

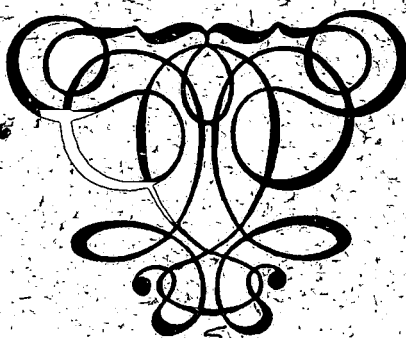
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Förhandlingar vid Nordiska mötet
för statsrätt och statskunskap
i Stockholm 3—6 september 1930

ÅRG. 33

DECEMBER 1930

HÄFT. 4—5

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 6:—

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

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

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

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

Lund i december 1930.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBÜLL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pändtullsböcker och pändtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALMAR G. F. SÜNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsäfflighet. 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: Sekretä utskottet 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF ÖLSSON: 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.—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6.—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

TRETTIOTREDJE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD 12:TE ÅRG.)

1930



LUND - STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION - LUND

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

RÉDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:

ROBERT MALMGREN

LUND

HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI

1930

INNEHÅLL

UPPSATSER.

	Sid.
ANDERSEN, POUL, Domstolenes Myndighed til at tilsidesætte grundlovstridige Love	352
ANDRÉN, GEORG, Regeringsmakt och parlamentarism i Sverige.....	463
BJÖRKSTEN, S. R., Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik	398
BROTHERUS, K. R., Stat och kyrka i Finland.....	446
BRUSÉWITZ, AXEL, Östeuropeiska diktaturförfattningar. En jämförelse mellan de senaste konstitutionsförsöken i Polen och Litauen	197
CASTBERG, FREDÉ, Domstolenes myndighet til å tilsidesette grunnlovstridige lover.....	317
CRONEBORG, OTTO, Grundlag och krigsberedskap	142
ERICH, R., Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar ...	338
— —, Regeringsmakt och parlamentarism.....	495
HERLITZ, NILS, Karakteristiska drag i svensk offentlig rätt	293
KEILHAU, WILHELM, Økonomiske konjunkturer og politiske idéer.....	504
LINDERS, F. J., Några synpunkter på de statistiska tjänstemännens utbildning	119
MEYER, KARSTEN, Regeringsmakt og parlamentarisme	486
NIELSEN, AXEL, Bankkreditens Elasticitet	44
OFTEDAL, LARS, Regjeringsmakt og parlamentarisme	491
REUTERSKIÖLD, C. A., Statsrådsdechargen i Sverige ur stats- och förvaltningsrättslig synpunkt	385
ROHTLIEB, CURT, Jordbrukets framtidsutsikter	131
ROSS, Å., Folkens Förbund og Staternes Souverænitet	414
SUNDBERG, HALVAR G. F., Kungl. Maj:it och kommunalförvaltningen	1
— —, Den kommunala kompetensen	220
— —, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar	363
WICKSELL, S. D., Om städernas pensionsväsen	105

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

HECKSCHER, GUNNAR, Engelsk författningsutveckling under 1900-talet.....	160
HESSLÉN, GUNNAR, Folkförbundsförsamlingens möte 1929. En översikt över några politiskt och konstitutionellt betydelsefulla frågor	60
TINGSTEN, HERBERT, Ett institut för forskningar rörande fascismen	75
— —, Konstitutionella frågor vid 1930 års riksdag	235
— —, Två fascistiska författningsreformer	238
WICKSELL, S. D., Befolkningsrörelsen	171
— —, Undervisningsstatistiken	172

FÖRTECKNING Å FÖREDRAG VID MÖTET.

	Sid.
NILS HERLITZ, Karakteristiska drag i svensk offentlig rätt	293
FREDE CASTBERG, R. ERICH, POUL ANDERSEN och HALVAR G. F. SUNDBERG, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar	317
C. A. REUTERSKIÖLD, Statsrådsdechargen i Sverige ur stats- och förvaltnings- rättslig synpunkt	385
S. R. BJÖRKSTEN, Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamen- tarisk republik	398
A. ROSS, Folkenes Forbund og Staternes Souverænitet	414
K. R. BROTHÉRUS, Stat och kyrka i Finland	446
GEORG ANDRÉN, KARSTEN MEYER, LARS OFTEDAL och R. ERICH, Regeringsmakt och parlamentarism	463
WILHELM KEILHAU, Økonomiske konjunkturer og politiske idéer.....	504

KARAKTERISTISKA DRAG I SVENSK OFFENTLIG RÄTT.¹

AV

PROFESSOR NILS HERLITZ, STOCKHOLM.

Om detta möte hållits för låtom oss säga 30 år sedan, hade det varit överflödigt att inleda det med ett föredrag om karakteristiska drag i svensk offentlig rätt. Ty var och en, som på den tiden i Norden sysselsatte sig med statsrätt och statskunskap, var rätt väl förtrogen med de övriga ländernas rätt och van att ställa den som bakgrund för studiet av sitt eget lands. Detta var delvis en följd av rent politiska förhållanden. Så länge unionen bestod, var det givet, att den politiskt intresserade i Sverige eller Norge skulle sträcka sitt intresse även till det andra landet; icke blott själva unionsförhållandet, utan — än mera — unionsstriderna skapade i viss mån en gemensam plattform för svensk och norsk statsvetenskap. En liknande verkan, om än ej lika utpräglad, hade på sin tid skandinavismens politiska idéer utövat, och efterverkningarna därav hade vid den tidpunkt jag åsyftar ännu knappast helt upphört. Alldeles särskilt betydelsefull var den inriktning som det nordiska rättsstudiet fått genom juristmötena, genom Nordisk retsenkyklopedi, genom det gemensamma lagstiftningsarbetet och

¹ Vid tryckningen hava medtagits några smärre partier, som i det muntliga föredraget för tids vinnande utslötos. — Noterna, som likaledes tillkommit, innehålla huvudsakligen hänvisningar till egna arbeten, där jag fullständigare utvecklat någon i föredraget förekommande synpunkt, och åsyfta således väsentligen att komplettera föredragets med nödvändighet knapphändiga framställning. Att redovisa annan litteratur i de ämnen jag berört — som givetvis på många punkter är av större betydelse än de egna uttalanden jag åberopat — har legat utom min plan.

genom alla de personliga förbindelser, som följde därmed. Bland de fullödigaste uttrycken för denna anda måste man väl räkna Aschehous »Den nordiske statsret», som lärde generationer av jurister och statsvetenskapsmän att begynna studiet av det egna landets offentliga rätt med en jämförande betraktelse av de andra nordiska ländernas. På andra rättsområden fullföljdes och fördjupades samarbetet och det ömsesidiga studiet särskilt genom den alltmer utvidgade gemensamma lagstiftningen. Men på det offentlighetsrättsliga området kunde 1905 ej undgå att sätta djupa spår. Jag vågar — utan att därvid förbise många undantag — det påståendet, att statsrättens målsmän i de olika länderna efter den tiden i allmänhet glidit in på skilda banor och i någon mån släppt sina nordiska förbindelser. Detta förhållande har, åtminstone vad Sverige beträffar, även inverkat på den akademiska undervisningen. Aschehous arbete och andra produkter av ett tidigare skedes vetenskap hava visserligen ej upphört att verka, men verkningarna hava med naturnödvändighet försvagats, i den mån de ifrågavarande arbetena upphört att vara tidsenliga och omedelbart användbara för den akademiska undervisningens behov.

I det nu sagda ligger på sätt och vis en motivering för hela det möte, vartill vi i dag samlats. Men det är särskilt det föredrag, varmed det inledes, som får motiveras med antagandet att våra gäster icke i samma grad som en äldre generation äro förtrogn med svensk offentlig rätt och svenskt politiskt liv och att därför även en överblick utan anspråk på att meddela något egentligt nytt kan häva en uppgift att fylla.

Det är icke mycket som kan sägas i ett föredrag, och här åsyftas ej annat än att framhäva det egenartade, det karakteristiska. Med detta program riskerar jag att föredraget brister i sammanhang och avrundning; urvalet blir också lätt subjektivt. Ett inre sammanhang måste dock finnas just i de egenartade, de karakteristiska dragen; det är detta sammanhang, sådant jag fattar det, som jag framför allt skall söka, så långt det är mig möjligt, mana fram. Om jag härvid, i min strävan att på den korta tiden få sagt allt vad som tyckes mig höra till helhetsbilden, emellanåt uttrycker mig något mer summariskt än jag kan svara för, utelämnar reservationer, för

behåll, undantag och inskränkningar, så må det med hänsyn till det allmänna syfte jag uppställt för mig ursäktas.

Det egenartade, som kan finnas i svensk offentlig rätt, beror framför allt av dess historiska betingelser. Den offentliga rätten, som begränsar statens makt gentemot de enskilda och tryggar deras makt i staten, är på de allra flesta håll en skapelse av 1800-talets konstitutionalism. Denna fann i allmänhet före sig en färdig, av furstemakten uppbyggd och upprätthållen statsordning. Den sålunda förefintliga statsapparaten övertogs, sådan den var, av folket, vars inflytande blott riktades in på bestämda, visserligen avgörande punkter, makten över lagstiftning och beskattning, ministeransvarighet och parlamentarism, kommunal självstyrelse. — Den svenska staten är ingalunda uppbyggd av furstemakten ensam. Dess organisation vilar sedan gammalt på en egenartad växelverkan mellan kungamakt och folkmakt. Vår offentliga rätt är således av äldre datum, och det folkliga inslaget i statslivet har icke uteslutande det nittonde århundradets stämpel. Vår rätt inrymmer inrättningar, som vuxit fram under andra förhållanden, under intryck av andra uppfattningar om statslivet, men befunnits brukbara även för en ny tids behov. Folkfrihet och folkligt inflytande hava delvis tryggats på andra punkter, genom andra medel än dem som ingå i schemat för 1800-talets konstitutionalism. I modern anglosachsisk politisk vetenskap — jag tänker särskilt på Laski — har man gjort sig mycken möda att uttänka allehanda nya vägar, genom vilka ett verkligt folkligt inflytande skulle kunna göras gällande, så att folket ej hänvisas blott och bart till det i mycket fiktiva inflytande, som parlamentsvalen giva. En svensk läsare blir slagen av att mycket av vad han åsyftar hos oss är realiserat. Huruvida det demokratiska inslaget hos oss såsom helhet är starkare än annorstädes, därom vill jag ej åtaga mig att fälla något generellt omdöme. Men otvetydig är själva den egenart, som i följd av historiska förhållanden på många punkter präglar vår offentliga rätt.

Att denna egenart mindre starkt framträder vid en jämförelse med våra nordiska grannländer än om man jämför vår rätt med andra länders, är i betraktande av dels det historiska samman-

hanget med Finland, dels de inbördes påverkningarna inom den nordiska kulturkretsen naturligt. Jag är medveten om att åtskilliga företeelser, som jag dröjer vid, möta även i de andra nordiska länderna. Jag avstår emellertid i min redogörelse från att uppdraga direkta jämförelser; framställningen av de svenska förhållandena får tala för sig själv.

Först en blick på folkets förhållande till förvaltning och rättsskipning.

Den boklärda ämbetsmannaklassen har aldrig varit allena-rådande i vårt land, ej heller har regeringsmaktens ledning varit lika utpräglad som under envåldstiden i Danmark och Norge. Det folkliga inflytande, som intill 1600-talet fanns i alla Nordens länder, har hos oss fortlevat. Menigheternas rätt att välja präst har icke fått vika för överhetens anspråk, och våra präster hava varit och äro alltjämt i viss mån församlingarnas valda förtroendemän. Städernas råd, kända från medeltiden i alla de nordiska länderna, fortleva i dubbel egenskap, dels såsom stadens styrelse (magistrat), dels såsom domstol i första instans (rådhusrätt).¹ De väljas av städernas befolkning eller deras representationer.²

Det folkliga inflytandet består emellertid icke blott i denna valrätt, utan också däri att lekmannakrafter användas inom förvaltning och rättsskipning, särskilt inom de mindre städernas magistrater och — framför allt — i första instansens domstolar på landet, häradsrätterna. Där dömer ej den juridiskt utbildade, av regeringen utnämnde häradshövdingen ensam. Med honom dömer en nämnd av lekmän, med rötter i medeltiden; dess ledamöter, nämndemännen, väljas för en tid av 4 år av folket. Nu stå förslag om nya former för lekmanainflytande i rättsskipningen på dagordningen; diskussionen härom har emellertid visat, att den hävdvunna ordningen har utomordentligt fasta rötter i folkmedvetandet.

Härtill kommer nu den kommunala förvaltningen, som i och för sig icke är något för Sverige egenartat. Men jag bör icke

¹ Utredning ang. vissa spörsmål rör. städernas domstolsväsen (1923), s. 8 ff.

² Visserligen är valet, då det avser borgmästare, ej definitivt; det är blott ett förslag på tre personer som upprättas, och regeringen har sedan att inom förslaget utnämna. Men det förekommer ytterst sällan, att regeringen utnämner någon annan än den som fått första förslagsrummet.

underlåta att främhålla, att vår kommunala självstyrelse, ej är en nyskapelse från det nittonde århundradets mitt, utan en direkt och naturlig fortsättning av självstyrelseformer, som ägde full livskraft under föregående sekler. Häradsrätter och magistrater hade under 1600- och 1700-talen administrativa, ej endast judiciella uppgifter. Städernas självstyrelse blomstrade f. ö. även i andra former. Prästerna samlade sina menigheter till sockenstämmor, som ej blott voro organ för en kyrklig självstyrelse, utan sträckte sin betydelse långt in på den världsliga förvaltningens område.¹

Märkligare än lekmannainflytandet i nutida förvaltning och rättsskipning är emellertid det egenartade sätt, varpå statstjänsten i allmänhet hos oss organiserats. Varje förvaltningsorganisation utgör en kompromiss mellan kraven på enhetlig ledning och på ett visst mått av självständighet och fritt skön för de underlydande organen. I svensk förvaltningsorganisation har den sistnämnda faktorn alltid gjort sig gällande med särskild styrka. Och detta icke uteslutande av praktiska skäl. Likaväl som man i nutida statsrätt allestädes talar om en kommunernas rätt inom den offentliga förvaltningen, kan vår lagstiftning genom tiderna sägas hava sökt värna om en byråkratiens rätt. Därmed har den velat — det låter som en paradox, men det är så — detsamma som modern kommunalförvaltning och modern representationsrätt syftar till, nämligen erkänna och trygga ett slags folkligt inflytande i staten. Sammanhanget är följande. Av vår adel blev under det sjuttonde århundradet — den moderna förvaltningens grundläggningstid — en tjänstemannaklass, som emellertid ej övergav sina traditioner av självständighet och oberoende utan fullföljde dem på ett nytt område, inom den reorganiserade statstjänsten. Kollegiernas och landshövdingarnas självständighet blev en fortsättning på landstings och förläningshavares. Den nya förvaltningsapparaten blev ej blott ett redskap i konungamaktens hand, utan även en form för ständernas framträdande i statslivet.² Åskådligt framträder den för Sverige

¹ Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria, Statsv. Tidskrift 1921, s. 65—83, 137—158; Svensk stadsförvaltning på 1830-talet (1924), passim, särskilt s. 78 f.

² Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria, Statsv. Tidskrift 1921, s. 156. Grunddragen av det svenska statsskickets historia (1928), s. 90, 100 f.

egenartade förbindelsen mellan byråkrati och ständer under frihetstiden, då den adliga byråkratien helt behärskade rikets första stånd, riddarhuset, samtidigt som män ur den kyrkliga och den civila förvaltningen dominerade i präste- och borgarstånden. Att värna om tjänstemännens självständighet var i detta läge ett ständernas intresse.¹ Sedermera har sambandet upplösts, och ingen faller numera på den idén att i tjänstemannakåren se något slags representation för folket. Många krafter hava också under tidernas lopp verkat till byråkratiens försvagande. Men institutioner, som leva i århundraden, sätta spår. Kvar står alltjämt en föreställning — som kanske ej så lätt kan juridiskt preciseras — att tjänstemannen icke uteslutande är ett organ för sina överordnade, utan att han med samma rätt som de representerar det allmänna.

Denna tanke framträder redan i tjänstemännens personliga rättsställning. Vad som i modern statsrätt gäller om domare gäller hos oss enligt grundlag om tjänstemän i allmänhet: att de ej kunna avsättas utan genom domstols utslag i följd av tjänstefel. Det är sant, att denna regel numera rubbats genom att många tjänstemän kunna avsättas även på administrativ, disciplinär väg, men det är dock endast i fall av fel eller försummelse i tjänsten. Och disciplinärförfarandet är i allmänhet kringgärdat med starka garantier: myndigheten ligger i regel ej i en enda mans hand och utgör ingalunda alltid ett bihang till förmansställningen. Kontroll utövas av den högsta förvaltningsdomstolen, regeringsrätten. Grundlagen förbjuder också förflyttning av tjänstemän; denna regel har emellertid i den nyaste tjänstemannalagstiftningen på ett flagrant sätt åsidosatts. Måhända finnas utsikter till att felet skall kunna rättas. — Vid tjänstetillsättningar tillses det mycket noga — mången säger: alltför noga — att objektiva grunder tillämpas. I allmänhet är det fri konkurrens om lediga tjänster. Tjänsten sökes och den som sökt har anspråk på att hans meriter noggrant vägas mot de medsökandes, efter »förtjänst och skicklighet», såsom grundlagen låtit sig angeläget vara att inpränta. Är det ej regeringen som utnämner, finnes alltid klagorätt hos denna. Utlänningen häpnar stundom över den omständlighet, med vilken tillsättningen av en universitetsprofessur försiggår här i Sverige. Principen är dock ingen

¹ Grunddragen, s. 171 f.

annan än den hos oss vanliga; prövningen blir blott mera besvärlig än eljest till följd av bevismaterialets stora omfattning.

Karakteristisk är också statstjänstemannens ställning i tjänsten. Som utmärkande för förvaltningen till skillnad från andra statsfunktioner framhålles ofta, att tjänstemannen principiellt är underkastad sina överordnades anvisningar om hur han skall sköta sin tjänst, hur en lag skall tillämpas o. s. v. Men denna anvisnings- eller instruktionsrätt har i olika rättsordningar mycket olika räckvidd. Vad svensk rätt angår, har frågan härom endast i ringa mån behandlats i doktrinen, och jag skall ej inlåta mig på något försök att i få ord precisera dess omfång. Endast det uttalandet skall jag våga, att anvisningsrätten hos oss sedan gammalt hållits inom mycket trånga gränser, och att den, fastän den nog på senare tid i all stillhet vidgats, dock alltjämt torde sträcka sig mindre långt än vare sig i Danmark eller Norge. Förvaltningen har hos oss i påfallande liten grad den karaktär av känslig, stramt centraliserad apparat, som man eljest är van vid. Överallt inom vår förvaltning, stundom på de mest oväntade håll, stöter man på större eller mindre relativt självständiga maktcentra. Den bekanta fiktionen att det är *en* vilja, som leder hela förvaltningens verksamhet, motsvarar hos oss sämre än någonstades det verkliga läget. Vi ha med berätt mod lämnat utrymme för många olika viljor.

Sin viktigaste tillämpning hava dessa satser inom den centrala förvaltningen. Jag vågar kanske förutsätta som bekant, att vår centrala organisation sönderfaller i dels vad vi kalla K. M:t, dels de fristående s. k. centrala verken. Likaledes torde det vara bekant, att Kungl. Maj:t betyder konungen, då han besluter efter inhämtande av statsrådets mening i en konselj, och att det är i denna form som regeringsbesluten hos oss fattas, medan däremot statsråden endast i sällsynta undantagsfall utrustats med beslutanderätt. Med viss rätt kan det sägas, att detta numera är en form allenast. Naturligtvis är beslutet i konseljen regelmässigt en ren registreringsakt. Men blott och bart form är det dock för ingen del. Formen medför bl. a., att statsråden måste taga ståndpunkt till en mängd ärenden, som en dansk minister formlöst kan överlåta åt ministeriernas ämbetsmän att avgöra; våra statsråd äro — om jag får uttrycka det summariskt — *ämbetsmän* i högre grad än sina

kolleger i Danmark. Och vad förhållandet nedåt angår, så gör det en oerhörd skillnad, om en minister, stödd på generella fullmakter, kan utöva sin ledning hur och när som helst och om han, som hos oss, är tvungen att alltid giva sina åtgärder formen av i viss mening offentlig konseljbeslut.

Detta visar sig ej minst i statsrådets förhållande till de centrala verken. Dessa hava var för sig sina generellt och varaktigt bestämda ämbetsåligganden, i vilka det sällan ingripes uppifrån genom anvisningar. Ministern kan ej göra det på egen hand. Om han säger ifrån till en generaldirektör, hur den eller den angelägenheten bör skötas, så handlar dock generaldirektören helt på eget ansvar, om han rättar sig därefter. Ministerns makt består endast och allenast däri, att han kan utverka ett Kungl. Maj:ts beslut. Det går, som jag nyss framhöll, dock ej alldeles lika lätt som t. ex. för en dansk minister att ringa upp en departementschef i telefon, och i åtskilliga situationer lägger anvisningsrättens begränsning bestämda statsrättsliga hinder i vägen även för denna sorts ingripande. Helt oåtkomliga äro naturligtvis ej de centrala verken; det vore orimligt. Ett verkligt motstånd mot regeringens önskningsar kan alltid brytas. Självständigheten är prekär. Men det är ett faktum, att våra centrala verk arbeta självständigare, äro långt mer oberörda av växlingarna på ministerposterna än exempelvis de danska ministeriernas kontor. En generaldirektörs-post är tillräckligt självständig för att kunna tjäna som reträtt-plats för en minister eller eljest locka framskjutna politici. En lärare betraktar snarare generaldirektören för skolöverstyrelsen än ecklesiastikministern som sin chef. Vid häradsrätter och rådhus-rätter har man intet att göra med justitieministern, men väl med vederbörande hovrätt, som i och med sin tillsyn över underrätterna fungerar ungefär som ett centralt verk.

Liksom verkens självständighet historiskt haft sin betydelse däri att den kringskurit konungamakten, begränsar den nu de parlamentariska regeringarnas verkningskraft och garanterar en viss stabilitet i förvaltningsarbetet. Och faktiskt finnes det i närvarande stund knappast på något håll ett allvarligt intresse för att i denna riktning utvidga våra regeringars makt. Så länge vi hava regeringar, som tolereras, men ej stödjäs av riksdagens majoritet,

blir det knappast något allmänt intresse för en utvidgning av den makt, som riksdagen halvt motvilligt unnar dem. De tekniska ofullkomligheter i förhållandet mellan departement och verk, varom mycket talades för några årtionden sedan, hava till stor del avhjälpats under hand.

Kanske karakteriserar man bäst egenarten i den svenska förvaltningsorganisationen, om man säger att skillnaden mellan förvaltningsorganens och domstolarnas ställning är mindre utpräglad än annorstädes.¹ Något av det oberoende, som allmänt gives åt domstolarna, åtnjuta hos oss även förvaltningsorganen. Man har också ansett sig kunna till dem förlägga avgöranden som man annorstädes gärna förbehållit åt domstolar: kanske kan det vara tillräckligt att hänvisa till att exekutionen av domar i regeln handhaves av länsstyrelserna.

Man skulle också kunna säga, att förvaltningsverksamheten företer likheter med rättskipningen, som man i andra länder ej brukar möta. Jag skulle t. ex. tro, att förfarandet är ovanligt starkt bundet vid bestämda former. Det strängt forbundna förfarandet hos Kungl. Maj:t² har sålunda sin bakgrund i allmänna administrativa sedvänjor. Kraven på allsidig utredning ställas mycket högt: man sörjer i stor utsträckning för medverkan från myndigheter, som ett ärende angår, samt från enskilda och sammanslutningar, som därav kunna vara intresserade. Det kan även i små ärenden — särskilt sådana som förekomma hos K. M:t (jfr RF § 10) — bliva väldiga dossierer av yttranden. I stora frågor blir utredningen stundom något som liknar en folkomröstning. Här röjer sig en med rättskipningen besläktad strävan att under parters och intressenters medverkan nå fram till det objektivt riktiga, som visserligen stundom skjuter å sido kraven på snabbhet och viljekraft i handlandet och alltför mycket tynger arbetet.

Något mycket egenartat, men på samma gång mycket karakteristiskt är offentlighetsprincipen i den svenska förvaltningen. Lika-

¹ Utomordentligt karakteristiskt är, att ett stadgande i vår rättegångsbalk (processlag) i det kapitel, som innehåller foraregler för domstolarna, ofta betecknas som en av rättsgrunderna för våra förvaltningsmyndigheters kompetens (10: 26). Domstolar och förvaltningsorgan ställas i viss mån på samma plan.

² Hur högt anspråken därutinnan stundom ställas från konstitutionsutskottets sida, framgår av ett karakteristiskt uttalande i Nord. Adm. Tidsskrift 1929, s. 163.

väl som man allestädes fordrar, att rättskipningen skall vara offentlig, så gäller det hos oss principiellt, att förvaltningen skall bedrivas i offentlighetens ljus. Detta krav kan naturligtvis ej förverkligas så, att allmänheten får så att säga komma in och höra på; inom förvaltningen förekomma ju i regel ej förhandlingar som kunna åhöras. Vad som föreskrivits är att alla handlingar, alla akter hos myndigheterna äro tillgängliga för en var som begär att få se dem. Märk väl: ej blott för parter och intressenter, utan för en och var, likasom vem som helst får komma in i en domstols-sal.¹ Man har här liksom inom rättegångsväsendet velat så att säga utrusta allmänheten med en viktig kontrollerande funktion.² Räckvidden härav kan knappast underskattas. Läs t. ex. våra tidningar och se, hur allmänheten får följa icke blott myndigheternas beslut och de framställningar som inkomma till dem utan också meningsbrytningarna mellan olika myndigheter i allmänna angelägenheter, och besinna vad det betyder, att t. ex. en minister, som fattar ett politiskt färgat beslut, är nödsakad att liksom stå till svars inför offentligheten för sin avvikelse från vad vederbörande centrala verk påyrkat. Det är lätt att inse, att offentlighetens sålunda ständigt aktuella kontroll och kritik måste utöva en betydande indirekt inverkan på förvaltningsverksamheten. Tjänstemännen veta, att vad de företaga nästa dag kan komma att diskuteras i tidningarna, och inrätta sig gärna så, att deras beslut bliva så oangripliga som möjligt; offentligheten är en fiende till godtycke och våld, men visserligen stundom också till den handlingskraft och företagsamhet förvaltningen behöver.³

¹ Vill man ytterligare markera likheten med rättskipningen, kan man ytterligare påpeka, att det endast är i våra underrätter vi hava offentlighet i vanlig mening, d. v. s. offentliga förhandlingar; offentligheten i våra övriga rätter är precis densamma som gäller för förvaltningsorganen.

² Reuterskiöld har i Nord. Adm. Tidsskrift 1929 uttalat att »rättssäkerhetssynpunkten» är (s. 155) eller bör vara (s. 168) grundläggande för offentligheten och att denna ej bör tjäna till »en kontroll ur allmän synpunkt», i den mån ej förstnämnda synpunkt spelar in. De lege lata torde det emellertid kunna fastslås, att detta kontrollsyfte är grundväsentligt för vårt offentlighetsinstitut. Och en omgestaltning av institutet därhän, att det försvunne, är utan tvivel för svensk rättsuppfattning oacceptabel.

³ Om offentlighetsprincipen se Statsv. Tidskrift 1921, s. 154 f., samt Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rör. allmänna handlingars offentlighet (1927), särskilt s. 23 ff.

Till de processliknande elementen inom vår förvaltning hör också besvärsinstitutet. Om en förvaltningsakt angår mig, har jag i regel rätt att, om jag är missnöjd med den, klaga hos en överordnad myndighet. Den överordnade myndigheten har då rätt och plikt att företaga en ny omprövning av ärendet. Därvid bedömes ej blott, huruvida beslutet i ett eller annat hänseende är rättsstridigt, utan också om den beslutande myndigheten rätt begagnat sitt fria skön. Den överordnade myndigheten sätter sitt skön i st. f. den underordnades. Man ser — i förbigående sagt — hur denna befogenhet i någon mån ersätter saknaden av en generell anvisningsrätt. Enhetligheten inom förvaltningen stärkes. Men blott inom vissa gränser. Besvärsprövningen ingriper ju, liksom överrättens prövning, endast på talan av den enskilde. Inom civilprocessen kan man schematiskt säga, att faran för att underrätts utslag, som skarpt bryta mot allmän rättspraxis, komma att äga bestånd, nästan elimineras genom att det alltid finnes två parter. Klagår ej den ene, så kan alltid den andre göra det. I förvaltningsförfarandet finnas sällan två mot varandra stående parter, och mycket ofta finnes det över huvud ingen som kan klaga. Sin största betydelse kan också besvärsinstitutet sägas hava ur rätts-säkerhetens synpunkt. Det besked den enskilde får av en lägre myndighet är något provisoriskt; i sista hand kan han »gå till kungs», d. v. s. påkalla att få sin sak prövad av »Kungl. Maj:t» själv — det betyder i detta sammanhang antingen konungen i statsrådet eller regeringsrätten, vår 1909 inrättade högsta förvaltningsdomstol.¹

Förvaltningens beslut bliva sålunda i svensk rätt något, om jag så får uttrycka mig, högtidligare än annorstädes. Man kan tillägga dem en annan rättslig betydelse, ett värde svarande emot förvaltningsorganens oberoende ställning och det omsorgsfulla förfarande, i vilket de komma till stånd. I andra länders rätt brukar det ej sägas, att förvaltningsakten, liksom domen, vinner rättskraft. Men i svensk rätt finnes det likaväl hos förvaltningsakter som hos

¹ Också besvärsinstitutet har sin historiska bakgrund. Att hos oss rätten att anföra besvär hos konungen förblivit oförkränkt är ett vittnesbörd därom att vår rätt aldrig recipierat den feodalt färgade ordning, enligt vilken en lokal makthavare kunde utöva oinskränkt kunglig makt och myndighet.

domstolars domar någonting som kallas för laga kraft. Därmed åsyftas närmast blott det förhållande, som jag tidigare berört, nämligen att besvärsvägen stänges — alltså en verkan besläktad med processrättens formella rättskraft. Men därmed följa också svarigheter till domens materiella rättskraft. Att här närmare utveckla detta vanskliga, i vår doktrin knappast behandlade ämne kan ej komma i fråga. Låt mig blott påpeka några sidor av saken. Det blir icke fråga om någon domstolarnas prövning av »övrighedsmyndighetens grænser». Man kan icke, som i Danmark och Norge, hos domstol påkalla att en förvaltningsakt skall förklaras ogiltig; besvärsinstitutet anses giva tillräckliga garantier. En annan sak: kommer man in på den stora frågan om statens skyldighet att ersätta skada vållad genom dess handlingar, måste man säkerligen för svensk rätts vidkommande göra en bestämd skillnad — som t. ex. i dansk eller norsk rätt ej är på sin plats — mellan å ena sidan sådana beslut, som kunna överklagas, men eljest vinna laga kraft, å andra sidan andra åtgärder.¹ Jag skulle tro, att man i svensk rätt skulle hava särskilt svårt att medgiva skadestånd på grund av ett skadevällande *beslut*, både i det fall att beslutet ej alls överklagats och därför eventuellt vunnit laga kraft och i det fall, att det prövats av den högsta besvärsmyndigheten och där fått sin definitiva form.

Den snabba översikt jag här givit torde hava visat, hur vi så att säga inom förvaltningen själv söka sådana garantier för medborgerlig rätt och frihet, som fordras i en nutida rättsstat. Där emot hava vi lagt mindre vikt vid andra slags garantier, som i modern statsrätt eljest spela stor roll. Att *domstolarna* ej tillnärmelsevis på samma sätt som i Danmark och Norge kontrollera förvaltningen är redan anmärkt. Frågan om deras befogenhet att underkänna grundlagsstridiga lagar skulle jag, i förbigående sagt, de lege lata vilja se i detta sammanhang: de kunna näppeligen hava vidsträcktare myndighet gentemot konung och riksdag än gentemot underordnade myndigheter. Med de s. k. *medborgerliga rättigheterna*, den naturliga utgångspunkten för domstolsprövning av lagars grundlagsenlighet, sysselsätter sig för övrigt vår regerings-

¹ Jfr N. J. A. 1899: II, nr 7, s. 9 ff.

form rätt litet; då den skrevs 1809, lade man ännu — karakteristiskt nog — större vikt vid ståndens privilegier och vid tryggheten av tjänstemännens rättsställning. Vid vår *ministeransvarighets* i vissa hänseenden begränsade räckvidd, skall jag ej uppehålla mig; den blir i morgon närmare beslyst. Däremot ett par ord om *lagstiftningens roll* i vår offentliga rätt.

Lagens herravälde är allestädes rättsstatens grundläggande princip. Därmed menas som bekant, att lagarna, som stiftats under folkrepresentationens medverkan, tilläggas en särskild vikt. Men principen kan utvecklas på många olika sätt. Först och främst växlar omfattningen av vad på tyska brukar kallas lagens förbehåll. Det består i de flesta länders statsrätt ungefär däri att varje ingrepp i enskild rätt och frihet fordrar lagens form, att m. a. o. endast lagen får överskrida den gränslinje, som skiljer staten och den enskilde. Det som i svensk statsrätt förbehålles åt den av konung och riksdag samfällt företagna lagstiftningen — d. v. s. det som motsvarar andra länders lagstiftning och som nuförtiden är det enda som *kallas* för lag — är något mycket mindre. Det är, med regeringsformens eget uttryck, huvudsakligen allmän civil- och kriminallag, det vill närmast säga: civilrätt, straffrätt, processrätt. Från begynnelsen var lagstiftningen i följd härav till det allra mesta hänvisad till områden, där den alls icke kom i kontakt med förvaltningen; den spelade sålunda endast i mycket ringa mån den från andra länders rätt välkända funktionen av hämsko på förvaltningens rörelsefrihet.¹ Förvaltningens förhållande till de enskilda reglerades väsentligen genom den i Kungl. Maj:ts hand lagda normgivning, som går under namn av konungens ekonomiska lagstiftning. Genom omständigheternas makt har sedermera området för den för konung och riksdag gemensamma lagstiftningen väsentligt utvidgats.² Numera ha vi många sådana lagar även inom förvalt-

¹ Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag (1926—30), särskilt s. 439 ff.

² Reuterskiölds kritik av min framställning av konungens och riksdagens samfälliga lagstiftning (Statsv. Tidskrift 1930, s. 258 ff.) nödgår mig, i vad den angår min uppfattning av denna lagstiftnings expansion, att i detta sammanhang resumera den tankegång, varpå min framställning bygger. Jag studerar användandet av en viss form (lagstiftande genom samfälliga beslut av konung och riksdag). Delvis är denna form »obligatorisk» (RF § 87 samt

ningsrätten. Men det går enligt svensk statsrätt ej för sig att stifta

specialstadganden i RF § 49, 57 m. fl. st.). Delvis är den »fakultativ», d. v. s. den användes, efter fritt val (se t. ex. s. 253 ff.), av konung och riksdag för åtgärder, som skulle kunnat vidtagas i annan form. Vid denna »fakultativa» lagstiftning förekomma varjehanda mellanformer: konung och riksdag tillämpa lagstiftningsformen mer eller mindre utpräglad, mer eller mindre medvetet. Bland omständigheter, som indicera att man tänkt en akt såsom lagstiftning, beaktar jag också användningen av termen »med riksdagen» (se särskilt s. 534 f.), i följd varav jag i noter lämnat rätt många upplysningar om dess förekomst. Hur detta kan anses innebära, att jag tillägger formeln »en rent magisk betydelse» (rec. s. 272), är med mitt sätt att resonera ofattbart.

Att jag studerar just den form som utgöres av lagstiftning genom samfällda beslut innebär icke, att jag ur svensk rätt »utläser» eller däri »inlägger» ett främmande begrepp (rec. s. 271). Det har helt enkelt varit mitt forskningsprogram att studera en i praktiken förekommande rättslig företeelse, utan att påstå att »begreppet» skulle ligga till grund för vår konstitutionella rätt; det självklara förhållandet, att grundlagen delvis bygger på helt andra begrepp om lag och lagstiftning, har det verkligen ej fallit mig in att söka undansmussa.

Vad jag menar med »fakultativ» lagstiftning (se härom särskilt §§ 25, 47) har jag tyvärr ej alls kunnat göra klart för rec. Orsaken synes vara att jag på ett ställe sagt, att frågan här gällde »möjligheten att skapa formell lag». Ehuru jag omedelbart i förtydligande syfte tillägger: »eller, med andra ord, tillämpa det typiska lagstiftningsförfarandet», har rec. (s. 266) trots att jag här sätter formell lag = formell lag, som innehåller »annat än rättsnormer», eller m. a. o. = lag i enbart formell mening. Därför är han förvånad över det från mina utgångspunkter självklara förhållandet att jag i fortsättningen sysselsätter mig just med fall där laginnehållet utgöres av rättsnormer. Min ståndpunkt är helt enkelt den, att jag undviker att laborera med det osäkra begreppet »rättsnorm», och när jag talar om formell lag, menar jag helt enkelt, utan att inlåta mig på frågan om innehållet, produkten av en akt av samförd lagstiftning (jfr t. ex. s. 1 f.); att »det utländska formella lagstiftningsbegreppet» (rec. s. 272) skulle vara ett annat och sammanfalla med det av rec. använda, kan jag ej medgiva. Både inom den obligatoriska och den fakultativa lagstiftningens område kunna finnas lagar (i formell mening), som ej innehålla rättsnormer (jfr bl. a. s. 402); jag har dock flerstädes framhållit, att det för svensk uppfattning är mindre naturligt att stifta lagar, som till innehållet ha karaktären av förvaltningsakter (se t. ex. s. 537). Att jag ur mitt »formella lagstiftningsbegrepp» skulle »principiellt utesluta sådant som icke utgör rättsnormer» (s. 272), är ett påstående gripet ur luften.

Icke heller Reuterskiölds kritik av min uppfattning om den »obligatoriska» lagstiftningen kan jag finna övertygande. Kritiken går i korthet ut på att RF utgått från ett materiellt lagbegrepp, och att det, som materiellt är lag, av RF restlöst uppdelats i allmän lag (RF § 87) och speciell lag (RF § 89). Konsekvensen blir, att allt som från materiell synpunkt kan betecknas som »allmän lag», även om det ej har karaktären av allmän civillag, allmän kriminallag eller allmän kyrkolag, blir att behandla enligt RF § 87. Sitt huvudskäl för denna uppfattning anför rec. s. 262: om »grundlagen ... genom speciell

lag om vad som helst; lagstiftningen har liksom annan statsverk-

enumeration eller uppräknig hänvisar viss sådan lagstiftning till vissa organ och den obestämda resten till andra, ... skulle detta, med den anordning RF 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 överflödigt och ofullständig. I det jag i förbigående med tillfredsställelse noterar, att rec. på denna punkt laborerar med en förutsättning (om grundlagens fullständighet), vars riktighet han bestrider då den användes av mig (rec. s. 266), tillåter jag mig fästa rec:s uppmärksamhet på att jag besvarat hans invändning genom att framhålla att § 89 strängt taget ej reglerar, utan förutsätter konungens kompetens (s. 252 n. 4, 431, 481). Jag kan sålunda ej finna något hinder för den av mig hävdade grundlagstolkningen, som innebär, att t. ex. allmän sociallag, allmän skattelag och vad man eljest kan vilja uppställa för kategorier, icke beröras av reglerna i § 87, naturligtvis under förutsättning att de så definieras, att de ej befinnas ingå i allmän civil- och kriminallag. Mitt positiva stöd för den av mig hävdade uppfattningen hämtar jag framför allt ur RF:s egna ord. Reuterskiöld har tidigare (Sveriges grundlagar, s. 156) förklarat att »genom praxis, som här övergått till sedvanerätt, likställs ... med allmän civillagstiftning även allmän sociallagstiftning». Här räknas sålunda med en *sedvanerättslig* företeelse; i samma riktning går ett uttalande i rec. s. 263. Längre fram tager emellertid rec. ytterligare ett steg, i det han menar, att »området för 'allmän lag', vilket 1809 var begränsat till civil-, kriminal- och kyrkolag ... numera omfattar vida mera» (s. 268). Om jag ej missförstått resonemanget, går rec. alltså nu därhän, att han *direkt under* RF § 87 subsumerar icke blott sociallagstiftningen utan även vissa andra i grundlagseditionen ej omnämnda områden såsom varande »allmän lag» utan att ha egenskap av vare sig civil-, kriminal- eller kyrkolag. »Civil- och kriminal-» är således i RF:s uttryck ett led med blott »förtydligande» och »karaktiserande» betydelse. Förklaringen i grundlagseditionen är ohållbar: hur man än uppfattar förutsättningarna för sedvanerätts uppkomst, kan omöjligen en praxis, enligt vilken sociallagstiftningens centralaste parti, fattigvårdslagstiftningen, *icke* behandlas enligt RF § 87 (se mitt arbete s. 543), medföra att denna lagstiftning fått »allmän lags karaktär». Denna praxis är också, åtminstone för mig, en stötesten, om man vill antaga den förklaring rec. senast givit. Min förnämsta invändning mot denna — för en utförligare motivering finnes här ej plats — ligger emellertid däri, att det måste finnas mycket starka skäl för en grundlagstolkning, som i så hög grad som rec:s bortser från RF:s ordalydelse. I praktiken blir skillnaden mellan rec:s och min tolkning emellertid ej så stor som man skulle tro, då man läser hans kritik s. 262 f.; skillnaden består för det mesta, som han också själv anmärker (s. 268), däri att vad jag fattar som »allmänna civilagens» expansion enligt honom är en expansion av »allmänna lagen». Då rec. i min uppfattning ser ett betänkligt inflytande från uppfattningen hos »kanske flertalet privaträttsjurister», är jag angelägen att betona, att tolkningen av RF:s civillagsbegrepp för mig är en helt annan sak än bestämmandet av begreppet civilrätt i rättssystematiken; jag har s. 493 uttryck-

samhet principiellt ett avgränsat område.¹ Det finnes stora och viktiga områden, som alltjämt regleras uteslutande av regeringen. Det gäller t. ex. om vår polisrätt, till den del den avser förutsättningar och formerna för ingripande till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det offentliga byggnadsväsendet, hälsovården, folkskoleväsendet falla utom lagstiftningens område, stora delar av näringsrätten likaså. Lagar rörande statstjänstens organisation äro ytterst sällsynta. Här är — märk väl — ej fråga om någon sorts delegation från riksdagens sida; då regeringen, som vi stundom uttrycka det, lagstiftar på dessa områden, tager den grundlagsbestämda befogenheter i anspråk.

Men man får en skev bild av förhållandena, om man stannar vid begränsningarna i riksdagens makt. Man måste uppmärksamma, att lagstiftningen är långt ifrån den enda form, vari riksdagen gör sitt inflytande gällande. Det är icke hos oss som i Danmark — för att nu icke tala om flertalet länder utanför Norden — att representationens verksamhet väsentligen är klädd i lagens form, att lagen är folkviljans enda uttryck. Tvärtom: den svenska riksdagens inflytande framträder nästan starkast i andra former än däri, att den stiftar lag.

ligen framhållit, att i »allmänna civillagen» måste anses ingå åtskilligt av offentlig rätt.

Min sats om att den samfälliga lagstiftningsmakten i Sverige vilar på en RF:s »uppräknning av särskilda ämnen som enligt grundlagarna skola regleras i denna ordning», som rec. så skarpt ogillar, rubbas f. ö., så vitt jag förstår, ej av att man i enumerationen inför kategorien »allmän lag» i st. f. »allmän civillag» och »allmän kriminallag». Vad rec. i övrigt anför mot enumerationsprincipen har jag svårt att förstå. Han vill låta grundlagarnas bestämmelser om särskilda lagstiftningsområden gälla endast såsom »kompletterande» och »supplerande» reglerna i RF §§ 87 och 89. »Supplerandet» kan ha karaktären av en utveckling av vad som redan ligger i dessa grundlagsstadganden, men att det — mot vad Reuterskiöld något svävande antyder — icke alltid har denna karaktär, läser väl den allra hastigaste överblick över hithörande bestämmelser genast ge vid handen (se t. ex. RF § 49 1:o och 2:o). Under sådana förhållanden förstår jag ej, varutinnan mitt »uppräknande» skiljer sig från Reuterskiölds »supplerande».

Huruvida, oavsett den argumentering jag här sökt gendriva, ytterligare brister i mina resonemang kunna härflyta ur den omständigheten att jag icke »anlägger rent juridiskt statsrättsliga synpunkter och använder juridiskt statsrättslig metod» (s. 272), kan icke i detta sammanhang diskuteras.

¹ Om lagstiftning, s. 151 f., 247 ff., 532 ff., 555.

Viktigast i detta hänseende äro riksdagens grundlagsenliga befogenheter i avseende på statsfinanserna. Av historiska skäl framstå dessa befogenheter för oss som någonting helt annat än lagstiftning. Den äldre svenska författningsutvecklingen har, liksom all äldre konstitutionalism, en dualistisk prägel. Och ännu för den uppfattning, varur vår regeringsform framgått, voro konung och ständer nära nog två skilda rättssubjekt. Från denna utgångspunkt var det ej onaturligt, att riksdagen hade sin egen förvaltning vid sidan av den kungliga. Alltjämt handhaves också statens upplåning av ett särskilt under riksdagen stående verk, riksgäldskontoret. Men åskådligast framträder det dualistiska betraktelsesättet inom skatteväsendet och budgeträtten. Riksdagen utfäster sig å folkets vägnar gentemot konungen att betala en skatt, det är vår regeringsforms ålderdomliga, genom århundradens praxis fast inpräglade tänkegång. Skatten framstår som ett av medborgarnas tillgångar *beviljat* bidrag till statens kostnader. Därför är det skatten, medborgarens utgift, icke statens, som kallas för *bevillning*. Och *bevillning* är något helt annat än lag. Medan i andra länder skattelagstiftningen i allmänhet är ett av lagstiftningens centralaste områden, finnes det hos oss strängt taget icke någonting, som heter skattelagstiftning; beskattningsreglerna kallas, fast de beslutas av riksdagen, *förordningar*.¹ Till skatternas *beviljande* är budgetbehandlingen organiskt anknuten. Icke heller här blir således lagformen använd. Jag skyndar att tillägga, att de här åsyftade distinktionerna numera ej på långt när hava samma betydelse som förr. Praktiskt viktigast är att statsfinansiella beslut i regel kunna fattas genom gemensam votering av båda kamrarna. Så pass lika som dessa nu äro varandra, har detta emellertid ej mycket att betyda. Annorlunda var det förr, då det t. ex. i viktiga frågor kunde finnas stabila gemensamvoteringsmajoriteter bestående av t. ex. första kammarens flertal och en minoritet i andra kammaren.

Detta om räckvidden av riksdagens befogenheter. Uppställer man nu frågan, på vad sätt riksdagen begagnar dem, skulle jag vilja fästa uppmärksamheten på en traditionell, egenartad inrikt-

¹ Om konstitutionella anomalier från senaste tid se Om lagstiftning, s. 522 f.

ning hos den svenska riksdagen, som åt hela dess arbete ger en särskild prägel. Det är självklart, att man i svenska riksdagskretsar möter många exempel på en, om jag så får uttrycka mig, rent politisk inställning, en koncentrerings av intresset till stora politiska frågor, allmänna riktlinjer för landets politik, lagstiftningens principer. Men man möter också en anda, som nästan skulle kunna kallas ämbetsmannamässig, en naturlig fallenhet för sådant, som egentligen tyckes höra förvaltningen till, lagstiftningens detaljer, enskilda, lokala, speciella angelägenheter utan politisk färg, och dessutom ofta en benägenhet att i sådana ämnen tillämpa ämbetsmannens sakliga synpunkter och ett förvaltningsmässigt tillvägagångssätt.

Sådana drag kunna väl i större eller mindre grad påvisas i de flesta representationer. Men hos oss träda de mycket skarpt fram. För min del ser jag denna omständighet i belysning av vårt folks nedärvda förhållande till den offentliga förvaltningen. Jag har förut sökt visa, att förvaltningen hos oss i påfallande liten grad varit ett arcanum för profanum vulgus. 1800-talets politiska program, deltagandet i förvaltningen som förskola till det politiska livet, var i Sverige långt dessförinnan förverkligat. Men då har det ej heller kunnat undgå, att den offentliga tjänsten i någon mån satt sina spår i folksjälén. Så kan man kanske — i förbigående sagt — förklara det drag av byråkratisk formalism, som man trots sig finna hos svenskarna, kanske också den förkärlek för skriftliga förhandlingsformer, som nuförtiden erbjuder så stora svårigheter för en moderniserad processlagstiftning.

Vad särskilt riksdagen angår, har den nästan alltid haft en rik fond av administrativa erfarenheter. Om ämbetsmännen i riksdagen har jag redan talat. Av dem som ej voro ämbetsmän kommo förr i världen de allra flesta till sina riksdagsmannavärv från den lokala självförvaltningen. De ofrälse stånden, särskilt borgare och bönder, voro snarare representationer för lokala förvaltningskorporationer än för vissa samhällsklasser som sådana. Den lokala och den centrala självstyrelsen bildade på sätt och vis en naturlig enhet.¹ Och av sina riksdagsmän förväntade menigheterna framför allt, att de skulle bevaka deras intressen. Det har varit en vana

¹ Svensk stadsförvaltning, s. 68 f.

sedan århundraden, att riksdagsmännen kommit till riksdagen med sina resp. bygders angelägenheter, med klagomål över ämbetsmännen, över skatter och pålagor, med ansökningar om skattelindringar och understöd till allmänna byggnader eller andra företag, o. s. v. Allt sådant lades fram i de olika häradernas och städernas besvär och kom vid riksdagarna i växlande former under behandling; riksdagen blev genom att syssla med dem ett slags stor förvaltningsmyndighet.¹

Den organiska förbindelsen mellan riksdagen och den lokala självstyrelsen har undan för undan upplösts; ej heller spela ämbetsmännen nu på långt när samma roll som förr. Men sekel-långa traditioner brytas ej så lätt. Riksdagen står alltjämt fast rotad i den kommunala självstyrelsen, i de olika bygderna och deras intressen. Och lika givet är, att det mycket väl går för sig att komma till riksdagen med angelägenheter av lokal och speciell natur och påkalla deras sakliga prövning. Den förvaltningsmäs-siga andan finnes kvar.²

Våra grundlagsstiftare ha nu visserligen, i hågkomst av riksdagens inblandning i förvaltningen under frihetstiden, gjort mycket för att hindra riksdagens sysslande med enskilda angelägenheter. De hinder den uppställt hava på vissa punkter alltjämt sin betydelse. Men i stort sett hava de icke förmått att hejda den utvecklingsgång, som s. a. s. ligger vår riksdag i blödet. Och i vissa hänseenden hava de främjat den genom att skapa sådana arbetsformer, som underlätta självständiga insatser från riksdagshåll.

Jag erinrar i detta hänseende om bostadsbandet, som kan sägas vara uttrycket för en i svensk offentlig rätt levande tanke: det är viktigare att folket just representeras av sina egna, av män som liksom spegla dess eget väsen, tala dess skilda kretsars språk och kunna bära fram deras önskemål, än att valen åstadkomma vad tyskarna kalla en god Führerauslese. Vill man få en åskådlig bild av vad detta betyder, skall man någon gång iakttaga ett landskapsrepresentanter i Andra kammaren — t. ex. »Skånebänken» — obundna av partier samlade kring något gemensamt intresse. Den

¹ De svenska städernas privilegier, Svenska stadsförb. tidskr. 1921, s. 292 ff., Svensk stadsförvaltning, s. 85 ff.

² Representationsproblemet (1921), s. 10 ff., Nord. Adm. Tidsskrift 1925, s. 247 f.

spirituelle utländske iakttagare, som betecknade det nutida Sverige som en förbundsstat, med de olika landskapen som delstater, kunde i sådana situationer få nya stöd för sitt omdöme.

Men jag påminner framför allt om riksdagsmännens obegränsade förslagsrätt. Den utnyttjas flitigt, dels för förslag i angelägenheter av större allmänt intresse, dels och framför allt för yrkanden av speciell och lokal natur, ofta sådana som en engelsman skulle vänta sig att se behandlade i private bills. Det är kanske tillräckligt talande, att antalet vid 1930 års riksdag väckta förslag av enskilda riksdagsmän uppgick till 900. Och detta motionerande är långt ifrån resultatlost. Framför allt i tre former leder det till resultat. I regeringens budgetförslag göras många ändringar och tillägg. Lagförslag bli grundligt kalftrade och ofta helt omstöpta. Och för det tredje är det vanligt att riksdagen i allmänna ordalag ger sitt förord för ett reformyrkande och begär en utredning därom; det är de för vårt politiska liv så karakteristiska s. k. skrivelserna.

Riksdagsinitiativet skulle ej kunna spela denna roll, om ej riksdagens arbetssätt lagts till rätta för att underlätta och främja självständigt arbete, självständiga insatser från riksdagens sida. Det har, betecknande nog, skett genom en grundlag, riksdagsordningen; härigenom få riksdagens arbetsformer en säregen fasthet, alldeles som våra förvaltningsmyndigheters arbetsformer genom deras instruktioner.

En främling, van vid sitt parlaments verksamhetsformer, måste till en början häpna över den omständlighet, med vilken vår riksdag arbetar. Särskilt karakteristisk är regeln, att en motion, utom i vissa undantagsfall, ovillkorligen skall underkastas beredning i ett utskott. Lika styvt som vi hålla på att den enskilde skall kunna gå till kungs med smått och stort, lika viktigt är det, att en motion skall komma till utskottsbehandling.

Det är särskilt vid riksdagens utskott man måste stanna, om man vill fixera de karakteristiska dragen i svensk riksdagsrätt.¹ De härstamma från ståndsriksdagens tid, då de växte fram som ett bindeled mellan stånden, ett sammanhållande element, utan vilket dessas naturliga splittring skulle hava utmynnat i kaos. Till själva

¹ Representationsproblemet, s. 6 ff., Om lagstiftning, s. 126 ff., 328 ff.

deras väsen hörde således, att de voro gemensamma för de fyra stånden. Då Sverige övergick till tvåkammerssystemet, var det ingen logisk nödvändighet att bibehålla dem såsom gemensamma för kamrarna. Men så stark var redan på den tiden deras ställning i riksdagsarbetet, att det knappast på allvar ifrågakom att rubba den. Den gamla utskottsorganisationen flyttade sålunda in i den nya riksdagen med tämligen oförändrade uppgifter. Visserligen öppnades samtidigt en möjlighet att använda utskott av den typ som finnes i alla andra länder, utskott tillsatta inom varje kammar för sig. Men denna utskottsorganisation — det är de s. k. tillfälliga utskotten — förmådde ej hävda sig i konkurrensen med den gamla. Det är denna som dominerar riksdagsarbetet i Sverige. Det är i de s. k. ständiga utskotten, som den förvaltningsmässiga andan i vår riksdag framför allt vidmakthålles och utvecklas. Där arbetas i former, som för en främling måste te sig rent förvaltningsmässiga. Utskotten införskaffa utlåtanden från myndigheterna eller verkställa själva vidlyftiga utredningar. Både propositioner och motioner bliva grundligt diskuterade. Ett utskott drager sig sällan för att grundligt nagelfara även de kungliga förslagen. Resultaten framläggas i ofta utförligt motiverade utlåtanden. Utskotten anlita för sitt arbete manstarka kanslier; i dessa ingå ofta ämbetsmän, som tidigare handlagt samma ärenden i departement och ämbetsverk. Men detta betyder för ingen del, att riksdagsmännen själva spela en passiv roll. Lika väl inom riksdagens murar som inom ämbetsverken göres det allvar av plikten och rätten att bilda sig en egen uppfattning och att handla därefter. Och våra utskott rymma icke föraktliga fonder av erfarenhet om de angelägenheter de behandla. Efter särskilda inom partierna utvecklade anciennitetsregler avancerar man i utskotten, och den som en gång nått en plats i ett utskott sitter där nästan lika säkert år efter år som en ämbetsman i sitt ämbete. Stabiliteten i utskotten har nog mer och mer ökats, medan ombytena på statsrådsposterna blivit allt tätare. Ett statsråd har ofta i statsutskottet många övermän i avseende på förtrogenhet med förvaltningsfrågorna inom hans departement.

Så stor roll har för oss vårt egenartade utskottsväsen spelat, att man så att säga för dess skull försakat varjehanda andra garantier

för en omsorgsfull prövning av riksdagsfrågorna, som vi skulle kunnat hämta från andra länders konstitutionella erfarenheter.¹ De gemensamma utskotten hava dragit med sig en, så vitt jag vet, alldeles unik anordning i vårt riksdagsskick: att nämligen kamrarna i regel behandla riksdagsfrågorna samtidigt. Den garanti mot överrumplingar och illa övervägda beslut, som annorstädes ligger däri, att en och samma fråga efter vartannat dryftas på två olika håll, hava vi alltså avstått ifrån. Olägenheterna — som äro påtagliga, fastän föga uppmärksammade — accentueras därigenom, att kamrarna i regel fatta sina beslut några få dagar (3 ä 4) efter det utskottets utlåtande avgivits. Ibland är tiden mycket kortare; ytterst sällan förlänges den.

Vår statsrätt har med ett ord sagt bundit och hämmat de krafter inom riksdagen, som skulle kunna rubba de resultat utskotten kommit till. Sedan de sagt sitt ord, äro möjligheterna att göra nya synpunkter gällande, att bringa nytt material under diskussion ytterst begränsade. Särskilt omöjligt är det för utomstående att påverka sakens utgång. Det gives naturligtvis många situationer, där en offentlig diskussion om utskottens förslag — ofta helt avvikande från regeringens — kunde vara högst välgörande och upplysande. Det kan ju t. ex. vara fråga om sakliga upplysningar från intresserade och initierade kretsar utanför riksdagen. Men en sådan diskussion hinner på den korta tiden aldrig ens komma i gång. Detta är påfallande. Vårt offentliga livs arbetsformer äro eljest i utpräglad grad anlagda på att åstadkomma noggrann och allsidig utredning av allmänna angelägenheter, under offentlighetens medverkan. Men inför utskottsutlåtandena slappnar med ens denna omsorg.

Må det till sist icke förglömmas, vad utskottshegemonien betyder för förhållandet till regeringen.² De faktorer, som verka till undanskjutande av riksdagsmännen utanför utskotten och av allmänheten, de försvaga också regeringens inflytande. Ty skall den påverka riksdagen, skall det ske i kammardebatterna. Med utskottet står regeringen ej alls i officiell kommunikation. Här framträda

¹ Se för det följande Representationsproblemet, s. 6 ff., Riksdagens arbetsätt, Svensk Tidskrift 1924, s. 288 ff., Om lagstiftning, s. 359 f.

² Regeringsproblemet svårigheter, Svensk Tidskrift 1929, s. 177 ff.

sålunda de naturliga konsekvenserna för vårt regeringsproblem av den egenartat byråkratiska läggning, den omsorg om riksdagsinitiativet, som utmärker vårt riksdagsskick. Säkerligen ger fredagens diskussion anledning att återkomma till detta i svensk statsrätt mycket karakteristiska drag.

Då jag står vid slutet av min framställning, känner jag ett behov att söka undanrödja några missförstånd, som den möjligen kunnat föranleda.

Det är tänkbart, att mitt föredrag kunnat fattas som en förstucken propaganda för svenska offentligrättsliga inrättningar. En sådan avsikt är mig mycket fjärran. Jag är visserligen livligt intresserad av nordiskt samarbete, icke minst i den formen att de nordiska ländernas rättssystem närmas till varandra. Men jag har svårt att föreställa mig ett sådant arbete inom den offentliga rätten — annat än möjligen på strängt begränsade specialområden. Jag står t. ex. alldeles oförstående inför den från svenskt statsrättsligt håll framförda tanken att göra frågan om offentligheten i förvaltningen till föremål för någon sorts samnordisk utredning.¹ I fråga om grunderna för min skepsis torde jag kunna hänvisa till mitt föredrag. Vad jag framför allt sökt att framhålla är det stundom förbisedda sammanhanget mellan rättsinstitut, politiska företeelser, invanda tänkesätt. Jag tror mig därmed indirekt hava givit belägg för den gamla satsen, att ett element i ett folks statsskick icke kan godtyckligt brytas ur sitt sammanhang och omplanteras i främmande jord.

Men kanske kvarstår trots detta påpekande ännu ett missförstånd. Jag skulle kunna tänka, att en eller annan åhörare tyckt sig förnimma en fläkt av historisk romantik. Det är riktigt, så till vida som jag velat starkt betona vår offentliga rätts och vårt politiska livs historiska betingelser. Och i den mån man med romantik även avser ett särskilt slags värdering av samhällslivets företeelser, så får jag till en viss grad vidkännas även den. Jag vill ej förneka, att jag ser med sympati på åtskilliga av de företeelser jag behandlat. Men i andra hänseenden känner jag mig kritisk. Vårt statsskick rymmer en mångfald relativt självständiga maktcentra, och folket

¹ Nordisk Administrativ Tidsskrift 1929, s. 169.

står på ett egendomligt sätt staten nära. En sådan ordning rymmer emellertid naturligtvis svagheter och faror. Om den offentliga rätten icke skapar en stark koncentration av statsmakten, av makten att bjuda och befalla, så måste man för åstadkommande av den enhetlighet och den samlade kraft, som allt statsliv dock kräver, i särskilt hög grad lita till moraliska krafter, framför allt lita till att enskilda intressen undertryckas genom en stark känsla för det allmännas krav, för den plikt och det ansvar som medföljer stats-tjänsten. I vår historia hava vi exempel på allvarliga situationer där dessa krafter ej räckt till.

Det har emellertid icke alls varit mitt syfte att inlåta mig på ett värdesättande av den svenska offentliga rätten eller av de samhällliga krafter som vid sidan av den kunna tjäna till vårt statslivs uppehållande eller försvagande. Mitt enda syfte har helt enkelt varit att i deras inbördes sammanhang skildra vissa faktiska företeelser som jag trott det vara av vikt att från början uppmärksamma, då man studerar svenskt stats- och rättsliv.

DOMSTOLARNAS BEFOGENHET ATT ÅSIDOSÄTTA GRUNDLAGSSTRIDIGA LAGAR.

AV

FREDE CASTBERG, R. ERICH, POUL ANDERSEN OCH
HALVAR G. F. SUNDBERG.

I.

PROFESSOR FREDE CASTBERG, OSLO.

Det er en av den österrikske rettsfilosofiske skoles — den Kelsenske retnings — störste fortjenester at den har fremhevet så sterkt den sammenheng som består mellem begrepene stat og forfatning. Statens myndighet til å fastsette rett kan ikke tenkes uten en skreven eller uskreven forfatning, d. v. s. rettsregler av höiere orden, som hjemler statens organer denne myndighet. All statsmyndighet trenger en rettslig hjemmel, som i sidste instans er statsforfatningen. Denne tankenödvendige forbindelse mellem staten som myndighetssubjekt og den rettslige forfatning har andre rettsenkere vært opmerksomme på både för og samtidig med österrikerne. Men det er særlig Wienerskolen, som — tross det slette rykte den tildels har her i de nördiske land — har æren av å ha gjort statsmaktens avhengighet av forfatningen til et hovedpunkt i statslæren.

I den moderne stat fastsettes ny rett i almindelighet först og fremst ved beslutning i lovs form av nasjonalforsamlingen med statssjefens medvirkning. Det er forfatningen som fastsetter den fremgangsmåte statsorganene skal benytte, når en lov skal komme istand. I én henseende er det klart at alle — både statens organer og undersåttene — må utöve en »prövelsesrett»: De må, når der

opstår spørsmål om å etterleve en beslutning, som kaller sig »lov», ta standpunkt til hvorvidt en »lov» her virkelig foreligger. Om nasjonalforsamlingen på egen hånd — uten grunnlovbestemt medvirkning av statssjefen — sender ut en beslutning, som den kaller »lov», er det klart at noen virkelig lov ikke foreligger.¹ Den etterlevelsplikten som forfatningen knytter til den formelle lov, vil her ikke inntre, hverken for statens undersåtter eller for dens organer. En rett til å tilsidesette beslutninger, som lider av den slags grovere *formelle* mangler i forhold til forfatningens krav, må antas å eksistere overalt, uanseet hvad der gjelder om domstolenes rett til å tilsidesette en lov på grunn av forfatningsstridig *innhold*.² Det kan ofte stille sig tvilsomt hvor vidt denne formelle prøvelsesrett går. Helt uvesentlige formfeil vil ingensteds medføre ugyldighetsvirkning, dersom loven er besluttet av det statsorgan eller de statsorganer som lovgivningsmyndigheten tilligger. Men like sikkert er det at domstolene overalt må la være å anvende en såkalt »lov», som er kommet istand under grov tilsidesettelse av reglene om hvem den lovgivende myndighet tilligger, eller om hvordan lovene istandbringes.

I en viss utstrekning gjelder altså denne formelle prøvelsesrett overalt. Jeg skal ikke her ta op spørsmålet om hvor vidt den rekker og bør rekke. Det er spørsmålet om den materielle prøvelsesrett — spørsmålet om domstolene etter gjeldende rett kan og om de de lege ferenda bør kunne tilsidesette lover på grunn av forfatningsstridig innhold, — som for det praktiske rettsliv i de fleste land har størst betydning, og som også har gitt anledning til de største prinsipielle uoverensstemmelser mellem de forskjellige forfatningssystemer og statsrettslige teorier. Det er spørsmålet om denne materielle prøvelsesrett jeg skal behandle her.³

¹ Jeg bortser fra de situasjoner da en konstitusjonell »nödrett» kan tenkes å lede til et annet resultat.

² Jfr. Jézé i *Revue de droit public et de la science politique*, 1904, side 111 ff.; jfr. også den nugjeldende franske forfatningslov av 16. juli 1875 art. 4.

³ Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution* (i *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, 1929) anfører (s. 66) at også den materielle forfatningsstridighet i siste instans er formell, for så vidt som den grunnlovstridige lov vilde ophøre å være grunnlovstridig, dersom den blev besluttet i grunnlovbestemmelses form. — Hertil er imidlertid å si at der allikevel er en

Forutsetningen for at spørsmålet om en rett for domstolene til å prøve lovenes innhold overhodet skal kunne opstå, er en dobbelt:

Forfatningen må inneholde rettsbud, som forbyr lover av et visst innhold. Og disse rettsbud må efter forfatningen ikke kunne endres ved lov.

Prøvelsesretten forutsetter altså for det første at der gjelder rettsnormer av høiere orden angående lovenes innhold, og selv om slike normer vel kunde tenkes å ha positivrettslig gyldighet også om de var uskrevne, vil de praktisk talt alene forekomme som bestemmelser i en skreven konstitusjon. — At prøvelsesretten dernæst forutsetter at konstitusjonen ikke kan endres ved ordinær lov, er selvsagt. Hvis konstitusjonen kan endres ved ordinær lov — slik som de franske forfatninger av 1814 og 1830, — vil enhver lov som i sitt innhold er forfatningsstridig, måtte opfattes som en gyldig ny forfatningsbestemmelse.¹

Det har vært hevdet² at prøvelsesretten i virkeligheten forutsetter at man aksepterer tanken om naturrettslige skranker for lovgivningsmakten. Dette beror imidlertid på et feilsyn. Ganske visst

prinsipiell forskjell mellom en lovs formelle og materielle grunnlovstridighet. Hvis den materielle grunnlovstridighet skal karakteriseres — den også — som formell, må loven nemlig opfattes som en *grunnlovbestemmelse*, som ikke fyller kravet til grunnlovbestemmelses form. Der er i det hele en praktisk betydningsfull forskjell mellom på den ene side domstolenes myndighet til å avgjøre hvorvidt en virkelig lovbeslutning overhodet foreligger, — en myndighet som domstolene alltid må ha, og på den annen side deres myndighet til å sette en formelt gyldig istandbragt lov tilside, fordi dens innhold er i strid med grunnloven. Man kan naturligvis karakterisere domstolenes myndighet til å tilsidesette en lov på grunn av grunnlovstridig innhold, som en myndighet til å tilsidesette en forfatningsendrende beslutning, fordi den er fattet i lovs, istedet for i grunnlovbestemmelses form. Og man kan på den annen side karakterisere den ordning hvorefter domstolene ikke har materiell prøvelsesrett overfor lovene, på den måte at domstolene her sies ikke å ha adgang til å tilsidesette en grunnlovsendring, om den lider av den *formfeil* å være besluttet i lovs i stedet for i grunnlovbestemmelses form. Men det kan ikke sies at problemene vinner i klarhet, om man velger formuleringer av denne art.

¹ Når den polsk-tyske konvensjon om Övreschlesien av 15. mai 1922 artikkel 73, annet ledd bestemmer at domstolene i de to land skal tilsidesette lover, som strider mot visse av konvensjonens bestemmelser, kan der, forsåvidt Tyskland angår, ikke tillegges denne bestemmelse noen rettslig betydning. Konvensjonen har i Tyskland nemlig bare gyldighet som ordinær lov og må derfor antas å vike for senere lov.

² Se Olivecrona i Statsvetenskaplig Tidskrift, 1925, s. 305 og 313.

skyldes de forskjellige forfatningers bestemmelser om ukrenkelige grunnrettigheter for borgerne i stor utstrekning at de naturrettlige ideer behersket sindene i slutten av det 18:de og begynnelsen av det 19:de århundre, da så mange konstitusjoner så dagens lys. Men grunnlovenes skranker for lovgivernes myndighet har et helt annet forpliktelsesgrunnlag enn regler som alene har karakter av naturrett. Grunnlovene er positiv rett. Det rettssystem som en grunnlov og den derpå byggede rett utgjör, blir stort sett faktisk etterlevet. Dette vil ikke si at gyldigheten av den enkelte rettssetting er et åpent spørsmål helt til man har konstatert om den faktisk blir håndhevet.¹ Statsforfatningens rettslige gyldighet og dermed gyldigheten av den rett som de forfatningsbestemte statsorganer fastsetter i henhold til forfatningen, må aksepteres som et postulat i ethvert rettssystem. Men det er den omstendighet at forfatningen i det store hele faktisk etterleves,² som gir den positiv rettskarakter.

Domstolenes adgang til å tilsidesette lover på grunn av deres innhold forutsetter altså ikke antagelsen av høiere rettsnormer, som gjelder i egenskap av naturrett. En annen sak er at også de beslutninger som statsorganene har fattet i grunnlovsbestemmelsesform, efter et positivt forfatningssystem kan tenkes undergitt domstolenes materielle prøvelsesrett. Det er nemlig en ubevist og ubevislige påstand at statsforfatningen ikke gyldig skulde kunne begrense den grunnlovgivende myndighet.³ Efter gjeldende fransk rett kan et grunnlovsforslag ikke gå ut på ophevelse av den republikanske statsform.⁴ Det vilde selvsagt ikke være nogen utenkelig ordning at en slik skranke for den grunnlovbesluttende myndighet nød godt av den sanksjon at en hermed stridende beslutning om forfatningsendring blev å anse for en nullitet.

¹ Eller som Olivecrona uttrykker det: »Frågan om den ene eller andra lagen skal tillämpas, kan alltså icke afgöras genom en undersökning af deras respektiva rättsliga kvalitet, utan kvaliteten beror på det svar frågan får.» (Den cit. avh., s. 311.)

² Av hvad art denne efterlevelse må være, — spesielt om den må skje »opinione juris», er et spørsmål som jeg ikke her skal gå inn på.

³ Jfr. Lagerroth i Statsvetenskaplig Tidskrift, 1924, s. 36. Anderledes Lie i Betenkning, trykt som Stort. dok. nr. 13, 1923, s. 51, 1ste spalte.

⁴ Lov av 14. august 1884.

En slik ordning vilde altså ikke være noen rettslig umulighet. Synderlig praktisk vil imidlertid domstolenes prøvelsesrett vel her aldri kunne bli. — Praktisk betydning har alene en rett for domstolene til å tilsidesette grunnlovstridige lover og bestemmelser av ennu lavere orden. Og det er spørsmålet om domstolenes adgang til å prøve *lovenes* grunnlovsmessighet, som har vært og fremdeles er brennende i mange land.

I den juridiske teori og praksis blir løsningen av dette spørsmål meget ofte betraktet som selvsagt ut fra et eller annet vidtrekkende rettsprinsipp, som forutsettes som gjeldende a priori.

Meget almindelig er således følgende resonnement:

Loven må søke sin hjemmel i forfatningen, og når forfatningen uttrykkelig forbyr lover av et bestemt innhold, vil dette si det samme som at en slik lov ikke er hjemlet i forfatningen og derfor overhodet ikke er en virkelig lov. Den er — som professor Blomberg har uttrykt det — bare en »skinlov».¹

Mot dette resonnement må man imidlertid invende at det forutsetter som selvsagt nettop det som der spørres om, nemlig at de bud forfatningen inneholder angående lovenes innhold, virkelig vedrører lovgiverens hjemmel, d. v. s. begrenser lovgiverens kompetanse. Det er jo ikke noe ukjent fenomen i den offentlige rett at en rettsregel angående utøvelsen av en offentlig myndighet er uten betydning for kompetansen, slik at altså overtredelse av reglen ikke gjør myndighetsakten ugyldig. Nettop når det gjelder lovgiveren, vil dette forhold forekomme efter alle statsforfatninger, idet det utvilsomt alltid vil være enkelte formforskrifter, som er av så liten betydning at overtredelse av dem ikke berører lovens gyldighet. Og når det gjelder grunnlovens regler om lovenes innhold, kan man ikke på forhånd anse det utelukket at meningen nettop er alene å foreskrive visse direktiver for lovgiveren, men ikke å begrense lovgiverens kompetanse.

