan särskilt framhävande av nyhetsmomentet, som i grunden är tämligen likgiltigt, ehuru förf., såsom förut anmärkts, därvid fästade ett alltför stort avseende och t. o. m. ägnar över 5 sidor åt frågan, huruvida förnyande av redan given lag och reproduktion av gällande lag fordrar tekniskt lagstiftningsförfarande (sid. 176—181), utan att han uppnår annat än man visste förut, nämligen att man måste skilja mellan olika fall och att i ett vart av dessa svaret ger sig självt. Det samma kan sägas om förf:s behandling i § 20 av frågan om lags upphävande och ändring. På verkningarna av lagstiftningsakten ingår förf. ej, utan nöjer sig med några allmänna, tämligen intetsägande fraser, och upptager (sid. 165 ff.) endast spörsmålet om konung och riksdag utan ny lagstiftning kunna åsidosätta eller rubba redan given utan att denna själv ger befogenhet härtill. Svaret är så självklart, att spörsmålet icke behövt framställas. Alldeles det samma gäller det också behandlade spörsmålet om lagens möjliga eller icke-möjliga perpetuitet (sid. 167). Större intresse erbjuder frågan om provisorisk lagstiftning (sid. 169 ff.), varmed förf. avser ej blott lagar, vilkas giltighet är tidsbestämd, utan även lagar, vilkas innehåll hänför sig till förhållanden, som endast under viss tid äro för handen: sammanförandet av dessa båda artskilda slag är knappt lyckligt — till det senare skulle exempelvis rekvisitionslagen höra, som dock väsentligt skiljer sig från t. ex. kristidslagstiftningen eller försökslagstiftningen, men förf. synes heller icke lägga någon vikt vid detta sammanförande. Att en lagstiftning av rekvisitionslagens typ är grundlagsenlig, lär ej kunna bestridas, då grundlagen själv föreskrivit, att en dylik rekvisitionslag skall finnas. Men ej heller de i mera egentlig mening provisoriska lagarna äro grundlagsstridiga. Förf. påstår ingalunda motsatsen, utan blott att deras grundlagsenlighet icke är någon »självklar sak», emedan grundlagen »förutsätter otvivelaktigt såsom det normala tillvägagångendet, att lagen stiftas för obestämd framtid»: detta påstående må äga historisk giltighet beträffande 1809 års grundlagsstiftare — den frågan skall jag ej beröra — men från principiell statsrättslig synpunkt kan icke sägas, att vår gällande grundlag i detta stycke förutsätter någonting alls.

I § 21 behandlar förf. frågan om lagförklaring, varvid det egentligen blir två punkter, som erbjuda intresse, den ena om förhållandet mellan ny lagstiftning och lagförklaring samt lagförklaringens möjliga retroaktiva kraft, den andra om förhållandet mellan lagför-

klaring och motivuttalanden i utskottsbetänkanden och riksdagskrivelser, men i ingendera punkten ger förf. utfömmade eller i det väsentliga bestämda svar. Beträffande retroaktiviteten, torde denna spela en större roll än förf. förmenar, ehuru möjligen mest på det sätt, att genom en lagförklaring kan nås det resultat, att viss tidigare tillämpningspraxis, om vars riktighet ovisshet råder, därigenom vinner fullt erkännande — varmed följer en stärkt rättssäkerhet — under det att ny lagstiftning av samma innehåll skulle medföra alldeles motsatt verkan. Att man det oaktat numera undviker lagförklaringen sammanhänger med den betydelse man börjat tillmätta utskottsuttalanden: om exempelvis en lagförklaringsmotion i nyss nämnda syfte avvisas, sker det vanligen genom ett uttalande i motiveringen, att förklaringen är onödig på grund av att praxis synes vara riktig. Ett dylikt motivuttalande har, om det är enhälligt, viss praktisk betydelse, ej minst för riksdagens båda ombudsmän och därmed för praxis, men saknar all rättslig kraft och binder principiellt på intet sätt tolkning och lagtillämpning. Det samma gäller även i andra fall av utskottsuttalanden och förklaringar i riksdagsskrivelser, vad lagfrågor angår: förf:s ståndpunkt i denna fråga är icke rätt klar, men han synes mest benägen att medgiva en viss rättsverkan åt dylika uttalanden (sid. 195, 196).

Förf. behandlar vidare i detta kapitel frågan om själva lagstiftningsakten och fasthåller därvid den dualistiska ordning, som är för svensk rätt egendomlig, men lägger större vikt vid kungörandet än som principiellt kan anses riktigt, och detta i trots av att han erkänner, att i vissa fall den gamla rikssalsakten, som utgör formen för sanktion enligt svensk rätt — förf. har dock en annan mening och synes anse sanktionsbegreppet egentligen främmande för svensk rätt, vilket ju också kan med fog sägas, så snart man rör sig med blott det utländska begreppet —, medförde lagens ikrafträdande. Principiellt sammanfaller kungörandet icke med promulgerandet eller utfärdandet, vilket egentligen förekommer då rikssalsakten icke äger rum, men förf. gör här ingen skarp åtskillnad, utan fäster sig mest vid det yttre förloppet, där de två akterna lätt kunna sammanblandas. Förf. jämför vidare lagstiftningsakten med avtal enligt privaträtten, men denna jämförelse anges samtidigt icke vara annat eller mera än en liknelse (sid. 210) — som sådan är den överflödigt och blir lätt för läsaren, trots reservationen, vilseledande. Mot förf:s konstruktion (sid. 207 not 4) av ett riksdagens antagande med ändringar av ett kungligt förslag måste allvarliga erinringar resas: att riksdagen i sitt svar i dylika fall förklarar förslaget icke hava kunnat oförändrat antagas, innebär ej, att det delvis antagits, utan anger blott, att det dock lagts till praktisk grund för det riksdagens beslut, som för dess del i stället anmäles — förf:s konstruktion skulle fullständigt upplösa lagbeslutets enhetlighet. Men i god samklang med denna felaktiga konstruktion står förf:s återgivande utan egna invändningar eller kritik av den praxis, som ofta, men felaktigt förekommit, nämligen att HD, resp. lagråd, ej hörts över ett dylikt riks-

dagslagbeslut. Man hade här gärna önskat en ingående kritik i samband med den i sig värdefulla undersökningen av praxis, men en sådan finnes ej. Vad förf. därefter anför ang. begränsningar i lagstiftningsfriheten och ang. villkor i lagstiftningen är juridiskt och praktiskt av föga intresse. Det samma gäller om vad i § 23 utvecklas rörande den urkund, däri lagen fixeras, eller efter förf:s beteckningsätt, »lagförfattningen», såväl med hänsyn till dess text som till dess ingress och övriga tekniska beståndsdelar.

Förf. upptager så i § 24 denna urkund såsom föremål för lagstiftningsakten till undersökning, och därvid först frågan, om K. M:t är pliktig att ge urkunden en förut bestämd form. Frågan är överflödig, så snart man, med förf., i det föregående fastslagit, att lagstiftningsakten är en samfälld akt, men detta hindrar ej förf. att anse två principiellt olika ståndpunkter »tänkbara»: förf. blandar här samman den historiska utvecklingen och den dogmatisk-principiella behandlingen — beträffande den förra ger han åtskilliga värdefulla historiska notiser.

Till sist behandlar förf. i detta kapitel frågan om lagstiftning utan omedelbart stöd i grundlagarna och tager därvid i betraktande såväl vad RF § 89 i sin senare del stadgar som möjligheten av en expansion oberoende härav. Vad angår frågan om § 89, synes åtminstone mig analysen av denna vara skäligen uppkonstruerad och juridiskt betydelslös, och beträffande den senare hänför sig den, såsom förf. själv betonar, till »möjligheten att skapa *formell* lag eller m. a. o. tillämpa det typiska lagstiftningsförfarandet», d. v. s. använda detta för skapandet av annat än rättsnormer — det är dock icke alldeles klart, att förf. menar på samma sätt, därför att hans uppfattning av det materiella lagbegreppet är, såsom redan anmärkts, oklar. I vart fall rör sig förf. i det följande väsentligen icke med fall, då det gäller sådana. Förf. utgår emellertid också från en annan förutsättning, vars riktighet måste bestridas, nämligen de doktrinella författningarnas förutsättning att dessa skola vara uttömmande och utan luckor: det kanske mest karakteristiska för 1809 års RF är, att den icke utgår, principiellt och juridiskt sett, från denna förutsättning — den var en för sin tid avsedd praktisk ordning med avseende å då aktuella maktfrågor, men alls ingen systematisk codex. Därför måste ock vid det resultat, vartill förf. kommer, sättas ett frågetecken — spörsmålet är icke slutgiltigt prövat och utrett, ja själva frågeställningens riktighet kan vara tvivelaktig.

* * *

Huvudavhandlingens andra, d. v. s. arbetets fjärde, kapitel redogör för lagstiftningsförfarandet enligt svensk rätt. Med den disposition förf. givit sitt ämne följer, att denna redogörelse delvis blir ett upprepanande av vad förf. tidigare anfört, ehuru mera gående i detalj.

Framställningen är i huvudsak refererande och elementär, men ger i vissa punkter värdefulla och nya bidrag. Särskilt förtjänar redogörelsen i § 29 ang. lagrådets yttrande i detta avseende allt erkännande för den belysning av praxis, som där ges. Av stort intresse är också förf:s framställning i § 34 om nedläggande och återkallelse samt om verkningarna av initiativ från riksdagens ombudsmän, även om jag icke i allt kan dela förf:s åsikter; i viss mån gäller det samma om redogörelsen i § 39 för promulgation och publikation, varom lämnas åtskilliga historiska notiser av värde. I övrigt rör sig förf. i detta kapitel på ett område, som icke avser allenast lagstiftningen, utan riksdagsarbetets fortgång i allmänhet och framställningen blir därför beröende av delvis andra synpunkter än dem, som beröra förf:s ämne, varav åter i sin ordning följer, att framställningen icke kan bliva allsidig eller ens i de delar, som direkt angå lagstiftningsarbetet, uttömmande och slutgiltig. Att jag i ej så få punkter här har andra meningar än förf., må framhållas, ehuru en diskussion i dessa punkter knappast kan vara lämplig i detta sammanhang.

* * *

Sista kapitlet ägnas åt ett fixerande av lagstiftningens område och kan i och för sig betecknas såsom det till sitt föremål viktigaste i arbetet. Härvid kan utan vidare lämnas i sitt värde vad förf. utvecklar i sina inledande anmärkningar, § 41, och i sin framställning av lagstiftningsmaktens gränser, § 42; delvis innehålla för övrigt dessa paragrafer det samma som tidigare framställts, delvis återkomma synpunkterna på resp. ställen i de följande åt särskilda frågor ägnade paragraferna.

