

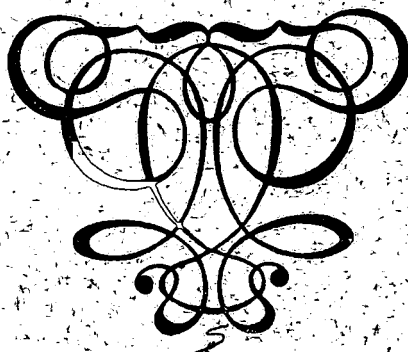
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

C. A. Reuterskiöld; Grundlag och bolagsstyrelser. En principfråga. —  
E. C. Bellquist, Sveriges insatser till världspolitikens stabilisering efter  
kriget. — Torsten Qihl, Haagkonferensen för den internationella rättens  
kodifikation. — Översikter och meddelanden; Försök att liberalisera  
Förenade Staternas Högsta Domstol. Av Ake Thulstrup. — Befolknings-  
rörelsen. Litteratur. En finsk undersökning av den äktenskapliga frukt-  
samheten. Mera befolkningsprognoser. Av S. D. Wickzell. — Ansök-  
ningar om understöd från J. H. Palmes-fond. — Litteraturgranskningar:  
Israel Myrberg; Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk  
undersökning. Anm. av H. Sundberg. — Fredrik Lagerroth; Platons  
stats- och rättsbegrepp. En studie i allmän statslära. Anm. av G. Aspelin.  
— Gustav Smedal, Erhvervelse av statsøjhet over polarområder. Anm.  
av Knud Berlin. — Albert Olson, Studier over den danske Finanslov  
1850-64. Anm. av Knud Berlin. — Berättelse över Fahlbeckska  
Stiftelsens verksamhet år 1930.

ARG. 34

FEBRUARI 1931

HÄFT. 1

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

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

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

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

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

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

Lund i december 1930.

#### FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3.50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5.—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1.—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4.50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1.50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2.75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8.—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12.—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10.—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekretä utskottet 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4.50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den judiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10.—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 9.—
- 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.—

# GRUNDLAG OCH BOLAGSSTYRELSER EN PRINCIPFRÅGA

AV PROF. JUR. C. A. REUTERSKIÖLD, UPPSALA

Déchargebetänkandet från konstitutionsutskottet vid 1930 års Riksdag väckte, som bekant, mycket politiskt buller, alldeles särskilt på grund av den anmärkning mot regeringen i dess helhet, som däri framställdes i anledning av de båda excellensernas och flere andra regeringsledamöters personliga kvarstående i bolagsstyrelser trots statsrådsställningen. I denna anmärkning såg man intet annat än ett uttryck för ett avsiktligt försök, att framkalla regeringens avgång, oaktat i verkligheten ingen sådan avsikt veterligen fanns inom utskottet, även om många icke kunde dölja för sig, att anmärkningen möjligen kunde i kamrarna drivas att få denna följd. Att politiken i pressdebatten fick överhand och skymde bort det sakligt berättigade och riktiga i anmärkningen delvis även i kamrarnas déchargedebatt,<sup>1</sup> det berodde av två omständigheter. Den ena låg däri, att, redan omedelbart efter utskottsbeslutet om anmärkningens framställande, från högerpartiet självt utbreddes den meningen, att anmärkningen vore dikterad av politiska avsikter eller biavsikter och förutbestämd att »med gillande» läggas av andra kammaren till handlingarna — det hör till saken att från deras sida, som framställt eller främst stött anmärkningen i utskottet, ett dylikt »gillande» av anmärkning i princip ogillades och aldrig skulle kunnat yrkas.<sup>2</sup> Taktiken var visserligen ett i sig lovligt försök att åtminstone skenbart taga udden av anmärkningens sakliga kraft före kammardebatten och, om detta lyckades, var ögonblickets mål vunnet, även om sedermera vid en närmare eftergranskning, oberoende av all politik, sakligheten skulle visa sig stå orubbad kvar. Den andra, och inte minst betydelsefulla, omstän-

<sup>1</sup> Se FK:s Prot. 1930 nr 26 och 27, AK:s Prot. s. å. nr 28.

<sup>2</sup> Jfr AK:s Prot. 1930 nr 28 sid. 20, 31, 35, 36. Under debatten yrkades i andra kammaren gillande av anmärkningen från kommunisternas sida, men detta avvisades från utskottets egna representanter; något yrkande om ogillande åter framställdes icke från något håll, ej ens från regeringens ivrigaste försvarare.

digheten var den, att en del även av oppositionspressen mot regeringen tog fasta på denna uppfattning och i förväg gav offentlighet åt anmärkningen såsom till sina verkningar starkt politisk: därmed ansågs uppfattningens riktighet bekräftad, ehuru icke heller detta förhållande kan eller får varaktigt bortskymma verkligheten. Anser konstitutionsutskottet en anmärkning grundad och riktig, brukar utskottet aldrig taga hänsyn till dess politiska följder, utom i det fall att dessa bleve av utrikespolitisk art, då utskottet stundom valt annan form än anmärkningens.

Under déchargedebatten i kamrarna gjordes emellertid också åtskilliga försök att reducera anmärkningens sakliga grunder till ungefär noll, ja att rent av påstå själva anmärkningens, men icke det anmärkta förhållandets, egen grundlagsstridighet. Det ligger i sakens natur, att den argumentation, som å ömse sidor därvid fördes, alltid måste bli i någon mån förenklad, ej blott av politiska skäl, utan främst med hänsyn till det forum, kamrarna, inför vilket debatten fördes. Och detta återverkade i sin tur på debatten själv, då det varit både taktiskt oklokt och sakligt onyttigt att i kamrarna upptaga en ingående vetenskaplig polemik, som icke kunnat undgå viss politisk färgning och därmed också ett försvagande. Frågan är dock av den principiella betydelse, att allt skäl finnes för en undersökning och belysning av den samma fullkomligt oberoende av de politiska dagshändelserna och det politiska spelet, sedan den nu förlorat sin politiska aktualitet.

Det förhåller sig ju dessutom så med den svenska déchargen, att den har en dubbelnatur. Bortsett från det rent juridiska moment, som ligger i ett principiellt möjligt, men praktiskt numera till synes uteslutet, anställande av åtal och rättegång mot statsråd inför riks rätt enligt RF § 106, har förfarandet efter RF § 107 dels ett politiskt, dels ett rättsligt syfte. Det förra, som i våra dagar är undantag, innebär, att när anledning därtill finnes, regeringspolitikens lämplighet eller viss departementschefs duglighet för sitt kall göres till föremål för *tillbakaverkande* kritik med ledning av handlingarnas vittnesbörd — ett exempel härpå var konstitutionsutskottets aktion våren 1929 i den s. k. Wohlinkrisen. Det andra eller rättsliga syftet, som numera är det huvudsakliga, innebär, att regeringens verksamhet dels ur statsrättslig synpunkt, dels

såsom högsta administrativa myndighet kontrolleras och att, när gällande författningar eller rättsnormer anses felaktigt tillämpade eller obehörigen åsidosatta, utskottet söker *för framtiden* få rättelse häri under angivande av vad utskottet funnit felaktigt eller obehörigt, utan att i anmärkningen ligger något politiskt syfte. Svårigheten med avseende å dessa rättsliga anmärkningar är främst den, att regeringspartiet nästan alltid vädrar politik även i dem och därför sällan har kraft och besinning nog att låta saken själv tala och låta detta vara detta.

Anmärkningen 1930 om oförenligheten av ett bibehållande av bolagsstyrelseuppdrag, med innehavet av statsrådsställning var *i och för sig* en anmärkning av den rättsliga typen, men till sin natur så pass allvarlig, att det är förklarligt, när regeringspartiet däri såg en politisk och ingenting annat än en politisk anmärkning. Detta berodde emellertid kanske mest därpå, att utskottet i sin motivering uttalat,<sup>1</sup> att »tidigare här, såvitt utskottet är bekant, den principen plägat» — ursprungligen hade här stått »alltid», i stället för »plägat», men uttrycket ändrades i följd av utskottets beslut att medgiva en av oppositionen i utskottet, efter beslutet och justeringen, begärd tilläggsundersökning — »tillämpas, att de män, som inträda i statsrådet, härvid omedelbart avveckla alla förbindelser med enskilda företag av här angiven art». Ur denna sats, särskilt i dess ursprungliga lydelse, utläste regeringspartiet en anmärkning n:r 2, nämligen den att regeringen ej blott bibehållit styrelseuppdrag i bolag, utan också därigenom för första gången brutit en dittills obruten och gällande praxis. Det skall ingalunda förnekas, att en sådan uppfattning i viss mån stöddes av vad under ärendets behandling i utskottet förekommit, då av överläggningarna där otvetydigt framgick, att ingen av utskottets ledamöter, regeringspartiets anhängare icke undantagna, ägde kännedom om annat förhållande än det, som av sagda yttrande kunde anses framgå, och att därför anmärkningens framställande syntes vara så mycket mera nödvändigt, som ingen ny praxis borde få tillfälle att utvecklas, ja för några tycktes detta förhållande rent av vara det väsentliga och huvudsakliga och anmärkningen eljes förlora sin egentliga betydelse för framtiden.

<sup>1</sup> KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 5.

Icke för ty föreligger här ett missförstånd, må vara både förklarligt och ursäktligt. Den sats i utskottets motivering, som ovan återgivits, och den tankegång, som låg bakom den samma, hade i verkligheten en annan innebörd och syftning, något som också framgår av orden »såvitt utskottet är bekant», vilka ord här äga avgörande betydelse. Som känt är för varje statsrättsligt bildad, förhåller det sig så, att vid sidan av grundlagen finnes också en annan källa för vår konstitutionella rätt och denna källa är sedvanerätten. Men en konstitutionell sedvanerätt kan icke uppstå, med mindre två omständigheter konstateras vara för handen — den ena att ett visst förhållande av konstitutionellt intresse uppkommit, fortfarit och varit känt en så lång tid, att det kunnat ge anledning till försök att ändra eller ogilla det samma, den andra att trots detta ingen sådan erinran eller anmärkning däremot gjorts av härtill behörigt organ. I fråga om regeringsförhållanden ligger häri, att dessa övergå genom praxis lätt till sedvanerätt, om icke kamrarna, där dessa hava möjlighet härtill, eller eljes konstitutionsutskottet mot de samma i tid inlagt gensaga och bestridande; varigenom praxis' utveckling till sedvanerätt avbrytes.<sup>1</sup> Om sålunda konstitutionsutskottet under viss tid icke gör anmärkning mot visst förhållande från en regerings sida, så kan sedermera varje regering vidhålla det samma såsom konstitutionellt medgivet, *så vida utskottet under samma tid haft kännedom om förhållandet* och alltså *i trots härav icke gjort anmärkning*. Å andra sidan drager sig utskottet vanligen för att göra anmärkning första gången ett förhållande, som utskottet ogillar, blir för det samma bekant, då det ju alltid kan tänkas vara av tillfällig art, men därav blir också ofta en följd, att ej heller vid förhållandets upprepande någon anmärkning göres — därför att det tidigare fått passera. Endast när ett i och för sig felaktigt förhållande antingen upprepas på ett sätt, som skärper dess betydelse och verkningar eller i och för sig är synnerligen betänkligt, brukar

<sup>1</sup> Det kan förtjäna erinras, att ett annat av konstitutionsutskottets uttalanden i 1930 års déchargebetänkande, KU:s bet. nr 26 sid. 3, nämligen dess s. k. ingressanmärkning, just avsåg att hindra en viss efter utskottets mening felaktig praxis att övergå till sedvanerätt. Ingressanmärkningen var ur denna synpunkt så mycket nödvändigare denna gång, som en liknande, men ej lika, anmärkning 1925 av andra kammaren ogillats. Syftet vanns också, då intet »ogillande» nu skedde; jfr FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 2—14, 132, AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 18.—

utskottet i sådana fall ingripa. Men det blir då också av desto större vikt, att utskottet icke låter förhållanden av allvarigare natur passera utan erinran redan första gången de uppmärksammas; i motsatt fall kan en senare erinran från utskottets sida mötas med ett påstående om obestridd praxis' utveckling till sedvanerätt.

I nu föreliggande fråga var det därför av största betydelse för utskottet att konstatera, det utskottet tidigare icke haft sig det anmärkta förhållandet bekant. Härvid var och är likgiltigt, huruvida förhållandet verkligen tidigare ägt rum eller icke — huvudfrågan måste bli den, dels huruvida utskottet tidigare känt eller icke känt bestämda fall av samma förhållandes existens, dels huruvida utskottet vid sin protokollsgranskning och genom den samma eller på grund av notorietet tidigare haft skälig anledning undersöka frågan om ett dylikt förhållandes förhandenvaro och beskaffenhet. När utskottet vederligen saknat sådan anledning, är det också med hänsyn till bildandet av sedvanerätt och ur synpunkten av utskottets bevarade möjlighet att göra förstagångsanmärkning alldeles likgiltigt, om förhållandet ägt rum eller ej; för regeringen ställer sig saken av naturliga skäl annorlunda, men ej heller den får förbise, att det konstitutionella spörsmålet *icke beror av vad regeringen gjort eller icke gjort, utan av utskottets och riksdagens härtill intagna hållning grundad på officiell och samtidig kunskap om förhållandets existens in casu.*

Den ovan återgivna satsen ur utskottets déchargememorial innebär sålunda två ting: det ena att utskottet förklarar sig veta, att innehavda styrelseuppdrag tidigare frånträtts av dem, som inträtt i regeringen; det andra att utskottet icke tidigare haft sig annat förhållande bekant, varav alltså följer, att utskottet måste anse sin nu gjorda anmärkning ur konstitutionell synpunkt vara en förstagångsanmärkning, d. v. s. en anmärkning som göres första gången det anmärkta förhållandet blivit för utskottet officiellt bekant. Man kan då fråga, dels huruvida ej utskottet tidigare haft under prövning liknande fall, dels huruvida ej utskottet bort undersöka, om ändock sådana fall funnits. Den förra frågan bör otvivelaktigt besvaras jakande, den senare lika otvivelaktigt nekande.