Et annet abstrakt resonnement, som likeledes anvendes til bevis for den logiske nødvendighet av domstolenes prøvelsesrett, er dette:

¹ Blomberg i Tidsskrift for Retsvidenskap, 1896, side 80, jfr. side 81—82. Jfr. også lignende betraktninger hos Theisen i Archiv des öffentlichen Rechts, 8, s. 269.

Når en domstol skal avgjøre en tvist, og det spørsmål opstår om den skal anvende en grunnlovstridig lovbestemmelse, er situasjonen den at to innbyrdes motstridende tekster — lovbestemmelsen og grunnlovsbudet — begge gir sig anvendelse på tvisten. Et valg må treffes, og dette må da nødvendigvis falle ut til fordel for den høiere rettskilde, grunnloven. Dette er — efter hvad professor Morgenstjerne hevder¹ — »i prinsippet ikke annet enn hvad domstolene stadig gjør, når partene påberoper sig to lovbestemmelser, som ikke leder til samme resultat, og hvorav da den ene nødvendigvis må vike for den annen, den eldre for den yngre, den almindelige for den mere spesielle, den provisoriske anordning eller den kommunale vedtekt for den formelle lov eller — som i vort tilfelle — denne for grunnloven». De to franske forfattere Jèze og Berthélemy karakteriserer dette kollisjons-resonnement, som selvinnlysende riktig.²

Det må imidlertid bemerkes at man her på samme måte som i resonnetet om lovgiverens manglende hjemmel helt uberettiget uten videre forutsetter at forfatningens forbud mot lover av et bestemt innhold begrenser lovgiverens kompetanse. Det er jo nettopp denne påstand det skulde være opgaven å bevise.

Ennu en prinsipiell betraktning har vært anført til støtte for domstolenes rett til å tilsidesette grunnlovstridige lover: Det har vært anført at maktfordelingsprinsippet naturlig skulde lede til å anta denne rett for domstolene.³ Domstolene skal ifølge maktfordelingsprinsippet avgjøre enhver rettsvist, som borgerne forelegger for dem. Og da spørsmålet om en lov strider mot grunnloven, nettopp er et rettsspørsmål, må det tilkomme domstolene å avgjøre det.

Resonnementet er en typisk forhastet generalisasjon. En rekke rettsspørsmål henhører ganske visst utvilsomt under domstolenes prøvelse. Det er enndog den almindelige regel i et rettssamfund at rettsspørsmål bindende avgjøres av domstolene. Men derav kan man ikke slutte at dette også nødvendigvis gjelder det statsrettslige spørsmål om en lov i sifft innhold strider mot grunnloven.

¹ Norsk Retstidende, 1913, s. 459.

² Betenkning i en rumensk rettssak, inntatt i *Revue de droit public et de la science politique*, 1912, s. 141.

³ Morgenstjerne, *Lærebok i statsforfatningsret*, 3die utg., II, s. 11 og 69.

Ikke bare til støtte for en prøvelsesrett for domstolene har man anvendt deduksjoner fra abstrakte rettsprinsipper. Også mot prøvelsesretten er slike resonnementer blitt brukt.

Underlig nok har maktfordelingsprinsippet måttet gjøre tjene-
ste som begrunnelse ikke bare for påstanden om at prøvelsesretten
består, men også for påstanden om det motsatte. Man har villet
legge i maktfordelingsprinsippet at hver av de tre statsmakter —
den lovgivende, den utøvende og den dømmende — selv må ha rett
til bindende for de andre å bedømme sin egen kompetanse. Skulde
domstolene kunne tilsidesette en lovbeslutning som grunnlovstridig,
vilde — har man sagt — domstolene bli den lovgivende makt over-
ordnet. Det er denne tankegang man finner uttrykt i den franske
forfatning av 1791, når det der heter at domstolene ikke må blande
sig i utøvelsen av den lovgivende myndighet eller utsette iverkset-
telsen av lovene, eller gripe inn på forvaltningens område.¹ Dom-
meren skal stå under loven. Gir man ham rett til å sette loven
til side, stiller man ham over loven, — hevder Dr. Kahl i den tyske
nasjonalforsamlings forfatningsutvalg i 1919.²

Også folkesuverenitetsidéen har selvfølgelig vært påberopt som
argument mot domstolenes prøvelsesrett. Det som folkets repre-
sentanter ved flertallsbeslutning i de lovgivende forsamlinger har
villet ophøje til lov, skulde det ifølge folkesuverenitetsidéen ikke gå
an å gi domstolene myndighet til å sette tilside.

Om disse deduksjoner ut fra forfatningsmaksimer som makt-
fordelingsprinsippet og folkesuverenitetsidéen gjelder naturligvis at
de ikke kan gi oss noe bindende svar på spørsmålet om hvilken
myndighet domstolene virkelig har efter positiv rett. Spørsmålet
er jo nettop hvorvidt — og i tilfelle hvordan — disse maksimer er
gjennomført, forsåvidt angår prøvelsesretten.

Man kan altså ikke ut fra almindelige rettsgrunnsetninger

¹ Const. 3-9-1791 titre III, chap. V, art. 3. Denne bestemmelse gjenfinnes i
lignende ord i det Adler-Falsenske grunnlovutkast, som spilte så stor rolle under
utarbeidelsen av den norske grunnlov i 1814. Bestemmelsen finnes i utkastets
§ 148, som henviser til § 32, hvor grunnsetningen om maktfordelingen har fått
uttrykk. Det er i det hele neppe riktig, når Lie (den cit. betenkning s. 24) hev-
der at det franske prinsipp: at domstolene ikke skulde ha nogen prøvelsesrett,
blev antatt uavhengig av grunnsetningen om maktens deling.

² Cit. av Theisen, Archiv, 8, s. 264.

dedusere sig til hvorvidt domstolene har adgang til å tilsidesette lover som grunnlovstridige.¹

Hvilke synspunkter må da bli bestemmende for løsningen av dette spørsmål etter en bestemt positiv forfatning, som ikke har noen uttrykkelig regel om saken?

Avgjørende skulde det jo være hvad mening man må legge i selve de grunnlovsbud som inneholder bestemmelser om lovgivningens innhold. Hvis grunnloven ved å fastslå som uangripelige visse rettigheter for individet må antas å ville gi disse rettigheter gjennomslagskraft overfor lovgiveren, er spørsmålet dermed løst. Domstolene har da å tilsidesette en lov, som strider mot disse grunnlovbestemmelser. Det er ut fra en slik fortolkning av den norske grunnlovs bud til den lovgivende makt at f. eks. Aschehoug kommer til det resultat at domstolene i Norge har å tilsidesette grunnlovstridige lover.² Ulykken er imidlertid at det som regel er umulig med sikkerhet å slutte noe i denne henseende fra grunnlovenes egne ord. Den norske grunnlov danner i så henseende ikke noen undtagelse.

Under den tvil som disse forfatningsbud da kan stille en i, kan andre trekk ved landets offentligrettslige organisasjon gi visse holdepunkter for en løsning. Av betydning vil det være om forfatningen har gitt den ordinære lovgiver myndighet til ved beslutning i særlige former å endre forfatningen, eller om forfatningen bare kan endres ved medvirkning av urvelgerne eller en grunnlovgivende forsamling, som er valgt med grunnlovrevisjonen som særlig oppdrag. Hvis dette siste er tilfelle, hvis m. a. o. den ordinære lovgiver ikke ved beslutning i noensomhelst form kan revidere forfatningen, har det presumsjonen mot sig at en grunnlovstridig lov skal være bindende. Når de lovgivende institusjoner ved å gi en grunnlovstridig lov fatter en beslutning, som disse institusjoner ikke i noensomhelst form er berettiget til å fatte, da ligger det nær å anta at en slik beslutning må være en nullitet.³

Man kan derimot ikke omvendt gå ut fra at grunnlovstridige lover presumtvt må være bindende i land, hvor den ordinære lov-

¹ I resultatet overensstemmende: Lie, s. 41.

² Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning, 2den utg. III, s. 363.

³ Jfr. for Danmarks vedkommende Berlin, Den Danske Statsforfatningsret, 2den dels 1ste hefte (2den utg.), s. 67.

giver også har myndighet til ved beslutning i særlige former å foreta grunnlovrevisjon. For der er intet ulogisk eller urimelig i at forfatningen knytter ugyldighetsvirkning til lovgiverens beslutning i lovs form av en bestemmelse, som rettelig skulde ha vært ikledt form av en grunnlovsbeslutning.¹

Et annet moment, som har adskillig betydning, når man skal ta stilling til spørsmålet om domstolenes prøvelsesrett etter en forfatning, som ikke uttrykkelig avgjør spørsmålet, er domstolenes kompetanse på andre, lignende områder. Særlig vil det ha sin interesse å bringe på det rene om de ordinære domstoler har myndighet til å underkjenne lovstridige beslutninger av den utøvende makts organer. Når forfatningen — som i Danmark — uttrykkelig erklærer domstolene kompetente til å »påkjenne ethvert spørsmål om øvrighetsmyndighetens grenser»² er dette ganske visst ikke noen avgjørende grunn til å anta at domstolene også kan tilsidesette grunnlovstridig lov. Men en slik forfatningsbestemmelse danner dog et bedre støttepunkt for teorien om domstolenes prøvelsesrett overfor lovene enn de tilsvarende statsrettslige regler f. eks. i Finland og Sverige, hvor myndigheten til å erklære en forvaltningsakt ugyldig ikke tilligger de ordinære domstoler, men alene organene for den administrative rettspleie.

Så tvilsomt som spørsmålet om domstolenes stilling til grunnlovstridig lov under enhver omstendighet må stille sig i mangel av uttrykkelig bestemmelse om saken, er det klart at man må legge en meget stor vekt på hvordan domstolene selv — og da spesielt landets høieste domstol — har stillet sig til spørsmålet. Det er for så vidt karakteristisk at domstolenes rett til å tilsidesette grunnlovstridige lover i flere land vesentlig hviler på domstolenes praksis. Dette er tilfelle i Norge, vel også i Danmark og — forsåvidt angår myndigheten til å tilsidesette grunnlovstridig unionslovgivning — også i Amerikas Forente Stater.

Det klassiske land for det system hvorefter domstolene kan tilsidesette grunnlovstridige lover, er som bekjent Amerikas Forente

¹ Dette er oversett av Hatschek i de bemerkninger han gjør om spørsmålets stilling i tysk rett i *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, I, s. 28—29, jfr. s. 21—27.

² Grunnloven av 1915 § 70.

Stater. Allerede før forbundsstatsforfatningen av 1787 trådte i kraft, var man i de Nord-Amerikanske Stater fortrolig med dette system. Englands kolonier i Nord-Amerika hadde nemlig et lokalt selvstyre, som hvilte på de forskjellige koloniers »charters». Og de koloniale domstoler hadde myndighet til å sette til side de lokale lovgivningsorganers bestemmelser, dersom disse gikk utover de myndighetsgrenser som fulgte av en kolonis »charter». Denne myndighet til å tilsidesette forfatningsstridig lov blev utøvet av domstolene også etter at koloniene var blitt selvstendige stater.¹ Da den Nord-Amerikanske forbundsstat blev organisert ved forfatningen av 1787, blev det uttrykkelig bestemt — i forfatningens artikkel VI — at forbundsforfatningen og de lover som blev gitt i henhold til den, samt forbundets traktater med andre land skulde være rikets høieste lov; den enkelte stats dommere skulde være bundet derav, uten hensyn til eventuelle herimot stridende bestemmelser i en enkelt stats forfatning eller lovgivning. I kraft av denne bestemmelse må både forbundsstatens og særstatenes domstoler anses forpliktet til å gi bestemmelsene i forbundsstatens forfatning, og lovgivning anvendelse til fortrenghet for derimot stridende bestemmelser i en særstats grunnlov eller lov. Som allerede nevnt, kan særstatenes domstoler dessuten tilsidesette lovbestemmelser, som strider mot særstatens grunnlov. Og endelig har forbundsstatens domstoler en myndighet, grunnet på mere enn 100-årig praxis, gående ut på å kunne tilsidesette også en lov gitt av forbundsstatens lovgivningsorganer, dersom den strider mot forbundsforfatningen. Den første presedens er her den berømte dom som blev avsagt av den federale høiesterett i 1803 i saken *Marbury mot Madison*.²

I den amerikanske statsrettslige teori om denne domstolens prøvelsesrett har det som oftest vært hevdet at retten må utøves med stor forsiktighet.³ Presumsjonen skal således regelmessig være for at en lov er stemmende med forfatningen.⁴ Og det fremheves

¹ Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8. utg., s. 161.

² Jfr. Skeie, *Den Norske Civilprocess*, I, side 106, hvor deler av justitiarius Marshalls premisser til dommen citeres.

³ Se således Cooley, *Constitutional Limitations*, 7. utg., s. 228.

⁴ Cooley, side 254.

uttrykkelig at domstolene alene kan tilsidesette en lov, når den strider mot et forfatningsbud. Skranker for lovgiveren, som bare har hjemmel i naturrett, anerkjennes ikke.¹

Ser man hen til den domstolspraksis som har utviklet sig på dette område, blir billedet imidlertid som bekjent et annet. På grunnlag av en bestemmelse, som kom inn i Forbundsstatsforfatningen i 1868 — den 14de artikkel eller 14de »amendment», som man pleier kalle den, — har domstolene med den federale høiestrett i spissen fra 1880-årene av tilsidesatt en rekke lover med den begrunnelse at de ikke tilfredsstiller den nevnte forfatningsbestemmelser krav om likhet for loven og beskyttelse av frihet og eiendom. Domstolene har tilsidesatt som stridene mot forfatningens rettferdighets- og frihetsprinsipper lover på beskatningens og særlig socialpolitikens områder. Så vidt er domstolene gått i utövelsen av sin revisjonsmyndighet overfor de lovgivende organer at de faktisk har utøvet en lignende funksjon som et overhus.² — Det er mulig at der i de siste 10—15 år kan spores en større forsiktighet hos domstolene ved utövelsen av prøvelsesretten.³ Men ennå så sent som i 1927 kaller en klok iakttagelse av amerikansk forfatningsliv som Haines systemet et »judisielt supremati» i motsetning til den almindelige ordening i andre land, som er at lovgiveren har suprematiet.⁴

Der er i en forbundsstat alltid et særlig behov for institusjoner, som med domsvirkning kan avgjøre hvor vidt forbundsforfatningens fordeling av lovgivningsmyndigheten mellom forbundsstatens og særstatenes organer i et gitt tilfelle er blitt respektert. I tilfelle av kollisjon mellom forbundslovgivning og særstatslovgivning må enten de ordinære domstoler eller en spesialdomstol ha myndighet til å sette tilside enten forbundsloven eller særstatsloven, — alt etter hvad forbundsstatens forfatning krever. I de Forente Stater har, som vi har sett, de ordinære domstoler en myndighet, som

¹ Cooley, side 236.

² Se særlig Tingsten, i Statsv. Tidsskrift, 1928, s. 146 ff. og av nyere amerikanske forfattere Haines, A Government of Laws or a Government of Men. Judicial or legislative Supremacy. Foredrag holdt ved University of California i Los Angeles den 13. mai 1927, utgitt 1929.

³ Dette antas av Tingsten, den cit. avh., s. 159—60.

⁴ Haines, den cit. avh. side 27.

enndog går langt videre enn hvad statenes organisasjon som en forbundsstat krever. — Helt anderledes er de ordninger som består i Sveits, Tyskland og Østerrike.

Den sveitsiske forbundsforfatning av 1874 artikkel 113 gir Sveits's høiesterett — »Forbundsdomstolen» — myndighet til i første og siste instans å avgjøre blandt annet besværinger over krenkelser av borgernes forfatningsmessige rettigheter. Domstolen kan dog ikke i noe tilfelle tilsidesette som grunnlovstridig en lov, som er istandbragt av Forbundsforsamlingen. Det er altså bare den kantonale lovgivning hvis forfatningsmessighet Forbundsdomstolen kan prøve.

Efter Tysklands forfatning av 1919 skal en særlig domstol — »Staatsgerichtshof» — dømme blandt annet i offentligrettslige tvister mellem land og rike og mellem landene innbyrdes.¹ Derimot har domstolen ikke kompetanse til å avgjøre spørsmål om noen lov krenker de »grunnrettigheter» som forfatningen tilsikrer tyske borgere. Hvorvidt de ordinære domstoler har myndighet til å tilsidesette en rikslov, fordi den strider mot forfatningen, — f. eks. krenker de forfatningsmessige grunnrettigheter, er som bekjent sterkt omtvistet i tysk offentligrettslig teori.² Derimot bestemmer forfatningens artikkel 13 uttrykkelig at riksrett går foran landsrett, og det vil da bl. annet si at domstolene under enhver omstendighet må sette tilside en lov, som er gitt av et tysk lands lovgivende organer, men som strider mot riksforfatningen eller rikslovgivningen.

Østerrikes forfatning av 1. oktober 1920, som er revidert ved en ny forfatningslov av 7. desember 1929, er av særlig interesse. Ifølge artikkel 89 har de ordinære domstoler ikke rett til å kontrollere gyldigheten av regulært publiserte lover. Men forfatningens artikkel 140 gir en særlig »forfatningsdomstol» kompetanse bl. annet til å tilsidesette forfatningsstridige lover, — såvel forbundslover som landslover, og denne myndighet har domstolen også i mange tilfeller benyttet.³ Det som imidlertid gjør den østerrikske

¹ Forfatningens artikkel 19, jfr. artikkel 108.

² En kort oversikt over spørsmålets stilling i tysk teori og praksis finnes på side 112—13 i F. Adler's avhandling i Zeitschrift für öffentliches Recht, 1930: Verfassung und Richteramt.

³ Se herom Vitorelli i Zeitschrift für öffentliches Recht, 1929, side 435 ff.

ordning særlig interessant, er at forfatningsdomstolen, når en lov er forfatningsstridig, ikke behøver sette den grunnlovstridige lov ut av betraktning, men derimot kan bestemme at loven først skal op-høre å være bindende for fremtiden eller enndog først fra et bestemt fremtidig tidspunkt.¹

Også i andre forbundsstater er en judisiell prøvelsesrett anerkjent overfor særstatslovgivningen. Dette gjelder således i de syd- og mellomamerikanske forbundsstater (Argentina, Brasil, Meksiko og Venezuela).² Lignende hensyn som de der gjør sig gjeldende i forbundsstater, har fra gammel tid medført at legislaturene i de britiske dominions står under domstolenes kontroll. Prøvelsesretten er dessuten hjemlet ved uttrykkelig bestemmelse i den Irske Fristats forfatning av 1922,³ og i den Tsjekkoslovakiske grunnlov av 1920,⁴ som organiserer en særskilt forfatningsdomstol blandt annet til å bedømme lovers grunnlovmessighet. Og i praktisk talt alle statssamfund i Syd- og Mellem-Amerika anses domstolene kompetente til å tilsidesette grunnlovstridig lov.⁵

Av nyere europeiske statsforfatninger påkaller den polske av 1921 forsåvidt en særlig interesse som den uttrykkelig utelukker enhver judisiell prøvelse av lovenes grunnlovmessighet.⁶

I de fleste europeiske land inneholder forfatningen imidlertid ikke noen uttrykkelig bestemmelse om prøvelsesretten. I en særstilling står Frankrike, hvor en lov av 16. august 1790 i lignende ord som senere forfatningen av 1791⁷ uttrykkelig utelukket domstolenes prøvelsesrett. Loven av 1790 anses av enkelte fremdeles gjeldende. Hvorvidt denne opfatning er riktig, er omtvistet.⁸ Men under enhver omstendighet har jordbunnen for domstolenes prøvelsesrett ikke vært gunstig i Frankrike. Flere av de franske for-

¹ Kelsen i *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1922, side 264—65, og utførligere i hans ovenfor citerte avhandling i årboken for L'Institut International de Droit Public, 1929.

² Haines, den cit. avh., side 21.

³ Artikkel 65, jfr. artikkel 66.

⁴ Artikkel 1 og 2.

⁵ Haines, side 21—22. En undtagelse danner Ecuador, hvor prøvelsesretten er domstolene nektet ved uttrykkelig bestemmelse i forfatningen.

⁶ Artikkel 81.

⁷ Se ovenfor side 323.

⁸ Jfr. Jéze og Berthélemy, den for citerte betenkning, side 145 ff.

fatninger under og efter revolusjonstiden har organisert de lovgivende statsorganer på en slik måte at spørsmålet om lovenes grunnlovmessighet skulde bli særlig omhyggelig prøvet, før lovene blev satt ut i livet. Forfatningen av år VIII hadde sitt »Sénat Conservateur», som blev opretholdt av keiserdømmets forfatningslover og gjenopstod i forfatningen av 1852. De to »charter» av 1814 og 1830 åpnet adgang for lovgiveren til å endre konstitusjonen ved almindelig lov og var derfor til hinder for at spørsmålet om en judisiell prøvelse av lovenes grunnlovmessighet overhodet kunde opstå. Og i de nugjeldende forfatningslover av 1875 finnes ikke noe bud til lovgiveren om å respektere borgernes grunnrettigheter, så spørsmålet om prøvelsesretten har nu efter fransk rett ikke noen større praktisk betydning.

I Norden er stillingen den at spørsmålet er omtvistet i finsk og svensk rett, — kanskje med en viss hellning til å nekte prøvelsesretten efter finsk, og å anerkjenne den efter svensk rett.¹ I Danmark har Høiesterrett som bekjent ved flere dommer fra de senere år gått ut fra at domstolene efter gjeldende forfatningsrett har kompetanse til å tilsidesette grunnlovstridig lov.² Og dette er åpenbart nu den rådende lære. Men noen høiesterettsdom, som setter en lovbestemmelse tilside som grunnlovstridig, er hittil ikke blitt avsagt. Danmarks Høiesterrett har i det hele utvist en meget høi grad av forsiktighet under utøvelsen av prøvelsesretten.³

Ordningen i Norge skal jeg gjøre litt nærmere rede for.

Den norske grunnlov inneholder ikke noen bestemmelse om domstolenes stilling til grunnlovstridig lov. Chr. Magnus Falsen,

¹ *Finsk rett*: Hermanson i Tidsskrift utgifven af Juridiska Föreningen i Finland, 1884, s. 245 ff. og 1923, s. 147 ff., antar at prøvelsesretten ikke kan anerkjennes. Den motsatte mening hevdes av Ignatius i Tidsskr. for Retsvidenskap, 1923, s. 155 ff. Jfr. forøvrig Juridiska Föreningens förhandlingar i 1923, i ovennevnte tidsskrift, 1924, s. 200 ff. — Oversikter over den *svenske* statsrettslige teoris stilling till spørsmålet for Sveriges vedkommende er gitt av Staël v. Holstein: Ägande- och förvärvsrättigheternas grundlagsskydd, s. 103 ff.; jfr. også Kuylenstierna i Statsv. Tidskr., 1926, s. 117 ff.

² Høiesterettsdommer av 11-4-1918, 11-12-1920, 21-12-1920 og 18-5-1921. Jfr. E. Olrik's meddelelser fra den danske Høiesteretts praksis i Tidsskr. for Retsv., 1920, s. 81; 1921, s. 310 og 319; 1924 s. 90.

³ Jfr. særlig resonnementet i den siste av de dommer som er referert i foregående note.

som hadde vært en av hovedmennene i Grunnlovverket på Eidsvold, gikk i sine statsrettslige skrifter ut fra at domstolene ikke kunde tilsidesette en grunnlovstridig lov.¹ Og i den første systematiske fremstilling av vår grunnlovbestemte rett — Fr. Stangs fra 1833 — blev det lært at domstolene var bundet av loven, med mindre det måtte antas at lovgiveren forsetlig hadde satt sig ut over grunnlovens bud.² Også Motzfeldt og Schweigaard uttalte sig — i en utredning fra 1841³ — i samme retning.

Allerede i et skrift fra 1824 hadde imidlertid professor Stenbuch hevdet en annen opfatning.⁴ Det samme gjelder Gaarder, hvis grunnlovfortolkning utkom i 1845.⁵ Og efterat læren om domstolenes myndighet til å tilsidesette grunnlovstridig lov var blitt energisk forsvart og utførlig begrunnet av Aschehoug i hans store fremstilling av Norges statsforfatning, hvis første utgave utkom i 1870-årene, er denne opfatning av den norske retts stilling til spørsmålet trengt mere og mere igjennem. Den har fått utslag i en rekke høiesterettsavgjørelser og kan nu betraktes som uttrykk for utvilsomt gjeldende norsk rett.

Den første høiesterettsdom, som setter en lov tilside som stridende i sitt innhold mot grunnlovens bestemmelser, blev avsagt i 1844.⁶ Men denne dom er en temmelig enestående foreteelse i den tid. Først med en ceber dom av 3. juni 1890, hvorved Høiesterett opretholdt mot dermed stridende lovgivning en handelsborgers rett til å selge vin, begynner den serie av prejudikater, som nu må sies

¹ Falsen, Norges Grundlov, gennemgaaet i Spørgsmaal og Svar (1816?), s. 147; de anonyme »Bemærkninger i Anledning af Constitutions-Forslaget om Kongens Veto» (1824), s. 25: Oversikter over teoriens stilling till spørsmålet i Norge finnes hos Lie, s. 43 ff. og Skeie, I, s. 108 ff.

² Stang, Systematisk Fremstilling av Kongeriget Norges constitutionelle eller Grundlovbestemte ret, s. 548—50.

³ Inntatt i Norsk Retstidende for 1895, s. 289. ff.

⁴ Steenbuch, Svar paa det fra Lehmanns Bogtrykkerie udkomne Skrift: Nogle Ord etc. om Kongens Veto. (Utgitt anonymt i 1824). S. 23.

⁵ Gaarder, Fortolkning over Grundloven, s. 349.

⁶ Se herom Skeie, Den Norske Civilprocess, I, s. 110, jfr. også samme forfatters utredning fra 1915, trykt som bilag 4 til Alkoholkommissjonens innstilling s. 76 ff. (noten). — De eldre dommer som Aschehoug (Norges nuværende statsforfatning, 2den utg., III, s. 369—70) og Morgenstierne (i Norsk Retst., 1913 s. 456—57) citerer fra 1822 og 1841, er visstnok i virkeligheten ikke prejudikater for læren om domstolenes prøvelsesrett. Se herom Lie, s. 49 og det der citerte.

å ha gitt domstolenes prøvelsesrett overfor lovgiveren sedvanerettslig hjemmel. I 1890-årene og det første 10-år av dette århundre prøver Höiesterett flere ganger spørsmålet om ikke en erhvervet næringsrettighet må sies å være innskrenket ved etterfølgende lovgivning i høiere grad enn forenlig med grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.¹ En dom av 1910 oprettholder likesom dommen av 3. juni 1890 næringsrettigheten mot lovgivningen. Og ved dommer angående andre områder av lovgivningen har Höiesterett i 1909, 1918, 1923 og 1927 satt tilside lovbestemmelser, som Höiesterett har ansett stridende mot det nettop nevnte grunnlovsbud.² I en lov av 25. juni 1926 forutsettes domstolenes adgang til å tilsidesette grunnlovstridig lov som eksisterende etter gjeldende norsk rett. Loven bestemmer bl. annet at Höiesterett i plenum — altså ikke som vanlig bare den ene av rettens to avdelinger — skal treffe avgjørelsen, når der opstår spørsmål om å sette en lov, Stortingsbeslutning eller provisorisk anordning tilside som stridende mot grunnloven.³

Jeg skal med et par ord peke på de mest karakteristiske trekk ved domstolenes prøvelsesrett, slik som den på grunnlag av Höiesteretts praksis må anses for å bestå etter gjeldende norsk rett.

Domstolene kan ikke avsi dom gående ut på at en lov eller en lovbestemmelse erklæres ugyldig. Strider loven mot grunnloven, blir følgen alene at loven ikke får anvendelse på den foreliggende tvist. Betingelsen for at en lovbestemmelse skal settes tilside, synes etter den norske Höiesteretts praksis å være at motstriden mellom grunnlovsbudet og lovbestemmelsen er nogenlunde klar. I grensetilfellene er man tilbøielig til å gi loven anvendelse.⁴ Man kan — som nuværende Höiesterettsjustitiarius Paal Berg har gjort det under voteringen i saken om konsessjonslovgivningens grunnlov-

¹ H. R. D. D. i Norsk Retst., 1890, s. 455; 1891, s. 22; 1896, s. 609; 1910, s. 124, 181 og 186.

² Se Norsk Retst., 1909, s. 417; 1918, II, s. 47; 1924, s. 12 og 1927 s. 1057.

³ Loven vil forhindre at det uheld kan intrefte på ny som hendte i 1923—24, da Höiesteretts to avdelinger avgjorde på motsatt måte spørsmålet om en nylig utferdiget lov var stridende mot grunnloven. Se Norsk Retst., 1924 s. 12 og s. 18, jfr. Norsk Retst. 1925, s. 588.

⁴ Se F. eks. H. R. D. D. i Norsk Retst. 1918, I, s. 401; 1924, s. 18 og 1925, s. 588.

messighet — uttrykke dette derhen at alene den »utvilsomt» grunnlovstridige lov må tilsidesettes.¹ Men man må være opmerksom på at denne formulering ikke på noen måte fjerner tvilen om hvorvidt en lov i et gitt tilfelle skal tilsidesettes, men alene gir uttrykk for at grunnlovsbudene må fortolkes lemfeldig og elastisk. — Dessuten er domstolene hos oss med god grunn tilbøielige til — i tilfelle av tvil om lovens mening — å fortolke loven slik at den blir stemmende med grunnlovens krav.²

Hvis en domstol finner at en lovbestemmelse er grunnlovstridig, må domstolen ta det standpunkt at lovbestemmelsen aldrig har vært rettslig bindende. Underkjennelsen av loven har for så vidt tilbakevirkende kraft fra det öieblikk da loven blev til. Vår rett kjenner ikke noe tilsvarende til den österrikske ordning, hvorefter den kompetente domstol kan underkjenne loven med virkning alene for fremtiden.

Reglen om at den grunnlovstridige lovbestemmelse anses for aldrig å ha hatt rettslig eksistens, brytes imidlertid av en annen regel. De grunnlovbestemmelser som domstolene særlig har hatt å håndheve, er nemlig forbudet mot tilbakevirkende lover i grunnlovens § 97 og ekspropriasjonsbestemmelsen i § 105. Og både tilbakevirkende lover og lover, som medfører tvangsoverdragelse av eiendom, kan, når de berører borgernes økonomiske interesser, anvendes uten hinder av grunnloven, så sant bare de krenkede interesser erstattes.³ Hvis en lov vil medføre en tilbakevirkning eller tvangsoverdragelse av eiendom på en slik måte at den alene kan gjennomføres mot erstatning, vil det under lovens taushet måtte bero på en fortolkning hvad man skal anse for den rette løsning: enten å sette loven tilside eller å gi den anvendelse mot erstatning av det offentlige. Höiesteretts praksis avgir eksempler på begge disse løsninger.⁴

¹ Norsk Retst., 1918, I, s. 424.

² Se eksempelvis H. R. D. D. i Norsk Rettst. 1880, s. 278 og 1920, s. 909.

³ Jfr. H. R. D. D. i Norsk Rettst. 1895, side 297 og Morgenstjerne i Norsk Rettst. 1893, s. 341.

⁴ Eksempler på at Höiesterett har satt lovbestemmelsen tilside, er nevnt ovenfor. Eksempler på at Höiesterett har gitt bestemmelsen anvendelse, uansett om denne har virket slik at grunnloven har gitt rett til erstatning, har man i H. R. D. D. i Norsk Retst. 1920, s. 397 og 497; 1927, s. 49.

Dette er da hovedtrekkene i det norske system. Der er i løpet av de siste år flere ganger fremkommet forslag til grunnlovsendring siktende til å berøve domstolene deres myndighet til å tilside-sette grunnlovstridige lover. Men hittil uten resultat.¹

Når man nu til sist stiller sig det rettspolitiske spørsmål om det er til gagn for samfundet at domstolene har myndighet til å tilside-sette en lov, fordi dens innhold er i strid med grunnloven, må man være klar over at det ikke er mulig å gi noe generelt svar. Først og fremst har systemet, som vi har sett, aldeles ikke samme rekkevidde overalt hvor det er gjennomført. Domstolenes kompetanse er meget mere vidtrekkende i de Forente Stater enn for eks. i Norge. Den praktiske betydning av prøvelsesretten beror jo i høi grad på hvor strenge de bånd er som grunnloven pålegger lovgiveren, og hvor strengt de fortolkes. Noen steder er det dessuten bare en spesiell forfatningsdomstol som har prøvelsesrett; andre steder kan en hvilkensomhelst domstol, altså også den ordinære underrett, sette en lov tilside som grunnlovstridig.

Ikke bare denne forskjellige utformning av systemet gjør en generell vurdering vanskelig. Men så vel behovet for en judisiell prøvelsesrett som de farer den kan medføre, avhenger i høi grad av på den ene side hvor betryggende en stats lovgivningsmakt er organisert, og på den annen side hvilke garantier dens domstoler gir. Det sier sig selv at prøvelsesretten ikke er særlig påkrevet i en stat, hvis forfatning sikrer spørsmålet om et lovforslags forhold til grunnloven en omhyggelig granskning av en sakkyndig instans innen selve lovgivningsmakten. På den annen side kan domstolene i et land være så betryggende organisert og stå så høit i den almindelige bevisshet at retten til å tilsidesette grunnlovstridig lov må tilfalle dem næsten som en selvfølge.

¹ Forslag blev forkastet i 1923; se innst. S. LXXIV, 1923. Der var dengang innhentet uttalelser av professorene M. H. Lie og Morgenstierne (St. dok. nr. 13, 1923 og tillegg til samme dokument). Morgenstierne holdt på den nuværende ordning, mens Lie fant at den bare burde oprettholdes under forutsetning av at Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft (§ 97) blev ophevet. — Nye forslag blev forkastet i 1926 og 1929; se Innst. S. nr. 142, 1926, og nr. 113, 1929. Også det Storting som skal tre sammen i 1931 efter valgene i 1930, vil få sig forelagt et forslag om ophevelse av domstolenes prøvelsesrett. Forslaget er offentliggjort i Dok. nr. 14, 1929, s. 8.

Man vil efter dette forstå at jeg finner det rettest å innskrenke de par rettspolitiske bemerkninger jeg akter å fremsette, til å gjelde ordningen i Norge.

Mens en domstol i De Forente Stater praktisk talt kan tilside-sette en lov, fordi domstolen finner lovens inngripen i borgernes rettigheter urettferdig, er domstolenes myndighet i Norge, som vi har sett, ganske anderledes begrenset. Alene hvis en lovbestemmelse er i klar strid med et av de ikke tallrike grunnlovsbud som begrenser lovgivningsmyndigheten, kan bestemmelsen settes til side. Dette medfører imidlertid at det norske system blir i noen grad haltende. Utenfor disse spesielle grunnlovsbuds virkeområde får lovgiveren full frihet. En straffelov kan f. eks. være både hård og urettferdig, en skattelov både ufornuftig og ubillig, uten at grunnloven derved krenkes. Men selv den ubetydeligste straff for byr grunnloven å knytte til eldre handlinger, og selv den ubetydeligste eiendomsoverdragelse krever grunnloven skal erstattes.

Det kan dernæst anføres at domstolenes prøvelsesrett, selv innen de snevre grenser da den hos os har praktisk betydning, kan lede til en viss usikkerhet i rettslivet. I mange tilfeller vil nemlig grunnlovmessigheten av en ny lov være tvilsom. Først når en eller annen privat person, som er rammet av loven, har reist sak, og saken er blitt pådømt av Høiesterett, vet almenheten hvorvidt lovens bestemmelser er bindende.

Større vekt har imidlertid den innvending — og i hvert fall høres den oftere — at domstolenes prøvelsesrett virker utilbørlig konservativt og hemmende på den rettsutvikling som folkets flertall ønsker.¹ Prøvelsesretten kan endog sies likefrem å bli en fare for samfundsfreden, idet den i en politisk kamptid kan bli benyttet som middel i et mindretals obstruksjon mot flertallets rettsoverbevisning og politiske krav. Overhodet bidrar prøvelsesretten unektelig til å føre politikken inn i domstolene, hvor politikk jo skulde være bannlyst.

Disse innvendinger mot prøvelsesretten har efter min mening adskillig vekt.

¹ I De Forente Stater har — som rimelig er — kritikk av denne art kommet langt sterkere til orde. Se eksempelvis den cit. avh. av Haines.

Men allikevel tror jeg ikke det vilde være riktig å berøve de norske domstoler — eller rettere: frit dem for — dette ansvarsfulle hverv.

Det er sant at grunnloven alene beskytter mot bestemte arter av urettferdighet fra lovgiverens side, og at det judisielle kontrollsystem i De Forente Stater forsåvidt er en mere helstøpt ordning. En slik ordning vilde imidlertid støte for sterkt an mot våre tanker om flertallets styrelsesrett til at vi vilde kunne finne os i den. Og man skal på den annen side ikke overse den garanti som også ligger i at noen enkelte lovgivningsprinsipper er grunnlovmessig fastslått og håndheves av domstolene. — At der faktisk oppstår nevneverdige ulemper derav at det av og til kan stille sig tvilsomt om en lov er grunnlovstridig, og gå noen tid för spørsmålet er avgjort, synes ikke erfaringen å vise. Man må huske på at den største betydning av prøvelsesretten nettop er at lovbeslutninger, som grunnloven forbyr, overhodet ikke blir vedtatt av de lovgivende organer.

Det er sant at prøvelsesretten bringer politikken inn i domstolene, forsåvidt som avgjørelsen av spørsmålet om en lovs forhold til grunnloven ofte i noen grad vil bero på hvor sosial eller individualistisk, hvor konservativ eller radikal tankegangen er hos dem som skal treffe avgjørelsen. Det er også sant at domstolenes prøvelsesrett verner mindretallet og den enkelte mot flertallet, og at systemet virker som en konservativ garanti. Og mener man at nasjonalforsamlingens flertall til enhver tid bör ha det fulle herredømme over hvad der skal være lov og rett i landet, da er der så visst ingen grunn til å holde på domstolenes rett til å tilsidesette lover som grunnlovstridige.

Men et slikt rendyrket flertallsstyre har ingen nasjon villet gjennomføre. Allerede de særlige regler som vanligvis gjelder om fremgangsmåten, når forfatningene skal endres, er uttrykk for den tanke at ikke alt skal være tillatt for et simpelt flertall i landets nasjonalforsamling eller dens avdelinger. Det er utvilsomt en sund tanke at også visse grunnleggende prinsipper for lovgivningen bör være løftet op over de skiftende flertalls politik og ha samme urokkelighet som reglene om selve statssamfundets organisasjon. Og hvis man i et parlamentarisk demokrati som det norske, hvor de lovgivende organer ikke möter noensomhelst hindring i konge-

maktens veto-rett, og hvor noen oppløsningsrett ikke engang eksisterer på papiret, skal ha noen sikkerhet for at grunnlovens direktiver til den lovgivende makt virkelig blir respektert, da synes det eneste effektive middel å være domstolenes myndighet til å prøve lovenes grunnlovmessighet. Ganske visst er også dommernes grunnlovfortolkninger preget av deres samfundsopfatning. Men dommerens innsikter og hans særegne mentalitet gir allikevel en langt større garanti for at grunnlovens prinsipper blir håndhevet uten partipolitiske eller andre opportunistiske hensyn enn de garantier man vilde ha, om de lovgivende forsamlings flertall til enhver tid selv kunde dekretere hvordan grunnloven skal forstås. Og man må ved vurderingen av denne domstolenes funksjon i Norge ikke glemme at den stort sett alltid er blitt utøvet med forsiktighet og under fullt hensyn til den varige utvikling av rettsoverbevisningen i samfundet.

Hvad endelig angår faren for at domstolenes prøvelsesrett skal bli et middel til å skjerpe motsetningene i en politisk kampfærd, så må vel saken stille sig slik: Enten vil et radikalt flertall i nasjonalforsamlingen respektere forfatningen og da også bøie sig for domstolenes avgjørelser om lovenes forhold til grunnloven. Eller nasjonalforsamlingens flertall vil handle revolusjonært og med vitende og vilje sette sig ut over de forfatningsmessige skranker. Da skal det villig innrømmes at domstolenes prøvelsesrett kan bli et middel til motstand mot makthaverne i nasjonalforsamlingen, — om ikke en avgjørende faktor i kampen så i hvert fall ett virkningsfullt middel blandt andre. Men det kan ikke innrømmes at man ut fra hensynet til samfundsfreden bør forkaste et system, som i en kritisk tid kan tjene til vern om landets forfatning og dermed om selve legalitetens prinsipp.

II.

MINISTER R. ERICH, STOCKHOLM.

Jag är med professor Castberg ense därom, att man icke kan ur »sakens natur», ur några allmänna rättsfilosofiska principer eller ur förhållandet mellan den formella författningsrätten och allmän lag deducera en befogenhet och en uppgift för den ena eller andra myndigheten att pröva lagars grundlagsenlighet samt vägra att tillämpa en lag, som befunnits vara i detta avseende felaktig. Här må genast tilläggas, att denna befogenhet eller kompetens givetvis måste uppfattas sålunda, att den ifrågakommande myndigheten är såväl *berättigad* som *förpliktad* att företaga sådan prövning. Kunde en sådan prövningsbefogenhet härledas ur angivna omständigheter, så behövdes ju inga stadganden, utan det behövdes då fastmer ett direkt förbud eller åtminstone en stadgad praxis i motsatt riktning för att *utesluta* sagda befogenhet.

På detta sätt borde man då uppfatta förhållandet överallt, där det existerar en olikhet i fråga om rättskraften mellan statsförfattningen (i formell mening) och allmän lag. Ja, man kan t. o. m. säga, att detsamma borde gälla även i fråga om en stat, där det visserligen finnes en skriven författning eller ett flertal författningslagar i motsats till allmänna lagar, även om förstnämnda rättskälla icke har någon högre formell rättskraft. I detta fall kunde man säga, att en rättsats, som stode i strid med statsförfattningens innehåll, men icke införlivats med densamma, borde såsom felaktig utdömas.

Då jag nu uttalat mig därhän, att man icke kan ur allmänna principer härleda någon befogenhet och skyldighet, särskilt för domstolarna, att utöva ifrågavarande prövning, så förbiser jag icke den verkan ovan antydda faktorer indirekt kunna utöva på gestaltningen av rättsuppfattning och rättspraxis. Dessa *kunna* leda till

ett erkännande av prövningsrätten, oaktat lag intet stadgar därom; detta kan då ske *praeter legem*. Innehåller däremot statsförfattningen ett uttryckligt förbud eller framgår ett sådant indirekt, så kan en sådan praxis uppkomma blott *contra legem*, något som dock givetvis icke kan presumeras.

Det är flere omständigheter i förening, som i flere stater bidragit till att aktualisera frågan, huruvida domstol äger pröva allmänna lagars materiella grundlagsenlighet, m. a. o. huruvida ett visst stadgande, tillkommet i allmän lagstiftningsordning, till sitt innehåll överensstämmer med grundlag. I författningarna ingå ju vanligen generella abstrakta stadganden om medborgarnas likställighet, om skydd för en mängd medborgarrättigheter, minoritetsskydd och andra och det kan ofta vara tvivelaktigt, huru ett sådant principstadgande bör tolkas och huruvida en allmän lag grundar sig på en riktig tolkning av grundlag. För det andra: ju mera rättsordningen kompliceras, desto lättare kunna konflikter uppstå mellan författning och allmän lag, och sådana konflikter kunna, därest de icke blivit föremål för ett rättsligt avgörande, bidra till att äventyra rättssäkerheten i staten.

Slutligen kan det fastslås, att det demokratiska åskådningssättet icke alltid gärna finner sig i att iakttaga former, som utgöra ett hinder för den rena majoritetsviljan att fritt göra sig gällande. Det vore dock icke riktigt att påstå, att det i varje fall är demokratin, som blir eller tror sig bli lidande i följd av de försvårande författningsrevisionsformerna. Vilken parlamentarisk majoritet som helst, vars styrka icke är tillräckligt stor för att allena avgöra beträffande författningsändringar, om grundlag för sådana fordrar till exempel två tredjedelars majoritet, kan finna det synnerligen obekvämt att stöta på de svårigheter kravet på kvalificerad majoritet medför. Man må betänka, huru ifrågavarande föreskrift i Finland under en följd av år försvårade åstadkommandet av en välbehövlig och i Regeringsformen förutsatt lag om krigstillstånd och huru det för närvarande utgör ett stort parlamentariskt spörsmål, om och huru erforderlig kvalificerad majoritet för antikommunistlagarna skall kunna uppbringas.

Då det gäller att avgöra, huruvida lagstiftaren genom allmän lag trätt grundlagen för nära, är det av vikt att vara på det klara med

vilka i en viss stat gällande rättssatser som åtnjuta grundlagshälgd. Det kan förefalla obehövt att alls framhålla detta, såframt icke i vissa länder, åtminstone i Finland och i Tyskland, den frågan diskuterats, huruvida en lag, vars stiftande påkallat ändring av något grundlagsstadgande, enbart på grund härav själv är beklädd med grundlagshälgd. Frågan måste uppenbarligen besvaras nekande, därest icke denna lag själv betecknar sig såsom grundlag, men själva problemet saknar ej betydelse och kan måhända i vissa fall erbjuda svårigheter.

Frågan därom huruvida lagstiftaren genom en allmän lag inkräktat på den med högre rättskraft omgärdade författningens område, kan vara en kompetensfråga mellan olika statsorgan. Härutinnan föreligga såsom känt olika möjligheter. Kompetensen att besluta om författningsändringar i ett land tillkommer måhända icke, eller åtminstone icke obligatoriskt, resp. icke uteslutande, det allmänna lagstiftningsorganet, parlamentet, utan en särskild konstituerande församling eller nationalförsamling. Det kan vidare, särskilt enligt moderna författningar, vara fallet, att författningsrevisionsfrågor alltid måste underkastas själva *folkets* avgörande genom folkomröstning. Likaså är ju i en förbundsstat regeln den, att förändringar av själva förbundsorfattningar i högre grad än stiftandet av allmänna förbunds lagar är beroende av delstaternas medverkan och samtycke.

Det kan ej komma i fråga att här närmare ingå på dessa olika gestaltningar, som äro en följd därav, att författningsrevisionen, vad maktfördelningen mellan statsorganen beträffar, är underkastad ett förfarande, vilket icke gäller för den allmänna lagstiftningen; i detta fall är det en ganska naturlig fordran, att spørsmålet, huruvida ett visst organ inkräktat på ett annat organs kompetens, skall kunna underkastas rättsligt avgörande.¹

Annorlunda ter sig saken, så snart det ej gäller en tvist om de olika organens kompetens i fråga om lagstiftningen, utan tvisten

¹ För jämförelse skull må erinras därom, att då det gäller frågan om administrativa *förordningars* överensstämmelse med allmän lag och grundlag, den prövningsrätt, som ju i de allra flesta länder är erkänd, helt naturligt betingas därav, att det här gäller att utröna och fastslå, huruvida ett annat statsorgans (parlamentets) kompetens av regeringen åsidosatts.

rör sig därom, huruvida författningen blivit riktigt tillämpad av det organ, i de flesta fall parlamentet, som i och för sig är behörigt. Detta gäller även i det fall att grundlag föreskriver, att en författningsändring icke skall kunna beslutas under samma legislaturperiod utan måste uppskjutas till dess nyval ägt rum. Folket, valmanskåren, skall visserligen då bli i tillfälle att uttrycka sin uppfattning, men detta innebär icke att folket *delto*ge i lagstiftningen; här föreligger icke anledning till någon kompetenskonflikt.

Det göres stundom gällande, att kravet på kvalificerad majoritet, slutligt avgörande av en författningsfråga först efter nyval m. m. äro rena formföreskrifter, måhända t. o. m. rena ordningsföreskrifter, vilkas iakttagande vore blott en *res interna parlamenti*. Detta är självfallet oriktigt. Visserligen ges det en hel del bestämmelser rörande det parlamentariska förfarandet, såsom angående *quorum*, det vill säga beslutfört antal medlemmar i plenum eller i utskott, angående det antal dagar, som vid behandlingen av lagförslag skall förlöpa mellan olika »läsningar», och andra sådana föreskrifter, vilka, även om de, såsom ju stundom är fallet, ingå i själva författningslagen (i grundlag) ej blott i arbetsordningen, utgöra en *res interna*. Och det är måhända ej alltid så lätt att bestämma den rättsliga naturen av vissa stadganden. Men vad det här gäller, då frågan rör sig om prövning av antagna allmänna lagars författningenslighet, är ej ett moment av enbart formell beskaffenhet, utan består häri: har riksdagen ansett och behandlat ett visst lagförslag såsom varande av allmän lags natur, oaktat den materiellt berör grundlag och alltså hade bort behandlas i den för grundlagsändringar föreskrivna ordningen? Oriktigheten består alltså icke i ett enkelt åsidosättande av en formföreskrift, utan däri, att genom lagstiftningsärendets uppfattande och behandling enligt oriktiga normer, genom en felaktig uppfattning av dess karaktär och verkningar, vissa intressen, som äro avsedda att genom grundlagsgarantier skyddas, varda kränkta.

Vare sig frågan står i något samband med kompetensfördelningen emellan statsorganen eller icke, måste nyttan av ett ändamålsenligt anordnat prövningsinstitut erkännas. Detta får (därest icke motsatsen uttryckligen framgår av statsförfattningen) icke uppfattas sålunda att den behöriga judiciella instansen ägde genom

en nullitetsförklaring upphäva en lag eller ett stadgande; domstolen inskränker sig till att fastslå, att stadgandet står i strid med grundlag och förty icke kan tillämpas. Huruvida och i vad mån det avgörande en viss domstol träffat kan vara bindande för andra domstolar, beror av vad lag eller sedvänja därom innehåller.

I fråga om Finlands gamla nedärvda grundlagar, Regeringsformen av 1772 och Förenings- och Säkerhetsakten av 1789, kan det ju vara skäl att erinra därom, att den senare tillkom genom tre stånds beslut, ehuru fyra stånds beslut egentligen varit av nöden, utan att man på grund därav underkänt Förenings- och Säkerhetsaktens giltighet. Efter 1809 blev det ju vid många tillfällen och i stor utsträckning fråga om administrativa förordningars överensstämmelse med allmän lag eller grundlag, eftersom denna fråga, särskilt i samband med förryskningspolitiken, var av stor praktisk betydelse. Domstolarnas och även andra myndigheters såväl rätt som skyldighet att vägra tillämpa oriktiga förordningar, erkändes härvid utan tvekan. Däremot blev det i allmänhet icke fråga därom, huruvida det ankommer å domstol, ev. även annan myndighet, att pröva allmänna lagars överensstämmelse med grundlag, och i den mån frågan i doktrinen berördes, blev prövningsbefogenheten i regel ej bejakad. En omständighet, som bidrog till att fördunkla åtskillnaden mellan allmän lag och grundlag, var den, att det icke var i grundlag påbudet och icke heller i praxis konsekvent iaktogs, att därest en lag tillkommit i den ordning som gällde för stiftande av grundlag, detta borde i lagens ingress angivas.

I den första proposition till ny regeringsform, daterad den 30 november 1917, som tillkom efter revolutionen i Ryssland, finnes en så lydande paragraf (89 §): »Är det uppenbart, att ett stadgande icke tillkommit i grundlagsenlig ordning, må det ej av domare eller annan tjänsteman tillämpas». Man finner här ett utomordentligt omfattande stadgande, vid vars avfattning man otvivelaktigt närmast — och antagligen enbart — haft för ögonen lagstridiga administrativa förordningar, men som uppenbarligen, enligt sin egen ordalydelse, hade varit tillämpligt även på lagstadganden oförenliga med grundlag. I denna ordalydelse hade stadgandet uppenbarligen skjutit betydligt över målet, eftersom det icke

kan anses riktigt, att vilken tjänsteman som helst skall få utöva ifrågavarande prövningsrätt.

Då ny proposition till regeringsform på våren 1918 av regeringen utarbetades, hade undertecknad såsom tillkallad sakkunnig tillfälle att framhålla, att såväl lagar som förordningar borde i detta avseende beaktas, men samtidigt hållas åtskiljs, i det att endast högsta domstolen borde vara behörig att pröva lagars grundlagsenlighet. I följd härav erhöll 88 § 2 mom. i förslaget följande lydelse. »Skulle lag som icke tillkommit i den för stiftande av grundlag föreskrivna ordning, innehålla något mot grundlag stridande stadgande, äger Högsta Domstolen vägra att det tillämpa, påkalle ock Högsta Domstolen rättelse av sådan oriktighet». I 1 mom. stadgas, att endast Högsta Domstolen på ett för andra domstolar bindande sätt kunde avgöra frågan om *förordnings* lägenlighet.

Grundlagsutskottets betänkande utvisar, att detsamma icke uppfattat det föreslagna stadgandets innebörd och betydelse. I den icke så litet kuriösa motiveringen framställes såsom huvudargument, att det »förefaller betänkligt att tilldela Högsta Domstolen så vidsträckta befogenheter, att Högsta Domstolen kunde vägra att tillämpa en lag, vars stiftande de lagstiftande statsorganen enats om». Det skulle föra för långt att här, i belysning av vissa andra stadganden i förslaget, påvisa det konfysa i motiveringen, vilken knappast undgår att väcka förvåning, då utskottet icke saknade framstående juridiska förmågor. Här må blott konstateras, att utskottet icke kunde vara omedvetet om att då ovannämnda föreskrift på de av utskottet angivna grunder borttogs, förföll möjligheten att taga i anspråk ifrågavarande rätt för Högsta Domstolen, än mindre för övriga domstolar.

Frågan råkade i ett nytt skede, då regeringen i maj 1919 förelade riksdagen en proposition, i vilken det ovan antydda, alltför generella och opraktiska stadgande, som fanns i 1917 års proposition, återfinnes i oförändrad form. Detta stadgande blev icke bibehållet, men det var ganska nära att frågan hade kommit i riktiga gängor, alldenstund stora utskottet, på förslag av mig, införde ett stadgande av följande lydelse: »Uppkommer tvivelsmål huruvida en lag överensstämmer med statsförfattningen, avgöres frågan av Högsta Domstolen». Vid den slutliga behandlingen fick förslaget

emellertid förfalla, och i 92 § 2 mom. heter det nu alltså endast: »Om ett stadgande i en förordning står i strid med grundlag eller annan lag, må det ej av domare eller annan tjänsteman tillämpas».

Skulle nu icke riksdagen haft att behandla och fatta ståndpunkt till andra och mera omfattande förslag, så kunde man möjligen säga, att *positio unius*, det uttryckliga omnämmandet av förordningar, icke nödvändigt behövde hos lagstiftningen förutsätta *exclusio alterius*, d. v. s. uteslutandet av prövningsinstitutet i fråga om lagar, men den som tagit kännedom om frågans alla tidigare skeden skall icke kunna komma till annat resultat än det, att lagstiftaren icke velat införa sistnämnda rättsinstitut. Det har även visat sig, att de, vilka under den i Finland förda diskussionen i ämnet uttalat sig i motsatt riktning, genom sina yttranden ådagalagt, att de ej gjort sig förtrogna med frågans tidigare skeden. Man kan på sin höjd gå så långt, att man inrymmer en *möjlighet* av att lagtillämpningen, under ledning av Högsta Domstolen, kunde utbilda en grundlagtolkning innebärande erkännande av prövningsbefogenheten. En sådan praxis, som då skulle göra sig gällande *practer legem*, kan dock icke uppvisas.

I det föregående har återgivits innehållet av 92 § 1 mom., vilket stadgande emellertid hänför sig endast till förordningar, icke till lagar. R.F. innehåller emellertid även några andra stadganden, vilka det här kan vara skäl att anföra. Enligt R.F. 18 § 2 mom. kan regeringen inhämta utlåtande av Högsta Domstolen eller av Högsta Förvaltningsdomstolen eller av vardera över ett lagförslag, förrän detsamma i propositionsväg överlämnas till riksdagens behandling. Likaså kan utlåtande av ifrågavarande domstolar enligt 19 § 1 mom. av regeringen begäras över ett av riksdagen antaget lagförslag, förrän detsamma av presidenten stadfästes. I 20 § 1 mom. ingår åter ett stadgande av följande lydelse: »I inledningen till varje lag skall angivas, att lagen tillkommit i enlighet med riksdagens beslut samt, där lagen stiftats i den ordning, som för stiftande av grundlag är gällande, jämväl att så förfarits».

Även dessa stadganden utvisa, att R.F. är angelägen om att lag och laga former iakttagas, men de kunna icke äga avgörande vitsord gentemot det faktum, att förslag rörande erkännande av judiciell prövning blivit under R.F:s tillblivelse framställda, men läm-

nats obeaktade. I fråga om den tyska riksförfattningen anses rätt allmänt, att man med avsikt lämnat denna fråga öppen; beträffande Finlands regeringsform kan något liknande, med hänsyn till antydda förhållanden, knappast göras gällande.

Själva principfrågan har tillsvidare i Finland icke blivit driven till sin spets, oaktat det någon gång förekommit, att invändning om att ett lagstadgande är oförenligt med grundlag gjorts gällande vid domstol. Ett mycket intressant fall av konflikt mellan allmän lag och grundlag förekom visserligen för några år sedan, men av orsak som här nedan skall angivas, blev frågan om prövningsrätten icke aktualiserad. År 1922 hade regeringen till riksdagen överlämnat en proposition med lagförslag angående indragning till staten av vissa fastigheter, som i strid med och med kringgående av gällande lagstadganden förvärvats av vissa trävarubölag. Riksdagens jurister anmärkte så gott som enhälligt, att lagförslaget innehöll stadganden, som voro oförenliga med grundlag, och att förslaget alltså borde behandlas i den ordning, som är stadgad för grundlagsändring. Riksdagens majoritet var emellertid otillgänglig för dessa argument; förslaget behandlades och antogs som vanligt lagförslag. De högsta domstolarna, vilkas utlåtande rörande riksdagens beslut begärdes, bekräftade den uppfattning om lagförslagets juridiska karaktär, som förfäktats av riksdagens minoritet.¹ I följd härav förklarade republikens president, att han icke kunde stadfästa lagförslaget. Det länder riksdagen till heder, att den icke envetet fasthöll sin oriktiga uppfattning; i själva verket blev frågan sedermera på lagligt sätt ordnad. Högsta Domstolen hade uppenbarligen befunnit sig i ganska pinsamt läge, i händelse den, efter att i sitt utlåtande hava stämplat lagens innehåll såsom oförenligt med grundlag, något senare ställts inför lagstiftarens anmodan att skrida till dess tillämpning. I varje fall bidrog detta ärende till att framkalla en livlig diskussion rörande prövningsinstitutet.

Vad doktrinen beträffar, må det främst antecknas, att de statsrättslärde, som uttalat sig i frågan, så gott som enhälligt ansett att det enligt gällande grundlagsstadganden icke tillkommer domstol

¹ Härom närmare Erich, Expropriation och indragning till staten, Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1922.

att pröva allmänna lagars grundlagsenlighet och vägra tillämpa en lag, som i detta avseende befunnits oriktig, detta likväl med den reservation som här nedan skall beröras.

Inom juridiska föreningens centralavdelning och filialavdelningar diskuterades år 1924 en fråga, som var formulerad på följande sätt: »Är lag, som tillkommit i strid mot grundlag, rättsgiltig och bindande för domare och annan tjänsteman?» Man finner med lätthet, att denna formulering var synnerligen olycklig och så att säga snärjande. Under diskussionen framhölls med skäl, att diskussionsfrågan bort erhålla ungefär följande lydelse: »Ankommer det enligt finsk författningsrätt å domstol (event. även annan myndighet) att i förekommande fall pröva vanliga lagars överensstämmelse med grundlag samt att vägra tillämpa sådan lag, i händelse den befinnes strida mot grundlag»? Det har i själva verket både vid ifrågavarande tillfälle och annars från sakkunnigt håll framhållits, att det här gäller *lagtolkning*. Det gäller för domstolarna att *pröva*, huruvida ett lagstadgande är eller icke är förenligt med grundlag. Skulle någon gång inträffa, att folkrepresentationen mot bättre vetande och med berätt mod, i avsikt att uppenbarligen åsidosätta grundlag och omstörta rättsordningen, företoge sig att ändra eller upphäva statsförfattningen utan iakttagande av de former, som i detta avseende äro föreskrivna, så innebure detta icke ett misstag, icke ens ett politiskt missgrepp, utan en revolutionär akt under lagens förklädnad. I ett sådant fall skulle det ankomma icke blott å domstol, utan även å andra myndigheter att bedöma den föregivna lagstiftningsakten såsom sådan akt, ja man kan t. o. m. säga, att dess ogiltighet skulle klart framstå för mången enskild medborgare. En under skenet av lagstiftningsakt företagen rättskränkning kan tänkas vara till den grad flagrant, att det icke mera är fråga om *tolkning* eller *prövning*. Man behöver blott betänka, att 92 § 1 mom. ålägger domare eller annan tjänsteman att icke tillämpa ett stadgande i en *förordning*, om detta stadgande står i strid med grundlag eller annan lag. Emellertid är det alldeles uppenbart och bestyrkes till fullo av erfarenheten från den tid, då Finlands rättsordning var utsatt för ingrepp genom olagliga förordningar, att, i händelse förordningen otvetydigt avser åsidosättande av allmän lag eller grundlag, även den enskilde med-

borgaren, som övertygat sig härom, kan och bör vägra att åtlyda densamma. Den omständigheten att det, vare sig det gäller en lag eller en förordning, i ett givet fall måhända kan vara vanskligt att med bestämdhet avgöra, huruvida det ifrågakommande organet låtit sig ledas av en ond avsikt att kränka grundlag, kan icke upphäva betydelsen av den åtskillnad som här uppställts.

Dessa synpunkter beaktades icke av dem, vilka, i anslutning till den oriktigt avfattade diskussionsfrågan, trodde sig kunna göra gällande, att varje bestridande av prövningsrätten med nödvändighet måste leda därtill, att det icke ges några som helst rättsliga garantier gentemot flagranta revolutionära akter iklådda lagens form. Att på detta sätt genom en *deductio in absurdum* vilja i trots av alla motargument hävda domstolarnas prövningsbefogenhet, är givetvis orimligt. Av diskussionen framgår för övrigt, att det i huvudsak var historiska, och i viss mån naturrättsliga synpunkter och likaså vissa utländska förebilder, som i huvudsak voro avgörande för dem, vilka utan tvekan önskade besvara frågan med nej.

De statsrättslärde, som yttrade sig under ifrågavarande diskussion, voro ingalunda några principiella motståndare till domstolarnas prövningsbefogenhet, utan betonade tvärtom dess betydelse och behövlighet, ehuruval de funno sig tvungna att fastslå, vilka slutsatser man måste draga ur gällande rätt och R.F:s förhistoria. Härvid framträdde även en mycket viktig synpunkt, som fullkomligt förbisetts av dem, vilka gjort gällande att en prövningsbefogenhet redan nu kan ur R.F:s stadganden härledas, nämligen den, att grundlagen icke på något sätt angiver, av vilka myndigheter och i vilket omfång denna borde utövas. Det vore i själva verket orimligt, om man i ett land, där lag intet stadgar, ville tillerkänna vilken underordnad domstol som helst behörigheten att företaga denna prövning.

I sistnämnda avseende ha vissa positiva förslag framställts. Under ifrågavarande diskussion uttalade prof. Hermanson såsom sin åsikt, att ändamålet, ett tillfredsställande ordnande av prövningsförfarandet, jämförelsevis enkelt kunde vinnas med tillämpning av följande grundsatser, nämligen:

»att, därest vid riksdag en minoritet, som icke borde bestämmas stor, ansett lagstiftningsärendet böra behandlas såsom grundlags-

fråga, anmälan därom borde göras i den riksdagens skrivelse till presidenten, med vilken av riksdagen antagen lag överlämnas till presidenten i avseende å stadfästelse;

att i sådant fall frågan om grundlagens krav borde överlämnas till en på förhand för visst antal år utsedd, av sakkunnige bestående större nämnd, vars yttrande skulle avgas på avlagd domaref och vara avgörande i saken, så att lagen ej finge stadfästas, om nämnden förklarar lagen vara tillkommen i strid med grundlag;

att en sådan nämnd skulle utgöras av t. ex. fyra medlemmar av högsta domstolen och två medlemmar av högsta förvaltningsdomstolen, två medlemmar av en var av landets hovrätter, en professor i juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet, samt måhända två ordinarie häradshövdingar; samt

att medlemmarna av denna nämnd skulle utses genom val, förrättade inom vederbörande hovrätt, fakultet och bland domhavadena i landet, dock så att medlemmarna från högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen skulle utses genom lottning, detta sistnämnda emedan det låge en särskild, ja enorm vikt på, att alla frestelser att låta partihänsyn eller partiintressen utöva inflytande vid utnämningen av medlemmarna i de högsta domstolarna varda i möjligaste måtto förebyggda.»

Man kan hysa starka tvivelsmål beträffande ändamålsenligheten av en sådan nämnd, som under angivna förutsättningar ägde auktoritativt uttala sig om ett lagförslag, och man kan fråga sig huruvida det icke är vida mera praktiskt att låta prövningen inträda först då det i det konkreta rättslivet yppats tvivel angående grundlagsenligheten av ett stadgande; i detta fall förefaller det då även naturligt, att avgörandet skall tillkomma den högsta domstolsinstansen i landet. Ett förslag i denna riktning har i själva verket år 1923 framställts i Finlands riksdag, ehuru dess behandling under legislaturperioden icke medhanns och förslaget tyvärr icke återupptagits. Det i motionen ingående lagförslaget, utarbetat av under-teknad, är av följande lydelse.

L A G

angående förfullständigande av regeringsformen av den
17 juli 1919 med vissa nya stadganden.

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet i den ordning 60 § i riksdagsordningen av den 20 juli 1906 föreskriver, stadgas härmed, att i regeringsformen av den 17 juli 1919 skall införas en ny paragraf, 92 a §, av följande lydelse:

92 a §.

Finner högsta domstolen i mål eller ärende som dragits under dess prövning, att ett stadgande i lag står i strid med grundlag, äger den förklara, att stadgandet icke må tillämpas; inberätte ock saken till statsrådet och justitiekanslern. Intill dess rättelse vunnits, vare högsta domstolens avgörande härutinnan bindande för domstolarna och övriga myndigheter. Lag samma vare om högsta förvaltningsdomstolen, dock sålunda att dess avgörande varder bindande först sedan högsta domstolen förklarat, att densamma är ense med högsta förvaltningsdomstolen.

Finner annan domstol, att stadgande i lag är stridande mot grundlag och har frågan härom icke blivit av högsta domstolen avgjord, hänskjute frågan till högsta domstolens prövning och låte med målets eller ärendets avgörande anstå, till dess högsta domstolen förklarat, huruvida stadgandet må tillämpas eller icke.

Förvaltningsmyndighet må icke vägra att tillämpa stadgande i lag, änskönt den anser detsamma stridande mot grundlag; bringe likväl sin uppfattning härom, beroende av sakens beskaffenhet, till högsta domstolens eller högsta förvaltningsdomstolens kännedom, och äger denna, om skäl därtill finnes, förfara såsom i 1 momentet stadgas.

Helsingfors, den 16 februari 1923.

Rafael Erich.

Johannes Peltonen.

E. N. Setälä.

Vid en granskning av detta lagförslag skall man med lätthet finna, att dess bärande tankar — enhetlighet i fråga om rättstill-

lämpningen och uppskovsförfarande i varje annan domstol än den i ämnet behöriga högsta instansen — i huvudsak överensstämma med det väsentliga innehållet av det förslag till rikslag,¹ som år 1926 överlämnades till tyska riksdagen, men icke lett till avgörande.

I ett land, där prövningsinstitutets omfattning och utövning genom praxis fastslagits, kunna närmare föreskrifter vara obehövlige. Innehåller åter statsförfattningen inga föreskrifter härom, utan har frågan fastmer lämnats öppen, så består den riktiga lösningen däri, att sättet för prövningens utövning genom grundlagsstadgande ordnas. Detta framgår med full tydlighet av de förslag, som i sådant avseende sett dagen just i Finland och Tyskland. Den ledande tanken är härvid den, att rättssäkerheten icke får äventyras därigenom att olika myndigheter, även om de äro domstolsmyndigheter, omfatta en olika uppfattning rörande frågans materiella innebörd, så att den ena domstolen tillämpar, medan den andra vägrar att tillämpa vissa lagstadganden. Korrektivet här emot ligger däri, att en viss myndighet, vare sig denna då är det högsta judiciella organet i staten, en specialdomstol eller en av sakkunnige bestående nämnd, är behörig att på ett auktoritativt och bindande sätt avgöra, huruvida det ifrågakommande stadgandet är förenligt eller oförenligt med grundlag samt att i det senare fallet vägra att tillämpa detsamma.

* * *

Det är emellertid uppenbart, att även vid ett sådant förhållande en hel mängd detaljer återstå, detaljfrågor vilka knappast kunna regleras genom positiva lagstadganden, utan, i den mån de yppa sig i rättslivet, måste avgöras *in casu*. Här skola blott några sidor av saken i korthet beröras. Det kan inträffa, att blott vissa stadganden

¹ Entwurf eines Gesetzes über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Vorschriften des Reichsrechts, Berlin den 11 december 1926. — Lagförslaget liksom även dess förhistoria, särskilt riksrättens bekanta avgörande av den 4 november 1925, har varit föremål för intressanta undersökningar i systematiska arbeten och monografier samt i tidskriftslitteraturen och dessutom vid Tysklands »Juristentage».

i en lag äro oförenliga med grundlag, varemot lagens innehåll i övrigt är oanfäktbart. I detta fall gäller det givetvis att såsom felaktiga utmönstra endast de felaktiga delarna av lagen. Härvid måste likväl det tillägg göras, att det sakliga sambandet mellan ett med grundlag oförenligt lagrum och något eller några i och för sig »oskyldiga» stadganden kan vara så intimt, att de senare icke kunna tillämpas, därest huvudstadgandet förfaller, och att de alltså i verkligheten drabbas av samma öde som detta.

Vidare har man att räkna därmed, att ett visst stadgande icke är absolut, utan blott relativt oförenligt med grundlag, i det att det samma icke kan författningsenligt tillämpas i det omfång och på alla de förhållanden, på vilka stadgandet i fråga enligt sin egen ordalydelse och måhända enligt lagstiftarens avsikt skulle vara tillämpligt. Detta är ett fall, som enligt auktoritativa utsagor icke sällan förekommer i amerikansk rättspraxis. Även härav framgår, huru viktigt det är att hävda den satsen, att om en domstol vid tolkningen av ett stadgande konstaterat dess oförenlighet med statsförfattningen, detta icke innebär någon nullitetsförklaring, därest icke behörigheten att uttala en sådan genom uttryckligt stadgande tillagts viss domstolsmyndighet, såsom förhållandet, under de förutsättningar som i statsförfattningen angivas, är med Österrikes Verfassungsgerichtshof.

En sats varom alla torde kunna vara ense, är den, att en auktoritativ domstolsmyndighet icke bör underkänna giltigheten av ett lagstadgande med mindre densamma är fast övertygad om dettas oförenlighet med grundlag. Likaså torde det få anses såsom en given sak, att den, som har att tolka lag, i det längsta utgår från principen, att lagstiftaren icke avsett någon avvikelse från grundlag, samt tolkar stadgandet i överensstämmelse härmed, därest icke tvingande skäl motivera en motsatt slutsats.

III.

PROFESSOR D:R POUL ANDERSEN, KØBENHAVN.

1. Spørgsmaalet om Domstolenes Myndighed til at tilsidesætte grundlovstridige Love hører i Danmark til den statsretlige Teoris gamle Travers. Det drøftes — som andetsteds — udførligt af de statsretlige Forfattere; gentagne Gange har det maatte holde for som akademisk Prisopgave. Ogsaa den politiske Diskussion har beskæftiget sig med Emnet. Mere end paa Retsvidenskabens andre Omraader gælder det jo imidlertid indenfor Stats- og Forvaltningsretten, at Spørgsmaalene stadig faar ny Aktualitet. Medens mange af Privatrettens Grundsætninger har vundet Uforanderlighedens Præg, staar de fleste stats- og forvaltningsretlige Spørgsmaal i nær Tilknytning til den almindelige politiske Udvikling. Der vil derfor ofte være Trang til at efterprøve Opfattelserne.

Ud fra denne Betragtning maa jeg anse det foreliggende Emne for særdeles velvalgt og Indlederens Foredrag for overordentlig instruktivt.

Det forekommer mig dernæst, at Emnet ikke med Udbytte kan behandles efter nogen anden Metode end den af Indlederen anvendte: en positiv Undersøgelse af hvert enkelt Lands Lovgivning, navnlig naturligvis Forfatningen, Dompraksis, den herskende Opfattelse i juridiske og politiske Kredse o. s. v. Almindelige Reflektioner og Deduktioner er her i særlig Grad ufrugtbare; mange af de Argumenter, man ad den Vej er naaet til, har den uheldige Egenskab, at de lige godt kan anføres *for* som *imod* Prøvelsesretten. Dette gælder f. Eks. de Betragtninger, som afledes af Princippet om »la Séparation des pouvoirs».