Den första av dessa specialparagrafer, § 43, handlar om allmän civillag och behandlar ett ämne, som kunde behöva en hel avhandling för att fullständigt klarläggas, något som förf. själv är medveten om. Men ämnet är av den vikt och hittills så litet behandlat, att varje bidrag till dess belysande är tacknämligt. Förf. börjar med en tolkning av begreppet allmän civil- och kriminallag med ledning av 1734 års lag för att därefter övergå till en analys av RF:s civillagsbegrepp och dess förutsättningar med beaktande särskilt av »civillagen, såsom allmän» och särskilt av »civillagen såsom bestämd av rättsgrundsatser»(?), varvid förf. framlägger sin uppfattning dels av »grundlagsstiftarnas tankegång», dels av nutida synpunkter på den samma. Vad förf. anför rörande sambandet med 1734 års lag är intet nytt, även om förf:s sammanställning ur rättslitteraturen till belysning av rättssystematiken vid tiden för grundlagens tillkomst har sitt intresse. Av större intresse skulle den exposé ha varit, som förf. därefter ger av utvidgningen genom praxis av området för lagstiftning enligt RF § 87: 1, om denna varit mera ingående och kritisk; särskilt måste beklagas, att förf. förklarar åtskilliga dylika utvidgningar med allenast en utvidgning av civillagsbegreppet, då det, efter min mening,

i verkligheten förhåller sig så, att det *icke* är civillagsbegreppet, som väsentligen utvidgats, utan området för »allmän lag», vilket 1809 var begränsat till civil-, kriminal- och kyrkolag, men numera omfattar vida mera. Sålunda måste ej mindre expropriationslagstiftningen och stadsplanlagstiftningen än även patentlagstiftningen m. m. och främst den sociala lagstiftningen såväl beträffande arbetarförhållanden som beträffande alkoholister, sinnessjuka m. fl. rätteligen anses icke såsom civillag, utan såsom nya delar av den allmänna lagen, grundade i helt nya förhållanden: hade förf. här ingått på en undersökning av gränserna mellan allmän civillag och allmän lag av annat slag — utom kriminal- och kyrkolag — skulle säkerligen mycket värdefulla resultat kunnat ernås. Nu snuddar förf. endast flyktigt vid denna kärnpunkt, och missförstår utvecklingen, då han menar, att här föreligger en utveckling av civilrättsliga förhållanden, må vara att detta missförstånd förefinnes också hos kanske flertalet privaträttsjurister, vilket ju alltid ger en förklaring av, om än intet försvar för samma missförstånd från den politiska rättsforskningens sida.

Vad angår förf:s analys av begreppet »allmän» lag (sid. 459 ff.), är riktigt, att detta begrepp 1809 väl kunde och borde bestämmas genom att ställas i motsats till »samfunds och menigheters» rätt, men som förf. själv påpekar, »redan 1809 var ståndssamhället ställt på avskrivning» (sid. 462), och därav borde också förf. hava föranletts att undersöka, huruvida ej begreppet »allmän lag» samtidigt med denna fortgående förvandling av samhället också förvandlades och vad denna eventuella förvandling innebar. I stället koncentrerar sig förf. på frågan, vad grundlagsstiftarna egentligen ansågo vara civillagens allmänna syfte (sid. 467 ff.). Nu inträffar emellertid det märkliga, att förf:s utredning, som erbjuder verkligt intresse och som synes mig särdeles belysande, knappast äger giltighet, om den, såsom skett, hänföres till civillagsbegreppet, *men väl om den i stället hänföres till begreppet allmän lag*. Allt vad förf. här framställer, äger i verkligheten lika mycket samband med den allmänna kriminallagen och den allmänna kyrkolagen som med den allmänna civillagen, men just detta visar, att det är det »allmänna» lagbegreppets innebörd och utveckling, som det här gäller. Om man därför överallt, där förf. talar om »privaträtten» eller »civillagen» i stället insätter »allmänna lagen», måste man i huvudsak också ansluta sig till förf:s framställning, som med detta förbehåll ger både något nytt och något riktigt. Men naturligtvis är härigenom ingalunda utslutet, att även civillagsbegreppet undergått förändringar och utvidgningar, vilka nu i förf:s framställning sammanvävts med dem, som ägt rum på den allmänna lagens område. Härigenom blir förf:s utveckling av ämnet, särskilt när han (sid. 479 ff.) ingår på frågan om »grundlagsstiftarnas tankegång, bedömd från nutida synpunkter», ej så litet förvirrad och stundom vilseledande. Jag ger förf. rätt däri, att den dualistiska åskådning, som 1809 låg bakom skillnaden mellan allmän lag (enligt förf. »civillag») och lag enligt RF § 89,

numera övervunnits, och att rättsidén genomträngt områden, där den förut varit av mera underordnad betydelse. Men jag kan icke ge honom rätt däri, att tolkningsprincipen nu skulle vara den, att vid förverkligandet av »rättsidéer i egentlig mening» det skulle krävas vare sig allmän lagstiftning eller än mindre, efter förf:s mening, civillagstiftning: i ty fall hade sannerligen ej rättsidén genomträngt förut obehärskade områden, utan man måste här i stället undersöka, dels vad det är, som numera skiljer de rättsnormer, vilka kräva allmän lagstiftning, från dem, som icke göra detta, dels på vad sätt begreppet speciallagstiftning utvecklats i motsats till lagstiftning enligt RF § 89, men en sådan undersökning har förf., från sina utgångspunkter, saknat anledning företaga — att den ej kan göras här, torde ligga i öppen dag.

Vad förf. i detta sammanhang vidare anför om domstolarnas vidgade kompetens och de administrativa myndigheternas vidgade rättsuppgifter samt behandlingen av tvister mellan staten och enskilda har, så vitt jag kan se, alls ingen betydelse för frågan om lagstiftningen och är heller icke i övrigt av den art, att det kan obetingat godtagas såsom riktigt — det skummar på ytan. Liknande gäller om fortsättningen, där frågor om äganderätten, näringsrätten, rättighetsbegreppet o. s. v. flyktigt beröras; ej heller kan jag följa förf. i de punkter, som han vidrör i slutet av denna paragraf och vilkas betydelse för lagstiftningsspörsmålet knappast kan anses nämnvärd.

Förf:s redogörelse i § 44 för omfånget av allmän kriminallag och kriminallag för krigsmakten är helt kortfattad (sid. 500—511) och ger ej i detta sammanhang anledning till särskilda erinringar, även om jag för min del icke kan gilla förf. i åtskilliga av hans utläggningar. I huvudsak liknande gäller om förf:s framställning i § 46, som avhandlar spörsmål om särskilda i grundlagarna reglerade lagstiftningsområden.

Behandlingen i § 45 av frågan om kommunallagarna är däremot knappast tillfredsställande. Visserligen ansluter jag mig gärna på de av förf. anförda grunderna till den utvidgning han givit åt mitt kommunallagsbegrepp (sid. 524 not 1), och liksom till hans framställning och kritik av förhållandet mellan kommunallag och kommunalskattelag (sid. 522 ff.), men däremot kan jag icke följa honom i hans polemik mot konstitutionsutskottets utredning 1921 rörande kommunallagarnas omfattning eller i hans utläggning av RF § 57 andra stycket och av de av honom såsom tveksamma betecknade s. k. gränfallen. I själva verket skulle en utförmående utredning av kommunallagsspörsmålet kräva en vida grundligare behandling och detta spörsmål får därför ännu anses stå öppet.

I § 47 behandlar förf. den lagstiftning, som saknar omedelbart stöd i grundlagarna. Här om kan, vad förra delen av paragrafen angår (sid. 532—538), sägas väsentligen det samma som ovan sagts ang. §§ 44 och 46. Däremot måste, redan principiellt, bestämda invändningar göras mot förf:s därpå följande tolkning av RF § 73

och den härpå grundade framställningen av viss lagstiftning (sid. 538 ff.). Till en början vill förf. hävda, att stadgandet visserligen blott avser »nya» pålagor, men att med »ny» måste likställas »varje omreglering av en förut bestående, som innebär en något så när väsentlig ökning eller dess överflyttning på andra än de förut förpliktade». Bortsett från att den antydda gränsen »något så när väsentlig» är tänjbar och ej kan fixeras, är uppfattningen även eljes icke hållbar; så vitt pålagan bibehålles för sitt givna ändamål, ligger det i sakens natur, att dess omreglering bör ske i samma form som den pålagts eller i annan in casu som lämplig ansedd form och att därför § 73 icke blir tillämplig. Exempelvis voro de äldre beväringsförfattningarna givna i bevillningsform, men värnplikten stadgades genom lag, därför att RF § 80 fordrade, att försvarsväsendets byggande på andra grunder än indelningsverket, vilket just skedde med den allmänna värnpliktens införande, skulle ske genom lag. Därnäst måste erinras, att § 73 varken avser sådana »pålagor», som egentligen utgöra avgifter för viss motprestation, såsom t. ex. avgifter enligt socialförsäkringslagstiftningen, eller pålagor för annat ändamål än rent statliga: statliga »nya» pålagor skola beslutas i samma ordning som bevillningar och kunna icke grundlagsenligt få formen av lagstiftning — att de sedan möjligen ej kunna upphävas utan K. M:ts samtycke, beror på deras perpetuitet såsom pålagor, där ej annat är stadgat, men icke av någon slags lagkaraktär. Förf:s egendomliga mening, att en mängd av honom angivna författningar rörande olika besvär sammanhänka med § 73, är felaktig. Sålunda har våghållningsbesvärets reglering genom lag sin grund icke i lagstiftningsformens »fakultativa» användning enligt § 73, utan däri, att besväret ej är »nytt», och att det förut reglerats genom allmänna lagen. Det samma gäller om byggnadsskyldighetsbesväret, skjutsnings- och gästgiveribesvärerna o. s. v. Inkvarteringsbesväret är lika litet »nytt», fast det ej fanns reglerat i 1734 års lag — att lagform vid omregleringen använts har ingen betydelse, då besväret ej hör under § 73. Fattigvårdsbesväret faller lika litet under § 73, då det icke avser något rent statligt ändamål, utan reglering av en fattigvårdssamhällets medlemmar på helt annan grund åvilande inbördes skyldighet att taga vård om varandra. Förf. erkänner själv, att här icke alltid kan vara tal om pålagor enligt § 73 och han påpekar att de s. k. stadsstadgorna, som medfört åtskilliga skyldigheter för kommuner, icke behandlats efter § 73 — helt naturligt för övrigt; och förf:s angivande, att åtskilliga lagar, såsom fosterbarnslagen, dövstumsundervisningslagen m. fl., skulle åtminstone delvis ha sin grund i § 73, är en ren konstruktion: att lagstiftningsformen använts är ostridigt, men i innet av dessa fall har varit fråga om en »påлага» enligt § 73.