Vad den förra frågan angår, förhåller det sig så, att en gång tidigare anmärkningsanledning förelegat mot statsråd, som tillstyrkt

utnämning av annat statsråd till visst styrelseledamotskap, nämligen 1918 i A.-B. Tobaksmonopolet: utskottet 1919 gjorde ingen anmärkning häremot, men reservationsvis främfördes dock en sådan.<sup>1</sup> Detta förhållande var emellertid av helt annan innebörd än det nu ifrågasvarande: då gällde det ett K. M:ts utnämningsbeslut, nu gällde det regeringsledamöters tysta bibehållande av vissa uppdrag, utan att något bemyndigande eller något beslut därom förelåg. Men så till vida ha fallen ett inre sammanhang, som utskottet 1919 icke fann K. M:ts uppdrag till statsrådsledamot att vara styrelsemedlem i ett halvstatligt monopolföretag konstitutionellt betänkligt, under det att 1930 utskottet ogillade bibehållandet av bolagsstyrelseuppdrag över huvud taget, dock utan att detta avsåg halvstatliga monopolföretag, och det ligger då i sakens natur, att 1919 års utskottsbeslut omöjligen kunde prejudicera 1930 års, eftersom de avsågo helt skilda förhållanden. Man har likväl velat räkna på det sättet, att om uppdrag av K. M:t i ett halvstatligt monopolföretag, som mera liknar statstjänst än uppdrag utan K. M:ts beslut i andra företag, efter utskottets tanke icke varit inkonstitutionellt, så borde ännu mindre ett uppdrag av senare slaget så vara. Denna uppfattning kan dock icke godtagas såsom riktig, utan tvärtom måste sägas, att, vilken ställning man än intager till spørsmålet om det konstitutionellt riktiga eller oriktiga i ett K. M:ts uppdrag till statsrådsledamot att vara styrelsemedlem i ett halvstatligt monopolföretag, frågan om statsrådsledamöters bibehållande eller mottagande under statsrådstiden av styrelseuppdrag i bolag, med vilkas styrelseval K. M:t icke tager någon befattning, bör bedömas helt och hållet fristående — den frågan är den större och mera omfattande och dess besvarande kan möjligen återverka på besvarandet av den andra frågan, men icke tvärtom, då denna andra fråga blott berör en del av ett större frågekomplex och tydligen bör kunna, på grund av särskilda omständigheter, besvaras annorlunda än den större frågan, varmed ingalunda är sagt, att så också skall ske: till detta spørsmål återkommer jag i det följande. Utskottet 1930 hade därför intet som helst skäl att beröra 1919 års utskottsavgörande.

Däremot skulle man kunna — såsom även under décharge-debatten 1930 inträffade — göra den erinran mot utskottet, att i

<sup>1</sup> KU:s Memorial 1919 nr 33 sid. 3—6.



1919 års kammandebatter framhållits just, att statsrådsledamöter därtills opåtalat fått förena styrelseuppdrag i vanliga (= icke halvstatliga monopol-) bolag med statsrådsställningen, och att detta förhållande alltså icke heller bort kunna vara för utskottet 1930 okänt. Denna erinran är emellertid utan betydelse, om man blott besinnar, att det för *konstitutionsutskottet* aldrig kan bli tal allenast om något slags allmän kunskap om vad som varit, utan alltid måste bli fråga om sådant, varom varje särskilt års utskott, i *anledning av statsrådsprotokollen*, kunnat få eller eljes *notoriskt då fått* kännedom — allt annat är utan betydelse för déchargen, som icke i detta avseende får omfatta mera än senaste kalenderårets eller tidens under déchargeriksdagen regeringsförhållanden. Lika litet som 1930 års utskott haft rätt eller möjlighet att göra anmärkning om tidigare förhållanden än dem, som ägt rum under granskningstiden, lika litet ha tidigare konstitutionsutskott kunnat så förfara. Och då kvarstår orubbvat vad här betonats, nämligen att ett faktiskt förhållande må ha bestått huru länge och huru ofta som helst — konstitutionellt rättsbildande eller konstitutionellt anmärkningsmöjligt blir det icke, förrän konstitutionsutskottet därom under en ännu ej förfluten granskningstid fått officiell kännedom, d. v. s. antingen direkt ur statsrådsprotokollen eller i anledning av dem ur andra införskaffade handlingar eller förhållandet vid granskningen varit notoriskt. Utskottet 1930 har alltså varken känt eller haft anledning att antaga eller ens rättslig möjlighet att konstatera annat förhållande, än det som utskottet omtalar i den citerade satsen: konstitutionellt och officiellt har icke annat gällt än principen om omedelbar avveckling efter statsrådsutnämning av innehavande bolagsstyrelseuppdrag — alldeles oavsett att det rent faktiska, men konstitutionellt och officiellt förut ogripbara förhållandet möjligen varit ett annat. Naturligtvis skulle utskottet kunnat göra en historisk undersökning rörande tidigare faktiska förhållanden, men då dessa såsom blott faktiska, men konstitutionellt okända, saknat rättslig relevans, skulle en sådan undersökning icke haft annan betydelse än den, att regeringen kunnat *politiskt* försvaras därmed, att tidigare andra gjort som den: då anmärkningen, såsom ovan framhållits, likväl ej var avsedd som politisk, utan som rent principiell och rättslig, skulle en dylik undersökning snarast hava verkat som ett försvagande av den

principiella och ett betonande av den politiska synpunkten, alldeles bortsett därifrån, att sådana historiska undersökningar av blott yttre förhållanden icke brukat av utskottet verkställas.

Även i en annan punkt har utskottets motivering blivit missförstådd, helt enkelt till följd av bristande insikt om eller sinne för de konstitutionella synpunkter, som måste eller böra vara för utskottet bestämmande. Vad det här gäller är utskottets konstateranden i fråga om användningen av s. k. liten konselj och om förekomsten av jävsanledningar.<sup>1</sup> Dessa konstateranden innebära icke någon anmärkning enligt RF § 107 och utgöra förty heller icke ens indirekt någon konstitutionell anmärkning utan blott en påpekande erinran, som utskottet har full rätt att motiveringsvis göra i samband med en verklig anmärkning rörande annat förhållande, som därmed sammanhänger. De ha skett uteslutande i syfte att ange den utgångspunkt i *statsrådsprotokollen*, som föranlett utskottet till undersökning av regeringsledamöternas förhållande till bolagsstyrelser. Förekomsten av liten konselj kunde i vissa fall antagas sammanhänga med frånvarande statsråds jävsanledningar, som ju då ej behövde för dessas del konstateras, helst ändock jävsanledningar i den utsträckning årets protokoll innehöllo<sup>2</sup> voro något så pass ovanligt, att man under utskottsgranskningen stannade vid detta förhållande och gjorde den undersökning, som sedermera ledde till anmärkningen. Då utskottet måste ange statsrådsprotokollen eller andra statsrådshandlingar såsom positiv eller negativ grund för en anmärkningsanledning och dess utredande, och då faktiskt grunden i detta fall låg här, var det blott naturligt och riktigt, att grunden också angavs i motiveringen. Detta sammanhang framgår i själva verket alldeles klart också av betänkandets egen formulering.

Anknytningen på detta sätt till statsrådsprotokollen var uppenbarligen nödvändig för att visa, huru utskottet *genom protokollsgranskningen* fått officiell kunskap om förhållandet, eftersom anmärkningen varken riktades eller synes ha kunnat riktas mot något visst rådslag. Anmärkningens konstitutionella grund är heller icke att söka i något sådant, utan däri, att en av förutsättningarna

<sup>1</sup> KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 3, 4.

<sup>2</sup> Av antecknade 104 fall angingo 43 bolag; att dessa stundom voro likartade och i allmänhet av mindre vikt, är för principfrågan utan betydelse.

och villkoren för själva statsrådsställningen brustit och utan åtgärd från regeringens sida fått förbli opåtalad: däri ligger tydligtvis också anmärkningens riktande mot statsrådet i dess helhet, då man med hänsyn just till dessa förutsättningar och villkor alltid måste kräva, att statsrådets samtliga ledamöter samfällt — eller om man så vill, utan att därför hemfalla åt privaträttsliga synpunkter, solidariskt — ansvara för villkorens behöriga uppfyllande; i motsatt fall skulle ansvaret härför uteslutande vila på konungen, d. v. s. konstitutionellt ej kunna utkrävas. Men enär ingen uttrycklig grundlagsregel finnes, som talar om bolagsstyrelser, måste utskottet tillika angiva, att dess anmärkning grundades därpå, att det nu var första gången utskottet, så vitt känt, kunnat konstatera, att den princip, som utskottet ansåg bäst överensstämma med grundlagen, icke blivit följd utan tvärtom i anmärkningsvärt hög grad åsidosatt. Frågan torde därför för utskottet ha ställt sig sålunda: hittills har, så vitt för utskottet varit känt, avvikelser från principen om frigörelse från bolagsstyrelseuppdrag aldrig behövt eller kunnat av utskottet vid granskning av statsrådsprotokollen konstateras — nu förelåg ett sådant konstaterande — alltså måste, om detta förhållandes utveckling i praxis till sedvanerätt skulle förebyggas, en förstagångsanmärkning mot avvikelserna göras. Men, såsom av utskottsmemorialets avfattning framgår, har utskottet ansett sig kunna i stället positivt och mera populärt omskriva saken på det sätt, att — enär tidigare ingen sådan avvikelse från principen av utskottet kunnat konstitutionellt konstateras — sagda princip måste anses dittills alltid ha varit tillämplad eller alltid ha pläгат tillämpas — nu förelåg en klar avvikelse konstaterad — alltså borde av nämnda skäl anmärkning göras. En sådan omskrivning blir visserligen icke fullt exakt, men från utskottets synpunkt heller icke konstitutionellt felaktig.

Det spørsmål, som här emellertid är det huvudsakliga, är det, huruvida den av utskottet såsom riktig ansedda principen också kan och bör erkännas vara konstitutionellt riktig och grundad i positiv rätt, varvid alltid måste fasthållas, att positiv rätt kan vara både skriven och oskriven.

Regeringsformen stadgar i § 34, att »ledamot av statsrådet må icke tillika annat ämbete utöva, ej heller några inkomster därav uppbära». Ursprungligen hette det, att »de uti denna regeringsform bestämda nya ämbeten, statsministrarnas, statsrådets och justitierådets, skola uppföras i rikets stat och må icke av någon tillika med andra civila ämbeten beklädas». Ändringen skedde i sak 1840—41, då det även infördes en särskild punkt ang. justitieråden — vilken 1909 utvidgades att dessutom omfatta regeringsråden — av innehåll, att dessa befattningshavare »må ej tillika annat ämbete innehava eller utöva». Bestämmelsen innebär sålunda, att justitie- och regeringsråd varken få innehava eller utöva annat ämbete, vare sig civilt eller icke, under det att statsråden väl må innehava, men icke utöva eller uppbära inkomster av annat ämbete, likaledes civilt eller icke.

Denna bestämmelse måste tolkas efter de principer, som eljes gälla för grundlagstolkning, d. v. s. i första hand objektivt eller oberoende av deras mening som lagen gjorde — denna kan ha historisk betydelse och viss betydelse i tveksamma fall som hjälpmedel, men den får aldrig utgöra grund för tolkningen — men i stället efter sitt eget inre sammanhang och skäliggen antagliga syfte med hänsyn till förhandenvarande förhållanden och rättssäkerhetens aktuella krav.<sup>1</sup> Det är detta, som ligger direkt eller indirekt i grundlagsbudet om tillämpning efter ordalydelsen, varmed alltså icke förstås vad man eljes betecknar som bokstavstolkning — en sådan är för grundlagens tankegång främmande.