Jeg forstaar iøvrigt Emnet saaledes — og heri er jeg blevet bestyrket ved Indlederens Foredrag — at vi kun skal drøfte Spørgsmaalet om, hvorvidt det tilkommer eller bør tilkomme *Domstolene*

eller *Rigsdagen (Lovgivningsmagten) selv* at overvaage, at Grundlovens Regler ikke fortrænges af den almindelige Lovgivning, ikke derimod det præliminære Spørgsmaal, om Lovgivningsmagten er bundet af Grundloven. Jeg forudsætter dette som givet. Dog vil jeg lige bemærke, at mange af de Betragtninger, som ofte anføres imod Domstolenes Prøvelsesret, i Virkeligheden bunder i den Opfattelse, at Lovgivningsmagten ikke er eller bør være underkastet Grundloven (se t. Eks. Tschernings Udtalelse i den grundlovgivende Rigsforsamling, Sp. 2692, jfr. Sp. 2693).

Indlederen har begrænset sig til at tale om Love med grundlovstridigt Indhold. Jeg er — i Modsætning til f. Eks. Nellemann (Civilprocessens almindelige Del, 3 Udg., S. 139) — enig i, at denne materielle Grundlovstridighed (»l'inconstitutionnalité intrinsèque») maa holdes ude fra den formelle Grundlovstridighed (»l'inconstitutionnalité extrinsèque»). Sondringen er for det første paakrævet, fordi ingen vil kunne benægte, at den formelle Grundlovstridighed *i visse Tilfælde* maa medføre, at »Loven» maa tilsidesættes af Domstolene. Medens dernæst enhver materiel Uoverensstemmelse mellem Lov og Grundlov — Domstolenes Prøvelsesret forudsat — i Princippet maa medføre Lovens Ugyldighed, er det indlysende, at ikke enhver Afvigelse fra den for Lovgivningsmagten foreskrevne Fremgangsmaade kan influere paa Gyldighedsspørgsmaalet. Hvis f. Eks. den danske Rigsdag i Strid med Grundlovens § 41 skulde træde sammen et andet Sted end der, hvor Regeringen har sit Sæde, kan dette formentlig ikke medføre, at de vedtagne Love bliver ugyldige. — I det følgende tænker jeg da — ligesom Indlederen — kun paa den materielle Grundlovstridighed.

2. Naar det altsaa forudsættes, at Grundloven er retsforbindende for Rigsdagen, at Grundloven staar over Loven, er det berettiget at lægge afgørende Vægt paa, om Rigsdagen eller Domstolene yder den bedste Garanti for Grundlovens Overholdelse. Tilhængere og Modstandere af Domstolenes Prøvelsesret er ogsaa i Regelen enige om at stille dette Spørgsmaal, som de blot besvarer i forskellig Retning. Justitsminister Zahle har saaledes i en Diskussion med Overretssagfører Oskar Johansen for nogle Aar siden hævdet, at Rigsdagen yder al fornøden Garanti for Grundlovens Overholdelse. »Vi har ingen anden Forsamling end Rigsdagen»,

siger han, »hvis Sammensætning er et alsidigt Udtryk for hele Folket, og som raader over et indgaaende Kendskab til Folkets Ønsker og Trang; ej heller har vi nogen anden Forsamling, som er i Besiddelse af en saadan almenmenneskelig Forstaaelse af og dybtgaaende Indsigt i Folkets Livsvilkaar og hvad dets Tarv kræver; Rigsdagen er den eneste Forsamling, hvis Medlemmer overfor Folket selv er ansvarlige for, hvad de foretager eller undlader, og Rigsdagen er det eneste Sted, hvor Statens Anliggender drøftes i fuld Offentlighed . . . » (En ganske tilsvarende Betragtning finder vi i den grundlovgivende Rigsforsamlings Forhandlinger, Sp. 3373.)

Rigtigheden af en saadan Udtalelse i sig selv skal nu slet ikke bestrides; men jeg mener blot ikke, at den kan anføres til Støtte for det, den skulde bevise. De Egenskaber, som Rigsdagen har forud for vore andre statslige Organer, og som er af afgørende Betydning for den rette Udøvelse af Lovgivningsmagten, faar ikke tilsvarende Vægt, naar Talen er om Rigsdagens Egnethed til at afgøre, om en Lov er stridende mod Grundloven. Her er Spørgsmaalet jo ikke, om Loven er god eller slet, om den stemmer med Folkets Livsvilkaar og Tarv, dets Ønsker og Trang, men om den stemmer med Grundloven (jfr. den grundlovgivende Rigsforsamlings Forhandlinger, Sp. 2695). Et saadant mere formelt Spørgsmaal vil i hvert Fald den danske Rigsdag være tilbøjelig at ofre forholdsvis ringe Opmærksomhed. Højesteretsdommer Olrik har (T. f. R. 1921 S. 228, Dommerbetragtninger S. 58) fremdraget et Tilfælde, der viser, hvor lidet indgaaende Rigsdagen beskæftiger sig med denne Side af Lovgivningsvirksomheden: En af de Love, hvis Overensstemmelse med Grundloven er blevet bestridt for Højesteret (U. 1921 S. 644), vistnok den Lov, som Højesteret har været nærmest ved at underkende, Lov af 14' April 1920 vedrørende Størrelsen af det Vederlag, som skulde ydes ved den tvungne Overgang af Fæstegods til Selveje, blev vedtaget paa følgende Maade: Forslaget blev forelagt som et saakaldt privat Forslag, uden Motiver, den 10' April Kl. 3 og vedtoges samme Dag baade i Folketinget ved 3 Behandlinger, der fandt Sted Kl. 4, 4⁵⁰ og 5¹⁵, og i Landstinget ved 3 Behandlinger, der fandt Sted Kl. 9⁰⁵, 9⁵⁰ og 10. (Rigsdagstidende 1919—20 Tillæg A Sp. 6315, Folketinget Sp. 5042, 5047, 5061, 5064, Landstinget Sp. 1824, 1830, 1834.) — Selv under Forudsætning af, at

Spørgsmaalet, om et foreliggende Lovforslag er foreneligt med Grundloven, gøres til Genstand for nærmere Undersøgelse og Diskussion paa Rigsdagen, bliver Afgørelsen let usaglig bestemt. I Reglen bæres Lovforslagene frem af et partimæssigt Flertal, og naar først et Parti eller flere allierede Partier er gaaet i Brechen for en Lovgivningsforanstaltning, vil en Indvending om, at Lovforslaget er stridende mod Grundloven, have temmelig ringe Chance for at blive taget til Følge.

Endelig maa det, naar Talen er om den danske Rigsdag, have i Erindring, at medens det svenske Lovraad udøver en omfattende Prøvelse af Lovforslag, en Prøvelse, som ogsaa omfatter Spørgsmaalet om Lovforslagenes Overensstemmelse med Grundloven, er Fremgangsmaaden hos os ganske uformel, idet Lovforslagene forelægges uden anden forudgaaende Undersøgelse end den, vedkommende Minister finder for godt at anordne. Ej heller finder der — som Tilfældet er i Finland, hvor ifølge Forfatningens § 19 Præsidenten før Stadfæstelsen af en Lov kan forlange en Udtalelse om Loven fra Højesteret eller den højeste Forvaltningsdomstol eller fra begge — nogen Prøvelse Sted *efter* Vedtagelsen i Rigsdagen. End ikke Grundlovens Bestemmelse i § 16 om, at alle Love skal forhandles i Statsraadet, iagttages altid, idet Lovene undertiden forelægges Kongen til Stadfæstelse gennem Kabinettet og først senere forelægges i Statsraadet til saakaldt Korroboration.

3. Den danske Grundlov indeholder ingen udtrykkelige Bestemmelser om Spørgsmaalet. Der blev af Grundlovskomiteén stillet Forslag om en saalydende Paragraf: »Alle Love og Anordninger, der ere i Strid med Grundlovens Bestemmelser, ere forsaavidt uden Gyldighed»; men dette Forslag blev forkastet med 114 Stemmer mod 1. Det kan imidlertid ses af Forhandlingerne, at den grundlovgivende Forsamling ikke dermed tilsigtede at udelukke Domstolenes Prøvelsesret, men kun vilde undlade at tage Stilling til Spørgsmaalet.

Heller ikke kan Besvarelsen udledes af Grl. § 2, hvorefter den dømmende Magt er hos Domstolene, af Grl. § 71, der paabyder Domstolene alene at rette sig efter Loven, eller af Grl. § 70, der bestemmer, at Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Nellesmann

(Civilprocessens almindelige Del S. 136) har ganske vist hævdet, at naar en saadan særlig Hjemmel er blevet anset som nødvendig for, at Domstolene kan tilsidesætte Øvrighedens Bestemmelser, kan det ikke antages, at Domstolene *uden* positiv Hjemmel i Grl. kan tilsidesætte Lovgivningsmagtens Bestemmelser; men jeg maa være enig med Hölck (Den danske Statsforfatningsret II S. 236), Matzen (Den danske Statsforfatningsret I S. 248) og Berlin (Den danske Statsforfatningsret II S. 60) i, at denne Slutning fra Grl. § 70 er uberettiget, idet Grl. § 70 maa ses paa Baggrund af, at der før Grl. gjaldt en positiv Bestemmelse, Magistratsinstruksen af 28^e August 1795 § 29, jfr. DL 1—2—8, som i Almindelighed udelukkede Domstolene fra at paakende Spørgsmaal om Lovligheden af Øvrighedens Bestemmelser.

Af betydelig Interesse for Spørgsmaalet er derimod Grl. § 94, som indeholder Reglerne om Ændring af Grl. Ofte møder man jo endog den Opfattelse, at hvis en Forfatning — som den danske Grl's § 94 — har institueret en særlig grundlovgivende Myndighed — en »pouvoir constituant» i Modsætning til »les pouvoirs constitués» — følger det allerede deraf, at Domstolene kan tilsidesætte grundlovstridige Love. I en af de nyeste Monografier i Emnet, André Blondel »Le contról juridictionnel de la constitutionnalité des lois», udtaler Forfatteren, at Prøvelsesretten under den nævnte Forudsætning er paakrævet »avec la rigueur d'un syllogisme», og den samme Betragtning gøres f. Eks. gældende af den amerikanske Chief Justice John Marshall i en Dom fra Begyndelsen af forrige Aarhundrede (*Marbury v. Madison*, 1803).

Saa langt kan man dog ikke slutte fra Tilstedeværelsen af en særlig grundlovgivende Myndighed, altsaa ej heller fra den danske Grl. § 94. Det rette er, at hvis Forfatningen kan ændres af den almindelige Lovgivningsmagt paa samme Maade som almindelige Love, er det dermed givet, at der ikke kan blive Tale om nogen Prøvelsesret; men man kan ikke fra Tilstedeværelsen af saadanne særlige Regler uden videre slutte, at Prøvelsesretten eksisterer.

Alligevel mener jeg, at den danske Grl. § 94 maa tages i Betragtning som et afgørende Moment i Undersøgelsen. Ifølge denne Grundlovsparagraf skal jo Grundlovsændringer — ligesom efter 1866-Grl's § 95 — vedtages af begge Ting paa to Rigsdage, ad-

skilte ved Opløsning af baade Folketing og Landsting, samt stadfæstes af Kongen; men yderligere kræves det nu, ifølge Grundlovsændringen af 1915, at Rigsdagens Beslutning før Kongens Stadfæstelse skal vedtages ved Folkeafstemning, idet et Flertal af de i Afstemningen deltagende Folketingsvælgere og mindst 45 % af samtlige Vælgere skal have stemt for den. En saadan Folkeafstemning fandt Sted den 6. September 1920 til Vedtagelse af en Række Grundlovsændringer, som var foranledigede af de sønderjydske Landsdeles Indlemmelse i Danmark.

Dette, at Folket (Vælgerne) er Medindehavere af den grundlovgivende Myndighed faar naturligvis forøget Vægt, hvor den gældende Grundlov *faktisk er vedtaget* under Folkets direkte Medvirken; for Danmarks Vedkommende er dette kun Tilfældet med de i 1920 indførte Ændringer. Men selve den i 1915 vedtagne Regel om, at Grundlovsændringer skal vedtages ved Folkeafstemning, har afgørende karakteriseret Grundlovens Regler som Retsregler af højere Orden i Forhold til almindelige Love, ligesom almindelige Love er Retsregler af højere Orden i Forhold til Anordninger. Overfor denne positive Retstilstand nytter det ikke at paakalde Rousseau'ske Doktriner om Loven som Udtryk for en ufejlbarlig »volonté générale»; og dog er det denne Tanke, som ofte gaar igen i Argumentationen imod Prøvelsesretten, jfr. saaledes en Udtalelse af Justitsminister Zahle: »Rigsdagen er Folket selv, organiseret til at styre sine egne Anliggender».

4. Dansk Retspraksis' Stilling er den, at Højesteret i adskillige Domme klart gaar ud fra, at Domstolene kan tilsidesætte grundlovstridige Love, uden at der dog foreligger noget Eksempel paa, at en Lov er blevet tilsidesat som stridende mod Grundloven.

I 1886 (U. 1887 S. 142) blev det under en Straffesag for Højesteret gjort gældende, at en i H.t. Grundlovens § 25 udstedt *foreløbig Lov*, der indeholdt det paaberaabte Straffebud, var udstedt uden Hjemmel i den nævnte Grundlovsbestemmelse, fordi § 25 gør det til en Betingelse for Udstedelsen af foreløbige Love, at Rigsdagen ikke er *samlet*, medens Rigsdagens Møder kun var *udsatte*, da den foreløbige Lov blev udstedt. Højesteret tog Spørgsmaalet under Paakendelse og kom til det Resultat, at den foreløbige Lov var gyldig. At Højesteret kan prøve Gyldigheden af en foreløbig Lov, der jo

gives af Kongen alene, uden Rigsdagens Medvirken, har der ogsaa altid i Teorien været Enighed om.

Hvad angaar *almindelige* Love er det navnlig i de sidste Aar-tier, at Spørgsmaalet har været fremme. I 1912 (U. 1912 S. 545) udtaler Højesteret i en Sag, som var anlagt af nogle Præster, hvis Indtægter var gaaet ned som Følge af Tiendeafløsningsloven av 15. Maj 1903, at Lovgivningsmagten havde været »berettiget til» at træffe den Ordning, som medførte Indtægtsnedgangen. Højesterets daværende Justitiarius, Niels Lassen, udtaler i sit Referat af denne Dom, T. f. R. 1912 S. 359—60, at Højesteret her er gaaet ud fra, at Domstolene har Prøvelsesret med Hensyn til Spørgsmaalet, om en Lov er forenelig med Grundloven. I 1913 (U. 1913 S. 457) hedder det i en Underrettsdom, der stadfæstedes af Højesteret i Henhold til dens Grunde, at »hvad enten det nu antages, at Domstolene ere berettigede til at paakende Spørgsmaal om Lovgivningsmagtens Grænser eller ej», maatte det antages, at Lovgivningsmagten havde været beføjet til at paabyde den i Sagen omhandlede Ekspropriation. I dette Tilfælde undlod Højesteret altsaa helt at tage Stilling til Spørgsmaalet. Fra 1918 findes en Højesteretsdom (U. 1918 S. 495), som udtaler, at en ministeriel Bekendtgørelse, der i *H.t. Prisreguleringsloven af 7 August 1914* fastsatte Maksimalpris paa Byg, ikke var stridende mod Grl. § 82 (nuværende Grl. § 80). Af særlig Interesse for Spørgsmaalet er de to Majoratsdomme fra 1920 (U. 1921 s. 148 og 153): Ifølge Grl. § 91 skulde det ved Lov nærmere bestemmes, hvorledes de bestaaende Len, Stamhuse og Fideikom-misgodser kunde overgaa til fri Ejendom, og en dertil sigtende Lov blev givet under 4. Oktober 1919. Loven hjemlede Majoratsbesid-derne Adgang til indtil Udgangen af 1921 paa nogle nærmere fastsatte, ret byrdefulde Vilkaar at overtage Majoraterne til fri Ejendom, og paalagde de Majoratsbesiddere, som ikke benyttede sig af denne Adgang, bl. a. at indbetale til Statskassen en nærmere fastsat aarlig Afgift af Besiddelsernes Værdi. Denne Lov blev under en Sag, der var anlagt af en Majoratsbesidder, og under en anden Sag, der var anlagt af en Successor, af Østre Landsret kendt stridende mod Grl. § 80, hvorefter ingen kan tilpligtes at afstaa sin Ejendom uden mod fuld Erstatning. Højesteret omstødte Landsrettens Domme, men prøver Lovens Overensstemmelse med Grundloven

og forudsætter derved sin Beføjelse hertil. I en anden Højesteretsdom fra samme Aar (U. 1921 S. 168) udtaler Højesteret rent ud, at Gyldigheden af Loven af 28' September 1918 om Afløsning af Grundbyrder »er afhængig af, om Reglerne i Grundlovens § 80, 1. Stk. er iagttaget»; her har Højesteret altsaa *udtrykkelig* vedkendt sig den Opfattelse, at Domstolene kan anse en grundlovstridig Lov for ugyldig. Endelig har Højesteret i en Dom fra 1921 (U. 1921 S. 644) udtalt sig om Fæsteafsløsningsloven af 30' juni 1919; Dommen siger, at efter alt, hvad der forelaa, kunde det ikke med den Sikkerhed, som maatte kræves, for at Domstolene skulde kunne tilsidesætte Bestemmelserne i en paa grundlovmæssig Maade vedtaget Lov, statueres, at Appellanten ikke vilde faa fuld Erstatning for sin Ejendom.

At Højesteret her tillægger det betydning, om en Lov med *Sikkerhed* kan betragtes som grundlovstridig, stemmer f. Eks. med Aschehougs Lære (Norges nuværende Statsforfatning III S. 368), og en tilsvarende Betragtning har efter hvad Mikael H. Lie oplyser (Domstolene og Grundloven S. 53) gjort sig gældende i den norske Højesteret allerede i en Sag fra 1866. I Danmark har derimod Nellesmann hævdet, at hvis det antages, at Domstolene har Prøvelsesret, maa denne ogsaa udøves, hvor Spørgsmaalet om Lovens Forenelighed med Grundloven er tvivlsomt. — Hvor der foreligger en virkelig Tvivl enten med Hensyn til Grundlovens eller den almindelige Lovs Indhold, forekommer det mig dog fuldkommen rimeligt at lade Loven gælde, eventuelt fortolke den i Overensstemmelse med Grundloven.

Man møder undertiden, navnlig hos Politikere, den Opfattelse, at Højesteret vel anser sig for *beføjet* til at tilsidesætte en grundlovstridig Lov, men at Højesteret dog aldrig kan forventes at ville *gøre* det, at de foreliggende Domme altsaa nærmest maa opfattes som tomme Trusler. Denne Opfattelse anser jeg for ganske urigtig. Om der nøgensinde vil komme til at foreligge en dansk Højesteretsdom, som tilsidesætter en Lov, beror jo i første Række paa, om Lovgivningsmagten vedtager en Lov, der med Sikkerhed kan betegnes som grundlovstridig; men kommer der en saadan Lov, vil Højesteret sikkert gøre Alvor af Prøvelsesretten. Overfor de foreliggende Domme maa det erindres, at bortset fra Dommen vedrø-

rende en *foreløbig* Lovs Gyldighed angaar de alle Spørgsmaalet om, hvorvidt en Lov var stridende mod Grl. § 80, der udtrykker sig gennem en Række flertydige, elastiske Begreber: »Ejendomsretten», »Ejendom», »afstaa», »Almenvellet», »fuldstændig Erstatning», hvis Anvendelse paa de konkret foreliggende Tilfælde kan volde stor Tvivl. At Højesteret er forsigtig, naar Talen er om at tilsidesætte en Lov paa Grundlag af *denne* Grundlovsbestemmelse, berettiger ikke til at antage, at Højesteret skulde savne Mod til at tilsidesætte en Lov, der strider mod mere skarpkantede Grundlovsbestemmelser, f. Eks. Reglerne i §§ 78 og 79 om Anholdelse og Fængsling, Husundersøgelse, Beslaglæggelse og Undersøgelse af Breve; ej heller er der Grund til at tro, at der ikke i Praksis skulde kunne fremkomme Love, som Højesteret vil anse for stridende mod Grundlovens § 80. Selv nok saa elastiske Begreber har jo, som det er sagt af Walther Jellinek, en Elasticitetsgrænse. Navnlig kan det tænkes, at Lovgivningsmagten uforsætlig gør Indgreb i Rettigheder, som er beskyttede ved Grl. § 80. Som et Eksempel herpaa kan muligvis nævnes Loven af 31' Marts 1926 om kommunale Ejendomsskatter, som — i Modsætning til en Række andre Skattelove — undlader at tage Forbehold med Hensyn til Nationalbankens ved dens Octroi indrømmede Skattefrihed.

Bestemmelsen om, at en Ekspropriationslov kun kan gives, hvor »Almenvellet» kræver det, har man i Teori og Praksis været tilbøjelig til at forstaa derhen, at det skulde være overladt Lovgivningsmagten suverænt at bedømme, om Almenvellet i et givet Tilfælde kræver Ekspropriation. I den tidligere nævnte Højesteretsdom fra 1913 hedder det saaledes, at »hvorvidt den i Loven . . . omhandlede Ekspropriation har været paakrævet af Almenvellet, er et Spørgsmaal, hvis Afgørelse falder udenfor Lovgivningsmagtens Omraade og afgøres suverænt af denne». Denne Udtalelse er dog aabenbart altfor absolut. Af Forhandlingerne paa den grundlovgivende Rigsdag fremgaar der intet om, at Udtrykket »Almenvellet», som ingenlunde er uimodtageligt for en nærmere Determination, kun skulde være af instruktorsk eller vejledende Betydning. Ganske vist er det vanskeligt, om ikke umuligt, at give en *positiv* Bestemmelse af Begrebet »Almenvellet», men en *negativ* Afgørelse gaaende ud paa, at det eller det Øjemed falder *udenfor* Begrebet, vil ofte være let at

træffe. Eksempelvis er det klart, at der ikke vil kunne gives en Ekspropriationslov, der *kun* er motiveret ved et Ønske fra Statens Side om paa billigst mulig Maade at komme ud af en kontraktmæssig paatagen Forpligtelse. I Højesteretsdommen fra 1920 vedrørende Loven om Afløsning af Grundbyrder er Udtryksmaaden ogsaa modificeret, idet Dommen siger, at der efter det for Højesteret oplyste maa gaas ud fra, »at Lovens Regler er bestemt ved, hvad Hensynet til Almenvellet kræver». Under Proceduren blev det gjort gældende, at Loven ikke var fremkaldt af Hensynet til Almenvellet, men af visse Særinteresser. — I sine Bemærkninger om denne Dom (T. f. R. 1921 S. 320) tager Højesteretsdommer Olrik ogsaa Afstand fra den Betragtning, at Domstolene overhovedet ikke skulde kunne beskæftige sig med det Spørgsmaal, om en Ejendomsafstaaelse kræves af Almenvellet.

6. Paa den grundlovgivende Rigsdag udtalte Ørsted, at det »ganske vilde forrykke alle borgerlige Forhold», om Domstolene skulde kunne bedømme Lovenes Gyldighed, og den samme Anskuelse er ogsaa i vore Dage kommet til Orde. Erfaringen har dog til fulde vist, at dette er urigtigt. Ørsteds Frygt for, at Prøvelsesretten skulde bringe Retssikkerheden i Fare (Sp. 2689) og gøre Domstolene til Kongens eller Regeringens overordnede (Sp. 2685), har vist sig ikke at have noget paa sig. Og indenfor den forsigtige Begrænsning af Prøvelsesretten, som Højesteret, saavidt det kan ses af de foreliggende Domme, anerkender, vil en Domsafgørelse, der kender en Lov grundlovstridig, sikkert blive fuldt accepteret af det danske Retssamfund.

For Rousseau er Loven »la volonté générale», det er Folket, der træffer Bestemmelser om Folket, »tout le peuple statue sur tout le peuple». Det er derfor unødvendig at spørge, om Loven er uretfærdig; thi ingen er uretfærdig imod sig selv, »nul n'est injuste envers lui même». Tscherning (den grundlovgivende Rigsforsamlings Forh. Sp. 3380) udtrykker den samme Tanke saaledes: »... naar hele den lovgivende Magt ... med Kongen i Spidsen begaar Daarskaber, saa er det det hele Folk, der er vanvittigt, og da bør Dommerne være det med, thi i Daarekisten er den galeste den klogeste ...». — Erfaringen har lært os, at Lovgivning først og fremmest er en økonomisk Kamp mellem Partier og Klasser, en

Kamp, i hvilken nogle Interesser sejrer paa andres Bekostning. Den halvt mystiske Tillid til Folkets kaarne Mænd, som kan føres tilbage til Rousseau og den franske Revolution, har maatte vige for en nøgtern Vurdering, der vel indrømmer Lovgivningsmagten Førstepladsen blandt alle Statens Organer, men ingenlunde anser den for ufejlbarlig. I formel juridisk Henseende har Rigsdagens og Domstolenes Myndighed det samme Grundlag; thi begge maa aflede deres Beføjelser fra Grundloven. Forskellen er den, at Rigsdagens Mandat periodisk og direkte fornyes af Folket, medens Domstolenes Mandat kun indirekte kan føres tilbage til Folkets Godkendelse. Paa den anden Side støtter Rigsdagens Vedtagelser sig i Regelen kun til et partimæssigt Flertal.

Adskillige er i Danmark tilbøjelige til at betragte Anerkendelsen af Domstolenes Prøvelsesret som Udtryk for en vis *konservativ*, samfundsmæssig Indstilling. Paa den grundlovgivende Rigsdag hævdede Tscherning (Sp. 2687), at Dommerne ifølge hele deres forudgaaende Livsdannelse »kommer til at drive Afguderier med Fortiden». — Heri er der jo det rigtige, at Domstolene maa antages at ville være mere nøjeregnende end Rigsdagen ved Afgørelsen af, om en Lov er stridende mod Grundloven. Men iøvrigt maa det overfor denne Betragtning erindres, at de Grundlovsbestemmelser, om hvis Hævdelse for Domstolene der kan blive Tale, f. Eks. § 80 om Ejendomsrettens Ukrænkelighed, ikke er ældre eller mere forældede end de Grundlovsparagraffer, som udgør den juridiske Basis for selve Lovgivningsmagten! Og vil man underkaste Spørgsmaalet en politisk Vurdering, maa Værdien af det, der betrygges — vore demokratisk-individualistiske Forfatninger — ikke lades ude af Betragtning.

IV.

STADSJURISTEN DOCENTEN HALVAR G. F. SUNDBERG, STOCKHOLM.

En mer eller mindre vidsträckt prövningsrätt av lags och annan författnings giltighet har i den svenska litteraturen ansetts tillkomma våra domstolar. Allmänt anses sålunda, att domstolarna äga pröva, huruvida den åberopade författningen blivit i föreskriven ordning utfärdad, d. v. s. blivit promulgerad och försedd med vederbörlig kontrasignation samt publicerad. I övrigt är saken emellertid omstridd. Snävast mot domstolarnas prövningsrätt är en statskunskaplig författare, Widell.¹ Han bestrider domstolrätten att pröva såväl om en lag bort givas av Kungl. Maj:t och riksdagen i stället för av Kungl. Maj:t allena, som om riksdagens beslut tillkommit i föreskriven ordning eller om lagen eller förordningen är till innehållet grundlagsstridig.

En allmännare prövningsrätt av författnings giltighet har i vårt land hävdats av flertalet jurister. Justitieombudsmannen Theorell uttalade sålunda i sina berättelser för åren 1849 och 1851, att domstols prövning av lags giltighet vore en nödvändig förutsättning för domstolens oberoende: »Lag är vad rätter lagstiftare stadgat och det endast. Detta är det, som domaren åligger att lyda, vare sig i vilken väg som helst; men vad icke sålunda från behörig myndighet utgått får han icke lyda. Utkommer ett stadgande från annan myndighet, än som till dess meddelande är behörig, och är domaren likafullt skyldig att ställa sig det till efterrättelse; så kan ju därigenom den verkliga och gällande lagen bliva lika kraftlös, som om en av den obehöriga myndigheten given befallning, huru lagen skall förstås, lände domaren till efterrättelse.» Om någon prövning av lags grundlagsenlighet uttalar sig Theorell icke, men han framhåller, att han ej anser, »att domaren skall pröva riktigheten av en

¹ I Statsvet. Tidskr. 1903, sid. 82 ff. — Noterna hava tillagts vid publicerandet.

författnings innehåll». Då han därjämte blott behandlar av Konungen eller av riksdagen given författnings giltighet, synes man kunna antaga, att han ej heller tänkt på att tillerkänna domstolarna en prövning av laginnehållets grundlagsenlighet.¹

Av statsrättslärarna har till en början Naumann² velat tillägga domstolarna en liknande prövningsrätt: då domaren skall döma efter lag och laga stadgar, måste han också undersöka vad såsom gällande lag är att anse, när han därpå skall grunda sin dom, därför äger domaren icke tillämpa en av Kungl. Maj:t på egen hand given lag, vilken tillhört statsmakternas gemensamma kompetens. Däremot, anser Naumann, »tillhör det icke domaren att, i händelse en lag verkligen är av Konung och riksdag gemensamt stiftad och i vanlig ordning publicerad, pröva, huruvida dess innehåll är med grundlagarna överensstämmande eller icke, samt låta bliva av denna prövning beroende, huruvida han kan såsom gällande lag uppskatta och tillämpa den». Än längre går Blomberg.³ Han håller före, »att den svenska domstolen äger rätt att söka urskilja vad lag är och att uraktlåta tillämpning av ett stadgande i en förordning, som tillkommit utan representationens medverkan, när detta tydligen tillhör den allmänna lagens område och sålunda icke författningsenligt tillkommit». Senare tillägger han: »Och om en lag av Konung och riksdag stiftas, som innehåller en bestämmelse, som tydligen strider mot ett ännu bestående grundlagsstadgande, så bör väl domstolen helt enkelt åsidosätta tillämpningen av det nya lagbudet, när grundlagsbudet otvivelaktigt är den rätta lagen». Lagens överensstämmelse med grundlagarnas allmänna innehåll anser Blomberg däremot ej kunna av domstol prövas, ej heller om vid riksdagens behandling någon formalitet uraktlåtits. Den prövningsrätt, som dessa författare båda tillerkänna domstolarna, anför Hagman i sin grundlagsedition såsom härskande uppfattning: Domstolarna kunna ej »vara förpliktade att tillämpa en 'lag', som är av beskaffenhet att fordra riksdagens samtycke, men vilken Konungen utfärdat av egen maktfullkomlig-

¹ JO:s ber. 1849, sid. 18 ff., 1851, sid. 8 ff.

² Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt, 2 uppl., III, sid. 120 ff.

³ Blomberg, Om Sveriges högsta domstol, sid. 79 ff. samt i Tidskr. f. Retsv. 1896, sid. 78 ff.

het . . . ». I övrigt tager Hagman ej själv ställning: »Huruvida åter domaremakten skulle vara berättigad att vägra tillämpa en lag, som anses till sitt innehåll stå i strid med statsförfattningen, är en omvistad fråga», säger han allenast. Malmgren anser likaledes domstolarna äga en viss prövningsrätt: »Om en av Kungl. Maj:t ensam utfärdad stadga eller förordning skulle befinnas oförenlig med en lag, som är stiftad av Konung och Riksdag gemensamt och alltså är av högre rang, har domstolen rätt och plikt att lämna den författningen å sido; den är nämligen då icke 'laga stadga' . . . Är . . . lagen utfärdad i föreskriven form, men olagligheter blivit begångna vid laginnehållets fixerande t. ex. så att ett grundlagsförslag definitivt antagits utan att förut ha varit vilande, eller att riksdagen fattat beslut i en lagstiftningsfråga med användande av gemensam votering, kan domstolen tydligen icke på grund av ett dylikt formfel vägra att tillämpa lagen. Icke heller bör domstolen tillerkännas befogenhet att avgöra, huruvida ett ämne, som Konungen gjort till föremål för ekonomisk lagstiftning, i själva verket hör till Konungens och riksdagens gemensamma lagstiftningsområde, och i jakande fall lämna den utfärdade lagen utan avseende, även om den icke skulle strida mot allmän lag.» Malmgren är alltså något snävare mot domstolarnas prövningsrätt än Naumann, Blomberg och Hagman. Domstolarna äga enligt hans mening vid stridighet mellan lag och förordning lämna den senare å sido, men de äga icke pröva om lag givits av rätt lagstiftare, vilket de tre andra kommentatorerna däremot ansett tillhöra domstolarnas kompetens.¹ Prövning av lags grundlagsenlighet vill allenast Blomberg medgiva domstolarna.

Till uppfattningen om en allmän prövningsrätt för domstolarna ansluter sig numera också Reuterskiöld. Denne statsrättslärare ställde sig först helt avvisande mot domstolarnas prövningsrätt. Sålunda anförde han i »Statsregementet» 1914: I RF § 47 »ligger icke någon materiell prövningsrätt för domstol eller annan myndighet med avseende å innehållet i utfärdade författ-

¹ Malmgren, Sveriges grundlagar, vid § 47 RF. — Jag förbigår här Aschehoug, som i Nordisk Retsencyklopædi blott omförmäler de i Sverige rådande olika uppfattningarna. Den Nordiska Statsret, sid. 435. Någon klar ståndpunkt tager ej heller Kuylenstierna, Statsvet. Tidskr., 1926, sid. 118 ff.

ningar, utan blott en rätt och plikt att, innan en viss såsom gällande påstådd författning tillämpas, undersöka och fastställa, huruvida den är av Kungl. Maj:t med behörig kontrasignation eller eljest såsom generalorder i kommandoväg behörigen utfärdad, utan att sedermera hava återtagits eller upphävts. Frågan, om Kungl. Maj:t ägt befogenhet att utfärda författningen eller ej, kan icke i denna väg prövas, icke ens om det gäller grundlag.» I annat sammanhang berör han också spörsmålet om grundlagsenligheten av ett Konungens och riksdagens gemensamma beslut: »Frågan om grundlagsenlighet och grundlagsstridighet avgöres praktiskt av Kungl. Maj:t och Riksdagen allena».¹ Reuterskiöld har emellertid senare ändrat ståndpunkt. Anledningen härtill var krigstidens erfarenheter av Kungl. Maj:ts förordningsmakt, vilka Reuterskiöld fann ådagalägga, »att ett allt starkare behov gör sig gällande av full frihet för domstolarna».² Och den rättsliga grunden till denna frihet fann Reuterskiöld i den då även formellt genomförda självständighet, som den högsta dömande makten erhållit genom 1909 års reform, varigenom bland annat Konungens tvenne röster i Högsta Domstolen borttogos. »Principiellt fick den dömande makten härigenom en fullt självständig ställning och medlemmarna av H.D., som förut principiellt varit Konungens rådgivare, även i vissa fall inom konseljen, blevo, liksom ledamöterna av regeringsrätten, uteslutande organ för en fristående domstol ... Möjlighet har därmed öppnats för dessa domstolar att ... pröva även lagstiftningens grundlagsenlighet.»³ Det »behöves ej ... någon vare sig grundlagsändring eller särskild lagstiftning för att genomföra» denna prövningsrätt, »utan allenast att domstolarna själva taga denna befogenhet i anspråk, vartill de hava redan nu full rättslig möjlighet».⁴ Emellertid synes Reuterskiöld alltfört anse en prövning av grundlags tillkomst ligga utom domstolarnas kompetens. Han anför nämligen vid RF § 82: »Även om den föreskrivna ordningen för grundlagsändring i något fall icke skulle iakttagas, såsom skedde t. ex. vid antagandet av 1812 års TFF, blir vad

¹ Reuterskiöld, Statsregementet, sid. 189 f., 194.

² I Statsvet. Tidskr. 1918, sid. 94 ff.

³ Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, sid. 28.

⁴ I Statsvet. Tidskr. 1918, sid. 95.

Konung och riksdag å rikssalen konstaterat vara grundlag gällande som sådan, då intet organ finnes, som äger vare sig makt eller grundlagsenlig befogenhet att pröva, huruvida föreskriven ordning iakttagits.»¹

Frågan om lagars grundlagsenlighet har ock behandlats av Karl Olivecrona, vilken i en kritik, närmast riktad mot den s. k. viljeteorien, bestrider, att domstolarnas prövningsrätt kan med stöd av denna motiveras: Reglerna om grundlagsändring äro »rättsregler, endast för så vitt den rättsbestämmande viljan vill upprätthålla den. Antagandet att det grundlagsbud, varigenom formerna för grundlagsstiftning regleras, skulle äga kraft gentemot den lagstiftande makten själv kan m. a. o. icke upprätthållas på basis av viljeteorien.» Ej heller kan, enligt samma författare, domstolarnas prövningsrätt byggas på det förhållandet, att grundlagen skulle vara en högre lag än andra lagar: »Grundlagens kraft är beroende av att statsverksamheten bedrives enligt densamma, liksom å andra sidan, så länge grundlagen faktiskt respekteras såsom sådan, dess regler bliva bestämmande för särskilda personers funktion såsom statsorgan». Man föreställer sig, menar författaren, att grundlagen skyddar medborgerliga rättigheter, men dessa måste ju då existera oberoende av grundlagen och alltså vara av översinnlig natur: sålunda »naturrätt contra lag». När man låter domstolen pröva lags grundlagsenlighet, innebär det i själva verket, framhåller författaren, att domstolen får pröva lagens lämplighet för samhället, men prövningen av nyltan är ju uppdragen åt de lagstiftande myndigheterna.²

* * *

*

Härmed torde i huvudsak de åsikter vara redovisade, vilka i vårt land gjort sig gällande i fråga om domstols prövning av författnings giltighet. Det synes då vara skäl att något undersöka vad

¹ Reuterskiöld, Sveriges grundlag, sid. 152.

² I Statsvet. Tidskr. 1925, sid. 301 ff. — Sedan detta skrivits, har en författare, Myrberg, i sin gradualavhandling »Om statstjänstemäns oavsättlighet» (sid. 137 ff.), även behandlat frågan om domstols befogenhet att pröva grundlagsenligheten av författningars innehåll och därvid anslutit sig till uppfattningen om existensen av en dylik prövningsrätt.

grundlagarna innehålla rörande denna prövningsrätt. Man kan därvid till en början konstatera, att någon uttrycklig bestämmelse, som direkt avser att tillägga eller fränkänna domstol prövning av en författnings giltighet, icke finnes i svensk rätt. Emellertid föreskriver RO § 81 särskild form för vissa författnings utfärdande: »De allmänna stadgar och förordningar, vilka Konungen och riksdagen gemensamt beslutit, skola endast i Konungens namn och med dess underskrift utfärdas». Därutöver stadgar RF § 38 generellt: »Alla ifrån Konungen utgående expeditioner och befallningar, utom i kommandomål, skola, för att bliva gällande, vara försedda med Konungens underskrift och kontrasignation av vederbörande föredragande». En författning, som icke blivit utfärdad på det här föreskrivna sättet, skall alltså enligt regeringsformen icke bliva gällande. Det bör då också förnuftigtvis tillkomma domstolarna att pröva om utfärdandet skett i överensstämmelse med RF § 38. Erkänner man emellertid detta, synes det också vara nödvändigt att medgiva domstol prövningen därav, att av Konungen och riksdagen gemensamt beslutade lagar och förordningar utfärdats i enlighet med RO § 81, och att alltså vägra tillämpning av annorledes utfärdad författning. Det synes icke föreligga något hinder att anse huvudbestämmelsen rörande domstolarnas ställning i RF § 47 härmed korrespondera: »Rikets hovrätter och alla andra domstolar skola efter lag och laga stadgar döma». Liknande föreskrift innehåller domareden i RB 1: 7: Domaren lovar »döma efter Guds och Sveriges lag, och laga stadgar». Lag och laga stadga kan enligt grundlagen tydligen endast den författning vara, som tillkommit i överensstämmelse med RO § 81 och RF § 38. Denna prövning av författnings s. k. formella giltighet hava alla författare, som behandlat saken, tillerkänt domstolarna.

Fortsätter man emellertid sin undersökning, visar det sig strax, att en dylik prövning av författnings giltighet i själva verket ingalunda är blott formell. Det torde nämligen vara uppenbart, att denna prövningsrätt förutsätter, att domstolarna anse dessa paragrafer alltfört äga saklig giltighet och icke äro sedvanemässigt eller annorledes satta ur kraft. Men detta blir ju en prövning av det slag, som man plägar benämna materiell. Domstolens prövningsrätt blir den verkliga garantin för att ifrågavarande grundlagsstad-

ganden fortfarande tillämpas. Man gör sig då frågan: huru kan det logiskt motiveras, att domstolarna tillerkännas prövning därav, att RO § 81 och RF § 38 iakttagas, men icke därav, att andra grundlagsbestämmelser om författnings tillkomst av lagstiftarna följas? Varför skola domstolarna anse en författning icke gällande, som saknar föreskriven kontrasignation, men däremot vara tvingade att acceptera t. ex. en grundlagsändring, som ej skett formenligt? I RF § 82 heter det dock: »Vad till ändring av grundlagarna, uti föreskriven ordning, riksdagen beslutit och Konungen gillat, eller Konungen föreslagit och riksdagen antagit, äge kraft av grundlag». Alltså, allenast *uti föreskriven ordning* antagen grundlagsändring skall äga kraft. Varför skall 38 §:ens bestämmelse få skänka domstolen en kompetens, som man ej tillåter § 82 att lämna den? Likartad invändning kan genomgående göras mot uppfattningen, att domstol skulle äga s. k. formell men icke s. k. materiell prövningsrätt. Om en allmän civil- eller kriminallag icke tillkommit i enlighet med RF § 87: 1, skulle den enligt ifrågavarande lära icke förty anses gällande, men om däremot vid dess utfärdande § 38 åsidosatts, bleve den verkningslös. Huru kan denna skillnad i grundlagsstadgandenas valör motiveras med stöd av grundlagen? En övertygande förklaring till denna inkonsekvens synes icke hava av någon författare lämnats.

Samma inkonsekvens synes föreligga även hos de författare, som anse, att domstol äger pröva den grundlagsenliga giltigheten av en av Konungen, men icke av en av Konung och riksdag gemensamt given författning. Också här drager man en rent godtycklig gräns för domstolens kompetens: vissa paragrafers efterlevnad får den pröva, men andras ej. Varför skall den författning, som antagits av Konung och riksdag i strid mot RF § 87: 1 eller mot RO:s bestämmelser, anses gällande, men icke den, som givits i strid mot annan paragraf i RF? En författning, som tillkommit i strid mot grundlag, kan väl dock icke enligt samma grundlag vara lag eller laga stadga?

Liknande erinran måste göras mot den mening, enligt vilken domstol äger att vid konflikt emellan en av Konung och riksdag gemensamt given lag och en av Konungen ensam antagen författning åsidosätta den senare såsom icke laga stadga, men enligt vil-

ken domstol i övrigt icke äger någon prövningsrätt av giltigheten. Ty varför är denna författning icke laga stadga? Det måste väl vara, enär den strider emot förstnämnda lag. Men denna stridighet föreligger ju därför, att lagen icke anses kunna upphävas genom den kungl. författningen, eller m. a. o. därför att denna författning ej tillkommit i enlighet med de föreskrifter, som om stiftande av stadganden med detta innehåll anses vara gällande. Här blir det alltså samma inkonsekvens i resonemanget: vissa grundlagsstadganden må domstolen taga hänsyn till, andra ej. Stadgan var ej »laga», men en lag, som till innehåll eller tillkomst strider mot grundlagen, är icke förty »laga».

Man synes alltså icke, därest man tillerkänner domstol vare sig s. k. formell eller allmän prövningsrätt, kunna juridiskt förklara, varför man gör halt vid vissa grundlagsparagrafer. Det visar sig också, att de författare, som motiverat en gränsdragning, regelmässigt härför använt politiska eller statsfilosofiska argument. Befogenheten att göra sig till domare över lagligheten av regeringsmaktens förordningar kan under vissa omständigheter för domaren bliva en verklig danaerskänk, säger Widell. »Han får genom en sådan makt en politisk roll att fylla, men något farligare för domaremakts oberoende än att indraga den i politiska strider kan näppeligen tänkas.» Naumann skriver: »Lagstiftande makten (hos oss Konung och riksdag tillsammans) är, så långt dess funktioner räcka, den högsta i staten; den föreställer hela nationen, den bestämmer själva stats- och rättsordningen, och de lagar, den stiftar, samt vilka den således måste antagas haya funnit stå i harmoni med statens författning, äro oantasteliga av varje annan lem i statsorganismen». Och Kuylensstierna¹ sammanfattar argumenteringen mot domstolarnas prövningsrätt på, bland annat, detta sätt: det vore skadligt för domstolarnas auktoritet, om vilken domstol som helst kunde göra sin subjektiva uppfattning om grundlagens innehåll gällande gentemot en i vederbörlig ordning(!) tillkommen lagstiftning.

Dylika synpunkter, huru övertygande man än må kunna finna dem, hava icke något med grundlagstexten att göra. Det enda de kunna anses bestyrka, synes vara den nyss försökta undersök-

¹ Statsvet. Tidskr. 1926, sid. 118 ff.

ningens resultat, att något hinder mot domstols prövning av författnings giltighet ej gives i grundlagarna utan måste sökas på annat håll. Grundlagehs text lämnar oss fria händer att låta domstol pröva författnings giltighet.

Det spørsmål, som då inställer sig till besvarande, avser en dylik prövningsrätts överensstämmelse med regeringsformens principer. Härvid må i första hand erinras därom, att regeringsformen av sina författare angavs vara byggd på den Montesquieuska tredelningens doktrinen. Konstitutionsutskottet förklarade nämligen sig hava velat »bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en domaremakt, självständig under lagarna men ej självhärskande över den». Dessa makter ville utskottet »rikta . . . till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga». Visserligen återspeglade sig denna tredelning av statsmakten icke i regeringsformens uppställning, utan den dömande maktens självständighet innehålles i åtskilliga, i regeringsformen utspridda bestämmelser,¹ bland vilka emellertid det nu mest talande är 47 §:ens stadgande om domstolarnas dömande allenast efter lag och laga stadgar. Utvecklingen efter 1809 har så långt ifrån undergrävt domstolarnas självständighet att den tvärtom än ytterligare utvecklats densamma. Sålunda har HD efter 1909 års reform erhållit en av Kungl. Maj:t i statsrådet även formellt oberoende ställning. Vi kunna därefter anse oss hava erhållit en i allo fristående dömande makt i Sverige och sålunda förverkligat grundlagsstiftarnas tanke. Med hänsyn härtill borde det icke strida mot RF:s principer, att en dömande makt, vilken skall vara jämställd med de övriga statsmakterna, eller »sjelvständig under lagarna» allenast lyder sådana författningar, som på laga sätt tillkommit.

Man kan emellertid gå ett steg längre. Regeringsformen var ursprungligen väsentligen dualistisk, fördelande makten mellan Kungl. Maj:t och riksdagen. Det var ett jämvikts- eller balanssystem mellan dessa tvenne statsmakter, varvid folkrepresentationen erhö^{ll} alla nödiga maktmedel för att övervaka och beivra övergrepp från

¹ Se härom *Blomberg* i *Tidskr. f. Retsv.* 1896, sid. 55 ff.
Statsvetenskaplig Tidskrift 1930., N. F.

regeringens sida: Man kan, i tillspetsad form, uttrycka saken så, att regeringsmakten a priori ansågs benägen för maktövertagande, vilka måste förhindras. Riksdagen höll en varg vid öronen och var därigenom garanten för det svenska folkets frihet.

Det är på detta s. a. s. bevakningsförhållande, som de författare bygga, vilka förmena, att domstolarna äga pröva grundlagsenligheten av en av Kungl. Maj:t utfärdad författning, men vilka anse prövningen utesluten, sedan riksdagen samtyckt till åtgärden. Domstolens prövningsrätt utfyller nämligen den lucka i systemet, som onekligen ligger däri, att riksdagen visserligen förmår reagera mot maktöverskridanden från regeringens sida på statsrådsansvarighetens väg, men däremot alldeles icke sätta den grundlagsstridiga författningen ur kraft. Denna skulle alltså, om Kungl. Maj:t envisades, kvarstå orubbad och fortfara att verka, därest man ej ansåge domstolarna kompetenta att negligera den. Det är alltså tydligt, att domstolarnas prövningsrätt väl passar in i detta bevakningssystem.

De politiska förhållandena äro nu väsentligen annorlunda än vid RF:s tillkomst. Den form av parlamentarism, som här i landet tillämpas, har, vilket ju ock varit dess syfte, medfört ett upphävande i väsentliga stycken av 1809 års dualism. Riksdagen framstår såsom den förnämsta statsmakten och Kungl. Maj:t ter sig huvudsakligen såsom ett riksdagens verkställande utskott. I den mån, som den faktiska makten sålunda koncentreras hos riksdagen, faller emellertid konstruktionen om riksdagen såsom frihetens värn mot en maktlysten regering till marken. Det synes därför vara i bästa överensstämmelse med regeringsformens byggnad, när man vill bevara dualismen genom att låta domstolarna vara den självständiga statsmakt, som skall övervaka grundlagarnas efterlevnad och sålunda övertaga rollen av folkfrihetens väktare. Och medlet för denna domstolarnas funktion måste då vara prövningen av författningens giltighet.

Om det sålunda icke synes kunna bestridas, att kravet på domstols prövningsrätt harmonierar med tankegången i 1809 års statskick, blir frågan, om svensk statsrätt lämnar nödiga hållpunkter för en dylik prövning. Den måste tydligen bygga på det förhållandet, att det finnes författningar av olika statsrättslig valör. De kri-

terier, som härvid kunna komma i fråga, äro flera. Man kan sålunda utgå från den författningsgivande myndighetens ställning i statsorganisationen. Vidare kan man taga hänsyn till om författningen beror av ett statsorgan eller av en samverkan mellan flera. Och slutligen kan man till utgångspunkt taga de i grundlagen föreskrivna enklare eller omständligare formerna för en författningstilkomst. Systemet blir då i sina huvuddrag detta. Ur synpunkten av det normgivande subjektet hava vi tvenne kategorier. Av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftas grundlag, allmän civil- och kriminallag samt vissa speciallagar. Av Kungl. Maj:t gives s. k. ekonomisk och organisatorisk lag samt förvaltningsföreskrifter.¹ Slutligen förefinnes den kommunala förordningsmakten: kommunerna äga jämlikt bemyndigande i gemensam lag eller av Kungl. Maj:t given författning antaga lokala författningar, regelmässigt under kontroll av Kungl. Maj:t eller KB. Ur synpunkten av formerna för författningens tilkomst är grundlag högre än allmän lag och denna högre än speciallag. Sålunda erfordras för grundlagsstiftning sammanstående beslut av Kungl. Maj:t och tvenne lagtima riksdagar, sinsemellan åtskilda av nyval till andra kammaren. Samstämmigheten mellan Kungl. Maj:t och riksdagen konstateras vid plenum plenorum å rikssalen. Särskilt utfärdande förekommer ej utan detta ersättes av den offentliga rikssalsakten. — Allmän civil- och kriminallag ävensom olika former av speciallagar² stiftas av Kungl. Maj:t och en riksdag. Allmän lag anses högre än speciallag, ty ifråga om den förra skall Kungl. Maj:ts beslut föregås av lagrådets yttrande. Samstämmigheten mellan statsmakterna ifråga om dessa lagbeslut konstateras i statsrådet vid lagens promulgation. — I klass efter dessa komma av Kungl. Maj:t givna »lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra ... samt om grunderna för allmänna inrättningar av alla slag» ävensom »de instruktioner, reglementen och föreskrifter», som av Kungl. Maj:t utfärdas för förvaltningsmyndigheterna. — Lägst på skalan stå de kommunala förordningarna såsom särskilda byggnadsbestämmelser enligt FBL 1: 2, särskilda ordningsföreskrifter i städerna enligt

¹ Jfr Sundberg, i Statsvet. Tidskr. 1930, sid. 2 ff.

² RF §§ 5, 15, 31, 49, 57, 72, 74, 79, 80, 106, 114, RO § 33. Jfr Herlitz, Om lagstiftning, sid. 532 ff.

Ost eller kommunala ordningsstadgar å landsbygden enligt KFL § 7, hälsovårdsföreskrifter, byggnads- och brandordningar m. fl. Dyliga pläga utfärdas av Kungl. Maj:t eller KB och kungöras på särskilt föreskrivet sätt.

Denna formella klassifikation av författningarna giver domstolarna möjlighet att vid konflikt mellan tvenne författningar följa den av högre valör och alltså åsidosätta den ringare. På denna uppfattning byggde också lagutskottet vid 1828—30 års riksdag sin mening i ett utlåtande över en motion om granskning av enväldskonungarnas lagändringar. Utskottet ansåg nämligen, att de bland dessa lagar, som vore stridande mot gällande grundlag eller allmän lag, vore kraftlösa, fastän de icke blivit formligen upphävda, enär i händelse av kollision allmän lag skulle vika för grundlag och en äldre lag för en nyare. I erinran må ock bringas 20 § i 1830 års JO-instruktion, i vilken stadgades, att, därest JO funne några lagar och författningar ej stå i förening med de antagna regeringslagarna, han skulle hemställa hos Kungl. Maj:t om dylik författnings upphävande eller, om det vore en lag, anmäla saken för ständerna. Stadgandet — liksom lagutskottets nyssnämnda utlåtande — syftade emellertid på lagar och författningar från tiden före RF:s tillkomst och återfinnes icke i den nuvarande JO-instruktionen av 1915. Några slutsatser om riksdagens ståndpunkt ifråga om domstols prövningsrätt synes man därför icke vara berättigad att draga.

Att en författning av lägre valör av domstol åsidosättes för en högre är emellertid i själva verket icke något annat, än att domstolen konstaterar, att den ringare författningen lagligen ej existerar, eller m. a. o: att beslutet om denna författning är en nullitet. Att domstol skall äga möjlighet till ett dylikt nullitetskonstaterande synes icke ägnat att väcka betänkligheter. Den är ofrånkomlig vid kollision mellan tvenne lägre författningar av olika valör, och den kan icke logiskt begränsas till allenast vissa författningsslag. Nullitetskonstaterande förekommer ju ofta ifråga om konkreta förvaltningsakter, som myndigheter vidtagit. Någon orsak till skiljaktigt bedömande härutinnan av abstrakta och konkreta sådana akter lär näppeligen kunna påvisas.

Såsom förut framhållits är verkliga grunden till ett åsidosättande

av lägre författning för högre, att den utfärdande myndigheten överskridit sin kompetens, eller m. a. o. beslutets rättsliga omöjlighet. Dylig omöjlighet bör emellertid rimligen föreligga ej blott om en kommunal förordning strider mot en lag eller kungl. författning eller om en kungl. författning strider mot lag utan jämväl om en lag strider mot grundlag. Likaledes bör nullitet kunna konstateras, när en kungl. författning utfärdats i strid mot grundlagen. Men enahanda ogiltighet bör föreligga, om icke föreskrivna former, vilka kunna anses av väsentlig betydelse, iakttagits vid författningens antagande. Härför har man ock ett gott stöd i avfattningen av RF § 82, enligt vilken grundlag är vad »uti föreskriven ordning» av statsmakterna beslutats. Med hänsyn härtill synes det än rimligare, att domstol skall kunna pröva, att lag tillkommit i överensstämmelse med grundlagarnas stadganden.

På detta sätt blir grundlagen icke blott några allmänna önskemål hos grundlagsstiftarna vid grundlagens antagande, men vars efterlevnad beror av Konungs och riksdags fria skön, utan grundlagen blir en verklig lag, över vars efterföljande den självständiga dömande makten äger vaka. Domstolarnas prövningsrätt blir garantien för grundlagarnas iakttagande. På grund av den förskjutning av tyngdpunkten i lagstiftningen till riksdagen, som numera ägt rum, blir prövningen av lags grundlagsenlighet ett betydelsefullare stöd för grundlagars efterlevnad än den prövning av kungl. författnings giltighet, till vilken några författare velat begränsa domstolarnas kompetens.

Innebär nu domstolarnas prövningsrätt möjlighet till ett nullitetskonstaterande i form av författningens åsidosättande in casu, frågar man sig, om domstolarna liksom andra myndigheter¹ kunna företaga eller underlåta ett sådant nullitetskonstaterande efter eget fritt bedömande. Denna fråga synes nödvändigtvis böra besvaras jakande. Såframt man icke vill hylla satsen »fiat justitia, pereat mundis», synes det ofrånkomligt att erkänna, att domstolarna måste taga hänsyn till de antågliga verkningarna av ett underkännande beslut. Har en författning en längre tid faktiskt varit verksam, är det ju sannolikt, att ett nullitetskonstaterande på grund av författningens grundlagsstridighet skulle kunna vara för rättssäker-

¹ Jfr Reuterskiöld, Statsregementet, sid. 214.

heten vådligt och därför heller icke av domstolarna kan företagas. Påpekat är redan, att 1812 års TFO icke tillkom »uti föreskriven ordning»: skulle i en rättegång invändning göras om författningens ogiltighet, kan man nog vara säker, att denna invändning skulle lämnas utan avseende. Likaledes kunna omständigheterna vara sådana, att ett nullitetskonstaterande skulle bliva för samhället ödesdigert. Man tänke sig exempelvis, att Kungl. Maj:t med eller utan riksdagen i ett för riket farligt läge funne sig böra utfärda en av den bestämmande opinionen såsom nödvändig ansedd, ehuru grundlagsstridig författning.¹ Att domstolarna skulle företaga ett ogiltighetskonstaterande, som riskerade samhällets bestånd, är föga troligt. Å andra sidan är det emellertid ock möjligt, att godtagandet av en grundlagsstridig författning skulle kunna stå i uppenbar strid med rättssäkerhetens krav. Av hänsyn till enskild rätt kunna sålunda domstolarna tänkas underlåta att tillämpa utfärdade författningar.² Om nulliteten skall av domstolen konstateras, måste alltså bero på en prövning av vad rättssäkerheten eller andra betydelsefulla samhällsintressen, »samhällsnyttan», kunna fordra. Domstolens prövningsbefogenhet blir därför, såsom också i den svenska doktrinen framhållits, realiter ett politiskt bedömande, iklätt domens form. Men detta förhållande rimmar väl med prövningsrättens syfte att vara en garanti för folkfriheten, sådan denna i grundlagen utformats. Att sålunda domstolarnas gillande av en utfärdad författning blir en förutsättning för dess gällande kraft betyder uppenbarligen, att domstolarna deltaga i rättsbildningen. Detta bör icke kunna föranleda några betänkligheter. Denna funktion hava domstolarna av gammalt, i det rättspraxis faktiskt har betydelse av en viktig rättskälla.

* * *

Vilken ställning hava nu de svenska domstolarna intagit till frågan om prövning av författningens giltighet? Även denna sida av saken bör här beröras.

¹ Man kan också belysa detta förhållande med ett annat exempel. Antag att en tronföljare på grund av någon omständighet enligt successionsordningen borde hava förlorat sin tronföljdskapacitet, ehuru Kungl. Maj:t och riksdagen underlåtit att konstatera detta; det torde vara osannolikt, att domstolarna skulle underkänna giltigheten av alla av denne tronföljare undertecknade författningar.

² Exempel härpå utgöra nedan särskilt sid. 377 f. anförda rättsfall.

Att kommunala förordningar icke stått i överensstämmelse med författningar av högre valör har flera gånger förekommit. Därvid hava domstolarna icke tvekat att ingå i prövning av dylik förordnings giltighet. Sålunda hade en kommunalstämma antagit och KB fastställt ett reglemente för socknens brandkår, i vilket stadgades böter för underlåtenhet att infinna sig vid sprutövning. Då därefter en person åtalades för dylik underlåtenhet, blev den förda ansvarstalan i tvenne fall av HD år 1885 ogillad, »enär det åberopade reglementet . . . icke vore att hänföra till sådana ordningsstadgar, som avsåges i 7 § 2 mom. i KFL».¹ Detta var ju ett regelrätt nullitetskonstaterande. Likaledes fann HD i en dom 1894 ett av kommunalstämma antaget och av KB fastställt beslut angående vägunderhåll ej hava utgjort en socknens gemensamma angelägenhet, varom kommunalstämma lagligen ägt besluta, vadan därå grundad talan ogillades.² Ett annat fall är från 1906. KB hade fastställt en matvaruförordning för Sävsjö municipalsamhälle. Sedan en person åtalats för förseelse mot denna förordning, funno överdomstolarna att »för meddelandet av det i åberopade matvaruförordning stadgade förbud att inom Sävsjö municipalsamhälle försälja fläsk utan föregående undersökning saknats stöd i lag», vadan åklagarens talan ogillades.³ Att domstolarna på angivet sätt anse sig äga pröva giltigheten av en författning av nu ifrågasatt slag, samt att, där prövningen därtill föranleder, konstatera dess nullitet, är alltså uppenbart.⁴

Ävenledes anse sig domstolarna kunna ingå i prövning av lagligheten av administrativa myndigheters beslut i sådana fall, där tillämpning av dylikt — t. ex. vitesbeslut⁵ — begäres eller frågan eljest kan komma under domstols prövning — exempel å det senare utgör det fall, där först KB och, efter besvär, kammarkollegium förklarar viss fastighet tillhöra kronan, men HD fann frågan om äganderätten enligt lag icke tillhöra administrativ myndighets prövning och upptog den därför till prövning med annan utgång, än kollegii beslut innehöll.⁶ Detta beslut var alltså en nullitet.

¹ N. J. A., I, 1885: 381, 426.

² N. J. A., I, 1894: 171.

³ N. J. A., I, 1906: 421.

⁴ Jfr ock N. J. A., I, 1908: 15, 45.

⁵ N. J. A., I, 1905: 548, 1906: 388.

⁶ N. J. A., I, 1883: 276.

Några direkta exempel på kollisioner mellan av Kungl. Maj:t givna förordningar och den gemensamma lagstiftningen känner jag icke. Emellertid hava några rättsfall förekommit, där tillämpningen av en av Kungl. Maj:t givna författning skulle inneburit förändringar i civila rättsförhållanden. År 1907 förekom sålunda hos HD fråga, huruvida den rätt till pension från prästerskapets änke- och pupillkassa, som delägare däri förvärvat åt sin dotter i enlighet med då gällande av Kungl. Maj:t 1874 fastställt reglemente för kassan, kunde anses hava blivit upphävd förmedelst en, efter det löneinkomsten av delägarens syssla frånträddes, genom kungl. kungörelse år 1886 vidtagen ändring av reglementet. Dottern hade först hos Kungl. Maj:t i administrativ väg besvärat sig över kassadirektionens beslut, men ej vunnit framgång, varför hon instämt direktionen till domstol. Domstolarna funno samtliga, att den rätt till pension ur kassan, som fadern genom fullgjorda föreskrivna inbetalningar till kassan vid sin död förvärvat åt dottern i enlighet med det för kassan då gällande reglementet, icke lagligen kunde anses hava blivit upphävd genom den senare vidtagna ändringen i reglementet. Liknande uppfattning att av Kungl. Maj:t utfärdade reglementsändringar icke förmå ändra civila rättigheter, som tidigare förvärvats, har HD ock hävdad i andra fall.¹ På samma grundval synes ock domstolarnas ståndpunkt i åtskilliga tjänsteställningsmål vila, i det grunden till rättsförhållandet mellan kronan och den enskilde där regelmässigt antagits vara de i konstitutorialet inryckta eller eljest avtalsmässiga villkoren.² Att Kungl. Maj:ts åtgärd allenast inneburit ett verkställande av ett riksdagens beslut har icke hindrat domstolarna att underkänna densamma.³

Enligt svensk grundlag finnes icke något hinder att genom allmän lagstiftning ändra bestående rättslägen. På grund härav synas de ovan berörda rättsfallen realiter avse konflikter mellan en av Kungl. Maj:t jämlikt RF § 89 givna författning och den allmänna lagstiftningen enligt § 87: 1. I själva verket har alltså frågan gällt

¹ N. J. A., I, 1912: 168, 175.

² N. J. A., I, 1899: 178; 1906: 536; 1908: 170; 1919: 260, 399; 1920: 653 (jfr 134); 1924: 590.

³ N. J. A., I, 1910: 277.

Kungl. Maj:ts kompetens att giva en sådan författning. Vid dylik konflikt har den kungl. författningen av domstolarna åsidosatts och sålunda ansetts ogiltig.

Detta har skett även i sådana fall, där författningen utfärdats med riksdagens gillande och Kungl. Maj:ts kompetens i förhållande till riksdagen ej kunnat ifrågasättas. Exempel finnas sålunda å tjänstemannaförflyttningar, vidtagna med stöd av särskilt förbehåll i fullmakt eller enligt ett av Kungl. Maj:t, i överensstämmelse med riksdagens såsom villkor för anslag givna beslut, utfärdat avlöningsreglemente eller dylikt. Fråga har därvid uppkommit, om det på reglementet fotade förflyttningsbeslutet stått i överensstämmelse med RF § 36, enligt vilket grundlagsrum »de som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän» icke »kunna . . ., utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavda sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas». Ett sådant exempel å en konflikt mellan ett av Kungl. Maj:t i överensstämmelse med riksdagens beslut utfärdat avlöningsreglemente och grundlagen utgör det s. k. Neuendorffska fallet 1928. Enligt 1921 års civila avlöningsreglemente skulle tjänsteman vid statsdepartement eller centralt ämbetsverk, med bibehållande av den lönegrad, han innehade, vara pliktig att, när helst så av Kungl. Maj:t prövades lämpligt, låta sig förflyttas till annan befattning vare sig inom statsdepartement eller annat till den centrala statsförvaltningen hörande verk. Stridigheten med RF § 36 enligt dennas ordalydelse är ovedersäglig. Då Kungl. Maj:t med stöd av nämnda reglemente förflyttade en andre kanslisekreterare i eklestastikdepartementet till tjänstgöring såsom notarie i kammarrätten, stämde den förflyttade kronan med yrkande, att Kungl. Maj:ts förflyttningsbeslut måtte förklaras för N. icke bindande och N. för ty befrias från skyldighet att ställa sig detsamma till efterrättelse, ävensom om utbekommande av — förutom notarielönen — jämväl kanslisekreterarelönen. Kronan bestred käromålet: huruvida Kungl. Maj:ts beslut strede mot grundlagen, tillkomme det ej domstol att pröva. Stockholms rådhusrätt ansåg frågan, huruvida förflyttningsbestämmelsen i avlöningsreglementet kunde vara stridande mot grundlag, icke tillhöra domstols prövning. Denna inkompe-

tensförklaring upptogo emellertid ej överdomstolarna. I Svea hovrätt härskade splittring. En ledamot fann ej skäl göra ändring i rådhusrättens dom, majoriteten — två ledamöter — förbigick grundlagen med tystnad och åberopade blott avlöningsreglementet, men två ledamöter tillerkände domstolen prövningsrätt. Den ene ansåg de av Kungl. Maj:t givna bestämmelserna icke kunna verkä upphävande av eller inskränkande i den rätt, som på grund av den för N. utfärdade fullmakten tillkomme honom att allenast i den ordning, som överensstämde med stadgandet i § 36 RF, emottaga annan tjänst, samt att förflyttningen till kammarrätten icke kunde anses hava skett i överensstämmelse med berörda grundlagsstadgande. Den andre ledamoten fann, att N. icke varit pliktig att låta sig flyttas till tjänsten i kammarrätten i annan ordning än som överensstämde med stadgandet i § 36 RF.

Revisionen ingick i prövning av grundlagsenligheten: med hänsyn till den modifierade tillämpning, som den i § 36 RF uttalade principen om skyldighet för med fullmakt utrustade ämbets- och tjänstemän att allenast efter egna ansökningar till andra tjänster flyttas under lång tid faktiskt fått av statsmakterna, ansågs N. icke till befrielse från skyldighet att underkasta sig förflyttningsbeslutet kunna åberopa § 36 RF.

På revisionens ståndpunkt ställde sig en av HD:s ledamöter, varemot tre fastställde hovrättens dom, och majoriteten — också trenne ledamöter — berörde ej uttryckligen frågan om grundlagsenligheten: Förflyttningsbeslutet stode i överensstämmelse med reglementet, vilket N. underkastat sig, och vad N. anfört därom, att han ändock skulle vara fritagen från skyldighet att låta sig förflyttas till den ifrågavarande tjänsten, förtjänade ej avseende.¹ Indirekt måste emellertid HD:s majoritet anses hava sagt, att § 36 i detta fall ej kunde åberopas, ty denna invändning borde ju tillhöra dem, som ej förtjänade avseende. Om detta underkännande berodde därpå, att rättsförhållandet fattats såsom ett rent civilrättsligt avtal — därvid § 36 såsom dispositiv satts ur kraft — eller om avlöningsreglementet, av skäl liknande dem revisionen anfört eller av annan anledning, befanns icke grundlagsstridigt, därom lämnas man i okunnighet. Den omständigheten, att lik-

¹ N. J. A., I, 1928: 88.

artad avfattning använts i en annan dom kort därefter, där grundlagsenligheten just var det aktuella, synes dock tala för att också i förevarande fall en prövning av grundlagsenligheten bör anses hava ägt rum.

Även i några andra likartade tjänsteställningsmål har från enskilda domstolsledamöters sida en tillämpning av RF § 36 ansetts kunna ifrågakomma. Vid bedömandet av frågan om den rätt, en konstituerad tjänsteman i fångvårdsstyrelsens stat kunde anses äga, funno tvenne ledamöter av Stockholms rådhusrätt, att G. »icke kunde äga sådan rätt, som enligt 36 § RF vore vissa tjänstemän tillerkänd», och den tredje ansåg konstitutorialet icke hava »medfört den i 36 § RF för vissa ämbets- och tjänstemän tillförsäkrade förmån i avseende å tjänstens bibehållande». Av hovrättens ledamöter funno tvenne ej skäl göra ändring i rådhusrättens dom och de återstående tre funno, att G. »icke varit att hänföra till de tjänstemän som avsågos i 36 § RF». I HD anslöt sig en ledamot till hovrättsmajoritetens mening.¹ — I tvenne kronofogdemål 1920 åberopade ock en ledamot av HD RF i sin motivering: han fann S. »icke hava varit på grund av de villkor, under vilka han erhållit konstitutorial såsom kronofogde, pliktig låta sig i annan ordning än som överensstämmer med stadgande i § 36 RF transporteras och förordnas till landsfogde».²

Det finnes såsom nyss berördes också ett annat exempel å prövning av en författnings grundlagsenlighet, vilket i så måtto är klarare, som där icke såsom i tjänsteställningsmålen förelåg något civilt rättsförhållande, varigenom principfrågan kunde bortskymmas. Kungl. Maj:t hade i januari 1922 utfärdat en förordning med förbud mot viss införsel av tobaksvaror, vari bland annat bestämdes, att tobaksvara skulle anses införd först då den efter förtullning blivit från tullverket uttagen. Kungl. Maj:t framlade därefter för 1922 års riksdag förslag till särskild skatt å tobaksvaror och uppgav därvid, att nyssnämnda förordning utfärdats till förekommande därav, att under tiden, till dess en skatteförhöjning kunde träda i kraft, tobaksvaror av enskilda handlande införtullades och licensbehandlades med tillämpning av gällande skattesat-

¹ N. J. A., I, 1899: 178.

² N. J. A., I, 1920: 134, 653.

ser. Kungl. Maj:ts förslag bifölls med vissa ändringar av riksdagen, varefter skatteförordningen av Kungl. Maj:t utfärdades. En tobakshandlare yrkade sedermera vid domstol de på grund av förordningen erlagda skattebeloppens återfående. Till stöd härför anfördes bl. a. följande: På grund av § 60 RF hade Kungl. Maj:t saknat konstitutionell befogenhet att utan riksdagens hörande utfärda importförbudet, varjämte den tillbakaverkande kraft, som skatteförordningen erhållit, stode i strid med RF §§ 16 och 114. — Argumenteringen var ingalunda otvivelaktig. Kronan invände också, att importförbudet vore grundlagsenligt eller i varje fall av riksdagen genom skattebeslutet sanktionerat, men dessutom framhöll kronan, att någon prövning från domstols sida av en utav Kungl. Maj:t vederbörligen utfärdad förordnings eller lags giltighet ej kunde ifrågakomma i annan ordning än på den genom RF reglerade statsrådsansvarighetens väg.

Rådhusrätten förklarade sig inkompetent: Enär Ö:s i målet förda talan vore grundad på förmenandet, att innehållet av vissa i vederbörlig ordning utfärdade författningar strede mot grundlag, men det icke tillkomme rådhusrätten att ingå i prövning härav, bleve Ö:s talan ogillad. Hovrätten intog liknande ståndpunkt: Enär bifall till Ö:s talan förutsatte prövning av lagligheten av vissa i vederbörlig ordning utfärdade författningar, men domstol icke ägde ingå i sådan prövning, fastställdes rådhusrättens beslut. Den av domstolarna sålunda intagna ståndpunkten vann emellertid icke HD:s anslutning. I revisionens av HD bifallna betänkande säges det nämligen: Enär vad Ö. anført därom, att ifrågakomma kungl. förordningar skulle vara mot grundlag stridande icke lærer förtjäna avseende, fastställdes hovrättens slut. Härav synes man berättigad draga den slutsatsen, att HD underkänt underdomstolarnas uppfattning om domstols inkompetens och sålunda ansett sig kunna ingå i prövning av grundlagsenligheten.