Att »skattelagstiftningen» ej sker genom »lagstiftning», då en påлага har bevillnings natur, erkänner förf. utan vidare, även om han anser att skillnaden förlorat åtskilligt av sin betydelse, och även om det inträffat att »de mest typiska bevillningsstadgar» i ingressen

betecknats såsom givna av konungen »med riksdagen» — en beteckning som enligt förf. anger, att fråga är om lagstiftning, men vars betydelse i denna riktning är men än omtvistlig. Då förf. härefter kommer in på nykterhetslagstiftningen (sid. 548, 549), kan man väl vara ense med honom, att den behandling hithörande normkomplex erhållit i praxis »stämmer ej väl överens med grundlagarnas regler», men man hade gärna önskat en något fylligare och mera på djupet gående utredning. Förf. övergår emellertid omedelbart till »frågan om fastställande genom lag av de ändamål, vartill statens medel skola användas» (sid. 550 ff.). Förf. står här på en rätt så egendomlig ståndpunkt, då han å ena sidan erkänner, att statsreglering ej kan ske i lagstiftningsform, och å den andra uttalar, »att statsregleringen (i förening med därtill anknutna beslut av K. M:t om medeltidsdisposition) ingalunda hos oss alltid utgör den egentliga rättsliga grunden» för statens utgifter: det förra är alldeles obestridligt, det senare är en sanning med modifikation så till vida, som statsregleringen *aldrig* utgör rättsgrunden för statsutgifterna, vilken tvärtom är att söka antingen i ett kungligt beslut i och för sig, en författning eller en vidtagen förvaltningsåtgärd, vare sig utbetalningsförpliktelse för staten därigenom skapats eller ej — det är m. a. o. intet som helst anmärkningsvärt, att lagstiftning kan skapa rättsgrund för statsutgifter. Hela den följande utläggningen, som utgår från satsen »att riksdagens bifall i många fall utgör förutsättningen för uppkomsten av förpliktelsen för staten även då dessa ej fastställas i statsregleringsväg, är höjt över varje tvivel», svävar helt i luften, enär dels statsregleringen aldrig fastställer förpliktelser för staten, dels alla utgifter formellt kräva riksdagens medgivande i statsregleringsväg — vilket är något helt annat än att statlig förpliktelse uppstår — dels slutligen riksdagen kan genom eget beslut i annan ordning vara förpliktad att ge sitt statsregleringsmedgivande, varvid naturligtvis denna förpliktelse kan bero vare sig av en lag, som riksdagen godtagit, eller av annat beslut.

I sista paragrafen diskuterar förf. ånyo frågan om överflyttning av lagstiftningsmakt, varvid emellertid begreppet överflyttning toges i så vidsträckt bemärkelse, att man många gånger måste fråga sig, om allt det, som förf. här behandlar, verkligen behöver på detta sätt behandlas. I övrigt ger framställningen ej anledning till särskilda erinringar i detta sammanhang.

* * *

*

Sammanfattar jag till sist de intryck, läsningen av förf:s arbete i dess helhet ger, är det två huvudanmärkingar, som omedelbart inställa sig. Den ena är den, att förf:s avsikt tydligen varit att ur svensk rätt utläsa eller kanske riktigare, om hänsyn mera toges till resultatet, att i svensk rätt inlägga ett formellt lagstiftningsbegrepp, som varken finns där eller ens liknar det formella lagstiftnings-

begreppet i utländsk rätt. Även om det inte alltid framgår såsom alldeles klart, tyckes förf. i regel ur sitt formella lagstiftningsbegrepp principiellt utesluta sådant som icke utgör rättsnormer, under det att det karakteristiska för det utländska formella lagstiftningsbegreppet just är att det även omfattar annat än rättsnormer. Sitt nya formella lagbegrepp vill förf. använda för att förklara den svenska lagstiftning, som icke grundas på RF § 87, eller den enumeration, varom han talar, men tillika för att under lagstiftningen kunna införa så gott som alla samfällda beslut av konung och riksdag. Fördelen härav är ingen och omvägen erfordras icke för att få en fullt tillräcklig förklaring, så vida man anlägger rent juridiskt statsrättsliga synpunkter och använder juridiskt statsrättslig metod. Men det är detta förf. icke gör och däri ligger den andra huyudanmärkningen.

Förf. har själv tidigare i en annan framställning — som gett mig anledning till vissa kritiska erinringar i Tidsskrift for Retsvidenskap 1929, dit jag hänvisar — som sin uppfattning uttalat, att den juridiska metoden vore rent logisk. Det arbete av hans hand, som nu föreligger om lagstiftningen, är en renodlad illustration till denna sats och genomför metoden, jag vore frestad säga, in absurdum. Förf. uppställer — mot statskunskapliga tankebanors bakgrund och i full överensstämmelse med vad den formella statskunskapen torde kräva — en mängd frågor om de olika rättssatsernas möjliga och tänkbara innehåll och söker därpå rent logiskt och syllogistiskt bena upp svaren, även när han själv måste erkänna att dessa antingen äro självklara eller praktiskt betydelselösa: exempel finner man överallt i arbetet. Därjämte synes förf. tillägga formeln »med riksdagen» en rent magisk betydelse, oaktat han själv erkänner, att den samma i fråga om bevillningsstadgar, där den stundom förekommit, förlorar sin magiska kraft; om man samtidigt besinnar, att det i fråga om lag enligt RF § 87 icke är sagda formel, som ger författningen lagkraft, blir det i verkligheten oförklarligt, varför formeln skulle få en dylik verkan på andra samfällda beslut. Framställningen ger därför intryck av att vara rent skolastisk och konstruktiv även i de delar, där den icke är detta; att den är över huvud sui generis, torde med fullt fog kunna hävdas, och jag vill icke förneka, att som sådan och från sina utgångspunkter avhandlingen har förtjänsten av en konsekvent genomförd metod och en konsekvent genomförd åskådning.

C. A. Reuterskiöld.

ERIK BROMS: *Studier rörande det svenska landstinget*. Akademisk avhandling (Stockholm). Sthlm 1930. XXV + 553 sid. Pris 6 kr.

Föreliggande avhandling, med vilken förf. vid Stockholms högskola vunnit juris doktorsgrad, behandlar ett ämne, vars betydelse

icke torde behöva närmare utvecklas. För det första är landstinget i och för sig en viktig institution, som förtjänar ett ingående förvaltningsrättsligt studium. Därtill kommer, att en undersökning av landstinget är ägnad att kasta ljus över de kommunalrättsliga problemen i allmänhet; vissa av de inom kommunalrätten betydelsefulla problemen framträda måhända klarast inom landstingsrätten. Ämnet är praktiskt taget obearbetat; det är alltså en tacksam uppgift, som förf. tagit sig före.

Avhandlingens två första kapitel hava en inledande karaktär. I det första redogöres för »Landstingets tillkomst och grunddragen av dess utveckling». Huvudvikten lägges här vid förhistorien till 1862 års landstingsförordning, som förf. i en utomordentligt ingående redogörelse följer alltifrån 1820-talet. Utredningen är av ej ringa intresse, om det än kan anmärkas, att den icke annat än i enskildheter bringar något nytt utöver Kjelléns essay, över ämnet (1913). Det är skada, att förf. ej intresserat sig för en annan sida av utvecklingen, som skulle varit ett minst lika tacksamt studieobjekt som de riksdagsförhandlingar, han så utförligt relaterat. Jag syftar på de ansatser till en länskommunal organisation (i form av lasarettsdirektioner, prövningskommittéer m. m.) och en länskommunal beskattning (sjukvårdsavgifter m. m.), som växte fram redan före 1862. Landstingsförordningen bör framstå i klarare ljus, om dessa i litteraturen nästan helt förbisedda förhållanden bliva föremål för studium och det sålunda blir tydligare än hittills, att landstinget dock ej skapades alldeles ur intet. Som en brist kan det också betecknas, att av den viktiga utvecklingen efter 1862 egentligen endast rösträttens och valkretsindelningens förändringar vunnit beaktande. Sin kontakt med riksdagstrycket — förut så livlig — har förf. på denna punkt av framställningen alldeles släppt. Man finner sålunda — för att blott taga några exempel — intet spår av de meningsbrytningar, under vilka landstingets allra tidigaste utveckling fortgick; man vinner icke det perspektiv, som onekligen öppnas av diskussionen om räckvidden av landstingets petitionsrätt 1867 (se lagutskottets utlåtande nr 67) eller av statsutskottets sympatiska uttalanden s. å. (utlåtande nr 45) i anledning av motioner av S. A. Hedlund m. fl. om överflyttande av en stor del av statsregleringen för lokala ändamål till landstingen. Och skulle det icke hava varit naturligt att i detta sammanhang behandla 1924 års landstingsreform?

Kap. II innehåller en »Översikt över motsvarande förvaltningsorgan i främmande länder». Förf. är värd allt erkännande för den synnerligen sakrika redogörelse, som han här på ett drygt 100-tal sidor lämnat över »sekundärkommunala» inrättningar i England, Förenta Staterna, Frankrike, Tyskland, Danmark och Norge. Man saknar emellertid den bakgrund i resp. länders allmänna förvaltningsrättsliga ordning, utan vilken de speciella företeelser, varom här är fråga, näppeligen kunna klart uppfattas. Som exempel kan hänvisas till meddelandena (s. 169 ff.) om den »bindande kraften» hos det franska generalrådets beslut och om underställning och besvär,

vilka sväva i luften, om de icke anknytas till den egenartade franska förvaltningsprocessens huvudregler. Uttalandena om möjligheterna för besvär över kommunala organs beslut och om civilprocessuell talan mot kommunerna i Danmark och Norge (s. 202, 212) göras utan hänsynstagande till den i dessa länder gällande allmänna principen om domstolsprövning av förvaltningsorganens åtgärder o. s. v.

Avhandlingens huvuddel utgöres av kap. III—VI, som behandla det nuvarande svenska landstinget; det är till dessa kapitel som intresset huvudsakligen knyter sig. Det bör måhända betonas, att förf. här alltigenom anlagt juridiska synpunkter; något annat eller mera åsyftar han ej. Att analysera gällande rätt är den enda uppgift han ställt för sig. Det är emellertid ej en uttömmande framställning av landstingets rätt. Som sin huvuduppgift ser han att skildra landstingets »yttre och inre organisation».

Sedan han i kapitel III berört »Omfattningen och arten av landstingets befogenheter», behandlar han i kap. IV »Landstingsområdet», i kap. V »Landstingets sammansättning» och i kap. VI »Landstingsförvaltningens organisation».