Förbudet i RF § 34 avsåg från början blott ett samtidigt beklädande av statsråds- och annat civilt ämbete, varvid med »bekläda» förstods det samma, som nu uttryckes med ordet »innehava»; något hinder ansågs därför i praxis ej finnas för »förordnande» av statsråd till andra, även civila, ämbeten, i det att för »beklädande»

<sup>1</sup> Då en tal. i första kammaren beträffande en annan utskottsänmärkning — se FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 132 — ansåg sig kunna tolka grundlagen på det sätt, att dess bestämmelser i visst fall kunde genom beslut i annan ordning erhålla »en uttömmande komplettering» (!), så visar detta blott, att tal. dels förbisett RF §§ 83, 84, dels icke synes haft en aning om principerna för grundlagstolkning. Grundlag kan aldrig »uttömmande kompletteras» genom annan författning, men väl kan en komplettering ges för att i detalj reglera punkter, som visat sig tvivelaktiga eller i behov av särskild reglering, oavsett om också andra sådana finnas eller om kompletteringen blir fullständig.

fordrades utnämning och fullmakt, under det att ällenast ett förordnande ej kunde medföra annat än »utövande» av ämbetet. En dylik praxis kom emellertid i strid med ej mindre den bakom den formellt något för trånga formuleringen liggande tanken, för vilken förordnandet såsom det mindre inbegripits i beklädandet såsom det större, än ock det syfte, som förbudet hade, bl. a. med hänsyn till den dåvarande förvaltningsorganisationen. När ändringen första gången antogs 1840—41, berodde den samma dels på en önskan att avbryta praxis med förordnanden, dels därpå, att man ville också på annat sätt vidga förbudet, nämligen så att icke heller militära ämbeten skulle kunna med statsrådsämbete förenas. Konstitutionsutskottet fann, i sitt betänkande över ett par i ämnet väckta motioner, av vilka den ena gällde frågan om »förordnande», den andra frågan om militära ämbeten, att båda voro grundade: något skäl att ej likställa *beklädandet* av militära ämbeten med *beklädandet* av civila kunde ej av utskottet inses, och lika litet kunde utskottet inse att *förordnandet* vore mindre menligt för staten än blotta beklädandet, oavsett om det gällde militära eller civila ämbeten; utskottet tillstyrkte med andra ord båda motionerna på den grund, att *innehavandet av statsrådsämbeten*, »för att *skötas* så som sig bör», ovillkorligen fordrade »uteslutande åt dem ägnad tid, aldrig vilande omsorger, övöld och oberoende av alla enskilda intressen» — såsom även av 1930 års utskott genom citat från 1840—41 uttalats.<sup>1</sup> Ändringen av 1840—41,

<sup>1</sup> Det anmärktes i debatten av en talare — FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 19, 20, AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 10, 11 — att citatet var ofullständigt och lösryckt ur sitt sammanhang, men denna anmärkning saknar allt berättigande, då utskottet 1840—41 tydligt utgick från uppfattningen, att *både* ett beklädande i inskränkt mening med *och* ett förordnande å annat ämbete, militärt eller civilt, var oförenligt med statsrådsämbetes innehavande, d. v. s., såsom tal. själv utvecklade saken, »vad utskottet 1840 ville, var alltså att förhindra, att ett statsråd samtidigt innehade eller skötte ett annat ämbete». I 1930 års utskotts citat inlade emellertid tal. utan all grund också den meningen, »att ett statsråd icke skulle få ha någon enskild syssla», oaktat detta 1840 icke alls var ovanligt eller då avsett att förhindras. Denna misstyndning beror av hela den felsyn, som genomgår kritiken mot 1930 års utskott och som presumerar bolagsstyrelseuppdrags likställande i våra dagar ej med ämbeten, utan blott med »enskilda sysslor», ehuru det är just denna presumptions fortfarande riktighet eller oriktighet, som behöver undersökas. Vad utskottet 1930 med citatet avsett, kan icke vara annat än en erinran om den *principiella* motivering, som däri fick ett uttryck, och

slutligt genomförd 1844—45, blev likväl mera omfattande än utskottet först avsett, och detta på så sätt, att en återgång från statsrådsämbete till annat ämbete, som samtidigt kunde innehavas, men ej finge skötas och ej heller medföra ekonomiska förmåner, möjliggjordes: detta skedde genom medgivandet, att statsråd endast skulle vara förhindrade att *utöva* annat ämbete. Innehörden av ändringen blev alltså dels en formell begränsning av det tidigare förbudet, dels en reell utvidgning av det samma; skulle detta ännu gällande grundlagsbud utan vidare tillämpas på våra dagars bolagsstyrelser, så betydde detta, att statsråden väl skulle kunna kvarstå i bolagsstyrelser formellt, men varken delta i styrelsearbetet eller uppbära några styrelsearyoden, vilket i fråga om bolagsstyrelser bleve praktiskt liktydigt med avgång ur dessa, vilka ju alltid utses på kort tid, då omval utan någon funktion och utan något arvode knappast sker. Men utan vidare kan naturligtvis en sådan tillämpnings riktighet icke anses följa av grundlagsstadgandet — härför fordras en närmare undersökning: beträffande bolagsstyrelser kan m. a. o. i och för sig 1840 års beslut icke giva någon direkt upplysning.

Nu har man åberopat, att den fortsatta utvecklingen skulle oförtydligt visa, »att det i § 34 regeringsformen innehållna förbudet icke ansågs omfatta enskilda tjänster eller uppdrag», och härför åberopat bland annat avvisade förslag rörande utvidgning av förbudet just i sådan riktning, må vara att dessa förslag avsett justitieråd.<sup>1</sup> Bevisningen är alldeles överflödigt, då veterligen varken 1930 års utskott eller någon annan påstått motsatsen — vad frågan gäller är uteslutande bolagsstyrelser, men dessa varken få eller ens kunna i detta sammanhang helt likställas med »enskilda tjänster eller uppdrag» i allmänhet. Beträffande bolagsstyrelser åter har man erinrat, att 1844 en bruksdisponent, Jonas Wærn, »chef för ett av Sveriges då ytterst få bolag», varit statsråd utan att lämna sin bolagsbefattning och att även sedermera samma förhållande inträffat.<sup>2</sup> Häremot må blott framhållas, dels att, såsom ovan utvecklats, är så allmänt hållen, att den täcker vida mera än 1840 års ändringsbeslut, oaktat den ej avser »enskilda sysslor».

<sup>1</sup> Se i not å föreg. sida anf. st. i protokollen över 1930 års déchargdebatter.

<sup>2</sup> FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 48, 49. Erinras må, att vid den tiden fanns ännu ingen lagstiftning om aktiebolag i allmänhet — så liten roll spelade bolagen vid denna tidpunkt.

lats, det icke är vad som faktiskt skett, men vad som faktiskt kunnat med ledning av statsrådsprotokoll påtalas, som här har betydelse, dels och främst att vad frågan gäller är ingalunda, huruvida man 1840 avsåg eller icke avsåg bolagsstyrelser — grundlagsstiftarens subjektiva avsikt har ju ingen betydelse för grundlagstolkningen i första hand — utan huruvida under *nuvarande* förhållanden bolagsstyrelseuppdrag böra likställas med ämbeten eller icke. Att de ej kunde därmed likställas 1840, är självklart redan därav, att, om man då åsyftat dem, hade formuleringen av RF § 34 givetvis blivit en annan än den blev; men det fanns heller ingen anledning *då* att göra en dylik sammanställning, vars behövlighet är ett resultat av den moderna tidens utveckling. Möjligen skulle man, under medgivande härav, vilja göra den invändning, att, därest ett sådant behov av sammanställning numera skulle vara för handen, man borde ändra grundlagen, men icke på annat sätt söka införa principen. Grundlagsändringar äro emellertid, som bekant, ingalunda den enda eller ens den vanligaste vägen för att få konstitutionella principer tillämpade — detta kan gå och går även nästan smidigare genom praxis och sedvanerätts bildande. Därmed är också frågans kärnpunkt berörd. Frågan är nämligen icke den, huruvida bolagsstyrelseuppdrag böra eller icke böra på ena eller andra vägen likställas med ämbeten, utan den huruvida ett sådant likställande redan anses såsom en nödvändig följd av den faktiska utvecklingen och därför bör även konstitutionellt anses redan hava skett genom praxis och eventuellt genom sedvanerätts bildande.

Den moderna bolagsbildningen och bolagsverksamheten bygger nämligen på aktiebolaget och utövas i dess former. Men aktiebolaget reglerades i svensk rätt först genom 1848 års förordning, gällande fr. o. m. 1 jan. 1849, och det dröjde sedan länge, innan affärlivet hunnit inordnas i denna nya form och fullt utnyttja dess möjligheter, ja man kan med fog säga, att det icke varit förrän under 1900-talet, som bolagsväldet i Sverige kommit till full stabilitet och styrka. Lagstiftningens egen utveckling hänvisar på denna bolagsbildningens särskilt under 1900-talet successivt stegrade betydelse: 1848 års förordning ersattes först 1895 och 1910 av ny lagstiftning. Numera måste man emellertid alltid räkna med »bolagen» såsom den starkaste ekonomiska makten i det svenska sam-

hället och bland dessa bolag främst med bankbolagen, vare sig dessa iklätt sig aktiebolagets allmännare eller det solidariskt ansvariga bankbolagets mera särskilda form. Mot »bolagsväldet», som i många fall hotat att bliva ett envælde på skilda orter eller å olika verksamhetsfält, ej minst genom modern trustbildning och koncernväsende, har t. o. m. lagstiftningen, med vars hjälp det utvecklats, funnit sig föranlåten att på olika sätt och i olika utsträckning ingripa, ehuru visst icke alltid med den effektivitet, som varit avsedd.<sup>1</sup> Organisationen av de större bolagen har kommit att livligt erinra om organisationen av vissa ämbetsverk och, vad mera är, ämbetsverken ha i viss utsträckning, särskilt de s. k. affärsverken, efter hand erhållit en organisation, som erinrar om bolagens, ja i ett fall har verkets styrelse (vattenfallsstyrelsen) rent av fått en form, som föga skiljer sig från bolagsstyrelsens. Erinras må ock, att sådana verk som riksbanken och riksgäldskontoret ledas av fullmäktige, vilka väsentligen blott till namnet och den yttre anordningen skilja sig från bolagsstyrelser. Icke heller alltid, om än i regel, kan gränsen mellan bolag och ämbetsverk dragas på det sätt, att de senare hava statliga, de förra enskilda intressen att tillvarataga: hos de halvstatliga monopolbolagen finnas intressen av båda slagen och de utgöra därför också en fristående mellanform mellan bolag och ämbetsverk — en mellanform, som i själva verket kanske mera förenar än åtskiljer de båda slagen av organisationer, även om därav inga slutsatser omedelbart få dragas beträffande de olika styrelseuppdragens rättsliga kvalificering.

Ett rent privat bolag av modern typ kan emellertid fullfölja sina intressen på ett sätt, som lätt medför konflikt med samhällsintressen och därför föranleder särskilda kontrollanordningar. Sålunda äro bankbolagen, liksom sparbankerna, vilka dock icke hava bolagsform, underkastade inspektion av särskilda ämbetsmyndigheter, som i sin tur äro underordnade K. M:t.<sup>2</sup> Liknande gäller om försäkringsbolagen, för vilka också särskild inspektion genom ämbets-

<sup>1</sup> Exempel på bristande sådan effektivitet ger 1930 års déchargebetänkande i en annan av sina anmärkningspunkter; se KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 61 ff. (punkten 8:o).

<sup>2</sup> I déchargede-batten 1930 framhölls också av en talare, att i intet fall statsråd borde få sitta i »sådana företag, som stå under inspektion av statens, regeringen underställda ämbetsmän», se FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 51.



myndighet är föreskriven. Beträffande bolags och föreningars förvärv av fastighet gälla vissa förbud enligt 1925 års lag och uppsikten över lagens efterlevnad och bulvanförhållandens förhindrande tillkommer domstol och överexekutor jämlikt bulvanlagen av s. å. Även över vissa jordbruksarrenden under bolag skall hållas viss uppsikt genom myndigheter, enligt 1927 års lag. Över trustar och karteller har regeringen, enligt 1925 års lagstiftning, direkt rätt att anordna särskilda och ingripande undersökningar, o. s. v. Allt som allt visar utvecklingen, att de privatekonomiska intressena mer och mer koncentrerats i bolagen av skilda slag, vilka därigenom blivit en makt, som ej sällan kommit i skarp motsättning till statsmakten själv på ett sätt, som i regel icke varit möjligt i fråga om individuella företagare, huru stark deras ställning än må hava i övrigt varit.

Skillnaden mellan bolaget i modern form och den individuella företagaren, som utövar likartad verksamhet med bolaget, ligger däri, att den sist nämnde endast är ansvarig utåt för sitt företag och själv får ensam bära upp vinsten eller svara för förlusten av det samma, under det att bolaget alltid måste representeras av en styrelse, vars ledamöter dels svara för bolagets verksamhet såväl utåt som inåt i förhållande till delägarne däri i egenskap av uppdragsgivare, dels i varje fall för sitt arbete skola erhålla en avlöning som utgår oberoende av verksamhetens resultat, åtminstone till viss del — en s. k. tantième därjämte rubbar på intet sätt principen. Bolagsstyrelsens ansvar inåt är dessutom både juridiskt och moraliskt, det senare därför att uppdraget vilar på ett förtroende, vars svikande skulle rubba hela verksamheten och fullständigt undergräva styrelsens egen ställning; hela dess fortsatta existens hänger på bevarandet av detta förtroende och bevakandet av bolagets intressen såsom de viktigaste: förtroendeställningen är här vida starkare betonad och verklig än någonsin t. ex. förtroendeämbetsmannens till dennes uppdragsgivare, K. M:t. I viss mån gäller det samma om bolagets olika befattningshavare under styrelsen, men om dem är i detta sammanhang ej nu fråga, naturligtvis med undantag för disponent eller verkställande direktör, som tillika har styrelseuppdrag för bolaget. Emellertid måste, vid jämförelse mellan bolag och individuella företagare, göras det förbehåll, att jämförelsen icke kan

avse sådana bolag, som endast hava bolagsform, men i verkligheten utgöra individuella företag, t. ex. när en individuell företagare av familje- eller andra hänsyn ställer sitt företag på aktier, men själv behåller aktiestöcken och därmed i realiteten blir sin egen uppdragsgivare utan att samtidigt någon bolagsminoritet finnes med självständigt intresse: att i dessa fall bolaget endast formellt utgör ett bolag och att detta med lätthet kan in casu fastställas, medför, att ingen som helst svårighet förefinnes, att ur den här avsedda bolagskategorien utsöndra samma bolag — det synes uppenbart, att 1930 års konstitutionsutskott, som varken ingått i några detaljer eller, enligt den till memorialet fogade förteckningen å regeringsledamöternas bolagsstyrelseuppdrag, haft anledning särskilt beakta sagda hybridform, knappast heller kunnat avse något annat. Dylika formella bolag avses därför icke i det följande.