Det finnes ytterligare ett rättsfall, där frågan om domstols prövningsrätt varit före. Här gäller det emellertid icke en författningslagenlighet, utan frågan rörde lagenligheten av en konkret förvaltningsakt. 1917 års förfoganderättslag innehöll bemyndigande för Konungen att vid vissa tillfällen och under vissa mera allmänt angivna förutsättningar förordna, att enskild tillhörig vara skulle

mot ersättning avstås till kronan, ävensom att förordna om beslag å dylik vara. Då Kungl. Maj:t i ett fall under åberopande av förfoganderättslagen förordnade om beslag och avstående av ett brännvinsparti, instämde ägarne kronan med yrkande om rätt att förfoga över partiet. De ansågo, att förfoganderättslagen ej vore tillämplig å dessa varor, varför Kungl. Maj:t överskridit sin befogenhet. Kronan bestred ej domstolens behörighet upptaga målet men genmålde, att Kungl. Maj:t fått sig tillerkänd befogenhet att träffa slutligt avgörande, huruvida viss vara skulle ställas till kronans förfogande; detta Kungl. Maj:ts bedömande kunde ej bliva föremål för domstols prövning. Stockholms rådhusrätt fann den väckta talan icke kunna bifallas av den rent formella grund, att förfoganderättslagen överlämnade åt Konungen att träffa avgörande om huruvida egendom skulle avstås och det vid sådant förhållande icke tillkomme rådhusrätten att pröva lagligheten av ifrågavarande beslag och expropriation. Hovrättens majoritet kom till samma slut, när det icke tillkomme domstol att pröva lagligheten av Kungl. Maj:ts med stöd av förfoganderättslagen meddelade beslut. En ledamot ansåg de mot befogenheten av förordnandet gjorda invändningar icke lagligen föranleda därtill, att nämnda förordnande kunde fränkännas verkan. Revisionen och HD fastställde hovrättens domslut, när det enligt förfoganderättslagen tillkomme Kungl. Maj:t att avgöra, huruvida sådana omständigheter föreläge, som i lagen angåves såsom förutsättning för varas avstående till kronan. Medan underdomstolarna alltså generellt säga, att lagligheten av Kungl. Maj:ts ifrågavarande beslut ej kunde av domstol prövas, konstaterar HD:s avfattning allenast, att Kungl. Maj:t enligt lagen ägt en diskretionär prövningsrätt, och resultatet av denna prövning har domstolen att rätta sig efter. Om Kungl. Maj:ts omdöme härutinnan varit riktigt eller ej, angår ej domstolarna; hade Kungl. Maj:t i stället vidtagit en åtgärd, vartill lagen icke givit stöd, borde följaktligen ett bifall till den väckta talan kunnat erhållas och sålunda beslutets nullitet kunna konstateras.¹

Det intryck, man av praxis erhåller, synes överensstämma med det resultat, som undersökningen av grundlagarnas text och deras

¹ N. J. A., I, 1919: 246.

principer givit. Domstolarna hava ingått i prövning av författnings giltighet, och denna prövning har också i några fall resulterat i författningens åsidosättande och sålunda i ett nullitetskonstaterande. Vål är det sant, att exempel ej gives på att grundlagsenligheten av en av Konung och riksdag gemensamt given lag av domstolarna prövats. Men något hinder mot en sådan prövning synes icke kunna ur praxis utläsas. Tvärtom bör det stå i god överensstämmelse med den intagna ståndpunkten, att domstolarna ifråga om alla författningar icke stanna vid lagenligheten utan också, där fråga därom väckes, utsträcka sin prövning till grundlagsenligheten. En prövning av lagenligheten av en Kungl. Maj:ts författning är ock, såsom förut framhållits, realiter icke annat än en prövning av grundlagsenligheten.

* *
*

Betydelsen av domstolarnas befogenhet att pröva en författnings giltighet bör emellertid icke överskattas. Möjligheten att utnyttja denna befogenhet genom underkännande av grundlagsstridiga författningar är ganska begränsad. Ett verksamt motstånd från domstolarnas sida mot ett målmedvetet samhällsorgan, gammalt eller på revolutionär väg nyskapat, vilket sitter med makten i sin hand, är utsiktslöst. Den maktägande finner alltid medel att genomdriva sin vilja även mot tredskande domstolar. Ingalunda behöver man härvid alltid tänka sig ett mer eller mindre revolutionärt förfarande. Även de mest genomgripande samhällsförändringar kunna genomföras i formellt oklanderlig ordning. Utgör grundlag ett hinder mot en författnings giltighet, har den maktägande alltid möjlighet att också ändra denna lag och dymedelst undanröja hindret. Domstols prövningsrätt kan därför blott innebära, att under lugna tider lagstiftarna måste ställa sig grundlagarnas bestämmelser till efterrättelse eller m. a. o. att de i sina beslut måste framträda med öppet visir.

STATSRÅDSDECHARGEN I SVERIGE UR STATS- OCH FÖRVALTNINGS- RÄTTSLIG SYNPUNKT.

AV

JURIS PROFESSOREN C. A. REUTERSKIÖLD, UPPSALA.

Det ämne, varöver jag här skall tala enligt mötesanordnarnas önskan, är så rent och typiskt svenskt, att jag varit tveksam om jag borde göra det eller ej. Men då jag nu talar i Uppsala och i dess universitet, den typiskt svenska andliga odlingens högborg och medelpunkt sedan sekler tillbaka, ha betänkligheterna fått fara.

Emellertid har jag också ansett mig böra begränsa ämnet till dess stats- och förvaltningsrättsliga moment, med uteslutande av de moment, som skulle vara teoretisk och praktisk *politik*. Statsrätt och politik — de två äro vitt skilda, hur ofta de än komma i ömsesidig beröring, vare sig politiken är praktisk politik i regering och riksdag, eller den är vetenskaplig politik. Därför blir också statsrådsdechargen i Sverige såsom politisk en sak och såsom statsrättslig en annan; att den tillika har förvaltningsrättslig karaktär endast skiljer den desto mera från politiken i egentlig mening.

Till en början må gränsen angivas mellan det rättsliga och det politiska, ej minst därför att vi i Sverige äro alltför benägna att blanda dessa två samman utan att rätt beakta gränslinjen. Jag erinrar härvid, att principiellt ligger gränsen mellan statsrätt och politik däri, att objektet ej är detsamma — för den förra är det *rätten*, för den senare *staten*.

Statsrådsdechargen hänger vidare nära samman med statsrådsansvaret i konstitutionellt avseende. Liksom detta statsrådsansvar i

Sverige skiljer sig grundväsentligt från det annorstädes vanliga ministeransvaret, blir också statsrådsdéchargen ett för Sverige egendomligt institut. Ministeransvaret i egentlig mening enligt utländsk rätt är i sig självt alltid politiskt och betyder, att kronans rådgivare och högsta tjänare bära ansvaret för alla kronans beslut och åtgärder, korteligen för regeringens förande: det är givet, att detta ansvar kan utmynna i ett kriminellt åtal, därest sättet för regeringens förande inneburit brottslig gärning, varå straff kan följa, men i regel är detta icke fallet, utan fråga blir allenast om ett politiskt ansvar, som vid parlamentariskt styrelseskick stannar vid frivillig avgång för stunden från ministerposterna. Det svenska statsrådsansvaret åter avser icke regeringens förande, icke kronans beslut och åtgärder, utan endast och allenast de rådslag som hållits och de råd och meningar, som statsråden till protokollet framfört inför kronans bärare eller dennes ställföreträdare, alldeles oavsett om råden och meningarna följts eller icke följts. Principiellt är det ingen, som i Sverige bär ansvar för innehållet i ett kungligt beslut, så framt ej detta står i uppenbar strid mot regeringsformen, men ej annan grundlag, då dess expedition ovillkorligen medför ansvar för det statsråd, som genom kontrasignation gör expeditionen möjlig. Även det svenska statsrådsansvaret kan naturligtvis utmynna i kriminellt åtal vare sig för utebliven kontrasignationsvägran i sagda fall eller för själva rådslaget, allt under samma förutsättningar som ministeransvaret i andra länder, men även hos oss är detta undantag, och ansvaret i övrigt göres i regel gällande på helt annat sätt, och härvid visar sig, att det finns en skarp skillnad mellan Sveriges statsrådsansvar och andra länders ministeransvar.

Det svenska statsrådsansvaret är, bortsett från det straffrättsliga eller, som det också brukar benämnas, det rent juridiska, av dubbel art, nämligen dels ett politiskt-parlamentariskt *personansvar*, dels ett politiskt-administrativt *ämbetsansvar* — det är i det förre som det politiska momentet koncentreras, under det att detta så gott som försvinner i fråga om det senare. Det politiskt-parlamentariska ansvaret har väsentligen utvecklats genom praxis, beroende av grundlagen och innebär, att statsråden i egenskap av medlemmar i en regering stå eller falla med denna regering, allt eftersom de politiska riksdagssituationerna växla, ehuru de även

kunna var för sig i följd av parlamentariska motgångar begära sitt entledigande. Men detta politiskt-parlamentariska ansvar kan också, ehuru mera undantagsvis, anknytas till det rättsligt reglerade ämbetsansvaret, om nämligen antingen konstitutionsutskottet begagnar sin anmärkningsrätt beträffande detta i politiskt syfte eller kamrarna på ett eller annat möjligt sätt begagna ett med eller utan sådant syfte gjord utskottsänmärkning som politiskt medel. Vanligtvis leder dock en dylik aktion icke till mera än ett försvagande av regeringens eller vederbörande statsråds politiska prestige, där den över huvud leder till något politiskt resultat alls. När det gäller det politiskt-administrativa ämbetsansvaret åter i normala fall, måste man emellertid bortse från det bruk i politiskt-parlamentariskt syfte av detta, som sålunda stundom äger rum, men som icke är statsrättsligt vare sig avsett eller nödvändigt — såsom också ej sällan kommer till synes i själva formuleringen av en gjord anmärkning, då denna uttryckligen förklaras icke vara riktad mot vederbörande statsråd personligen, utan blott mot honom såsom den formellt ansvarige utan egen väsentlig skuld. Detta oaktat brukar i våra dagar i varje fall dagspressen på varje déchargebetänkande anlägga politiska synpunkter, och, som bekant, äro ordens makt över tankarna så stark, att gemenligen även riksdagspartiernas uppfattning härav påverkas. Men detta är en sak och en annan är, huru saken i verkligheten förhåller sig. Så mycket visar emellertid detta, att det ingalunda är lika lätt i praktisk politik som i princip att hålla i sär det som bör och skall hållas i sär.

Huvudfrågan, sedan det politiska momentet eliminerats, blir alltså den: huru har svensk rätt reglerat statsrådets ämbetsansvar? Formellt har detta skett dels straffrättsligt genom RF § 106, dels administrativrättsligt genom RF § 107 — i båda fallen under anknytning till RF § 105, som ger konstitutionsutskottet statsrättslig rätt och plikt att årligen läsa och granska statsrådsprotokollen, vilka skola innehålla statsrådets hemställanden och råd samt konungens beslut i alla regeringsärenden. Protokollsgranskningen, med därtill hörande granskning av alla handlingar, som angå sådana ärenden, vilka utskottet finner böra i detalj underkastas närmare prövning, vare sig på grund av beslutets beskaffenhet eller på grund därav, att ärendet, ehuru regeringsärende, icke finnes i protokollen, är en

ren förvaltningsakt utan minsta politiska innebörd. Vår grundlag byggde hela sin maktfördelning mellan konung och riksdag på balansprincipen, d. v. s. principen att dessa båda makter skulle uppväga varandra och ömsesidigt förhindra varandra att missbruka makten, oavsett att därmed också lätt följde, att t. o. m. det rätta bruket av makten förklarades. Med denna balansprincip stämde det väl överens, att det riksdagens förvaltningsorgan, som kallas konstitutionsutskottet, också fick uppgiften att i efterhand tillse, huru statsråden förvaltat sina pund och skött sina åligganden inom administration och regering. Uppgiften var ingalunda av politisk natur, utan rent administrativ, vari ligger, att utskottet skulle undersöka, huruvida statsråden dels i sina rådslag verkligen beaktat rikets sannskyldiga nytta, dels handhaft sina förtroendeämbeten med oväld, nit, skicklighet och drift och sålunda varit goda och redliga förtroendeämbetsmän, dels slutligen icke heller uppsåtligen åsidosatt någon gällande rättsnorm. Att rikets sannskyldiga nytta kunde uppfattas på olika sätt efter olika politiska åskådningar och att skickligheten och ovälden kunde bedömas olika också efter skilda politiska synpunkter, det föll knappast grundlagstiftarna in — tvärtom trodde man uppriktigt här på tillvaron av en objektiv norm för prövningen. Detta var i själva verket ingalunda så underligt, som det måhända kan synas för vår tid, i det att Sveriges folk sedan gammalt varit vant att hos sina ämbetsmän finna både oväld och skicklighet och sinne för det helas, d. v. s. rikets, sannskyldiga nytta: *det var i grund och botten intet annat än den typiske ämbetsmannen, som grundlagen med dessa uttryck karakteriserade.* Och vad man ville säkerställa, det var ytterst och sist, att statsråden, såsom de höga ämbetsmän de voro, skulle i fullaste mått motsvara den högsta ämbetsmannatypen.

Från denna utgångspunkt blir den tudelning av ämbetsansvaret, som grundlagen gjorde genom sina båda olika paragrafer, RF § 106 och RF § 107, helt förklarlig. Statsrådsämbetet var det främsta förtroendeämbetet i riket — å ena sidan ett förtroendeämbete, givet av konungen och ägnat åt hans tjänst, å den andra ett förtroendeämbete, på vars rätta utövande riksdagen hade att bygga, då det gällde rikets väl och rikets tjänst och regeringsmaktens behöriga handhavande i grundlagarnas anda. Inför konungen voro och äro

statsråden ansvariga för sin ämbetsgärning och av honom kunna de därför, när helst han så finner skäl, entledigas; men de äro tillika ansvariga inför riksdagen och, för att härvid politiken skall lämnas så långt ske kan ur räkningen, utövas riksdagens déchargebehandling av dess valda konstitutionsutskott. Skulle detta utskott vid protokollsgranskningen finna, att något statsråd uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag eller tillstyrkt någon överträdelse därav eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning eller såsom föredragande underlåtit att genom kontrasignationsvägran hindra expedition av beslut, som stritt emot regeringsformen, då åligger det utskottet såsom en plikt att ställa det statsrådet under tilltal av justitieombudsmannen inför riksrätt. Men, väl att märka, denna straffrättsliga aktion kan och skall äga rum, allenast när handlingen »uppenbarligen» varit av nu sagd art, d. v. s. *när statsrådet avsiktligt och uppsåtligt begått ett ämbetsfel*. I våra dagar inträffar detta sällan eller aldrig, i ty att, även då saken kan tyckas uppenbar, statsråden i alla eller i de flesta fall kunna med fullt fog peka på en tidigare praxis, som ofta börjat ganska oskyldigt, även om den efter hand kommit att taga form eller omfattning av helt annan innebörd. Åtalet enligt RF § 106 har därför blivit en död bokstav, som knappast kan tänkas få nytt liv, om ej någon gång i upprörda politiska brytningstider den möjligen skulle i politiskt syfte komma till användning, ehuru även då faran är ringa, så länge domstolen, riksrätten kallad, har den ämbetsmannasammansättning, som grundlagen stadgat.

Om åter utskottet finner, att visserligen *intet dylikt ämbetsbrott kan påstås, men att förtroendeämbetet dock icke handhafs så* som ett dylikt förtroendeämbete bör handhavas, då kan utskottet, men skall icke, härom göra anmälan hos kamrarna. Detta innebär, att utskottet, om det så finner lämpligt, framställer en erinran i form av en anmärkning — alldeles så som justitieombudsmannen i lindrigare fall brukat sedan länge göra gentemot andra ämbetsmän, de där icke falla under utskottets kontroll. Att riksdagen i detta fall kan stryka under anmärkningen genom ett beslut att hos konungen anhålla om vederbörande statsråds entledigande, torde få anses aningen såsom ett yttersta medel att ernå rättelse, till vars

användande faktisk anledning i regel ej kan finnas, eller såsom ett politiskt maktmedel, vars användande eller icke användande beror av politiska omständigheter. Det blir då också förklarligt, att detta maktmedel, som icke äger inre sammanhang med utskottsanmärkningen; heller aldrig kommer till användning — riksdagen drager sig av naturliga skäl för att knyta politiska åtgärder till en på riksdagens vägnar redan gjord rent administrativrättslig anmärkning, avsedd huvudsakligen att såsom erinran åstadkomma ändring och rättelse för framtiden. Däremot har andra kammaren — både med och utan politiskt syfte — tagit sig före att i mildare form stryka under utskottsanmärkningar genom att »med gillande» lägga dem till handlingarna, varmed som komplement följt den lika litet grundlagsmässiga praxis att, då en anmärkning anses böra avisas, lägga den »med ogillande» till handlingarna.

Statsrättsligt innebär statsrådsdéchargens anmärkningsförfarande en kontroll över och en reglering av författningens utveckling genom konstitutionell praxis och sedvanerätt, så vitt denna härleder sig från regeringens självständiga verksamhet. Denna kontroll och reglering kan vara dels positiv, dels negativ: i förra fallet utblir, i det senare göres anmärkning av utskottet, och förutsättningar äro i de båda fallen helt olika.

Den positiva kontrollen och regleringen betyder, att regeringens konstitutionella praxis, mot vilken ingen anmärkning framställts, tyst godkännes å riksdagens vägnar, varigenom dess successiva stabilisering till sedvanerätt först möjliggöres. Men det är ingalunda varje uteblivande av anmärkning, som har denna verkan. Först och främst måste fordras, att utskottet vid protokollsgranskningen fått anledning att uppmärksamma den åtgärd eller det förhållande, varom fråga är, och tillika verkligen uppmärksammat saken — det händer alltför lätt, att protokollens rubriker mera dölja än angiva protokollens innehåll. Därefter fordras, att utskottet ingått i prövning av vad sålunda uppmärksammas, eller åtminstone att regeringen skäligen måste antaga, att en sådan prövning ägt rum, ty därförutan kan uppenbarligen intet godkännande utläsas ur uteblivandet av anmärkning: exempelvis kan sålunda aldrig statsrådsberedningens organisation eller ens dess existens genom praxis övergå att bliva sedvanerättsligt bestämd, därför att om den finnes

intet och kan intet finnas i statsrådsprotokollen, vilka alltså heller icke giva eller ens kunna giva utskottet anledning att pröva dess konstitutionella karaktär — å andra sidan kan mycket väl en utvidgning t. ex. av liten konseljs användning äga rum och vinna hävd, om utskottet icke någon gång påtalar en sådan utvidgning, där den eljes skulle ägt rum. För det tredje måste nämligen fordras, att den sak, det gäller, upprepade gånger om än i skiftande former inträffat och bort kunna av utskottet vid protokollsgranskningen och i anledning därav infordrade handlingars granskning iakttagas och prövas. Det är visserligen så, att, om utskottet icke gör anmärkning första gången en konstitutionell nyhet observeras, det alltid blir svårare för utskottet att sedermera, då samma sak ånyo kommer till synes, göra anmärkning, men möjligheten finnes dock, och sedvanerätt kan icke uppstå, förrän denna möjlighet upprepade gånger försuttits, oaktat dess förhandenvaro varit uppenbar. I själva verket torde vår konstitutionella sedvanerätt i icke ringa grad ha utbildats genom sådana försuttna anmärkningstillfällen och utskottets obenägenhet att, även om det icke gillat saken, göra anmärkning första gången därför att den då kunnat vara en tillfällighet, och senare gånger därför att anmärkning ej skett tidigare. Skulle utskottet emellertid efter hand finna utvecklingen dock vara alltför felaktig, står det naturligen utskottet öppet att genom anmärkningsgörande söka bryta praxis eller ändra redan uppkommen sedvanerätt, ehuru det är alldeles klart, att grunden för anmärkningen då måste bliva en annan än för en anmärkning innan praxis stadgats.

Å andra sidan kan utskottet i vissa fall genom ett direkt positivt uttalande bekräfta den konstitutionella riktigheten av viss praxis eller visst anmärkt förhållande. Om nämligen från annat utskotts eller någon kammarledamots sida anmärkningsanledning, jämlikt RO § 57, framställts, utan att konstitutionsutskottet biträtt denna och därpå grundat egen anmärkning, ligger häri ett godtagande från detta utskotts sida av det anmärkta förhållandet, vare sig utskottet direkt uttalar detta eller det blott följer av utskottets faktiska avvisande av anmärkningsanledningen. Ett ganska belysande exempel härför ger den anmärkningsanledning vid 1924 års riksdag, som av konstitutionsutskottet genom dess betänkande n:r 34 av-

visades; det gällde den gången frågan, vilken konstitutionell betydelse ett uttalande av föredraganden till statsrådsprotokollet rörande avlåtagande av viss proposition till riksdagen borde anses äga, och konstitutionsutskottet fastslog då med all önskvärd tydlighet, att dylika uttalanden, även om de lämnas utan erinran av riksdagen, sakna konstitutionell betydelse såsom icke i något avseende tillförbindande vare sig för efterföljande föredragande eller för K. M:t. Därmed fastslogs, kan man säga, såsom ömsesidigt erkänd av både K. M:t och riksdagen en viss konstitutionell princip av synnerligen stor räckvidd. Och då utskottets mening icke av någondera kammaren ogillades, är ock klart, att utskottets ståndpunkt godtogs av båda kamrarna.

Vad åter den negativa kontrollen och regleringen angår, ligger däri, att en konstitutionell regeringspraxis genom anmärknings framställande förhindras övergå till sedvanerätt eller brytes i visst avseende. Det är visserligen icke säkert, att regeringen själv för framtiden ändrar den praxis, som en gång inletts — sådant beror av omständigheter och personer och kanske främst av det sakliga eftertryck varmed anmärkningen framställts — men säkert är däremot, att anmärkningen avbryter den ostörda utvecklingen av praxis till sedvanerätt och att det erfordras ett begynnande av nyo för att en dylik utveckling verkligen skall komma till stånd. Ur denna synpunkt kan det möjligen försvaras, att en kammare lägger anmärkningen med gillande eller med ogillande till handlingarna — det förra stryker under anmärkningens riktighet och kammarens solidaritet med utskottet, det senare fastställer, att en sådan solidaritet ej föreligger och att utskottet, som i allt fall talat och handlat grundlagsenligt å riksdagens vägnar, härvid icke har ifrågavarande kammares majoritet bakom sig: det är klart, att regeringen i förra fallet har större, i det senare mindre anledning att taga anmärkningen till framtida rättesnöre. Och i intet fall är det genom anmärkningens framställande för framtiden fastslaget, att det anmärkta förhållandet är inkonstitutionellt, eftersom utskottet ensamt icke äger makt att definitivt avgöra vad som är eller icke är inkonstitutionellt: däremot innebär anmärkningen, att förhållandet från riksdagens sida betraktas som inkonstitutionellt och att det alltså, därest även kommande riksdagar och deras konstitutionsutskott ställa sig på

samma ståndpunkt, i längden blir svårt eller omöjligt för en parlamentarisk regering att vidbliva den motsatta uppfattningen.

Ett par exempel å framställda konstitutionella anmärkningar och deras verkningar må här anföras. Det ena härleder sig från 1911 års riksdag, då statsutskottet framställde anmärkningsanledning på grund av vissa överskridna flottövningsanslag (KU:s bet. 1911 n:r 50). Det visade sig, att överskridandet berodde av ett felaktigt betraktande av visst reservationsanslag såsom fondbildande på liknande sätt som huvudtitlarnas fasta anslag, vilkas behållningar ingingo till samma titlars allmänna besparingsfonder. Konstitutionsutskottets majoritet fann sig visserligen ej böra göra anmärkning, men av hela dess motivering framgick, att utskottet icke godkände denna fonderingsteori, ehuru det samtidigt erkände, att den dittills av riksdagen lämnats utan erinran, och utskottet uttalade också en förväntan, att de påvisade missförhållandena skulle genom det av K. M:t redan tagna reforminitiativet för framtiden undvikas. En ändring i fråga om dispositionen av sagda anslag skedde också och sedermera har anledning ej funnits till förnyad anmärkning: den konstitutionella praxis, som här börjat inrotas, blev sålunda bruten och andra principer fastslagna, dem utskottet kunde godtaga. Det andra exemplet visar ett fall, som ännu icke blivit slutligt avgjort: vid 1925 års riksdag anmärkte konstitutionsutskottet på de rådslag, i enlighet med vilka vissa ministeriella handlingar, som utskottet begärt, förvägrats det samma. Vad utskottet ville hävda, var icke att dessa handlingar felaktigt undanhållits utskottets granskning, utan blott att den ordning och de skäl, som anförts såsom grund för undanhållandet, icke kunde konstitutionellt godkännas (KU:s bet. 1925 n:r 21 s. 3 ff.). Denna anmärkning blev emellertid av andra kammaren med ogillande lagd till handlingarna — utskottets anmärkning drabbade två utrikesministrar, tillhörande den ene det ena, den andre det andra av riksdagens båda största partier. Men utskottet uppgav icke sin ståndpunkt, utan framlade ånyo vid 1930 års riksdag i en s. k. ingressanmärkning, vilken icke har anmärkningens form, en förnyad erinran om det, efter dess mening, inkonstitutionella i regeringens upprepade förfarande och gav tillika en anvisning på vilken väg konflikten skulle kunna lösas (KU:s bet. 1930 n:r 26 sid. 3): denna ingresserinran blev icke ogillad och

det återstår nu att se, huruvida den antydda vägen kommer att be-
trädas av de regeringar, som efterfölja den, vars utrikesminister
närmast träffades av ingressanmärkningen utan att vilja förstå dess
innebörd och avsikt (FK:s prot. 1930 n:r 26 sid. 2 ff. Jfr AK:s
prot. s. å. n:r 28 sid. 1 ff.).

Emellertid är det endast i undantagsfall, som en anmärkning i
konstitutionsutskottens déchargebetänkanden har dylik konstitutio-
nell och statsrättslig innebörd. I det långt övervägande antalet fall
riktas anmärkningarna icke mot rådslag, som avse konstitutionella
förhållanden, utan mot *rådslag, som beröra rent förvaltningsrätts-
liga spörsmål* utan all statsrättslig karaktär. Principiellt finnes
ingenting att häremot erinra, för så vitt det är riktigt, som ovan
utvecklats, att RF § 107 avser kontroll över statsråden såsom typiska
och högsta förtroendeämbetsmän, ty det är just i egenskapen av
ämbetsmän, som de hava att taga befattning med den massa av för-
valtningsärenden, som K. M:t har att avgöra, och det är ett uppen-
bart rättssäkerhetsintresse, att dessa ärenden bliva objektivt och
riktigt avgjorda. Protokollsgranskningen är icke av grundlagen
begränsad till sådana ärenden, som hava konstitutionell eller stats-
rättslig betydelse, utan omfattar alla ärenden utan åtskillnad, och
då dessa ej mindre 1809 än i våra dagar väsentligen utgjorde och
utgöra förvaltningsärenden, är det utan vidare klart, att konstitu-
tionsutskottet har full frihet och lika skyldighet, som då det gäller
konstitutionella spörsmål, att pröva rådslagen. Men, kan man må-
hända fråga, äger då utskottet nödiga förutsättningar för en sådan
prövning, som måste komma att omspanna förvaltningens och
förvaltningsrättens hela skiftande område? Naturligtvis kan ut-
skottet lika litet bestå av förvaltningsexperter som av statsrättsex-
perter, men dels torde statsrättsområdet vara av föga mindre vikt än
förvaltningsrättsområdet, dels är det icke grundlagens mening vare
sig i avseende å statsrättens eller å förvaltningsrättens handhavande
genom regeringar, att låta granskningen verkställas av experter —
det är tvärtom till det sunda lekmanaförståndet, sådant det finnes
inom folkrepresentationen, som grundlagen vill överlämna gransk-
ningen både i ena och i andra fallet. Och det gäller därför vida
mindre detaljer än principer, helst förvaltningen dock alltid måste

taga hänsyn främst till det lämpliga, som inom rättens ram är möjligt att förverkliga.

Förvaltningsrättsligt måste därför i stort sett gälla om statsrådsdéchargens anmärkningsförfarande det samma som redan sagts härom ur statsrättslig synpunkt. Men vissa betydelsefulla olikheter finnas, och få icke förbises. De äro dock icke grundade i förfarandet självt, utan i de olika faktiska förutsättningar, som föreligga när det gäller förvaltningen och när det gäller författningen.

Statsförfattningens bevarande och vidare utveckling är det konstitutionsutskottets speciella uppgift att beakta, icke blott vid och genom protokollsgranskningen, utan ock när det blir fråga om grundlagsstiftning, grundlagsändring, grundlagsförklaring eller om s. k. konstitutionella stadgar av olika slag och beskaffenhet — det mesta av detta lagstiftningsområde faller under utskottets handläggning. Däremot är förhållandet ett annat, när fråga blir om förvaltningen, i det att de lagar, förordningar och rättsnormer, som här gälla, icke höra under utskottets prövning eller initiativ, utan bero antingen av K. M:t allena eller av lagstiftning med riksdagen eller av statsreglering och bevillning — i varje fall blir det alltså annat organ än konstitutionsutskottet, som har att undersöka och bereda hithörande normbildning. Det är då också klart, att utskottet vid sin granskning av statsrådsprotokollens förvaltningsbeslut och rådslag blir vida mera bundet än vid granskningen av deras möjliga konstitutionella innehåll. Har utskottet rätt och plikt att söka påverka den konstitutionella praxis' utbildning i ena eller andra riktningen i stället för att föreslå skrivna bestämmelser, så saknar utskottet å andra sidan, i förvaltningsärenden, rätten att föreslå sådana bestämmelser, men därmed också möjligheten att reglera praxis — utskottet måste här begränsa sig till en kontroll över regeringens administrativa verksamhet.

Det förvaltningsrättsliga anmärkningsförfarandet kan därför icke hava, såsom det statsrättsliga, positiva, utan endast negativa verkningar: någon viss regeringens praxis kan m. a. o. icke genom uteblivna anmärkningar i dessa fall anses bliva av riksdagen godkänd och i följd härav efter hand övergå till sedvanerätt, men väl kan en viss sådan praxis genom anmärknings framställande brytas och föras in på andra linjer. Denna kontroll är i själva verket ett

nödvändigt komplement till den kontroll över de K. M:ts underordnade myndigheterna, som grundlagen ålagt riksdagens båda ombudsmän, men som skulle bliva skäligen ineffektiv, om ingen kontroll funnes över ämbetsförvaltningen vid konungens rådsbord — och någon annan kontroll över denna än genom konstitutionsutskottets även oberoende härav föreskrivna protokollsgranskning lär knappast vara möjlig. Även utskottets negativa déchargekontroll är i dessa fall fullt likartad till sin natur med den av riksdagens ombudsmän utövade administrativa kontrollen, i det att den göres gällande endast i konkreta fall, när rättssäkerheten eller sunda förvaltningsprinciper synas utskottet vara uppenbart åsidosatta. Anmärkning kan i regel ej åstadkommas i utskottet, om goda skäl finnas både för och emot de rådslag, varom fråga är, utan då brukar saken få bero eller ock framläggas förhållandet reservationsvis, ej sällan med samma verkan, som om anmärkning gjorts — ja, de fall äro icke så sällsynta, då majoriteten visserligen ej anser sig böra gå med på anmärkning, men likväl gärna ser, att saken tages upp genom reservation. Man torde ock kunna med fog påstå, att utskottets administrativa anmärkningar och i viss mån även dess reservationer för en sådan anmärkning, som utskottet ej velat göra, i motsats till de statsrättsliga anmärkningarna, regelmässigt leda till ändring i K. M:ts praxis eller ejes på olika sätt beaktas.

Några exempel från senare tid må anföras till belysning av det sagda. Sålunda anmärkte utskottet 1922 (bet. n:r 22 sid. 36), att av statens järnvägars medel beviljats bidrag med avsevärda belopp utan riksdagens hörande till vissa rese- och reklambyråer i utlandet; anmärkningen medförde omedelbart, att denna praxis upphörde. Samma år anmärkte utskottet (anf. bet. sid. 62 ff.), att rättssäkerheten vid namnbyte för omyndiga, utom äktenskap födda barn, icke blivit vid handläggning av vissa sådana ärenden inom ecklesiastikdepartementet behörigen iakttagen. Anmärkningen föranledde dessa ärendens överflyttande till justitiedepartementet. Vid 1923 års riksdag anmärktes av utskottet (bet. n:r 19 sid. 3), att praxis inom försvarsdepartementet vid prövning av vissa befordringsbesvär icke tagit behörig hänsyn till rättssäkerhetens krav ifråga om därav berörda enskilda intressen; riktigheten härav bestreds icke och praxis synes hava ändrats. Vid 1926 års riksdag fann sig utskottet nöd-

sakat att anmärka på sättet för beredning och handläggning av vissa regeringsärenden, varigenom såväl handlingars offentlighet sattes i fara som ock möjligheten för vederbörande att, med tillgång till allt förefintligt material, pröva vissa av sådana handlingar beroende mål väsentligen begränsades (bet. n:r 29 sid. 2 ff.); så vitt känt, har sedan detta förfarande undvikits. Utskottet anmärkte vidare 1928 (bet. n:r 20 sid. 24), att visst ämbete blivit tillsatt långt innan det verkligen blivit ledigt; det kan fastslås, att sedermera något liknande icke inträffat, utan tvärtom tillsättningen av ämbeten och tjänster skett i normal ordning. Med anledning av en utskottets anmärkning 1929 (bet. n:r 14 sid. 3), att regeringen tillåtit viss postkontrollör, som blivit för förskingring i tjänsten avsatt, sedermera likväl erhålla tjänst som ordinarie postexpeditör, har senare praxis visat, att den strängare regel, som utskottet ansett böra tillämpas, också kommit till användning.

Bland reservationer, som föranlett ändring för framtiden, må erinras om den reservation, som vid 1922 års riksdag kompletterade utskottets anmärkning beträffande skiljemannaförfarandets anlitande i upphandlingstvister och som innebar, att det vore såväl konstitutionellt som i övrigt betänkligt, att justitie- och regeringsråd åtog sig skiljemannauppdrag: när denna reservation icke omedelbart medförde ändring i det däri anmärkta förhållandet, insattes 1926 i lönebestämmelserna för sagda ämbetsmän direkt förbud för dem att mottaga skiljemannauppdrag.

I stort sett har, om man söker sammanfatta resultatet, utskottets anmärkningsförfarande vid statsrådsdéchargen i förvaltningsrättsligt avseende inneburit ett hävdande i förekommande fall av rättssäkerhetens och billighetens krav och ett hejdande eller hämmande av framträdande tendenser till förbening, formalism och godtycke på ett vida mera verkningsfullt sätt än i annan ordning hade varit möjligt. Ju mera målmedvetet utskottet fullföljer denna sin grundlagsgivna granskningsuppgift, desto klarare kommer också att framstå betydelsen och värdet av den svenska statsrådsdéchargen enligt regeringsformens § 107. Och ju mindre man på denna anlägger politiska synpunkter, både i stats- och i förvaltningsrättsliga fall, både inom och utom riksdagen, desto lättare kan den fylla en verklig uppgift och ett ofrånkomligt behov.

HURU FINLAND UTVECKLADES TILL EN DEMOKRATISK, PARLAMENTARISK REPUBLIC.

AV

UNIVERSITETSADJUNKTEN S. R. BJÖRKSTEN, HELSINGFORS.

Finlands statsrättsliga utveckling kan ses från två olika synpunkter, från en yttre och en inre. Å ena sidan den långa vandringen fram mot självständigheten, en vandring varunder tider av hopp växlat med tider av misströstan. Å andra sidan den förvandling landets politiska institutioner genomgått under olika skeden. Till de intressantaste dragen i den inre omdaningsprocessen hör Finlands utveckling till en demokratisk, parlamentarisk republik. Här om kommer mitt föredrag att handla.

Till utgångspunkt för framställningen skall tagas det statsskick Gustav III skapade genom revolutionen och regeringsformen av 1772 och som han vidare utbildade genom förenings- och säkerhetsakten av 1789. Att just detta statsskick får tjäna som bakgrund har sina gilliga skäl. Det var det som gick i arv på Finland, då Finland skildes från Sverige och började sin tillvaro som stat med egen statsrätt. Gustav III:s statsskick är i väsentliga punkter motsatsen till det statsskick som nu råder i Finland. Genom att den historiska återblicken inte föres längre tillbaka i tiden än till 1772, undvikes en för stor anhopning av det material som måste behandlas. Det hade varit nog så frestande att med ett par ord beröra frihetstiden, vilken med sitt ständerväld och sin kvasiparlamentarism företer släktdrag med vårt eget tidevarv, men denna frestelse övervinnes inför sakförhållandet, att frihetstiden knappast medvetet i högre grad påverkat utvecklingen i Finland.

Det sades att det gustavianska statsskicket i många punkter framstår som en motsats till Finlands nuvarande. I ett hänseende överensstämna de; bägge äro de konstitutionella. Det gustavianska statsskicket var konstitutionellt, inte autokratiskt, som det understundom påstås. Konungen kunde inte stifta lag och, med vissa undantag, inte pålägga nya skatter utan riksdagens samtycke. Men detta statsskick var inte dualistiskt på samma sätt som det fornsvenska varit och 1809 års svenska statsskick blev. Konungamakten hade en avgjord övervikt på sin sida. Monarken förfogade över statens ordinarie inkomster, fastställde budgeten, utfärdade förordningar. Det ankom på honom att bestämma, när riksdag skulle hållas. Efter 1789 kunde han börja anfallskrig utan ständernas begivande. Nämda år förlorade folkrepresentationen sin initiativrätt.

Det gustavianska statsskicket var konstitutionellt, men det var varken demokratiskt, parlamentariskt eller republikanskt.

Det var inte demokratiskt. Riksdagen, som utövade folkets lagstiftnings- och självbeskattningsrätt, bestod av fyra stånd, riddarskapet och adeln, prästeståndet, borgarståndet och bondeståndet. Inte blott de bägge förstnämnda, även de båda sistnämnda utmärkte sig genom en långt driven exklusivitet. En mängd ståndsprivilegier kvarstod. Sverige var ett mellanting mellan aristokrati och demokrati.

Det gustavianska statsskicket var inte heller parlamentariskt. Med parlamentarism förstå vi det förhållandet, att regeringen, ministären, bör åtnjuta folkrepresentationens förtroende. Sverige var ett personligt konungadöme. Monarken var landsfadern som hade omsorg om allt. »Konungen äger styra Rike sino, som Sveriges lag säger, Han och ingen annan», fastslår § 2 i 1772 års regeringsform, och i § 13 heter det: »Såsom Riket är vidt, ärenderne många och viktigare, än at Konungen förmår them ensam utreda; ty tarfvar Han Embetsmän och Höfdingar, som honom bistå.» Riksrådet, Sveriges regering, var i likhet med de centrala ämbetsverken konungen allena ansvarigt. 1789 upplöstes riksrådsinstitutionen, och Sverige saknade därpå en fast regering, den första betingelsen för ett parlamentariskt styre.

Det gustavianska statsskicket var slutligen inte heller republi-

känskt. Under frihetstiden utgjorde Sverige, materiellt bedömt, en republik. Gustav III återupprättade monarkien, gav den stadga och styrka.

1808—1809 års krig medförde att Finland införlivades med Ryssland. Vid Borgå lantdag 1809 lovade kejsar Alexander I högtidligen att bibehålla Finlands konstitution och grundlagar. Detta innebar att Finland blev en autonom stat och att det gustavianska statskicket där blev rådande. I stället för Sveriges konung trädde den ryske tsaren i egenskap av Finlands storfurste.

Grunderna för Finlands statsförfattning förblevo i huvudsak oförändrade intill den stora representationsreformen av 1906. I enskilda punkter genomfördes dock betydelsefulla förbättringar.

Grundläggande blev att Finland, strax efter föreningen med Ryssland erhöll vad Sverige saknat, ett organ varur med tiden en ministär i modern bemärkelse kunde uppstå. Detta organ var inte ministerstatssekreteraren, som hade att för monarken föredraga de på dennes slutliga avgörande ankommande ärendena. Det organ här åsyftas var kejsarliga senaten för Finland, ursprungligen kallad regeringskanseljen, eller, rättare sagt, inte senaten i dess helhet, utan det ena av dess bägge departement, ekonomidepartementet. Det andra departementet, justitiedepartementet, var i främsta rummet landets högsta judiciella myndighet och lämpade sig för denskull inte som regeringsorgan. Det indrogs 1918 och efterträddes av högsta domstolen. Vid samma tidpunkt inrättades även en högsta förvaltningsdomstol. Genom en förordning av den 27 november 1918 omdöptes senaten till statsrådet och erhöillo senatens medlemmar som sedan 1857 benämnts senatorer titeln av ministrar. Ända till hösten 1917 utsågos senatens medlemmar för tre år i sänder. 1857 stadgades, att om tjänsteman utnämndes till senator, skulle han entledigas från sitt förra ämbete, så vitt intet annat särskilt förordnades. En förordning av 8 november 1917 strök denna bestämmelse med avseende på hela senaten och föreskrev, att ekonomidepartementets medlemmar skulle utnämnas på obestämd tid.

Genom anförande av data ur statsrådets historia har jag gått min egen framställning i förväg.

Mellan 1809 och 1863 sammankallades inte ständerna. Det var

en period av stillastående, mest framträdande under Nikolaus I, vars regeringssätt betecknats som imperatoriskt, regeringssystem som ultrabyråkratiskt.

1863—1864 års lantdag inledde en konstitutionell era. Lagstiftningen kom i gång. Ståndsprivilegierna upphävdes till största delen. 1869 utfärdades en ny lantdagsordning, som påbjöd att lagtima lantdag skulle hållas minst vart femte år. Från 1882 till 1900 tilläts folkrepresentationen att sammankomma vart tredje år. Däremellan kunde urtima lantdag inkallas.

1869 års lantdagsordning kom inte med banbrytande nyheter. Ståndsrepresentationen, utdömd nästan överallt annorstädes, bibehölls. Behov av en representationsreform hade visserligen gjort sig gällande, men inte vunnit monarkens beaktande. Lantdagsordningen sökte genom en rad ganska förtjänstfulla bestämmelser minska olägenheterna av ett fyrcammarssystem, men dessa stadganden, som avsågo ärendenas handläggning vid lantdagen, kunde inte råda bot på det som mest kändes som ett missförhållande, representationens sammansättning. Som ett fel i denna sammansättning uppfattades inte blott ståndsindelningen som sådan, utan även de enskilda ståndens organisation. Vida folklager voro utestängda från inflytande på folkrepresentationen. Och med tiden blott växte deras omfattning i stället för att avtaga. Den ekonomiska utvecklingen gav nämligen upphov åt nya samhällsklasser som på grund av lantdagsordningen saknade rösträtt. I borgar- och bondestånden gynnade valcensus och en på inkomst eller förmögenhet grundad röstskala de rika ävensom städernas svensktalande befolkning, vilken i genomsnitt var burgnare än den finsktalande.

Efter 1869 framställdes vid och utom lantdagarna krav på ändring av ståndens sammansättning, krav först moderata, senare radikalare. Däremot vågade man ännu inte påyrka en fullständig representationsreform. De nyssnämnda kraven blevo blott ofullständigt tillgodosedda. Ett manifest av 1879 utvidgade något rösträtten i borgarståndet. Ett regeringsförslag av 1885 föll på grund av bristande samstämmighet mellan stånden.

Också på andra områden av statsförfattningen efterlystes reformer, ägande samband med utvecklingen mot demokratiskt statskick. Ett centralt önskemål uppfylldes genom ett manifest av

1886 som med vissa inskränkningar inrymde ständerna initiativrätt på lagstiftningens gebit.

Den konstitutionella eran avbröts av den första ryska förtrycksregimen från 1890, 1898 till 1905. Finlands autonomi och fäderneärvda rättsordning voro i fara. Under detta svåra skede i landets historia kom representationsfrågan in i ett kritiskt stadium. Anledning härtill gav arbetarklassens uppmarsch. Vid sitt andra partimöte i Forssa 1903 framställde det socialdemokratiska partiet, grundat 1899, krav på enkammarsystem, allmän och lika valrätt för män och kvinnor som fyllt tjugooett år och proportionella val. Forssamötets radikala reformprogram mottogs med bestörtning i det borgerliga lägret. Till de egendomligaste sidorna i Finlands historia hör, huru denna samma borgerliga värld tre år senare gick med på en representationsreform i huvudsaklig överensstämmelse med de socialdemokratiska kraven.

Till 1904—1905 års lantdag, den första efter 1900, överlämnades ett förslag till demokratisering av de ofrälse stånden. Riddarskapet och adeln och borgarståndet begagnade sig av den rätt lantdagsordningen i grundlagsfrågor tillerkände två stånd och genomdrev, att förslaget blev vilande. De ville inte, sades det i motiven, avgöra en så vittsyftande angelägenhet, innan den lagliga ordningen återställdes. Därmed var det sista försöket gravlagt att lappa och bättra den gamla ståndsrepresentationen. Dennas dagar voro räknade.

I oktober 1905 utbröt i Ryssland en storstrejk som snart spred sig till Finland. Tsaren såg sig nödd till eftergifter. I ett manifest av 30 oktober utlovade han det ryska folket konstitutionell regim med en lagstiftande riksduma. I ett annat av den 4 november återställdes den lagliga ordningen i Finland. Novembermanifestet uppdrog åt senaten att utarbeta förslag till ny lantdagsordning, åsyftande en tidsenlig reform av folkrepresentationen, med tillämpning vid val av folkrepresentanter av den allmänna och lika valrättens grundsatser. Representationsreformen hade därmed inträtt i sitt avgörande skede. Den stora frågan blev: En- eller tvåkammarsystem. Att avgöra denna fråga ankom på den urtima lantdag, 1905—1906 års lantdag, som sammankallades till mitten av december. En kommitté, representationsreformkommittén, under ordförändskap av professor Robert Hermanson och med represen-

tanter ur alla partier föreslog ett enkammarssystem. Senaten ställde sig på kommitténs ståndpunkt. På enkammarssystem voro de förslag till lantdagsordning och vallag byggda, som i maj 1906 nådde lantdagen. Efter föreskriven utskottsbehandling upptogs ärendet till slutligt avgörande. Den 28 maj 1906 ägde den stora principdebatten rum. Blott i ett enda stånd, riddarskapet och adeln, verkställdes omröstning därom, om man skulle övergå till detaljgranskning, med andra ord därom, om enkammarssystemet skulle antagas eller inte. Med hundra röster emot åtta beslöt riddarskapet och adeln att skrida till detaljgranskningen. Representationsfrågans öde var avgjort. Den 28 maj 1906 kan betecknas som Finlands den 4 augusti 1789. Sedan lantdagen slutbehandlat förslagen, insändes de till högsta ort. Den 20 juli 1906 stadfäste monarken lantdagsordningen jämte övergångsstadganden och vallagen.

Lantdagsordningen av 20 juli 1906 är ersatt med riksdagsordningen av 13 januari 1928, utan att därigenom de grundvalar rubats på vilka förstnämnda vilar.

1906 års lantdagsordning bygger på tre principer, allmän och lika valrätt, enkammarssystem och proportionella val.

Rösträtt och valbarhet tillkomma, med några undantag, varje finländsk medborgare, man eller kvinna, som före valåret fyllt tjugofyra år.

Riksdagen består av en kammare med tvåhundra representanter. Som ett slags motvikt mot enkammarssystemet finns det ett stort utskott, till vilket alla lagförslag och en del andra ärenden böra remitteras och under vissa förutsättningar återremitteras. Mot förhastade beslut uppställas olika skyddsbestämmelser. Vanliga lagförslag kunna i regel lämnas vilande, om en tredjedel av riksdagen röstar därför. Grundlagsförslag måste lämnas vilande, så vitt de inte förkastas eller med femsjättedels majoritet förklaras brådskande. För det slutliga antagandet av grundlagar och vissa andra lagar kräves tvåtredjedels majoritet.

Riksdagsvalen äro proportionella. Jämlikt vallagen är landet delat i sexton valkretsar, femton flermans- och en enmansvalkrets. Ett antal medborgare kan bilda en valmansförening som vid valen uppträder med egen lista, upptagande en, två eller tre kandidater. Två eller flera valmansföreningar kunna i sin tur sammanslå sig till

ett valförbund. Valresultatet uträknas, med tillämpning av den d'Hondtska regeln, enligt en metod som förefaller den oinvidigade invecklad, men som i själva verket är klar och följdriktig.

Lantdagsordningen förverkligade en mängd andra reformer. Lantdagarna blevo årliga. Vart tredje år skola riksdagsmannaval förrättas. Före valperiodens utgång kan statschefen dock påbjuda nyval och upplösa riksdagen. Lantdagsordningen tillstodde interpellationer. Ursprungligen behövdes för deras framställande folkrepresentationens samtycke. Regeringens medlemmar äga tillträde till riksdagens sammanträden.

Med sina stadganden om allmän och lika valrätt och om enkammersystem gav 1906 års lantdagsordning folkrepresentationen en alltigenom demokratisk sammansättning. Demokratien gjorde sitt intåg. Finland blev dock ännu inte en demokratisk stat. Emot den demokratiska folkrepresentationen svarade inte en demokratiskt orienterad furstemakt. Finlands monark företrädde inte demokratien; han företrädde reaktionen. Fördenskull kunde Finland inte betraktas som en demokratisk stat. Demokratiskt blev det först då den reaktionära furstemakten var undanröjd.

Den proportionella valmetoden utgör inte på samma sätt som den allmänna och lika rösträtten, parad med enkammersystem, en av den finländska demokratiens grundpelare. Den har blott förlänat denna demokrati dess starkt partipolitiska färg.

Efter 1906 ha många författningsrättsliga reformer genomförts. Ingen enda kan i betydelse mäta sig med representationsreformen. I den låg fröet till den följande utvecklingen, till demokratiens fullständiga genombrott, till parlamentarismen, på sätt och vis även till republikanismen, fastän sambandet här är mindre uppenbart.

Huru demokratisk den nya folkrepresentationen skulle bli, därom vittnade de första enkammarvalen 1907, vid vilka socialdemokraterna erövrade åttio mandat.

Manifestet av den 4 november 1905 ställde i utsikt grundlagsstadganden, tillerkännande folkrepresentationen rätt att granska lagligheten av styrelseledamöternas ämbetsåtgärder. Av 1905—1906 års lantdag antogs med inte oväsentliga ändringar ett av regeringen framlagt förslag i ämnet. Lagen vann inte monarkens bifall,

och Finland förblev ännu för en lång tid framåt utan juridisk ministeransvarighet inför folkrepresentationen.

Efter novemberstrejken visade sig svaga ansatser till en parlamentarisk regim. Under ofärdsåren hade de bland de borgerliga som höllo på passivt motstånd sammanslutit sig till en konstitutionell grupp. Då efter strejken senaten erhöll en ny uppsättning, inträdde i ekonomiedepartementet endast konstitutionella jämte en socialist. De konstitutionella innehade dessutom majoritet i alla stånd vid 1905—1906 års lantdag. Senaten hade således säkert stöd inom folkrepresentationen. Denna harmoni upphörde med de första enkammarvalen. Regeringen kvarstod dock tillsvidare. Vid en interpellationsdebatt natten mellan 27 och 28 mars 1908 godkände lantdagen en av socialdemokraterna föreslagen skarpt klandrande övergång till dagordningen. Ekonomiedepartementet anmälde då för sin chef, generalguvernören, sin önskan att draga sig tillbaka. Hade monarken velat handla parlamentariskt, hade han bort antingen bevilja regeringen avsked eller också upplösa lantdagen. Han gjorde emellertid bäggedera. Lantdagen upplöstes; några medlemmar av ekonomiedepartementet erhöilo avsked; en koalitionsregering bildades. På våren 1909 sprängdes även den, och efter ett halvt års provisorium tillsattes en halvrysk senat. Finland stod längre än någonsin från ett parlamentariskt styrelsesätt.

De nyss anförda händelserna tillhörde den andra förtrycksperioden som sträckte sig från 1908 till 1917. Typiskt för de första åren av denna period var att de makthavande genom upprepade lantdagsupplösningar sökte nedslå det motstånd folkrepresentationen reste emot de ryska angreppen. Efter krigsutbrottet samman kallades inte vidare enkammaren. Emellertid förrättades i stadgad ordning lantdagsval den 1 och 2 juli 1916. Vid dem förvärvade socialdemokraterna hundratre platser och därmed absolut majoritet i enkammaren.

Den ryska marsrevolutionen 1917 hade även för Finland de mest vittgående konsekvenser. Den omedelbara följdén av tsardömets störtande blev demokratiens fullständiga genombrott. En övergångsperiod tog vid, varunder Finland blev självständigt, parlamentariskt styrelsesätt infördes och det demokratiska statskicket vidare utvecklades. Slutstenen i detta uppbyggnadsarbete utgör

regeringsformen av den 17 juli 1919, som gav Finland en republikansk statsform.

För att förstå den konstitutionella nydaningen under åren 1917—1919 måste man ha klara för sig några data ur landets historia.

Den provisoriska regering som under revolutionen tillsattes i Ryssland övertog monarkens maktbefogenheter i Finland. Genom ett manifest av den 20 mars 1917 avskrevs den ryska förtrycksregimen. Manifestet uppdrog riktlinjer för ett kommande reformarbete.

Lantdagen sammankallades. Den ryska senaten avgick och efterträddes av en inhemsk. Till medlemmar i ekonomiedepartementet utnämndes sex socialdemokrater och sex borgerliga. Regeringschef blev socialdemokraten Tokoi. I sin nya sammansättning återspeglade ekonomiedepartementet partiförhållandena i folkrepresentationen.

En kommitté, 1917 års grundlagskommitté, med professor K. J. Ståhlberg som ordförande, tillsattes. Från den härstamma de ursprungliga förslagen till alla de författningsrättsliga reformer som kommo till stånd under perioden 1917—1919.

Lantdagen, som visade sig radikal, kom i konflikt med Rysslands temporära regering, då den den 18 juli 1917 antog en grundlag om utövande av högsta makten. Lagen, som man tänkte sig skulle träda i kraft utan den provisoriska regeringens medverkan, hade, om den genomförts, gjort folkrepresentationen till en styrande lantdag. Då inskred emellertid den provisoriska regeringen och upplöste lantdagen. Kort därpå avgingo ekonomiedepartementets socialdemokratiska medlemmar. Koalitionen var sprängd.

Lantdagsvalen den 1 och 2 oktober utföllo till förmån för de borgerliga. De socialdemokratiska mandatens antal nedsjönk till nittiotvå. Den nya enkammaren ställdes genast i början av sin verksamhet i en brydsam situation genom bolschevikkuppen den 7 november. Slitningar uppstodo. Mitt under en av arbetarna föranstaltad storstrejk beslöt lantdagen den 15 november att tillsvida själv utöva den makt som förut tillkommit kejsaren och storfursten. I kraft av detta beslut stadfäste folkrepresentationen lagar som den antagit. Den 26 november utsåg den ett nytt, rent borgerligt ekonomiedepartement med P. E. Svinhufvud som ord-

förande. Den 6 december förklarade lantdagen Finland för en oberoende republik.

I slutet av januari 1918 utbröt det röda upproret som kuvades av Finlands vita armé, understödd av en tysk hjälpexpedition. Från det röda väldet är att anteckna ett författningsförslag, märkligt därför, att det inte föreskriver ett sovjetsystem efter ryskt mönster, utan är uppbyggt med det schweiziska ståtsskicket som närmaste förebild. Vid den tidpunkt varom det här är fråga fanns det ännu inte ett fullt utkristalliserat rådssystem.

Lantdagen, vars verksamhet avbrutits av upproret, återupptog arbetet i mitten av maj. Den var nu alldeles stympad, ty så när som på en, senare tidvis tre, voro de socialdemokratiska representanterna borta från enkammararen. Den 18 maj utsågs senatens ordförande P. E. Svinhufvud till innehavare av högsta makten. Den 12 december efterträddes han av frihetskrigets hjälte, general Mannerheim, officiellt med titeln riksföreståndare.

Med dessa fakta som stomme skall i tur och ordning beröras: för det första, hur parlamentarismen genomfördes; för det andra, vilka andra konstitutionella reformer som åvägbringades; för det tredje, huru republikanismen segrade och 1919 regeringsform kom till stånd.

Den Tokoiska senaten var parlamentarisk. Den var visserligen ingen vanlig partiregering, ty den företrädde alla partier i folkrepresentationen. Men, vad som var huvudsaken, den åtnjöt lantdagens förtroende.

Svinhufvuds regering var en parlamentarisk koalitionsregering.

Parlamentarismen och den politiska ministeransvarigheten grundlagfästes genom en lag av den 31 december 1917, som ändrade §§ 32 och 46 lantdagsordningen. I § 32 infördes följande betydelsefulla stadgande: »Ekonomiedepartementets i senaten medlemmar, vilka utses bland personer, som åtnjuta Finlands lantdags förtroende, äro för sina ämbetsåtgärder ansvariga inför lantdagen, alla gemensamt för styrelsens allmänna riktning och envar särskilt för sina egna ämbetsåtgärder.» Ansvarighetsbestämmelsen liknar motsvarande i fransk grundlag: Lagen 31 december 1917 genomförde skillnad mellan till styrelseledamot riktat spörsmål och till styrelseledamot riktad interpellation. Spörsmål kan

framställas av enskild riksdagsman och får inte ge anledning till diskussion i kammaren. Interpellation får också väckas av en enskild folkrepresentant, men om den måste åtminstone tjugo stycken förena sig. Besvarandet av interpellation eller meddelande att svar inte kan ges efterföljes av diskussion. Därpå äger riksdagen besluta antingen enkel övergång till dagordning eller remiss till utskott för uppgörande av förslag till motiverad övergång till dagordningen. Härom stadgade förut riksdagens arbetsordning.

Finlands statsförfattning undergick flera ändringar i det demokratiska statskicketets anda. Inskränkningarna i riksdagens initiativrätt upphävdes. Folkrepresentationen skulle samlas till lagtima riksdag utan särskild kallelse. Genom lag av 17 juni 1918, ersatt med två lagar av 25 november 1922, förverkligades regeringens juridiska ansvarighet inför folkrepresentationen. Den 17 april 1919, på dagen tre månader före 1919 års regeringsform, utfärdades en lag om rättsgrunderna för Finlands statshushållning och i samband därmed en lag om ändringar i lantdagsordningen. Den förstnämnda lagen, vars stadganden nästan ordagrant inflöto i regeringsformen, innehåller flera viktiga principer. Om all skatt skall stadgas genom lag. Budgeten fastställs av folkrepresentationen. Vid varje lagtima riksdag tillsätts fem statsrevisorer med uppdrag att utöva tillsyn över budgetens iakttagande och statsverkets förvaltning och tillstånd.

Kampen om statskicketets och regeringsformens förhistoria höra så intimt ihop, att de måste behandlas i ett sammanhang.

Efter marsrevolutionen 1917 fanns det knappast en enda som tänkte sig annat än att Finland skulle bli republik. Förhållandena syntes inte medge något val. Grundlagskommittén uppgjorde förslag till republikansk regeringsform, och ett härmed nära överensstämmande förslag överlämnades av senaten den 4 december 1917 till lantdagen. I självständighetsförklaringen av den 6 december betecknades Finland som en oberoende republik. Om den rättsliga innebörden av detta uttalande ha åsikterna gått åtskils. Medan somliga hävdade, att 1772 års grundlag, åtminstone såvitt det gällde statsformen, förlorat sin giltighet, förfäktade andra, att proklamationen av den 6 december 1917 blott innehöll en programförklaring utan rättsligt bindande karaktär.

Under och efter frihetskriget försiggick på många håll en omsvängning i opinionen till förmån för monarki. Den monarkiska statsformen, Finlands gamla och beprövade, skulle, tyckte man, bättre än den republikanska borga för stadga och ordning i samhället. Dessutom ansågs det nära förhållande vari Finland kommit till Tyskland betinga monarkiskt statskick. Den monarkiska tanken grep omkring sig. T. o. m. sådana som i själ och hjärta voro republikaner skänkte den sitt stöd. Regeringen engagerade sig för monarkien och överlämnade i juni 1918 till lantdagen ett förslag till monarkisk regeringsform. Emot detta uppställde de republikanskt sinnade ett förslag till republikansk regeringsform. Den 7 augusti avgjordes regeringsförslagets öde. Man lyckades inté uppdriva den femsjiättedels majoritet som lantdagsordningen krävde för brådskande behandling. Förslaget lämnades vilande till första riksdag efter nyval. Då tillgreps en utomordentlig åtgärd. Den 9 augusti beslöt lantdagen i stöd av § 38 i 1772 års regeringsform, att konungaval skulle verkställas. § 38 föreskrev, att i händelse konungahuset utslocknade, ständerna på trettionde dagen skulle sammankomma för att välja ny konung. Det kan på vägande skäl sättas i fråga, om en tillämpning av § 38 dåmera var berättigad. I avvaktan på förberedande mått och steg för konungavalet avslutades 1917 års minnesvärda, andra lantdag.

I september samlades folkrepresentationen till urtima session. Ett nytt försök gjordes att genomdriva en monarkisk regeringsform. Också det misslyckades. Förslaget nr två till monarkisk regeringsform lämnades vilande. Den 9 oktober 1918 verkställdes så på grund av 1772 års författning konungaval och korades prins Fredrik Karl av Hessen till Finlands monark. Han kom aldrig. Den politiska situationen tillät det inte. I december underrättade han regeringen, att han avstod från Finlands krona. Monarkien hade lidit definitivt skeppsbrott.

I december utfärdades påbud om nyval. Valen, som förrättades den 1 och 2 mars 1919, blevo en republikansk seger. Blott en dryg fjärdedel av kammaren var monarkiskt sinnad. Med överväldigande majoritet förkastade lantdagen de bägge vilande förslagen till monarkisk regeringsform. I stället framkommo både enskilda lantdagsmän och regeringen med förslag till republikansk rege-

ringsform. Om dessa förslag uppstod en het strid. Tvistepunkter saknades inte. Dit hörde presidentvalet, presidentens vetorätt o. s. v. Vid den avgörande behandlingen den 14 juni om regeringens förslag förhindrade högern att detsamma förklarades brådskande. Sju dagar senare, den 21 juni 1919, antogs det på enskilt initiativ tillkomna förslaget till regeringsform. Den 17 juli stadfästes det av riksföreståndaren. Den 25 juli valdes presidenten i högsta förvaltningsdomstolen, K. J. Ståhlberg, till republikens president.

Jämlikt 1919 års regeringsform är Finland en demokratisk, parlamentarisk republik. Den demokratiska principen uttalas av § 2 med orden: »Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företrädes av dess till riksdag församlade representation». Det parlamentariska styrelsesättet stöder sig på § 36 som stadgar: »Till medlemmar av statsrådet, vilka böra åtnjuta riksdagens förtroende, kallar presidenten för redbarhet och skicklighet kända infödda finska medborgare». Ministeransvarigheten, såväl den juridiska som politiska, fastslås av § 43: »Statsrådets medlemmar äro för sina ämbetsåtgärder ansvariga inför riksdagen». Att Finland är en republik utsäges i § 1.

I spetsen för republiken står en av trehundra folkvalda elektorér för sex år i sänder utsedd president. Den förste presidenten valdes dock av riksdagen. Finland har i likhet med Tyskland kombinerat parlamentarism med folkval av presidenten och representerar en blandform av fransk och amerikansk republikanism. Presidenten är utrustad med vidsträckta befogenheter. Han äger vetorätt. Stadfäster han inte en av folkrepresentationen antagen lag, förfaller den, så vitt inte riksdagen efter nyval godkänner den med enkel majoritet. Presidenten utfärdar förordningar. Han ingår avtal med främmånde makter, vartill dock i vissa fall behövs riksdagens samtycke. Han utövar överbefälet över krigsmakten med rätt att i krigstid överlåta det på annan o. s. v.

Presidenten är beroende av statsrådet. Om man frånsér militära kommandomål, militära utnämningssärenden och en del andra ärenden, fattar presidenten sina beslut i statsrådet. Hans beslut måste, för att bli gällande, kontrasigneras av vederbörande minister; de verkställas av statsrådet. Minister äger vägra kontrasigna-

tion blott om beslutet strider mot grundlag; statsrådet äger vägra verkställighet, om beslutet är lagstridigt och presidenten trots anmaning inte rättar eller återtar detsamma. Finlands statsförfattning avviker i denna punkt, delvis i anslutning till svensk rätt, från de grundsatser som äro rådande i de flesta moderna stater. I dem blir minister genom kontrasignation obetingat ansvarig för statschefens beslut och måste, det fordrar konsekvensen, om han inte vill påtaga sig ansvar, anses berättigad att vägra kontrasignation.

Statsrådet inte bara medverkar, då presidenten besluter; det avgör självt ärenden i den allra vidaste omfattning, i mångfalt större utsträckning än presidenten. Det avgör inte bara ärenden som i lag anförtrotts detsamma, utan alla styrelse- och förvaltningsärenden som inte förbehållits presidenten eller uppdragits åt lägre myndigheter. Avgörandet träffas dels kollegialt, vid allmänt sammanträde, dels av de enskilda ministrarna i egenskap av chefer för ministerierna, dels sedan 1922 i ringa utsträckning av statsrådets tjänstemän.

Vilken betydelse bör tillmätas 1919 års regeringsform? I fråga om demokratiën och parlamentarismen verkade den inte nyskapande. Bägge funnos förut. Demokratiën kom med 1906 års lantdagsordning, parlamentarismen med lagen den 31 december 1917. Annat är förhållandet med det republikanska statskicket. Det infördes först genom regeringsformen. Republikanismen har dock i vida lägre grad än demokratiën och parlamentarismen tryckt sin prägel på det offentliga livet i Finland. Det hade knappast sett väsentligt annorlunda ut, om Finland erhållit en konung med begränsade maktbefogenheter. 1919 års regeringsform är i många punkter direkt konservativ. Flera av dess stadganden vila på historisk grund. Jag upprepar vad jag tidigare framhållit: 1906 års representationsreform är och förblir den skicksedigraste reform som förverkligats i Finlands konstitutionella historia.

Med 1919 års regeringsform var det demokratiska, parlamentariska, republikanska statskicket färdigt. 1928 års riksdagsordning har utvecklats i enskilda punkter. Vissa högre statsfunktionärer få inte mera vara riksdagsmän. Till varje lagtima riksdag skall överlämnas en redogörelse för regeringens åtgärder med anledning

av riksdagens beslut ävensom för viktigare händelser i styrelse och utrikespolitik. I angelägenheter som röra rikets styrelse och utrikespolitik kan statsrådet lämna riksdagen upplysning eller meddelande, varpå det i riksdagen förfäres på samma sätt som vid interpellation. Anser sig minister inte kunna besvara spörsmål, eller anser statsrådet, att interpellation inte bör besvaras, skola skälen till dylik vägran uppges. Riksdagen äger numera efter avslutad interpellationsdebatt, även utan föregående remiss till utskott, besluta motiverad övergång till dagordningen. Riksdagens utskott för utrikesärenden kan på kallelse av regeringen sammanträda på tid då riksdagen inte är samlad. Så ofta omständigheterna påkalla det, bör regeringen tillhandagå utskottet med redogörelse i utrikespolitiska frågor. Över dylik redogörelse avger utskottet vid behov utlåtande.

1928 års riksdagsordning innehåller, i motsats till 1906 års lantdagsordning efter 1917, intet stadgande om parlamentarism och politisk ministeransvarighet. Regeringsformen gjorde, ansågs det, varje stadgande härom överflödigt.

I Finlands statsrättsliga utveckling under de senaste årtiondena framträder tydligt utländskt inflytande, röja sig moderna, konstitutionella tankeriktningar. Finlands folk har visat sig ovanligt mottagligt för de demokratiska, parlamentariska, republikanska idéer som i synnerhet efter världskriget stått högt i kurs. Det har med begärlighet insupit dem och med fanatisk iver omsatt dem i praktiken. Härvid har, utom rasförhållandena och andra faktorer, landets politiska historia spelat en roll. Socialdemokraterna ha låtit påverka sig av sina meningsfränder i Ryssland. Tsardömet utgjorde t. o. m. under den lyckligaste perioden av 1800-talet en hämsko på den fria utvecklingen. Förtrycksregimen väckte misstroende till de styrande. Folket fattades av hat till det bestående och drogs till dettas motsats, demokratin, parlamentarismen, republikanismen.

Finland upplever för närvarande en inrikespolitisk kris vars utgång är oviss. En folkrörelse har uppstått och bemäktigat sig hela landet. Den riktar sig mot kommunismen och dess förrädiska verksamhet. Det jäser och sjuder överallt i samhället. Vad som nu sker i Finland ådagalägger enligt min övertygelse, att det rådande

statsskicket inte är tillfredsställande. Det är emellertid inte bara i Finland som det demokratiska, parlamentariska statsskicket slagit illa ut. Det har gjort det även annorstädes. Är detta riktigt, då får folkrörelsen i Finland en världshistorisk bakgrund. Den blir ingen isolerad företeelse, utan ett led i den kamp de moderna samhällena måste genomkämpa för att nå fram till ett statsskick, bättre än det nuvarande.

FOLKENES FORBUND OG STATERNES SOVERÆNITET.

AV

DR. A. ROSS, KØBENHAVN.

Det er forstaaeligt, at Spørgsmaalet, hvorvidt Folkeforbundet begrænser eller maaske endog ophæver Medlemstaternes Souverænitet, har kaldt en stor Litteratur til Live. For det første berører dette Spørgsmaal den almindelige Staatslæres Grundbegreber og er derfor af højeste teoretiske Interesse. Men desuden er det i Stand til at vække de nationale Lidenskaber. Efter den almindelige politisk-rettlige Opinion er Souveræniteten nemlig Statens højeste Smykke, et Klenodium, der vogtes som en ærbar Kvinde vogter sin Dyd, og ikke taaler nogen Begrænsning eller Beskæring, uden at Æren gaar tabt. Det er derfor ogsaa praktisk et Spørgsmaal af allerstørste Interesse: Er der ved Indtrædelsen i Folkenes Forbund sket et Indgreb eller maaske endog en Ophævelse af Sveriges, Norges, Danmarks, Finlands eller nogen anden Medlemstats Souverænitet?

Desværre hersker der imidlertid den største Forvirring og Uenighed i Besvarelsen af det foreliggende Spørgsmaal. Et slaaende Indtryk heraf faar man ved at betragte den statelige Kommentar til Forbundspagten, der er udarbejdet af den svenske Jurist Olof Höijer. André Weiss, fhv. Vice-Præsident for den faste internationale Domstol, har ledsaget den med et anerkendende Forord, hvori det hævdes, at man ingensteder i Folkeforbundspagten træffer Spor af selv den *ringeste* Formindskelse af Medlemstaternes Souverænitet. Men allerede paa de første Sider af Höijers Fremstilling møder vi en lidenskabelig Fordømmelse af det absolute Souverænitetsbegreb,

ligesom det hævdes, at Folkeforbundet betyder, at Staterne for Fremtiden maa gjøre sig en mere modereret Forestilling om deres Souverænitet.¹ Dette er typisk for den vidtgaende Modsætning mellem Opfattelserne. I store Træk kan man sige, at Stillingen er den, at saavel Folkeforbundets Grundlæggere som de officielle Udtalelser i Taler og Skriftstykker i Genève har hævdet som en officiel Sandhed, at Souveræniteten ikke begrænses.² Hertil har ogsaa en Del af den rent videnskabelige Litteratur, der har behandlet Emnet, sluttet sig. Hyppigst har dog den Opfattelse været, at Staterne vel bevarer deres Souverænitet, men at Folkeforbundet i større eller mindre Omfang begrænser denne, medens kun enkelte har ment, at denne helt er overgaaet til Forbundet.³ Denne vidtgaende Forskel i Opfattelsen kan nu kun for en Del forklares gennem Modsætningen mellem den praktisk engagerede Statsmand, der af politiske Grunde forsvarer den ubeskaarne Souverænitet, fordi den almindelige politiske Opinion som nævnt ikke vil høre Tale om noget Indgreb i dette Dogme, og den heraf mindre paavirkede Videnskabsmand. Hovedsagelig kan denne Meningsdivergens kun forklares derved, at man trods den Selvfølgelighed, hvormed Souverænitetsbegrebet anvendes, ikke har gjort sig klart, hvad der menes dermed. Naar nu forskellige Forfattere, eller endog samme Forfatter, anvender dette Ord i flere forskellige, men ikke som saadan erkendte Betydninger, kan det ikke undre, at Resultaterne bliver modsigende. Vor Opgave bliver derfor først og fremmest at gøre os klart, hvad der egentlig menes med Souverænitetsbegrebet. Jeg maa bede mine Tilhørere følge mig i en Analyse af Souverænitetsforestillingen, der maaske vil forekomme lang og trættende, men uden hvilken det er helt hen i Vejret at give sig i Lag med Spørgsmaalet om Folkenes Forbunds Betydning for den statslige Souverænitet.

Som antydet viser Forholdet sig nu at være det, at den almindelige Souverænitetsforestilling er indre modsigelsesfuld, idet den

¹ Høijer, La pacte de la Société des Nations, 1926, XII—XIII, 1 og 7.

² Se Scelle, RGDIP 1927, 812. Se endvidere Udtalelser af Larnaude, Hymans, Léon Bourgeois, Cecil Hurst og Chamberlain sammenstillede hos Sukiennicki, La souveraineté des Etats, 1927, 297—99.

³ Se nærmere herom nedf.

hviler paa to med hinanden absolut uforenelige Opfattelser af Souveræniteten, der kort kan betegnes som henholdsvis *formal-kvalitativ* og *material-kvantitativ*. Jeg skal nu nærmere forklare, hvad jeg mener hermed, idet jeg tillader mig at gøre opmærksom paa, at den rette Forstaaelse af denne fundamentale Modsigelse i Souverænitetetsforestillingen er afgørende for Forstaaelsen af hele den følgende Udvikling.