Det material förf. begagnat är rätt omfattande. Jämte de på området gällande allmänna författningarna har han tillgodogjort sig specialförfattningar för de olika landstingen och dessas protokoll (dock blott för senaste åren). Han har naturligtvis begagnat de bekanta prejudikatsamlingarna; dock ej alldeles fullständigt: jag nämner som exempel ett för landstingets ställning vid indelningsändringar betydelsefullt rättsfall i R.Å. 1922 ref. 45. De kommunala tidskrifterna hava begagnats, om än åtskilligt mer kunnat hämtas ur dem. Förf. har således vid behandlingen av landstingens uppläning byggt alltför mycket på gamla »prejudikat» (s. 263; ett tråkigt uttryck för avgöranden, som väsentligen vila på en lämplighetsprövning!) och ej utnyttjat den bekväma källa till kännedom om nutida länep Praxis, som man har i de regelbundna meddelandena härom i Svenska Stadsförbundets tidskrift. — Över huvud får man det intrycket, att förf:s material varit något för tunt för att giva honom tillräckligt konkreta föreställningar om alla de rättsföreteelser, han haft att behandla. Exempel ur det praktiska livet och diskussioner av rättsfall förekomma ej i den utsträckning man skulle önska; framställningen får ej sällan en alltför abstrakt läggning, och man stannar ofta i tvekan om innebörden och den praktiska tillämpningen av de satsers förf. formar. Som exempel må tjäna framställningen av rättsverkningarna av områdesförändringar berörande landstinget (s. 346 ff.).¹

Å andra sidan brister det också i den teoretiska underbyggnaden. Påfallande svag är anknytningen till den moderna förvaltningsrätten,

¹ Förf. har här icke tagit någon hänsyn till Praxis efter 1919. Jfr härom bl. a. R.Å. 1922 ref. 45, Schalling i Svenska Stadsförbundets tidskrift 1924, s. 219; Promemoria till ledning vid verkställande av utredning i indelningsärenden, upprättad år 1929 (Kungl. Kammarkollegiets meddelanden, I; Sthlm 1929), s. 14; K. Kammarkollegiets conceptbok, I (Sthlm 1929), s. 64 ff.

som dock ingående sysselsatt sig med sådana spörsmål, som förf. haft anledning att beröra. Några exempel! Så stor roll som det för förf:s resonemang spelar att särskilja de situationer, i vilka kommunerna träffa avgöranden obundna, efter fritt skön, överraskas man av att ingenstädes finna en antydning om de vanskligheter, man i förvaltningsrätten haft att övervinna vid bestämmande av det »fria skönets» innebörd och gränser. Då avgifter till landstingets inrättningar behandlas, får läsaren ingen påminnelse om förvaltningsrättens och finansrättens mödor vid analysen av begreppet offentliga avgifter. Men framför allt skulle man, i ett arbete som sysselsätter sig med en gren av »självförvaltningen», väntat att finna åtminstone någon återklang från den utomordentligt rikhaltiga och delvis synnerligen beaktansvärda litteratur, som sysselsatt sig med utredande och bestämmande av detta begrepp. Men förf. har i detta hänseende endast ofullständigt tagit hänsyn till den svenska litteraturen och alldeles lämnat den utländska ur räkningen. Liknande iakttagelser kunna göras beträffande andra rättsområden; så t. ex. saknas anknytning till läran om juridiska personer.

Detta om förf:s material och förutsättningar. Hur förhåller det sig med metoden och resultaten?

Framställningen är utförd med mycken omsorg. Förf. är på det hela taget pålitlig och noggrann i sina sakuppgifter. De spörsmål, som uppkomma vid de förvaltningsrättsliga författningarnas tolkning, bliva sällan obeaktade, och vid denna tolkning visar förf. gott omdöme. Tilltalande är den sobra framställningsformen, mot vilken emellertid också den anmärkningen kan riktas, att den är alltför omständlig. Tilltalande är vidare den flärdfrihet, med vilken förf. framlägger sina forskningsresultat. Åtskilliga av dessa äro också av icke ringa praktisk betydelse. Anm. tänker särskilt på kap. VI, där förf. underkastat landstingsförvaltningens organisation en grundlig jämförande behandling, med anlitande av specialförfattningar för de olika landstingen (särskilt arbetsordningarna), deras protokoll m. m.

Avhandlingen är emellertid också behäftad med brister. Förf. har i alltför hög grad ägnat sig åt ett omständligt omedelbart kommenterande av gällande författningar, där endast i ringa mån tillfälle gives att uppställa och lösa rättsvetenskapliga problem av större räckvidd eller att använda en mera utvecklade rättsvetenskaplig metod, och där resultat nås jämförelsevis lätt. Vid dessa undersökningar har förf. f. ö. på många punkter haft att lita till föregångare, till vilkas resultat han ej kunnat lägga mycket nytt; jag syftar bl. a. på kommunallagarnas kommentatorer och — vad kap. IV angår — indelningslagens förarbeten. Över huvud har han i avsevärd omfattning för landstingets rätt kunnat utnyttja utredningar av samma frågor beträffande andra kommunala bildningar. I de fall, där förf. sålunda av den ena eller den andra anledningen icke haft något väsentligt nytt att säga, skulle det varit lyckligare, om han i avsevärd grad förkortat sin framställning. Och icke nog härmed. Förf:s i och för

sig naturliga strävan efter fullständighet borde icke hava hindrat honom att resolut skjuta åt sidan varjehanda allmänt kommunala spörsmål, även där dessa förut icke varit tillfyllest utredda; därmed skulle en starkare koncentration omkring det väsentliga hava vunnits. De här gjorda erinringarna drabba i någon mån kap. VI, stora delar av kap. III och IV men framför allt kap. V (som endast i ringa mån sysselsätter sig med för landstinget specifika frågor).

På samma gång har förf. lämnat åsido varjehanda tämligen närliggande spörsmål av vanskligare art, vilkas behandling skulle givit bättre tillfälle att ådagalägga självständigt omdöme, skarpsinne och förmåga av översikt och syntes, spörsmål, som tillika för en riktig uppfattning av landstinget måste anses vara av större betydelse än många av dem, åt vilka förf. ägnat ett oproportionerligt stort utrymme. Stundom beror denna uraktlåtenhet väl närmast på en viss osjälvständighet och bristande blick för i djupare mening vetenskapliga problem. Mångenstädes har den däremot varit en följd av arbetets planläggning. Det kan icke hjälpas, att de organisatoriska frågorna, som förf. valt att behandla, i viss mån måste anses höra till förvaltningsrättens gränsmarker; i fråga om dem är ofta ej mycket att göra utöver refererandet och kommenterandet.

På en punkt har förf. gått utom området för det rent organisatoriska; det är i kap. III, där han velat inledningsvis »angiva de utgångspunkter från vilka landstinget bör bedömas». Man skulle kunna tänka sig denna uppgift löst på olika sätt. Förf. skulle, utifrån den synpunkten att en förvaltningsinrättnings ställning ytterst bestämmas av dess verksamhetsuppgifter, hava kunnat här taga en översikt över landstingets befogenheter, sammanställt och analyserat dem. Han skulle hava kunnat uppställa och dryfta grundläggande spörsmål beträffande landstingets egenskap av offentlighetsrättsligt och privaträttsligt rättssubjekt, dess allmänna förhållande till statsförvaltningen och till övriga grenar av kommunalförvaltning o. s. v. Men det är icke på något av dessa sätt som förf. angripit uppgiften. Han har i stället valt att inledningsvis tala om »omfattningen» och »arten» av landstingets uppgifter. Denna frågeställning har icke varit ägnad att giva fast grund för de senare undersökningarna.

Med »omfattningen» av landstingets befogenheter åsyftar förf. dessas territoriella bestämdhet. Det vanskliga i att behandla detta spörsmål, innan beskaffenheten av landstingets verksamhet studerats, framträder i detta parti flerstädes, och längre fram nödgas förf. återkomma till ämnet (se t. ex. s. 314). Själva frågeställningen (om »utsträckning av ett landstings befogenheter utom landstingsområdet») är vag och väckande; den förekommer också i varjehanda olika formuleringar. Man saknar ett klart framhävande av själva utgångspunkten: att det ej är fråga om verksamhetens fysiska begränsning inom ett område på marken, utan om dess begränsning till sådant som — oavsett varest verksamheten försiggår — utgör ett gemensamt intresse för landstingsområdets befolkning. Om en sådan precisering ägt rum, skulle det väl framstått som naturligt, att en

och samma konkreta verksamhet kan falla inom två landstings kompetens; och förf. skulle då knappast förletts att i detta föga naturliga sammanhang inrycka en redogörelse för kommunalförbunds och dövsstumsdistrikts organisation. Så som saken nu lagts, får den dunkla frågan med nödvändighet dunkla svar.

Då förf. därnäst undersöker »arten» av landstingets befogenheter, så avser han vissa formellt bestämda kategorier inom landstingets verksamhet; han särskiller sålunda landstingets finansförvaltning (åt vilken största utrymme ägnas), dess inflytande på lagstiftningen, dess rätt att fastställa egna reglementen, dess befogenhet att ingiva framställningar och avge yttranden, dess befogenheter som valkollegium och dess befogenhet att meddela decharge. Denna indelning synes föga fruktbar. Kategorierna äro stundom oklart fattade; man får t. ex. ej klart, vad som menas med lagstiftning.¹ Delvis täcka de varandra. Uttömmande äro de uppenbärligen alldeles icke. Men efter vilka principer ha de då utvalts? Varför behandlas en så pass oväsentlig sak som beviljandet av ansvarsfrihet? Varför ägnas en lång utredning åt den tämligen ofruktbara frågan om landstingets rätt att »i mycket skilda ämnen och till skilda håll» avgiva »framställningar och yttranden»? Varför blir fastställandet av landstingets stat föremål för en detaljerad utredning? Dessutom gäller här detsamma som om landstingsverksamhetens territoriella bestämdhet: det är icke naturligt att rycka ut dessa frågor ur deras naturliga samband med frågan om landstingsförvaltningens konkreta uppgifter.

Redan den föga lyckliga planläggningen av det tredje kapitlet har således vållat, att detta icke blivit vad man kunde vänta. Läsaren påminnes oupphörligen om frågor av stor betydelse, som måste tyckas honom på det allra närmaste sammanhänga med de av förf. behandlade men som lämnats åsido delvis därför att förf. tänkt sig dem beaktade i annat sammanhang. Behandlingen av kommunalförbund och dövsstumsdistrikt leder tanken till de många mycket viktigare fall, då landstinget i mer eller mindre privaträttsliga former träder i förbindelse med staten, med andra kommunala bildningar, med enskilda. Hur skola sådana avtal bedömas? I vad mån äro på dem privaträttens regler tillämpliga? o. s. v. Då man läser utläggningarna om landstingets »rätt att avgiva framställningar», kommer man att tänka på frågan, i vad mån och på vad sätt landstinget kan »lita K.B. till» (som det heter i F.K.L. § 55), d. v. s. har ett lagligt anspråk på myndighets biträde. Det är s. 270 ff. fråga om landstings skyldighet att upptaga vissa slags utgifter i sin stat. Man skulle här hellre velat se problemets kärnpunkt direkt angripen: under vilka förutsättningar uppkommer en landstingets betalningsskyldighet² och hur rea-

¹ Termen »lag» användes i avhandlingen i flera olika betydelser; icke heller har det ofta som terminus technicus brukade uttrycket »lagligen bindande föreskrifter» fixerats till sin innebörd.