En jämförelse kan emellertid göras också mellan styrelseuppdrag i verkliga bolag å ena sidan och ämbeten i staten å den andra, och denna jämförelse är nödvändig, om man överhuvud skall kunna besvara frågan om grundlag och bolagsstyrelser. Härvid bör, till en början, bortses från det förhållandet, att i ena fallet uppdragsgivaren är bolaget, i det andra staten, därför att grundlagsbudet i RF § 34 icke fäst sig vid annat än utövningen av viss verksamhet samtidigt med innehavet av statsrådsämbete; det blir en särskild fråga att besvara, om eller i vad mån olikheten beträffande uppdragsgivaren har eller icke har konstitutionell betydelse, liksom också, huruvida den omständigheten att i vissa fall K. M:t utser bolagsstyrelsens ledamöter har eller saknar betydelse. Från jämförelse torde vidare böra uteslutas sådana statens ämbeten och tjänster, som tillhöra de s. k. affärsdrivande verken, oaktat likheten mellan dem och bolagsuppdragen äro i ögonen fallande. Denna uteslutning beror däruv, att grundlagen heller icke från början avsett några dylika affärsverk, vilka både 1809 och 1840 voro okända; att sedermera befattningar i statens affärsverk utan vidare genom praxis likställts med de gamla ämbetena och tjänsterna, beror ej blott av sakens egen natur, utan främst av det formella förhållandet, att även dessa nya befattningar betecknats som ämbeten och tjänster. Å andra sidan saknas i detta sammanhang anledning att skilja mellan styrelseuppdrag i bolag och tjänstebefattningar hos bolag —

skillnaden blir, vid nu ifrågasatta jämförelse ingen annan dem emellan än den, som förefinnes mellan statens verkstyrelser och verkens tjänstebefattningar.

Både statliga och bolagsbefattningar utgöra organ för en kollektiv enhet. Med organställningen följer i båda fallen — liksom över huvud med varje organställning, alltså även den kommunala och korporativa — dels en viss makt, olika i olika fall, men dock alltid någon makt i någon riktning, dels å andra sidan, såväl rätt som skyldighet att, så länge organställningen bibehålles, handla så som denna ställning kräver i enlighet med de för den samma gällande föreskrifterna eller den fullmakt, varpå ställningen själv ytterst vilar. Det väsentliga i organställningen blir alltså ansvaret för organmaktens oavbrutna och behöriga handhavande och utövande, så länge inga laga hinder härför möta. Annorlunda förhåller det sig vid uppdrag från individuell uppdragsgivare, i det att denne alltid själv bär ansvaret för verksamheten, därför att han när som helst, då han så anser nödigt, kan återkalla ett uppdrag, som icke behörigen utföres, något som för kollektivsubjektet, vilket icke kan någonsin handla annat än genom organ, aldrig är lika möjligt i fråga om dess huvudorgan — något organ och i sista hand styrelsen eller stämman, som dock aldrig kan av sig själv sammanträda, måste ju städse vara för subjektets räkning verksamt.

Vad härefter angår den ersättning, som tillkommer dem, vilka intaga organställning, har den både för statens och för bolagens befattningshavare och ledare samma karaktär av i förväg bestämd avlöning, men skillnaden ligger däri, att bolagen i regel vida bättre avlöna sina ledande män än staten sina, under det att i fråga om andra befattningar det ej sällan måhända förhåller sig tvärtom. Därjämte föreligger den ingalunda betydelselösa skillnaden, att avlöningen från staten kan påräknas såsom en i regel av godtycklig uppsägning och avsked oberoende inkomst, enär för statstjänst i princip gäller grundlagsstadgad oavsättlighet, under det att bolagens befattningshavare äro beroende, vad styrelsen angår, av återval, vare sig årligen eller eljes efter få år, och i övrigt av uppsägbara kontrakt, varmed alltid följer en viss osäkerhet och ett starkare tryck till driftigt arbete för bolagets räkning, både i och utom den direkta tjänsten — sistnämnda förhållande spelar en ej ovä-

sentlig roll särskilt vid styrelseval i större bolag, som ofta söka till styrelseledamöter förvärva personer i framskjuten offentlig ställning, för att genom dem kunna vinna olika fördelar, vare sig i form av yttre anseende eller av mera reellt innehåll.

Den viktigaste olikheten mellan organställning för bolag och organställning för staten anknyter till sist antydda förhållande, den olika grunden för anställningen, i ena fallet korttidsval eller kontrakt; i det andra fullmakt, konstitutorial eller förordnande av olika slag. I och för sig innebär denna olikhet att personer, som erhålla organställning för staten, principiellt få en självständig ställning med i viss mån egen rätt och eget ansvar blott enligt lag, under det att de, som bliva organ för bolag, väl kunna faktiskt komma att handla kanske både friare och självständigare än statens organ, men alltid endast precario, d. v. s. med vetskap om att de när som helst kunna skiljas från sin verksamhet. Men olikheten ligger här också djupare, i det att den makt, som statsorganen hava att utöva, är offentlig, den makt, som tillkommer bolagsorganen, väsentligen privat: det är uppdragsgivarens olika karaktär och ställning, som här gör sig gällande, i ena fallet staten, i det andra privatbolaget eller det i dess form klädda halvstatliga monopolbolaget. Den statliga makten utövas *med*, men privatmakten *utan* lydnessplikt för den därav berörda allmänheten, och denna skillnad är ingalunda oväsentlig.

Mot bakgrunden av den jämförelse, som sålunda gjorts mellan organställningen för staten och organställningen för bolag, kan nu frågan om bolagsstyrelsernas ställning till RF § 34 upptagas till besvarande. Först måste härvid spörjas, huruvida grunden till förbudet i RF § 34 är den statliga maktutövning, som är principiellt förenad med de statliga ämbetenas handhavande — utövandet av »statsfunktioner», som det sades av en talare i *déchargedebatten*<sup>1</sup> — eller om eljes denna maktutövnings karaktär har någon väsentlig betydelse för detta förbud. Så kan dock knappast vara förhållandet, om man betänker, att det ej finnes något som helst hinder att med statsrådsbefattning förena olika statliga maktuppgifter, allenast de icke koncentreras i ett särskilt ämbete. Den moderna utvidgningen av departementschefernas administrativa ministerställ-

<sup>1</sup> AK:s prot. 1930 nr 28 sid. 23.

ning talar här sitt tydliga språk, alldeles bortsett från att grundlagarna själva stundom förenat vissa specialuppgifter med viss statsrådsbefattning, såsom exempelvis tryckfrihetskrollén med chefskapet för justitiedepartementet. Det måste därför vara något annat i ämbetsställningen, som givit anledning till grundlagsförbudet, men därmed blir också den väsentliga olikhet, som råder mellan bolagsorgan och statsorgan, utan betydelse för denna fråga.

Under sådana förhållanden återstår blott det andra väsentliga organmomentet i ämbetet såsom förklaringsgrund, nämligen ansvaret för den fristående organverksamheten. Förklaringen till förbudet ger sig också i själva verket utan svårighet från denna utgångspunkt. Vad grundlagen med förbudet vill ernå, är då uppenbarligen tre ting.

Det första är det, att statsråden icke skola behöva försättas i det läge, att under statsrådsansvar nödgas bedöma åtgärder, som de möjligen under annat ämbetsansvar redan handlagt eller jäva sig vid dessas avgörande i statsrådet: alldeles det samma kan i vissa fall gälla om åtgärder av bolagsstyrelser<sup>1</sup> och för grundlagen är det viktiga icke i huru många fall eller under vilka förutsättningar sådant kan inträffa, utan endast och allenast att det kan inträffa — det är ju lika litet möjligt med alla ämbeten som med alla bolag.

Det andra, som förbudet avser att åstadkomma, är det, att, då statsrådsämbetet, såsom 1840 års konstitutionsutskott anfört och 1930 års utskott understrukt, helt kräver sin man och då statsrådsansvaret icke kan fullt uppbäras, om det skall splittras genom annat organansvar, statsråden skola stå utan varje ansvar för en fristående organverksamhet utanför statsrådsuppgifterna. Även här gäller det sagda lika mycket i fråga om statliga ämbeten som i fråga om bolagsbefattningar: enda skillnaden blir den, att, då ansvaret för de senare kan trycka vida hårdare än ansvaret för de förra och utkrävas tämligen godtyckligt, — det är i ena fallet blott straffrättsligt, i det andra både straff- och, där uttrycket icke missförstås, privaträttsligt — det i själva verket är större skäl att fordra frigörelse från bolagsansvar än från ämbetsansvar ur denna synpunkt.

<sup>1</sup> Exempel av synnerligen talande art lämnade en tal. under förstakammardebatten 1930, se FK:s Prot. nr 26 sid. 40. ff.

Nu är det sant, såsom under årets déchargedebatt framhölls,<sup>1</sup> att, om en konflikt inträffar mellan bolagsansvar och statsrådsansvar, man får presumera att, där ej annat visas, statsrådet låter det senare bli utsläggsvärdande och att det alltså i regel blir de privata uppdragsgivarna och icke staten, som göres lidande, men det är just detta, som också å andra sidan skärper bolagsansvaret och ställer statsrådet i en plikt-kollision, vilken grundlagen, redan där denna plikt-kollision är svagare än den mellan allmänansvar och privatansvar — *icke* mellan allmänintresse och privatintresse! — velat helt förebygga. En frigörelse från bolagsansvar kan emellertid i regel icke ske utan avgång från uppdraget, men naturligtvis är tänkbart, och torde också ha undantagsvis inträffat, att bolaget beviljar tjänstledighet från uppdragets utförande och utövning, och i ty fall ligger det i sakens natur, att också ansvaret upphör — vilket det däremot i och för sig icke gör blott genom att vederbörande själv avhåller sig från utövning och anmäler hinder. Gäller det andra bolagsbefattningar än styrelseuppdrag, är det utan vidare klart, att det arbete sådana medföra icke kan förenas med statsrådsarbetet och därför måste leda till avgång eller beviljad ledighet. Men, om detta gäller ifråga om det mindre, borde det väl minst lika mycket gälla om det större.

Det tredje syftet med förbudet i RF § 34 är det, att statsråden skola frigöras från varje ekonomiskt beroende av annan organställnings innehavande, därför att ansvaret alltid kvarstår, så länge avlöning uppbäres för viss organställning;<sup>2</sup> avlöningen utgör ju ersättning för visst arbete under ansvar och skulle sakna varje berättigande, om icke åtminstone ansvaret fortfarande att gälla lika länge som äkvivalenten i form av avlöning utgår. Också i denna punkt torde det utan vidare vara klart, att bibehållandet av arvode eller avlöning från ett bolag, oavsett om direkt arbete därför utföres eller icke, i och för sig är vida betänkligare med hänsyn till statsrådsställningen än bibehållandet av en statlig avlöning, eftersom den senare dock avser en verksamhet av samma art som statsrådsverk-

<sup>1</sup> Se FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 46.

<sup>2</sup> Det vill synas, som skulle 1930 års konstitutionsutskott hava förutsatt, att de statsråd som innehade bolagsstyrelseuppdrag också uppburit arvodet, även där de icke tjänstgjort, och denna förutsättnings riktighet blev under debatten icke av någon bestridd, snarare antydd, se AK:s Prot. 1930 nr 28 sid. 32.

sämheten, d. v. s. statlig och offentligrättslig, men den förra en privatverksamhet, som ofta måste bliva motsatt den statliga.

\*

Om det sålunda är visat, att styrelseuppdrag i bolag vida mera än statliga ämbeten sakligt måste anses oförenliga med statsrådsämbetet, återstår dock att visa, huruvida denna oförenlighet möjligen blott är ett krav, som ännu ej fått konstitutionellt erkännande, eller om det kan och bör anses redan nu täckt av RF § 34 genom praxis. Härvid bör erinras om två saker: först ännu en gång därom, att vad det ytterst kommer an på, vid bedömandet av det konstitutionella spörsmålet, det är icke om och hur ofta bolagsstyrelseuppdrag faktiskt bibehållits av statsråd, utan om och huru ofta detta skett på ett sätt som givit anledning för konstitutionsutskottet vid dess protokollsgranskning att mot förhållandet göra anmärkning. Att en sådan anmärkning gjordes 1930, utan att den — såsom dock enligt praxis kunnat ske — ogillades i andra kammaren, visar att åtminstone numera riksdagen icke godkänner ett sådant bibehållande, så vitt fråga är om bolag av de typer, utskottsmemorialet genom sin förteckning angivit såsom underlag för anmärkningen.<sup>1</sup> Och att utskottet utgått från oförenligheten såsom gällande rätt, är av memorialet fullt klart, ehuru i och för sig intet bevis för att gällande rätt verkligen är sådan. För att nå ett så tillförlitligt resultat som möjligt, måste frågan undersökas såväl ur statsrådets och regeringarnas, som ur riksdagens synpunkt. Emellertid är tillika tydligt, att frågan om oförenligheten av bolagsuppdrag med statsrådsställning knappast kunnat hava aktuell betydelse, förrän insikten om bolagsväldets betydelse mera allmänt trängt igenom. Något visst årtal kan givetvis omöjligen här angivas såsom gränsår, men om man, i anslutning till det material, som genom konstitutionsutskottets försorg förelåg till déchargedebatten 1930, tager utgångspunkten vid antingen den första Staaffska regeringens tillträde 1905 eller den andra Staaffska regeringens tillträde 1911 — året efter nu gällande bolagslags antagande — så torde detta kunna väl försvaras. Det andra varom bör erinras, är, att RF § 34 aldrig kan på det sätt

<sup>1</sup> Se KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 82—85.

omedelbart omfatta även bolagsstyrelser, att ledamotskap i sådana skulle på samma sätt som ämbeten enligt paragrafen ipso jure upphöra att utövas av nyutnämnt statsråd: eftersom här är fråga om privaträttsligt åtagna förpliktelser, lära dessa icke kunna upphöra annorledes än i privaträttslig väg, d. v. s. genom egen avsägelse eller genom samtycke från uppdragsgivaren. Det är då också klart, att avvecklingen av bolagsuppdrag måste taga en viss tid och icke kan ens ifrågasättas skola alltid bli genast fullbordad.<sup>1</sup> Eller med andra ord, RF § 34 kan icke annat än principiellt, men icke direkt, utan blott analogivis, jämlikt praxis eller sedvanerätt, gälla även bolagsstyrelser.