En formal-kvalitativ Opfattelse af Souveræniteten foreligger, naar man taler om denne som den fundamentale Egenskab ved Statsmagten, eller ved Staten selv, der udtrykker dennes inderste retlige Væsen og derfor er afgørende for selve Statsbegrebet. Staten er nødvendigvis suveræn, og kun Stater er suveræne. Selvom man af historiske eller politiske Grunde taler om ikke-suveræne Stater, kan denne Talemaade dog ikke tilsløre den principielle retlige Forskel, der bestaar mellem suveræne og ikke-suveræne Retssamfund; kun de første er Stater i retlig Forstand.

Denne Opfattelse er *kvalitativ*, fordi den udtrykker ikke blot en Grads- men en Arts- eller Væsensforskkel mellem det suveræne og det ikke-suveræne Samfund. Souverænitet er ikke blot en Egenskab, der findes i særlig høj Grad i den suveræne Stat, men denne er forskjellig fra det ikke-suveræne Samfund, som Rødt er forskelligt fra Grønt.

Denne Opfattelse er endvidere *formal*, fordi den Kvalitet, der her er Tale om, bestemmes gennem en vis retlig Form eller Relation. Paa samme Maade som Egenskaben »ældre end» bestemmes ved Forholdet mellem to Aldre, uden at angive noget om disses absolute Størrelse, bestemmes Souverænitetsegenskaben ved Forholdet mellem Statsmagten og andre Magter eller Normer, uden at angive noget om disses absolute Indhold.¹ Det afgørende er den *Maade* hvorpaa, den *Form* hvori, Staten kan forpligtes, derimod ikke Forpligtelsens *Indhold*.

Efter denne Opfattelse er Souverænitet altsaa en Egenskab, der enten findes eller ikke findes, og som ikke taaler Gradbøjning som et Mere-eller-Mindre. Ligesom man enten er ældre end en

¹ »Die Souveränität ist ein logischer Relationsbegriff (wie oben, unten, rechts, links) ohne bestimmten Inhalt.«, J. Hatschek, Völkerrecht, 1923.

anden, eller ikke er det, er man enten souveræn eller ikke.¹ Naar f. Eks. Souverænitet bestemmes som Uafhængighed, er det klart, at enten er man uafhængig, eller ogsaa er man det ikke. Mellemformer eller Overgangsformer kan ikke tænkes. Heraf følger, at Souverænitet kun kan ophæves, men ikke formindskes, deles eller begrænses. Disse kvantitative Udtryk har simpelthen ingen Mening i denne Forbindelse.

En ganske anden Opfattelse af Souveræniteten foreligger derimod, naar man taler om Souverænitet, ikke som en Egenskab ved Statsmagten, men som denne selv, eller ihvertfald som dennes retlige Omfang. Souverænitet betyder efter denne Opfattelse den Staten retlig tilkommende Handlefrihed.

Denne Opfattelse er *kvantitativ*, fordi Souverænitet herefter er noget, der kan forefindes i større eller mindre Omfang, eftersom Handlefriheden er mere eller mindre begrænset. Den er endvidere *material*, idet Souverænitet herefter afhænger af Indholdet af de Normer, der bestemmer Statens Rettigheder og Pligter, hvorimod disses Form eller Tilblivelsesmaade er komplet ligegyldig.

Det er klart, at efter denne Opfattelse kan Souverænitet ikke være noget særligt for Staten. En Handlefrihed af et vist Omfang kan jo givetvis ikke være noget for Staten udmærkende. Lægger man Vægt paa, at Souverænitet betyder en umiddelbart af Folkeretten tildelt Handlefrihed, gaar man dermed over i en formal Betragtningensmaade, og bestemmer Staten efter dens Stilling i Systemet. Lægger man Vægt paa et vist Mindsteomfang af Handlefrihed, for at der skal foreligge en Stat, bliver Grænsen rent konventionel, ikke principiel. Vi er nødvendigvis ude i de flydende Overgange. Der kan herefter tænkes Stater, der er lige ved at være souveræne, der er $\frac{3}{4}$ -souveræne, $\frac{1}{2}$ -souveræne o. s. v. Souverænitet kan herefter ikke være et Udtryk for Statens inderste retlige Væsen. Efter denne material-kvantitative Opfattelse kan Statens Souverænitet begrænses, formindskes, men ikke ophæves, saalænge der overhovedet foreligger selv nok den ringeste retsskabende Myndighed.

¹ »Un État est souverain ou ne l'est pas: tertium non datur.», Makowski, La situation juridique du territoire de la Ville libre de Danzig, RGDIP, 1923, 189.

I den typiske, almindelige Souverænitetetsforestilling sammenflyder nu begge disse to med hinanden uforenelige Betragtningmaader. Man fastholder Grundtanken i den kvalitative Opfattelse, nemlig at Souverænitet er det for Staten væsentlige, det, den ikke taaler at miste uden at ophøre at være Stat i sand Forstand. Men tillige gaar man ud fra, at Souverænitet afhænger af den materielle Retsstilling, der bestemmer Statens Frihed og Pligter, saaledes at et vist Indgreb i Handlefriheden muligvis kan ophæve Souveræniteten. Det vil sige, man fastholder tillige Grundtanken i den kvantitative Opfattelse. Det er nu klart, at denne Sammenblanding er modsigende og meningsløs. Enten er Souverænitet en Kvalitet, eller den er en Kvantitet, men ikke begge Dele paa en Gang. Af denne Sammenblanding følger meningsløse teoretiske Konstruktioner, saaledes f. Eks. den sædvanlige Besvarelse af Spørgsmaalet om Folkeforbundets Betydning for Staternes Souverænitet: man er ivrig for at hævde, at Staterne *bevarer* deres Souverænitet, samtidig med at man indrømmer, at denne *begrænses*. Man overser herved, at de to Udtryk hviler paa helt forskellig Opfattelse af, hvad Souverænitet er. Det første Udtryk peger tydelig tilbage paa den kvalitative Opfattelse, hvorefter Souverænitet er noget, der enten haves eller ikke haves, bevares eller tabes. Det andet Udtryk peger derimod paa den kvantitative Bestemmelse.

Denne Sammenblanding er ikke blot teoretisk meningsløs, men ogsaa praktisk-politisk i højeste Grad farlig og skadelig, idet den muliggør en politisk Agitation, der gennem Begrebsforvirringen giver visse politiske Postulater en Vægt, der ikke tilkommer dem.¹

¹ I den i de senere Aar opstaaede righoldige Literatur, der kritisk har vendt sig mod Souverænitetetsbegrebet, er det ofte blevet hævdet, at dette Begreb ikke blot er falsk, men tillige skadeligt og en Hindring for Fremskridt. »Le principe de la souveraineté des États est en opposition avec l'évolution du monde moderne; il maintient la société des peuples en état d'anarchie, entrave l'organisation de la paix et sape le base même du droit international. Celui-ci ne se corrigera de ses insuffisances et de ses contradictions qu'en rejetant définitivement cette notion périmée», Morellet, RGDIP, 1926, 119; »Es ist erstaunlich, wieviel Unheil diese Lehre angerichtet hat», Schubert, Völkerbund und Staatssouveränität, 1929, 19. Se endvidere: Delos, RGDIP, 1927, 514; Politis, The new Aspects of International Law, 1928, 6; Bisschop, British Yearbook of int. law, 1921—22, 122; Höijer, a. St. 1 f.; Scelle, Le pacte, 94;

Den nationalistiske Agitation imod Paatagelsen af visse folkeretlige Forpligtelser, f. Eks. de der opstaar ved Indtræden i Folkeforbundet, vil i Souverænitedogmet finde et egnet Agitationsmiddel. Man stiller Sagen op, som om denne kvantitative Forøgelse af Statens Forpligtelser vilde medføre en Krænkelser af, et Indgreb i, en Op-hævelse af Statens Souverænitet forstaaet som en principiel-kvalita-tiv Forandring af Statens retslige Status. Man maskerer Gradsfor-skellen som en Artsforskell og formaar herved at sætte de nationale Lidenskaber i Bevægelse paa særlig effektiv Maade. Det har anden Vægt at sige: dette er en Krænkelser af vör Souverænitet!; vi vil der-ved ophøre at være uafhængige! o. s. v., end blot at sige: dette vil betyde en Forpligtelse af videregaaende Omfang, end vi synes for-eneligt med vore Interesser at indgaa paa. Souverænitedogmet forestil-lingens indre Uklarhed kan udnyttes i demagogisk Øjemed. Agita-tionen i Amerika imod Antagelse af Wilsons Pagt er et størstilet Eksempel herpaa. Senator Lodge, Lederen af Oppositionen, erklæ-rede med Pathos i Senatet, at dersom Amerika ratificerede Pagten, havde det ophört at være en souveræn Nation og var blevet en Vasalstat.¹

og Garner, RDILC, 1925, 54. Ofte gør der sig dog en vis Uklarhed gældende. Paa den ene Side kan Souverænitedogmet og -læren som Beskrivelse og For-klaring af visse faktiske Forhold vel være falsk, men aldrig som saadan skade-lig. Paa den anden Side kan det ikke videnskabeligt hævdes, at Souverænitedog-mets principper som Udtryk for en vis statsegocentrisk, folkeretsfjendtlig, politisk Tendens er »falsk» eller skadelig. Om man sympatiserer med den nationalis-tiske, isolerede Magtstat, der saa vidt muligt er sig selv nok, eller med den internationalistiske Samhørighed og gensidige Indordning bliver til syvende og sidst et personligt Spørgsmaal, der falder udenfor Videnskabens Kompetence. Derimod er det Videnskabens Ret, ja dens hellige Pligt, at protestere, naar den politiske Tendens, som det er paavist, søger at vinde Støtte i Forestillinger, der er falske, og derved i Sandhedens Navn søger at give sig en Autoritet, der ikke tilkommer den.

¹ Udtalelsen angik direkte Emigrationsspørgsmaalet: »The right to say who shall come into a country is one of the very highest attributes of sovereignty. If a nation cannot say without appeal who shall come within its gates and become a part of its citizenship it has ceased to be a sovereign nation. It has become a tributary and a subject nation, and it makes no difference whether it is subject to a league or to a conqueror.», Tale holdt i Senatet 12. Aug. 1919, se Lodge, The Senate and the League of Nations, 1925, 394. Den amerikanske Agitation frembyder iøvrigt udsøgte Eksempler paa national Arrogance og Mangel paa international Samhørighedsfølelse, omend maskeret som en højere

Den foregaaende Analyse har vist, at der i den almindelige Souverænitetstestning indgaar to hinanden modsatte Opfattelser af Souverænitetsens Væsen. Heraf følger, at skal man med Mening

Form for Interesse for Verdens Velfærd. Der findes i samme Tale af Lodge en Passus, der er saa karakteristisk for en vis Form for amerikansk Mentalitet og Talekunst, der er velkendt gennem Sinclair Lewis Skildringer, at jeg ikke vil undlade at anføre den. Lodge siger: »I will go as far as anyone in world service, but the first step to world service is the maintenance of the United States. You may call me selfish if you will, conservative or reactionary, or use any other harsh adjective you see fit to apply, but an American I was born, an American I have remained all my life. I can never be anything else but an American, and I must think of the United States first, and when I think of the United States first in an arrangement like this I am thinking of what is best for the world, for if the United States fails the best hopes of mankind fail with it. I have never had but one allegiance — I cannot divide it now. I have loved but one flag and I cannot share that devotion, and give affection to the mongrel banner invented for a league. Internationalisme, illustrated by the Bolshevik and by the men to whom all countries are alike provided they can make money out of them, is to me repulsive. National I must remain, and in that way I, like all other Americans, can render the amplest service to the world. The United States is the world's best hope, but if you fetter her in the interests and quarrels of other nations, if you tangle her in the intrigues of Europe, you will destroy her power for good and endanger her very existence. Leave her to march freely through the centuries to come as in the years that have gone. Strong, generous, and confident, she has nobly served mankind. Beware how you trifle with your marvelous inheritance, this great land of ordered liberty, for if we stumble and fall, freedom and civilization everywhere will go down in ruin.» Lodge, a. St., 408—09. — Det er et sorgeligt Faktum, at den amerikanske Opinion indirekte har præget Folkeforbundspagten. De Bestemmelser i denne, der gaar videst i Retning at reservere den nationale Souverænitet, især Klausulen i Art. 15 Stk. 8, blev indsat for at købe den amerikanske Opposition. De blev saaledes en Købesum uden Valuta. — Nu maå det billigvis indrømmes, at man ikke med samme Ret kan vente international Forstaaelse af Amerika som af de europæiske Stater. Amerika er faktisk ikke i samme Grad solidarisk forbunden med Europa, som de europæiske Stater indbyrdes: Monroedoktrinen er Udtryk for dette Faktum. Dette belærer os om, at det er sikrere at basere Agitationen for Verdensfreden paa den velforstaaede Egeninteresse end paa Wilson'ske Retfærdighedsideal. Desværre er det endnu almindeligt at se Kravet om internationalt Samarbejde og »Suverænitetens Begrænsning» begrundet i naturretlig-moralske Forestillinger og ikke i Hensynet til virkelige Interessekomplekser. Man griber tilbage til den naturretlige Forestilling om en individuel Handlefrihedssfære bestemt ved Hensynet til andres lige Ret. »Chaque souveraineté n'est maîtresse de ses actes que tant qu'ils ne portent pas atteinte aux droits égaux et primaires des autres membres de la communauté internationale», Højjer, Le pacte, 7, jff. 18—20, hvor Forf. paaheraaber sig »les principes du droit rationnel ou théori-

behandle Problemet om Folkenes Forbund og Staternes Souverænitet, maa dette nødvendigvis opløses i to af hinanden uafhængige Problemer bestemt ved de to forskellige Opfattelsesmaader af Souverænitetsbegrebet.

Vi vender os først til den *material-kvantitative* Opfattelse. Souverænitet er herefter, som vi har set, ikke nogen særlig Egenskab eller Kendetegn for Staten, men bare et andet Udtryk for den Staten tilkommende Handlefrihed.¹ Denne kan være større eller mindre, men dette betyder ingen principiel Forskel. Ud fra denne Opfattelse kan Spørgsmaalet, om Indtræden i Folkeforbundet medfører en Begrænsning i Souveræniteten, daarligt besvares andet end bekræftende, nemlig f. s. v. man overhovedet antager, at der derved opstaar visse retlige Forpligtelser for den indtrædende Stat. Dette er det imidlertid umuligt at benægte, medmindere man overhovedet benægter Folkerettens Retskarakter. Da jeg dog ikke i nærværende Foredrag kan optage dette fundamentale Punkt til Drøftelse, skal jeg blive staaende ved Paastanden om, at Souveræniteten begrænses. De Argumenter man har anført mod, at Folkeforbundet berører den statslige Souverænitet, har da ogsaa allesammen haft Referens til det formale Souverænitetsbegreb og skal derfor først behandles i Forbindelse med Omtalen af dette, hvortil vi nu gaar over.

Idet vi gaar over til den *kvalitativ-formale* Betragtningssmaade, gaar vi dermed over til det centrale i den Problemgruppe, der histo-

que» og »la loi morale». »La souveraineté n'est illimitée qu'en tant qu'elle agit dans son domaine propre, conformément à ses fins et sans porter atteinte aux droits d'autrui», Dupuis, Les rapports des grands puissances, 1921, 494. I samme Aand Garner, RDILC, 1925, 41. — Medens man ellers forlængst i Retsfilosofiens Historie har indset, at dette Princip om Hensynet til andres lige Ret er aldeles intetsigende, lever man endnu højt paa det i Folkeretten. Det tragiske er, at disse naturretlige Forestillinger oftest virker lige modsat de paagældende Forfatteres gode Hensigter. I den her anførte Tankegang ligger saaledes tydeligt, se især Citatet af Dupuis, Spiren til Læren om domaine réservé, der, som vi skal se, danner en af de største Hindringer for Folkerettens Udvikling.

¹ Mig bekendt forekommer ganske vist ingen Definition, der udtrykkelig bestemmer Souverænitetsbegrebet paa denne Maade, men denne Betydning ligger til Grund i alle Tilfælde, hvor der tales om en Begrænsning o. s. v. af Souveræniteten. Det er næppe for meget sagt, at i den praktisk-politiske Terminologi anvendes Ordet Souverænitet fortrinsvis i denne Betydning.

risk er overleveret omkring Souverænitetsproblemet. Dette har altid kredset omkring Statens Væsen og Begreb. Det egentlige Souverænitetsproblem, saaledes som det fremgaar af den historiske Tradition, er derfor dette: er det muligt at angive et formalt-retligt, kvalitativt Kriterium for den Retsfigur, vi plejer at kalde Stat? Da nu et formalt-retligt Kriterium er det samme som en Bestemmelse efter Statens Stilling i Forhold til det samlede Retssystems øvrige Trin, eller dette som Helhed, kan Souverænitetsproblemet ogsaa formuleres saaledes: *Er det muligt at bestemme den Retsfigur, vi plejer at kalde Stat, gennem dens Stilling indenfor det samlede Retssystem?* Vi skal nu betragte de forskellige Forsøg, man har gjort paa at besvare dette Spørgsmaal bekræftende, d. v. s. det samme som at bestemme et formalt Souverænitetsbegreb.

Den mest nærliggende Tanke er nu den, at bestemme Souveræniteten som den Egenskab ved en Retsorden, at den betragtet i sin Helhed udtømmende rummer alle Betingelser for sin egen Gyldighed, d. v. s. er en *absolut højeste Ordning*, der ikke begrundes i, betinges af, eller begrænses af nogen uden for den selv liggende, højere Norm, d. v. igen sige, at vedkommende Retsorden udgør en højeste Enhed, der ikke selv indgaar som Delordning i en større Helhed, men som derimod vel indenfor sig rummer underordnede Delordninger. Kommunen, den autonome Provins, den ikke-souveræne Stat er saadanne Delordninger indenfor den souveræne Stats Helhed. Ofte træffer man nu ogsaa Souverænitet defineret paa en Maade, der stemmer hermed,¹ selvom, som vi senere skal se, den

¹ Souverænitetstæren fandt sin klassiske Udformning i tysk Statsret i det 19. Aarh. Som Hovedrepresentant kan nævnes Jellinek. Senere opstod en omfattende Speciallitteratur, der paa forskellig Vis gjorde det traditionelle Begreb til Genstand for Kritik. Her kan især nævnes Krabbe, Duguit og Kelsen. Politis mener endog, man kan sige, at Souverænitetsbegrebet nu er et overvundet videnskabeligt Begreb, der kan sammenlignes med de Stjerner, der skønt forlængst udslukte dog endnu sender deres Lys til vore Øjne. (*Limitations de la souveraineté, Recueil des Cours, 1925, 10.*) Dette turde dog være for optimistisk, da det klassiske Souverænitetsbegreb endnu spiller en ikke ubetydelig Rolle, dér hvor det kan gøre størst Skade, nemlig i den akademiske Lærebogslitteratur. (Klassisk orienterede Definitioner hos v. Litz, Fauchille, Waldkirch, Gjelsvik, Hold v. Verneck m. fl.) Dette hænger maaske sammen med, hvad man kunde kalde den typiske »Lærebogsforfattermentalitet», der bestemt af Hensynet til en vis elementær-anskuelig Letfættelighed ofte søger Tilknytning til de overleverede tilvante Tænkemaader.

virkelige Tanke er en anden. Men det er klart, at Souverænitet i denne Forstand umulig kan være en Egenskab ved det, vi plejer at kalde Stater. For det første er Souverænitet i denne absolutte Forstand uforenelig med Staternes Underkastelse under Folkeretten. Og selvom man nu vilde forsøge at komme uden herom ved simpelt ved at benægte Folkerettens Retskarakter — et Argument, jeg ikke her vil komme nærmere ind paa — gælder det for det andet, at dette absolutte Souverænitetsbegreb overhovedet er uforeneligt med Forestillingen om en Flerhed af koordinerede Stater, en Forestilling, som ihvertfald ingen har villet forkaste. Det er nemlig klart, at tænker man sig en Flerhed af koordinerede souveræne Magter, maa man nødvendigvis ogsaa tænke sig retlige Grænser for disses Magtomraade indbyrdes. Man plejer i store Trak at bestemme disse Grænser gennem den hver Stat tilkommende Territorial- og Personalthøjhed. Men allerede hermed er der altsaa draget Grænser, sat Betingelse for den Magt, der skulde være ubegrænset, ubetinget. Allerede disse Kompetenceregler er en Folkeret in nuce, ingen vil kunne benægte, der antager en Flerhed af Stater. En højeste Ordning er kun tænkelig som en eneste Ordning. Som bekendt har Jellinek forsøgt at komme uden om denne fatale Konsekvens og at forene Folkerettens Mulighed med den absolutte Souverænitet gennem den berømte Lære om Staternes Selvforpligtelse. Folkeretten bliver til gennem Overenskomst mellem de souveræne Stater. Disse er vel bundne, men kun ved deres egen Vilje, er altsaa stadig selvbestemmende eller souveræne. Denne Læres Uholdbarhed maa anses for tilstrækkeligt godtgjort.¹ Man kan kort henvise til, at den er tvetydig. *Enten* maa man gøre Alvor af, at Forpligtelsens Eksistens *kun* er betinget af den egne Vilje, men i saa Fald foreligger ingen virkelig Forbundethed, ingen virkelig Folkeret. Denne er blot ydre Statsret. (Saaledes de konsekvente Folkeretsnægtere.) *Eller* man gør Alvor af den folkeretlige Forpligtelse, saaledes at man ikke ensidigt kan ophæve den med en anden indgaaede Forpligtelse. Men i saa Fald udgøres den folkerettsættende Instans netop heller ikke af den egne Vilje, men af en anden Instans

¹ Om Selvforpligtelse i Almindelighed, se Ross, *Théorie der Rechtsquellen*, 1929, 120, 302, 352, m. fl.

bestaaende af Foreningen af to saakaldt souveræne Viljer. Der er da en Instans over den statslige, Staten er ikke mere souveræn. Det absolutte Souverænitetsbegreb er saaledes aldeles uforeneligt med Virkeligheden.

Imidlertid er det kun en overfladisk Kritik, der bliver staaende ved Paavisning af Umuligheden af et absolut Souverænitetsbegreb.¹ Det er egentlig ingeniørlig Mening med Souverænitetslæren at ville fornægte Eksistensen af en Folkeret. Virkelig Forstaaelse af Souverænitetslæren vinder vi først, naar vi har fundet de Forudsætninger, ud fra hvilke det kan forklares, at man er kommet til Forestillingen om den souveræne Magt som en højeste, uafhængig Magt, der dog samtidig staar under Folkerettens Normer. Hvilke er disse Forudsætninger?

Et Fingerpeg til Besvarelse af dette Spørgsmaal ligger i de Udtryk, der almindeligvis benyttes i Souverænitetslæren. Det hedder regelmæssig, at Statsmagten er den højeste *Magt, Autoritet, Befalingsmyndighed* eller lign. Derimod bruges ikke saadanne Udtryk som, at det statslige Retssystem indeholder en højeste *Norm*, udtømmende angiver sine egne *Gyldighedsbetingelser*, eller lign. Dette hænger sammen med, at Souverænitetslæren er opstaaet ud fra en helt anden Opfattelse af Rettens Væsen end den, hvorefter Retten er et ideelt Normsystem, eller blot en i en upersonlig Ideologi grundet Socialmekanik. Vil vi fatte, hvad man virkelig har tænkt i Souverænitetsbegrebet, kan det derfor ikke nytte at tolke det ud fra disse Forudsætninger, vi maa gaa tilbage til en helt

¹ Desværre maa det hævdes, at dette i Almindelighed gælder om den omfattende Litteratur, der i de senere Aar har gjort Souverænitetsbegrebet til Genstand for Kritik. Man mener, at Opgaven er til Ende, naar man har paavist, at en absolut Ubundethed er uforenelig med Virkeligheden og med vor Tids praktiske Behov af folkeretlig Organisation. Naar saaledes Laski, *A grammar of politics*, 2. ed. London 1930, skriver Side 65: »In such an aspect the notion of an independent sovereign State is, on the international side, fatal to the well-being of humanity. The way in which a State should live its life in relation to other States is clearly not a matter in which that State is entitled to be the sole judge. . . . The common life of States is a matter for common agreement between States. . . . It is enough, for the moment, to postulate the disappearance of State-sovereignty as the conditions without which the life of reason is impossible to States.», er det tydeligt, at Forfatteren kun kan have haft et med enhver Folkeret uforeneligt, absolut Souverænitetsbegreb for Øje.

anden Opfattelse af Rettens Væsen. Denne Opfattelse, der var eneherskende da Souverænitetslæren udvikledes, og som endnu er meget almindelig, gaar i Korthed ud paa følgende. Retten anses som Udtryk for en Vilje, der som Befalinger udgaar fra en vis højeste Magt i Samfundet. Denne Magt har tre Egenskaber. For det første er den en og udelelig, d. v. s. den tænkes som Enheds-subjekt, som Bærer af en Enhedsvilje. Den er højeste deciderende Myndighed, der ikke kender nogen anden Mening ved Siden af sin. For det andet er den højeste fysiske Magt, der garanterer Gennemførelsen af sin Vilje og ikke ved Siden af sig kender nogen modstaaende Magt. For det tredje er den *Autoritet*, d. v. s., den besidder selve den mystiske Kraft, der gør, at dens Befalinger ikke er blot Befalinger, men forpligtende. Alle disse Forestillinger er forenede i Forestillingen om en højeste *Herskermagt*. Det er nu ikke svært at se, at denne Opfattelse af Rettens Væsen, der er tilbleven under Trykket af Staten som absolut Kongedømme af Guds Naade, er falsk og beror paa overtroiske Forestillinger. Den er falsk, fordi det er umuligt at paavise noget virkeligt Subjekt, hvis Vilje er Retten, og fordi det er umuligt noget Sted at paavise et fysisk Magtcentrum, der behersker al anden Magt, og hvorfra Retten skabes. Magt betyder psykologisk Motivationsevne, og denne beror netop hovedsagelig paa Retsordenen og gaar ikke forud for denne. Den Magt, der repræsenteres af Hær og Politi, Dommer og Foged, beror jo netop paa, at disses Handlinger bestemmes gennem Retsforestillinger. Den er endelig overtroisk, fordi den hviler paa Antagelsen af en mystisk Kraft til at forpligte. Men det er i denne Sammenhæng i og for sig ikke denne Opfattelses Falskhed, det kommer an paa, men dens Evne til at forklare Souverænitetslæren. Sagen er den, at da man med dette Billede af Rettens Væsen traadte hen til Folkeretten, kunde det ikke umiddelbart anvendes. Man fandt dér ikke nogen øverste deciderende, magtfuld, autoritativ Vilje. Den fra Enevældens Tid stammende Opfattelse af Retten som en Befaling, der uden den forpligtedes Medvirken udgaar fra en autokratisk Vilje, passede ikke paa Folkerettens formentlig kontraktmæssige Karakter. Man taler uvilkaarligt ikke om en Befaling, naar den forpligtede selv medvirker ved Normens Tilblivelse. Man antog derfor ingen Autoritet eller

Kraftkilde over Staten, Staten var højeste forpligtende Myndighed. For dog at forklare Folkerettens forpligtende Kraft, maatte man aflede denne af Statens egen Kraftkilde. Kun ud fra disse metafysiske Forudsætninger bliver der indre Mening i Selvforpligtelseskonstruktionerne. *Suveræniteten bliver altsaa principielt Udtryk for selve den Herskermagten tilkommende mystiske Kraft til at forpligte.*¹

¹ Hele denne Opfattelse, hvorefter Retten ikke er Udtryk blot for en vis faktisk Samfundsmekanik, men for visse oversanselige Kraftvirkninger, der ytrer sig i Forpligtelser, stammer, som Prof. Hägerström glimrende har paavist (Der römische Obligationsbegriff, 1927), fra primitiv romersk Overtro, og er naturligvis den rene Metafysik. Der kan nu — selv uden indgaaende Kendskab til Souverænitetsforestillingerernes Historie — ikke være nogen Tvil om, at saadanne metafysiske Forestillinger fra Begyndelsen har spillet en dominerende Rolle. De ytrer sig i Tanken om en *Bærer* af Souveræniteten, hvad enten man nu paa religiøst Grundlag ser denne i Fyrsten, eller man med Rousseau og andre gør Folket, d. v. s. i sidste Instans den individuelle Vilje, til den egentlige Kraftkilde. Det sidste svarer til Teorien om Individets etiske Autonomi, bagved hvilken der netop ligger Forestillingen om, at denne mystiske Kraft til at binde ikke kan hvile noget andet Steds end hos Individet selv. Den samme mystiske Tankegang gaar igen hos Positivisternes i Læren om Statsmagten som en oprindelig Herskermagt af egen Ret og kan paa mangfoldige Maader spores selv hos de mest moderne Forfattere. Naar saaledes Redslob skal forklare den Magt, som Folkeforbundet udøver i Danzig og Mandatlandene, lærer han, at dette ikke er nogen ny Statsmagt, men kun et Udflod af Medlemstaternes nationale Statsmagter. Man kan, hedder det, i et Statsforbund iagttage to Slags Magter. Først den organisk nationale, der udvikler sig paa det nationale Statsgebete, er Staten iboende, er selve dennes Sjæl, Nøglèn til dens Eksistens. Men det kan hælde, at denne selvherlige Magt, der spirer i Statens lukkede Have, gaar over dennes Mure, forener sig med en anden organisk Magt og saaledes forenet lancerer sig ud i den Verden, der ligger udenfor de paagældende Statsgebeter. Denne Kraft betegner Redslob som domination latérale, eller domination rayonnante, eller domination extra-périphérique (Redslob, Théorie de la Société des Nations, 1927, 130—31). Det er ikke svært at se, at denne Konstruktion slet ikke prætenderer at være en blot Beskrivelse af visse Retsforhold, men tværtimod en mystisk Forklaring af, hvorledes disse Retsforhold bliver til, hvad det er for en Kraft, der ytrer sig i dem. Andre Forfattere griber til den gamle Sondring mellem nudum jus og facultas agendi, mellem Retten som den blotte Kraftkilde og Evnen til at udløse og beherske Kraften. Saaledes skal Tyskland stadig besidde Souveræniteten i Mandatlandene, men kun som nudum jus. Omvendt skal Danzig, skønt den i det væsentlige udøver Souveræniteten, ikke besidde denne selv som Ret, der derimod skal tilkomme Polen. Saadanne Konstruktioner er, som man let vil forstaa, ikke blot dumme, men velegnede som Vehikel for politiske Postulater. (Corbett, Br. Yearbook of int. law, 1924, 127;

Vi er nu naaet saa vidt, at vi forstaaer den virkelige Mening med Souverænitetetsbegrebet. Dette er egentlig af metafysisk Natur, men fører anvendt paa Virkeligheden til en vis real Sondring. Den metafysiske Opfattelse fører til Sondringen mellem Herskabsret, der beror paa Autoritet, og Aftaleret, der ikke beror paa nogen ny, højere Autoritet, men udledes af de kontraherende Parters egen Autoritet. Den reale Betydning af Begrebet bliver derfor, at souveræne Stater er saadanne *Retsordninger, der over sig kun kender Aftaleret, ikke Herskabsret*. Er en Ordning begrænset paa anden Maade end gennem Aftale, er den ikke souveræn. Det er da i Virkeligheden ogsaa dette, der realt menes, naar det siges, at Souverænitet betyder Uafhængighed eller udelukkende Bundethed

Gonsiorowski, Société des Nations, 1927, I, 314; Makowski, RGDIP, 1923, 189—90, 194.)

Spørgsmaalet om Danzigs retlige Status har fornylig været forelagt den permanente internationale Domstol til Behandling. I Anledning af Danzigs Ønske om at tiltræde den internationale Arbejdsorganisation blev Domstolen afæsket en »advisory opinion» angaaende Spørgsmaalet »whether the special legal status of the Free City of Danzig is such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organisation?». Under Proceduren, hvor Fristaden Danzig repræsenteredes af Professor Erich Kaufmann, Berlin, og den polske Regering af Professor Szymon Rundstein, gik især Danzigs Repræsentant ind paa Spørgsmaalet om Danzigs Souverænitet som et Forhold af Betydning for Afgørelsen af det foreliggende Spørgsmaal. (Se uofficiel Communiqué 1930 Nr. 448.) Det maa med Glæde erkendes, at Domstolen i sin Afgørelse af 26. August 1930 ikke indlød sig paa denne Opfordring til Konstruktionsjurisprudens, men baserede sin Afgørelse udelukkende paa en Fortolkning af de relevante Tekster (især Versailles Traktaten Art. 102—04), uden at tage Stilling til Konstruktionsspørgsmaalet: Souverænitet eller ikke.

At imidlertid Souverænitetetsbegrebet kan give Anledning til en Konstruktionsjurisprudens, der tilslører eller maaske endog fortrænger de reale Hensyn, fremgaar af Dom afsagt d. 30. Nov. 1923 af The Supreme Court of South Africa, se British Yearbook of int. law, 1925, 211. Spørgsmaalet var her, om en Indbygger i Syd-Vest Afrika, tidligere tysk Koloni, nu regeret af England under Mandat fra Folkenes Forbund, kunde gøre sig skyldig i Højforrædderi, og da mod hvem. I Stedet for kort og godt at sige, at Straf er nødvendig for at kunne opretholde Ro og Orden, afgjorde Domstolen dette Spørgsmaal paa Grundlag af en konstruktiv Undersøgelse af, om den britiske Regering kunde siges at besidde den for Begrebet *crimen majestatis* nødvendige *majestas* (Souverænitet). Uden videre at henvise til, at den sunde Fornuft trods juridiske og metafysiske Konstruktioner dog altid vil garantere et fornuftigt Resultat, turde være altfor optimistisk og i Strid med Erfaringerne fra Privatrettens Omraade.

gennem egen Vilje,¹ selvom denne Sprogbrug, paa Grund af at den tillige skal give Udtryk for den metafysiske Forestilling om en øverste Herskabsmagt, realt er misvisende. Man hæfter sig ved, at den souveræne Stat ikke mod egen Vilje kan bindes af en *ny* Kontrakt, men overser, at den meget vel mod egen Vilje ikke kan løses fra en *allerede eksisterende* Kontrakt.

At denne Tolkning af Souverænitetsbegrebet ikke er fri Fantasi, men rammer dettes inderste Tankeindhold, fremgaar deraf, at paa det Punkt, hvor Souverænitetsbegrebets Mening bliver stillet paa Prøve, nemlig i Læren om Statsforbindelserne, specielt Folkeforbundet, træder denne Betydning klart frem. Som vi snart skal se, er det Kriterium, hvortil man under forskellige Former vender tilbage, dette: er den Ordning, der forpligter Staten, stiftet ved frivillig Overenskomst, saaledes at den atter kan ophæves paa samme Maade, kort sagt beror dens Gyldighed paa Overenskomst, eller ej? Er det første Tilfældet, ophæves Souveræniteten ikke. Er det andet Tilfældet, er der derimod opstaaet en ny souveræn Overstat.

Et helt andet Spørgsmaal er nu, om den reale Sondring, der saaledes kommer til Udtryk i Souverænitetslæren, virkelig ogsaa er den rette, d. v. s., om det virkelig er denne rent formale Sondring efter Gyldighedsgrundlaget for de forpligtende Normer, der udtrykker Forskellen mellem det, vi plejer at kalde en *Stat* i Mod sætning til ikke-statslige Retssamfund. Allerede denne Læres Udspring af en metafysisk Sondring mellem Herskabsret og Aftaleret lader formode, at den er falsk. Naar man kommer til Virkeligheden med en urigtig Forestilling om Rettens Væsen, hindres man derved i at faa Øje paa de virkelige ejendommelige Forskelle. En forkert Teori er som et Par falske Brillor, der faar en til at opfatte Virkeligheden skævt. At det nu umuligt kan være dette rent formale Forhold, de forpligtende Normers Gyldighedsgrundlag, der er afgørende for Statens Væsen, fremgaar af følgende Argumenter. For det første er det aldeles umuligt ganske at se bort fra *Indholdet* af den forpligtende Ordning. Dette Punkt skal yderligere belyses

¹ Se senest J. de Louter, Völkerbund und Souveränität, Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, 1223: »Völkerrechtlich bedeutet Souveränität Unabhängigkeit, also einen negativen Begriff, Gebundenheit ausschliesslich durch den eigenen Willen, und zwar wiederum Rechtsgebundenheit».

senere under Omtale af Statsforbindelseslæren. For det andet er Kriteriet udflydende, nemlig dersom Samtykket gives indirekte og abstrakt til en vis Ordning, hvorefter der i det konkrete kan træffes Beslutninger der ikke kræver Samtykke (Delegation). Endelig er Staterne faktisk i stort Omfang bundet af Regler, hvortil de ikke har givet Samtykke, da det nemlig er en ren og skær Fiktion at betragte alle folkeretlige Regler som tilblevne ved Overenskomst. Herom mere senere.

Men hvad er det da, der er afgørende for vor Retsopfattelse af Staten? Man kunde maaske her tænke paa det Forhold, at Folkeretten ikke besidder organiserede Magtapparater, og definere Staten som den højeste med saadanne Magtapparater udstyrede Retsorden. Jeg tror dog næppe dette Forhold er afgørende. Selvom vi tænkte os Folkeretten udstyret med visse Magtapparater, f. Eks. en international Hær, der i visse Tilfælde kunde gribe ind overfor Staterne, vilde vort nuværende Billede af en Række koordinerede, under Folkeretten staaende Stater ikke principielt forrykkes. Der vilde blot være givet de folkeretlige Forpligtelser større Vægt. Saavidt jeg kan se, ligger det afgørende Forhold paa et andet Omraade. Vort hidtidige Retsbillede beror paa, at Folkeretten hidtil faktisk, men aldeles ikke begrebsnødvendig, *kun har forpligtet Staterne, ikke Individerne som saadanne umiddelbart*. Tænkte vi os en Folkeret, der i udstrakt Omfang umiddelbart forpligtede Folkeretssamfundets Borgere, vilde — uanset Ordningens kontraktmæssige Karakter — vort nuværende Retsbillede af en Række under Folkeretten staaende koordinerede Stater i høj Grad udvidskes. I samme Omfang, som den materielle og umiddelbare Retsdannelse ikke blot er opdelt horisontalt paa en Række koordinerede Instanser, men ogsaa vertikalt, vil Forestillingen om en Stat over Staterne opstaa, og Statsbegrebet udvidskes. Forbundsstaten, hvor der finder saavel en Forbundslovgivning som en Enkeltstatslovgivning Sted, danner Prototypen for denne Udvikling. En saadan international Retsdannelse, der umiddelbart forpligtede Individerne, er ingeniunde nogen Utopi. Der kræves jo hertil ikke engang et Verdensparlament og Lovgivning i sædvanlig Forstand. Den kan udmærket blive til paa sædvanlig Maade ved folkeretlig Traktat. Det eneste der kræves for at tale om en virkelig folke-

retlig Forpligtelse, er Tilstedeværelsen af folkeretlige Magtapparater. Men disse behøver ingenlunde at være af militær Art, men blot af almindelig politimæssig Art. Forøvrigt er ikke Ordningens praktiske Mulighed, men kun dens teoretiske Tænkkelighed afgørende i denne Sammenhæng, nemlig til Bestemmelse af, hvad der er afgørende for vor Forestilling om Staten.

Det fremgaar heraf, at den Virkelighed, man har haft for Øje, men udtrykt fejlagtigt i Souverænitetslæren, er den at efter den faktiske Retstilstand, som har hersket siden Udgangen af Middelalderen, betegner man som *Stater de relativt højeste Instanser indenfor det samlede Retssystem, der udøver en omfattende material og umiddelbar retsskabende Virksomhed, samt de derunder subordonerede Retsordener. Material* betyder, at den retsskabende Virksomhed ikke udtømmer sig væsentlig i at delegere den retsskabende Magt til andre Instanser. *Umiddelbar* betyder, at Individerne umiddelbart forpligtes, og ikke blot et andet retsskabende Organ. Men heraf følger som en yderst vigtig Konsekvens, at *Stats- eller Souverænitetsbegrebet ikke er et retslogisk eller principielt Begreb, der kan bestemmes simpelthen ved Angivelsen af en vis Stilling indenfor Systemet*, det være sig nu Stillingen som den højeste, den næsthøjeste Ordning, som den, der umiddelbart er undergivet Folkeretten eller paa nogen anden lignende Maade. Der er intet i Vejen for at tænke sig, at den umiddelbare og materiale Retsdannelse kan finde Sted i flere hinanden over- och underordnede Trin. Derved vil Statsbegrebet saa at sige opløses og fordele sig paa en Række Instanser. Folkeret og Statsret vil glide umærkeligt over i hinanden. Dette vil sige, at Staten kun kan bestemmes som en *positivretlig Type, der forekommer i den nuværende Retstilstand, men som ingenlunde besidder retlig Nødvendighed*. Statsbegrebet giver et Billede af den nuværende Retstilstand, hvor den umiddelbare og materiale Retsdannelse sætter ind paa et bestemt Trin. Da jeg ikke tør forudsætte, at mit Arbejde om Retskildernes Teori er almindelig kendt af denne Forsamling, tillader jeg mig at gøre opmærksom paa, at den her fremsatte Teori om Staten er ganske ensdannet med min i nævnte Arbejde fremsatte Teori om Loven som Type indenfor det statslige System.¹

¹ Ross, Theorie der Rechtsquellen, 375.

en Forbundsstat grundende Forfatning. Der er intet i Vejen for, at Indholdet af den Statsforbundet stiftende Overenskomst kan give Delstaterne en i Forhold til Helheden stærkt afhængig og begrænset Stilling, ligesom der omvendt heller intet er i Vejen for at tænke sig, at den Forbundsstat grundende Forfatning materielt giver Delene en yderst selvstændig Stilling. Det er kort sagt umuligt fra den formale Stiftelsesmaade at slutte noget som helst om den materielle Retsstilling, der bestemmer Delenes Stilling inbyrdes og i Forhold til Helheden, og dog er det for en stor Del netop dette, man har haft for Øje og ikke kan undgaa at have for Øje i Læren om Statsforbindelserne. Ganske tilsvarende gælder Forholdet *udadtil*. Fordi vi ved, at de forbundne Dele i Forbundsstaten ikke indbyrdes kan optræde som folkeretlige Kontrahenter og ved Aftale forandre deres indbyrdes Retsstilling, kan vi intet som helst heraf slutte om, i hvilket Omfang den enkelte Delstat kan optræde folkeretlig kontraherende med andre Stater. Dette maa udelukkende bero paa Forbundsstatsforfatningens Indhold. Kort sagt, fordi vi ved, at Delstaterne i *en* Relation, nemlig indadtil, ikke kan optræde folkeretsstiftende, kan vi intet slutte om deres Evne hertil i en anden Relation, nemlig *udadtil*.

Inden vi afslutter denne Kritik af Souverænitetets- og Statsforbindelseslæren, der paa væsentlige Punkter falder sammen med den af Kelsen fremsatte Kritik, maa vi dog nærmere tage i Betragtning det Forsøg, som en Kelsen nærstaaende Forfatter, Verdross, har gjort paa at indgyde nyt Liv i den traditionelle Lære. Verdross indrømmer det ubereftigede i at opbygge Læren om Statsforbindelserne paa Grundlag af Forbindelsens Tilblivelsesmaade. Den afgørende Sondring skal derimod drages efter, hvorvidt Forbundsforfatningen *udtømmende* regulerer Forholdet mellem Ledene, saaledes at dette Forhold kun kan ændres i Overensstemmelse med denne Forfatning, eller om derimod Forbundsforfatningen selv kun er at betragte som en Delordning indenfor det folkeretlige Forhold mellem de forbundne Dele, medens deres øvrige Mellemværender umiddelbart er underordnet den almindelige Folkeret. Er det første Tilfældet, ophører dermed Delene at eksistere som selvstændige, d. v. s. som udelukkende folkeretsumiddelbare Medlemmer af Folkeretssamfundet, uanset om de

Gennem denne Kritik af Stats- og Souverænitetsbegrebet har vi tillige vundet Grundlag for Forstaaelse af den traditionelle Lære om Statsforbindelserne. Det er nødvendigt at gaa ind her paa, da Teorien om Folkeforbundets retlige Natur, som vi skal se, fremtræder som et Specialtilfælde af Læren om Statsforbindelserne. Som bekendt plejer man at sondre mellem det ved *folkeretlige Aftale* stiftede *Statsforbund*, hvis Delstater bevarer Souveræniteten, og den i en *statsretlig Forfatning* grundede *Forbundsstat*, der selv er souveræn, medens Delstaterne derimod som statslige Elementer er uden Souverænitet.¹ I Statsforbundet er Delstaterne kun forbundet ved en Ordning, der ligesom andre folkeretlige Retsregler er grundede i og kan opløses ved Aftale. Delstaterne forholder sig altsaa paa samme Maade til Forbundet som souveræne Stater iøvrigt forholder sig til Folkeretten. De er kun forbundne ved Aftaleret og er derfor selv souveræne. I Forbundsstaten derimod, hvis Forfatning ikke er grundet i og ikke kan opløses ved Aftale mellem Delordningerne, er disse forbundet paa anden Maade end blot i Kraft af Folkerettens *pacta sunt servanda*, altsaa ved andet end Aftaleret og er derfor ikke souveræne. Læren om Statsforbindelserne er altsaa, da den grunder sig i en Forskel i den forbindende Ordnings Gyldighedsgrundlag, en følgerigtig Anvendelse af Læren om Souveræniteten. Men ligesom den rent retslogisk-formale Bestemmelse af Souveræniteten, som vi har set, ikke er i Stand til at give Udtryk for det Retsbillede, vi forestiller os med en Stat, ligesaa lidt kan den rent formale Lære om Statsforbindelserne efter deres Gyldighedsgrundlag dække de virkelige Retsforhold, vi har for Øje, naar vi taler om Statsforbund og Forbundsstater. Vi forstaar derfor ogsaa, at man altid i Anvendelsen af Læren om Statsforbindelserna har søgt at tillægge denne Betydning med Hensyn til den materielle Retsstilling, dels hvad angaar det indre Forhold mellem Delene og Helheden, dels hvad angaar det ydre Forhold til Stater udenfor Forbindelsen. Betragter vi Forholdet *indadtil*, maa det imidlertid hævdes, at deraf, at Statsforbundet er stiftet ved Overenskomst, intetsomhelst fremgaar vedrørende *Indholdet* af denne Overenskomst modsat *Indholdet* af den

¹ Jfr. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, 193 f.

maatte bevare en vis begrænset folkeretlig Kompetence. Er Forbundsforfatningen en udtømmende Regulering, maa nemlig den bevarede folkeretlige Kompetence være umiddelbart afledet af Forfatningen, ikke af den almindelige Folkeret selv. Delstaterne maa betragtes som udleddede Dele af Forbundsstaten. I Overensstemmelse hermed bestemmer Verdross Souverænitet som Folkeretsumiddelbarhed. I Forbundsstaten forstaaet i denne Forstand er Delene derfor ikke souveræne og ikke Stater i juridisk Forstand. Kun historiske og politiske Grunde kan anføres for dog at benævne dem Stater.¹ Inden vi nærmere kritiserer denne Lære, maa dens Mening nøjere præciseres. Det er nemlig efter Verdross's Fremstilling ikke ganske klart, hvad Modsætningen mellem udtømmende og ikke-udtømmende Regulering af Forholdet mellem de forbundne Parter skal betyde. I de ovenfor anførte Udtalelser af Verdross er Ordningens udtømmende Karakter først forklaret som en Regel for Forholdets Ændring, idet det skal betyde, at de forbundne Staters indbyrdes Forhold kun kan ændres i Overensstemmelse med Forfatningen. Det er altsaa en Karakteristik af Forbundets *Gyldighedsgrundlag*. At Ordningen ikke er udtømmende, maa i Modsætning hertil angive, at Gyldighedsgrundlaget ligger i den almindelige folkeretlige Norm *pacta sunt servanda*, saaledes at Forholdet mellem Parterne til enhver Tid lader sig revidere ved fornyet Aftale. Men i den umiddelbart derpaa følgende Sætning forklarer Verdross Ordningens ikke-udtømmende Karakter derhen, at den kun regulerer *visse* Mellemværender mellem Parterne, medens deres *øvrige* Mellemværender overlades til den almindelige Folkeret. I dette Tilfælde lægges altsaa ikke Vægt paa Ordningens Gyldighedsgrundlag, men paa dens *materielle Omfang*. Vi træffer altsaa den typiske Sammenblanding af et formalt og et materialt Synspunkt, og kun denne Sammenblanding kan forklare, at Verdross er kunnet blevet forledt til at tillægge sin Sondring nogen Betydning. Holder vi os nemlig til den formale Betragtning, Gyldighedsbetragtningen, som den, der ifølge de metodiske Forudsætninger alene kan have Berettigelse, er det ikke svært at vise, at Verdross's Lære er aldeles uholdbar.

¹ Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926, 108—09.

For det første er det nemlig klart, at Verdross herved ikke er kommet et Skridt ud over de gamle Teorier, der paa udelukkende formalt Grundlag sonderer efter Stiftelsesmaaden, naar man ved Stiftelsesmaade forstaar det samme som Gyldighedsgrundlag, og en saadan alle indholdsmæssige Forskelle ringeagtende Lære om Statsforbindelserne er, som vi har set, betydningsløs. Dersom f. Eks. Danmark og Sverige indgik en Handelstraktat og bestemte, at denne skulde være uopsigelig og kun kunne ændres efter sine egne Regler, f. Eks. gennem et indsat Handelsnævn, maatte efter Verdross Danmark og Sverige være ophørt at eksistere som Stater. Al deres øvrige folkeretlige Kompetence maatte nemlig formalt anses som delegeret af Handelstraktaten. Og omvendt: dersom Danmark og Sverige indgik en Overenskomst, hvorefter vigtige Regeringsanliggender i Danmark overlodes til de svenske Myndigheder, men det forudsattes, at Ordningen til enhver Tid kunde ændres ved gensidig Overenskomst ifølge den almindelige folkeretlige Regel, *facta sunt servanda*, vilde Danmark uforandret have bevaret sin Karakter af souveræn Stat i Forbund med Sverige.

For det andet fører Verdross's Teori til vilkaarlige Konstruktioner, hvortil der ingensomhelst retlig Realitet svarer. Verdross er nemlig saa konsekvent at hævde Parternes Undergang som selvstændige Stater, selv for det Tilfælde, at den udtømmende Ordning bestemmer, at den kan ændres ved Aftale mellem de forbundne Parter, hvilket vil sige, at Forholdet kan ændres paa ganske samme Maade som efter den almindelige Folkerets Regler. Den virkelige Retsstilling er altsaa ganske den samme, hvad enten man vælger den ene eller anden Konstruktion, d. v. s., disse er fuldstændig vilkaarlige. Her med Verdross at henvise til Parternes erklærede eller stiltiende Vilje er naturligvis meningsløs, da Parterne kun kan have gjort sig en Forestilling om det retsvirkelige, ikke om vilkaarlige Konstruktioner uden Retsbetydning.

Fejlen i samtlige Verdross's Udviklinger ligger i, at han i Fortsættelse af den gamle formale Tankegang tror at kunne tillægge det Betydning for Statsbegrebet, at der mellem den almindelige Folkeret og det, vi plejer at kalde Stat, indskydes en Kompetence uanset dennes materielle Omfang. Sandheden er, at først naar denne Kompetence antager vidtgaaende Indhold, og især naar den tillige

er umiddelbart retsskabende, udvidskes den Figur vi plejer at benævne Stat. Sandheden er, at Staten er en Type, der kan udvidskes, og ikke formalt-retslogisk bestemmelig.

Vender vi os nu til Spørgsmaalet, hvilken Betydning Folkenes Forbund har for Staternes Souverænitet forstaaet i den her omhandlede formale Forstand, er det klart, at dette Problem er lige saa ørkesløst som Souverænitetsproblemet selv. Alle de mange Diskussioner, der er blevet ført om Folkeforbundet og Staternes Souverænitet lægger nu — f. s. v. de ikke som omtalt ovf. ved Souverænitet simpelthen forstaaer den Staterne tilkommende Handlefrihed — et formalt Souverænitetsbegreb til Grund. Men da, som vi har set, Tanken paa en vis retlig-formal Egenskab, Souveræniteten, som grundlæggende for Statsbegrebet er Vanforestilling, hvortil der ingen Virkelighed svarer, er alle disse Diskussioner Skind Diskussioner om Skinproblemer. De udgør et omfattende, men overflødigt Kapitel i Statslærens Historie. Der er derfor heller ingen Grund til at omtale dem indgaaende. Det maa være nok kort at angive deres principielle Indhold. Læren om Folkenes Forbund og Staternes Souverænitet fremtræder som et Specjaltilfælde af Læren om Statsforbindelserne.¹ Afgørende for, om Enkeltstaterne har bevaret deres Souverænitet, er altsaa i Overensstemmelse med den traditionelle Lære, om der foreligger et Statsforbund eller en Forbundsstat, og afgørende, herfor er igen, hvorvidt Folkeforbundet maa siges at være en folkeretlig Retsdannelse af *kontraktmæssig* Karakter eller en statsretlig Dannelse, der ikke kan ændres ved Kontrakt mellem Leddene. Nu gaar den herskende Opfattelse — indenfor denne Betragtning — ud paa, at Forbundet paa Grund *dels* af den Staterne i Art. 1 hjemlede Adgang til Udtræden,

¹ Der har været ført en ret omfattende Diskussion om den rette Konstruktion af Folkeforbundets »juridiske Natur». Man har diskuteret, hvorvidt Forbundet er en Statsforbindelse *sui generis*, en Alliance, et »Zweckverband», et Statsforbund eller en Forbundsstat. Denne Strid er imidlertid, da de paa-gældende Begreber kun betegner visse *typiske* Retsdannelser, uinteressant. Iøvrigt maa den herskende Lære billiges, efter hvilken Folkeforbundet mest minder om Statsforbundets Type, men dog adskiller sig fra de hidtil foreliggende Eksempler herpaa gennem forskellige individuelle Ejendommeligheder. Se om de forskellige Opfattelser især Sukiennicki, La souveraineté des États, 267 f. og Schubert, Völkerbund und Staatssouveränität, 54—56.

dels paa Grund af, at Afgørelser som Hovedregel træffes ved Enstemmighed, er af folkeretlig-kontraktsmæssig Karakter,¹ altsaa et Statsforbund, ikke nogen Forbundsstat, og altsaa ikke ophæver Medlemmernes Souverænitet. Kun enkelte Forfattere har, enten fordi de lægger det radikale Begreb om Souveræniteten som en absolut højeste, retlig ubegrænset Ordning til Grund,² eller fordi de støttet til visse af Pagtens Bestemmelser mener, at denne ikke udtømmende kan opfattes som en Kontraktsordning,³ hævdet, at Folkeforbundet betyder en Overstat, der ophæver Enkeltstaternes Souverænitet. Men samtidig med, at den herskende Opfattelse lærer, at Staterne ikke har mistet deres Souverænitet, gaar den tillige ud paa, at Souveræniteten dog *begrænses* gennem Deltagelse i Folkeforbundet, hvilket, som omtalt tidligere, er en Begrebsforvirring beroende paa, at man samtidig gaar ud fra to helt forskellige Souverænitetsbegreber.⁴

De eneste reelle Problemer, det er rimeligt at behandle under Titlen Folkenes Forbund og Staternes Souverænitet, er følgende to.

¹ Saaledes Weiss i Forordet til Höijer, *Le pacte*, XII—XIII; Bileski, *Z. f. Völkerrecht*, 1922, 67; Lange i Munch, *Origines et œuvres de la Société des Nations*, I, 53; se endvidere Udtalelser af Larnaude, Bourgeois, Lapradelle, m. fl. anført hos Sukiennicki, *La souveraineté des États*, 300.

² Saaledes Sukiennicki, a. St. 294. Naar S. Side 301 overfor Frivillighedsargumentet fremholder, at Frivilligheden ikke udelukker, at Souveræniteten er ophævet saalænge Forholdet bestaar, uanset at det frit kan ophæves, foreligger der dog en Forveksling af det formale og det materiale Souverænitetsbegreb.

³ Saaledes Sune Holm, *Nationernas förbund i dess ställning till folkrätts-systemet*, 1929, 41 f., ihvertfald dersom Bestemmelserne i Pagtens Art. 18 og 20, anses at begrunde Pligt ogsaa for udenfor Forbundet staaende Tredjestat.

⁴ Som typisk Eksempel anføres Sukiennicki, *Société des Nations*, I, 305: »Il est certain que les États membres de la Société conservent leur souveraineté, mais il n'en est pas moins évident que cette souveraineté est limitée par le pacte.»; Rogers i Duggan, *League of Nations*, 1919, 89: »Machinery of international government there must be; and for it to have any chance of keeping the peace, the covenant must impose limitations on sovereignty. This has been generally recognized by the chief advocates of a league of nations» og paa den følgende Side: »So far as international affairs are concerned, there is no common political superior. Every state binds itself by treaties and yet remains completely sovereign and the League of Nations Covenant is nothing more than a treaty.»

Det ene er et *sagligt*. Det er Spørgsmaalet, om Folkenes Forbund er en saadan Retsdannelse, der skyder sig ind mellem den folkeretlige Grundnorm og de hidtidige Stater, og som paa Grund af en omfattende materiel og umiddelbar Retsdannelse bevirker en Udvidskning af Staten som Type. Dette Spørgsmaal maa besvares bestemt benægtende. Dels besidder Folkeforbundet kun en ret begrænset materiel Kompetence, dels udøver det overhovedet ingen umiddelbart retsskabende Virksomhed, d. v. udtrykt i den gængse Terminologi sige, at Medlemsstaternes Folk ikke tilsammen udgør et Statsfolk, der i en vis Udstrækning staar under Forbundets Myndighed. Staten som Type bestaar derfor uanfægtet af Folkeforbundet.

Det andet Spørgsmaal er nærmest et *idehistorisk*. Det gaar ud paa, gennem en Undersøgelse af Forbundspagtens Indhold og Tilblivelseshistorie at vise, i hvilket Omfang de traditionelle Souverænitetsforestillinger har præget Pagtens Indhold.

Det er naturligvis en yderst omfattende Opgave udtømmende at foretage en saadan Undersøgelse. Sagen kompliceres især derved, at det ikke blot drejer sig om det isolerede Souverænitetsdogme, men tillige om forskellige med dette intimt sammenhængende Tvillingdogmer, især Dogmerne om Staternes retslige Ligestilling og Folkerettens nødvendige Tilblivelse ved Kontrakt eller Enstemmighed mellem de berørte Parter. Ja, det drejer sig om hele den traditionelle Opfattelse af Folkeretten som tilbleven ved Overenskomst mellem Staterne som ligestillede Individuer, hvem der derved garanteres en vis retlig Frihedssfære mod at de til Gengæld maa respektere andres lige Ret. Souverænitetsdogmet kan ikke udskilles fra hele denne Forestillingskreds, som det ikke er vanskeligt at se i et og alt svarer til tidligere Tidens naturretlige Opfattelse af det statsretlige Kompleks som tilblevet ved Kontrakt mellem oprindelig frie og lige Individuer, saaledes at hver begrænser sin oprindelig uendelige Frihedssfære i Overensstemmelse med andres lige Frihed, men til Gengæld befæster den saaledes begrænsede Frihed som sin *Ret*. Men medens hele denne Betragtningssmaade forlængst er overvundet, naar Talen er om den nationale Ret, huserer den stadig frit indenfor Folkeretten. Medens man ellers forlængst har indset, at der ikke for Individet kan være Tale om nogen Frihedssfære.

noget reserveret Domæne i Betydning af en vis abstrakt Kategori af Handlinger, som det under alle Forhold skulde være Individet tilladt at foretage, men at det altid maa komme an paa Handlingens Virkninger overfor modstaaende Interessekomplekser, lever derimod Forestillingen om et ved Handlingens abstrakte Art bestemt Frihedsfelt videre i Folkeretten under Navn af *domaine réservé* eller *domestic jurisdiction* som Udtryk for den nationale Souverænitet.

Som et første Eks. paa Souverænitetsdogmets skadelige Indflydelse paa Folkeforbundspagten kan altsaa nævnes det usalige 8. Stk. af Art. 15, som fritager en Part for at undergive en Tvistighed under Forbundets Mægling, naar Striden angaar et Spørgsmaal, som ifølge Folkeretten henhører under denne Parts udelukkende Myndighed. Medens Tanken oprindelig var, at *alle* Tvistigheder, der kan føre til Brud, og som ikke underkastes Voldgift (eller Dom) i Henhold til Art. 13, ihvertfald skulde underkastes Forbundets Mægling, saaledes at ingen mellemfolkelig Tvist kunde unddrage sig Behandling efter ihvertfald en af disse Procedurer, satte man senere, af Hensyn til den amerikanske Opinion, det omtalte Stykke ind som Værn for den nationale Souverænitet. Det var især to bestemte Krav fra Amerikas Side, man havde for Øje ved denne Bestemmelses Affattelse, nemlig Kravet om egenmægtig Bestemmelsesret i Emigrationsspørgsmaalet (overfor Japans Fordringer) og ved Fastsættelse af Toldtarifferne. Man anerkendte altsaa, at disse Anliggelser ligesom alle andre rent interne Anliggender var undragne Forbundets Competence. Tanken er den, at ethvert Forhold, om hvilket der ikke findes en folkeretlig Regel, der statuerer en Pligt for en Part, er et for denne internt Anliggende, der helt ligger i denne Parts Diskretion, og om hvilket der derfor ikke kan rejses nogen mellemfolkelig Diskussion. Herhen hører først og fremmest en Række Forhold, som efter deres Natur skal være interne, saaledes alle Forhold vedrørende Personer og Ting paa Statens Territorium (Territorialhøjheden) og alle Forhold vedrørende Statens Borgere (Personalhøjheden). Nu er det imidlertid fra den almindelige Erstatningslære velkendt, at mangfoldige Tvistigheder, der kræver retslig Løsning, opstaar vedrørende Handlinger, der ikke er forbudt af en Retsregel, der rammer Handlingen

efter dens abstrakte Karakter uanset dens Evne til i det konkrete Tilfælde at træde i Konflikt med modstaaende Interesser. Det samme gælder naturligvis i endnu højere Grad i Folkeretten paa Grund af dennes lidet udviklede Karakter. De allerfleste selv yderst alvorlige mellemfolklige Konflikter vil netop udspringe af Forhold, der efter det foregaaende maa betegnes som interne. Man behøver blot at tænke paa en Stats Behandling af Statsborgere af fremmed Nationalitet, paa dens Behandling af fremmede Interesser indenfor dens Territorium, paa dens Holdning overfor fremmede, der vil indvandre, eller overfor fremmede Handels- og Kapitalinteresser, paa dens Forvaltning af vigtige Raastofkilder, paa dens Stilling overfor den internationale Trafik, paa dens Rustninger og Befæstninger o. s. v., o. s. v., ja, der er kort sagt ikke det saakaldte interne Forhold, der ikke kan give Anledning til de alvorligste Konflikter.¹ Forestillingen om visse Anliggender som blot interne, især baseret i Territorial- og Personalhøjheden, hviler paa den latterlige Forestilling om, at hvert Land og Folk lever som bag en kinesisk Mur, saaledes, at hvad der rører sig indenfor denne, ikke vedrører andre. Den hviler tillige paa den naturretlige Tanke om, at hver Stat som hvert Individ har en oprindelig, reserveret Frihedssfære, f. s. v. det ikke ved Kontrakt har bundet sig i en bestemt Henseende. Selvom en Statsakt kun har Retsvirkninger indenfor Statens Territorium, er der i vore Dage paa Grund af det internationale Samkvem og Interessernes faktiske Sammenfletning intet Forhold, der er udelukket fra at have Inter-

¹ At Forbeholdet for interne Anliggender ingenlunde er en blot teoretisk Proklamation fremgaar allerede af den Vægt, man i Amerika tillagde dette Forbehold. Dette fremgaar igen af den Reservation Nr. 5, der af the Foreign Relations Committee blev forelagt Senatet og vedtaget af dette. Den lød saaledes: »The Unites States reserves to itself to decide what questions are within its domestic jurisdiction and declares that all domestic and political questions relating wholly or in part to its internal affairs, including emigration, labor, coastwise traffic, the tarriff, commerce, the suppression of traffic in women and children and in opium and other dangerous drugs, and all other domestic questions, are solely within the jurisdiction of the Unites States and are not under this treaty to be submitted in any way either to arbitration or to the consideration of the council or the assembly of the league of nations, or any agency thereof, or to the decision or recommendation of any other power.«, se Lodge, The Senat and the League of Nations, 185.

esseudvirkninger ud over hele det menneskelige Samfund. Forbeholdet i Folkeforbundspagten for de interne Anliggender maa saaledes betragtes som et Offer til Souverænitetetsdogmet og til den naturretlige Forestilling om de isolerede Handlesfærer, og maa, dersom det gennemføres efter sin Tanke, danne den alvorligste Hindring for Forbundets Virksomhed og Muligheden for fortsat folkeretlig Retsdannelse gennem Forbundets Praksis.¹ En stor Trøst er det dog, at det efter Bestemmelsen i Art. 15 Stk. 8 er en Betingelse for at udelukke Raadets Competence, at Raadet selv anerkender Anliggendet som internt, hvorved der er aabnet Adgang for en fornuftig Modificering af Bestemmelsen i Praksis.²

Udgaar vi fra det høje Ideal om obligatorisk Voldgift i alle mellemfolkelige Tvistigheder, ser vi, at den i Forbundspagten virkelig gennemførte Ordning til Bilæggelse af Tvistigheder gennem en Række Kapitulationer har fjernet sig overordentligt fra dette Ideal. Først var Tanken, at man vilde indskrænke den tvungne Voldgift til de saakaldte Retskonflikter, medens de saakaldte Interessekonflikter skulde henvises til Folkeforbundets Mægling. Som vi har set betyder Klausulen i Art. 15 Stk. 8, at denne Pligt til Mægling i Interessekonflikter er blevet saa godt som illusorisk. Og anderledes er det heller ikke gaet med Pligten til Voldgift (eller Domsbehandling) i Retskonflikter. Denne Pligt bestaar nemlig efter Art. 13 Stk. 1 kun i de Tilfælde, hvor Parten selv efter sit eget frie Skøn

¹ I Folkeforbundets Praksis er det allerede oftere hændt, at Forbundets Competence i vigtige Anliggender, der af en Part er blevet indbragt for dets Forum, er blevet bestridt af Modparten under Paaberaabelse af Souverænitetforbeholdet i Art. 15 Stk. 8. Saaledes i Aalandsaffæren, i den østkareliske Konflikt, i den fransk-engelske Strid om Statsborgerforholdet i Tunis og Marokko, i den italiensk-græske Korfuaffære samt endelig i Spørgsmaalet om den græsk-tyrkiske Befolkningsudveksling, se herom Schubert, *Völkerbund und Staats-souveränität*, 93 f.

² Om *domaine réservé*, se især Politis, *Limitations de la souveraineté* (i *Receuil des Cours*, 1925) 26 ff.; Brierly i *British Yearbook of int. law*, 1924, 4 f. og 1925, 8 f. (hvor der gives en interessant Paavisning af, at Bestemmelserne i Genève-Protokollen vilde være blevet ret meningsløse, fordi man har overset Betydningen af Art. 15 Stk. 8); Sukiennicki, *La souveraineté des États*, 322 f.; Schubert, *Völkerbund und Staatssouveränität*, 105 f.; Paulus R. de Dr. intern. et de sciences diplomatiques, politiques et sociales, 1924, 123 f.; Baty i *RDILC*, 19, 44.

finder Sagen egnet til at underkastes Voldgift, hvilket er det samme som, at der ingen juridisk Forpligtelse bestaar til Voldgift. Ordene i Art. 13 Stk. 1: »som de anser for egnet til at underkastes Voldgift» er en 'ny Kapitulation overfor Souverænitedogmet med dets al Ret sprængende Krav om, at Staten altid skal være højeste Dommer i sin egen Sag. Det samlede Resultat af Art. 13 Stk. 1 og Art. 15 Stk. 8 bliver saaledes, at en Stat i de allerfleste Tilfælde af mellemfolkelig Konflikt vil kunne unddrage sig enhver Art Forligsbehandling, baade Dom, Voldgift og Mægling, eller ihvertfald rejse Diskussion herom og derved politisk svække Behandlingens autoritative Kraft. Art. 13 Stk. 1 giver Parten et formelt Vaaben til altid at afvise Dom eller Voldgift, selvom den moralske Berettigelse hertil vil kunne give Anledning til megen Diskussion. Tilbage bliver da kun Pligten til Mægling, men denne vil Parten, som vi har set, i mangfoldige Tilfælde med Vægt kunne bestride efter Forbeholdet for de interne Anliggender i Art. 15 Stk. 8, og selv om den formelle Afgørelse heraf ligger hos Raadet, ikke hos Parten selv, vil selve Muligheden af en Diskussion om Raadets Kompetence virke politisk svækkende paa dets Autoritet.

Nær forbundet med Souverænitedogmet er Dogmerne om Staternes retlige Lighed og om Folkerettens Tilblivelse ved Enstemmighed mellem de berørte Parter. Det sidste Princip har bestemt Folkeforbundspagtens Art. 5, efter hvilken Beslutninger af Raadet eller Forsamlingen som Hovedregel træffes ved Enstemmighed. Det er imidlertid ikke ganske klart, hvad der egentlig ligger i Enstemmighedens Princip. Det kan forstaaes i en svagere og i en stærkere Betydning. I den svagere Betydning gaar det ikke ud over, hvad der allerede ligger i Souverænitedogmet, nemlig, at ingen Stat kan forbindes uden eget Samtykke. Men dette vilde jo paa ingen Maade være i Strid med, at Staterne samtykkede i en Ordning, hvorefter Beslutninger kunde træffes ved Flerstemmighed. Afstemningsprocessen maatte da opfattes som en Proces til nærmere Bestemmelse af det oprindelige Samtykkes Indhold. Der vilde foreligge et Eksempel paa det velkendte Delegationsfænomen. Den stærkere Betydning af Dogmet om Enstemmighed gaar videre, idet den netop vil udelukke Delegation og kræve umiddelbar Enstemmighed til enhver folkeretlig Retsdannelse. Nu maa imidlertid

allerede Enstemmighedsprincippet i det svagere Betydning, altsaa at al Folkeret ihvertfald i sit Fundament bliver til ved Overenskomst, erkendes at være en ren og skær Fiktion, der er lige saa lidt stemmende med Virkeligheden som Rousseaus Teori om, at den statslige Ret er opstaaet ved Kontrakt mellem Individerne.¹ Det er i det ene som det andet Tilfælde umuligt at paavise noget virkeligt Samtykke, og gaar man først over til at indrømme, at Samtykket kan være stiltiende, tvunget og indirekte² (idet man blot bekræfter overhovedet at ville være med i Folkesamfundets Fællesskab) er den fiktive Karakter aldeles aabenbar. Det er ogsaa øjensynligt ganske fiktivt, at en mindre, indflydelsesløs Stat, selv for sit eget vedkommende, skulde kunne berøve et almindelig folkeretligt Princip Gyldighed ved at nægte det sin Anerkendelse. Hvad der skaber Folkerettens almindelige Principper er den herskende Opinion og de faktiske Sædvaner indenfor overvejende og indflydelsesrige Kredse indenfor Folkesamfundet. Dette fremgaar klart deraf, at Folkerettens væsentlige Sanktion netop ligger i den almindelige herskende og indflydelsesrige Opinion, og at denne faktisk findes eller ikke findes uafhængig af, hvorvidt den enkelte Stat har givet sit Samtykke eller ikke. Noget andet er, at naturligvis hvert Land indgaar som integrerende Led blandt de Kræfter, der skaber Opinionsen, men denne Medvirken sker ikke i Form af mekanisk Samtykkegiven fra hvert Land som ligeberettiget Faktor, men i Form af en organisk Samvirken efter Evne og Indflydelse. Men er saaledes allerede Enstemmighedsprincippet i sin svagere Betydning falsk, gælder det samme naturligvis i endnu højere Grad om Princippet i dets stærkere Betydning, hvorefter der kræves Enstemmighed ikke blot i Toppen, men overhovedet paa ethvert Trin af den folkeretlige Retsdannelse. Ogsaa i Forbundspagten er da Princippet ogsaa mere en teoretisk Proklamation end et virkeligt Retsprincip, hvilket ikke saa meget fremgaar af de Undtagelsestilfælde, i hvilke Beslutninger kan træffes ved simpel Majoritet, men mere af den Fortrinsstilling, der gennem Raadets Sammensætning er sikret Stormagterne. Enstem-

¹ Dette betyder, at »pacta sunt servanda» ikke kan anses som den folkeretlige Grundnorm.