² Då förf. snuddar vid denna fråga, förenklar han den obehörigt. Icke uppkomma privaträttsliga förpliktelser enbart så att »landstinget har fattat beslut om att åtaga sig en utgift och att detta beslut har givit upphov till en rättighet för tredje man!» (s. 276).

liseras den? Genom ålägganden från statens sida (jfr det tyska Zwangsetatisierung), genom domstols utslag? o. s. v. I sådant sammanhang komme naturligtvis även verkan av uraktlåtenhet att uppföra anslag under bedömande, men blott som ett led i ett större komplex. Även på andra punkter närmar sig förf. i detta kapitel gränsområden mellan förvaltningsrätt och civilrätt, så t. ex. då han talar om landstingets »rätt att åtaga sig skuldförpliktelser» (med detta uttryck synes förf. blott avse dess lånerätt), om möjligheten av in-teckning i dess egendom m. m. Förf. torde här blott ha avsett att utreda de för landstinget gällande kompetensreglerna (dess »Dürfen» enligt tysk terminologi; jfr avtalslagens »befogenhet») och icke inlåtit sig på frågan, i vad mån dessa regler även kringskära dess rättsliga »kunnande» (jfr avtalslagens »behörighet»). Detta grundläggande problem har över huvud knappast blivit av förf. uppställt. Troligen har det varit hans mening, att åtminstone en del av ifrågasvarande spörsmål rätteligen böra behandlas i samband med vad han kallar »rättsmedlen» mot landstings beslut (jfr t. ex. s. 270, 271, 284 nederst). Att giva begreppet rättsmedel en så vidsträckt betydelse, att däri till och med innefattas möjligheten att genom stämning åtkomma landstinget (på samma gång som t. ex. underställningsinstitutet också räknas dit!), innebär emellertid, oavsett vad som i övrigt kan invändas mot terminologien, ett olämpligt undanskjutande av fundamentala spörsmål.

Det nu sagda får ej fattas så, att förf. lämnat å sido alla spörsmål av vanskligare art eller större räckvidd. Det har redan antytts att han i kap. III kommit in på åtskilliga sådana spörsmål, särskilt i samband med landstingets finansförvaltning. Men härvidlag har det varit en ofrånkomlig följd av de ovan berörda bristerna med hänsyn till underbyggnad i teori och praxis att resultaten icke äro tillfredsställande. Särskilt framträder det här som en brist, att två i dessa frågor fundamentala distinktioner — dels mellan »självförvaltningen» och den förvaltning, som landstinget pliktmässigt handhaver; dels mellan offentligrättsliga och privaträttsliga förhållanden — icke blivit utarbetade med erforderlig skärpa och tillbörligt hänsynstagande till deras praktiska innebörd och tillämpning.

»Självförvaltning» fattas i kap. II stundom i ett slags apriorisk, materiell betydelse (se t. ex. s. 135). I inledningen har det en vidsträckt formell betydelse: det betyder *all* den verksamhet som självförvaltningssubjekten utföra.¹ Motsatsen är statsförvaltning, som alltid utföres av statens egna organ. Men sedermera glider förf., utan att markera övergången, över till en trängre betydelse. Självförvaltningssubjekten sägas stundom handla som organ för statsförvaltningen (som alltså får ett större omfång än förut). Som självförvaltning betecknas nu blott den verksamhet, i vilken kommunerna äro fritt

¹ Att här åberopa »vedertagen» terminologi (s. 1 n. 1) är icke riktigt. Reuterskiöld och Sundberg tillämpa en helt annan indelning; för Rabenius var den också främmande.

verksamma.¹ Det är till denna betydelse förf. i fortsättningen håller sig; det terminologiska vacklandet har sålunda mindre att betyda. Vårre är, att gränsen mellan »självförvaltningen» och det andra området, för vilket förf. icke använder någon teknisk term och som i stället betecknas med ständigt varierande formler, icke blivit noggrant uppdragen. Det skall enligt förf:s mening inom detta område alltid vara fråga om landstinget åvilande *förpliktelser*. Ett bemyndigande räcker icke; det är således en helt annan indelning än den, som tillämpas t. ex. av Sundberg. Skälen för avvikelsen angivas icke, och det kan också hända förf. att utanför självförvaltningen föra t. ex. avlönandet av en extra provinsialläkare (s. 369), fastän landstinget fritt bedömer, huruvida en sådan tjänst skall inrättas (läkarinstr. § 41). Förpliktelsen skall enligt flerstädes gjorda uttalanden grunda sig på *lag*? Men vad menas i detta sammanhang med lag? Skall det vara en lag i formell mening? Hur ställer sig förf. till de fall, då ett statligt åliggande sker utan stöd av lag? Och vidare: äro icke förpliktelser, uppkomna på sedvanerättslig väg stundom att jämföra med dem, som vila på lag? Hur bedömer förf. dem, som uppkomma genom ett landstingets frivilliga åtagande eller grunda sig på villkor för åtnjutande av bidrag t. ex. från staten? (ett praktiskt viktigt fall!). Och hur skall man bedöma de situationer, då med utförandet av viss principiellt frivillig verksamhet följa vissa i lag stipulerade förpliktelser (såsom t. ex. i sjukhuslagen beträffande sjukhus, vilkas anordnande lagen ej kräver)? Man må vidare fråga: menar förf. något särskilt med att stundom betona, att det skall vara en »bestämd» *uppgift* som överlämnas till landstinget och att det »generella» överlämnandet — som åt landstinget lämnar ett rikt mått av »fritt skön» — är något annat? Är det av denna anledning, som sjukvården på ett ställe (s. 224) anges som fallande inom självförvaltningen, medan den annorstädes (se t. ex. s. 319) föres utanför dess område? Är det *varje särskild akt*, som bedömes för sig? Är således tillsättande av förvaltningsutskott eller fastställande av stat en akt av statsförvaltning? Eller skall man på något sätt bedöma varje förvaltningsgren som en enhet? Ligger det något i det stundom uppställda kriteriet, att det skall vara en »*tvingande*», »*bindande*» förpliktelse? Uttryckes kanske härmed en känsla av att noga besett lagliga förpliktelser gälla på ett mycket vidsträckt område än det, som förf. velat föra utanför självförvaltningen? Förf. borde ha tagit ut steget och konstaterat, att det från de otvetydiga åläggandena finnes en lång kedja av övergångar fram till det fullt fria skönet; och att det alltså är en mycket kinkig sak att draga gränsen kring de uppgifter, som »landstinget äger fullgöra i den utsträckning och på det sätt som det själv finner lämpligt» (s. 250). Man skulle således hava väntat icke blott ett flyktigt tvivelsmål (i anslutning till Y. Larsson) om bärkraften av distinktionen mellan stats- och självförvaltning inom kommunalförvaltningen (s. 247), utan också en mera ingående diskussion av

¹ Någon gång förekommer ordet i ännu en annan mening (motsatsen till självstyrelse). Se s. 7 med den vilseledande n. 3.

detta mycket dryftade spörsmål. För anm. står det klart, att för den fullt fria kommunala verksamheten i många hänseenden måste gälla andra regler än för den verksamhet, som i utpräglad grad vilar på statens uppdrag, men att problemet icke löses genom uppställande av två strängt åtskilda kategorier; detta är ett mera nyanserat system av regler, som här eftersträvas.¹ Just studiet av landstingets rätt synes mig ägnat att länka uppmärksamheten mot denna tacksamma och lockande arbetsuppgift, ty vid de sekundärkommunala institutionerna framträda den schematiska gränsdragningens svårigheter — hos oss som i andra länder — tydligast.

Jämte distinktionen mellan självförvaltning och den förvaltning, som landstinget pliktmässigt handhaver, är det också en annan distinktion som förf. i kap. III laborerar med: mellan offentligrättsliga och privaträttsliga tillgångar. För de privaträttsliga tillgångarna uppställer han särskilda regler i avseende å landstingets dispositionsrätt. När är då en tillgång privaträttslig? Till en början synes *rättstiteln* vara avgörande. Vad som förvärvats genom privaträttslig rättstitel är privaträttsligt (se s. 251 f., 285).² Man frågar sig här framför allt, när ett rättsförhållande skall anses privaträttsligt, men får ingen egentlig anvisning om hur de i detta hänseende tvivelaktiga fallen skola bedömas. Utan närmare diskussion anses t. ex. förhållandet mellan landstinget och den på dess sjukhus vårdade vara av denna karaktär, legosängsavgiften alltså privaträttslig. — Vad som från början är privat- resp. offentligrättsligt kan emellertid genom *disponerande för visst ändamål* få en annan karaktär alltefter ändamålets art (se s. 250 ff.). Anm. måste bekänna att han ej förstår, vad det är för slags åtgöranden med landstingets tillgångar, som förf. anser medföra, att de på detta sätt, medan de alltjämt äro i dess hand, förändra sin kvalitet. Över huvud taget torde man med skäl kunna ställa sig tvivlande med hänsyn till nyttan av hela den distinktion förf. här uppdragit. Mer fruktbärande än att, såsom han gjort, söka uppdelat landstingets förmögenhet i två strängt åtskilda sfärer torde det vara att beakta, hurusom i mångfaldiga situationer landstingets förmögenhetsrättigheter *på en gång* bestämmas av offentlig och privat rätt.

Då anm. stannat så pass länge vid frågorna om självförvaltningens väsen samt om offentligrättsliga och privaträttsliga tillgångar, är det icke därför att de här berörda distinktionerna skulle ha någon betydelse i och för sig. Men förf. tillägger dem själv stor betydelse för lösningen av en rad i kap. III behandlade spörsmål, om dispositionsrätten till landstingets förmögenhet, om efterskänkande av fordringar, om fondbildning, om in-teckning i landstingets egendom o. s. v. Det är med hänsyn till den betydelse de sålunda tillagts vid bestäm-

¹ Jag gör denna invändning ej blott mot förf. utan i någon mån även mot andra i svensk litteratur framkomna förslag till lösning av problemet.

² Däremot torde förf. ej lägga någon vikt vid det för förvärvet bestämmande *syftet*, fastän han någon gång (se s. 250) har uttalanden, som peka i denna riktning.

mande av landstingets kompetens i olika hänseenden, som anm. velat anföra sina reservationer och uttala, att han för sin del icke kan finna grunden hållbar.

Måste man sålunda stanna vid det omdömet, att förf. icke varit lycklig i sina försök att sprida ljus över vissa för landstingsförvaltningen och för kommunalrätten i det hela fundamentala problem, bör det å andra sidan erkännas, att en tillfredsställande utredning av dessa spörsmål hör till de svåraste uppgifter, som en forskare på detta område kan föresätta sig. Och det mindre lyckliga resultatet på detta område får ej fördunkla värdet av den insats förf. på andra punkter gjort. Man har all anledning att vara honom tacksam för det omfattande, vederhäftiga och pålitliga arbete han nedlagt och att beundra den sega energi, med vilken han vid sidan av en krävande statstjänst fullföljt det. Om stora partier av hans bok gäller, att man kan gå till dem med förtroende och med rikt utbyte begagna dem i det praktiska rättslivet; det är icke det sämsta, som kan sägas till en rättsvetenskaplig forskares berömmelse.