Beträffande först statsrådets ställningstagande under antydda tidrymd till frågan om bibehållande eller avsägelse av styrelseuppdrag i bolag, framgår av det samlade materialet, att någon fast praxis icke finnes, vare sig i den riktning, att statsråden bibehållit eller i den att de frånträtt dylika uppdrag, men materialet visar också att frånträdandet ägt rum i en utsträckning, som ovillkorligen pekar hän på en bestämd princip, vars tillämpande man dock synes hava låtit bero av omständigheterna.<sup>2</sup> Att denna princip må-

<sup>1</sup> Därför kan t. ex. vid ett regeringsskifte på våren väl hända, att avvecklingen av styrelseuppdrag i bolag ej hinna fullbordas förrän under hösten eller vid följande års bolagsstämmor. Och om, såsom fallet var med den Swartzska regeringen 1917, redan vid regeringstillträdet kan förutses, att regeringens livstid blir kort eller ytterligt oviss — exempelvis på grund av utgången av höstval samma år — saknas ju all anledning att börja avvecklingen. Av detta skäl har ej heller Swartzska regeringen medtagits i de uppgifter, som konstitutionsutskottet på begäran införskaffade till déchargedeibatten 1930, jfr FK:s Prot. nr 26 sid. 28, 35.

<sup>2</sup> I-reservationerna till 1930 års déchargebetänkande, KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 88—90, finnes förteckning å en del behållna styrelseuppdrag 1905—1928, jfr dock FK:s Prot. s. å. nr 26 sid. 48, 50, 51, 55, 59, AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 25, 27, 32, 38, 39. Ett summariskt och i följd av omständigheterna bristfälligt angivande av viktigare avsägelse under samma tid lämnades såväl i första som i andra kammaren under debatten, se FK:s Prot. s. å. nr 26 sid. 26—28, AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 18, 36, 37. Undersöker man det av utskottet och reservanterna insamlade materialet, visar sig, att bortsett från suppleantskap i styrelser, som i några fall förekommit, i den första *Staaßska* regeringen hösten 1905—våren 1906 civilministern omedelbart utträdde ur det bolag, där han var styrelseledamot, under det att ett av de övriga statsråden bibehöll ledamotskapet i 2 bolag. För den *Lindmanska* regeringen 1906—1911 saknas uppgifter i materialet. I den *andra Staaßska* regeringen, hösten 1911—våren 1914, hade ett av de 11 statsråden ett äldre styrelseuppdrag i



hända med större kraft hävdats av s. k. vänsterregeringar än av s. k. högerregeringar är helt naturligt, då de flesta bolagsstyrelseuppdragen förekommit inom de senare och då hela frågan tidigare, än under nu åsyftade period, över huvud knappast varit beaktad. Men just detta förhållande visar också, både att en om-

bank, vilket frånträdde våren 1912; i övrigt hade endast tre statsråd styrelseuppdrag, som ej frånträdde, men av dessa hade den ene dock avgått från 1 uppdrag, och behållit blott ett, som var med honom personligt förbundet (frih. Adelswärd och A.-B. Åtvidabergs förenade industrier) samt den andre kvarstått i ett honom personligt närstående tidningsföretag (statsr. Peterson i Påboda och Tidn. Kalmars A.-B.). I den *Hammar skjöldska* regeringen, 1914—1917, som också räknade 11 ledamöter, voro endast fyra utan styrelseuppdrag; av övriga sju utträdde omedelbart både stats- och utrikesministrarna ur Stockholms Enskilda Bank, den senare därjämte samtidigt ur ännu 2 finansiella bolag och senare ur 2 andra större bolag, men båda behöllo några lokala bolag av annan natur; justitieministern hade 3 bolagsuppdrag, som bibehöllos, civilministern 1, finansministern 2, därav det ena högst personligt (J. F. Vennerstens fabriks A.-B.), och utträdde jan. 1915 ur 1, jordbruksministern bibehöll 2, utträdde 1914 ur 1 och 1917 ur ännu 1, sjöförsvarsministern utträdde 1914 ur 1 och 1916 ur 12. Av den *Edénska* regeringens, hösten 1917—våren 1920, första 11 ledamöter saknade likaledes fyra, däribland statsministern själv, styrelseuppdrag, och likaså en av de båda, som senare inträdde i regeringen; av de övriga utträdde utrikesministern redan 1917 ur 2 (Stockholms Enskilda Bank och Nordiska kompaniet) och 1918 ur de 4 andra, där han var styrelseledamot, jordbruksministern bibehöll 1 (Peterson i Påboda och tidn. Kalmar), justitieministern 1, krigsministern 1 (lokalt), den tidigare civilministern 1, varur han dock utträdde 1919, och efterträdaren 2, den tidigare ecklesiastikministern hade 1, som dock lämnades redan tidigt 1918. Den *första Brantingska* regeringen, våren—hösten 1920, räknade 12 ledamöter, av vilka elva saknade uppdrag — dock mottog krigsministern kort före avgången uppdrag i 1 bolag (bokförlag) och utrikesministern hade ett par suppleantskap — under det att ett statsråd bibehöll 2 rent lokala uppdrag. Inom de *De Geer—v. Sydowska* tvillingregeringarna, hösten 1920—hösten 1921, bibehöllo den tidigare statsministern och finansministern, vilka avgingo i början av 1921, sina uppdrag, den förre 2, den senare 9, av vilka ett dock frånträdde 1921, under det att av de övriga den senare försvarsministern och fem andra statsråd saknade uppdrag, den senare statsministern hade 3, den senare finansministern 5, utrikesministern 1, socialministern 1, som han bibehöll, och 1, som han kort före avgången frånträdde, den förste försvarsministern 2, handelsministern 5, kommunikationsministern 6 (däribland 2 järnvägsbolag). Av den *andra Brantingska* regeringens 12 ledamöter, hösten 1921—våren 1923, saknade nio styrelseuppdrag — bortsett från ett par suppleantskap (i bokförlags A.-B.) — under det att handelsministern 1922 frånträdde det rent lokala uppdrag, han hade, och kommunikationsministern med 1921 års slut sitt enda styrelseuppdrag, varemot försvarsministern behöll 1 (bokförlags A.-B.). I den *Tryggerska* regeringen, våren 1923—hösten 1924, innehade statsministern 4 styrelseuppdrag (däribland för Göteborgsbanken), finansministern 1, socialministern 4 (däribland för Skandinaviska Kredit

svängning har ägt rum i den allmänna uppfattningen, vilken åter-speglas i de olika regeringarnas hållning till den fråga, som sålunda efter hand trängt sig fram, och att icke ens de regeringar, som kanske i princip varit inriktade på det gamla systemets bibehållande, kunnat undgå att i viss mån påverkas av denna omsvängning, vars konstitutionella betydelse de dock knappast insett. Typiskt synes för den uppfattning, som här i regel härskat, vara vad under 1930 års déchargede-batt anfördes av herr Hj. Hammarskjöld, vilken såsom statsminister 1914 på ett allmänt uppmärksammat och allmänt erkänt sätt omedelbart utträdde ur styrelsen för ett stort bankbolag, där han nyss förut inträtt, men samtidigt, ehuru detta icke uppmärksammats, bibehöll styrelseuppdrag i några smärre bolag inom sitt landshövdingedöme. Herr Hammarskjöld yttrade nämligen, att avsägelsen »berodde icke på en principiell uppfattning» om oförenligheten, utan »på den till ytterlighet spända och ömtåliga situationen» 1914, som tal. ansåg haft få motstycken.<sup>1</sup> En synnerligen träffande tolkning av detta uttalande gavs av en följande talare med orden: »förnuffet sade honom år 1914, att han egentligen inte borde avgå från bolagsuppdragen, men hans instinkt talade på ett annat sätt»,<sup>2</sup> d. v. s. från privat synpunkt var ett kvarstående naturligt, från politisk motsatsen. Och i själva verket torde det förhålla sig så, att ju starkare bolagsmakten blivit i vårt land, desto kraftigare måste statsmannainstinkten, där den finnes,

A.-B.), av vilka han dock frånträdde 1 (Centralgruppens emissionsab.), försvarsministern och en konsult vardera 1 (bankbolag). För den  *tredje Brantingska (Sanderska)* regeringen 1924—1926 saknas uppgifter i materialet, varemot beträffande den  *första Ekmanska* regeringen 1926—1928 gäller, att utrikesministern bibehöll 5 bolagsuppdrag, som han mottagit av Kreditkassan å statens vägnar — se FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 28 — och som därför snarast böra jämföras med statliga uppdrag i de halvstatliga monopolbolagen — under det att den senare jordbruksministern bibehöll 1 lokalt uppdrag, handelsministern innehade 3 (jfr dock AK:s Prot. 1930 nr 28 sid. 26, 32) och försvarsministern 1 (i personligt tidningsföretag). I den  *sista Lindmanska* regeringen innehade statsministern 7 bolagsuppdrag (däribland 2 försäkringsbolag), utrikesministern 3, socialministern 6 (däribland i Skandinaviska Kredit A.-B., i Hereditas el. förutv. Centralgruppens emissionsbolag samt i Kreugerkoncernens bolag), justitieministern 5, kommunikationsministern 1, jordbruksministern 1, handelsministern 1, ecklesiastikministern 2 (det ena i A.-B. Sydsvenska banken), den senare finansministern 3.

<sup>1</sup> FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 46.

<sup>2</sup> FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 49.

angiva, att det numera nästan alltid föreligger en, om ej »till ytterlighet spänd och ömtålig», så dock alldeles tillräckligt spänd och ömtålig situation i förhållandet mellan statsmakt och bolagsmakt, för att statsråden normalt borde ha liknande anledningar, som 1914 hr Hammarskjöld, att i samband med inträde i regering avsäga sig bolagsuppdrag. Om detta sker av instinkt eller av insikt, det har ingen betydelse för frågan om principens existens eller icke existens — av vikt är blott, att saken faktiskt beaktats. Hr Hammarskjölds avsägelse 1914 uppfattades emellertid allmänt såsom icke blott en lämplig och lovvärd, utan som en alldeles riktig och naturlig åtgärd, vilken man sedermera antagit hava blivit allmänt följd: *man kan med visst fog säga, att det var genom den notoriska handlingen principen slog igenom i den allmänna uppfattningen* och att sedermera man utgått från principens tillämpning som en självklar sak, må vara att man härvid misstagit sig i avseende å handlingsmotivet. Insikt om principen har emellertid icke heller saknats, såsom framgår av yttranden i 1930 års déchargedebatt i båda kamrarna av representanter för förutvarande vänsterregeringar, även om denna insikt icke sträckt sig därhän, att den omfattat alla verkliga bolag, ehuru RF § 34 omfattar alla ämbeten, mindre som större, viktigare som mindre viktiga, utan endast mäktigare sådana, gränsen dock obestämd.<sup>1</sup>

Vändes härefter blicken till riksdagen, blir bilden i väsentliga avseenden klarare och mera bestämd, visserligen icke på det sätt, att riksdagen tagit särskilt sikte på frågan om förenligheten eller oförenligheten av statsrådsbefattningar med styrelseuppdrag i bolag, men väl så att i andra frågor denna oförenlighet tydligt förutsatts såsom självklart existerande.<sup>2</sup> Sålunda har sedan länge bland vill-

<sup>1</sup> Jfr yttranden i FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 48 (förutv. statsrådet Svensson), 51 (förutv. statsrådet Örne), 55, 57 (förutv. statsrådet Möller), AK:s prot. s. å. nr 28 sid. 26, 32, 39 (förutv. statsrådet Hamrin), 33—35 (förutv. statsministern Ekman). T. o. m. från regeringshåll, där förenligheten av just de styrelseuppdrag, som regeringens ledamöter innehade, försvarades, medgav man, att icke alla styrelseuppdrag lämpligen kunde anses faktiskt förenliga med statsrådsställning, men att det vore en omdömesfråga att avgöra när och vilka, se FK. anf. st. s. 56.

<sup>2</sup> Liknande gäller om doktrinen, som hittills lämnat frågan om förenlighet av styrelseuppdrag i bolag med statsrådsbefattning obeaktad; den har m. a. o. aldrig varit för doktrinen aktuell, då själva förhållandet icke observerats såsom någon allmän företeelse, eller väckt uppmärksamhet förrän i viss mån 1914 och

koren för åtnjutande av statslön, förenad med ordinarie befattning, av riksdagen förreskrivits, vad som också återfinnes i gällande avlöningsreglementen,<sup>1</sup> nämligen att med ordinarie befattning icke må förenas annan tjänst å rikets eller riksdagens stat, ej heller, utan att sådant medgivits ej mindre av K. M:t än även av riksdagen, å kommuns stat: detta innebär ju intet annat än en utsträckning av grundlagens regler rörande statsråd, justitieråd och regeringsråd till alla övriga ordinarie befattningar, så vitt de äro ämbeten eller tjänster eller härigenom blivit såsom kommunala befattningar å stat — ej kommunala förtroendeuppdrag må vara med avlöning — i detta hänseende med de statliga likställda befattningar. Härutöver har tillika stadgats den regel, att icke heller med ordinarie statlig befattning må förenas varé sig uppdrag såsom ordförande eller ledamot i styrelse för verk eller bolag, som försetts med K. M:ts oktroj eller blivit registrerat såsom aktiebolag, eller befattning såsom tjänsteman i sådant verk eller bolag eller annan tjänstebefattning av vad slag det vara må, så framt ej — i samtliga dessa fall — K. M:t eller, beträffande de lägre lönegraderna vederbörande chefsmyndighet, efter prövning att ifrågavarande uppdrag eller tjänstebefattning ej må anses inverka hinderligt för utövande av stats-tjänsten, skulle finna uppdraget eller befattningen kunna få mottagas och tills vidare behållas. Härmed har fastslagits som allmängiltig princip för den svenska statsförvaltningen en så gott som absolut oförenlighet av statstjänst med annan offentlig tjänst och en i viss mån relativ oförenlighet, alltså där ej undantag medges efter K. M:ts prövning, av sådan tjänst med ej mindre privat tjänstebefattning än ock styrelseuppdrag i bolag och vissa verk. Då denna diskretionära prövning lagts i K. M:ts hand, innebär detta, att man utan vidare förutsatt, att *K. M:t skulle kunna objektivt och opartiskt pröva varje särskilt fall* — men hur skulle en sådan prövning

1919, men egentligen 1930, då det för första gången blev klart, i vilken utsträckning förhållandet ägt rum i senare tid trots de förändrade omständigheterna. Även där, såsom i min Sveriges Grundlagar I: 56, med ämbete likställt annat fast uppdrag, ha icke bolagsstyrelser särskilt nämnts, ehuru de äro därmed likställda enligt nu givna grunder för RF § 34, varemöt i en uppsats i denna tidskrift 1929 anledning funnits att betona de korporativa organuppdragens likställdhet med ämbeten; jfr FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 20, 21.