² Svarende til Udviklingen af Anerkendelsesteofien hos Bierling, se Ross, *Theorie der Rechtsquellen*, 213 Note 30.

mighedsprincippet stammer i Virkeligheden fra Folkerettens *diplomatisk* Tidsalder, jeg mener hermed den Tid, da Folkeretten væsentligt udvikledes *uorganisk* og *partikulært* gennem diplomatiske Forhandlinger mellem en eller flere Stater. Jo mere man gaar over til en *organisk* og *universel* Udvikling af Folkeretten — og Folkenes Forbund er jo efter sin Tendens et Forsøg i denne Retning — bliver Enstemmighedsprincippet en teoretisk Proklamation, der paa Grund af sin indre Dissonans med de virkelige Kraftforhold en Tid kan danne en Hindring for den naturlige Retsdannelse,¹ men som i det lange Løb maa vise sig som illusorisk. Den Enstemmighed, der opnaas, er da ogsaa i de fleste Tilfælde blot formel, fordi man ved, at det ikke kan nytte eller ihvertfald vil medføre ubehagelige Følger at protestere. Det er en retlig Fiktion, opretholdt paa Grundlag af en falsk Personifikation af Staterne og en falsk Opfattelse af Folkeretten som tilbleven ved Overenskomst mellem disse ligestillede Personer, at tildele en Lilleputstat, hvis Befolkning ikke er saa stor som Befolkningen i en Provinsby i en Verdensstat, en Stemme ligé med denne Verdensstat, ja, at tildele den et absolut Veto overfor Verdens samtlige øvrige Magter.²

Som bekendt er Forbundsraadets Konstitution undergaaet en dybtgribende Forandring ved September-Reglementet af 1926. De ikke-permanente Raadsmedlemmers Antal er blevet forøget fra fire til ni, af hvilke der er Mulighed for at gøre de tre til saakaldt halvpermanente. Dette betyder, at man i den juridiske Form har forladt det Princip, hvorefter Raadet oprindeligt var sammensat, nemlig det, at Raadet, for at kunne blive et politisk handlekraftigt Organ til Fredens Sikring, burde fremtræde væsentlig som en Repræsentation for Stormagterne som de, der faktisk maa give Kraft til og tage

¹ Farerne ved Enstemmighedens Princip er især med Vægt fremhævet af Scelle, RGDIP, 1927, 809; Le Pacte des Nations, 287 og i Munch, Origines et Œuvres de la Société des Nations, I, 66. Se ogsaa Morellet, RGDIP, 1926, 116 og Citat af G. Morin og A. A. Fleicher hos Schubert, Völkerbund und Staatsouveränität, 82—83. Derimod finder Schubert, a. St. Farerne ved Enstemmighed betydelig overdrevne og Max Huber forsvarer Princippet i Z. f. Völkerrecht, 1922, 11—12.

² Jfr. Baker, Br. Yearbook of int. law, 1923—24, 1 ff.; Max Huber, Z. f. Völkerrecht, 1922, 10; Politis, New Aspects of International Law, 7 f.; Garner, RDILC, 1925, 54.

Ansaret for Beslutninger om vigtigere politiske Foranstaltninger. Jeg skal ikke her komme ind paa det indviklede Net af politiske Kræfter og Spændinger, affødt visse middelstore Staters Ønske om gennem fastere Repræsentation i Raadet at symbolisere deres politiske Pondus, holdt i Skak af rivaliserende, befordret af associerende Interesser. Jeg skal blot pege paa, at ogsaa i dette Tilfælde fandt Udviklingen en vis Støtte i det falske Dogme om Staternes Ligestilling. Man har talt om en »Demokratisering» af Raadet, en Bekæmpelse af Stormagternes »aristokratiske» Fortrinsstilling, hvilket er falsk, netop fordi Staterne ikke som Individerne i et Samfund repræsenterer homogene Interessekomplekser. Gennem Raadets Forøgelse og forandrede Sammensætning er Faren i Kravet om Enstemmighed og Faren for skjult »Klientpolitik» blevet forøget. Iøvrigt tillader jeg mig at henvise til Scelles udmærkede Kritik af September-Reglementet.

Naturligvis skal det indrømmes, at det er et uhyre vanskeligt¹ Problem at finde en ny og bedre juridisk Form end den souveræne Ligeberettigelse. Maaske vil man endog under de nuværende Forhold finde Opgaven haabløs. En Afstemning simpelthen efter Befolkningstal er naturligvis umulig. Hvad der kræves er juridisk Opfindsomhed til en Løsning, der giver det Skindet af, at Ligestillingen bevares, og dog baner Vej for en juridisk Assimilationsprocess. Jeg mener ingenlunde selv at kunne løse denne genve-gordiske Knude. Jeg har blot villet pege paa, at der her faktisk er et stort og vanskeligt Problem, som man ikke kan skjule eller komme uden om ved simpelthen at betragte den nuværende Ordning som en nødvendig Deduktion fra Souverænitetsprincippet.

Suverænitetsdogmet og hele den dertil knyttede Forestillingskreds, nemlig Forestillingen om Staterne som frie og lige Personer, om Folkeretten som tilbleven ved Kontrakt, d. v. s. ved Enstemmighed mellem disse frie og lige Personer om den enhver Stat tilkommende Frihedssfære, det reservede Domæne, de interne Anliggender, der ikke vedrører andre, men er overladt til Statens udelukkende Jurisdiktion udgør, hvad man kunde kalde de *patenterede Genève-sandheder*. De

¹ Se Scelle, RGDIP, 1927, 809 f.

har, paa væsentlige Punkter præget Forbundspagten og hævdes Gang paa Gang fra officiel Side. Som vi har set, er de alle i Bund og Grund falske og paa Grund af denne indre Falskhed i Stand til at danne en alvorlig Hindring for en sund Videreudvikling af Folkereften i Overensstemmelse med de virkelige Interesser. I dem maskerer al den nationalistiske Egocentricitet sig og tiltager sig i Sandhedens Navn en Autoritet, der ikke tilkommer dem.

STAT OCH KYRKA I FINLAND.

AV

PROFESSOR K. R. BROTHERUS, HELSINGFORS.

Vid valet av ämne för mitt föredrag har jag naturligtvis varit medveten om, att problemet om statens förhållande till kyrkan även hos oss i Finland, där utvecklingen ändå följt enklare linjer än i flere andra länder, har en alltför väldig omfattning för att uttömmande kunna behandlas under en enda flyktig timme. Min avsikt är därför endast att söka giva en överblick över de ledande principer, som varit bestämmande för rättsutvecklingen på detta område. Anledning till ämnesvalet har jag funnit av den omständigheten, att statens hela inställning med avseende på kyrkan och religionsväsendet överhuvud genom Finlands nu gällande regeringsform och den därmed sammanhängande religionslagstiftningen undergått mycket stora förändringar.

Till utgångspunkt må jag då först erinra om, att ännu länge efter det den lutherska läran införts i Sverige och Finland tvenne ledande tankar komma till uttryck i statsmaktens förhållande till kyrkan. Först och främst var det den ideella för reformationen betecknande höga föreställningen om överhetens uppgifter, nämligen att dessa, såsom det så uttrycksfullt heter t. ex. i 1571 års kyrko-ordning, icke inskränkte sig endast till »världsliga saker» och undersåtarnas »timliga gagn och bästa», utan att överheten även hade att taga sikte uppå »vad som hör till gudomlig äro och samma sina undersåtars eviga gagn och fördel». Och hand i hand med denna uppfattning framträder den s. a. s. mera världsliga synpunkten, att enighet i religionen i och för sig var av största vikt för den inre friden i riket eller, såsom det i regeringsformerna hette, »den kraftigaste grundval till ett lofligt, samdräktigt och varaktigt

regemente». Båda dessa synpunkter stödde varandra och ledde, såsom känt, bl. a. till att varje främmande religion var i riket förbjuden, vilket kraftigt underströks i konungaförsäkringarna, i prästprivilegierna och i en mängd lagar och förordningar av olika namn. Ännu i 1772 års RF, som efter skilsmässan från Sverige förblev gällande i Finland, ingår den bekanta bestämmelsen att icke blott konungen, utan även alla ämbetsmän och undersåtar skulle bekänna sig till statsreligionen.

Ehuru kyrkan nog betraktades såsom Guds församling och därför icke principiellt kunde uppgå i staten — i ingen händelse ansågs statsmakten behärska religionen, utan var tvärtom själv bunden av densamma — ledde allt detta i Sverige-Finland och måste det leda till ett långt drivet statskyrkosystem. De lagar som voro gällande ej blott beträffande kyrkan utan även för kyrkan voro sålunda statslagar, främst bland dem KL av år 1686. Den kyrkliga självstyrelsen inskränkte sig till församlingarna och de angelägenheter, som ålåg domkapitlen, men såsom helhet betraktad var kyrkan, åtminstone efter den tid kyrkomöten icke mera sammankallades, icke utrustad med något organ, som kunde uppträda å dess vägnar. Prästeståndet fanns visserligen, men det var ett stånd i staten, och ehuru det tidtals ansåg sig kallat att taga befattning även med kyrkliga angelägenheter, kunde det näppeligen betraktas, eller kunde åtminstone icke under alla tider betraktas, såsom ett kyrkans organ i egentlig mening.

Statsmaktens förhållande till den lutherska läran och kyrkan undergick icke heller någon väsentlig förändring genom den gustavianska religionsfrihetslagstiftningen. Andan i denna är visserligen en helt annan än under ortodoxiens tidevarv. Såväl riksdagsbeslutet av år 1779 som religionsfrihetsförordningen av år 1781 bära i sina motiver tydliga spår av upplysningstidens allmänna tänkesätt. Samvetsfriheten betecknas numera i och för sig såsom någonting för mänskligheten hedrande. Men i stort sett håller sig reformen dock endast på ytan och går alls icke till grunden. Toleransen, varav man framför allt väntar sig materiella fördelar för riket, tillämpas uteslutande på s. k. främmande trosbekännare. RF § 1 med dess krav på enighet i religionen förblir principiellt i gällande kraft, likaså förbuden mot avfall, likaså

de förordningar, som utfärdats för hindrande av irrlärorens spridning bland kyrkans medlemmar, framför allt det sedermera i Finland så beryktade konventikelplakatet av år 1726. Den gustavianska lagstiftningen, om den också innebar ett lättande på den stränghet, som tidigare tillämpats med avseende å främmande trosbekännare, hade med andra ord endast karaktären av en undantagslagstiftning, en legalisering av förhållanden, som till en viss utsträckning redan tidigare, till stort bekymmer för överhet och kyrka, fått insteg i riket och samtidigt en utvidgning av undantag ifrån gällande principer, vilka man även tidigare i någon mån varit tvungen att tillåta.

När Finland sedermera, efter år 1809, gick sina egna vägar, förblev den tidigare lagstiftningen i gällande kraft, alltså bl. a. även den allmänna princip, som i RF var fastslagen. Den omständigheten att kejsaren och storfursten tillhörde en annan religion var visserligen en avvikelse från RF, men en avvikelse, som var en logisk följd av de förhållanden, i vilka landet inträtt, och omöjlig kunde förhindras. I själva verket var Finland dock icke det enda exemplet på att en furste av främmande religion till följd av statskyrkosystemets natur får den högsta yttre makten i en kyrka, som han ej personligen tillhör. Analoga fall hava förekommit i Tyskland. En större betydelse för religionslagstiftningen i Finland kom denna omständighet att få endast i samband med det förhållandet, att Viborgs län år 1811 återförenades med Finland och att landet därigenom fick en om ock ej synnerligen talrik så likväl ej heller alldeles obetydande grekisk-katolsk befolkningsgrupp, vilken icke i längden kunde bibehållas endast i den ställning, som genom den gustavianska religionsfrihetslagstiftningen skapats för s. k. främmande trosbekännare. Den grekisk-katolska kyrkans medlemmar fingo efterhand genom en mängd administrativa förordningar rättigheter, vilka åtminstone delvis stodo i strid med den gällande lagstiftningens allmänna grundsatser, och statsmakten kunde icke heller eljes undgå att intressera sig för denna kyrkas förvaltning. Men även detta måste betraktas såsom ett undantagsförhållande, som icke principiellt förändrade de allmänna grunderna för statens förhållande till kyrkan i vårt land.

Väsentliga förändringar i statens förhållande till kyrkan äga hos oss rum först genom en del lagstiftningsakter på 1860-talet, vilka kulminera i den nya KL av år 1869, som allt fortfarande är i gällande kraft. Förändringarna gå nu i riktning emot ett *lös-görande* av de intima band, som knutits emellan stat och kyrka.

Innan jag går in på dessa förändringar ber jag emellertid att i förväg få uttryckligen betona, att utgångspunkten för desamma icke stod att söka i någon som helst föreställning, att staten icke mera, såsom förut, borde intressera sig för den lutherska religionen såsom sådan. Endast uppfattningen om, vad de religiösa intressena krävde, hade under tidernas lopp undergått förändringar. Sålänge den reformatoriska tanken om överhetens skyldighet att vaka över den rätta religionen och gudstjänsten icke var en tom fras, utan uppbars av en djup övertygelse, låg det en helig styrka även i statsmaktens ingripande på det kyrkliga området. Visserligen saknas det inte exempel på att kyrkan även under dessa tider ibland nödgades sätta sig till motvärn mot ett alltför långt gående förstatligande av den kyrkliga förvaltningen — jag må härvid påminna endast om striden med anledning av consistorium generale — men i stort sett arbetade staten och kyrkan för samma mål och hade kyrkan just i statsmakten sitt starkaste stöd. Upplýsningen med sina nya idealer hade emellertid förflackat det religiösa nitet. Ju mera de höga motiven fördunklas, desto mera framträder staten såsom en yttlig maktutövare i kyrkliga angelägenheter. I stället för att i staten se ett stöd, grundat på i samma riktning gående ideala plikter, började man hos oss inom vidsträckta kyrkliga kretsar känna ett visst obehag för dess ingripande. Konventikelplakatets stränga upprätthållande med tillhjälp av länsmän och med guvernörerna i bakgrunden förnams snarligen såsom ett rent världsligt och av en förvärldsligad hierarki understött herravälde. Även politiska synpunkter kunde icke mera såsom förut tala för en alltför stor stränghet i kampen mot s. k. irrläror. I utlåtanden, som i samband med kyrkolagsberedningen redan på ett tidigare stadium avgåvos t. ex. av Vasa hovrätt och t. o. m. av domkapitlet i Borgå, framhölls att konventikelplakatets upprätthållande tvärtom var ägnat att framkalla oroligheter i det borgerliga samhället, m. a. o. just det, som detsamma avsåg att förhindra.

Emellertid bestod, som sagt, förändringen icke däri, att statens plikter med avseende å kyrkan skulle förnekats. Anspråken på staten ställdes endast ur en annan synpunkt än tidigare. Religionens inre värden få en större betydelse än det som synes utåt. Men deras tillvaratagande kräver en återhållsamhet i maktens utövning och motiverar starkt kravet på en friare ställning för kyrkan i dess förhållande till staten.

Redan innan KL kom till stånd blevo gränserna mellan stat och kyrka på en del närliggande områden skarpare dragna.

De viktigaste av dessa voro kommunallagstiftningen och skollagstiftningen. Genom lagen om kommunalförvaltningen på landet av år 1865 blevo den borgerliga kommunen och den kyrkliga församlingen skilda från varandra, och år 1869 blev skolförvaltningen definitivt undandragen domkapitlen genom inrättande av en särskild skolstyrelse.

Den mest genomgripande förändringen i kyrkans ställning inträdde emellertid genom den nya kyrkolagen samma år.

Problemet, som det här gällde att lösa, var ur lagstiftningssynpunkt synnerligen invecklat. Det gällde inte att skjuta kyrkan helt och hållet ifrån staten, men likväl att i överensstämmelse med de nya föreställningarna om vad kyrkans fördel krävde utrusta kyrkan med en självständighet, som befriade densamma från det ytterligare beroende av statsmakten, vari kyrkan dithills befunnit sig. Men denna nya självständighet kunde icke byggas s. a. s. inifrån, någon möjlighet att organisera sig själv hade kyrkan alls inte, varje laglig bas härför saknades, och kyrkan såsom helhet saknade varje spår till egna organ, som skulle kunnat ställa sig i spetsen för nyorganisationen. Det ankom alltså uteslutande på den statliga lagstiftningsmakten att skapa kyrkans nya organisation.

Men just härigenom kom KL att få en rätt säregen karaktär såsom lagstiftningsprodukt. Den måste bliva en ordning för kyrkan, men ifall kyrkan över huvud skulle äga karaktären av en från staten skild korporation, var det minsta, som fordrades, att kyrkan skulle äga en ordning, som var dess egen och som alltså inte, såsom fallet var med 1686 års kyrkolag, blott var en statens lag beträffande kyrkan. Detta var i själva verket kyrkolagstiftarnas ledande tanke, och därför vannlade de sig om, såsom i kyrkolagskommit-

téns betänkande starkt understrykes, att kyrkolagen skulle innehålla endast sådana bestämmelser, som icke blott angå kyrkan utan även kunde tänkas utgå från henne själv. D. v. s. kyrkolagen skulle visserligen stiftas av statsmakten, monark och ständer — någon annan möjlighet fanns såsom sagt inte — alltså såsom en statens lag, men från det ögonblick den trädde i kraft, skulle den förändra karaktär och varda en kyrkans egen ordning. Denna tanke har fått sitt uttryck i KL § 14 och 455, enligt vilka kyrkan genom ett eget organ, som genom KL skapades för kyrkan, nämligen kyrkomötet, ägde rättigheten att föreslå lag i allt, som rör blott kyrkans egna angelägenheter, under det att prövningen och stadfästelsen av de vid kyrkomöte föreslagna lagarna tillkom kejsaren och landets ständer. Och till dessa egna angelägenheter hörde nu kyrkolagen själv, ity att i § 455 åt allmänt kyrkomöte förbehölls att föreslå ny samt förändring och förklaring av gällande kyrkolag. För att kyrkolagen skall ändras kräves alltså initiativ och beslut av kyrkomöte; den statliga lagstiftningsmakten endast prövar och godkänner vad kyrkomötet föreslagit.

Av särskild vikt blev därjämte att kyrkomötet fick ensam rätt att antaga ny psalm- och evangeliebok, kyrkohandbok, katekes och bibelöversättning. Den nya KL innebar alltså, att statsmakten på dessa områden drog sig fullständigt tillbaka. Dock var kyrkomötets befogenhet i dessa avseenden såtillvida rättsligt begränsad, att dess beslut naturligtvis icke kunde tänkas få stå i strid med kyrkans bekännelse, som var formulerad i KL § 1.

Men jag måste ännu med några ord dröja vid kyrkolagens rättsliga natur. Den avsåg, som sagt, att vara en kyrkans egen ordning. Men det vore en alltför vågad förenkling av dess väsen, att stanna endast vid en sådan uppfattning. I teorin är det visserligen enkelt att skilja mellan statens lagstiftning rörande olika slag av sammanslutningar, som förekomma inom densamma, och de »egna» ordningar, som äro gällande inom dessa. Även kyrkolagskommittén och själva kyrkolagen göra denna skillnad. I § 455 av KL talas sålunda om frågor angående den ev.-luth. kyrkans förhållande till staten och till andra kristna eller icke-kristna religionssamfund, beträffande vilka kyrkomötet förbehålles rättigheten att avgiva »utlåtanden», men vilka eljes äro underkastade vanlig borgerlig

lagstiftning. Nu blev förhållandet betr. ev.-luth. kyrkan även efter den nya kyrkolagen emellertid icke sådant, att kyrkolagen såsom en kyrkans inre ordning skulle varit gällande på basen av eller inom ramen för en särskild borgerlig lagstiftning »rörande» kyrkan. Någon sådan borgerlig lagstiftning fanns icke alls, utan blev själva kyrkolagen, *samtidigt* som den var en kyrkans egen ordning, även den lag, som reglerade kyrkans förhållande till staten.

Kort sagt: trots kyrkolagskommitténs egen avsikt innehåller KL en massa bestämmelser, som alls icke kunna tänkas »utgå» ifrån kyrkan, betraktad såsom en från staten skild korporation, utan vilka tydligen äro av den natur, att de endast kunna tänkas utgå — för att begagna detta uttryck — från staten själv. Så är ju fallet redan betr. det som jag anfört från §§ 14 och 455. Det är icke kyrkan, som kan bestämma, att kyrkolag skall stadfästas av kejsare och ständer eller att kyrkomöte skall avgiva utlåtanden i frågor angående kyrkans förhållande till staten. Genom den nya kyrkolagen utsträcktes kyrkans självständighet icke till dess högsta styrelse, som enligt § 14 fortsättningsvis tillkom landets regering, men även detta är ett förhållande, som icke kan betraktas såsom en kyrkans inre angelägenhet. I kyrkomötet äro regeringen, domstolarna samt teologiska och juridiska fakulteterna vid Helsingfors universitet representerade, men ett sådant krav på statens myndigheter kan ju icke ställas av kyrkan på grund av en rättsordning, som skall betraktas såsom dess »egen». Vidare innehåller KL t. ex. bestämmelser om hovrätterna såsom instanser i den interna kyrkliga rättskipningen samt om handräckning, som i vissa fall bör av offentlig myndighet lämnas kyrkan. Även innehåller KL bestämmelser, som hänföra sig till äktenskapslagstiftningen, bestämmelser om predikanter vid fänghus, lasarett, hospitaler och andra dylika inrättningar samt om krigspräster, om biskops skyldighet att vaka över kristendomsundervisningen i läroverken o. s. v.

Med ett ord: KL innehåller faktiskt en massa bestämmelser i angelägenheter, som, om de utan tvivel äga ett stort intresse för kyrkan, dock till hela sin karaktär måste anses höra till kategorin av sådana angelägenheter, vilkas reglering ankommer på en från statsmakten utgående vilja.

Allt detta har haft till följd, att ofta svårigheter uppstått vid

tolkningar rörande kyrkolagens och den borgerliga lagens förhållande till varandra. Den förstnämnda, stiftad av monark och ständer, utgör själv en del av landets offentliga rätt, men såsom kyrkans lag kan den ändras endast på det sätt, som därom är föreskrivet. Därtill kom, att 1772 års RF innehöll en förpliktelse från statsmaktens sida, att kyrkans rätt skulle styrkas; det skulle alltså innebära en kränkning av själva grundlagens garanti, ifall statsmakten med åsidosättande av den ordning för lagstiftning, som gällde för KL, skulle förgripit sig på KL:s bestämmelser. Men å andra sidan innehöll även RF:s garanti för kyrkans rätt den inskränkning, som låg i orden »oskaddan allan konungsligan rätt». En sådan måste ju även finnas, statens egen rätt, och till denna hörde enligt KL:s egna satser även de frågor, som angingo kyrkans förhållande till staten. I själva verket har inom äktenskapslagstiftningens och inom religionsfrihetslagstiftningens områden förekommit, att endast kyrkomötets »utlåtande» inhämtats rörande lagförslag, som faktiskt stått i strid med i KL förekommande bestämmelser. Att konflikter under sådana förhållanden kunde uppstå emellan KL och borgerlig lag är naturligtvis tänkbart. T. v. hava de undvikits därigenom, att kyrkomötet i dylika fall skyndat sig att själv väcka initiativ om KL:s ändring så att den bleve överensstämmande med den borgerliga lagen.

Söker man nu orsaken till den dubbla karaktär, som KL kom att få, till den blandning utav kyrkligt och statligt, som faktiskt förekommer i KL, kan man säkert inte helt befria kyrkolagskommittén och ännu mindre ständerna, som behandlade kommitténs förslag, från den anmärkningen, att de icke konsekvent kunde fasthålla vid sina egna grundsatser betr. kyrkolagens karaktär såsom en kyrkans ordning. Men en djupare orsak ligger kanske samtidigt däri, att en verklig skilsmässa mellan stat och kyrka alls icke eftersträvades. Under det hela låg alls icke den tanken, att staten borde vara principiellt konfessionslös och såsom sådan stå över samtliga kyrkor och religionssamfund. Tvärtom understrykes kraftigt, att staten har skyldigheter gentemot kristendomen över huvud och särskilt gentemot den lutherska religionen. Det dominerande intresset var kyrkans eget, dess behov av frigörelse åtminstone till en viss grad för att sålunda bättre än såsom enbart ett statens »eckle-

siastikverk» kunna arbeta för sina mål. En verklig renodling av vad som kunde anses höra kyrkan till och vad staten hade man därför icke heller direkt behov utav, och om KL kom att innehålla bestämmelser, som egentligen hade bort falla utanför densamma, bör å andra sidan påpekas, att den statliga lagstiftningen å sin sida bibehölls vid uppgifter, som direkt rörde kyrkan, framför allt ansvaret för att kyrkan hade materiellt underlag för sin verksamhet. I dag som är grunda sig de utskylder som behövas för kyrkornas underhåll samt prästerskapets avlöning på statlig lagstiftning och är icke heller statens budget fri från poster, som avse kyrkoförvaltningens upprätthållande.

Men jag ber att få återkomma till frågan om statsmaktens principiella inställning i fråga om religionsväsendet i landet. De strävanden, som lett till skapandet av en större frihet för kyrkan i dess förhållande till statsmakten, byggde nog icke på någon fordran på allmän religionsfrihet och allra minst på naturrättsliga föreställningar om individens rätt till självständighet på detta område. Sina förespråkare hade de tvärtom delvis just inom sådana kretsar, som strängt fasthöllo vid bekännelsens renhet. Om staten skulle draga sig tillbaka, var det snarare för att tron, såsom ett inre värde, därigenom skulle vinna. Det gällde egentligen frihet för den lutherska kyrkan, men ingalunda frihet för vilka religionsriktningar som helst inom landet. Emellertid kunde föreställningen om frihetens betydelse för troslivet icke stanna härvid, konsekvensen fordrade ovillkorligen ett ännu längre gående lätande av tvånget.

Efter KL:s stiftande upprullas i själva verket efter hand den stora frågan om en total, principiell omläggning av statsmaktens förhållande till religionsväsendet över huvud.

Stiftarna av KL kunde själva icke undgå att inse, att kravet på större frihet för kyrkan hade konsekvenser i denna riktning. Genom ingressen till KL, vilken i förbigående sagt har karaktären av borgerlig lag, upphävdes sålunda tidigare bestämmelser om straffpåföljder för avfall (3 § 1 kap. MB, 4 § 7 kap. ÄB)¹ och i själva lagen intogs en bestämmelse, 6 §, enligt vilken medlem av kyr-

¹ Genom ingressen till KL upphävdes bl. a. även det ovan omtalade konventionelplakatet av år 1726.

kan, som hyser villfarande mening och på grund av sin övertygelse önskar skilja sig från kyrkans gemenskap och övergå till annat kyrkosamfund, ej skall därifrån av kyrkan hindras. Denna § var ur många synpunkter märklig. För det första rörde sig även den på ett område, som principiellt hör den statliga lagstiftningen till, ty medborgarnas bindande eller icke bindande vid en kyrka kan endast bero på, vad statens lag föreskriver. Det heter visserligen »skall ej av kyrkan hindras», vilket direkt innebär ett erkännande av statsmaktens befogenhet, men å andra sidan begränsas friheten av den inskränkningen, att den, som skiljer sig, samtidigt skall övergå till ett annat kyrkosamfund, varmed, enligt den tolkning, som sedermera vunnit allmän anslutning bland landets rättslärd, avsågs endast kristna samfund.¹ Men den var märklig även därigenom, att den aldrig fullt kunnat tillämpas. KL såsom en kyrkans ordning upphävde nämligen inte och kunde inte upphäva RF § 1, enligt vilken alla undersåtar skulle bekänna sig till den lutherska läran. Undantag från denna regel hade visserligen, såsom jag framhållit, gjorts, men dessa undantag sträckte sig icke till någon rätt för kyrkans medlemmar att skilja sig från kyrkan. Och för det tredje var den genom sitt innehåll märklig därför, att enligt densamma alltså på sätt och vis kyrkan visade ett större frisinne än staten, som vägrade vad kyrkan tillät.

Efter kyrkolagens stiftande gällde det för statsmakten att göra ansträngningar för att fylla den lucka som sålunda förefanns i dess egen lagstiftning. Det visade sig nu, att starka konfessionella betänkligheter ännu gjorde sig gällande inom ständerna, och en svårighet av speciell art uppenbarade sig däri, att den inhemska statsmakten icke visade sig äga möjlighet att genomföra religionsfrihet även för landets grekisk-katolska undersåtar, vilka enligt för dem gällande bestämmelser icke hade rätt att skilja sig från sin kyrka. När slutligen det första steget gentemot en större religionsfrihet togs genom den s. k. dissenterlagen av år 1889, ansågo sig ständerna nödsakade att inskränka friheten endast till protestantiska trossamfund. Icke blott KL utan även borgerlig lag tillät alltså därefter kyrkans medlemmar att övergå till andra

¹ Det synes förf. visserligen rätt tveklaktigt, huruvida denna tolkning varit riktig. Jmf. K. R. Brotherus, Valtio ja kirkko, Borgå 1923, s. 130, not 1.

protestantiska samfund, däremot icke t. ex. till den romersk-katolska eller den grekisk-katolska kyrkan. Fullständig religionsfrihet eller religionslöshet tolererades än mindre.

Innan jag härefter övergår till de principiellt betydelsefulla förändringar i statens förhållande till kyrkan, som inträtt efter det Finland blivit självständigt, skall jag i några drag ännu sammanfatta den gällande rättens innebörd på tröskeln till självständigheten.

Man kan anlägga tvenne olika synpunkter på eller från tvenne olika utgångspunkter bedöma statens förhållande till kyrkan, nämligen beroende på, vad man betraktar såsom kyrkans väsen. Den ena utgångspunkten ligger i naturrättsliga föreställningar, enligt vilka kyrkan ingenting annat är än en mänsklig sammanslutning för tillgodoseende av vissa mänskliga intressen. Dessa äro visserligen religiösa och hava alltså i så måtto en transcendent karaktär, men såsom ett yttre samfund för tillgodoseende av dessa intressen avviker kyrkan dock icke principiellt från andra mänskliga sammanslutningar. Kyrkans bekännelse är ur denna synpunkt sett ingenting annat än dess medlemmars bekännelse, vid vilken de kunna förbliva, vilken de kunna förändra eller från vilken de kunna avfalla. Tillkommen såsom ett mänskligt samfund var det lika så tänkbart, att kyrkan även kunde såsom ett sådant upphöra att existera. Denna synpunkt behövde ingalunda leda till en fullkomlig indifferens från statens sida gentemot de religiösa samfund, ja, den var icke ens oförenlig med ett långt drivet statskyrkosystem, såsom väl framgår av en del tidigare tyska territorialteorier. Men densamma kunde under inga omständigheter motivera ett statens förhållande till den religiösa sanningen. De religiösa strävandena kunde för staten endast vara dess medborgares strävanden, vilka såsom sådana visserligen kunde hava en betydelse även för staten, en positiv betydelse, för så vitt de befrämjade statens intressen, en negativ, för så vitt de gävo anledning till slitningar eller eljes skadade det offentliga intresset. Den andra synpunkten, den motsatta, går ut ifrån ett alldeles annat kyrkobegrepp. Kyrkan är icke av mänskligt ursprung utan en Guds stiftelse på jorden för odlandet av Guds ord bland människorna. Dess bekännelse, de andliga värden, som den representerade, voro alltså icke

heller beroende av medlemmarna i kyrkan, utan tvärtom voro dessa, liksom över huvud hela kyrkan, såsom ett yttre samfund, bundna vid de gudomliga sanningarna. Kyrkan såsom sådan behärskade inte sin egen lära, utan det var läran, som behärskade kyrkan, ty den var icke av jordiskt ursprung, utan grundade sig på den gudomliga sanningen, som icke kan nås av människors beslut. Ur denna synpunkt sett avsåg statens förhållande till kyrkan detsamma som dess förhållande till de sanningsvärden, som kyrkan representerade.

Det kan knappast råda något tvivel om, vilkendera synpunkten var den gamla i Finland gällande regeringsformens av år 1772. Där talades ju om enighet i religionen och den *rätta* gudstjänsten. Kyrkans bekännelse betraktades ingalunda såsom endast kyrkans, uppfattad såsom ett mänskligt samfund, utan såsom statens egen i den bemärkelse, att staten ansåg, att just denna bekännelse och ingen annan skulle upprätthållas i riket. I RF 1 § uppräknas uttryckligen bekännelseböckerna, och uttryckes därmed, vilken den lära var, till vilken staten förpliktat sig. KL förändrade härutinnan intet. Dess 1 §, som innehåller bekännelsen, avviker visserligen från motsvarande bestämmelse i den gamla kyrkolagen av år 1686 därutinnan, att där icke mera talas om en lära, som »alla» skola bekänna sig till, utan endast om den kristliga tro, som den ev.-lutherska kyrkan i Finland bekänner. Men det vore orätt att härav draga den slutsatsen, att läran numera blivit kyrkans i den bemärkelse att kyrkan skulle behärskat densamma såsom en sina medlemmars lära. Uttrycket får sin förklaring av den nya friare ställning, som kyrkan fått, men det kunde icke upphäva den plikt för staten, som fanns uttalad i RF. En ändring av bekännelsen skulle icke rättsligt ha kunnat företagas ens i den lagstiftningsordning, som var gällande för KL:s övriga innehåll, utan skulle samtidigt ha krävt en ändring av landets regeringsform.

Under tidernas lopp hade visserligen statsmakten varit tvungen att i någon mån justera sitt förhållande till andra religiösa riktningar. Sålunda kunde de i Finland före självständigheten existerande religionssamfunden indelas i tre kategorier, de »erkända», till vilka förutom den ev.-luth. kyrkan hörde även den grekisk-

katolska kyrkan ävensom de trossamfund, som grundats i enlighet med dissenterlagen, de »tillåtna», för vilka den gustavianska lagstiftningen ännu var gällande, ävensom de »tålda», för vilka någon lagstiftning egentligen ej fanns, men vilka likväl i landets nya strafflag av år 1889 hade ett visst skydd, på vilket jag nu inte närmare kan ingå.

Samtliga erkända och tillåtna samfund voro av kristen tro, ehuru olika meningar visserligen gjort sig gällande därom, huruvida judarna borde räknas till de tillåtna eller blott de tålda.¹ För såvitt statens tidigare strängt konfessionella karaktär försvagats — upphört hade den inte — hade det sålunda skett till förmån för olika riktningar inom den kristna världen. I kyrkolagskommitténs betänkande understrykes även kraftigt, att staten bör vara genomträngd av kristendomens anda. Endast bekännare av kristen tro hade allmänna medborgarrättigheter.

En del tecken på den principiellt konfessionslösa statens antågande kunde emellertid spåras redan i lagstiftningen före Finlands självständighet. Sålunda förutsätter bl. a. lantdagsordningen av år 1869 att personer, som icke voro kristna, ägde valrätt, ehuru väl denna förutsättning saknade praktisk betydelse, sålänge dem förvägrades medborgarrätt. Strafflagens stadganden rörande religionsbrott grunda sig icke mera på den föreställningen, att det gällde att beivra brott gentemot Gud, utan handlingar, som skulle betraktas såsom brottsliga, därför att de voro stötande för medborgarnas religiösa känslor.

¹ Detta beroende på olika uppfattningar rörande giltigheten av riksdagsbeslutet av år 1779 i Finland. Enligt detta voro judarna berättigade att ha synagogor förutom i Stockholm i högst två eller tre andra större städer, och år 1782 bestämde Göteborg och Norrköping, alltså två svenska städer, till de städer, i vilka synagogor finge upprätthållas. Nu har man gjort gällande att riksdagsbeslutet efter skilsmässan från Sverige skilt för sig blev gällande i Finland och att alltså två eller tre orter i Finland hade bort anvisas för judarna (t. ex. R. Montgomerys reservation i lagutskottets betänkande Nr 12 vid 1894 års lantdag och W. v. Willebrand, *Judarnas rättsliga ställning i Finland*, JFT. 1906, s. 238). Om så hade skett, skulle de judiska samfunden i begränsad utsträckning även hört till de »tillåtna». Å andra sidan har gjorts gällande, att riksdagsbeslutet av år 1779 definitivt blivit konsumerat genom judereglementet av år 1782, och då judar alltså lagligen icke fingo förekomma i Finland, kunde de, som funnos, endast göra anspråk på att vara »tålda». Jmf. judekommitténs betänkande 1885, s. 27 f., och R. Hermanson, *Religionsväsendet, Helsingfors 1900*, s. 99.

Men först genom den nya regeringsformen av år 1919 och den därmed sammanhängande religionslagstiftningen intar statsmakten hos oss en principiellt konfessionslös ståndpunkt.

Beträffande religionsväsendet innehåller RF bestämmelser på tvenne ställen, nämligen 1) i kapitlet om de medborgerliga rättigheterna, vilket omfattar även religionsfrihetens allmänna grundsatser, samt 2) i ett särskilt kapitel om religionssamfunden, vari bekräftas, att om den evangelisk-lutherska kyrkan stadgas i KL, d. v. s. i KL av år 1869 jämte ändringar, samt säges, att angående andra bestående religionssamfund gälla vad om dem är eller varder stadgat ävensom att nya religionssamfund må grundas med iakttagande av vad därom i lag stadgas.

Statens förändrade ståndpunkt med avseende å religionsväsendet överhuvud kommer naturligtvis tydligast till uttryck genom den allmänna religionsfriheten, som efter RF:s ikraftträdande införts genom religionsfrihetslagen av år 1922. Den ev.-lutherska kyrkans yttre rättsliga ställning är visserligen densamma som förut. KL gäller, såsom sagt, fortfarande, och den har även i RF, såsom förut, grundlagsgaranti. Men även med avseende härpå är s. a. s. greppet i den nya RF ett annat än tidigare. Borta är numera varje speciellt uttalad förpliktelse att styrka kyrkans rätt och varje speciellt uttalat intresse för kyrkans lära. Garantin har fått sin plats långt nere i RF, helt enkelt i ett kapitel om religionssamfunden, i vilket kyrkan nämnes på sidan om andra samfund. KL:s omnämnande i detta kapitel kan icke betraktas såsom annat än ett simpelt konstaterande av vad det är för en lagstiftning, som är gällande för kyrkan, på samma sätt som i sagda kapitel även talas om den lagstiftning, som gäller för andra samfund. I förslagen till regeringsform förelåg visserligen en text, enligt vilken kyrkans särställning åtminstone i så måtto skulle pointerats, att kyrkan skulle betecknats såsom finska folkets »allmänna kyrka», ett uttryck, som visserligen till sitt innehåll är relativt dunkelt och knappast kunde motivera bestämdare slutledningar;¹ men även detta förslag förföll.

¹ Grundlagskommittén av år 1917 ansåg den evangelisk-lutherska kyrkans betecknande såsom finska folkets »allmänna kyrka» innebära en förpliktelse för staten att upprätthålla skolundervisning i denna kyrkas lära. I varje fall, före-

Kyrkan är alltså icke numera, såsom under den tidigare lagstiftningen, ur lagens synpunkt sett en anstalt för odlandet av Guds ord, utan ett samfund för de medborgare, låt så vara det alldeles övervägande flertalet av befolkningen, vilka tillhöra den samma.

Men denna principiella inställning betyder naturligtvis inte, att staten skall intaga en ointresserad och än mindre en negativ ståndpunkt gentemot de intressen, betraktade numera såsom dess medborgares intressen, vilka företrädas av kyrkan och av andra religionsamfund. Även den statsmakt, som själv ställer sig utanför konfessionerna, kan och bör taga de religiösa behoven på fullaste allvar samt genom sin lagstiftning och även genom sin övriga verksamhet se till att de bliva tillfredsställda. Det behöver icke anses såsom en inkonsekvens, åtminstone i ett land med den grad av religiös enhet, som förekommer i Finland, att i statlig verksamhet, såsom t. ex. vid riksdagens öppnande och avslutande, religiösa förrättningar förekomma, icke heller att religionsundervisning, naturligtvis med iakttagande av vad samvetsfriheten kräver, förekommer i skolorna, eller t. ex. att kyrkans prästerskap utbildas vid statens universitet, icke heller, att den lagstiftning, på grundvalen av vilken de olika religionsamfunden utöva sin verksamhet, anpassats efter de olika samfundens behov och alltså icke är den samma för alla.

Och därför var det heller på intet sätt nödvändigt, att låta statens konfessionslöshet även få ett uttryck i en omläggning av kyrkans i KL angivna yttre ställning. Den starka andel statsmakten har icke blott i kyrkans förvaltning utan även i den kyrkliga lagstiftningen består alltså orubbad. Den är historiskt betingad och kan, när det gäller intressen av den omfattning, som kyrkans, icke utan vidare bortelimineras på grund av enbart teoretiska betraktelsesätt. Dock är därmed icke sagt, att det nuvarande förhållandet är utvecklingens sista ord. Krav på ytterligare frigörelse för kyrkan ha framställts och fått uttryck bl. a. i yrkandet på en egen högsta styrelse för kyrkan. Det är icke omöjligt att en faller det förf., skulle sagda uttryck i grundlagen bort tolkas så, att religiösa förrättningar, som förekomma i den statliga verksamheten, skola ske med anlitan av den lutherska kyrkans prästerskap och med iakttagande av vad som är gällande i sagda kyrka.

sådan i en framtid fås till stånd. Men statsmakten har ingalunda positivt engagerat sig endast i landets gamla kyrka, utan har sett sig tvungen att i en ännu högre grad påtaga sig uppgiften att organisera förhållandena inom den grekisk-katolska kyrkan. Detta har ingalunda varit en lätt sak i betraktande av att den grekiska kyrkan i Finland principiellt utgör en del av en internationell organism och av att statsmakten icke heller har kunnat tänka sig möjligheten att under nuvarande förhållanden upprätthålla de gamla banden mellan den grekisk-katolska kyrkan i Finland och kyrkan i Ryssland. Det saknades även såväl rättsliga som andra förutsättningar för våra grekisk-katolska församlingar att taga kyrkans organisation i egna händer, och sålunda råder f. n. det märkliga förhållandet, att kyrkans hela organisation är inrymd i en av republikens president utfärdad administrativ förordning.¹ Detta är ju statsingripande om något, men var av behovet för tillgodoseende av den grekisk-katolska befolkningens intressen, vilka statsmakten icke var berättigad att negligera. Med avseende på övriga hos oss förekommande religionssamfund, vilkas existens icke är så djupt rotad i historiska förhållanden, ställer sig lagstiftningen på en generellare, s. a. s. mera schablonmässig ståndpunkt. Enligt religionsfrihetslagen av år 1922 gälla samma bestämmelser för alla sådana samfund. Alldeles lätt har det icke heller varit att anpassa alla dess bestämmelser för livets behov. Den romersk-katolska kyrkan har gjort en del svårigheter på grund av att dess eget kyrkobegrepp har svårt att smälta tanken på att kyrkan vore ett samfund, stiftat av dess medlemmar, såsom religionsfrihetslagen förutsätter. Även vi hava därför haft en liten strid mellan staten och den katolska kyrkan, men sist och slutligen har även den romersk-katolska kyrkan i Finland dock sett sig föranlåten att underkasta sig lagen, vilket skedde i november månad år 1929.

Kastar man en överblick över resultatet av utvecklingen hos oss, kan man kanske fattas av ett visst vemod, när man betänker, huru staten småningom stigit ned från den höga plattform, på vilken den ursprungligen stått i förhållande till religion och kyrka. Det var ju uppgifter av en högre lyftning också den världsliga överheten i tiden ställt för sig. Och dock kan man icke säga, att ut-

¹ Förordningen av den 14 januari 1925.

vecklingen endast gått i negativ riktning. När gränserna mellan stat och kyrka hos oss först skarpare drogos på 1860-talet, skedde det till följd av en varmare uppskattning av religionens inre värden. Och när slutligen den moderna konfessionslösa ståndpunkten även i Finland bryter igenom, är det icke utan intresse att konstatera, huru jämförelsevis litet rent abstrakta synpunkter eller läror om individens rätt eller religionen som privatsak dominera åtminstone i officiella motiveringar till framlagda lagförslag. För individens vidkommande bygger den nu gällande rätten i Finland visserligen på frihetsbegreppet, och detta har naturligtvis icke hos alla förfäktare av friheten haft precis samma ideella innebörd. Att även naturrättsliga synpunkter spelat in vid den nu gällande lagstiftningens tillkomst kan därför ingalunda förnekas. Som belägg härför kunde ju hänvisas redan till det faktum, att vår RF, såsom andra moderna författningar, har sin katalog över de medborgerliga rättigheterna, till vilka även religionsfriheten räknas. Å andra sidan har emellertid särskilt på kyrkligt håll och delvis även i officiella handlingar starkt understrukits, att kravet på religionsfrihet i grund och botten endast är en konsekvens av principer, vilka protestantismen själv i tiden erkänt såsom sina. Ur denna synpunkt sett vore resultatet av utvecklingen ingalunda en kategorisk brytning med det förgångna, utan snarare ett återupprättande av idéer, på vilka även den tidigare utvecklingen byggt, ehuru de sedermera fördunklats eller gått förlorade. Huru härmed än må förhålla sig, framträder i varje fall i den gällande religionslagstiftningen och framför allt i motiveringarna till densamma en stark positiv omsorg om den personliga övertygelsen och om nödvändigheten för den att få göra sig gällande. Tager man detta i betraktande, tager man vidare i betraktande, att statsmakten allt fortfarande är livligt engagerad i organisatoriska och förvaltningsuppgifter på det religiösa området, där detta betingas av de historiska förhållandena, och tager man i betraktande, att staten där, varest den lämnat frihet för religionssamfundet att själva organisera sig, vinnlagt sig om att icke göra gränserna snäva, kan man kanske våga påståendet, att de religiösa intressena i landet även för den konfessionslösa staten behållit ett positivt värde, ehuru detta naturligtvis förändrat karaktär i förhållande till tider, som gått.

REGERINGSMAKT OCH PARLAMENTARISM.

AV

GEORG ANDRÉN, KARSTEN MEYER, LARS OFTEDAL
OCH R. ERICH.

I.

PROFESSOR GEORG ANDRÉN, GÖTEBORG.

Man har bett mig tala om regeringsmakt och parlamentarism i Sverige. Man har m. a. o. förutsatt, att vi ha parlamentarism i vårt land, en förutsättning, som jag utan vidare skall acceptera. Med hjälp av äldre definitioner, ensidigt formulerade med tanke på Englands statskick, skulle man visserligen kunna bestrida denna sak. Det sista decenniet har emellertid sett en hel liten flora växa fram av statskick, vilka icke utan skäl betecknats såsom parlamentariska. Det synes mig rimligt, att man möter denna vidgade erfarenhet med ett vidgat begrepp.

Jag skall sålunda icke behandla problemet, om vårt statskick är parlamentariskt eller ej, bl. a. för att icke hamna i en diskussion om parlamentarismens omstridda begrepp. Jag skall icke heller beröra det svenska statsrådets rättsliga konstruktion och dess förhållande till administrationen eller parlamentarismens rättsliga förutsättningar i vårt land. Jag skall i stället söka giva en politisk beskrivning av vår parlamentarism, en — så vitt möjligt — objektiv bild av densamma, men med tyngdpunkten förlagd till *regeringsmakten* och dess förhållande till riksdagen, i enlighet med de direktiv, som det förelagda ämnet ger. När man skall tala om svensk parlamentarism, har man eljest knappast anledning att främst dröja vid regeringen.

1809 års grundlagsstiftare hade bl. a. att taga ställning till frihetstidens byråkratiska parlamentarism, den enda parlamentarism man kände, aktualiserad av ingen mindre än KU:s egen ordförande. De förkastade emellertid densamma; de avvisade den regerande riksdagen, icke minst med tanke på dagens krav av en kraftfull regeringsmakt, och skapade i stället »en lagstiftande makt, visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd». Fyrståndsriksdagen fick emellertid — utan att saken mycket diskuterades — behålla sin fasta utskottsorganisation, och denna, delvis ett arv från frihetstiden, skulle bliva av stor betydelse för framtiden. Man fick m. a. o. en utskottsapparat, från början utbildad för en riksdag med långt större uppgifter än de, som den nya författningen gav den nya riksdagen. Särskilt i budgetsfrågor lät också det nya statskåckets något otympligt organiserade regering alltifrån början den ledande ställningen tillfalla vederbörande riksdagsutskott. Skulle f. ö. en så fast utskottsorganisation ha nöjt sig med mera blygsamma uppgifter? Skulle icke en utskottsapparat, som under frihetstiden visat sig vara riksrådets mäktiga och ofta övermäktiga konkurrent, bliva en besvärande maktfaktor även för det nya statskåckets som man menade »kraftfulla styrande makt»?

De gemensamma utskotten blevo helt naturligt betydelsefulla maktcentra i den f. ö. så splittrade ståndsríksdagen, och regeringen likaväl som oppositionen hade fullgoda skäl att intressera sig för valen till desamma. Under inflytanden från England och Frankrike höjdes snart också kraven på parlamentarism — krav, som emellertid voro omöjliga att realisera på den dåvarande ståndsríksdagens basis och som därför oftast voro förenade med krav på en representationsreform. Reformen kom, och till den knötos på många håll — liksom förut vid departementalreformen 1840 och senare vid statsministerämbetets inrättande 1876 — parlamentariska förhoppningar och parlamentariska farhågor. Statsrådet var emellertid fortfarande framför allt ett utskott av administrationen och ej av riksdagen, även om riksdagsmän inneslötos (mest ur Första kammaren) och även om parlamentariska meriter räknades vid dess rekrytering och framför allt vid statsministerpostens besättande. Posse och Boström voro före 1905 de klaraste exemplen på avancemang från riksdagen till statsministerposten.

Staafts parlamentariska ideal var utformat under stark påverkan av den engelska författningen: med en ledande regering, som hämtade sin styrka ur underhusets förtroende. För Staaft gällde det att på en gång stärka och parlamentarisera den svenska regeringsmakten. När han själv blev ledare för en svensk ministär, installerades han emellertid i en regeringsmakt, som genom tidigare strävanden i liberalismens tecken blivit försvagad. Denna äldre liberalism hade emellertid också — och därutinnan hade den tjänat Staafts syften — sökt att öka kontakten mellan regering och riksdag i svenskt statsskick. På denna sistnämnda punkt företer det svenska statslivets utveckling under 1800-talet en omisskännlig kontinuitet. Om regering och ständer på 1830-talet stodo mot varandra som »tvenne misstroagna makter» (Clason), så hade mot 1800-talets slut, icke minst till följd av Louis de Geers men framför allt genom Erik Gustaf Boströms goda parlamentariska handlag, åtskilligt av det gamla misstroendet försvunnit och förbytt — icke i ett odelat och oreserverat förtroende — men i ett gemensamt behov av lojal samverkan. Det var, som Nils Alexandersson med rätta framhållit, på fortsättningen av denna utvecklingslinje, som man till sist skulle komma fram till en svensk parlamentarism.¹

Men parlamentarismen förutsätter icke bara en lojal samverkan mellan regering och parlament. Den förutsätter också en reduktion av den personliga konungamaktens politiska inflytande. Även på denna linje hade man vid det nya seklets ingång kommit ganska långt från allenastyrandets tid. Redan under Karl XV:s tid kan man märka en begynnande degeneration av svensk konungamakt. Konungens tankar kretsar oroligt och flyktigt kring vissa storpolitiska förhoppningar, men ministären de Geer återför nästan alltid Karl XV till en mera nykter verklighet, ty konungen äger icke kraft och uthållighet nog för att allvarligt försöka att realisera sina stora förhoppningar. Ministären åter ägnar sig med mycken skicklighet och omsorg åt de administrativa och legislativa uppgifterna och vinner under Louis de Geers ledning och i representationsreformens tecken en vidsträckt popularitet. Skulle konungen verkligen riskera sin egen folkgunst genom att öppet bryta med den bästa av ministärer? Karl XV har kanske lekt även med denna tanke.

¹ Jfr N. Alexandersson, Svensk parlamentarism, III, i Forum d. 28/8 1915.

Men om sålunda ministären i viss mån parlamentariserades och samtidigt gjordes mera homogen och därigenom mera motståndskraftig mot kungliga inflytelser, så berodde detta icke på någon principiellt parlamentarisk åskådning. Konungen ville stärka regeringsmakten genom ökad kontakt med riksdagen, helst utan djupare engagement i riksdagens partiväsande. Vad riksdagen beträffar, så var icke heller den nämnvärt intresserad av parlamentarismen. Lantmannapartiet var mera intresserat av att öka riksdagens och framför allt sin egen makt än att parlamentarisera regeringen. Stadsradikalismen torde ha haft vissa misstankar om att parlamentarismen kunde betyda en inkörsport för ett förhatligt bondevälde. Den utpräglade konservatismen var i princip rojalistisk — men förväntade, att konungamakten skulle utövas i konservativ anda. Kraven på »en stark regering» höjdes i olika situationer och från olika håll — kanske ej sällan av oppositionell iver att belysa den sittande ministärens ynkedom. Säkert är i varje fall, att skedet betecknas av en fortgående reduktion av kronans rättsliga befogenheter, en reduktion, som i regel ej kompensades av någon ökad förmåga att leda riksdagens arbete och den politiska utvecklingen.

Först i rösträttsfrågans sista skede får parlamentarismen verklig aktualitet i svensk politik. Vi få ett parti, som ser sig ha utsikter att vinna en majoritet i Andra kammaren och som samtidigt anser sig regeringsdugligt även i den meningen, att det har möjligheter att ur sina led skapa en kvalitativt presentabel ministär — vilket lantmannapartiet efter sin tids åskådningar knappast hade. Västerländskt demokratiska och parlamentariska ideal växa fram som en ideologisk överbyggnad på denna grund. Underhusparlamentarism blir med logisk och intressepolitisk nödvändighet programmet för detta parti — även om motsatta traditioner skapa en viss betänksamhet eller likgiltighet, särskilt inom partiets lantmannaelement. Genom Karl Staaff vinnes den svenska liberalismen för parlamentarismen; genom honom blir den också aktuell politik — icke i den meningen, att den parlamentarism han avsåg och förfäktade kunde restlöst förverkligas men i den, att parlamentarismen blev en av den svenska politikens mest brännande aktuella frågor.

När det gällde var han dock för svag för att vara något annat än en konstitutionell konung. Så grundlägga Louis de Geer och Karl XV en ny epok i den svenska konstitutionalismens historia.

Traditionen från denna tid kunde visserligen försvagas men den kunde icke försvinna under Oscar II:s regering. Nya faktorer kommo f. ö. till, som reste nya hinder i vägen för en kunglig maktutövning av personlig art. Utvecklingen förde med sig en stegring och komplicering av statsarbetet, som med nödvändighet måste förringa konungens möjligheter att personligen leda regeringspolitiken. För att med ett enda exempel belysa denna stegring kan nämnas, att Kungl. Maj:t 1872 förelade riksdagen 31 propositioner i 1 band, 35 år senare, eller år 1907 icke mindre än 200 propositioner i 10 band. Med tilltagande ålder försvagades väl också konungens personliga inflytande alltmer, särskilt då han hade den förfarne Erik Gustaf Boström vid sin sida och synes ha givit denne tämligen fria händer.

Det är icke lätt att säga, när vårt statsskick på dessa båda utvecklingslinjer nått fram till den punkt, där det konstitutionella styrelsesättet förvandlas till ett parlamentariskt. Genom den personliga konungamaktens fortskridande reduktion och genom ministärernas allt intimare förbindelser med riksdagen ha vi snarare långsamt *glidit* in i det parlamentariska styrelsesättet än tagit ett beslutsamt steg in i detsamma. Den svenska parlamentarismen har icke blivit medvetet skapad efter vissa på förhand skisserade riktlinjer. Den har kommit så småningom — med ständigt nya symtom och delvis växlande kriterier — som en ganska oväntad kompromiss mellan medvetna strävanden, nedärvda rättsbestämmelser och mer eller mindre tillfälliga maktförhållanden.

Men om man alltså icke kan fixera en bestämd tidpunkt för ett parlamentariskt genombrott, så är det dock tydligt, att 1905 var en kris även i den utvecklingslinje, som ledde fram till parlamentarismen. Makten gled uppenbart för alla ur Oscar II:s gamla och trötta händer, sedan han misslyckats i en politisk fråga, som mer än någon annan legat honom och dynastien om hjärtat. Den förlorades också ända till spårlöshet för en ministär, som var sällsynt illa rustad för en svår politisk kris. Då man behövde statsmän eller åtminstone politiker, hade man redliga byråkrater. Ingen av Oscar

II:s ministärer var på grund av sin sammansättning mera gjord för fredliga vardagsuppgifter; ingen av dem hade blivit ställd i en så svår situation. Det blev en självklar sak, att riksdagen övertog den makt, som *måste* utövas och som konung och ministär icke maktade. Vi fingo åter en regerande riksdag, verksam genom ett särskilt utskott, varur snart också en ny ministär framgick. Då konungamakten endast hade kunnat giva oss ministären Ramstedt — säkerligen efter andra, misslyckade försök — kunde riksdagen giva oss ministären Lundeberg.

Denna ministär var en egendomlig övergångsformation på det parlamentariska regeringssystemets utkanter. Den åtnjöt riksdagens förtroende som kanske ingen tidigare svensk ministär. Den var bildad på bred parlamentarisk basis och kunde helt visst i de frågor, som väntade ministären och utgjorde dess närmaste och angelägnaste uppgift, påräkna en säker majoritet i bägge kamrarna. I sin krets räknade den icke mindre än 8 parlamentariker, 4 från vardera kammaren, och bland dessa märktes några av riksdagens allra främsta. Den hade tillkommit sedan riksdagen störtat ministären Ramstedt. Men om också ministären Lundeberg hade åtskilliga av en parlamentarisk ministärs yttre kriterier, så saknade den å andra sidan vissa av den parlamentariska ministärens avgörande attribut. Den hade tillkommit under extraordinära förhållanden för att lösa en enda fråga, men hade utanför denna fråga intet gemensamt parlamentariskt arbetsprogram. Den kunde icke ha det, ty den inrymde alltför motsatta åskådningar. Tillfälligt kunde den bortse från dessa för att fullfölja en nationell samling i den unionella frågan, för att förverkliga en riksdagskompromiss. — När ministären löst sin uppgift, lämnade den också sin post. Ministären hade emellertid icke blott löst sin uppgift. Ledarens självklart antiparlamentariska intentioner till trots hade ministären visat, vilken styrka riksdagens förtroende kunde giva åt en regering. Samma läxa hade också Norge givit oss. Det blev liksom mera naturligt än tidigare att försöka med ett nytt parlamentariskt betonat experiment. Det kom omedelbart, när Staaff fick uppdraget att bilda en ministär. Karl Staaff var i princip en anhängare av parlamentarismens system, ehuru han vid denna tid ännu icke torde ha bedrivit några mera grundliga studier ang. parlamentarisk-

mens grundsatser och teknik. Han kunde icke bygga sin ministär på så bred parlamentarisk grund som Lundeberg. Men ministären hade i stället genom sin större homogenitet större möjligheter att upptaga inrikespolitiska frågor till behandling, med goda utsikter till framgång åtminstone i Andra kammaren. Utan att äga någon tillförlitlig majoritet i Andra kammaren, byggde ministären Staaff väsentligen på dess förtroende, och Staaff själv bekände sig öppet till underhusparlamentariska grundsatser. Staaff skulle snart också blåsa till strid om dessa; detta skedde genom ministärens förslag i Andra kammarens rösträttsfråga.

Det var naturligt, att det av alla ansvariga politiker erkända kravet på allmän rösträtt till Andra kammaren skulle aktualisera frågan om principerna i vår författning. De motsatser, som voro praktisk politik i dessa frågor, kommo bäst till synes i Staaffs och Lindmans regeringsförslag i rösträttsfrågan. Den Staaffska ministärens rösträttsförslag vid 1906 års riksdag betecknade av dessa båda propositioner den mindre rösträttsreformen och den större författningsreformen, medan den Lindmanska ministären var mera radikal i rösträttsfrågorna men mera konservativ i den större författningsfrågan. Staaff ville lämna Första kammaren orörd, i klar förhoppning, att ett oreformerat överhus skulle vara ett svagt, ett politiskt degenererat överhus, särskilt om det ställdes mot en Andra kammare, som vunnit ny styrka genom allmän rösträtt och bevarat en viss homogenitet genom bibehållande av den majoritära valmetoden. Lindman åter ville rädda principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet, han ville ha ett effektivt tvåkamarsystem, i tydligt syfte att undgå underhusparlamentarismen. Han ville därför icke vara med om en skärpning av den sociala och politiska motsatsen mellan kamrarna utan sökte bl. a. genom en kommunal rösträttsreform i någon mån demokratisera Första kammaren för att på detta sätt närma densamma till den allmänna rösträttens Andra kammare.

Det är oss alla bekant, att frågan fick sin lösning på den Lindmanska linjen. Och på denna linje skulle man gå vidare, när den Edénska ministären vid urtima riksdagen 1918 lyckades genomdriva, att båda kamrarna ställdes på demokratisk grund. Därmed

hade det underhusparlamentariska programmet *väsentligen* förlorat sin realpolitiska betydelse.

Vilken ställning de olika partierna än intogo till parlamentarismen, så uppvisade vårt statsskick under det närmaste skedet, mellan rösträttsreformerna 1909 och 1918, under högerministärer lika väl som under vänsterministärer, ständigt nya symtom på en parlamentarisering. Den Lindmanska ministären avgår efter valen 1911, sedan dessa visat sig utfalla i vänsterriktning, följande ett exempel, som Disraeli givit 1868 och Themptander 1888. Den andra Staaffska ministären avgick visserligen efter en konflikt med konungamakten, men efterträdaren ansåg sig böra vädja till folket i val, följande det exempel, som Peel i en dylik situation givit 1834. Den Hammarskjöldska ministären lämnade sin post, sedan det blivit alltför uppenbart, att den icke längre kunde påräkna riksdagens lojala stöd, än mindre dess förtroende. Den Swartz-Lindmanska ministären följde Lindmans exempel från 1911, böjde sig för valutgången och lämnade rum för en koalitionsministär Edén. För första gången sedan Lundebergs dagar får landet en ministär med klar majoritet i Andra kammaren. Den Lundebergska ministären hade haft majoritet även i Första kammaren, men till gengäld såg sig den ministären nödsakad att begränsa sitt arbetsprogram i långt större omfattning än den Edénska koalitionsregeringen. Sedan rösträtten till Första kammarens valkorporationer ånyo reformerats, kunde den Edénska ministären — efter valen 1919 — räkna med en majoritet i bägge kamrarna, men då skulle den snart, på grund av inre söndring, närma sig sitt slut.

Mellan den Lundebergska och den Edénska koalitionsministärerna ha alltså samtliga svenska ministärer varit minoritetsministärer gentemot Andra kammaren. Ministärerna Lindman, Hammarskjöld och Swartz kunde visserligen påräkna en mer eller mindre pålitlig majoritet i Första kammaren men hade samtidigt större svårigheter inför Andra kammaren än ministärerna Staaff. Ingen av de nämnda ministärerna kunde alltså fungera under förhållanden, som betraktas som normala för en engelska regering, men detta berodde icke så mycket på författningens principer som på den partipolitiska konstellationen, som knappast medgav en majoritetsministär. Parlamentarismens purister hade nog också

anledning att under denna epok beklaga även andra avsteg från den engelska parlamentarismens regler. Man kritiserade, att konungamakten icke medgivit Staaff en upplösning av Andra kammaren 1906 för att dymedelst betvinga Första kammarens motstånd mot majoritetsvalen. Om lämpligheten att upplösa underhuset på grund av nederlag i överhuset hade emellertid meningarna varit i hög grad delade även bland Englands liberaler. Gladstone hade t. ex. skrivit 1884: »Never will I be a party to dissolving in order to determine whether the Lords or the Commons were right upon the Franchise bill.» Lloyd George åter hade den 24 maj 1906 hotat överhuset med underhusets upplösning, dock i en annan fråga än rösträttsfrågan. Engelsk rätt och praxis synes också giva konungamakten övanligt fria händer i fråga om upplösningsinstitutets användning med motsvarande begränsning av kabinettets rätt att förfoga över institutet. Man beklagade vidare konungens diktamen till statsrådets protokoll vid beslutet att icke använda anslaget till den s. k. F.-båten. Framför allt riktade man emellertid sin kritik mot »den konstitutionella konflikten» framför andra, konflikten mellan konungamakt och ministär 1914, vid den Staaffska ministärens avgång. Denna gång återopades den liberale ledaren Gladstones auktoritet — ehuru samme Gladstone så sent som 1878 hade försvarat det kungliga ingripandet mot ministären Mellbourne 1834 som en akt »within the limits of the constitution», och detta därför, att den var »covered by the responsibility of the acceding Ministry».¹

Men om det också icke *alltid* är omöjligt att finna engelska paralleller till dessa omstridda kungliga åtgöranden, så är det å andra sidan tydligt, att dylika handlingar äro ytterst sällsynta i den moderna engelska parlamentarismens redan ganska långa historia. Det är över huvud taget uppenbart, att det svenska statsskicket lika litet under epoken 1905—1919 som efter denna tid kan rätt förstås och rätt uppskattas om man envisas att mäta detsamma med den engelska parlamentarismen som mått. Det skulle emellertid dröja, innan man insåg detta och resignerade inför en svensk parlamentarism, när man icke kunde realisera en engelsk.

¹ Gladstone, Gleanings, I: 231. Vad Gladstone icke visste var, att Mellbourne givit konungen en anledning att ingripa genom att själv lägga avgörandet i konungens hand.

Vi ha härmed i korta drag angivit några etapper i utvecklingen fram mot en säregen svensk parlamentarism. Vi ha icke kunnat fixera något bestämt och definitivt »parlamentariskt genombrott», ty ehuru den skildrade epoken icke saknar sin dramatik så saknar den dock en peripeti. Olika parlamentariska symtom inställa sig vid olika tidpunkter och återfall till en äldre tids konstitutionalism ha icke alldeles uteblivit.

Betraktar man den nutida svenska parlamentarismens väsentliga *karakteristika*, så är det icke heller så lätt att klart avgränsa särskilda epoker i dess historia. Ser man åter på parlamentarismens allmänna *konstitutionella förutsättningar*, så framstå 1911 och 1919 — åren för nya val efter nya rösträttsgrunder till riksdagens kamrar — som naturliga gränsmärken vid sidan om konungamaktens tillfälliga sammanbrott i 1905 års unionskris. Detta sammanbrott upphävde, men, som den senare utvecklingen fram till 1914 skulle visa, blott *momentant*, dualismen i vårt statsskick mellan konungamakt och riksdag och gav denna sistnämnda en dominerande ställning. Reformen 1909 inledde statsskickets allmänna demokratisering, minskade kammardualismens intensitet men lade samtidigt en mera hållbar grund för denna dualism. Reformen 1918 fullföljde demokratiseringsarbetet, stärkte ytterligare tvåkammerssystemets hållfasthet genom att försvaga den politiska karaktärsskillnaden och lägga en helt demokratisk grund till bägge kamrarna. Efter nyvalen till Första kammaren 1919 ha riksdagens bägge kamrar till sin partipolitiska konstellation och till sin allmänna politiska tendens varit tämligen likartade.

Det de Geerska statsskickets dubbla dualism, mellan konung och riksdag å ena sidan, mellan riksdagens båda kamrar å den andra, har härmed väsentligen övervunnits, den förra dualismen genom den personliga konungamaktens reduktion, den senare genom försvagandet av den politiska karaktärsskillnaden mellan kamrarna. Det kunde synas, som om efter detta förutsättningarna skulle vara de allra bästa för en klart parlamentarisk regim.

Och en parlamentarisk regim ha vi fått, men väsentligen verksam i andra former än de, som föresvävade det parlamentariska styrelsesättets varma talesmän vid seklets början. Det återstår att

se, hur denna parlamentarism har gestaltat sig. Det torde vara motiverat att framför allt betrakta vårt statskick under dess allra sista epok, efter 1919 års allmänna nyval till Första kammaren. Sedan det året är det konstitutionella läget och den partipolitiska konstellationen i sina huvuddrag oförändrade och samtliga partier — med undantag för kommunisterna — ha accepterat den parlamentariska principen,¹ även om strider fortfarande kunna förekomma angående innebörden därav.

För parlamentarismens genomförande har det emellertid icke blott fordrats att få vissa principer godtagna. Det har också gällt att få ett maskineri att fungera. Friska erfarenheter ha lärt oss — om vi icke visste det förut — att ett parlamentariskt system icke fungerar som en enkel automat, som levererar en livskraftig parlamentarisk ministär, om man blott stoppar in färdiga valsiffror. Systemet är betydligt krångligare, särskilt när valen icke giva något majoritetsparti.

Under den korta tiden från augusti 1919, då den nya Första kammaren första gången sammanträdde, till nu ha vi haft icke mindre än 9 ministrarer, om man, som rimligt är, räknar ministrarna De Geer och Sydow samt ministrarna Branting och Sandler tillsammans som enskilda nummer, trots statsministerskiftena. Bortser man från den nu sittande ministären, som för icke länge sedan börjat sin tillvaro, och går man vidare tillbaka till den Edénska ministärens begynnelse, ha våra ministrarer visat en medellivslängd på 19 månader. Hur man än bedömer fördelar och nackdelar med så kortlivade ministrarer, kan man väl knappast förneka, att dessa siffror vittna om en viss instabilitet i vårt parlamentariska system, särskilt om man samtidigt tar i betraktande, att vår Andra kammare förnyas vart 4:e år och vår Första kammare först efter 8 år — under successiva förändringar. Det kan ju förtjäna framhållas, att andra parlamentariskt styrda länder visa än sämre siffror. T. o. m. England, som länge visat de högsta medeltalen, har under icke fullt 7 år 1922—1929 förbrukat icke mindre än 4 ministrarer.

Orsaken till denna oro i det svenska regeringssystemet är givet-

¹ Vid den statsvetenskapliga kongressen i Stockholm i sept. 1930 reserverade sig prof. Reuterskiöld mot detta omdöme — en reservation, som väl dock endast avsåg hans eget parti, bondeförbundet, eller kanske rättare vissa delar av detsamma.

vis att söka i frånvaron av en fast majoritet i riksdagens kamrar. Av skäl, som senare skola beröras, ha vi fått en långt driven partispliftring; valmanskårens parcellering har medfört en i stort sett motsvarande parcellering av riksdagen. Majoriteter bildas från fall till fall — även om man vid vissa riksdagar kunnat förmärka en allmän tendens till samarbete mellan vänsterpartierna, vid vissa andra riksdagar mellan de borgerliga partierna.

Då riksdagen som regel icke kunnat uppvisa någon mera fast majoritetsbildning, ha vi icke heller kunnat åstadkomma några majoritetsregeringar. Den Edénska koalitionsregeringen 1917—1920 utgör det enda undantaget sedan hösten 1905. Alla ministärer ha sedan 1920 antingen varit *ämbetsmannaregeringar* utan fast parlamentariskt underlag eller också *partiministärer*, som utgått ur riksdagsgrupper utan majoritet i någondera kammaren.

Dessa minoritetsministärer måste — i vårt land som i andra länder — med nödvändighet vara *svaga* ministärer — åtminstone under mera ordinära förhållanden. Den rådande partispliftringen har tillikå med traditionerna från gångna tider i vårt land fostrat en sällsynt tålmodighet hos regeringsmakten. Regeringarna kunna icke alltid lita ens på sina egna partier; mest disciplinerade synas socialdemokraterna vara. Med ett stort jämnmod se våra regeringar, att deras förslag stuvras om eller förkastas eller att förslag antagas, som ogillas av regeringen. Den som frågar efter exempel på riksdagens egenmäktiga revisioner av kungl. förslag kan jag hänvisa till 1920 års beslut i kommunalskattefrågan — då dock den brännande Ålandsfrågan gav regeringen en särskild anledning att stanna —, 1922 års beslut i arbetslöshetsfrågan, 1927 års beslut i skolfrågan och 1929 års beslut i sockerfrågan. Vid åtskilliga riksdagar — ja, nästan vid alla — ha vi kunnat bevittna, att ett flertal betydelsefulla propositioner fallit utan att detta föranlett ministärens avgång, även om en demission stundom diskuterats (t. ex. efter nederlaget i försvarsfrågan 1924, i sockerfrågan 1929, möjligen också efter avgörande i kommunalskattefrågan 1927). Andra exempel på den svenska regeringsmaktens svaghet ge oss de tillfällen, då ministären accepterat riksdagsbeslut, som tillkommit på främmande initiativ och ogillats av ministärens ledning (t. ex. 1923 års beslut ang. arbetstidslag och 1926 års beslut ang. utförselbevis).

Med de förhållanden, som råda i vårt land och sedan ålder rätt, kan det knappast komma ifråga, att regeringarna visa någon större ömtålighet. Hos oss är denna känsla förbehållen riksdagen.

Att ställa kabinettsfråga lönar sig i vårt land som regel ej. Riksdagen är överhuvudtaget föga känslig för påtryckningar och kabinettsfrågans ställande har mera karaktären av en stolt gest än av verklig påtryckning. Riktigt vanlig har den icke blivit i svensk politik; Karl Staaß har en gång i princip uttalat, att den »bör förvisso icke begagnas i onödan».¹ Kabinettsfrågan har för våra ministärer mera blivit ett sätt att dö än ett sätt att leva. Då den använts med framgång är det svårt att avgöra, om ej framgången kommit lika väl utan kabinettsfråga. Detta torde t. ex. ha varit fallet en gång vid årets riksdag, vid behandlingen av den tyska traktatfrågan.

För en rätt förståelse av den svenska parlamentarismens egenart torde det vara nödigt att dröja något vid anledningarna till ministärernas avgång, formerna för en ny ministärs tillkomst samt ministärernas sammansättning (under tiden efter 1919).