Nils Herlitz.

S. R. BJÖRKSTEN: *Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt*. Söderström o. C:o. Helsingfors 1929.

Få länders statsskick torde ha varit så grundligt undersökta och kommenterade som det Finland ägde under sin förening med Ryssland. I synnerhet finnes från Bobrikoffåren och den senare russificeringsperioden en överflödande litteratur, som belyser innebörden av de gamla gustavianska grundlagarna och det på dem grundade förhållandet mellan Ryssland och Finland.

I skarp kontrast till detta överflöd står sparsamheten på arbeten, som behandla Finlands nu gällande författning och statsliv. På svenska föreligga endast R. A. Wredes »Finlands rätts- och samhällsordning» (1920), Hermansons kortfattade översiktsarbete »Finlands statsförfattningsrätt» (1924), Ståhlbergs briljanta studie över »Parlamentarismen i Finlands statsförfattning (1928) samt några uppsatser av Erich och Hermanson. Huvudarbetet är väl Erichs stora »Suomen valtio-oikeus» (Finlands statsrätt; 1924—25), men då det t. v. icke är översatt till svenska eller något annat språk är det ju icke tillgängligt för en rikssvensk läsekrets.

Emellertid har ett mycket värdefullt bidrag till en vidgad kunskap om Finlands nuvarande statsskick lämnats av adjunkten i offentlig rätt vid Helsingfors universitet, jur. d:r S. R. Björkstén, genom hans senaste år publicerade monografi »Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt».

Som redan titeln anger och som författaren själv i företalet understryker, har han avsett att giva en systematisk undersökning av Fin-

lands statsråd enligt gällande positiv rätt. Arbetet har med andra ord en strängt juridisk-statsrättslig karaktär. Det är försett med en allmän principiell och historisk inledning, som omfattar minst hälften av hela boken och genom sin vidlyftighet i någon mån ger denna en prägel av handbok. Här lämnar författaren först en principiell redogörelse för statsmakten och dess viktigaste funktioner enligt allmän doktrin samt en jämförande framställning av ministerinstitutionen sådan den utformats i olika länder. Därpå redogör han för regeringsmaktens historiska utveckling och nuvarande organisation i Sverige och de övriga nordiska länderna för att slutligen prestera en ingående granskning över utvecklingen i Finland efter 1809.

Efter skilsmässan från Sverige stod Finland på centralförvaltningens och den högre rättsskipningens område inför ett tabula rasa. Att utan vidare efterbilda de svenska institutionerna var omöjligt, därtill voro landets ekonomiska resurser alltför begränsade, och då man gick att skapa nya former för den egentliga regeringsmaktens utövning, måste man taga hänsyn till att monarken vistades utanför landets gränser.

Organisationsarbetets resultat blev reglementet för regeringskanseljen i Finland, som efter lantdagens hörande av kejsaren-storfursten utfärdades den 18 augusti 1809. Regeringskanseljen, vars namn 1816 ändrades till Kejsarliga Senaten för Finland, blev en central överstyrelse för landet. Den bestod av två departement, justitiedepartementet och ekonomidepartementet. Det förra fungerade som högsta domstol — närmast motsvarande den division av riksrådet, som före 1789 utövade konungens högsta domsrätt — och avgjorde eller handlade dessutom en rad justitieförvaltningsärenden. Ekonomidepartementet åter, som organiserades på expeditioner för de olika förvaltningsgrenarna, trädde i stället för de svenska rikskollegierna och övertog dessas förvaltande och dömande uppgifter. Dessutom hade regeringskanseljen (senaten) att självständigt avgöra en rad regeringsärenden, som före 1809 tillkommit monarken, samt att i regel avgiva yttranden i de ärenden, vilkas avgörande förbehållits kejsaren-storfursten. Dessa föredrogs inför honom av den finländske ministerstatssekreteraren i Petersburg, varefter det ankom på regeringskanseljen att befordra monarkens beslut till verkställighet.

Regeringskanseljen (senaten) var med andra ord ett gemensamt centralt styrelseverk, som dels i sista instans avgjorde de ärenden, som förut handlagts av de skilda centrala ämbetsverken i Stockholm, dels fungerade som en lokal regering för Finland. Den har vissa beröringspunkter med den enhetliga centralförvaltningsorganisation efter det s. k. ministerialsystemet, som skapades i Frankrike genom konsulatsförfattningen av år VIII och sedan infördes i de flesta europeiska länder. Men likheten var, åtminstone till en början, mera skenbar. Senaten var i grund och botten endast ett enda stort rikskollegium i stället för de många gamla. Kollegialitetsprincipen vidhölls till en början strängt, och först så småningom började man under trycket av en stigande arbetsbörda överlämna åt cheferna för

de olika expeditionerna att självständigt avgöra vissa ärenden. Att man i själva verket stöd ganska främmande för de moderna franska idéerna framgår också däraf, att redan 1811 och sedan i stigande grad under de följande årtiondena flera centrala ämbetsverk inrättades för olika förvaltningsgrenar. Finland har sålunda i detta avseende kommit att intaga en mellanställning mellan Sverige, där hela centralförvaltningen är överlämnad åt självständiga ämbetsverk, och de flesta andra länder i Europa, där ministerialsystemet genomförts.

Genom en rad kejsarliga förordningar och ett nytt senatsreglemente av år 1892 förändrades och utvecklades senatens ställning under 1800-talets lopp. Kompetensen reglerades mellan senatens plenum, de båda departementen och de enskilda expeditionerna. Tendensen gick i riktning mot att allt fler ärenden överfördes från kejsaren-storfursten till senaten, vars karaktär av en finländsk regering allt mer accentuerades. Tyngdpunkten förblev dock alltså i Petersburg; några verkliga prerogativ lät kejsaren aldrig avhända sig. Senaten var under hela den ryska tiden mer en byråkratisk institution än en ministär: den saknade all personlig kontakt med monarken — förbindelserna upprätthölls uteslutande genom generalguvernören och ministerstatssekreteraren — och den var allenast honom ansvarig, såväl juridiskt som politiskt.

Övergångsåren 1917—1919 medförde härvidlag en genomgripande utveckling. Genom ett öppet brev av den 12 september 1917 överlämnade den provisoriska ryska regeringen i princip hela den inre styrelsen till senaten, varvid den endast förbehöll sig vissa prerogativ: rätt att sammankalla och upplösa lantdagen, att överlämna propositionerna till denna samt godkänna dess beslut i lagstiftnings- och budgetfrågor o. s. v. Efter skilsmässan från Ryssland och det röda upprorets kuvande organiserades regeringsmakten så, att en innehavare av högsta statsmakten utsågs, först med titeln ordförande i senaten, sedan riksföreståndare, som fullgjorde statschefens åligganden. Senatens ekonomidepartement ombildades till ett statsråd, dess viceordförande blev statsminister, senatorerna ministrar och expeditionerna ministerier. Ungefär samtidigt förvandlades justitiedepartementet till en fristående högsta domstol och skildes från deltagandet i landets styrelse.

Regeringsformen av den 17 juli 1919 har i stort sett bevarat de former för regeringsmaktens organisation, som organiskt utvecklats under den ryska tiden och under revolutionsåren. Grundprincipen uttalas i R.F. § 2 mom. 3, där det heter: »Den högsta verkställande makten är uppdragen åt republikens president. Jämte honom skall för statens allmänna styrelse finnas ett statsråd, bestående av en statsminister och nödigt antal ministrar.» I och för sig är ju detta allmänna uttalande föga upplysande. Men jämfört med de övriga stadganden i regeringsformen och andra lagar och förordningar, som reglera presidentens och statsrådets verksamhet,

innebär det att regeringsmakten är fördelad mellan presidenten, som är utrustad med vissa bestämda, i och för sig mycket betydelsefulla och avgörande befogenheter, sammanfattade under benämningen »den högsta verkställande makten», och statsrådet, som självständigt har att besluta i övriga styrelse- och förvaltningsärenden, med andra ord handhava statens allmänna styrelse. De befogenheter, som sålunda tillkomma statsrådet, äro sedan föremål för en ytterligare uppdelning mellan statsrådets allmänna sammanträde — varvid statsrådet fungerar som ett slags regeringskollegium —, de enskilda ministrarna i egenskap av chefer för ministerierna och slutligen av underordnade tjänstemän i ministerierna. Sammanfattar man alla ärenden, som avgöras av presidenten och statsrådet under begreppet regeringsärenden, utövas sålunda regeringsmakten av fyra olika organ: presidenten, statsrådet vid allmänt sammanträde, ministrarna och ministeriernas tjänstemän.

Det skulle givetvis föra alldeles för långt att i detalj följa den uttömmande undersökning av statsrådets uppgifter och befogenheter, organisation och ansvarighetsförhållanden, som d:r Björkstén presenterar i senare delen av sin monografi. Här skola endast vissa huvudsynpunkter framhållas.

Vad statsrådets organisation beträffar, stadgar själva regeringsformen endast, att det skall bestå av en statsminister och nödigt antal ministrar samt att för de skilda förvaltningsgrenarna skall finnas ett erforderligt antal ministerier, vart och ett med en minister som chef. I lagen om ärendenas handläggning i statsrådet av år 1922 fastställs detta antal till tio. Dessutom finnes ett särskilt statsrådets kansli, som i huvudsak är likställt med ministerierna och som till chef har statsministern. Då samma lag stadgar, att i statsrådet få ingå även tvenne ministrar utan portfölj, kan detta följaktligen räkna högst 13 och lägst 11 ledamöter.

Ministrarna utnämnas och entledigas av presidenten. Kravet i R.F. § 36, att statsrådets ledamöter böra åtnjuta riksdagens förtroende, har både i teori och praxis tolkats i negativ riktning, d. v. s. förtroendet förutsättes föreligga, till dess motsatsen genom misstroendevotum i någon form bevisats. Att parlamentarismen på detta sätt inskrivits i själva författningen medför naturligtvis, att presidentens fria prövningsrätt vid ministrarnas till- och avsättande i de flesta fall högst väsentligt inskränkes och, för den händelse i riksdagen klar majoritet finnes för ett visst parti eller en viss partikonstellation, reduceras till ett minimum.

De befogenheter, som i övrigt tillkomma presidenten, omfatta i själva verket flera av regeringsmaktens viktigaste funktioner. Han beslutar om alla propositioner, som från regeringen avlätas till riksdagen, han har ett suspensivt veto i lagstiftningsfrågor, bestämmer i frågor, som gälla rikets förhållande till främmande makter, innehar högsta befälet över krigsmakten, utnämner de högre ämbetsmännen, utövar genom förordningar en vidsträckt administrativ lagstiftning o. s. v.