<sup>1</sup> Se särskilt Regl. 1921, förnyat 1925 § 3 (Sv. Förf. Saml. nr 270).

kunna uppfattas som objektiv och opartisk, därest några eller flera eller de flesta av statsrådets ledamöter själva vore engagerade i liknande eller andra privatföretag på liknande sätt? Riksdagen har här tydligen icke ens tänkt sig möjligheten av ett sådant engagement, åtminstone icke såsom någon normal företeelse.

Men härtill kommer ännu en omständighet av betydelse. Den diskretionära prövningsrätt, som tillagts K. M:t i avseende å ämbeten och tjänster i allmänhet, när fråga blir om förenande därmed av styrelseuppdrag i bolag eller av enskild tjänstbefattning, den prövningsrätten har K. M:t *icke* erhållit, när det gäller justitie- och regeringsråd. Och dock har för dem gällt samma föreningsförbud, ehuru såsom absolut, långt innan det infördes för övriga ämbeten bland avlöningsvillkoren. Visserligen avslog riksdagen 1873 ett förslag att *genom lag* förbjuda justitieråd att tillika innehåva eller mottaga annan allmän eller enskild avlönad befattning eller uppdrag, men avslaget innebar icke ett underkännande av principen, utan berodde dels därav, att ett dylikt stadgande knappast kunde givas såsom lag — ville man använda lagstiftningens form, hade självklart grundlagstiftning varit den naturliga vägen — dels och främst därav, att formuleringen av förbudet var alldeles omfattande, då det skulle ayse även alla slags privata uppdrag, d. v. s. få en räckvidd av ungefär den art, som oppositionen mot konstitutionsutskottets déchargememorial 1930 felaktigt ville inlägga i detta, ehuru, såsom uttryckligen i debatten framhölls, memorialet alldeles icke avsåg något krav på avkoppling av alla enskilda intressen, utan allenast av det ansvar, som medföljde viss privaträttslig organställning för vissa kollektivsubjekt.<sup>1</sup> Att riksdagen icke på grund av principiella skäl avvisade förslaget 1873 visade sig bäst, då redan året därpå, 1874, såsom villkor för en då av K. M:t begärd löneroglering för justitieråden fastställdes, att den förbättrade lönen icke skulle få uppbäras av den, som jämväl från inrättning eller bolag, som av K. M:t sanktionerats, — bl. a. alltså, enligt 1848 års K.F., allä aktiebolag — uppburge lön eller arvode:<sup>2</sup> detta villkor var redan då indispensabelt och befrielse därifrån kunde alltså icke genom

<sup>1</sup> Se FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 16, 22, 47; AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 13, 14, 24, 25, häremot FK. anf. st. sid. 31, 32, 58, AK. anf. st. sid. 16, 29.

<sup>2</sup> Detta förhållande förbisågs av en tal., som i déchargedebatten åberopade 1873 års beslut: FK:s Prot. 1930 nr 26 sid. 20; AK:s Prot. s. å. nr 28 sid. 11.

K. M:ts medgivande erhållas. Därjämte framhölls av riksdagen, att då justitieråden icke finge innehava annat ämbete eller tjänst, de icke heller syntes böra åtaga sig enskilda eller för handhavandet av deras viktiga kall främmande och möjligen störande uppdrag.<sup>1</sup> Allt eftersom erfarenheten sedermera visat, att justitieråden i ett eller annat avseende börjat allmännare frångå den princip, som sålunda uttalats, hava lönevillkoren vid nya löneregleringar skärpts, senast 1926, då till de förbud, som gälla enligt civila avlöningsreglementet, vilket ej är i och för sig å justitieråden tillämpligt, och vars bestämmelser därför då direkt och ovillkorligt stadgades särskilt för dem, tillades ett förbud mot skiljemannauppdrags mottagande. Det är uppenbart, att riksdagen, under vidhållande av principen, dock icke gärna velat ingripa med bestämda specialförbud såsom lönevillkor, *förrän detta syntes vara enda utvägen att avbryta en fortsatt balansering på gränsen mellan det konstitutionellt tillåtna och otillåtna.*

Nu kan göras och här gjorts den invändning, att det må förhålla sig huru som helst med justitieråden, så har dock riksdagen aldrig fastställt några som helst lönevillkor för statsråden, vare sig av liknande eller av annat slag. Denna invändning är i och för sig såsom ett påstående riktig, men därav följer ingalunda, att för statsråden skulle finnas rättslig frihet att bibehålla eller mottaga uppdrag och befattningar, vilka justitie- och numera även regeringsråd icke få innehava: *huvudvikten ligger här icke vid innehavandet, utan vid avlöningen, och i fråga om den äro statsråd redan i RF § 34 ställda på alldeles samma fot som justitie- och regeringsråd.* Orsaken, varför inga lönebestämmelser givits beträffande statsråden, är helt enkelt den, att riksdagen hittills icke ägt kännedom om, i vilken utsträckning den av riksdagen själv i fråga om justitie- och regeringsråd hävdade principen om bolagsstyrelser blivit av vissa regeringar åsidosatt, när det gällt statsråden. Man har här, liksom med hänsyn till justitie- och regeringsråd, icke velat göra några särskilda stadganden, så länge det icke varit oundgängligen behöfligt för att få den princip, det gäller, behörigen genomförd i praxis. Eller m. a. o. så länge det faktiska förhållandet, att vissa statsråd behållit sina styrelseuppdrag — om annat kan det ifråga om statsråd knappast varit fråga, då eljes tjänstledighet erhållits — icke varit för riks-

<sup>1</sup> Jfr KU:s bet. 1930 nr 26 sid. 52 och Rgd:s Skr. 1874 nr 33 sid. 10.

dagen bekant annat än rent undantagsvis, har heller ingen anledning förelegat att frångå regeln om lönevillkors uppställande endast när så visat sig ofrånkomligt. Frånvaron av lönevillkor för statsråden innebär därför icke, att principen om oförenlighet av styrelseuppdrag i bolag med statsrådsbefattning icke skulle gälla. Tvärtom förhåller det sig så att, liksom gällande lönevillkor och däri liggande förbud i fråga om justitie- och regeringsråd *endast under den förutsättning kunna anses grundlagsenliga, att de äga principiellt stöd i RF § 34*, så måste samma § 34 beträffande statsråden principiellt tolkas på samma sätt, i den mån ställningen är likartad, oavsett att ännu inga lönebestämmelser givits, i kraft av den princip om statsråds-, justitieråds- och regeringsrådsbefattningars oförenlighet med utövning av och med ersättnings upphärande för viss organbefattning inom kollektivsubjekt, vilken blivit må vara blott i en riktning uttryckligen och kasuistiskt uttalad i RF § 34, nämligen med hänsyn till ämbeten i staten, ehuru den principiellt, såsom ovan visats, lika väl numera omfattar bolag och andra privata kollektivsubjekt.

\*

Till sist bör om än endast med några ord beröras frågan om styrelseuppdrag i monopolbolag av halvstatlig natur. Ett sådant uppdrag är i och för sig icke av annan beskaffenhet än andra styrelseuppdrag, men å andra sidan kan heller icke förnekas, att, därest det samma skall tillsättas av K. M:t, förhållandet blir väsentligen förändrat: uppdraget avser då i första hand ett statsintresses tillvaratagande inom bolaget och skapar därjämte ett ansvar för den utsedde styrelsemedlemmen i första hand inför den statliga uppdragsgivaren, även om vid sidan härav bolagets intressen skola tillvaratagas och beaktas. Detta förhållande medför, att statliga styrelseuppdrag i de halvstatliga monopolbolagen, såsom redan framhållits, icke kunna hänföras under vanliga styrelseuppdrag i bolag, utan måste bedömas särskilt. Om sålunda dylika av K. M:t lämnade uppdrag skola anses oförenliga med statsrådsbefattning, måste detta grunda sig därpå, att sådant uppdrag bör betraktas som ett offentligt uppdrag, likställt med ett fristående ämbete. Därmed är frågan reducerad till en fråga, huruvida med statsrådsbefattning som sådan

kan förenas den verksamhet, som åligger en av K. Mit tillsatt styrelseledamot i det halvstatliga monopolbolaget, eller om sagda verksamhet ovillkorligen kräver en fristående organställning.

Det torde utan vidare få anses klart, att vad ifrågavarande verksamhet avser, det är kontroll ur statssynpunkt av bolagsverksamheten genom deltagande däri. Att denna kontroll kan till sitt syfte vara och väsentligen torde få anses vara en regeringskontroll, d. v. s. en kontroll ur regeringssynpunkt och å dess vägnar, lär icke kunna bestridas. Denna omständighet talar givetvis för riktigheten av den uppfattning, till vilken 1919 års konstitutionsutskott anslöt sig, då det hävdade förenligheten av sagda uppdrag med statsrådsbefattning. En närmare undersökning, vartill tidigare saknats anledning, leder dock därhän, att ur konsekvensens synpunkt uppdraget då alltid borde åtfölja den statsrådsbefattning, med vilken chefskapet över vederbörande statsdepartement, alltså f. n. finansdepartementet, vore förbundet. I annat fall bleve förbindelsen med statsrådsbefattning rent tillfällig och kunde då lika väl undvaras, d. v. s. kontrollen lämnas till annan än statsrådsledamot. Om härtill kommer, att uppdraget tillika medför skyldigheter mot och ansvar inför bolaget, i den mån sådant är förenligt med ställningen som statens ombud, synes det riktigaste vara att här fasthålla kravet på en fristående organställning. Oaktat 1919 års utskottsständpunkt sålunda kan försvaras, bör även här vid närmare granskning oförenligheten mellan styrelseuppdrag i bolag och statsrådsbefattningarna anses vara konstitutionellt grundad i RF § 34.



## SVERIGES INSATSER TILL VÄRLDSPOLITIKENS STABILISERING EFTER KRIGET<sup>1</sup>

AV DOCENT E. C. BELLQUIST, UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Georg Brandes yttrade en gång, att »till och med i Europa äro de skandinaviska ländernas sympatier och handlingar av föga betydelse och för Amerika ha de nästan intet intresse». Kanske detta är anledningen till att i massan av skildringar av efterkrigshändelser så jämförelsevis litet har kommit till vår kännedom om verksamheten i denna del av världen. Visserligen äro Sverige och dess grannar en smula avlägsat belägna från den europeiska politikens malström, men detta har ej hindrat dessa länder från att spela en synnerligen aktiv roll i de viktiga händelser, som karakteriserat decenniet efter världskriget. Då så är fallet, torde det vara lämpligt att påpeka, att Stockholm är ett politiskt centrum lika väl som det är Nordens Venedig och att även något annat utgår från dessa trakter än prästgårdar i de vart fjärde år hållna Olympiska spelen och kraftiga emigranter som tillskott till befolkningen i Förenta staternas åkerbruksdistrikt.

Under världskriget bibehöll Sverige sin neutralitet om ock med svårighet på grund av skiljaktiga sympatier inom landet och ständiga vinkar och hotelser utifrån. Jämte sina skandinaviska systrar stod Sverige som ett bålverk i de upprörda vågor, som sköljde dess stränder. Dessa stater avhöllo sig icke endast från att bliva invecklade i katastrofen, utan de arbetade dessutom ivrigt på utformandet av en plan, som skulle förhindra en upprepning av dylika olyckor. Från och med de tre nordiska konungarnas och deras utrikesministrars möte i Malmö den 18 december 1914 finna vi ett samarbete som aldrig förr mellan Sverige, Norge och Danmark, både i en gemensam strävan att upprätthålla neutraliteten under kriget och för åstadkommandet av en varaktig fred efter detsamma.

<sup>1</sup> Större delen av denna artikel skrevs, medan undertecknad ännu befann sig i Förenta staterna, varför det huvudsakliga källmaterialet varit det i University of California och Stanford University tillgängliga.

Ett möte i Kristiania i november 1917 resulterade i att kommittéer tillsattes av de tre staterna för utarbetandet av planer till skydd för de neutralas intressen efter kriget och för skapandet av en internationell rättslig organisation.<sup>1</sup> Till att börja med ansåg man, att det bästa sättet att nå de önskade resultaten skulle vara att anordna en konferens med representanter från alla neutrala stater. En försökspromemoria för en sådan konferens uppsattes, men svarsskrivelser från de andra neutrala länderna med besked, att de ej kunde deltaga i arbetet, nödvändiggjorde grundliga ändringar av hela programmet. De skandinaviska kommittéerna arbetade nu vidare i syfte att få framlägga sina slutliga resultat inför en internationell konferens.

I slutet av november 1918 förelåg det slutgiltiga utkastet färdigt, vilket jämte ett betänkande från den svenska kommittén trycktes och utdelades bland riksdagens ledamöter. Kärnan i detta betänkande blev senare den huvudsakliga grundvalen för de skandinaviska förslagen till ändringar i akten för Nationernas förbund.

Kommitténs betänkande omfattade en definitiv plan för en internationell organisation, för avgörandet av tvister genom hänvändelse till en skiljedomstol och för en permanent internationell domstol, fungerande med ett begränsat antal medlemmar, valda av staterna på lika grundval. Förlikning och undersökning skulle handhavas av särskilda kommittéer, bestående av fem medlemmar, utvalda så vitt möjligt av parterna själva.