Man skulle kanske väntat, att den normala avgångsanledningen för en svensk ministär var en allvarlig motgång i riksdagen. Detta är emellertid knappast fallet. Ministären de Geer ramlade i kaffetullsfrågan 1921 — för att sedan under ny ledning och med en ny finansminister återuppstå som ministären Sydow. Ministärerna Branting och Sandler föllo i arbetslöshetsfrågor resp. 1923 och 1926, sedan de gjort saken till kabinettsfråga. Den andra ministären Lindman föll i jordbruksfrågan 1930, även den efter ställd kabinettsfråga. Endast tre gånger har sedan 1917 ett parlamentariskt nederlag förorsakat hela ministärens definitiva avgång. De Geers och Tamms fall kan närmast betraktas som en separat demission, ehuru — efter allmänt gällande praxis — hela ministären begärde sitt avsked, och har då två motsvarigheter sedan 1920: försvarsminister Hammarskjölds avgång i juni 1921 på grund av nederlag i departementsfråga, finansminister Wohlins avgång i juni 1929, på grund av klanderuttalande i departementsfråga. De

¹ K. Staaß, *Det demokratiska statsskicket*, II: 197, 200. Jfr L. Kihlberg, *Den svenska ministären*, s. 553 ff. Se också De Geers uttalande i *Politiska hägkomster*, s. 112 ff.

separata ministerskiftet, som f. ö. förekommit under perioden, ha haft andra orsaker än parlamentariska. Parlamentarismens krav på ministeriell solidaritet har i vårt land — liksom förut och med större bestämdhet i England — gjort de parlamentariskt motiverade enstaka ministerskiftena till en mera sällsynt företeelse än tidigare.

På gränsen till de parlamentariska demissionsanledningarna står ministärens avgång på grund av *valutgången*. Demissionen är väl i dessa fall understundom motiverad av anteciperade nederlag i riksdagen. Detta är särskilt tydligt i fråga om ministären Tryggers avgång i oktober 1924; ministären såg, att den icke kunde reparera nederlaget i försvarsfrågan från samma vår och tog, då konsekvenserna, till trots av vissa obetydliga framgångar i valen. Ministären Sydow 1921 synes redan från början ha betraktat sig som ett provisorium intill dess valutgången kunde giva anvisning på en ny parlamentarisk ministär. Detta var däremot naturligtvis icke fallet med ministärerna Branting 1920 och Ekman 1926—28, av vilka den förra fick sitt riksdagsunderlag betydligt försvagat, den senare sitt i varje fall icke stärkt. I sistnämnda fall är det ju möjligt, att även andra omständigheter och motiv spelat in. Efter 1919 har alltså valutgången i icke mindre än 4 fall medfört ministärernas resignation. Före samma år äga vi tre liknande fall: Themptanders 1888, Lindmans 1911 och Swartz' 1917. Oktober månad, tiden för valresultatens publicering, har sålunda även för våra ministärer blivit en allt vanligare flyttningstid. Största intresset erbjuder naturligtvis de rent politiska ministärernas avgång, Brantings 1920, Tryggers 1924 och Ekmans 1928. Ingen av dessa torde ha kunnat påräkna att gå ut ur valet med majoritet. Men redan en minskning av minoriteten har betraktats som fullgod demissionsanledning, och den Tryggerska ministären avgick, som sagt, vissa vinster till trots, då den insåg omöjligheten att lösa försvarsfrågan efter ministärens planer. Den ökade känslighet för valbarometern, varom dessa demissioner vittna, har i vårt land icke framkallat någon egentlig diskussion. I England har ju som bekant särskilt Gladstone ogillat denna metod att föregripa parlamentets beslut, men såg sig 1885 nödsakad att ändock följa Disraelis exempel.

Ännu en typ av demissionsanledningar förtjänar att särskilt på-

pekas. Den Edénska regeringen avgick 1920, då dess medlemmar icke kunde komma överens i kommunalskattefrågan. En socialdemokratisk partikongress hade lagt fast de socialdemokratiska linjerna i den aktuella frågan på sådant sätt, att någon överenskommelse icke kunde komma till stånd. De förestående nyvalen gjorde kanske också, att många inom de samarbetande partierna ville komma ut ur ett engagement och en kompromisspolitik, som började bli motbjudande för socialdemokraterna genom sin moderering, för många liberaler kanske åter genom sin radikalism. Det är att observera, att den enda ministär, som under den behandlade tiden upplöstes på grund av inre dissonanser, är epokens enda egentliga koalitionsministär.

Till sist förtjänar framhållas, att en offentlig opinion, verksam framför allt genom pressen, vid tvenne tillfällen framkallat *partiella* ministerkriser, vid Schottes och Rydéns avgång i november 1919 med anledning av Svensk Import-affären och Hederstiernas avgång i november 1923 på grund av en alltför öppenhjärtig och alltför litet diplomatisk deklaration. Utrikesministern fick icke lov att i utrikespolitiska frågor offentligen tala som privatman.

Ett studium av de nutida svenska ministärernas demissionsanledningar ger alltså vid handen, att parlamentariska motiv spela en avgörande roll, om man till dessa motiv också räknar impulserna från en nyvald men ännu icke samlad riksdag. Alla våra ministärer efter den Edénska ha fallit av dylika skäl — och den Edénska sprängdes, då den icke kunde hålla samman i en fråga, som skulle föreläggas riksdagen.

Det är emellertid icke bara anledningarna till våra ministärers avgång, som äro betecknande för vårt statsskicks parlamentarisering. Även formerna för deras tillkomst äro det. Det är efter konferenser med kamrarnas talmän och riksdagspartiernas ledare; m. a. o. efter en sondering av den parlamentariska terrängen, som konungen anmodar en person att bilda en ministär. Då konungen 1920 icke helt följde denna etikett föranledde detta avsteg kritik från liberalt håll, en kritik, som icke mildrades av tanken, att det var en politiker med ett gott om också icke starkt liberalt namn, som åtagit sig att stå för en ny ministär, ehuru valen till Andra kammaren icke voro långt borta.

Ser man på de olika ministärernas sammansättning, får man icke *alltid* ett lika starkt intryck av statskicketts parlamentarisering. I stort sett har emellertid utvecklingen gått mot allt mera *politiserade* ministärer, vilket bl. a. kommit till uttryck däri, att riksdagsmän besatt de främsta platserna i ministären och att de blivit allt fler till antalet. Ministären Edén hade 9 riksdagsmän (och 1 f. d.), Brantings första ministär tidtals 10 riksdagsmän, hans sista likaledes 10, första ministären Ekman 7 riksdagsmän (och 2 f. d.), andra ministären Ekman och ministären Trygger vardera blott 5 riksdagsmän (den förra 1 f. d.), andra ministären Lindman 7 riksdagsmän (och 1 f. d.). Det är kanske icke alldeles en tillfällighet, att de mera utpräglade vänsterministärerna varit mera parlamentariskt rekryterade än högerministärerna. Samtidigt ha ämbetsmannaministärerna blivit alltmera renodlat byråkratiska. I ministären Hammarskjöld sutto blott tre riksdagsmän, en ovanligt låg siffra även för äldre tider. Alla rekord slogos emellertid av ministärerna de Geer och Sydow, som icke inrymde någon riksdagsman, den förra ministären blott två f. d., den sistnämnda blott en, sista tiden icke någon.

Denna renodling av ministärerna, av den parlamentariska typen lika väl som av den administrativa, har troligen bl. a. också parlamentariska skäl. En parlamentarisk ministär vill vara så stark som möjligt i riksdagen; dess chef har f. ö. alltid många personliga ambitioner att tillfredsställa. Det blir naturligt, att riksdagsmannainslaget under sådana förhållanden blir starkt. Det parlamentariska läge, som kommer riksdagspartiernas ledare att avböja uppdraget att bilda en regering och att förorda en ämbetsmannaregering, bjuder dem också att hålla sig utanför en dylik administrativ ministär. Även partiernas dii minores torde taga en viss hänsyn till detta läge. För en ämbetsmannaministär kan det icke heller innebära någon lockelse att såsom medlem vinna en mindre framskjuten riksdagsman, som lätt nog blir en svaghet i riksdagen och en än större svaghet i administrationen och som dessutom kan förstöra eller försvaga den tillgång, som ministärens förmodade eller verkliga neutralitet i de mera partiskiljande frågorna utgör. Under 1800-talet hade man — särskilt i F.K. — en typ av riksdagsmän, som hade höga poster i administrationen och därför voro riksdags-

män, men som endast i ringa grad voro politiker och än mindre partipolitiker.¹ Sedan denna riksdagsmannatyp alltmer har försvunnit, har det visat sig allt värre att för s. k. expeditionsministärer vinna män, som förena administrativ och parlamentarisk erfarenhet med politisk neutralitet.

Den nutida svenska parlamentarismens främsta karakteristikum — och största crux — är minoritetsregeringen. Bortsett från den Lundebergiska ministären — ett extraordinärt fall för en extraordinär situation — och den Edénska ministären under tiden aug. 1919 till mars 1920, har ingen av våra ministärer varit i besittning av en pålitlig majoritet i bägge kamrarna. Nästan alla ha dessutom haft vissa svårigheter att övervinna i den gemensamma voteringen. Ingen av dessa regeringar har därför kunnat fylla den plikt, som under den engelska parlamentarismens normala tider har ansetts vara en elementär plikt, plikten att suveränt leda parlamentets arbeten. Medan man i England — och med full rätt — gör regeringen ansvarig för den politik, som förts i parlamentet, är något liknande icke motiverat i vårt land och förekommer knappast heller. Regeringsmaktens egna prerogativ — t. ex. enl. RF. §§ 60 och 89 — kunna endast med största försiktighet utövas av våra ministärer, då de icke förfoga över någon säker majoritet.

Medan man t. ex. i England stundom diskuterat regeringsproblemet med hänsyn till kabinettsens, som man ansett, alltför stora makt,² har regeringsmaktens förfall varit det tema, som mest behandlats i vår tämligen obetydliga konstitutionella debatt. Försök ha alltså blivit gjorda att undgå minoritetsregeringarnas konstitutive svaghet genom åvägabringande av koalitioner, antingen i form av på förhand avtalat samarbete i riksdagen, såsom både Lindman och P. A. Hansson vid olika tillfällen föreslagit, eller också i form av en regeringskoalition, i form av en blocregering. Efter 1920 har det emellertid icke lyckats att skapa någon regeringskoalition med säker parlamentarisk majoritet i bägge kamrarna, ehuru försök blivit gjorda, av Branting i oktober 1920, av Trygger i april 1923 och av Lindman i oktober 1928. Försöken ha under senare tid väsentligen strandat på det folkfrisinnade partiets motvilja mot

¹ Jfr Kjellén, Från Ramstedt till von Sydow; Det nya Sverige 1921, s. 108.

² Nu senast i Ramsay Muir, How Britain is Governed, 1930.

fasta engagement till höger eller till vänster. Koalitionstanken har endast avsatt obetydliga spår i våra ministärer. Trygger fick 1923 nöja sig med vissa högre ämbetsmän med liberala föregående och en bondeförbundare och Ekman intog 1926 vissa liberala medhjälpare, men kunde 1930 icke ens vinna dessa bundsförvanter. Bortsett från fallet Wohlin har särskilt bondeförbundet, därvidlag uppdragande traditionerna från lantmannapartiets dagar, motstått alla ministeriella frestelser och avhållit sig från alla ministeriella aspirationer. Överhuvudtaget visa de svenska partiledarna ringa benägenhet att påtaga sig regeringsansvaret, och partiernas menige män äro som regel ännu mera antipatiska mot tanken, att partiet blir regeringsparti. Beskuren rörelsefrihet i riksdagen och minskade utsikter vid nästa val äro de kanske icke alldeles oberättigade farhågor, som diktera denna antipati. Som Svensk Tidskrift vid ett tillfälle skrivit söker man på alla håll i ädel tävlan påtruga motståndaren segerpalmen, »allt för fosterlandets skull och under en utveckling av en parlamentarisk logik, som skulle hedrat vilken gammal durkdriven skolastiker som helst».¹ Understundom är resonemanget ganska enkelt, och det kan knappast komma ifråga att karakterisera det såsom utslag av någon *parlamentarisk* logik. Allra minst är man hågad att ingå i en koalitionsministär och i regeringsställning taga ansvaret för en politik, som endast till en del kan realisera egna önskemål men som långa stycken måste innebära medgivanden och eftergifter.

Men politik måste göras och en riksdagsmajoritet måste vinnas för densamma. En ministär, som sökte begränsa sig till expeditionsministärens opolitiska uppgifter, skulle snart redan av detta skäl möta skarp kritik och säkerligen skulle den också som regel finna på sin väg politiska frågor, som den icke kunde komma förbi. I alla de frågor, där en samverkan mellan höger och socialdemokrater är utesluten, måste regeringarna söka vinna riksdagens centergrupper för sina propositioner. Så har en alltmera decimerad grupp i riksdagens mitt kunnat öva ett bestämmande inflytande — och skall även i fortsättningen kunna göra det, om icke oväntade händelser störa den jämnvikt mellan yttergrupperna, som vid sista valet blev ytterligare befäst. Det frisinna partiet kan ytterligare decimeras,

¹ Svensk Tidskrift 1921, s. 139.

kan förlora än fler mandat; så länge partierna till vänster och höger balansera varandra kan det icke förlora sin makt.

Man hade kanhända under sådana förhållanden kunnat vänta, att det utslagsgivande mellanpartiet utövat denna ofrånkomliga makt som regeringsparti, från kanslihuset och icke blott från Helgeandsholmen. Detta har emellertid endast sällan varit fallet. Det sista decenniets liberala politik har väsentligen kommit till stånd under ministärer, som icke varit sammansatta av frisinnade eller liberaler. Före tillkomsten av Ekmans första ministär 1926 ha vi icke haft en homogent frisinnad regering sedan Karl Staaffs dagar. Man har — liksom i England — vid regeringsbildningen mera *räk- nat* mandaten än *vägt* deras politiska tyngd. Man har icke tagit hänsyn till det förhållandet, att mandaten i partikonstellationens mitt som regel ha större betydelse för riksdagens majoritetsbildning än ytterpartiernas mandat. Att å andra sidan ett konsekvent utnyttjande av detta förhållande i en s. k. vågmästarepolitik kan vara »ett psykologiskt missgrepp» (Zweigbergk) och skapa mycken irritation, kommer oss här icke vid.

Mellanpartiernas ofta återkommande uteslutning från ministärerna har väsentligen påverkat maktbalansen mellan regering och riksdag. Centerpartierna ha varit hänvisade till att från riksdagen och dess utskott utöva den makt, som de icke kunnat utöva inom regeringen. Så har pendelns svängningar mellan ytterligheterna — icke beträffande ministärernas politik men deras sammansättning — betytt en maktförskjutning från ministären till riksdagen och dess utskott. Riksdagen har onekligen sina möjligheter att ingripa även gentemot en centerpartiernas ministär; ytterpartierna kunna enas om att avslå dess förslag — och den möjligheten har ju den första Ekmanska ministären ofta fått pröva. Men riksdagen kan gentemot en politisk centerregering knappast göra en ny, en annan politik, ty högergrupper och socialdemokrater kunna som regel icke enas om en sådan. Så blir riksdagen under en politisk centerministär i enlighet med K.U:s, av Järta formulerade ord från 1809, »visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd». Initiativet ligger väsentligen hos regeringen.

Naturligtvis måste även en centerministär taga hänsyn till de partier, med vars hjälp den tänker uppnå majoritet i riksdagen.

Detta kan ske på två olika sätt. Det kan tänkas, såsom både Lindman och Per Albin Hansson vid upprepade tillfällen föreslagit, att ett praktiskt arbetsprogram uppgöres mellan centerministären och ena flygeln, på längre eller kortare sikt. Det kan emellertid också tänkas, att en centerministär *än* samarbetar med den ena, *än* med den andra flygeln. Det är detta, som under de sista åren har skett och som fått namn av den hoppande majoritetens parlamentarism. Naturligtvis skapas en viss irritation hos de partier, som växelvis bli lämnade i sticket och som vid tillfällen av samverkan endast kunna utvinna eftergifter, som många anse för små.

Medan en centerministär har möjligheter att komma överens åt två olika håll, är en ministär, rekryterad från någon av flyglarna, som regel hänvisad till centerpartierna. Disraeli sökte visserligen ofta — med förbigående av de moderata liberalerna och till dessas synnerliga förtret — nå kontakt med radikalerna, men denna politik ledde knappast till något annat, än att även de förut moderata liberalerna blevo radikala. I vårt land har Lindman blivit misstänkt eller anklagad för liknande tendenser. Som regel är samförståndspolitik mellan flyglarnas partier icke möjlig i politiskt betonade frågor.

Sedan mars 1920 ha våra politiska ministärer som regel varit rekryterade ur flyglarna. Under de sista 10 1/2 åren ha vi i 3 år och 10 mån. haft socialdemokratiska ministärer, i 3 år och 2 mån. högerregeringar, i 2 år och 7 mån. frisinnade ministärer och i ej fullt ett år en moderat ämbetsmannaregering. Men är det någon som tror, att svensk politik under samma tider präglats av dessa ministärers färg? Nej, vår politik har varit en tämligen liberal centerpolitik, ofta tämligen frigjord från de olika partiernas allra mest karakteristiska önskemål. Och när en regering en gång har avgått, då den icke velat taga ansvaret för ett visst riksdagsbeslut, så har ingenting hindrat, att en i huvudsak likartad ministär sedan kommit igen för att exekvera samma beslut. Svensk opinion har också vant sig vid, att ett partiprogram icke är till för att genomföras av samma partis regeringar. Men följderna blir också den, att partierna icke anse sig nödgade att skaffa sig program, som kunna realiserast. Så få vi en oförmedlad, stundom skriande motsats mellan ett skäliga verklighetsfrämmande och orealiserbart idéprogram och en

idélös, kompromissande praxis. Det blir icke så noga med idéerna, ty de skola ändå icke förverkligas; varför skall man då bråka med en revision av dessa idéer, som få nöja sig med en fattig tillvaro i ständigt förgätna program? Här ha vi en förklaring till den idé-konservatism, som synes utmärka alla våra svenska partier.

Våra ministärer av olika skaplynne söka också gärna göra en dygd av nödvändigheten, när de ställas inför nödtvånget att — tillfälligt åtminstone — svika egna principer. Partidräkten avlägges så långt det är möjligt. Den första ministären Branting deklarerade sig själv som »landsregering» och ministären Trygger som »riksregering». Excellensen Trygger bekände sig dessutom personligen till en »intelligent anpassning». Vad som kräves är också just anpassning, en anpassning till de grupper, med vars hjälp man kan vinna en majoritet. Erfarenheterna från vårt land ha närmast visat, att anpassningen måste gå mycket långt. Det blir ofta mera fråga om en kapitulation än en kompromiss. Den angelägnare parten är i politik som i köpenskap den underlägsna parten, och regeringen är just, som regel, den angelägnare parten, då dess prestige är beroende av dess framgångar. Den vill kunna peka på positiva beslut.

Parlamentarisk politik är alltid kompromiss — mellan olika partier eller olika grupper inom samma parti. Det är emellertid icke likgiltigt, *var* och *under vilka omständigheter* kompromissen göres. Har man en majoritetsminister, göres den, som regel i denna — i statsrådsberedningens mera svala atmosfär, utan en störande offentlighet och under tillgång till administrationens hela erfarenhet och utredningsapparat. Motsatser kunna visserligen yppa sig, men i statsrådsberedningens sekreta förhandlingar borde möjligheten att komma till rätta med dem vara ganska stor. Det har ju ännu icke blivit en offentlig prestigefråga att hävda sina särmeningar. Sedan kan ministären möta opinionen med en enhetlig front. Man vet också, var ansvaret skall läggas.

En *minoritetsminister* åter måste kunna antecipera den kommande riksdagskompromissen eller åtminstone lägga ett brohuvud till densamma. Kompromissen får emellertid gärna — där de tekniska svårigheterna icke äro alltför stora — sin slutgiltiga utformning i ett riksdagsutskott. De sakliga kvalifikationerna hos de poli-

tiskt utslagsgivande krafterna äro här sämre än i ministären. Den administrativa utrustningen är mindre, ty hur rikt rustade utskottens kanslier än äro, så kunna de dock ej mäta sig med Kungl. Maj:ts kansli. Tiden för utredning och diskussion är också knappare. Få veta riktigt väl, vem som gjort kompromissen, och de handlande personerna äro ofta alltför litet kända, för att tilldraga sig någon uppmärksamhet. Det personliga ansvaret blir mindre accentuerat. Härmed har jag också pekat på några av de olägenheter, som prägla minoritetsministären och dess naturliga konsekvens: utskottsparlamentarismen. Det torde ha framgått av det föregående, att denna utskottsparlamentarism i hög grad präglar det nuvarande svenska statskicket. Dess förutsättningar på riksdagsorganisationens område skall jag — med hänsyn till tidens knapphet och mitt ämnes formulering — icke ens beröra.

Vårt nuvarande statskicket är resultatant av många komponenter: av vår skrivna författning, av alla de olika krafter, som en ofta internationell idédiskussion och svenska intressen ha framkallat. Nya och gamla, delvis länge återhållna reformkrav skapade under världskrigets sista år förutsättningarna för en stor regeringskoalition i den fruktbärande vänstersamverkans tecken. Dess arbete skärpte motsättningarna mellan höger och vänster, de sakliga såväl som de personliga. Regeringskoalitionen hade icke väl sprängts, förrän nya motsatser skulle uppenbara sig i svensk politik. Frågor skulle aktualiseras, som skapade djupa motsatser även *mellan* och *inom* vänsterpartierna. Förbudsfrågan sprängde — eller begagnades för att spränga — det liberala partiet, och striderna kring taktikfrågan beredde socialdemokraterna stora bekymmer. En agrar riktning anmälde opposition och framförde kritik mot samtliga partiformationer. Så fingo vi en partisplittring, som vi förut icke ägt någon motsvarighet till. Ännu 1916 inrymde vår Andra kammare tre partier och vår Första kammare likaledes tre. År 1917 tillkom i riksdagen en socialdemokratisk vänstergrupp, som emellertid upplöstes 1923. 1919 tillkommo ytterligare i Andra kammaren Jordbrukarnas fria grupp och Bondeförbundet, vilka bägge fingo filialer i Första kammaren 1920. Båda dessa sammanslutningar sammanslogos år 1921, varför de vid 1922 års riksdag kunde uppträda som *ett* parti. Vid 1921 års riksdag hade emellertid även

ett kommunistiskt parti bildats i riksdagen, med representanter i båda kamrarna. 1923 sprängdes som sagt den frisinnade landsföreningen i två partier, en sprängning, som givetvis fick sina konsekvenser även för riksdagspartierna. Det liberala samlingspartiet uppdelades 1924 i frisinnade folkpartiet och liberala riksdagspartiet. Av de tre partierna vid 1916 års riksdag hade det sålunda vid 1924 års riksdag blivit 6 partier och detta förhållande har sedan dess varit stationärt. Det är tydligt, att det framför allt är den snabba aktualiseringen av en rad viktiga frågor, som förorsakat denna uppdelning av valmanskåren och riksdagen i många partier. Troligt är väl, att personliga motsättningar och ambitioner verkat vid sidan av de sakliga motsatserna. Genom demokratiseringen har f. ö. valmanskåren delvis blivit mera heterogen än den förut var, och proportionalismen har berett de olika grupperna ökade möjligheter att bli representerade i riksdagen.

Vi ha väsentligen övervunnit dualismen mellan konung och riksdag, liksom också dualismen mellan riksdagens båda kamrar. Men i stället ha vi hamnat i en pluralism av partier. Denna pluralism reser stora svårigheter för regeringsproblemets lösning — liksom de nu övervunna dualismerna förut gjort. Liksom tidigare motsättningar mellan konung och ständer, eller mellan de olika stånden inbördes, och senare mellan de skilda kamrarna hindrade uppkomsten av fasta majoriteter i riksdagen och en därpå grundad ledande regering, så fyller numera partisplittringen samma negativa uppgift. Så glider makten — i små som stora frågor — över till riksdagen, och främst till riksdagens ledande utskott. Så blir också — paradoxalt nog — riksdagens söndring den främsta förutsättningen för dess styrka, en källa till makt — medan däremot inom det konstitutionella statsskickets ram den starka kammardualismen försvagade riksdagen och fördröjde parlamentarismens genombrott.

Bakom de nya tendenser till en regerande riksdag, som man icke kan undgå att konstatera i vårt författningssliv, ligga sålunda icke bara gamla svenska traditioner och tankevanor. Därbakom ligga också vissa drag i det sista decenniets forcerade politiska utveckling. Sålunda ha politikens realia, som alltid annars, satt sin prägel på det politiska livets arbetsformer och maktförhållanden, på författningen.

II.

HØJESTERETSSAGFØRER KARSTEN MEYER, KØBENHAVN.

Jeg er ikke som den ærede Indleder baade Videnskabsmand og Politiker, jeg er end ikke nogen af Delene, og jeg vil ikke forsøge at skildre vor Forfatningshistorie, men behandle to rent praktiske Spørgsmaal: Hvorledes er Udviklingen i Danmark og Er denne Udvikling sund?

I Følge den danske Grundlovs § 13 udnævner og afskediger Kongen sine Ministre, og først i 1901 anerkendtes det, at Kongen kun kan udøve denne Ret paa Betingelse af, at han vælger saadanne Ministre, som Folketinget, eventuelt efter en Opløsning, billiger.

Den danske Konge regerer, men styrer ikke. Det eneste Virksomhedsomraade, som er overladt Kongen, er praktisk talt at vælge Statsministeren, men da Folketingets Billigelse skal opnaaes, har Kongen selv her kun en meget begrænset Frihed. Ved Regeringskriser sker Valget normalt efter Konference med samtlige Partiformænd. Vi kender kun undtagelsesvis Ministre, der ikke er aktive Politikere, de fleste, der er bleven udnævnt til Ministre uden at være Rigsdagsmænd, har saa hurtigt som muligt søgt Valg til Rigsdagen.

Vi har saaledes i Danmark den parlamentariske Regeringsform.

I 1920 afskedigede Kongen det radikale Ministerium Zahle ud fra den Betragtning, at det havde mistet sit Flertal i Folketinget eller i hvert Fald blandt Folketingets Vælgere ved en Opløsning, og overdrog Højesteretssagfører Liebe, der var uden Forbindelse med aktiv Politik, at danne et Ministerium, der straks opløste Folketinget, der da havde Paaskeferie.

Noget Brud paa den parlamentariske Udvikling var aldrig tilset fra nogen ansvarlig Side, men den rette Fremgangsmaade havde været, at Kongen havde foranlediget, at Rigsdagen traadte

sammen og at han havde søgt Forhandling med Partiførerne, og under Trykket af Opfattelsen i Befolkningen saa Kongen sig ogsaa efter kun otte Dages Forløb nødsaget til at afskedige Ministeriet Liebe. Folketinget var nu opløst, og det vandt almindelig Billigelse, at der udnævntes et Embedsmandsministerium til at føre Regeringen videre indtil et nyt Folketing var valgt. I Overensstemmelse med dettes Flertal dannedes da et nyt Ministerium.

Folketinget vælges ved lige og almindelig Valgret, medens kun største Delen af Landstinget vælges paa samme Maade, men med en højere Aldersgrænse for Valgretten. Resten af Landstinget vælges af Landstinget selv før Nyvalg til dette har fundet Sted, og det er praktisk talt uopløseligt. Ved Valgene anvendes Forholdstalsvalgmaaden.

Der er ikke mere et enkelt Parti, der har Flertal i Folketinget, men medens vi har fire Partier det konservative, det moderate Venstre, det radikale Venstre og Socialdemokraterne, har de altid staaet i et vist Samarbejde to og to, og hver af disse Grupper har stedse udgjort omtrent Halvdelen af Vælgerne med skiftende Flertal, og saaledes at de to Partier det moderate Venstre og Socialdemokraterne er væsentlig større end de to andre.

I Landstinget har stedse den moderate Venstre-konservative Gruppe haft Flertallet selv i Perioder, hvor den anden Gruppe havde Flertal i Folketinget. Indtil 1929 dannedes Regeringerne i en Aarrække af et Mindretalsparti, der støttede sig til et andet Parti af samme Gruppe, nu har vi en demokratisk Koalitionsregering.

Ved Betragtninger over Regeringsdannelser er det af afgørende Betydning, hvilken Magt Regeringen har.

Hovedvægten ved Regeringens Førelse ligger rent praktisk i det ikke i Grundloven omtalte Ministermøde, hvor Ministrene vedtager deres Fremgangsmaade, medens Statsraadets Drøftelse er af formel Art og tillægges saa ringe Betydning, at Kongen ikke før Afskedigelsen af Ministeriet Zahle afholdt et Statsraad, skønt Grundlovens § 16 siger: »Alle Love og vigtige Regeringsforanstaltninger forhandles i Statsraadet». Det er indlysende, at Kongens Indflydelse afgørende er forringet ved, at alle Beslutninger er tagne i Ministermødet, og saaledes kun forelægges Kongen til Underskrift endda hyppigt saaledes, at Statsraadet kun bekræfter den allerede under-

haanden givne Underskrift. Koalitionsregeringen har yderligere udviklet Ministermødernes Vægt til Begrænsning af den enkelte Ministers Indflydelse.

Efter Krigen trængte de økonomiske Forhold sig i Forgrunden, og efter at selve Finansregnskabets Opstilling er blevet reformeret og en virkelig Revision af Statens Regnskaber indført, er Finansministeren mere og mere ved at underlægge sig den samlede Administration, idet i Modsætning til tidligere Tidens Praxis det søges gennemført, at Bevillinger ikke alene formelt, men ogsaa reelt kun kan søges hos Rigsdagen med hans Billigelse.

Folketinget har den altovervejende Indflydelse paa de af Statens Udgifter, der ikke er en umiddelbar Følge af Lovgivning, der principielt ikke foretages paa Statens Udgiftslove, Finansloven og Til-lægsbevillingsloven. Indflydelsen udøves gennem Finansudvalget, der derigennem har tiltaget sig et almindeligt Tilsyn med Administration som det omend ikke uden Kritik fra Administrationens Side udøver til almindelig Tilfredshed og Betyggelse.

Det er indlysende at Mindretalstyret — og omend i mindre Grad Koalitionsministeriet — og hvor Regeringen er demokratisk disse Partiers Afmagt i Landstinget virker til, at Parlamentet udvider sit Magtomraade baade ved Spørgsmaalet om Lovenes Form og Indhold og ikke mindst paa Finansloven og endog ved selve Iværksættelsen af Lovgivningen ved Finansudvalgets Indgriben. Vi har det som Indlederen kaldte et regerende Parlament.

En Interpellationspraxis som den engelske kendes kun een Gang om Aaret ved Finanslovens første Behandling i Folketinget.

Rigsdagens Magt viser sig mere underhaanden, hvad der hænger sammen med, at vi ikke kender den svenske Administrations Offentlighed, ligesom Administrationsakter ikke begrundes i egentlig Forstand, omend der her er en Bedring at spore, og Embedsmændene kun har ringe Selvstændighed overfor Ministeren.

Som sagt skal alt, der gennemføres paa Rigsdagen, ske ved Kompromis, men den almindelige Befolkning har det Indtryk, at Rigsdagen i Udvalgene har den »svale atmosfær«, som Inlederen fandt i det svenske Statsraad. Paa to vigtige Omraader har der i de senere Aar været vigtige Nydannelser i dansk Administration ved Udvikling af »Udvalgsregering«. Det ene er vor Statsbank, Land-

mandsbanken. Medens den levende Bank styres af et selvstændigt af Ministeren udnævnt Bankraad af Forretningsfolk, administreres Likvidationen af Tabene af et Raad, hvori en Repræsentant for hvert af de fire politiske Partier sidder sammen med en praktiserende Jurist, der danner Forbindelsen med den levende Banks Bankraad.

Det andet er Jordudvalget, der administrerer vor Jordudstyknings. Den ledes af en Rigsdagsmand og i Raadet er de politiske Partier repræsenterede ved Parlamentarikere.

De demokratiske Partier vil erstatte Landstinget med Adgang til Referendum eventuelt tillige med et rent raadgivende Erhvervsraad, der jo hvis det fik Magt ellers uundgaaeligt vilde blive valgt efter rent politiske Linier.

Alt i den danske Udvikling virker saaledes til en Forflygtigelse af den enkeltes Ansvar, og vi ser en Udvikling i Møde ikke uligt de sveitsiske Principer, en Udvikling som synes god og sund.

Man skal efter min Mening ikke være bekymret over svage og skiftende Ministerier, det skaber et sundt Samarbejde mellem alle Kræfter, som findes i det offentlige Liv, det har vist sig at et rent sagligt Arbejde kan ydes ved Samarbejde i Parlamentet til daglig i Finansudvalget, men ogsaa ved andre vigtige saglige Love. Et lille Land maa tage alle Kræfter i Brug, og vi har ikke set nogen uheldig Virkning af det som Indlederen kaldte »regeringsmaktens förfall», og i Danmark, hvor Regeringsmagten er svag, søger alle politiske Partier ivrigt Del i Regeringen og de konservative beklager sig meget stærkt over, at de aldrig faar Lov at være med. Den Kritik som vi jo ogsaa kender mod Parlamentarismen saaledes som den former sig hos os, er derfor kun svagt og daarligt begrundet og af ringe Betydning.

Naar man skal undersøge Spørgsmaalet kritisk, ser man uvilkaarligt hen til det private Erhvervsliv for at drage Sammenligninger. Adam Smith fik desværre Ret, da han mente, at Aktieselskabsformen ikke egnede sig for det økonomiske Liv udenfor et meget begrænset Omraade. Det forringer jo ikke Rigtigheden af hans Betragtninger, at den trods sin Uegnethed anvendes og er aldeles uundværlig.

Teoretisk styrer Aktionærene Aktieselskaberne, men reelt er det umuligt for Aktionærene at organisere sig saaledes i de store Selskaber, at de kan faa Indflydelse, og disse styres ved Selvsupplering erfaringsmæssigt den ringeste Styreform. Man har lagt megen Vægt paa den store Eners Betydning i Forretningslivet, men bitre Erfaringer har vist, hvor ringe de autokratisk ledede Koncernes Liv er i det lange Løb i hvert Fald efter Diktatorens Død.

Rundt om i Landene har de forfærdelige Krak vist, at Forretningslivets Ledelse i høj Grad maa undergives Kritik, og den Kritik af Parlamentarismen, som støtter sig paa Erhvervslivets Erfaringer, kan afvises, idet Udviklingen der ogsaa maa gaa i Retning af et udvidet Samarbejde.

Den almindelige Kritik mod Parlamentarismen skyldes de høje Skatter, d. v. s. at det gaar op for de mere bemidlede, at lige og almindelig Valgret medfører, at Flertallet, de mindre bemidlede, benytter Valgretten til Forbedring af deres Kaar, og at dette sker paa de mere bemidlede Bekostning. Men Kritikken herimod kan ikke rettes mod Parlamentarismen som saadan, men mod Demokratiet og det er jo ikke den moderne demokratiske Udvikling, som her er til Behandling.

Den danske konservative Presse angriber hyppigt Parlamentarismen, dels fordi denne betragtes som et Udslag af den nysnævnte demokratiske Udvikling, og derfor er Skatteaarsag, dels fordi Kritik er underholdende, Ros kedelig, Magthavere aldrig populære.

Men sliq Pressekritik maa vurderes som Erhvervsforetagenders Biprodukter, og en Betingelse for en sund Samfundsudvikling er det, som ogsaa Forholdene for Tiden i England viser, at vi kommer lige saa fjernt fra et Pressediktatur som fra et Børsdiktatur.

Det parlamentariske System passer for den sociale Fordeling og Befolkningens aandelige Standpunkt i Nutidens Danmark, men som Videnskabens sidste Ord aldrig siges, ingen Statsform er den endelige og alt har til Forudsætning foruden Verdenspolitiken den økonomiske Udvikling.

Men som Forholdene er nu, er Udviklingen sund og god.

III.

STATSRÅDET LARS OFTEDAL, OSLO.

I Norge blev parlamentarismen knesatt i 1884 ved dannelsen av Johan Sverdrups ministerium.

Siden den tid har vi hatt 22 ministerier i Norge, m. a. o. en gjennomsnittlig levetid av litt over 2 år for hver regjering. Den korteste levetid hadde ministeriet Hornsrud 1928, den eneste arbeiderpartiregjering Norge til dato har hatt. Den blev nøiaktig 18 dager gammel. Den lengste levetid hadde Gunnar Knudsens »store» ministerium, som regjerte i næsten 7 1/2 år, fra januar 1913 til juni 1920. Denne regjering har også rekord i en annen henseende, nemlig i forbruket av menn. Ved sin avgang hadde den hatt ialt 23 medlemmer, og av de 10 menn som opprinnelig dannet ministeriet, var der ved dets avgang bare 2 tilbake. Det store forbruk av statsråder skyldtes bare i ett tilfelle politisk motsetning innen regjeringen og i to — muligens tre — tilfeller politisk motsetning til Stortinget. Det var ikke vesentlig parlamentarismen, men krigen og krisen som slet på mennene gjennom de mange vanskelige år.

Gunnar Knudsens ministerium var inntil videre den siste flertalls-regjering i Norge. De 8 senere ministerier har alle vært mindretallsregjeringer, og det nu sittende ministerium har i den henseende rekorden, idet dets gruppe bare teller 31 av Stortingets 150 medlemmer.

Parlamentarismens gjennomførelse i Norge skjedde etter langvarige og voldsomme politiske kamper, hvor et stigende flertall i folket og Stortinget stod mot kongemakten og regjeringsmakten. Disse kamper munnet ut i valgene 1882, som skapte et Stortingsflertall på 83 av 114 for Regjeringens adgang til deltagelse i Stortingets forhandlinger og derigjennem det parlamentariske systems seier. Kampen satte imidlertid sitt stempel på forholdet mellom

Regjering og Storting gjennom et helt slektledd etterat selve utløsningen var foregått ved dannelsen av den første parlamentariske regjering. At folkeviljen så lenge ikke fikk øve den naturlige innflytelse på Regjeringens karakter og sammensetning, førte til en stadig tautrekning mellom statsmyndighetene, Stortinget tok i stor utstrekning sakene i sin egen hånd, gikk selv inn i detaljene, satte komitestyret i høisetet. Der skaptes det motsetningsforhold, som så ofte gjør små ting i politikk til store ting og stundom også små menn til øieblikkets store menn. Så ingrodd var dette motsetningsforhold, at dets utjevning krevet en hel menneskealders gnidning. Så vanskelig var det for parlamentarikerne å gi parlamentet hvad dets var, men også den parlamentariske regjering hvad dens var.

Vendepunktet kom til en begynnelse i 1905, da forholdenes egen makt en overgang skapte en sterk regjering. Det avgjørende vendepunkt kom under krigen, da nødvendighetens lov styrket regjeringsmakten i vesentlig grad.

Senere har den finansielle krise i det hele og spesielt de store budgettunderskudd fra krigs- og kriseårene bidratt ytterligere til å understreke Regjeringens ansvar og dermed dens makt. En stigende innflytelse i alle budgettsaker er etterhvert flyttet over på Regjeringens hånd.

I 1920 styrtet et flertall i Stortinget Gunnar Knudsens ministerium, fordi regjeringssjefen nektet å akseptere et forslag om forhøielse av veibudgett med en miljon. Der var dengang sterke tvil om riktigheten av Gunnar Knudsens holdning også i hans eget parti, ja endog i selve Regjeringen. Men der gikk ikke lang tid før omslaget kom, da læren om Regjeringens finansielle ledelse slog avgjørende igjennem. I de senere års budgettforelegg er de forandringer, Stortinget har foretatt, rent forsvinnende, for det sist vedtatte budgett ikke så meget som $\frac{1}{2}$ promille. Og mot en regjeringens bestemte råd vil det for tiden være meget vanskelig i det norske Storting å få gjennomført nevneverdige endringer i budgettet. Læren om Regjeringens finansielle ledelse begynte som en slags undskyldning for Stortinget, når der i pressen klagedes over budgettets størrelse. Stortinget kan intet avgjørende foreta til nedsettelse av budgettet, het det, det er en opgave for Regjeringen, som sitter med oversikten og administrasjonen. Under de skiftende regjeringers systematiske

arbeid for å bringe statsutgiftene nedover utviklet denne betraktning sig til et politisk aksiom, som i stigende grad har lagt den finansielle makt i Regjeringens hånd.

Den ortodokse parlamentarisme som krever et virkelig tillitsforhold mellem Stortingets flertall og Regjeringen, har forlenget måttet forlases i Norge. Siden årene omkring 1905 er der intet praktisk forsøk gjort på å starte en parlamentarisk Regjering i den forstand, at den i mangel av et samlet gruppeflertall skulde ha et virkelig flertall bak sig sammensatt av forskjellige grupper. Den ortodokse eller rettere positive parlamentarisme er opgitt til fordel for den negative: Regjeringen *behøver* ikke vike, om den får et flertall mot sig i Stortinget, hvis den ikke selv har gjort kabinettsspørsmål på vedkommende sak, og hvis ikke de respektive opposisjonsgrupperes forslag — selv om de ikke faller sammen i ord — dog har den felles tendens å ta sikte på å felle Regjeringen. Med disse reservasjoner kan det sies, at det under de nu herskende partiforhold ligger i en norsk regjerings egen hånd, om den vil vike for et flertall som stemmer imot den. Da Mowinckels første ministerium demisjonerte i 1926, var det på grunnlag av et splittet votum. Men ministeriet gjorde i det tilfelle gjeldende, at de to grupper som til sammen dannet flertall mot Regjeringen, hadde i begrunnelsen av sine forslag ført en så aggressiv kritikk mot Regjeringens finansielle politikk, at den måtte medføre plikt for den ene av dem eller begge i forening å overta regjeringsansvaret.

Denne negative parlamentarisme er i virkeligheten nu godkjent i norsk politikk. Løvland søkte riktignok som regjeringschef i 1908 å tvinge Stortinget ved å kreve et positivt flertall til den ene eller den annen side, uaktet Regjeringen ikke representerte et gruppeflertall; men eksperimentet misslyktes dengang, og det er ikke senere påny forsøkt.

Denne avart av det parlamentariske system hviler på den sterke partideling i Stortinget, hvor hoved-skilnelinjen går mellem et sterkt mindretall av arbeiderpartiet på den ene side og 3 omtrent like store borgerlige mindretallsgrupper på den annen side. Et så splittet Storting blir naturligvis ingen sterk nasjonalforsamling, og Stortingets svakhet avspeiler sig like så naturlig i Regjeringens posisjon. Men på denne basis har det allikevel i den siste valg-

periode latt sig gjøre å regjere parlamentarisk for et ministerium hvis gruppe bare teller en femtedel av Stortingets medlemmer. I 3 sesjoner har den nuværende regjering — Mowinckels annet ministerium — sittet på dette spinkle grunnlag, ovenikjøpet hele tiden med nøyaktig den samme besetning som da den oprinnelig danndes. Og det kan visstnok sies, at Regjeringen tross sin gruppes tallmessige svakhet har vært en *forholdsvis* sterk regjering, navnlig på det i øieblikket avgjørende felt i norsk politikk, nemlig det finansielle. Hine tiders komitestyre er på dette punkt en saga blott. Til gjengjeld har der vist sig tendenser til en øket komiteinnflytelse på forskjellige andre hold, utenat disse forhold dog ennu er tilstrekkelig avklaret, til at jeg her vil gå nærmere inn på dem.

Under tidens politiske og parlamentariske vanskeligheter er også i Norge mange forslag fremsatt i retning av å fornye eller fornye det parlamentariske system. Der peges bl. a. på samlingsregjeringer. For Norges vedkommende har denne tanke neppe tilstrekkelig aktualitet. Et regjeringssamvirke mellom arbeiderpartiet og noe av de andre partier må ansees utelukket. Motsetningen mellom de to gamle partier venstre og høire bunder også for dypt og for langt tilbake til å kunne utjevnes ad interim; en virkningsfull illustrasjon av dette forhold mellom de to nevnte partier ser vi i de mange misslykkede forsøk på å få istand et rent valgteknisk listeforbund ved årets valg. Og det tredje borgerlige parti, bondepartiet, har valgt den stilling ikke å ville samvirke i en regjeringsdannelse med noe enkelt av de andre borgerlige partier, bare i tilfelle med begge på engang. En tanke, som er utformet i et grunnlovsforslag, — efter sveitsisk forbillede å la Stortinget *velge* Regjeringens medlemmer — har ikke vunnet nogen gjenklang.

Det er således sannsynlig, at Norge, så lenge der intet flertallsparti finnes i Stortinget, vil fortsette på den nu betrådt negative parlamentarismes vei, således at Regjeringen normalt kun viker for et flertall som direkte eller indirekte gir uttrykk for misstillid. Det naturlige korrektiv hertil vil være at Regjeringen for tilfelle benytter sig av adgangen til i et knipetak å la en enkelt statsråd falle, likesom den enkelte statsråd i mindretallsregjeringer av denne karakter må ha en friere adgang til selv å demisjonere, hvis stemningen i Stortinget går ham sterkt imot.

IV.

MINISTER R. ERICH, STOCKHOLM.

Parlamentarismen har i Finland ännu nyhetens behag i mycket högre grad än fallet är i de andra nordiska länderna, och dess utveckling företer också vissa säregna drag, som kunna tilldraga sig allmännare intresse. Under den ryska tiden gavs det endast mycket svaga ansatser till parlamentarism i Finland, ansatser, vilka så länge den monarkiska regimen ägde bestånd, icke ledde till något resultat. Efter den ryska revolutionen 1917 yppade sig emellertid även för Finland möjligheter att modernisera och demokratisera statsförfattningens grundprinciper. I december 1917 infördes i den då gällande lantdagsordningen av 1906 det parlamentariska styrelsesättet i mycket extrem form. Då man alltså skyndade sig att tillgripa parlamentarismen som en väsentlig beståndsdel av den nya rättsordning det nu gällde att uppbygga, så berodde detta icke uteslutande därpå, att man hade höga tankar om det parlamentariska systemet som sådant, utan fann sin förklaring delvis även däri, att man 1917 ännu ganska allmänt räknade med möjligheten, att Finland fortfarande skulle förbli förenat med Ryssland, samt att det definitiva statsskicket sannolikt komme att vara republikanskt. Såsom motvikt mot den ryska demokratien och parlamentarismen borde man hava den inhemska. Med hänsyn därtill sade man sig, att det var nödvändigt att betrygga den grundsatsen — erfarenheterna, som man gjort, hade nämligen varit ogynnsamma — att endast medborgare, vilka åtnjuta lantdagens förtroende, få i regeringen ingå. Och då tillfälle därtill erbjöd sig, intog man vid samma tidpunkt icke blott i de förslag till ny regeringsform, som då uppgjordes, ett uttalande härom, utan det tillkom såsom sagt även en speciell grundlagsändring redan i december 1917 av innehåll, att till medlemmar av senatens ekonomiedepartement (mot-

svarande det nuvarande statsrådet) skola kallas personer, vilka åtnjuta lantdagens förtroende, samt att dessa äro solidariskt ansvariga för regeringens allmänna politik och individuellt envar för sina egna ämbetsåtgärder. Detta stadgande infördes i lantdagsordningens 32 §; samtidigt utvidgades interpellationsrätten. Härmed hade man alltså på ett mycket tidigt stadium infört den parlamentariska grundsatsen i Finlands skrivna författningsrätt.

Vad själva det parlamentariska systemet beträffar, måste man tillstå, att kännedomen om detsamma var synnerligen bristfällig i Finland på denna tid. Detta framgår av den utomordentligt knapphändigade motiveringen på fem rader, som åtföljde grundlagskommitténs förslag i fråga om parlamentarismens införande, vilket förslag sedan genom den ovan berörda grundlagsändringen blev gällande lag. Den franska författningsrättens allbekanta stadgande om regeringsmedlemmarnas samfällda och individuella ansvarighet kopierades härvid, såsom man med lätthet finner, ganska ordagrant, men förstärktes ytterligare genom orden att de personer, som inkallas såsom medlemmar av regeringen, böra åtnjuta folkrepresentationens förtroende. Kritik av grundlagskommitténs förslag saknades icke. Kort efter det detsamma blivit bekant, varnade undertecknad för att utan tillräcklig förberedelse i författningen införa en princip, som knappast var i allo förenlig med landets rättsutveckling och behov, ej heller med den i stort sett kollegiala behandlingen av regeringsangelägenheterna. Man kunde befara, att ett sådant grundlagsfästade av systemet kunde leda till att detsamma i sin tillämpning blev mindre lätthanterligt, mindre smidigt än fallet kunde anses vara i länder, där parlamentarism inte var stadgad genom några föreskrifter i statsförfattningen, utan utvecklats i praxis. Emellertid blev parlamentarismen genom antagandet av en formel av främmande ursprung i mycket extrem form grundlagsfäst, och detta förhållande består i den dag som är, likvisst, såsom nedan skall framhållas, i en i viss mån förmildrad form.

1906-års lantdagsordning avlöstes av riksdagsordningen av 1928. I denna nya riksdagsordning stadgas, såsom naturligt är, ingenting om den parlamentariska principen, då ju detta ämne hör till regeringsformens område och även blivit ordnat genom 1919

års RF. I riksdagsordningen återfinnes förty icke den tidigare bestämmelsen, att de personer, vilka inkallas som regeringsmedlemmar, böra åtnjuta riksdagens förtroende. Parlamentarismen har numera sin *sedes materiae* i den nya regeringsformen, där grundsatsen formuleras på ett från det abstrakt-doktrinära stadgandet av 1917 ganska avvikande sätt. Det stadgas i regeringsformen, 36 §, att statsrådets medlemmar böra åtnjuta riksdagens förtroende. Däremot stadgas numera icke något om, att de, som *inkallas* i regeringen, måste åtnjuta sådant förtroende. Vidare stadgas i 43 §, att statsrådets medlemmar äro för sina ämbetsåtgärder ansvariga inför riksdagen, samt att varje medlem av statsrådet, som deltagit i behandlingen av ett ärende, är ansvarig för beslutet, därest han ej till protokollet uttalat en avvikande mening.

I stort sett kan man säga, att i Finland den s. k. negativa parlamentarismen enligt kontinentala förebilder varit i praxis rådande. Detta givetvis till stor del beroende på att partisplittringen varit stor och minoritetsregeringarna utgjort den förhärskande typen. Regeringens ställning har förty oftast varit svag. De majoritetsregeringar, som förekommit, ha åter ofta saknat inre organisk styrka och ljutit döden i följd av inre splittring.

Oaktat parlamentarismen i Finland varit av sådan negativ beskaffenhet, har denna svaghet i viss mån uppvägs av det förhållandet, att statschefen i Finland kommit att intaga en jämförelsevis oberoende ställning och i förhållande till statsrådet intagit en friare ställning, än vad som är regeln i parlamentariskt styrda länder. Förklaringen härtill torde väl vara att söka i särskilda omständigheter. *Kvantitativt* äro presidentens befogenheter omfattande; detta kan i viss mån ha verkat därhän, att de även i utövningen visat sig effektiva — den parlamentariska dogmatismen till trots. Vidare har den gamla svenska regeringsformen av 1772, kompletterad med förenings- och säkerhetsakten av 1789, trots allt, i viss mån måhända omedvetet, utövat ett icke ringa inflytande på den senare rättsutvecklingen, som även påverkats därav, att republikens första president var en mycket stark personlighet, beredd att göra sin vilja gällande. Än ytterligare är orsaken att söka däruti, att regeringarna icke så sällan varit till sin sammansättning synnerligen svaga, och slutligen torde hos folket en

viss disposition finnas för en stark regeringsmakt — lyckligtvis, kunde man tillägga. — I varje fall har det parlamentariska systemet hos oss icke hindrat att statschefen kommit att utöva ett betydande personligt inflytande.

Vad sedan beträffar frågan om regeringsbildningen, är visserligen förhållandet sådant, att partierna och partiledarna i allmänhet varit nog så villiga att övertaga regeringsansvaret. Maktens sötma utövar en särskild dragningskraft på den, som under några år fått tjäna som riksdagsman, och som härvid kanske alltför lätt blivit övertygad om sin egen lämplighet för mera ansvarsfulla statsmannauppgifter. Då tillfälle erbjuder sig, anlägger även den enkle allmogemannen med ringa bildning och kunskapsförråd gärna den synpunkten att »det är mycket att få, det är synd att försmå». I fråga om denna beredvillighet att ställa sig till förfogande måste likvisst ett visst undantag göras för det socialdemokratiska partiet, vilket åter främst finner sin förklaring däri, att i vissa vitala frågor en oöverstiglig klyfta förefunnits mellan detta parti och de s. k. borgerliga partierna, och då socialdemokraterna självfallet befunnit sig i minoritet och icke i tillräcklig grad kunnat finna anslutning till andra, har deras benägenhet i detta avseende icke varit synnerligen stor. De hava väl då ofta snarare föredragit att betjäna sig av den splittring, som på borgerligt håll varit rådande, samt att för egna syften begagna sig av borgerliga minoritetsregeringars svaghet och behov av understöd. Emellertid har det i trots av partiernas allmänna regeringslust ofta visat sig vara ganska svårt att bilda regering i Finland, detta delvis beroende på att personfrågorna stundom i högre grad än de sakliga vållat svårigheter; därför har det stundom förflutit en avsevärd tid mellan den ena regeringens demission och den andras tillkomst.

Beträffande regeringarnas livslängd har denna i allmänhet varit tio månader. Högsta tidsmättet har varit c. 14 månader och det lägsta ungefär 3 månader.

Vad sedan beträffar orsakerna till regeringskriserna, så har det icke ofta inträffat, att en regering stupat på ett direkt och uttryckligt misstroendevotum. Ofta har riksdagen på ett mera indirekt sätt ådagalagt sin avoghet, och regeringen har haft att draga slutsatserna härav. En inom en regering uppkommen splitt-

ring kan — som fallet ofta visar sig vara i det politiska livet — leda till, att regeringen oaktat den icke bevisligen förlorat riksdagens politiska partiers, resp. riksdagsmajoritetens förtroende, likväl ser sig tvungen att avgå. I ganska sällsynta fall har det varit ett direkt uttalat misstroende som bragt regeringen på fall. Detta står i visst samband därmed, att det intill nu gällande riksdagsordning icke funnits någon möjlighet för regeringen själv att direkt påkalla ett från riksdagens sida tydligt ådagalagt uttryck för förtroende eller misstroende, rättare sagt gillande eller ogillande. Den nya riksdagsordningen (36 §) har infört en sådan möjlighet genom att béréda regeringen tillfälle att självmant giva riksdagen upplysningar eller meddelanden, i anledning av vilka riksdagen efter diskussion beslutar antingen enkel eller motiverad övergång till dagordningen.

Det skulle föra för långt att närmare analysera orsakerna till regeringarnas avgång, men, såsom sagt, blott i sällsynta fall har denna varit ett direkt uttalat formellt misstroendevotum från riksdagens sida. Vidare må framhållas, att regeringens politiska ansvar i regel framträtt såsom solidariskt, och även om riksdagens ogillande egentligen riktat sig mot en enskild minister, har det inträffat, att regeringen gjort sig solidarisk med denne.

Avlivandet av regeringar har varit en omtyckt sport, vars utövande och resultat stundom varit beroende av tillfälligheternas spel. Särskilt har det inträffat, att riksdagen, i syfte att bringa en misshaglig regering på fall, förvägrat denna begärda anslag, vilka i och för sig måst erkännas såsom nödvändiga och vilka sedan även beviljats den efterträdande regeringen. I nära samband härmed står följande omständighet. I anledning av en interpellation har icke sällan emot regeringen röstat även någon riksdagsgrupp, resp. några sådana riksdagsmän, som i sak gillat regeringens åtgärd, detta blott därför, att regeringens allmänna politik varit dem misshaglig och de icke velat ge den sitt understöd eller manifestera något slags förtroende för regeringen. Parlamentarismens materiella grundlag: ansvarigheten för regeringsåtgärders ändamålsenlighet och deras överensstämmelse med statens fördel, har sålunda skjutits åt sidan och »förtroendet» eller »misstroendet» har fått diktera riksdagsmajoritetens ställningstagande.

En fråga, som för riksdagens politiska partier varit ägnad att vålla svårigheter, är spörsmålet, huruvida ett parti, som varit med om att störta en regering, på grund härav skall anses vara skyldigt att övertaga regeringsansvaret. I denna fråga ha rätt underliga och konfysa åsikter yttrats, och det har stundom påståtts, att ett parti borde anse sig förhindrat att störta en regering, så framt det ej är obetingat villigt att självt övertaga regeringsansvaret. Särskilt har svenska folkpartiet fått uppbära klander för att detsamma ofta nog varit med om att störta regeringar, men blott undantagsvis velat självt dela regeringsansvaret, då man ställt sig på den ståndpunkten att ett parti, som röstat emot regeringen, icke *eo ipso* är förpliktat att medverka vid tillkomsten och bildandet av en ny regering, utan att det måste få bero på rent sakliga orsaker, om ett parti, vilket bidragit att störta den föregående regeringen, också är i stånd att medverka till bildandet av en ny regering. I stort sett är denna grundsats riktig, men det ges självfallet fall, då den kan ledas *in absurdum* samt förty, i mycket högre grad än önskvärt och nyttigt vore, kan försvåra tillkomsten av en ny regering på naturlig grund och särskilt tillkomsten av en majoritetsregering. Detta har stundom varit mycket svårt och följderna har bl. a. varit, att blott i undantagsfall regeringarna i Finland varit majoritetsregeringar; i de flesta fall har man fått nöja sig med en minoritetsregering. Man har härvid i allmänhet kunnat göra den erfarenheten, att det för de s. k. centerpartierna av naturliga skäl ställt sig lättast såväl att bilda regering som att, så gott sig göra låtit, hävda sin ställning såväl åt höger som åt vänster och söka anslutning än på det ena, än på det andra hållet.

En omständighet, som är säregen för Finlands statskick, är riksdagsordningens bestämmelser att det, icke blott då det gäller grundlagsändringar, utan även för vissa andra viktiga beslut erfordras två tredjedelar av de avgivna rösterna. Här kan situationen då gestalta sig sålunda, att regeringen uppenbart åtnjuter riksdagsmajoritetens förtroende, men icke kommer upp till kvalificerad (två tredjedelars) majoritet i viktiga avgöranden, av vilka den måhända anser sig böra göra sin egen existens beroende. Detta har i vissa fall förorsakat svårigheter och måhända kommer det i en nära framtid också att göra det.

Den relativt självständiga ställning, som statsförfattningen tilldelat republikens president i förening med den omständigheten, att upplösningsinstitutet i Finland varit mycket effektivt, har, såsom redan antytts, medfört, att statschefen, trots alla parlamentariska föreskrifter, dock kunnat också på detta område utöva ett betydande inflytande. Såsom ett talande exempel vill jag nämna, att 1923 åtal anställdes mot riksdagens kommunistiska medlemmar för förberedelse till högförräderi. Dessa blevo i följd härav förhindrade att deltaga i riksdagsarbetet. Följden härav var, att riksdagen faktiskt taget fick vidkännas avsaknaden av sina kommunistiska medlemmar, en förlust som man ju med största jämnmod kunde bära. Socialdemokraterna sågo likväl icke med blida ögon en så decimerad riksdag, där det för dem var svårare att göra sitt inflytande gällande, och påyrkade därför nyval, delvis t. o. m. under hot om riksdagsstrejk. Riksdagens majoritet uttalade sig emellertid, i anledning av framställd interpellation (det kan givetvis betecknas såsom mycket tvivelaktigt, huruvida en fråga av denna art rätteligen hade bort göras till föremål för en interpellation), emot upplösning och nyval, ett ställningstagande, som fullkomligt överensstämde med regeringens avsikter och program och alltså innebar förtroende för denna. Den dåvarande regeringen motsatte sig nämligen konsekvent planen, på nyval, men det oaktat vidhöll republikens president sin egen åsikt om att riksdagen borde upplösas. Han genomdrev också denna åsikt. Regeringen fick lov att avgå, oaktat den befann sig i full överensstämmelse med riksdagen, och den nya regeringen, en s. k. opolitisk eller tjänstemannaministär, medverkade omedelbart efter sin tillkomst till den av presidenten påyrkade upplösningen. Hur man än vill bedöma detta fall, visar det, med vilken smidighet det parlamentariska systemet kan fungera och hur man här har att göra med ett system, som trots alla grundlagsstadganden och trots juridisk omklädning är och förblir grundat på en politisk princip. Ty hölle man sig uteslutande till det rättsliga momentet, så vore man tvungen att fastslå, att oaktat statsförfattningen, närmast § 32 i den dåvarande lantdagsordningen (riksdagsordningen), föreskrev, att till medlemmar av senaten, resp. statsrådet, endast kunna utnämnas personer, som äga riksdagens förtroende, så hade till medlemmar av den nya regeringen med

avsikt kallats personer, om vilka det var klart, att de komme att medverka till upplösningen. Detta fall är i många hänseenden ganska märkligt och inte minst därutinnan, att detta tillvägagångssätt kunde anses såsom icke oförenligt med grundlag, oberoende av den mycket eftertryckliga form, i vilken den parlamentariska principen vid den tiden fanns stadgad i lantdags- (riksdags-)ordningen. Men åtgärdens i fråga författningsenlighet kan näppeligen räddas med någon annan argumentering än den här ovan angivna. Slutligen kan det möjligen förtjäna framhållas, att såväl vid detta som vid andra tillfällen, då svårigheter att bilda ny regering yppat sig, man sett sig tvungen att taga sin tillflykt till s. k. ämbetsmannaregeringar, vilka visserligen varit väl sammansatta, men icke stått högt i partiernas gunst och vilkas livstid riksdagen å sin sida låtit sig angeläget vara att icke förlänga.

Detta är måhända de mest karakteristiska dragen i Finlands författningspolitiska utveckling i detta avseende.

Då tidigare ärade talare berört *partiprogrammens* politiska betydelse, ville jag för Finlands vidkommande framhålla några karakteristiska detaljer. Regeringarna älskade speciellt under de tidigare självständighetsåren att antaga ståtliga och omfattande partiprogram, vilkas rikhaltiga innehåll knappast stod i riktigt förhållande till den livslängd en regering med skäl kunde hoppas på. Numera förefinnes ju även den möjligheten att regeringen i form av ett meddelande underställer riksdagens prövning det program den ämnar följa, varvid det kan tänkas, att en minoritetsregering genast i början av sin tillvaro kan drabbas av ofärd.

En ren partiregering, som samtidigt är en minoritetsregering, kan, då den kommit till makten, under dessa förhållanden vanligen icke genomdriva sin vilja, icke förverkliga den ena eller andra punkten på programmet, utan får lov att iakttaga försiktighet och ställa ett eller annat krav på framtiden. Men om av förhållandena framgått, att kabinettets regeringstid närmat sig slutet, har regeringen med större frimodighet kunnat inkomma med propositioner, som den icke vågat till riksdagen överlämna i början av sin tillvaro; det är ju alltid en fördel att sålunda av det egna partiet kunna utverka absolution för någon tidigare gärning eller underlåtenhet.

Många omständigheter, och icke minst en viss politisk omogenhet samt bristande självkritik i förening med förkärlek för allt slags politisk »kohandel» hos politikerna ha åstadkommit, att regeringarnas sammansättning i många fall lämnat mycket övrigt att önska, vilket i sin mån bidragit till att det parlamentariska systemet icke hos oss uppskattas synnerligen högt. Huruvida det i vårt land, ja, jag skulle kunna säga i Finland och i andra länder, skall kunna komma att införas ett i detta avseende modifierat författningssystem i stället för det, som f. n. gäller, är något, varom man knappast har anledning att uttala några förmodanden. Mycket har ju under intryck av den s. k. Lapporörelsen talats och skrivits om vissa förändringar av valsystemet, om lämpligheten av en partiell intresserepresentation, om möjligheten att göra regeringen eller åtminstone vissa ministrar mera oberoende av riksdagen o. s. v., men allt detta ligger i vida fältet och nydaningar äro på detta område icke lätta att införa. Folken ha visserligen riktigt och länge nog fått smaka av den politiska kunskapens träd på gott och ont, men därmed är det dessvärre icke sagt, att de tagit lärdom av erfarenheten eller att i ofullkomligheternas värld någon högre grad av politisk fulländning skall kunna uppnås.

ØKONOMISKE KONJUNKTURER OG POLITISKE IDÉER.

AV

DR. WILHELM KEILHAU, OSLO.

I.

For noen dager siden traff jeg en ung norsk statistiker som har vært i New-York det siste års tid for å studere konjunkturstatistikk. Jeg spurte ham om det inntrykk hans erfaringer der overfra hadde gjort på hans samfundssyn. »Det er let nok å si», svarte han, »jeg er blitt kommunist». Jeg spurte ham naturligvis hvorfor. »Å jo», svarte han, »når en ser det hele ramle sammen, er det ikke så rart at en kommer til å forkaste systemet.» Sånn — eller næsten sånn — falt ordene.

I disse to knappe svarene møter vi alt det jeg vil kalde legenden om økonomiske konjunkturer og politiske idéer: forestillingen om den siste krise, den nutidige, den nærværende som et slags ragnarokk, den uanalyserte teori om at krisen er noe som hører til i et bestemt samfundssystem — det kapitalistiske —, en sterk fordømmelse av dette system på grunnlag av et nokså begrenset sett erfaringer og den politiske revolusjonsidé som legendens ektefødte barn.

Går vi nu denne legenden inn på livet, ser vi at hvert enkelt ledd i den gir et jeg kunde si næsten dikterisk svar på en rekke vanskelige og forviklede spørsmål: Hvad er krisen for noe, er den et nødvendig ledd i denne sammenheng vi kalder konjunkturerne og hvad er egentlig konjunkturerne for noe? Hører en konjunkturavhengig økonomi og den økonomiske krise bare hjemme i den kapitalistiske samfundsordning? Er konjunkturvekslingene et uundgåelig utslag

av kapitalismen eller betegner de tvertimot en sykdomstilstand i systemet? Lar de sig bekjempe og kanskje overvinne når årsakene er funnet? Vil et kommunistisk samfund være mer uavhengig eller kanskje endog helt uavhengig av de konjunkturbestemte og krisevoldende årsakskomplekser?

Det er lutter spørsmål vi møter. Legenden er jo også syntesens forsøk på å springe forbi analysen og kritikken.

II.

Mellem alle disse spørsmålene turde det lønne sig først å se på dette: hvad er konjunkturerne egentlig for noe?

Dette spørsmål er de fleste av forfatterne i emnet tilbøielige til å springe over som om svaret på det skulde være noe selvgitt. De går like løs på problemet om periodisiteten i det økonomiske liv og spør straks om årsakene til bølgebevegelsen, til den regelmessige veksling mellom gode og dårlige tider. Men ingen økonomiens Jehova har satt en konjunkturkurve som en regnbue på himmelen og bestemt at til tidenes slutt skal disse vekslinger ikke avlate. Regelmessigheten er også først begyndt å vise sig mer utpreget i det annet tiår av det nittende århundre, og selve det økonomiske konjunkturbegrep er av eldre oprinnelse. Det er altså formet ut før de regelmessige periodisiteter viste sig.

Ernst Wagemann har i sine to interessante konjunkturbøker trukket frem den kjensgerning at ordet »konjunkturerne» — sambåndene, samhörighetene — er hentet fra den middelalderske stjernekunnskap. Der blev det brukt omtrent synonymt med »konstellasjonen» — stjernenes stilling til hverandre. Men i det syttende århundre gikk det over i forretningssproget som betegnelse på et økonomisk kompleks. Det blev brukt av de store kjøpmenn, det trengte inn i litteraturen. Men ordbetydningen skiftet igrunnen ikke ved å føres over på et nytt område. Uttrykket »konjunkturerne» blev nemlig brukt til å kjennetegne alle de utenforliggende forandrlige forhold som virker inn på forretningsgangen uten at forretningslederne selv kan virke tilbake på dem, alle de økonomiske forhold altså som gir konstellasjonen for bedriften, som bestemmer skjebnen for den og som like lite er under bedriftslederens innflytelse som stjernene på himlen. Konjunkturbegrepet er her

enstydig og klart bestemt; litt mer definisjonsmessig kan vi uttrykke det i den setning at konjunktorene blev oppfattet som helheten av de for en forretningsmann eller en bedrift relevante utenforliggende forhold av variabel karakter som lederen av foretaket ikke selv evner å virke inn på. Noen forestilling om regelmessigheter i variabiliteten var der ikke knyttet til denne begrepsopfatning. Tvertimot er neppe noe uttrykk almindeligere i litteraturen om emnet fra det attende århundre enn vendingen »konjunktorenes lunefullhet». Det var gamle erfaringer som hadde preget uttrykket. Konjunktorene i de tider var lunefulle, høist lunefulle.

Forretningsstanden er stort sett begrepskonservativ. Den definisjon jeg her har prøvd å gi på grunnlag av litteraturen fra det attende århundre passer på den gjengse opfatning forretningsfolk har ennå i våre dager. Også enkelte socialøkonomer er i noen grad blitt stående ved den. Jeg nevner særlig Eugen von Philippovich. Han definerer: »Konjunktur er helheten av de av den økonomiske leder uavhengige forhold som kan ha innflytelse på produksjon, omsetning og forbruk.»

Sant å si mener jeg også at vi godt kan holde fast ved den gamle begrepsbestemmelse fra det attende århundre. Den har iallfall to hovedfordeler fremfor storparten av de moderne definisjoner: den lar sig bruke også av den økonomiske historiker og den prejudicerer ikke løsningen av noe konjunkturproblem.

Men den har etter mitt skjønn enda en fordel, som dog ikke kommer tydelig frem netop i formuleringen hos Philippovich: den fastslår konjunktorene som en *relasjon*. Det er de for en enkelt bedrift eller en enkelt næringsvei eller et enkelt land relevante variable forhold begrepet karakteriserer. Der må — for å bruke en ordføring jeg engang har prøvd å lansere — alltid være en »interessat» for konjunktorene. Og der er da ingenting iveien for at de samme begivenheter har ulike konjunkturrell betydning for ulike bedrifter, ulike næringsveier eller ulike land. La mig som et iønespringende bevis for riktigheten av denne påstand nevne et forhold vi alle kjender fra vår egen tids erfaring: en inflasjonskonjunktur er til fordel for foretak med overveiende debitorinteresser, men til skade for foretak med overveiende kreditorinteresser; med en deflasjonskonjunktur er det omvendte tilfellet.

III.

Er vi nu klar over at for den enkelte bedrift utgjør konjunkturene den helhet av relevante variable forhold som bedriften ikke selv kan innvirke på, springer det i øinene at omfanget av bedriftens konjunkturelle momenter må være i stadig endring. La mig belyse dette med et par eksempler!

I Norge for hundre år siden var arbeiderne uorganisert, der var en stor »reservearmé» som drev omkring fra sted til sted, og innenfor den enkelte bedrift var forholdene temmelig patriarkalsk ordnet. Bedriftslederen kunde følgelig suverænt bestemme arbeidslønningene og sette dem i det forhold til prisen som han selv ønsket eller fant forsvarlig; særlig på Kongsberg Sølvverk blev de i dårlige tider drevet ned til det rene minstemål. Under slike forhold utgjør ikke arbeidslønnen noe konjunkturmoment for den enkelte bedrift. Anderledes for den norske enkeltbedrift i våre dager som er medlem av Arbeidsgiverforeningen og må akseptere de lønningssatser landsorganisasjonenes ledere er blitt enige om ved det grønne bord og så har tariff-festet. For en slik bedrift er nettop høiden av arbeidslønningene noen av de allerviktigste, ja kanskje de bestemmende konjunkturmomenter.

For frikonkurransbedriften som producerer for det store marked er prisen på dens egne produkter det viktigste av alle konjunkturmomenter. Anderledes for monopolbedriften. Den setter selv prisen. Den har altså ett konjunkturmoment mindre. Men mellom konjunkturmomentene må den fremdeles regne alle de omstendigheter som virker inn på omfanget av efterspørslen.

Ikke noe sett av økonomiske data inntar nu en mere variabel plass i forhold til konjunkturene for de enkelte bedrifter, næringsveier eller land enn de politiske begivenheter og de politiske idéer.

En lang rekke politiske hendelser og et stort antall politiske idéer har ingen betydning for konjunkturene. I Norge var dette således tilfellet med det allermeste som hendte under kampen mellom høire og vênstre i det nittende århundre. Bli politikk bestemt av religiøse eller sproglige idéer, har den oftest forholdsvis ubetydelige innvirkninger på konjunkturforløpet når den bare ikke

fører til vepnede konflikter; det samme er ofte tilfellet hvor den vesentlig dreier sig om rent statsretslige motsetninger.

Men politikken kan bli fullstendig konjunkturbestemmende. De store krige øver en enorm innflytelse på alle konjunkturmomenter. Napoleonskrigene, krimkrigen, den fransk-tyske krig og verdenskrigen utgjør noe nær de viktigste data i den européiske konjunkturhistorie etter år 1800. Dette turde enhver uhildet iakttagere måtte medgi. Mindre undersøkt er den betydning det fikk for konjunkturutviklingen i det nittende århundre at merkantilismen blev gjennombrutt av et system med næringsfrihet og delvis frihandel; jeg skulde dog tro at det vil være mulig å trekke frem mange interessante kjensgjerninger til belysning av sammenhengen mellom næringsfriheten og oppgangsperiodene etter napoleonskrigene. Under etterkrigskonjunkturen i vårt århundre er det blitt stadig tydeligere at understøttelsen av de arbeidsløse gir depresjonsperiodene et annet preg og vel også et annet forløp enn de tidligere hadde, noe svenske socialøkonomer har beskjeftiget sig meget med. Således skapes der stadig i den politiske utvikling nye konjunkturmomenter av større eller mindre betydning.

For den økonomiske historiker er anførsler som disse rene banaliteter. Men den typiske teoretiker innenfor økonomikken prøver fremdeles mest mulig å se bort fra de »forstyrrende» årsaker, idet han ser det som sin oppgave å iakttå og beskrive de begivenhetsutviklinger som avspiller sig innenfor det økonomiske system selv, — de *endogene* utviklinger. Nu er det naturligvis uomtvistelig riktig at det har sin interesse å studere denne endogene utviklingsgang i den utstrekning det er mulig. Men en fullstendig konjunkturlære må ta med også de konjunkturbestemmende momenter som kommer utenfra; den må vise hvordan det økonomiske system reagerer overfor *eksogene* påvirkninger.