Med några få bestämda undantag, av vilka de viktigaste hänföra sig till hans ställning som högsta befälhavare för krigsmakten och till hans rätt att genom justitiekanslern ställa statsrådets ledamöter under åtal inför högsta domstolen, är han i hela sin ämbetsutövning bunden av statsrådets medverkan. Detta har sålunda inom regeringsmaskineriet en tvåfaldig uppgift: 1) att handlägga de ärenden, som avgöras av presidenten; 2) att både handlägga, och avgöra alla de styrelse- och förvaltningsfrågor som sammanfattas under benämningen »statens allmänna styrelse».

Statsrådets handläggning av de regeringsärenden, som ankomma på presidenten, innefattar tre skilda stadier. Först och främst skola ärendena beredas, vilket dels försiggår i vederbörande ministerier, dels i statsrådsberedningen, som i vissa fall är officiell, obligatorisk, i andra inofficiell och fakultativ. Därpå föredragas de inför presidenten i statsrådet. Sedan denne fattat sina beslut, undertecknas de av honom och kontrasigneras av den föredragande ministern. Om presidentens beslut är stridande mot grundlagarna, är ministern skyldig att vägra kontrasignation. Är det på annat sätt lagstridigt, torde han däremot, som d:r Björksten ådagalägger, icke ens vara berättigad att göra det. Ansvarigheten är nämligen i Finland liksom i Sverige icke knuten till kontrasignationen utan till det vid beslutets fattande i statsrådet förda protokollet.

Men därjämte finnes i Finland ännu ett stadium. Det räcker nämligen icke med att presidenten fattat sitt beslut och att detta hans beslut underskrivits och kontrasignerats. Det tillkommer dessutom statsrådet att befordra presidentens beslut till verkställighet. »Därmed avses, att statsrådet skall fatta ett beslut som gör, att presidentens beslut kan komma till tillämplighet», d. v. s. besluta en lags offentliggörande i Finlands författningssamling, utfärdande av fullmakt till visst ämbete etc.

Som d:r Björksten påvisar, har denna klyvning mellan beslutets fattande och dess befordrande till verkställighet dels en historisk, dels en rättspolitisk förklaring. Tidigare hade ju senaten i Helsingfors till uppgift att vidtaga de åtgärder, som behövdes för att bringa kejsarens i Petersburg fattade beslut till verkställighet, och denna anordning bibehölls under riksföreståndaretiden. Vid regeringsformens tillkomst ville man sedan icke rubba det historiskt givna. Rättspolitiskt har institutet sin stora betydelse därigenom, att statsrådet har rätt och plikt att vägra att befordra ett lagstridigt presidentbeslut till verkställighet. Härigenom har man skapat ett effektivt medel att förhindra lagstridiga presidentbeslut, som till fullo ersätter rätten att vägra kontrasignation.

I fråga om den andra sidan av statsrådets verksamhet, handhavandet av statens allmänna styrelse, gäller enligt R.F. § 41 den principen, att i alla ärenden, som icke enligt lag eller förordning uppdragits åt presidenten eller åt minister i egenskap av chef för ministerium, äger statsrådet att utöva självständig beslutanderätt. Vissa undantag finnas likväl från denna allmänna regel. Justitieförvaltningen ligger till stor

del i högsta domstolens händer, som sålunda även i detta avseende övertagit det forna justitiedepartementets uppgifter. Helsingfors universitet åtnjuter en vidsträckt självstyrelse, utan inblandning från regeringens sida. Slutligen bilda större delen av de militära ärendena en grupp för sig; de ha anförtrotts flera olika organ: presidenten, försvarsministern, arméöverbefälhavaren och skilda militära myndigheter, av vilka en del äro underställda statsrådet, andra icke.

Ministrarnas rätt att i egenskap av chefer för sina ministerier avgöra regeringsärenden går tillbaka till det överförande av vissa frågor från senatens ekonomidepartement till de enskilda expeditionscheferna, som redan på ett tidigt stadium under den ryska tiden av praktiska skäl tvingade sig fram. D:r Björkstén påvisar, att grundlagskommittén 1917 velat tränga tillbaka dessa tendenser till ministerstyrelse, men utvecklingen har obehindrat fortgått i den inslagna riktningen. Trots att själva regeringsformen endast talar om ministeriechefernas rätt att avgöra ärenden, har detta i praktiken icke hindrat, att man gått ett steg längre och — givetvis också på praktiska grunder — överlämnat beslutanderätten i en rad frågor till kanslicheferna och de föredragande tjänstemännen inom de olika ministerierna.

Utrymmet medger icke en närmare redogörelse för den ingående granskning av kompetensfördelningen mellan de olika regeringsorganen, som d:r Björkstén presterar. Likaså måste de intressanta problem, som inställa sig ifråga om kompetenskontrollen och ansvarigheten, lämnas åsido. Här skall endast framhållas en så märklig detalj, som att d:r Björkstén i motsats till exempelvis Hermanson hävdar, att icke endast ministeriernas utan även statsrådets beslut i förvaltningsfrågor kunna överklagas i högsta förvaltningsdomstolen, den finländska motsvarigheten till vår regeringsrätt. Han ådagalägger, att praxis bekräftat denna uppfattning, och vill även göra gällande, att, då statsrådet har att besluta om verkställigheten av presidentens beslut, även dessa sålunda på förvaltningsrättslig väg kunna överklagas.

Av största intresse vore också att ingå på det invecklade system av varandra kontrollerande organ, som inrättats för att trygga regeringsmaktens lagliga handhavande, men det skulle föra för långt. Den senaste tidens händelser ha emellertid kastat en såregen belysning över effektiviteten i de stadganden, varmed man i en modern demokrati velat garantera grundlagarnas okränkbarhet.

D:r Björksténs arbete behandlar ett stort och rikt givande ämne. Lättläst är det icke. Det har en strängt juridisk uppläggning, och dispositionen leder till oavbrutna upprepningar, rekapitulationer och hänvisningar bakåt eller framåt. Och stilen lider av en viss tyngd och omständlighet. Men i stället finnes en grundlighet, som imponerar, och en förtrogenhet med ämnet, som skänker varje avsnitt av framställningen en prägel av absolut vederhäftighet. D:r Björksténs monografi kommer helt säkert att bli ett standardverk för alla, som studera Finlands statsrätt. Och den har utomordentligt mycket

att bjuda envar, som intresserar sig för det statsklick, som i Finland skapats genom en självständig utveckling på grundval av gamla svenska politiska institutioner.

Sven Dahlman.

Folkeforbundets første Tiaar, udgivet i Anledning af Ti-aarsdagen for Danmarks Indtræden i Folkeforbundet. København 1930. 238 sider. Pris 3: 50 kr.

Ovannämnda bok innehåller sjutton olika uppsatser, vilka samlats och utgivits av det danska utrikesdepartementet, såsom meddelas på insidan av titelbladet. Dessa sjutton avdelningar behandla var och en någon sida av Folkförbundets verksamhet eller betydelse. Ehuru hela samlingen givetvis i första hand är avpassad för dansk publik, innehåller den dock ett flertal värdefulla och upplysande artiklar, som kunna ha lika stort intresse för läsare utanför som inom Danmark. Medarbetarestaben är också högt kvalificerad. Ett flertal danska diplomatiska tjänstemän, politici i ledande ställning, andra experter samt danska medlemmar av Folkförbundets generalsekretariat ha nämligen medverkat.

Samlingen inledes med en uppsats, betitlad »Danmark og Folkenes Forbund», av statsminister Stauning. Här lämnar författaren först en kortfattad redogörelse för Danmarks anslutning till Folkförbundet, men det som han tydligen framför allt åsyftat med sin framställning, är att uppvisa, att det av den nuvarande regeringen framlagda radikala nedrustningsförslaget på intet vis strider mot Danmarks ställning som förbundsmedlem. För övrigt andas hela Staunings uppsats den största tillfredsställelse med Folkförbundet och dess hitillsvarande verksamhet. Hans ljusa tro på möjligheten av fredstillståndets permanenta bevarande och hans uppskattning av den betydande roll, som Folkförbundet genom sin blotta existens härvid spelar, framlägges på ett vinnande sätt, även om den kritiske läsaren känner sig, minst sagt, något osäker om det lyckade i att draga fram Korfu-affären som enda belysande exempel på den av författaren hävdade uppfattningen; att förbundspakten ytterligt försvårar etablerande av krig — helst om man erinrar sig ambassadörskonferensens utslagsgivande roll i denna kris. Hans propaganda för Folkförbundet kan dock ej sägas gå till överdrift, tvärt om påpekar han de stora svårigheter, som ligga i dess väg och att man ej får vänta några underverk av en så ung och oprövad institution.

Presidenten vid 1928 års förbunds församling, envoyén H. Zahle, har lämnat ett bidrag, som bär titeln: »Atmosfære og Profiler; Genf 1920—1929». I denna lämnas en stundom kanske väl ordrik skildring av det, som brukar kallas för »l'esprit de Genève», dess uppkomst och betydelse för det interstatliga umgänget. Det ligger i hela denna framställnings natur, att författaren helst dröjer vid de ljusa minnen, han har från sin långa verksamhet i framskjuten ställning i Genève,

och även om hans teckningar av »profiler» i bland, åtminstone för en svensk läsare, få en viss anstrykning av panegyrik, så äro de dock intressanta och säkerligen ofta väl träffade. Det är naturligt, att här som så ofta annars i liknande sammanhang, då det blir tal om Folkförbundets första år, Hjalmar Brantings namn nämnes med erkänsla och aktning. Författaren förklarar, att det knappast varit till nackdel för Branting, att han »paa ingen Maade talte godt Fransk», ty det var hans redliga personlighet, hans fasta övertygelse och hans ställning inom den internationella socialdemokratien, som gävo honom den starka position, han ända till sin död var i besittning av i Genève.

I en uppsats om »Folkeförbundet og den offentlige Mening» framhåller medlemmen av informationssektionen inom förbundets generalsekretariat, Ludvig Krabbe, att i enlighet med den anglosaxiska rättsuppfattning, som i så hög grad kom att sätta sin prägel på förbundspakten, har den allmänna opinionens och offentlighetens kontroll blivit de främsta hörnstenarna i denna nya internationella byggnad. Då det nu alltså är den upplysta allmänna opinionen och ej, såsom från fransk sida ursprungligen tänktes, ett rättssystem med stöd i en internationell tvångsmakt, en förbundshär, som skall uppbära Folkförbundet och dess auktoritet, så är det givetvis av yttersta vikt för detta att skaffa sig gehör ute i världen och att uppfostra den offentliga meningen, så att det kan räkna på dennas stöd, då det både inom de egna regeringarna och parlamenten och under de internationella förhandlingarna gäller att förverkliga Folkförbundets syften.