En permanent organisation av Haagkonferenserna föreslogs för att underlätta domstolsförfarandet samt kodifikationen och utvecklingen av den internationella rätten. Såsom ett centralt organ för samarbete med ovannämnda och för att dessutom tjänstgöra som förbindelselänk mellan förlikningskommissionerna föreslogs ett internationellt råd på femton medlemmar. Förutom funktionen som en

<sup>1</sup> Denna uppgift är hämtad ur *Kungl. Maj:ts Proposition nr 90, Bihang till riksdagens protokoll 1920*. Se även ifrågavarande svenska kommittés rapport, *Betänkande rörande En Internationell Rättsordning . . . Förslag till Konvention*, Kungliga boktryckeriet, Stockholm 1919. Se även baron E. Marks von Würtemberg, »l'Oeuvre Commune des Etats Scandinaves» i *Les Origines et l'Oeuvre de la S. D. N.*, II, och Ernst Trygger, »l'Entrée de la Suède dans la S. D. N.» i samma arbete, 428—39. Rörande denna framställnings ämne i allmänhet se även P. Münchs artikel i *Nordisk Tidskrift*, 1926, ss. 261—278, om »De Nordiske staters indsats i Folkenes forbund».

central auktoritet hade detta råd att vaka över de anslutna staternas iakttagande av saken och att fästa deras uppmärksamhet på varje avvikelse från densamma. Detta drog med sig problemet om sanktioner, och med avseende härpå hade man en känsla av att det ej låg inom de mindre staternas egentliga domän att vidtaga åtgärder. Det var intimt förbundet med en internationell begränsning av rustningarna, och en liten stat kunde ej utan stor tvekan påtaga sig förpliktelser, så länge den därvid riskerade att komma i konflikt med en mäktig granne.

Under tiden förändrades hastigt det internationella politiska läget, och händelser inträffade, som nödvändiggjorde ett övervägande av frågan om sanktioner liksom även av en hela världen omfattande begränsning av rustningarna. I samband härmed ålade konung Gustaf kommittén att klargöra Sveriges ställning till de förslag, som väntades från andra håll ifråga om dessa två punkter. Kommittén hade ej tillfälle att ingiva rapport i detta ämne, innan preliminära åtgärder för utformandet av förbundsakten vidtagits. Dess förslag upptogs emellertid i instruktionerna för den svenska delegationen till de neutrala staternas konferens i Paris.

I december 1918 överenskommo Sverige, Norge och Danmark att sända ett meddelande till den franska regeringen rörande sin ställning till det förberedande arbete i ovannämnda angelägenheter, som tagits upp i samband med fredsuppgörelsen. Denna skrivelse fastställde, att bildandet av ett förbund var av avgörande betydelse för alla civiliserade länder och skulle komma att återverka på de rättsliga förhållandena staterna emellan. Det skulle även kunna utöva ett betydande inflytande på staternas konstitutionella, ekonomiska och militära organisation. Det var därför av fundamental vikt, att de nordiska länderna redan från början tillätes att delta i arbetet för detta mål.<sup>1</sup>

Denna vädjan från de skandinaviska länderna erhöll intet svar, och de lämnades i ovisshet om vad som verkligen försiggick vid fredskonferensen. Som bekant antogs där president Wilsons idéer med avseende på åtminstone en av hans fjorton punkter, och bestämmelserna angående Nationernas förbund och en internationell rättsorganisation införlivades med fredsfördragen, varigenom man

<sup>1</sup> Proposition 90, a. a., 13.

förhindrade, att representanter för andra stater än de allierade och associerade makterna kallades till rådplägning.

Visserligen fingo de neutrala staterna tio dagars frist för förberedelser till en privat diskussion med de fredsslutande makterna, men den uppmärksamhet, som ägnades deras önskningsar, var enligt uppgift så gott som ingen. Sverige sände delegater till konferensen på hotell Crillon med noggranna instruktioner, men de anlände ej i tid till sessionerna, och dess representation bestod endast av ministrarna i London och Paris, grevarna Wrangel och Ehrensvärd. Några av de förändringar av förbundsakten, som gjordes i överensstämmelse med de svenska delegaternas instruktioner, omfattade följande punkter: åtgärder för talrika och hastiga sammankallanden av rådet, ökning av antalet smärre stater i dettas representation, bestämmelse om en särskild plats i rådet, när frågor behandlades rörande stater, som ej voro medlemmar av detta, lättare tillträde till förbundet, bestyrkande av staternas rätt att själva tillsätta särskilda undersökningskommittéer, säkerhet beträffande avsikter att snarast möjligt upprätta en permanent domstol och bekräftelse på dess rättsliga och opolitiska karaktär.<sup>1</sup>

I de skandinaviska länderna voro meningarna delade beträffande Nationernas förbunds förtjänster. Intet parti uttryckte någon verklig entusiasm över den föreslagna lösningen. Frånvaron av Ryssland och centralmakterna minskade utsikterna för förbundet att fylla sin mission; hela planen verkade som en ren allians mellan de segrande makterna; de neutrala staternas anslutning skulle ej åstadkomma någon större förändring; rådet innehade en dominerande ställning och det fanns ingen klar gränslinje mellan detta och församlingen. Å andra sidan delade man president Wilsons mening, att detta var ett utmärkt tillfälle för internationell organisation; man framhöll, att förbundet var en nobel garanti för fred, sammansatt som det var av de flesta civiliserade staterna såväl som av de mäktigare; den nya regimen betecknade ett framsteg framför den gamla, och det var farligt att bedriva en isolerad politik. Rege-

<sup>1</sup> *Proposition 90*, 19—20; bilaga 5, 167—72. Om de neutralas konferens, se von Würtembergs redan citerade artikel; P. Munch, »Les Etats Neutres et le Pacte de la S. D. N.», i *Les Origines et l'Oeuvre de la S. D. N.*, 160—188; och David Hunter Miller, »*The Drafting of the Covenant*», I, 303—09; II, Document 25.

ringen kunde ej fatta ett omedelbart beslut, emedan ratificeringen av fredstraktaten ägde rum först i januari 1920.

Under tiden hade det Nordiska interparlamentariska förbundet vid sitt elfte möte i Stockholm i september 1919 visat sig gynnsamt stämt mot Nationernas förbund, liksom även en samma månad hållen fredskonferens, i vilken de skandinaviska länderna deltog.<sup>1</sup> Tillsammans med Nederländerna och Schweiz, liksom även självständigt, utarbetade dessa stater dessutom förslag till upprättandet av en permanent domstol, och en plan för en sådan deponerades i förbundssekretariatet i mars 1920.<sup>2</sup>

När Versaillesfördraget ratificerats år 1920, fingo de neutrala staterna en frist av två månader till att anmäla sin anslutning till förbundet. De tvingades sålunda att ansluta sig utan villkor och definitivt, utan att veta exakt, vilka av fördragets signatärmakter, som skulle inträda. Saken framlades icke för den svenska riksdagen förrän mindre än en månad före avgörandet. Partiledarnas tvekan att öppna diskussionen berodde till del därpå, att de ville se, hur Förenta staterna skulle förhålla sig, och vilka resultat, som skulle följa av Schweiz' begäran om utsträckning av tidsgränsen.

Den 14 februari 1920 avgavs emellertid Kungl. Maj:ts proposition n:r 90 med förslag till riksdagen, att Sverige skulle ansluta sig till Nationernas förbunds akt av den 28 juni 1919.<sup>3</sup> Regeringens proposition om anslutning framlades i riksdagen fyra dagar senare, och en häftig debatt följde. Den angreps kraftigt såsom varande en avvikelse från de sunda principer, som kännetecknat svensk utrikespolitik sedan urminnes tider, och som stridande både mot gudomlig och mänsklig lag. Den skulle medföra outhärdliga inskränkningar ifråga om Sveriges suveränitet, nödvändiggöra fundamentala ändringar av landets grundlag, bringa landets försvarsställning i fara och den saknade slutligen erforderlig klarhet, allt synpunkter, som

<sup>1</sup> Årsbok för Nordiska Interparl. Förbundet, 1919, del II, och herr Palmstierna i svenska riksdagens andra kammare den 3 mars 1920, *Andra Kammarens Protokoll*, 1920, n:r 24.

<sup>2</sup> *Permanent Court of International Justice, Advisory Committee of Jurists, Documents Presented to the Committee* (1920), 151 ff.

<sup>3</sup> *Proposition 90*, 1. Detta dokument innehåller protokoll från den rapport, som avgavs inför statsrådet av utrikesministern, behandlande förbundets ursprung, de skandinaviska strävandena för en internationell organisation, regeringens åsikter etc.

äro välbekanta för den, som studerat andra regeringars ställning till samma fråga. Stödd av en koalition av liberaler och gammal-socialister med Hjalmar Branting i spetsen påpekade regeringen förbundsaktens betänkliga brister men förklarade samtidigt, att politiska skäl talade för anslutning. Genom förbundet hade ett organ skapats, som möjliggjorde en utveckling enligt nya linjer, en samlad ansträngning för uppnående av fred och rättvisa, och ur denna synpunkt borde Sverige bedöma sin ställning. De andra skandinaviska länderna voro gynnsamt stämnda mot förbundet, och att ställa sig utanför skulle ej främja organisationens universalitet. Sverige borde inträda i förbundet och som medlem sträva att fylla luckorna i akten. Dess röst skulle förvisso ej göra sig hörd, om det stannade utanför.<sup>1</sup>

Efter den preliminära debatten och några motioner med reservationer av det ena eller andra slaget hänskjöts frågan till ett särskilt utskott. Dess ordförande blev Branting och femton av dess fjugo-fyra medlemmar uttalade sig för anslutning utan några reservationer den 1 mars.<sup>2</sup> Diskussionen av utskottets utlåtande upptog två dagar, under vilka ytterligare synpunkter framlades.<sup>3</sup> Den 3 mars sent efter midnatt röstade Andra kammaren med 152 röster mot 67 för anslutning till Nationernas förbund. I Första kammaren var ställningen 37—47.

Sverige hade knappt blivit medlem av Nationernas förbund, förrän det blev part i den första större tvistefråga, som bragtes inför denna organisation, en tvistefråga, som bevisade förbundets brukbarhet som medel för fredlig uppgörelse och som ledde till ett prejudikat rörande förfaringssättet för fall under dess domsrätt. Sverige blev, kanske utan att veta det, delaktigt i att förläna större maktbefogenhet åt rådet än det var tillämnat vid förbundsaktens begynnelse, och detta trots det faktum, att Sverige vid sitt inträde i förbundet gjort invändningar mot rådets dominerande ställning.

<sup>1</sup> *Första Kammarens Protokoll*, 1920, n:r 13; *Andra Kammarens Protokoll*, 1920, n:r 18.

<sup>2</sup> Utskottets utlåtande är tryckt som bihang till riksdagens protokoll, *Särskilda utskottets utlåtande n:r 1, Bihang till Riksdagens protokoll*, 1920, 11 saml., 1 avd., 1 häft. (n:r 1).

<sup>3</sup> *Första Kammarens Protokoll*, II, 1920, n:r 19; *Andra Kammarens Protokoll*, 1920, II, n:r 23.

Ålandsfrågan<sup>1</sup> visade tillfullo den stora betydelsen av förbundsaktens artikel 11, vars bestämmelser gävo förbundet, och i synnerhet rådet, allmän rätt till medling, om ock ej till kollektiv intervention.

Genom Ålandsfrågans avgörande gav Nationernas förbund en mer eller mindre tillfredsställande lösning av ett Östersjöproblem, som varit en källa till avsevärd irritation ända sedan 1809. Det fastställde kanske för all framtid Sveriges gräns mot öster. Det skapade ett prejudikat genom att sätta en gräns för den fria självbestämmelserätten och gav prov både på det nya förfaringsätt, som införts i internationella spörsmål, och på huru opartiskt och omsorgsfullt förbundet kan gå tillväga. Ehuru dess beslut ej överensstämde med många svenskers önsningar, var den anda, i vilken det accepterades, väl värd att lägga märke till. Sverige gjorde en hel del för att rehabilitera principen om tvisters avgörande medelst underhandling i stället för genom krig genom att erkänna, att lagens herravälde måste bero på den förlorande partens villighet att underkasta sig beslutet.

Det har redan framhållits, att då Sverige anslöt sig till Nationernas förbund, gjorde det detta fullt medvetet om ofullkomligheterna i organisationens grundstatuter. Sverige inträdde i den nya institutionen fast beslutet att arbeta för införandet av vissa principer, som det ansåg oumbärliga för en permanent fredsorganisation. Dessa grundsatser hade redan omsorgsfullt utarbetats genom de skandinaviska ländernas förenade ansträngningar under kriget och i deras instruktioner för representanterna vid den neutrala konferensen i Paris.

Då frågan om anslutning övervägdes, hade artikel 16 i förbundsakten ansetts särskilt misshaglig. Före kriget voro den internationella rättens sanktioner i stort sett av moralisk art, och i allmänhet

<sup>1</sup> I denna fråga finnes naturligtvis en mängd källmaterial. Jag har huvudsakligen använt svenska utrikesdepartementets handlingar, publicerade under titeln *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, 3 vol., Stockholm 1920, 1921; *The League of Nations Official Journal, Special Supplement No. 1*; och två artiklar i *The American Journal of International Law*, 1921, 268—72, och 1923, 63—76. Se även brittiska utrikesdepartementets historiska sektionens *Peace Handbook*, vol. 8, no. 48, och J. O. Söderhjems arbete, *Démilitarisation et neutralisation des Iles d'Åland en 1856 et 1921*, Helsingfors, 1928. Det sistnämnda arbetet är den nyaste och troligen den omfångsrikaste framställningen av frågan.

voro pacifisterna övertygade om att den allmänna opinionens tryck skulle vara tillräckligt för att framtvinga iakttagandet av förliktelser staterna emellan. Skulle detsamma gälla ifråga om de grundläggande förbindelser, som företagits för Nationernas förbund? De neutrala staternas gemensamma önskan att förläna en mera juridisk karaktär åt den nya organisationen var också en avgörande faktor för dessa staters ställning vid några av de tidigare förhandlingarna inom förbundet. Det var också helt naturligt, att de stater, som haft föga att säga till om vid fredskonferensens beslut, skulle kräva en förbättring av förbundsakten, särskilt då de länder, som tidigare ägnat mycken tid åt att utarbета medel för att förhindra ett återupprepande av den just ändade katastrofen och att skapa garantier för en fast och varaktig fred för framtiden. Därför bör det ej väcka förvåning att finna, att de skandinaviska länderna under vintern 1919 och våren 1920 fortsatte sin gemensamma strävan i syfte att förbättra förbundsakten. Resultaten av det nordiska samarbetet upptogs i promemorian för den första församlingen.