IV.

I etterkrigstidens teori har der vært opstillet en særlig lære om samfundets *økonomiske struktur*. De fleste forfattere har vært tilbøielige til å se en absolutt motsetning mellom de strukturelle og de konjunkturrelle momenter. Ernst Wagemann skriver således i sin bok »Einführung in die Konjunkturlehre»: »Strukturteorien

har å gjøre med *strukturelementene*, det vil si med alle de faktorer man betegner som givne, som grunnleggende, i den nyeste litteratur ofte som 'data'. Mellom dem hører befolkning og grunn, natur og økonomisk tenkemåte, teknikk og forvaltning, forbruksvaner og bedriftsformer. Disse organisasjons- og strukturelementer kan vi motstille *bevegelselementene*, og ved dette uttrykk betegner vi substratet av pengeomløpet og vareomløpet. Til disse elementer hører altså på varesiden særlig produksjon og forbruk, handelsomsetning og lagerhold, og det både bedømt etter mengde og etter verdi, på pengesiden inntekter og utgifter, kursjer og rentesatser . . . »

Nu er det utvilsomt riktig at der mellom de to sett elementer som Wagemann her nevner, lar sig påvise markerte ulikheter. Men »givne data» betegner strukturelementene ikke, og de hører allesammen med til den helhet av relevante økonomiske forhold som den enkelte bedrift ikke kan virke inn på. Riktigerer turde det derfor være å betegne strukturelementene som ett sett av de variable vi regner med under konjunktorene, nemlig det sett som overhodet ikke er gjenstand for rytmiske variasjoner.

Har vi nu innført idéen om samfunndsstrukturen i vårt beskrivelsessystem, vil vi snart få øie på at der til ulike strukturformer svarer ulike konjunkturtyper og ulike krisefenomener.

Det turde lønne sig å godtgjøre dette ved å foreta en teoretisk skjemativering.

V.

Som den mest primitive strukturform tar vi da først *selvforbrukshusholdet*, altså det autokratiske hushold hvor alle forbrukere og alle produsenter hører til samme økonomiske organisasjon og fordelingen av godene ikke skjer ved den process vi kaller omsetning. Da nu menneskene må ta alle emner til godene fra naturen, må all tinglig økonomisk virksomhet innenfor et slikt samfund være naturbundet; den består i næringsveier som jakt, fangst, fiske, fruktinnsamling, fedrift, kornbruk og hagebruk.

Har vi nu konjunkturer knyttet til denne strukturform? Utvilsomt. Naturtilgangene er underkastet påvirkninger som ikke står under menneskelig kontroll. Der optrer variasjoner i vildtmengde

og fiskemengde, og jordens ydeevne er alt annet enn konstant: vi har gode åringer og dårlige åringer. Innenfor et slikt samfund blir der vekslinger mellom tider med rikelig og tider med sparsom behovstilfredsstillelse. Selvforbrukshusholdet er avhengig av variable naturfaktorer, — det har *naturalkonjunkturer*.

Er nu denne strukturform noe blott og bart fiktivt? Nei, den utgjør hverken en ekte eller en uekte fiksjon, men i høi grad en historisk realitet. Sålenge som ned til omkring 1850 var således det norske bondebruk i de mer avsidesliggende strøk i alt vesentlig et selvforbrukshushold. Og ennå den dag idag er de allerfleste jordsbruk i verden delvis selvforbrukshushold og bare delvis forretningsforetak. Forsåvidt de er selvforbrukshushold, er de avhengige av naturalkonjunkturer. Til dette kommer at visse næringsveier er mer avhengige av naturtilgangene enn av markedsforholdene. Dette gjelder netop de mest oprinnelige virksomheter som jakt, fangst og fiske; det gjelder videre utvinningen av gull og tildels fremdriften av andre grunnstoffer. Naturalkonjunkturer utgjør således den dag idag kanskje den viktigste helhet av konjunktur-elementer. Når dette er blitt noe tilsløret i tiden efter napoleonskrigene, er det bare fordi verdenshandelen har utjevnet de stedlige naturalkonjunkturer. Men blir et enkelt land mer eller mindre handelsmessig isolert, kommer straks den hjemlige naturalkonjunktur til å utgjøre den alt overskyggende økonomiske kjensgjerning. Slik gikk det med Lenin's Russland i 1921.

Kjenner nu naturalkonjunktureren krisefenomenet? Ja, i den mest utpregede, den mest tilspissede form. *Uåret* bringer krisen i naturalkonjunktureren, og den kriseform markeres ikke ved antallet betalingsinnstillinger og skatteforsørgede arbeidsledige, men ved antallet dødsfall av sult og sultefarsotter. Krisen i 1921—22 i Sovjet-Russland var netop av denne primære art — en krise i nakenhet.

Når inntrær naturalkrisen i denne ytterste form? Sjelden efter det første uår. Da har et noenlunde civilisert samfund ennå forråd å tære på. Nei, den store ulykke kommer hvis der blir uår efter flere sammenhengende dårlige åringer. Mens det er karakteristisk før krisen under et utpreget kreditthushold at den inntrær efter en periode med gode tider og selv representerer omslaget i konjunk-

turene fra oppgang til nedgang, er det således karakteristisk for krisen i selvforbrukshusholdet at den inntrer etter en periode med dårlige tider og varer inntil naturbestemte momenter bringer omslag i konjunktorene fra nedgang til oppgang. I lys av denne erkjennelse blir det mulig å fortolke en kjensgjerning som er blitt trukket frem av William Robert Scott og finnes drøftet i Wesley Mitchell's grunnleggende verk om »Business Cycles». Scott har nemlig fastslått at av de 30 kriser i Storbritannia, han har ment å kunne påvise mellom 1558 og 1720, gir ikke mindre enn 12 sluttutløsningen på en depressjonsperiode.

Er nu naturalkonjunktorene underkastet lovbestemte periodisiteter? Svaret på dette spørsmål er meget nedslående: Vi vet det ikke, vi vet det aldeles ikke. Med avgjørende sikkerhet er der ikke blitt påvist symptomatiske korrelasjoner mellom noen kosmiske periodisiteter og de økonomiske konjunkturvekslinger. Den store Jevons prøvde sig med solflekkeperioden. Men det stemmer bare for en begrenset periode. Amerikaneren Henry Moore har fremsatt en annen hypotese: han har antatt at der består en sammenheng mellom vekslingene i åringene og den otteårige periode mellom hver gang planeten Venus inntar en bestemt konjunksjon til jorden; skulde hans lære være riktig, må det jo sies å ha vært ubevisst-genialt når navnet på de økonomiske konjunkturer blev hentet fra stjerne-kunnskapen. Men det er ikke lyktes å verifisere hypotesen. Vi vet fremdeles ingenting.

Der lar sig imidlertid trekke en viktig teoretisk sannsynlighets-slutning av denne bedrøvelige uvitenhet, nemlig den at regelmessigheten i de kommersielle konjunkturer neppe kan være noe nødvendig fenomen menneskene alltid vil måtte regne med. For dette kunde bare være tilfellet dersom vi hadde å gjøre med langtrekkende utvirkninger av en kosmisk periodisitet som gjennom naturalkonjunktorene påvirket de fjernere økonomiske elementer. Men det har lite for sig at en slik periodisitet skulde eksistere og fremdeles være uopdaget. Enda mindre sannsynlig må en slik naturbundet-het forekomme en når det erindres at konjunktorene var mindre regelmessige og mere lunefulle i de tidsperioder da naturalkonjunktorene hadde større betydning enn de fikk i årtierne efter 1812.

VI.

Som den næste strukturform har vi *det rene byttehushold*, hvor altså bruksvarer byttes direkte mot bruksvarer. Det enkleste tilfelle får vi her når vi tenker oss to sluttede samfund; A-landet som eksporterer varen x og importerer varen y og B-landet som eksporterer y og importerer x. Begge land vil være underkastet natural-konjunkturer. Varierer nu produksjonen for x og for y parallellt, får vi et system med ensartede internasjonale konjunkturer. Men hvis de varierer uensartet, inntrær der forviklinger. Tenker vi oss eksempelvis at der i et gitt tidsrum hersker overflod på x og mangel på y, vil der inntræ en krise av en annen type enn den vi tidligere har støtt på. Særspørsmålet blir her om denne krise sterkest vil ramme A-landet eller B-landet. Det vil komme til å avhenge av de gjensidige maktposisjoner. Under fredlige forhold er det den økonomiske maktstilling som blir avgjørende. Denne vil igjen avhenge av behovene for de varer som går i bytte. To momenter spiller her inn. Den sterkeste maktstilling gir herredømmet over den vare som enten er nødvendigst for behovet eller som der kreves den mest kontinuerlige tilgang på.

Tilsynelatende er dette rent tankeeksperimentelle relasjoner. I virkeligheten møter vi her en hypermoderne strukturform, som vi allesammen har oplevet intenst, filosofert en smule over og glemt igjen: vi møter relasjonene fra den verdenskommersielle situasjon mellom juli 1917 og desember 1918. Forholdet dengang var det at de allierte og assosierte makter under den kommersielle ledelse av det amerikanske War Trade Board overfor hvert enkelt av de nøytrale land representerte en sluttet enhet, og denne tillot vareutbytning bare innenfor visse kvantitetsgrenser som for hver enkelt artikkel blev fastsatt efter kompensasjonsprincippet. Avgjørende for innholdet av de handelsavtaler som blev sluttet, blev ved siden av de rent politiske maktposisjoner disse to momenter som alltid vil spille hovedrollen under denne strukturform: den gjensidige behovsnødvendighet av varene og spørsmålet om hvilket av de krydsende behov måtte tilfredsstilles mest kontinuerlig.

På en særegen måte har vi så i etterkrigstiden møtt strukturformen hvor de pengeformidlede varetransaksjoner mellom land

og by er blitt stanset. I Tyskland inntraff dette under markdepresseringen høsten 1923. I Russland var det samme forhold inntrått alt i »krigskommunismens» tid. I denne situasjon vil alltid landdistriktene sitte inne med den sterkeste økonomiske maktposisjon, fordi byene trenger en mer kontinuerlig tilgang på landbruksprodukter enn landdistriktene på byvarer. I Tyskland grep statsmyndighetene til den utvei å innføre denne nye særform av pengearten som de kallte rentemarken og som de forutsatte at landbefolkningen vilde få særlig tillit til, noe som også viste sig å bli riktig. I Russland grep myndighetene til bajonettene og sikret varetilførselen til byene med våpenmakt i den utstrekning dette var mulig, — at landdistriktene skal tyranniseres fra byene hører jo med til selve systemet i den styreform bolsjevikene har innført.

Men ikke bare internt, også eksternt vil en overgang til kommunismen i dens russiske skikkelse stille oss overfor strukturformen det rene byttehushold. I Sovjet-Russland blev utenrikshandelen statsmonopolisert ved en lov av 1918 og har vært det siden. Tenker vi oss nu flere land organisert på samme måten, vil de stå mot hverandre som sluttede enheter, og varebytte kan da bare komme istand mellom dem ved hjelp av politiske eller iallfall politisk determinerte avtaler; uvegerlig vilde de allesammen komme til å bruke kompensasjonsprincippet, og land med større økonomiske eller militære maktposisjoner vilde kunne velte sine dårlige konjunkturer over på de økonomisk eller militært svakere land: vi vilde få et maktbestemt konjunkturforløp, vi vilde få *herrekonjunkturer* og *slavekonjunkturer*. Sammenlignet med de nuværende tilstander vilde en slik utvikling representere et markert tilbakeskritt i militaristisk retning, livsfarlig for de små nasjoner. Denne karakteristikk vilde kanskje virke noe fremmed på min ven statistiker som jeg begynte med å fortelle om, men den kjenner tegner en tilstand som vi alt har i det eneste kommunistiske land, for den russiske kommunisme med sin centralisasjon, sitt diktatur, sitt fantastiske krav til økonomisk disiplin og sin røde hær til støtte for systemet er i sin gjennomføring som i sitt idéinnhold og sin opprinnelse et ektefødt barn av militarismen.

VII.

Den tredje typiske strukturform er *byttmiddelhusholdet*: det system hvor varebyttet formidles ved hjelp av beregnede verdirelasjoner mellom en enkelt vare — prismålervaren — og alle de andre varer. Denne form for økonomi utgjør ett av de strukturelle elementer i alle gullstandardland. Her blir bevegelsene i den relative knapphet på gull ett av de bestemmende konjunkturmomenter. Alle gullstandardland er avhengige av en særlig gullkonjunktur, og tider med stigende gullverdi og altså synkende verdier på alle andre goder vil kunne fortone sig som en langvarig, en kronisk krise. Noen regelmessighet lar der sig ikke påvise i denne konjunktur, vel fordi hverken produksjonen av eller efterspørselen etter gull er underkastet noen periodisk bevegelse.

Brukes nu ikke gull eller noen annen vare som verdimåler, men landet har en såkalt »fri valuta», får vi en fjerde strukturform: *det nominelle pengehushold* med inflasjonskonjunkturer og deflasjonskonjunkturer. Heller ikke disse er underkastet regelmessige periodisiteter. De er derimot rent politisk bestemt. Erfaringsmessig er det næsten alltid krig eller iallfall militaristiske innvirkninger som skaper inflasjonen og den politiske idé om det tapte paradiset som bestemmer deflasjonen. Drives inflasjonen vidt eller er deflasjonsveien lang, opptrer der i begge tilfeller økonomiske kriser, men de rammer motsatte samfundslag.

Både gullkonjunkturerne og de nominelle pengekonjunkturer hører med full borgerrett hjemme i det kapitalistiske samfund. Men det er neppe sannsynlig at et kommunistisk samfund uten videre vilde kunne bli fri for dem. Her er utviklingsgangen i Sovjet-Russland lærerik.

Ved å drive inflasjonen til den bitre slutt gjorde det leninske regimente under »krigskommunismen» et forsøk på å avskaffe pengene både som verdimåler og som omsetningsmidler. Det ser ut til at tanken først var den at omsetningen skulde kunne greie sig uten både verdimåler og omsetningsmidler; befolkningen skulde hjelpe sig med direkte statsregulerte bytter og en omstendelig bokførsel. På den annen allrussiske kongress som blev avholdt av de økonomiske råd i december 1918 i Moskva, blev »den nye ideologi»

for pengevesenet formulert i følgende prinsippbeslutning: »Utviklingen av folkehusholdets sosialistiske reorganisasjon krever en frigjøring fra de tidligere kapitalistiske relasjoner i produksjonen og i første linje fjernelsen av enhver innflytelse som pengene har utøvet på de gjensidige forhold mellom de økonomiske elementer. Utryddingen av de private finansinstitusjoner, konsentreringen av produksjonens viktigste forgreninger i statens hender og centraliseringen av fordelingen hos statsorganene er en tilstrekkelig grunn til en følgeriktig avskaffelse av pengevesenet.» Et dekret av 2. mai 1918 hadde alt som en overgang påbudt at alle betalinger såvidt mulig skulde formidles ved checks. Ved dekret av 30. august 1918, 31. januar 1919 og 6. januar 1920 blev der så utstedt påbud om at der mellom de forskjellige produktive foretak skulde foregå avregning »ved innførsler i bokholderiet uten benyttelse av pengetegn». I januar 1920 skrev forfatteren J. Larin, en av de ivrigste teoretiske talsmenn for å få pengene avskaffet, følgende triumferende utbrudd: »Pengenes gradvise forsvinning skrider fremover med den alltid bedre organisasjon av sovjet-husholdet ... Pengene som verdimåler eksisterer overhodet ikke mere. Pengene som byttemiddel kan allerede i en betydelig grad avskaffes ... Pengene som betalingsmiddel vil avslutte sitt tilvær, når Sovjet-riket ... befrier arbeiderne fra den nødvendighet å måtte løpe til markedet. Alt dette kan vi allerede nu forutse, og opgaven vil praktisk bli løst i løpet av de nærmeste år. Men da har også pengene mistet sin betydning som verdioopbevaringsmiddel og er bare blitt til det som de i virkeligheten er: papir med farver på.»

Men med denne synkende betydning av pengevesenet gikk under den fortsatte ødeleggelsesinflasjon organisasjonen av det økonomiske liv gradvis over i et fullstendig kaos. Den tredje kongress av økonomiske råd vedtok da i januar 1920 følgende erkjennelse: »Som følge av de overordentlige svingninger i pengeenheten vil det bli nødvendig å innføre en fast regningsenhet, og som basis for denne skal en enhet for arbeidsanvendelsen betraktes.» Der blev nedsatt en kommisjon for å sette denne idé ut i livet. I dens mandat blev det sagt at den nye verdienhet — *trudovaja edinicia*, populært forkortet til *tred* — skulde bestemmes som »en normal dags enkelt arbeid ved normal anstrengelse for en gitt arbeidsart». Den sovjet-

forfatter vi vel må anse som den største autoritet i emnet, professor ved det landbruksøkonomiske akademi i Moskva dr. L. Jurovsky, har ikke noe å berette om de drøftelser kommissjonen foretok. Han bemerker bare tørt følgende: »Vi vil ikke her opkaste det spørsmål i hvilken grad den økonomiske politikk ved dette overhodet hadde stillet sig for øie et løsbart problem, idet vi må innskrenke oss til den iakttagelse at de arbeider som blev utført for realisasjonen av dette formål ikke førte til noensomhelst positive resultater hverken i teori eller i praksis. Den nye økonomiske politikk lot problemet falle, og teoretikerne gav avkall på å diskutere dette spørsmål videre uten at de var nådd frem til noensomhelst.»

Sovjet-Russland gikk også en lang og smertefull vei tilbake til en form for en gullstandard, — en standard som riket nu kjemper en fortvilet kamp for å holde oppe, i det allersiste ved henrettelser av spekulanter og ved forsøk på å innskrenke pengeomløpet i detalj-omsetningen.

Disse erfaringer fra Russland kan således neppe sies å være opmuntrende for dem som har trodd på at menneskeheten ved en overgang til kommunismen skulde kunne fri sig ut av de monetære konjunkturer. Tvertimod synes de å tyde på at de grunnleggende pengeproblemer er felles for alle stater med et noenlunde stort behov for vareomsetning. Realisasjonen av det mål gjennom en bestemt internasjonal pengepolitikk å holde pengeverdien stabil vil vel derfor kunne opnåes likesåvel av kapitalistiske som av kommunistiske samfund, — de prinsipielle vanskeligheter er iallfall de samme i begge tilfeller.

VIII.

Den siste av de strukturformer vi skal ta med i denne korte révy er det typiske *kreditthushold*, hvor bankene og andre institusjoner formidler overføringen av inkorporert almindelig kjøpeevne fra sparerne til produsentene, hvor en betydelig del av den økonomiske virksomhet foregår ved hjelp av denne overførte kjøpeevne, og hvor feilinvesteringene da i siste hånd ikke bare går ut over produsentene, men også over bankene og gjennom dem over sparerne. Det er eiendommelig nok innenfor denne mest kompliserte strukturform at regelmessigheten i konjunkturforløpet har vært størst,

uaktet innvirkninger fra kosmiske periodisiteter måtte gjøre sig enten utelukkende eller iallfall sterkest gjeldende ved naturalkonjunkturen og uaktet en *a priori* må tro at der ikke skulde ligge noen tendens til periodisitet i en transaksjon som kredittgivning.

Nu er det forresten ikke fritt for at denne regelmessighet er blitt betydelig overdrevet. Regnet mellom hver førstekulminasjon i konjunkturkurven har periodene efter 1811 således hatt en lengde av henholdsvis 4, 3, 7, 9, 9, 12, 7, 9, 9, 8, 9, 8, 12 og 10 år; — regnet fra »bunn til bunn» efter 1812 er lengdene av periodene henholdsvis 5, 4, 9, 11, 8, 10, 10, 9, 9, 8, 9, 5, 13 og x år, så der stilles ikke altfor strenge krav når der tales om en regelmessig periodisitet. Flere tidsopgaver er også omstridte og passer dessuten ikke på alle land; Norge hadde således 21 år mellom krisen i 1899 og det næste sammenbrudd. Det er derfor et spørsmål om det er riktig stillet dette problem om årsakene til de regelmessige konjunktursvingninger som har kalt frem så mange teorier og som teoretikere og statistikere den dag idag arbeider så intenst med å finne en løsning på. Forklaringen kan være den at der i selve kredittmaskineriet finnes en kompliserthet som har tilfølge at en sterk eksogen innvirkning forplanter sig og fører til en kumulasjon av årsaker, slik at prisbevegelsen under et kredittushold når den engang er satt igang med en viss indre kraft vil bevege sig videre inntil den møter nye eksogene innvirkninger som er sterke nok til å snu bevegelsen. De retningsendrende innslag kan da komme fra politiske begivenheter, fra naturalkonjunkturen eller fra den monetære konjunktur. Birck's fremstilling av selve mekanismen i den kredittformidlede del av den økonomiske virksomhet har iallfall lagt gode premisser tilrette for en slik opfatning. Men også her er å si: vi *vet* ikke noe.

- Den tankegang jeg således har prøvd å trekke op, fører frem mot følgende slutninger: Krisen i form av en kredittforstyrrelse med utvirkninger er naturligvis særegen for et samfund hvor produksjonen i sterk grad er kredittformidlet. Men det er sannsynlig at de årsaker som i et kapitalistisk samfund virker kredittforstyrrende, under andre samfundsformer vil gi sig andre utslag. Krisen gjennom kredittforstyrrelsen skulde således ikke være noe *sui generis*, men en særlig fremtredelsesform krisen har i et kredittkapitalistisk samfund. Og selvom den kan virke hårdt, er det et spørs-

mål om den ikke — når alt kommer til alt — er en sund og temmelig rask måte å avvikle ulykken på.

IX.

Iallfall synes ikke det kommunistiske samfund å by på større garantier mot økonomiske kriser. I tiden etter den russiske oktoberrevolusjon i 1917 har den kapitalistiske verden foruten de særlige kriser i deflasjonslandene oplevet to kriser av universell karakter, den i 1920 og den i 1929—30. Men nu Sovjet-Russland!

For det første har vi sultekrisen av 1921—22 som siste utvirkning av den depresjon krigskommunismen hadde ført til.

For det annet har vi den serie av monetære kriser som ligger mellom ødeleggelsen av pengevesenet under »krigskommunismen» og den endelige unifisering av det nye pengesystem etter kapitalistisk mønster.

For det tredje har vi den såkalte »saksekrise», som skyldtes de feilaktige prisfastsettelse mellom agrarprodukter og industriprodukter da varebyttet omsider var kommet igang igjen etter den periode da det frie marked var avskaffet.

For det fjerde har vi den ødeleggende krise etter 1926 da Stalin brøt med nep-politikken og både det nye finansaristokrati i byene og kulakkene i landdistriktene gikk tilgrunne som stand.

For det femte kan vi alt nu forutsi det sammenbrudd som vil intrefte vinteren 1930—31 på grunn av jordsosialiseringene i 1929—30.

Til dette kommer den særlige kvalitetskrise fem-årsplanen har ført til, idet industribedriftene for å kunne opfylde de kvantitative krav planen stiller i veldig utstrekning har fremstillet varer av dårligste kvalitet.

I og for sig er det nu ikke så underlig at der i et samfund som det russiske blir fler og alvorligere kriser enn de kapitalistiske land må gjennomgå. For det første er den kommunistiske samfundsform ny og meget vanskelig å håndtere for lederne. For det annet er sovjet-styret et partipolitisk regimente; hele det økonomiske liv i Russland er blitt et eksperimenteringsfelt for partipolitisk utvalgte projektmakere, og de politiske idéer griper ikke bare leilighetsvis,

men dagstøtt inn i de økonomiske konjunkturer på den mest forstyrrende måte.

Jeg tror derfor at min unge venn statistikeren hadde fått sine drømmer penset inn på et feil spor når han i dydig kritikk over forholdene i Wall Street begynte å lenges etter Moskva. Og jeg tror vi må frigjøre oss for denne gamle forestilling Karl Marx har satt inn i oss, at den økonomiske krise skulde være noe særeget for det kapitalistiske samfund. Særeget for kapitalismen er bare den form krisen får, — den tross alt forholdsvis milde og humane måte den løper av på.

Protokoll, hållet vid förhandlingarne under Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm år 1930.

Onsdagen den 3 september.

Sedan ett antal för saken intresserade personer i maj 1930 utfärdad inbjudan till ett nordiskt möte för statsrätt och statskunskap i Stockholm år 1930 (Bil. A) samt program för mötet (Bil. B) utarbetats och i juni utsänts, sammanträdde flertalet av de till mötet anmälda deltagarna (Bil. C) å lärosalen B i Stockholms högskola ovanstående dag, varvid mötet kl. 11,15 f. m. förklarades öppnat av ordföranden i den av de svenska inbjudarne tillsatta organisationskommittén, Professor Nils Herlitz (Bil. D).

På förslag av Regeringsrådet G. Thulin valdes därefter till ordförande vid mötet Kanslern för Rikets Universitet Ernst Trygger samt till vice ordförande Professor Axel Møller, Minister R. Erich och Statsrådet Lars Oftedal. Till sekreterare vid mötet utsågs undertecknad Fahlbeck.

§ 1.

Sedan Herr Ordföranden intagit sin plats, överlämnade han ordet till Professor Herlitz, som höll föredrag över ämnet: »Karakteristiska drag i svensk offentlig rätt» (s. 293 ff.).

Förhandlingarne avbrötos för lunch kl. 12,30.

§ 2.

Efter lunchpausen överlämnades ordet kl. 2 till Professor Frede Castberg, vilken höll föredrag över ämnet: »Domstolens myndighet till å tilsidesette grunnlovstridige lover» (s. 317 ff.).

Härefter överlämnades ordet i tur och ordning till de anmälda inledarne av diskussionen över ifrågavarande ämne, nämligen Minister Erich (s. 338 ff.), Professor Poul Andersen (s. 352 ff.) samt Docenten Halvar G. F. Sundberg (s. 363 ff.).

Sedan Herr Ordföranden därefter förklarad ordet fritt, yttrade sig i diskussionen:

Professor Axel Brusewitz: Talaren vore närmast benägen att ansluta sig till åsikten, att domstolarne i Sverige ägde rätt att pröva lagars överensstämmelse med grundlagarne, men vände sig

mot Docenten Sundbergs mening, att domstolarne finge diskretionärt avgöra, huruvida dylik prövningsrätt skulle komma till användning eller ej. Under inga förhållanden ägde domstolarne, såsom inledaren velat göra gällande, med åberopande av hänsyn till »den politiska nyttan» diskretionärt bestämma över sitt handlande härvidlag. Den allmänna rättssäkerheten bleve betänkligt rubbad, om domstolarne tillade sig dylik, med svensk rätt och rättsåskådning oförenlig diskretionär myndighet.

Docenten Sundberg: Diskretionär prövningsrätt vore oundgänglig, enär domstolarne faktiskt icke kunde underlåta att taga hänsyn till de samhällliga verkningarne av ett underkännande av en författning.

Herr Ordföranden instämde med Professor Brusewitz. Domstolarne måste döma efter lag och finge ej inrikta sin verksamhet efter den s. k. allmänna samhällsnyttans rättesnöre. Detta syntes i varje fall obestriddigt, när man betraktade saken från juridisk synpunkt.

Professor C. A. Reuterskiöld: Våra domstolar ägde ur juridisk synpunkt befogethet men ej skyldighet att ingå i prövning av lagars grundlagsenlighet. Sålunda hade exempelvis domstolsmyndigheterna underlåtit att underkänna 1812 års grundlagsstridigt tillkomna tryckfrihetslagstiftning. I denna mening kunde sålunda talas om en diskretionär prövningsrätt för domstolarne.

Förste Kanslisekreterare Israel Myrberg: Frågan om domstolarnes prövningsrätt uppvisade stora likheter i Danmark och i Sverige. Hos oss ägde domstolarne redan under det gustavianska statsskickets tid rätt att pröva grundlagsenligheten av kungl. förordningar. 1809 års grundlagsstiftare överförde denna rätt till vår fortfarande gällande författning och torde dessutom hava åsyftat att utsträcka prövningsrätten att även gälla lagar, vilket framginge av regeringsformens §§ 87 och 88.

Generalauditör Victor Pürschel uttalade tvivelsmål, huruvida grundsatsen om domstolarnes prövningsrätt kunde anses allmänt erkänd i Danmark. Den betänkligheten kvarstode alltid mot denna rättighet, att, såsom Docenten Sundberg framhållit, domstolarne nödgades anlägga politiska synpunkter på sitt handlande, vilket medförde att de politiska makthavande i sista hand finge bestämmandet över domstolarnes verksamhet.

Efter repliker av Professor Andersen, Docenten Sundberg och Professor Brusewitz avslutades förhandlingarne för dagen kl. 5,30 e. m.

Torsdagen den 4 september.

Förhandlingarne vore förlagda till Uppsala universitets lärosal 9, där mötesdeltagarne kl. 11,15 f. m. hälsades välkomna av Rector magnificus Professor Östen Undén.

Såsom ordförande fungerade Professor Axel Møller.

§ 1.

Ordet överlämnades till Professor C. A. Reuterskiöld, vilken höll föredrag över ämnet: »Statsrådsdechargen i Sverige ur stats- och förvaltningsrättslig synpunkt» (s. 385 ff.).

Förhandlingarne avbrötos för lunch kl. 12,15 e. m.

§ 2.

Efter lunchpausen överlämnades ordet kl. 1,30 till Universitetsadjunkten Jur. Dr S. R. Björkstén; som höll föredrag över ämnet: »Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik» (s. 398 ff.).

Förhandlingarne för dagen avslutades härafter kl. 2,35 e. m.

Fredagen den 5 september.

Förhandlingarne öppnades kl. 10,30 f. m. i Stockholms högskola av Statsrådet Lars Oftedal, vilken fungerade som ordförande.

§ 1.

Ordet överlämnades nu till Fil. Dr A. Ross, vilken höll föredrag över ämnet: »Folkeforbundet og Staternes Suverænitet» (s. 414 ff.).

§ 2.

Efter Dr Ross' föredrag överlämnades ordet till Professor K. R. Brotherus, som höll föredrag över ämnet: »Stat och kyrka i Finland» (s. 446 ff.).

Förhandlingarne avbrötos för lunch kl. 12,35 e. m.

§ 3.

Efter lunchpausen överlämnade kl. 2,15 den nu presiderande ordföranden Minister Erich ordet till Professor Georg Andréén, vilken höll föredrag över ämnet: »Regeringsmakt och parlamentarism» (s. 463 ff.).

Härefter överlämnades ordet i tur och ordning till de anmälda inledarne av diskussionen över ifrågavarande ämne, nämligen Höjesteretssagförelse Karsten Meyer (s. 486 ff.) och Statsrådet Oftedal (s. 491 ff.), varefter Minister Erich¹ höll följande anförande (s. 495 ff.).

Sedan ordet härefter förklarats fritt, yttrade sig i diskussionen: Generalauditör Pürschel: Talaren vände sig mot vissa delar av Höjesteretssagförelse Meyers framställning av dansk parlamentarism. En viktig orsak till parlamentsledan, vilken ej borde under-

¹ Socialministern K. K. Steincke och Överbibliotekarien G. Schauman, som åtagit sig att fungera som inledare, hade av sjukdom blivit förhindrade att infinna sig vid mötet.

skattas, vore riksdagens växande ingripande å regeringens och förvaltningens områden. Detta vore kanske mindre farligt under nuvarande, relativt gynnsamma ekonomiska förhållanden, men i krisartade tider vore en självständig och handlingskraftig regeringsmakt oundgänglig. Beträffande ministärernas livslängd i Danmark, så vore denna ungefär densamma under tiden 1901—1920, då majoritetsval härskade, som därefter med proportionella val. Partisplittringen i riksdagen vore lika stor med majoritetsval som med proportionella val.

Professor Axel Møller: Finansutskottets stora makt i Danmark vore ej så populär som Højesteretssagfører Meyer velat göra gällande. Tal. opponerade sig mot påståendet att parlamentarismens vanrykte inom vida kretsar i Danmark blott vore att söka i de besuttna klassernas ovilja mot den tryckande skattelagstiftningen. Anledningen låge djupare, nämligen i parlamentarismens ofta ådagalagda oförmåga att frambringa dugliga regeringar samt i partiandans växande övertag över samfundsandan. Tal. funne den extrema parlamentarismen, där monark och ministrar endast vore redskap i det härskande partiets tjänst, samhällsvådlig. En moderat parlamentarism däremot vore under nutida statsutveckling att förorda. Dock borde vad Danmark beträffade konungamakten stärkas såsom representerande det bärande och stabila inom statslivet.

Professor Reuterskiöld: Tal. ställde sig frågande inför Professor Andréns framställning av partiernas i Sverige obenägenhet att bilda regering samt angående samtliga partiers påstådda accepterande av parlamentarismen. Beträffande den s. k. utskottsparlamentarismen ville tal. göra gällande, att dylik möjligen vore tillfinnandes, när saken rörde de särskilda utskotten, varest partiledarne vanligen invaldes, men ingalunda beträffande de vanliga utskotten. Frågorna erhöle visserligen, formellt betraktat, sin avgörande slutbehandling genom dessa utskott men ej alltid i dem. Ty det verkliga avgörandet av viktigare frågor skedde i partiernas förtroenderåd utanför utskotten. Slutligen reserverade sig tal. i vissa delar mot skildringen av det svenska partiväsendet. Våra nuvarande partier och den mångomtalade partidisciplinen — vilken dock i Sverige vore relativt svag — vore frukter av de samfälliga och proportionella valen. Partisplittringen vore en följd av samhällets fortgående intressesplittring. Såsom ett framtida mål framställde tal. en intresserepresentation, där samhällets olika sociala grupper på tillbörligt sätt bleve lika företrädda.

Professor Brusewitz: Parlamentarismen hade från konservativt håll i vårt land länge betecknats såsom en främmande planta, för vilken jordmånen ej lämpade sig i Sverige. Och mycken strid har hos oss stått om parlamentarismen alltsedan år 1905, då man med viss rätt kunde säga, att den bröt igenom även i Sverige, ehuru först den Edénska ministären år 1917 bragte den till allmänt erkännande, vilket erkännande på ett intressant sätt markerades även

i ämbetsmannaministären De Geers programuttalande 1920. Detta i motsats till Norge och Danmark, varest man efter parlamentarismens genombrott åren 1884 resp. 1901 omedelbart accepterade den. Dock ägde vårt gamla, konstitutionella svenska statskick med dess ministeransvarighet starka historiska förutsättningar för parlamentarismen och det vore ett misstag, som man alltjämt ofta gjorde sig skyldig till, då man betecknat denna såsom ett nytt och för vår författningsutveckling främmande inslag. Forskningen hade visat och komme säkert alltmer att uppvisa det inre organiska samband, som existerade mellan den äldre konstitutionalismen och det parlamentariska styrelsesättet, vilket senare hos oss, liksom i andra länder, vore en, om också i långsammare tempo framvuxen, historisk utvecklingsprodukt ur den förra. — Såsom en svaghet hos vår senaste parlamentarism måste emellertid betecknas partiernas icke blott regeringsoduglighet utan deras icke sällan framträdande regeringsovillighet, bottnande i bristen på politiskt mod och resulterande i snabbt växlande minoritets- eller ämbetsmannaregeringar. Såsom en motvikt i viss mån mot denna regeringarnes labilitet kunde emellertid betraktas framträdandet inom partierna av för olika ministerposter tämligen konstanta kandidater, vilka sålunda bildade en sorts stabiliserande kärna i regeringsbildningen.

Professor Andrén: Man kunde med skäl tala om utskottsparlamentarism i Sverige, när man toge i betraktande statsutskottets, vår verkliga finansministers, maktställning samt besinnade, att särskilda utskott tillsattes för alla viktigare frågor. Partiledningarna syntes f. ö. giva sina utskottsrepresentanter synnerligen fria händer. De samfälliga valen voro f. n. den enda lösningen, ty gruppval saknade i vårt land all aktualitet. Huru gruppval efter intresseprincipen skulle gestalta sig kunde omöjligt bedömas; nära till hands låge dock den förmodan, att genom dylika val intressementet i svensk politik skulle ytterligare skärpas samt partisplittringen än mera tilltaga.

Professor Reuterskiöld: Intresserepresentationen vore att förorda framför vårt nuvarande valsystem med dess matematiskt kanske riktiga, men personligt missvisande valresultat. Inom intressegrupperna kunde även höger- och vänsterströmningar göra sig gällande. Vad statsutskottets maktställning beträffade, så hade den tidigare varit större och finge ej överskattas. Utskottsparlamentarismen vore skenbar, ty partierna utgjorde de bakomvarande utslagsgivande maktfaktorerna.

Då någon ytterligare talare ej anmälde sig, förklarades förhandlingarne för dagen avslutade kl 5:20 e. m.

Lördagen den 6 september.

Förhandlingarne öppnades kl. 10,30 f. m. i Stockholms högskola av Herr Ordföranden Universitetskansler Trygger.

§ 1.

På förslag av Minister Erich utsågs att justera mötesförhandlingarnes protokoll jämte Herr Ordföranden Professor Nils Herlitz.

§ 2.

Överlämnades ordet till Docenten Wilhelm Keilhau, vilken höll föredrag över ämnet: »Ökonomiske konjunkturer og politiske idéer» (s. 504 ff.).

§ 3.

Meddelade Professor Robert Malmgren, att mötets förhandlingar komme att publiceras i Statsvetenskaplig tidskrift instundande höst.

§ 4.

Härefter upptogs till diskussion frågan om eventuell permanent organisation, varvid ordet begärdes av Professor Brusewitz: Detta möte borde ej bliva en isolerad företeelse, utan följas av andra. Huru dessa skulle gestalta sig och när de kunde komma till stånd, kanske efter tre år, vore emellertid ej möjligt att f. n. bestämma. När tanken på detta möte uppkom, hade man även undersökt möjligheten att såsom en sektion ingå i de Nordiska Juristmötena eller i Nordiska Administrativa Förbundets möten. Dessa möjligheter borde hållas öppna för framtiden, även om ett självständigt möte liknande detta vore att föredraga. Ett fast organ, en kommitté, som finge till uppgift att undersöka dessa frågor samt att hålla kontakten på detta fält levande mellan de nordiska länderna, borde dock redan på mötet utses.

Professor Castberg uttalade likaledes, att man ej nu kunde besluta sig för någon slutgiltig framtida organisationsform samt instämde med Professor Brusewitz i att en kommitté borde tillsättas.

Professor Møller underströk önskvärdheten av att finna en fortsättning på detta möte. Talaren förordade därför en kommitté med rätt att med sig adjungera ledamöter.

Professor Brotherus instämde med Professor Brusewitz, så ock Professor Andersen.

Professor Herlitz: Diskussionen utvisade, att starka sympatier förefunnes för vidmakthållandet av det samarbete, som nu inletts. Beträffande de framtida formerna för detta kunde man tänka sig antingen fristående möten eller ock anslutning till andra likartade mötesorganisationer. Härvidlag vore särskilt att beakta att man i länder, där statskunskapen sagnades såsom akademiskt läroämne, hade att i stor utsträckning tänka sig en juridiskt och administrativt inriktad deltagarkrets. Ingen olägenhet syntes emellertid ligga i att olika möjligheter prövades. Den form, som kunde komma att följas för nästa sammankomst, behövde ej heller bliva bindande för framtiden.

På förslag av Professor Herlitz fattade de närvarande där-
 efter enhälligt följande beslut: »Nordiska mötet för statsrätt och
 statskunskap 1930 beslutar, att för varje i mötet deltagande land
 skall tillsättas en kommitté med uppdrag att, under hänsynstagande
 till den denna dag förda diskussionen, söka under inbördes sam-
 råd vidmakthålla det nordiska samarbetet inom statsrätt och stats-
 kunskap samt att gemensamt föreslå formen för nästa möte. Varje
 lands kommitté skall äga komplettera sig själv.»

Beträffande den därefter uppkommande frågan om utseende av
 ovannämnda kommittéer beslöt mötet efter någon diskussion på
 förslag av Dr. Karl Hildebrand, att för Sverige skulle omedelbart
 utses en kommitté bestående av samtliga professorer i nämnda
 vetenskaper, samt att för vardera av de övriga deltagande länderna
 skulle väljas en representant, vilken finge i uppdrag att seder-
 mera på ort och ställe bilda sitt lands kommitté.

Till ledamöter i den svenska kommittén valdes sålunda:
 Professorerna C. A. Reuterskiöld, Robert Malmgren, Axel Brusewitz,
 Nils Herlitz, Fredrik Lagerroth och Georg Andrén.

Såsom representanter med ovän nämnd befogenhet utsågos:
 för Danmark Professor Axel Møller,
 för Finland Professor K. R. Brotherus,
 för Norge Professor Frede Castberg.

§ 5.

Professor Ernst Wolgast anförde härefter — Bil. E.

§ 6.

Herr Ordföranden uttalade därefter sin glädje över tillkomsten
 av detta möte, vars inledda samarbete lovade gott för framtiden.
 Efter tack till föredragshållare och anordnarna av mötet bad Herr
 Ordföranden de utländska mötesdeltagarna medföra hälsningar till
 sina länder från Sverige.

Professor Møller framförde mötesdeltagarnes tack till Herr
 Ordföranden, till organisationskommitténs ordförande, Professor
 Herlitz, och till övriga svenska värdar samt uttalade förhoppningen,
 att det nu inledda samarbetet måtte få en lyckosam fortsättning.

Härefter förklarade Herr Ordföranden mötet avslutat kl. 12,30.

Vidare förekom icke.

In fidem protocoll:

Erik Fahlbeck.

Justeras:

Ernst Trygger.

Nils Herlitz.

Upprop.

Det har länge känts som en brist, att personer inom de nordiska länderna, vilka hysa intresse för *statsförvaltningens* och *det politiska livets problem*, endast i ringa mån stått i personlig förbindelse med varandra. Detta gäller såväl om vetenskapsmän på statsrättens och statskunskapens fält som om politiker, statstjänstemän, jurister, tidningsmän och andra, vilka intressera sig för ett objektivt studium av hithörande spörsmål. På detta i vår tid så betydelsefulla verksamhetsområde bör nämligen — lika väl som på så många andra — personlig bekantskap och utbyte av tankar och erfarenheter de nordiska folken emellan kunna bliva av stort värde, såväl direkt för ifrågakarande studium som indirekt för en ökad inbördes förståelse mellan folken. Särskilt utgör de nordiska ländernas eget statsliv ett rikt ämne för jämförande studium.

Undertecknade hava därför funnit tiden vara inne att söka få till stånd ett *nordiskt möte för statsrätt och statskunskap*. Tack vare det intresse, som föreningarna Norden visat denna plan, och särskilt det ekonomiska understöd, som av den svenska föreningen Norden samt av Letterstedtska föreningen utlovats, äro vi i tillfälle att inbjuda till ett sådant möte, avsett att hållas i Stockholm den 3—6 sept. 1930. Vid detta möte skola förekomma föredrag och diskussioner, varjämte frågan om formerna för eventuellt fortsatt samarbete skall dryftas.

Anmälan om deltagande i mötet torde ställas till Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap 1930, Birger Jarlsgatan 33^u, Stockholm, (tel. N. 109 80).

Närmare meddelanden rörande program m. m. skola sedermera ut-sändas till dem, som anmält sig att deltaga i mötet.

Maj 1930.

Anderson, Ivar, fil. dr., redaktör, led. av Andra kammaren. — Andrén, G., professor. — Brusewitz, A., professor. — Edén, N., landshövding. — Fahlbeck, E., docent. — Forssell, A., fil. dr., led. av Andra kammaren. — Hellberg, M., redaktör, led. av Första kammaren. — Hertitz, N., professor. — Hesslén, G., docent. — Hildebrand, K., fil. dr., riksgäldsfullmäktiges ordf. — Hjärne, E., professor. — Kihlberg, L., fil. dr., redaktör. — Lagerroth, F., professor. — Landberg, G., docent. — Larsson, Y., fil. dr., borgarråd. — Malmgren, R., professor. — Nördlund, K., fil. dr., förste folkskoleinspektör. — Petersson, K., fil. dr. — Reuterskiöld, C. A., professor, led. av Första kammaren. — Rydén, V., led. av Första kammaren. — Sandler, R., överdirektör, led. av Första kammaren. — Stavenow, L., professor emeritus. — Stjernberg, N., professor. — Sundberg, H., docent, stadsjurist. — Söderberg, V., fil. dr. — Thermenius, E., docent. — Thomson, A., docent, led. av Andra kammaren. —

Thulin, G., regeringsråd, ordf. i Svenska föreningen Norden. — *Thörnberg, E. H.*, skriftställare. — *Tingsten, H.*, docent. — *Tunberg, S.*, professor, Stockholms högskolas rektor. — *Tynell, K.*, fil. dr., förste bibliotekskonsulent. — *Undén, Ö.*, professor, Uppsala universitets rektor. — *Varenius, O.*, professor emeritus. — *Westman, K. G.*, professor, led. av Första kammaren. — *Öman, I.*, fil. dr.

I upporets syfte instämna för:

Danmark: *Andersen, Poul*, professor. — *Berlin, Knud*, professor. — *Koefoed, M.*, generaldirektör, ordf. i danska fören. Norden. — *Munch, P.*, utrikesminister. — *Neergaard, N.*, dr. phil., folketingsmand. — *Nielsen, Axel*, professor.

Finland: *Brotherus, K. R.*, professor. — *Erich, R.*, prof., Finlands minister i Stockholm. — *Granfelt, O. Hj.*, prof., Helsingfors' universitets prorektor. — *Ingman, Lauri*, professor. — *Stenroth, Otto*, senator, ordf. för föreningen Norden i Finland. — *Tulenheimo, Antti*, prof., Helsingfors' universitets rektor.

Norge: *Castberg, Frede*, professor. — *Lund, Jens Michael*, höjesterettsadvokat, ordf. i norska föreningen Norden. — *Platou, Carl*, expeditionsschef. — *Ræstad, Arnold*, dr. jur. — *Rygg, N.*, direktör för Norges Bank. — *Stang, Fr.*, professor.

I Norge utgick upporet undertecknat av följande personer, som förklarar sig enig i at det planlagte møte vil være av stor betydning, och uppmanade norska intresserade personer att delta däri:

Alten, E., Høiesterettsdommer. — *Ameln, Henrik*, Dispachør. — *Berg, Pål*, Høiesterettsjustitiarius. — *Borch, E. G.*, Godseier. — *Bredal, Johan*, Høiesterettsadvokat. — *Castberg, Frede*, Professor. — *Esmarch, Aug.*, Utenriksråd. — *Eujenth, H.*, Statsråd. — *Grette, S.*, Byråchef. — *Hagerup Bull, E.*, Høiesterettsassessor. — *Hammer, S. C.*, Redaktør. — *Holst, J. Throne*, Direktør. — *Hornsrud, C.*, Stortingspresident. — *Jahn, Gunnar*, Direktør. — *Johanssen, Kristen*, Regjeringsadvokat. — *Keilhau, Wilhelm*, Dosent. — *Lund, J. M.*, Høiesterettsadvokat. — *Lundh, Henrik*, Dr. jur. — *Lund, Per*, Statsråd. — *Mowinckel, Joh. Ludw.*, Statsminister. — *Oftedal, Lars*, Statsråd. — *Platou, Carl*, Ekspedisjonschef. — *Rygg, N.*, Bankdirektør. — *Ræstad, Arnold*, Dr. jur. — *Scheel, Herman*, Høiesterettsjustitiarius. — *Stang, Fredrik*, Professor. — *Thagaard, Wilhelm*, Direktør. — *Thommessen, Rolf*, Redaktør. — *Wedervang, I.*, Professor. — *Worm-Müller, Jac.*, Professor.

**Program vid Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap
i Stockholm 3—6 sept. 1930.**

Onsdagen den 3 sept.

Samling å Stockholms Högskola, Norrtullsgatan 2, Kl. 10—11
varvid anteckning sker hos sekretariatet, samt

Mötet öppnas	› 11.15
Föredrag av prof. <i>Nils Herlitz</i> , Stockholm, över ämnet: »Karakteristiska drag i svensk offentlig rätt».	› 11.30—12.30
Lunchtid	› 12.30— 1.45
Föredrag av prof. <i>Frède Castberg</i> , Oslo, över ämnet: »Domstolenes myndighet til å tilsidesette grunnlovstridige lover». Diskussion, inledd av prof. <i>Poul Andersen</i> , Köbenhavn, Finlands minister i Stockholm <i>R. Erich</i> , samt doc. <i>Halvar G. F. Sundberg</i> , Stockholm.	› 2
Gemensam middag å Stockholmsutställningens huvudrestaurant.	› 7.15

Torsdagen den 4 sept.

Avresa med tåg från Centralstationen till Uppsala	› 9.48
Ankomst till Uppsala	› 10.43
Föredrag av prof. <i>C. A. Reuterskiöld</i> , Uppsala, över ämnet: »Statsrådsdechargen i Sverige ur stats- och förvalt- ningsrättslig synpunkt».	› 11—12
Lunch å Gästis	› 12.15— 1.15
Föredrag av universitetsadjunkten <i>S. R. Björkstén</i> , Helsingfors, över ämnet: »Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik».	› 1.30— 2.30
Visning av sevärdheter	› 2.30— 4.30
Gemensam middag å Flustret	› 4.45
Återresa till Stockholm	› 7.05

Fredagen den 5 sept.

Föredrag av dr <i>A. Ross</i> , Köbenhavn, över ämnet: »Folkeforbundet og Staternes Suverænitet».	› 10.30—11.30
Föredrag av prof. <i>K. R. Brotherus</i> , Helsingfors, över ämnet: »Stat och kyrka i Finland».	› 11.30—12.30
Lunchtid	› 12.30— 1.45
Föredrag av prof. <i>Georg Andrén</i> , Göteborg, över ämnet: »Regeringsmakt och parlamentarism». Diskus- sion, inledd av representant från Danmark, överbiblio- tekarien <i>Georg Schauman</i> , Helsingfors, samt statsrådet <i>Lars Ofedal</i> , Oslo.	› 2
Stockholms Stads supé å Stadshuset	› 9.30

Lördagen den 6 sept.

Föredrag av docenten *Wilhelm Keilhau*, Oslo, öfver Kl. 10.30—11.30
ämnet: »Ökonomiske konjunkturer og politiske idéer».

Förhandlingar om ev. permanent organisation o. s. v. » 11.30
Mötet avslutas.

Anmälningar om deltagande i mötet liksom förfrågningar av alla slag ställas till *Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap 1930*, adr. Birger Jarlsgatan 33^{II}, Stockholm, även under mötet. Anmälningar kunna även ställas: från *Danmark* till Institutet for Historie og Samfundsökonomi, Kristiansgade 12, Köbenhavn, från *Finland* till dr. S. R. Björkstén, Skepparegatan 6 A, Helsingfors; och från *Norge* till »Nordens» Kontor, Arbinsgate 1, Oslo.

Vid anmälan om deltagande bör uppgivas om deltagares damer komma att närvara.

Deltagareavgiften 10 kr. erlägges till ovan angivna adress eller ock senast vid anteckningen d. 3 sept.

Vid de gemensamma tillställningarna i Stockholm högtidsdräkt. Sekretariatet (ovan angivna adress) åtager sig, om så önskas, anskaffande av rum under mötet.

Obs! Samtliga angivna tider äro precisa (ej kvart).

**Anmälda deltagare i Nordiska mötet för statsrätt och
statskunskap år 1930 från:**

Amerikas Förenta Stater.

Bellquist, Eric, D:r

Danmark.

Andersen, Poul, Professor

Brüel, Erik, Ministerialsekretær

Engelstoft, Poul, Cand. Mag.

Frederikssen, E., Lektor

Marstrand, Even, Pastor

Meyer, Karsten, Højesteretssagfører

Müller, Kaj, Cand. Polit.

Møller, Axel, Professor

Nielsen, Axel, Professor

Pürschel, V., Generalauditor

Ross, A., Fil. D:r

Sachs, A., Fuldmægtig

Scavenius, Erik, Minister

Finland.

Björkstén, S. R., Jur. D:r

Brotherus, K. R., Professor

Erich, Rafael, Minister

Ivalo, A., Attaché

Ruutu, Y., Docent

Tarjanne, P., Attaché

Toivola, Urho, Chefredaktör

Norge.

Anker, Peter, Sekretær

Bahr, Henrik Eiler, Sekretær

Castberg, Frede, Professor

Dæhli, Sverre, Høiester.-adv.

Fjærli, Ludvig, Overretsdommer

Gaden, Birger, Byråchef

Grette, Sverre, Højesteretsdommer

Hansson, Kr., Byråchef

Høst, Haakon, Kand.

Keilhau, Wilhelm, Docent

Knoph, Ragnar, Professor

Kvam, Ragnar, Borgermester

Lundh, Henrik, Sekretær

Oftedal, Lars, Statsråd

Platou, C., Ekspedisjonschef

Seippel, Torbjørn, Chargé d'affaires

Smedal, G., Højesteretsadvokat

Sunde, Arne, Advokat

Thagaard, W., Trustkontrolldirektør

Thommesen, R., Redaktør

Vasbotten, O. J., Kontorchef

Sverige.

Afzelius, Axel, Regeringsråd

Amnéus, Johan, Sjökapten

Anderson, Ivar, Fil. D:r

Andersson, Thor, Fil. D:r

Andreen, Per, Fil. Stud.

Andrén, Georg, Professor

Andgren, Sigfrid, Fil. Lic.

Arrhén, Erik, Fil. D:r

Arrhenius, K. G., Jur. Stud.

Berglund, Helge, Andre Kanslisekr.

Beskow, Ivar, Fil. Kand.

Boëthius, Gösta, Hovr.-not.

Bomgren, G., Hovrättsnot.

Borgström, Gust., Fil. Kand.

Broms, Erik, Jur. D:r, Sekr.

Broström, Åke, Fil. Kand.

Brusén, Allan, Hovrättsnot.

Brusewitz, Axel, Professor

Bächman, Birger, Fil. Kand.

Callmander, Josef, Herr

Carlsson, Gottfrid, Fil. Kand.

Cederström, Bror Gösta, Frih.

Croneborg, Otto, Kanslerssekr.

Cronvall, Per, Jur. Utr. Kand.

Edén, Nils, Landshövding

Ekeberg, B., Just.-råd

Ekelund, D., Jur. Stud.

- Ekman, C. G., Statsminister
 Enander, Bo, Fil. Lic.
 Eng, Br., Jur. Stud.
 Engdahl, Per, Fil. Kand.
 Fahlbeck, Erik, Docent
 Forsell, Arne, Fil. D:r
 Forsell, Nils, Fil. Lic.
 Fridholm, Rolf, Fil. Kand.
 Geijer, K. von, f. d. Borgm.
 Gihl, Torsten, Förste Arkiv.
 Grönlund, Otto, Fil. D:r
 Grönwall, T., Attaché
 Gullers, Emil, Advokat
 Gyllander, Gunnar, Fil. Mag.
 Gärde, N., Statsråd
 Hagström, Bertil, Fiskal
 Heckscher, Gunnar, Fil. Kand.
 Herlitz, Nils, Professor
 Hesslén, Gunnar, Docent
 Hessler, Carl Arvid, Fil. Kand.
 Hildebrand, Karl, Fil. D:r
 Hildebrand, K. G., Fil. Stud.
 Holm, Sune, Jur. o. Fil. Kand.
 Holmbäck, Åke, Statsråd
 Håstad, Elis, Fil. Kand.
 Höjer, Torgny, Kand.
 Ihrfelt, G., Stadsombudsman
 Ingelsson, A., Fil. Kand.
 Jacobi, Alrik, Aktuarie
 Jägerskiöld, Olof, Fil. Kand.
 Kuylenstierna, C., Kammarrättsråd
 Källström, Viking, Aktuarie
 Lagerroth, Fredrik, Professor
 Landberg, Georg, Docent
 Lindberg, F., Fil. Mag.
 Lindbom, Tage, Stud.
 Lindhult, N., Förste Kanslisekr.
 Lindstedt, Anders, President
 Lorents, Yngve, Fil. D:r
 Lundelius, H. A., Hovrättsnot.
 Malmgren, Robert, Professor
 Melander, Kjell, Fil. Kand.
 Myrberg, Israel, Förste Kanslisekr.
 Möller, A., Fil. Lic.
 Nilsson, F., Fil. Lic.
 Nilsson, Joh. R., Redaktör
 Norder, I., Jur. Stud.
 Nordin, J., Ordf. i arbetsrådet
 Nordlund, Karl, Fil. D:r
 Nordström, G. H., Sekr.
 Nyström, Erik, Sekr.
 Palmgren, H., Regeringsråd
 Persson, Olof, Fil. Mag.
 Petrén, Viktor, Hovrättsråd
 Planck, H. G., Jur. Stud.
 Reuterskiöld, C. A., Professor
 Rohtlieb, Curt, Jur. D:r
 Rydén, Värner, Riksdagsman
 Sachs, T., Redaktör
 Sandström, Iwan, Fil. Kand.
 Schalling, Erik, Kammarråd
 Seth, Ivar Otto, Fil. Stud.
 Simonsson, Ragnar, Fil. Mag.
 Sprinchorn, Einar, Amanuens
 Spångberg, Valfrid, Redaktör
 Staël v. Holstein, Lage, Frih.
 Stavenow, L., Professor
 Stjernberg, N., Professor
 Sundberg, H. G. F., Docent
 Svensson, C. E., Överdirektör
 Swensson, Gunnar, Läroveksadj.
 Söderberg, V., Fil. D:r
 Tamm, Ebbe, Fil. Kand.
 Tengdahl, K., Stadsfullm:s ordf.
 Tenow, Nore, Fil. Lic.
 Ternblad, Helmer, Kand.
 Thermænius, E., Docent
 Thomson, Artur, Undervisningsråd
 Thorvall, F., Jur. Utr. Kand.
 Thulin, G., Regeringsråd
 Thörnberg, E. H., Skriftställare
 Trolle, Herluf af, Jur. D:r
 Trygger, E., Universitetskansler
 Tunberg, Sven, Professor
 Tynell, Knut, Fil. D:r
 Undén, Östen, Professor
 Waldner, Gunnar, Fil. Kand.
 Varenius, Otto, Professor
 Wedberg, Birger, Justitieråd
 Westman, K. G., Professor
 Öman, Ivar, Fil. D:r
- Tyskland.**
- Bloch, Joachim-Dieter, D:r Jur.
 Tatarin-Tarnheyden, E., Professor
 Wolgast, Ernst, Professor

Hälsningsanförande av professor Herlitz.

Mina damer och herrar.

Av *Stockholms högskolas rektor* har jag i uppdrag att till deltagarne i nordiska mötet för statsrätt och statskunskap framföra högskolans välkomsthälsning och dess tillönskan om rikt utbyte av de förhandlingar, som här komma att äga rum.

Jämväl å *inbjudarnas* vägnar riktar jag till alla dem, som här kommit tillstädes, en hjärtlig och uppriktig välkomsthälsning och förklarar Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap öppnat.

Innan vi övergå till förhandlingarna, torde det vara på sin plats, att det säges några ord om vad som ligger bakom detta möte.

Tanken är icke alldeles ny. Redan för flera år sedan dryftades den inom intresserade kretsar i Sverige. Särskilt bland statskunska-rens målsmän var man intresserad av att i en eller annan form komma i vetenskaplig kontakt med motsvarande kretsar i de övriga nordiska länderna, och man övervägde olika möjligheter härför: en anknytning till andra organisationer med besläktat program eller helst ett fristående möte ungefär sådant som det vi i dag samlats till. Det blev emellertid av ekonomiska skäl intet resultat av dessa överväganden.

I höstas framfördes emellertid tanken på ett nordiskt statsvetenskapligt möte inom den svenska föreningen Norden och möttes där av stor förståelse och livligt intresse. Föreningens styrelse föranstaltade om överläggningar i frågan med en trängre krets av intresserade personer och utfäste för ett blivande möte ett avsevärt ekonomiskt bidrag. Sedan därigenom den ekonomiska grunden för mötet tryggats, förenade sig i medio av mars 36 svenska män — vetenskapsmän, politiker, tidningsmän m. fl. — om en inbjudan av den lydelse, som för de närvarande redan är bekant. Det uppdrogs åt en kommitté att föra saken vidare. I kommittén insattes professorerna Reuterskiöld, Malmgren, Brusewitz, Herlitz, Lagerroth och André samt docenterna Tingsten, Sundberg, Thomson och Fahlbeck. Det anförtroddes åt mig att vara kommitténs ordförande; docenten Fahlbeck har fungerat som sekreterare.

Det gällde nu närmast att utröna, huruvida anslutning till ett blivande möte var att förvänta från Danmark, Finland och Norge. Genom föreningarna Nordens välvilliga bemedling erhöles härutinnan från alla de tre länderna gynnsamma besked, och sex män i framskjuten ställning inom vart och ett av de tre länderna be-

tygade sitt instämmande i vår inbjudans syfte. Denna inbjudan blev därefter i slutet av maj offentliggjord. I Norge skedde detta i den formen, att en större krets av norska män, till antalet 30, för- enade sig i den inbjudan som från svenskt håll utfärdats.

Vid förberedelserna för mötet har den svenska kommittén sedermera samarbetat med för ändamålet bildade kommittéer i Finland och Norge bestående av, i Finland senator O. Stenroth, professor K. R. Brotherus, universitetsadjunkten S. R. Björkstén och docenten Y. Ruutu, i Norge: højesteretsadvokat J. M. Lund, professorerna F. Castberg och F. Stang samt direktör N. Rygg. I Danmark hava förberedelserna för mötet omhändertagits av Institutet for historie og samfundskøkonomi, med udenrigsminister P. Munch i spetsen. Föreningarna Norden i respektive länder hava också i olika hänseenden lämnat värdefull hjälp.

Då vi nu stå vid målet, känna vi först ett behov att fram bära vårt värdsamma tack till dem, som i olika hänseenden visat vårt gemensamma företag sitt intresse och givit det sitt stöd. Ledamöter av det svenska statsrådet ävensom Danmarks, Finlands och Norges representanter i Sverige hedra mötet med sin närvaro; vi se däri ett uttryck för att de nordiska ländernas regeringar uppskatta betydelsen av det arbete, varmed vi sysselsätta oss, och av detta möte; vi fram bära därför vårt värdsamma tack. Till den svenska föreningen Norden, där initiativet till detta möte tagits och utan vars stöd det aldrig kunnat komma till stånd, liksom till dess broderföreningar i de andra länderna, uttala vi också vårt djupt kända tack. Ett tack riktas även till Letterstedtska föreningen, som ekonomiskt understött mötet, samt till Stockholms stad, Uppsala universitet och Stockholms högskola, som i olika hänseenden visa oss gästfrihet.

Men framför allt riktas vår hälsning och vårt tack till dem, som kommit hit för att delta i mötet — 10 personer från Danmark, 7 från Finland, 21 från Norge och från Sverige 80 utom inbjudarne; några för nordiskt statsväsen intresserade vetenskapsmän från Tyskland och Förenta Staterna se vi också i vår krets. Då vi hälsa Eder välkomna — i främsta rummet föredragshållarne och dem, som eljest komma att aktivt delta i förhandlingarna, men också alla mötets övriga deltagare —, tacka vi Eder på förhand för vad Ni bringa med Eder av erfarenheter och kunskaper, av intresse för det studiefält; som är gemensamt för oss, och av intresse för det samarbete, som utgör mötets program.

Detta samarbete är, om man så vill, av trefaldig art.

Det är ett samarbete mellan statsrätt och statskunskap. Sistnämnda term är, som bekant, okänd utanför Finland och Sverige, där den närmast betecknar ett läroämne inom den filosofiska fakulteten, med ett sociologiskt och historiskt studium av statslivet till huvudsakligaste föremål. Själva saken finnes naturligtvis också annorstädes, antingen så att dylikt studium bedrivs inom andra akademiska discipliners ram eller så att statsrättens representanter

ägna sig däråt vid sidan av det juridiska arbetet. I Sverige råder sedan gammalt ett livligt samarbete mellan statsrätt och statskunskap. Man kan tvista om hur gränsen mellan dessa vetenskaper bör dragas och vars och ens arbetsuppgift definieras. Men att det juridiska och det historiskt-sociologiska studiet behöva varandra och komplettera varandra därom kan ingen tvekan råda. Mötet är bland annat tänkt som ett led i ett sådant vetenskapligt samarbete.

Det är dock ej till ett vetenskapligt möte i trängre mening vi samlats. Våra vetenskaper äro på grund av sin beskaffenhet hänvisade till ett intimt samarbete med dem, som äro praktiskt verksamma på statslivets olika verksamhetsfält. Mötet skulle just — för det andra — bygga på ett sådant samarbete mellan teori och praxis, med intresset för ett objektivt studium av statsförfattningen och det politiska livet såsom gemensam utgångspunkt.

Men framför allt är det meningen med detta möte, att det skulle slå bryggor mellan Nordens länder. »Det har länge» — heter det härom i inbjudan till mötet — »känts som en brist, att personer inom de nordiska länderna, vilka hysa intresse för statsförfattningens och det politiska livets problem, endast i ringa mån stått i personlig förbindelse med varandra. På detta i vår tid så betydelsefulla verksamhetsområde bör nämligen — lika väl som på så många andra — personlig bekantskap och utbyte av tankar och erfarenheter de nordiska folken emellan kunna bliva av stor betydelse, såväl direkt för ifrågavarande studium, som indirekt för en ökad inbördes förståelse mellan folken. Särskilt utgör de nordiska ländernas eget statsliv ett rikt ämne för jämförande studium.»

Anförande av professor Wolgast.

M. d. o. h.! Når jeg med herr formannens og Deres vennlige tilladelse tar ordet, så er grunnen den, at jeg har gitt en meddelelse til professor Herlitz, som jeg gjerne vil gjenta overfor denne offentlighet.

Som enkelte av Dem muligens vet, har vi i Tyskland siden et par år en forening som har satt sig en lignende opgave som dette møte: »Die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer». Dennes formann prof. Sartorius, Tübingen, har fått vite, at dette møte finner sted, og han har bedt mig å overbringe Dem sine beste hilsener og ønsker og å gi uttrykk for de tanker som er i samsvar med vår forenings ånd.

Idet jeg påtar mig denne opgave, går jeg ut fra det som gjorde det største inntrykk på min kollega Tatarin og mig, mens vi var her i landet og tok del i møtet. Jeg tenker da på den høie grad av sikkerhet og ro som preger forholdene her i landet — noe som det har overrasket oss meget å se efter krigs- og etterkrigsårenes sterke uro hos oss dernede. Vi har spurt oss om grunnen og mener den ligger deri, at man har den store lykke her å ha hatt en minst 100-årig fred: ingen krig utenfor landet på hundre år og i flere hundre år ikke krig eller andre større uroligheter i landet. Derfor er det muligt for Dem att dröfte alle de store spørsmål, som står på tapetet her, i ro og mak, som jeg muligens kan si. Det er vårt ønske at det også må bli slik i fremtiden.

Hvad dette møte angår, som jo nu synes å gå over i en permanent form på en eller annen måte, så kunde jeg tenke mig, at det muligens vil spille en lignende rolle som vor Vereinigung for Tyskland. Vor forening har, såvidt jeg ser, to grunnfunksjoner; den ene er nærmest teknisk, den annen mere åndelig — moralsk. Teknisk-juridisk søker foreningen å levere livet, domstolene o. s. v. det vurderingsgrunnlag, som er nødvendig, hvis det gjeller anvendelsen av en norm som innebærer tvil. På den annen side er vor forening blitt uttrykk for en offentlig samvittighet, som embedsmennene, parlamentene m. fl. retter sig efter. Jeg kunde tenke mig, att dette møte i sin permanente form vil komme til å virke på lignende måte, og jeg mener det vilde være av stor verdi, fordi den pupillarsikkerhet i opfatningen av det offentlige, som utmerker den nordiske jurisprudensen i så høi grad, har måttet komme i fare, siden 4de standen med sine store masser trådt frem i historiens lys som representant for et til dels nytt syn. Å bevare den gamle pupillarsikkerheten og å lede samfundet inn i den nye tilstand, som

baner sig vei, er, mener jeg, en stor opgave — større på en måte for Dem enn for oss. For til den klarhet som en krig og en revolusjon med sine radikaliser gir, — til denne klarhet vil De her måtte komme alene ved sjelelig intensitet. At De greier det, at de nordiske land må gå over i fremtiden uten krig og revolusjon, det er vårt varmeste ønske. At detta möte i sin permanente form vil kunne yde sit bidrag til lösningen av denne opgave, det er jeg likeså overbevist om som jeg er takknemlig for at vi fikk anledning til å delta i Deres forhandlinger.

Till red. insända skrifter.

- Berättelse angående Helsingfors stads kommunalförvaltning.* 1928. Utg. av Helsingfors stads Statistiska kontor. Hfors 1930.
- Ekonomisk Tidskrift.* 1930. H. 3. Uppsala 1930.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 19. Hfors 1930.
- Finsk Kommunalidskrift.* 1930. N:r 6-8. Hfors 1930.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CIX. H. I-V. Hfors 1930.
- Förhandlingar vid Svenska Kriminalistföreningens möte i Stockholm den 28 februari 1930,* utg. av Föreningens styrelse. Sthlm 1930.
- Historisk Tidskrift.* 1930. H. 3. Sthlm 1930.
- Industria.* Arg. XXVI. N:r 18-25. Sthlm 1930.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1930. N:o 8-11. Rome 1930.
- International labour review.* Vol. XXII. N:o 3-5. Genève 1930.
- Internationella Arbetsorganisationen 1919-1929.* Utg. av Internationella Arbetsbyrå (Nationernas Förbund). Genève 1930.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 17. N:r 15-22. Sthlm 1930.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1930. H. 3. Gefle 1930.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* 1930. N:r 19. Sthlm 1930.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringsliv. Arg. XXV. N:r 34-50. Hfors 1930.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1930. N:o 4. Innehållsregister 1921-1930. Sthlm 1930.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1930. H. 6-7. Sthlm 1930.
- Nordisk Tidskrift för Internationell Reti.* 1930. Vol. I. Fasc. 3. Kbhvn 1930.
- Riksgäldskontoret budgetåret 1929-30.* Årsbok utarb. inom Riksgäldskontorets Kameralbyrå. Sthlm 1930.
- Samling av anmälningar till sjukkaseregistret.* 1929. N:r 5. Sthlm 1930.
- Samling av anmälningar till understödsföreningsregistret.* 1929. N:r 5. Sthlm 1930.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalskrift. 1930. N:r 4. Sthlm 1930.
- Social Tidskrift.* 1930. N:r 8-11. Hfors 1930.
- Societa Meddelanden.* 1930. N:r 6-11. Sthlm 1930.
- Sociale Studier i dansk Historie efter 1857.* Under Redaktion af Povl ENGELSTOFF og HANS JENSEN. Gyldendalske Boghandel (i-kommission). Kbhvn 1930.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 25. N:r 7-10. Sthlm 1930.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* 1930. Gtbg 1930.
- Statsökonomisk Tidskrift.* 1930. H. 6. o. Tillegshefte. Oslo.
- Stockholms stads Statistiska kontor 1905-1930.* Några minnesord av J. GUINCHARD. Sthlm 1930.
- Sunt Förnuft.* Arg. X. N:r 5-8. Sthlm 1930.
- Svensk Eranstidning.* Arg. VIII. N:r 47-52. Arg. IX. N:r 1-11. Sthlm 1930.
- Svensk Juristtidning.* 1930. H. 5-6. Sthlm 1930.
- Svensk Tidskrift.* 1930. H. 6-8. Sthlm 1930.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1930. H. 5-6. Sthlm 1930.
- Sveriges officiella statistik.* Bergshantering år 1929. Av Kommerskollegium. — Kooperativ verksamhet i Sverige år 1928. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1930.
- Sveriges Riksbank 1929.* Årsbok utarb. av Riksbankens statistiska avdelning. Sthlm 1930.
- Tiden.* 1930. N:r 7-10. Sthlm 1930.
- Tidskrift,* utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. 1930. H. 4-5. Hfors 1930.
- Tidskrift for Retsvidenskap.* 1930. H. 4. Oslo 1930.
- Tirfing.* 1930. H. 5-6. Nørrtälje 1930.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 32. H. 2. Hamburg 1930.
- JAHN, GUNNAR, Statistikkens teknikk og metode. Annen oplag. Oslo 1930. H. Aschehoug & C:o.
- KEILHAU, WILHELM, Europæiske pengesystemer efter 1914. Forelesninger. Oslo 1930. H. Aschehoug & C:o.
- KOCK, KARIN, Svenskt bankväsen i våra dagar. Sthlm 1930. Kooperativa förbundets bokförlag.
- NIELSEN, AXEL, Bankpolitik. Anden Del. Kbhvn 1930. H. Hagerups Förlag.
- PEDERSEN, Jørgen, Arbejdslønnen i Danmark under skiftende Konjunkturer i Perioden ca. 1850-1913. Kbhvn 1930. Gyldendalske Boghandel (i kommission).
- PETERSSON, ALFRED, och STEENHÖFF, G., Bostadsförhållandena på landsbygden i Sverige. Sthlm 1930.
- SOMBART, WERNER, Nationalökonomie und Soziologie. (Kieler Vorträge 33.) Jena 1930.
- WOLONIS, JOSEF, Industrialismens tidsålder. Kooperativa Förbundets Bokförlag. Sthlm 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)