Krabbe ger i sin uppsats en kort översikt över hur detta samarbete mellan förbundet och den allmänna meningen ute i världen är organiserat och vad som göres för att bilda en gentemot förbundet gynnsamt stämd opinion, som kan tagas i dess tjänst. Först påpekar då författaren, huru — praktiskt taget — alla förhandlingar inom förbundets olika organ föras inför offentligheten och vilken revolution inom diplomatien detta i själva verket innebär. Denna publicitets betydelse är uppenbar, och kan ej överskattas både med hänsyn till vikten av offentlighetens kontroll över den internationella politiken och till nödvändigheten av allmänhetens utbildning att följa och förstå internationella problem. Pressmännens fria tillträde till alla möteslokaler i Genève och deras otvungna umgänge med regeringarnas representanter därstädes är härvid en av de viktigaste faktorerna. Den omständigheten, att hela världens press allt ivrigare uppmärksammar, vad som försiggår inom Folkförbundet, vittnar tydligt om att man härvid är på god väg att förverkliga de strävanden i detta avseende, som redan vid förbundets start voro klart fattade av ett flertal av dess organisatörer.¹ Det är också betecknande, att en

¹ I en not (sid. 102) meddelar förf., att 1929 års förbundsårsamling bevisades av 410 journalister, varav 4 danska, 2 norska och 1 svensk. Denna uppgift om den svenska pressens representation måste bero på något misstag, ty recensenten kan namngiva minst 6 svenskar, som vid detta tillfälle representerade svenska tidningar.

av de första avdelningar, som upprättades inom generalsekretariatet, var dess informationssektion, som fått sig anförtrött dels att låta världen veta, vad som sker inom förbundet, dels att låta dettas ledande män och för övrigt hela sekretariatets personal veta, vad världen tänker om detta. Författaren har synbarligen — och detta med all rätt — ansett, att informationssektionens arbete och inre organisation faller utanför ramen av den framställning, han här haft att giva, men recensenten kan ej i detta sammanhang underlåta att uttala en förhoppning, att den synnerligen sakkunnige skribenten vid tillfälle ville för skandinavisk publik giva en framställning härav.

Men det är ej blott Folkförbundets egna organ, som i fråga om propaganda har plikter och åtagit sig uppgifter; även inom de skilda förbundsmedlemmarna bör denna mötas av understöd. Så har ock skett i det att inom de olika länderna folkförbundsöreningar, som bekant, bildats huvudsakligen i detta syfte. Dessa utveckla också runt jorden en livlig verksamhet.

Förutom ovan nämnda uppsatser av mera översiktlig eller allmän karaktär finnes ett flertal, som behandla olika specialspörsmål. Förbundspaktens utveckling, ändringar och ändringsförslag, som företagits eller framställts under de tio åren, äro sålunda föremål för en undersökning av avdelningschefen i utrikesdepartementet, G. Cohn. Avrustningsfrågans behandling under förbundets ledning får sin skildring av utrikesminister P. Munch; förbundets och framför allt dess sekretariats inre organisation, dess ekonomiska, sanitära och humanitära verksamhetsgrenar ha var för sig fått en klagörande framställning.

För den befattning med minoritetsskydd, vilken ej själva förbundspakten men väl frederna uppdragit åt Folkförbundet, redogör f. d. utrikesministern Moltesen. Författaren lämnar en kort historik över frågans behandling i Paris vid fredsslutet samt meddelar de bestämmelser rörande behandlingen av minoriteter, vilka inrycktes i freden med Polen och som sedan kommo att utgöra förebild för övriga avtal av denna art. En förteckning på de stater, vilka underskrivit traktater om minoritetsskydd under Folkförbundets garanti, lämnas också, och denna uppräknings illustrationer av en karta, där de områden utmärkts, vilka underkastats dylika minoritetsförpliktelser. Även mandatens natur och folkrättsliga ställning hava fått en redogörelse, författad av medlemmen av förbundets generalsekretariat F. Friis. Däremot har ej förbundets rent administrativa uppgifter (Danzig, Saar) erhållit något utrymme.

De båda till Folkförbundet hörande, fristående organisationerna, den internationella arbetsorganisationen och den fasta mellanfolkliga domstolen i Haag, äro givetvis också behandlade. Den förstnämnda har fått sin skildrare i finansminister C. V. Bramsnæs. Han lämnar först en historik över denna organisations tillkomst, redogör sedan för de bestämmelser, som reglera den, och meddelar slutligen, vad den utträttat. De uppgifter, delvis bestående av tabeller, han lämnar för att belysa det sistnämnda, kunde kanske blivit mera vägledande,

om läsaren fått veta, ej blott hur många konventioner och rekommendationer, som utarbetats och antagits, utan även hur många av dessa verkligen ratificerats i sådan utsträckning, att de kunna sägas vara gällande och tillämpade.

Domstolen har av folketingsmannen Holger Andersen fått en liknande skildring, där det redogöres för dess tillkomst, organisation och verksamhet, och allt detta är fört fram ända t. o. m. U. S. A:s anslutning och de på 1929 års förbunds församling antagna statutändringarna. Det är tillfredsställande att se, att författaren ej dragit sig för att uttala sitt ogillande av den 1929 vidtagna förändringen i bestämmelserna angående kvalifikationerna för de till domare valbara och de i samband därmed förrättade nyvalen till två domareposter. Den fakultativa klausulen och dess under 1929 års församling ökade giltighet har också fått ett omnämnande.

Även för de länder, som stå utanför Folkförbundet, och för deras förhållande till detta redovisas ingående och med sakkunskap i en uppsats skriven av medlemmen av förbundets generalsekretariat H. Rosting.

Slutligen bör också nämnas, att en icke-dansk medarbetat i denna jubileumsskrift, i det att Fridtjof Nansen lämnat en redogörelse för det väldiga arbete, han å Folkförbundets vägnar utfört för krigsfångar och flyktingar. Det är på sitt sätt gripande att läsa den enkla berättelsen om hur han med hjälp från många håll, ej minst från U. S. A., förde hem krigsfångar dels via baltiska, dels via svartahavs-, dels via pacific-hamnar, hur hans uppdrag svällde, så att han fick taga hand om de stora grekiska flyktingskarorna efter Greklands nederlag 1922, om ryska flyktingar, som tidigare tillhört vita armén, och hur han slutligen även sökte komma de lidande armenierna till hjälp. Denna skildring faller ju något utanför ramen för en framställning av Folkförbundets första decennium, ty detta kan långt ifrån ensamt tillskriva sig äran av vad som på detta område uträttats. Tvärt om var det ju så, att Nansen av skilda anledningar ofta måste lita till annan hjälp och vid underhandlingarna med Ryssland även helt utelämnat Folkförbundets namn. Men uppsatsen försvarar dock fullt ut sin plats, ty det, som gjordes för krigsfångar och flyktingar, var dock helt i Folkförbundets anda och skedde med dess stöd, så långt dess resurser och förmåga räckte. Givetvis, innehåller denna uppsats endast en redogörelse för de praktiska åtgärder, som vidtogos, de intressanta teoretiska frågor, som ofta inneslötos i dessa, t. ex. de s. k. nansen-passens folkrättsliga karaktär, beröras naturligt nog ej alls.

Det ligger i ett dylikt samlingsverks natur, att stoffet blir något ojämnt behandlat, så att vissa punkter beröras i flera författares framställning, under det att andra ej alls komma med. Så har ock i någon mån skett här, men detta är dock oväsentligt i förhållande till det myckna värdefulla, som bjödes i denna innehållsrika och prydliga men dock så billiga volym.

G. H—n.

Till red. insända skrifter.

- Finsk Kommunaltidskrift.* 1930. Nr 4—5. Hfors 1930.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CVIII. H. V—VI. Hfors 1930.
- Helsingfors stads statistik.* II—III. Utrikes handel och sjöfart. 1929. Av Helsingfors stads statistiska kontor. — IV. Stadens tekniska verk. 1929. Av Styrelsen för Helsingfors stads tekniska verk. — V. Stadens räkenskaper och bokslut. 1929. Av Helsingfors stads drätselkontor. Hfors 1930.
- Historisk Tidskrift.* 1930. H. 2. Sthlm 1930.
- Industria.* Årg. XXVI. Nr. 13—17. Sthlm 1930.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1930. N:o 6—7. Rome 1930.
- International labour review.* Vol. XXI. N:o 6. Vol. XXII. N:o 1—2. Genève 1930.
- Internationella Arbetsorganisationen.* III. Arbetskonferensens sjätte—elfte sammanträden (1924—1928). Sthlm 1930. P. A. Norstedt & Söner.
- Kommersiella Meddelanden.* Årg. 17. Nr. 11—14. Sthlm 1930.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1930. H. 1—2. Gefle 1930.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringsliv. Årg. XXV. Nr. 24—33. Hfors 1930.
- Nationalökonomisk Tidskrift.* 1930. H. 3. Kbhvn 1930.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1930. N:o 3. Sthlm 1930.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1930. H. 4—5. Sthlm 1930.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift. 1930. Nr. 3. Sthlm 1930.
- Social Tidskrift.* 1930. Nr. 6—7. Hfors 1930.
- Sociala Meddelanden.* 1930. Nr. 6—7. Sthlm 1930.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. 25. Nr. 5—6. Sthlm 1930.
- Statistisk Årsbok för Sverige.* 1930. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1930.
- Statsökonomisk Tidskrift.* 1930. H. 4—5. Oslo.
- Sunt Förnuft.* Årg. X. Nr. 4. Sthlm 1930.
- Svensk Finansidning.* — Årg. VIII. Nr. 37—46. Sthlm 1930.
- Svensk Juristidning.* 1930. H. 4. Sthlm 1930.
- Svensk Tidskrift.* 1930. H. 5. Sthlm 1930.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1930. H. 4. Sthlm 1930.
- Tiden.* 1930. Nr. 6. Sthlm 1930.
- Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.* 1930. H. 3. Hfors 1930.
- Tidskrift for Retsvidenskap.* 1930. H. 3. Oslo 1930.
- Tirfing.* 1930. H. 3—4. Norrtälje 1930.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 32. H. 1. Hamburg 1930.
- Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.* Band I. Teil 1—2. Berlin 1929. Walter de Gruyter & Co.
- Årsbok för Sveriges kommuner.* 1930. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1930.
- ANDRÉADES, ANDRÉ; Philippe Snowden. L'Homme et sa Politique financière. Paris 1930. Librairie Félix Alcan.
- ERICH, RAFAEL, La question des zones de démilitarisées. Paris 1929. Librairie Hachette.
- DE MICHELIS, GIUSEPPE, Questioni economiche politiche e sociali nella Organizzazione int. del Lavoro. Roma 1930.
- HARMS, BERNHARD, Das Institut für Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel. Hamburg 1930.
- MÜNTER, RUDOLF, A short survey of swedish insurance activity. Sthlm (tr. Uppsala) 1930.
- MYRDAL, GUNNAR, Vetenskap och politik i nationalekonomien. Sthlm 1930. P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- STAEL VON HOLSTEIN, L., Accords régionaux concernant les eaux territoriales. Bruxelles 1930.

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)