Förslagen till förbättring gällde artiklarna 3, 4, 13 och 16.<sup>1</sup> Den svenska regeringen ansåg, att församlingens ställning borde förstärkas genom anordnandet av årliga sessioner vid vissa tidpunkter, bestämda i pakten. Åtgärder borde även vidtagas för kallelser till särskilda möten, då ett visst antal medlemmar så önskade. Rådets sammansättning skulle definitivt fixeras genom att tillämpa ett växlingssystem för icke permanenta medlemmar. Artikeln 13 skulle skärpas genom att man gjorde anlitaudet av förlikning mera bindande och bestämt, och artikel 16 skulle överlämna åt rådets fria val att i någon mån modifiera en viss medlems skyldighet att delta i verkställandet av sanktioner. Artiklarna 12 och 15 borde även underställas en förnyad prövning med avseende på skiljedom och förlikning.

Dessa förslag<sup>2</sup> bifölls ej av den första församlingen, emedan man ansåg, att förbundet borde ha större erfarenhet, innan änd-

<sup>1</sup> *L. N. O. J. (League of Nations Official Journal)*, 1st year, 354 ff.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 358 ff. Se även *Nationernas Förbunds Första Församling i Genève*, 142—47. Detta är den första av de årliga serier, som svenska utrikesdepartementet publicerat om förbundets verksamhet, med särskild vikt lagd vid Sveriges andel häri. I fortsättningen citerade som *U. NF. 1920, 1921 etc.* allt efter årtalet.



ringar företogs i den grundval, varpå det upprättats. Man anbefalldes dessa och andra förslags hänskjutande till en kommitté, som skulle tillsättas av rådet. I de förfaringsregler, som antogos av församlingen, ingingo bestämmelser om årliga sessioner, och i fråga om val av icke permanenta medlemmar tillförsäkrades ombyte och kontinuitet till en viss grad, varigenom man tillmötesgick dessa båda krav på ändring.

Vid den andra församlingens möte granskades de av rådet tillsatta särskilda kommittéernas arbete.<sup>1</sup> Man uttryckte sin tillfredsställelse över den försonlighetsanda, som kom till uttryck, och förändringarna av artikel 14 antogos i enlighet med Sveriges rekommendationer. De icke permanenta medlemmarna skulle väljas med en majoritet av två tredjedelar av församlingen, för en bestämd tidrymd och enligt ett visst växlingssystem.

Under hela sin verksamhet som medlem av förbundet har Sverige spelat en mycket aktiv roll med avseende på rådets sammansättning. I början gjorde Sverige invändningar mot rådets alltför stora makt i förhållande till församlingen; senare var detta land bland ledarna, när det gällde att skapa ett rättvist växlingssystem för de icke permanenta medlemmarna; och slutligen tog Sverige alldeles bestämt ställning mot den enligt dess mening oberättigade ökningen av rådets medlemsantal.

Nationernas förbunds tredje församling antog en resolution med avseende på förlikningsproceduren på grundval av de tidigare svenska förslagen.<sup>2</sup> En allmän överenskommelse skulle ej ingås denna gång, men man förordade, att de olika medlemmarna av förbundet skulle sluta avtal i syfte att framlägga sina tvistemål inför av dem själva tillsatta förlikningskommissioner. Sålunda var det mål uppnått, för vilket Sverige och de övriga skandinaviska länderna strävat alltsedan sitt inträde i förbundet.

Då den första församlingen sammanträdde år 1920, överlämnades frågan om reduktion av rustningarna till sjätte kommittén under ordförandeskap av den första svenska delegaten, Hjalmar Branting. Herr Branting påyrkade, att mindre pengar skulle an-

<sup>1</sup> *L. N. O. J.*, 2nd year, *Records of Assembly*, 133—38; *U. N. F.* 1921, 4—7.

<sup>2</sup> *L. N. O. J.*, 3rd year, *Meetings of the Committees*, I, bihang 14, 140—44; *U. N. F.*, 1923, 9—11, 64—71.

vändas på rustningar, och att förbundet skulle övergå från de blotta uttalandenas stadium till att verkligen uträtta något.<sup>1</sup> I följande års församling gjordes framställning om att förslag till reducereing av de nationella rustningarna skulle framläggas inför rådet i form av utkast till en traktat. Sveriges representant ansåg, att en sådan traktat bäst skulle kunna realiserars därigenom, att man till att börja med avslöt regionala överenskommelser i samma syfte. Strävandena att låta en allmän reduktion av rustningarna bero på upprättandet av en gemensam traktat för ömsesidig garanti bekämpades av den svenska delegationen i den tredje församlingen.<sup>2</sup>

Dessa åtgärder voro i själva verket försök att utsträcka räckvidden av vissa grundsatser, som kommit till uttryck i förbundsakten. Därefter inträdde förbundet i den fas, som ledde till Genèveprotokollet, vilket definierades såsom ett »försök att laga sprickorna i förbundsakten». Såsom svar på förbundets förfrågan med avseende på den föreslagna traktaten för ömsesidig garanti uttryckte den svenska regeringen den 1 juni 1923 allvarliga tvivel på ett dylikt systems verkningskraft.<sup>3</sup> Varje garantisystem, som tvingade sina medlemmar att under alla förhållanden bibehålla *status quo*, skulle vara förenat med stora risker. En känsla av osäkerhet skulle bli följden, om man undertecknade ett sådant fördrag. Liknande argumentering kom till uttryck under den femte församlingen, då Protokollet framlades till förbundets övervägande. Genèveförslagen utgjorde måhända den mest högtsyftande fredsplan, som någonsin diskuterats av några regeringar. De gingo längre än förbundspakten, och Sverige fruktade, att anslutning till dem skulle inskränka signatärmakternas ingående av fördrag med andra stater i fråga om skiljedom och rättsligt avgörande av vissa frågor. Den nödvändiga förutsättningen för ingåendet av en sådan överenskommelse vore ett universellt antagande av densamma för att förläna den en viss auktoritet. De politiska och rättsliga konsekvenser, som medföljde anslutning, hindrade Sverige att vidtaga åtgärder i denna riktning.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Ibid.*, 1st year, *Meetings of the Committees*, II, 328, 258; *Plenary Meetings*, 502—03; *U. N. F.*, 1920, 7, 162—3.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 3rd year, *Plenary Sessions*, 274.

<sup>3</sup> *U. N. F.*, 1923, 195—98.

<sup>4</sup> Den svenska regeringens ställning framgår tydligt av det betänkande, som

Ehuru Sveriges delegater vid sjätte församlingen beklagade Genèveprotokollets öde och ivrigt avvaktade resultaten av de nya underhandlingar, som skulle nå sin fullbordan i Locarnofördraget, ansågo de, att förlikningssträvandena ej borde få avstanna, medan världen väntade på att få ansluta sig till en definitiv plan. Därför framlade utrikesminister Undén ett förslag till lösning medelst ett system av kollektiv skiljedom av mera elastisk natur än Genèveprotokollets. Detta förslag var grundat på tanken, att skiljedom har ett självständigt värde och är eftersträvansvärd i och för sig. Detta överensstämde med japanen Adateis förslag och antogs i princip av församlingen.<sup>1</sup>

Vi ha redan sett, att Sverige ställde sig kritiskt mot akten för Nationernas förbund med avseende på dess bristande precision ifråga om förfaringsmetoderna vid fredlig uppgörelse, och hur detta avhjälpes genom församlingens resolution år 1922, vilken förordade, att medlemmarna skulle ingå avtal i syfte att framlägga sina tvistemål inför av dem själva valda förlikningskommittéer. En modell för överenskommelser av detta slag antogs samtidigt av församlingen, och hela undersöknings- och förlikningsproceduren vann i styrka genom det sålunda givna stödet. Sedan dess har detta behov till stor del fyllts genom separata överenskommelser om att i första hand hänskjuta tvister till sådana kommissioner. Upprättandet av Permanenta internationella domstolen har även givit stadga och auktoritet åt det nya internationella förfaringssätt, som förbundet hoppades skola få en mera universell tillämpning. Genèveprotokollet och Locarnoavtalen utövade också ett avgörande inflytande på spridningen och utvecklingen av skiljedoms- och medlingsidén.

Sverige hade redan anticiperat förbundets aktion och så tidigt som 1920 ingått ett avtal av denna karaktär med Chile.<sup>2</sup> 1924 och

lämnades av den särskilda, av Kungl. Maj:t tillsatta kommitté, som skulle granska Protokollet och frågan om ev. anslutning därtill, *Betänkande rörande det s. k. Genèveprotokollet*, Stockholm, 1925. Se även *L. N. O. J.*, 5th year, *Plenary Sessions*, 220; *Meetings of the Committees*, I, 37; II, 28—29; *U. NF.*, 1924, 64—80.

<sup>1</sup> *L. N. O. J.*, 6th year, *Special Supplement 34*, 30, 39—41, 129; *Special Supplement 33*, 129—33; *U. NF.*, 1925, 73—78.

<sup>2</sup> Se om hela detta ämne den förutvarande svenske utrikesministern J. E. Löfgrens artikel i *Current History*, oktober 1927. Denna artikel är endast ett

1925 undertecknades omkring sju konventioner med olika stater, de flesta utan reservationer i fråga om arten av de hänskjutna tvisterna. Dessa avtal kunna anses som en logisk följd av de rättsliga åtgärderna i de skandinaviska länderna under världskriget. De voro grundade på den principen, att även om man icke kunde vänta sig att tillförsäkra idén om obligatorisk skiljedom en mera universell anslutning, kunde man åtminstone hoppas, att tvister av staterna skulle hänskjutas till förlikning genom permanenta kommittéer eller kommissioner. Kommissionernas uppgift enligt dessa avtal var huvudsakligen utredning och medling i rent politiska tvister. Senare traktater betrakta förlikningskommissionernas arbete som en förberedelse till skiljedomsproceduren, både när det gäller fall av legal karaktär, som falla inom Haagdomstolens domän, och sådana fall, som kunna hänskjutas till särskilda skiljedomstolar.

Mellan dessa tidigare konventioner och senare utvecklingsformer efter liknande och mera utsträckta linjer låg en rad händelser, vilka voro anledningen till förändringen. Några av dessa tilldragelser ha redan omnämnts. Vi ha sett, huru Sverige och några av de andra staterna efter Genèveprotokollets fiasko togo initiativet till att ge ökat spelrum åt förbundsaktens skiljedomsavtal. Sedan den av Genèveprotokollet framkastade allmänna lösningen visat sig oantagbar, föreslog 1925 års församling mera begränsade avtal som den enda möjligheten, antingen regionala eller andra separata fredstraktater och garantiakter. Med denna grundval vreds utvecklingen tillbaka till *realpolitikens* banor. De stater, vilka ansågo, att fred och nationell säkerhet direkt berodde av förhållandena på kontinenten, togo del i Locarnoförhandlingarna. De stater åter, vilka lade vikt vid fortsättandet av arbetet för obligatorisk skiljedom, bland vilka voro de skandinaviska länderna, började omedelbart vidtaga åtgärder efter denna linje, till att börja med i avsikt att reglera sin egen begränsade intressesfär.

De nordiska staterna hade redan utan reservationer accepterat skiljedomsförfarande i fråga om lagtviser, som föllo inom Permanenta domstolens jurisdiktion. Att gå ännu längre betydde att ut-

kort sammandrag av herr Löfgrens skrift, *De Nordiska Förliknings- och Skiljedomsavtalen i deras ställning till det Internationella Rättssystemet*, 1927. Själva konventionerna återfinnas i den svenska traktatsamlingen, *Sveriges överenskommelser med främmande makter*, och i *The League of Nations Treaty Series*.

sträcka denna till att omfatta tvister av alla slag, d. v. s. tvister av helt och hållet politisk karaktär, innefattande staternas »livsintressen». De nordiska staterna nöjde sig icke med att stärka sina ömsesidiga förbindelser genom inbördes förliknings- och skiljedomsfördrag, utan undertecknade även talrika avtal med stater utanför sin krets, vilka i sin tur förbundits genom motsvarande garanti- och skiljedomskonventioner.

Det första svenska avtalet av sammansatt slag var pakten med Tyskland 1924. Vid den tidpunkt, då den avslöts, betydde den utan tvivel ett steg framåt både på grund av det föreskrivna bestämda förfaringsättet och den vidsträckta befogenhet, som tillades skiljedomsstolen med hänsyn till den internationella rättens tillämpning.<sup>1</sup> Liknande traktater ha avslutits med många andra stater, och samtliga sakna reservationer med avseende på nationellt oberoende, integritet och andra livsintressen.

Dessa överenskommelser äro grundade på den åsikten, att undersökningen av sakförhållandena så långt som möjligt skulle skiljas från politiska hänsyn, och framför allt, att det borde beredas två tvistande makter tillfälle att fritt redogöra för sina respektive fall. De äro ett symptom på den utsträckning, i vilken Sverige och de andra nordiska staterna accepterat de principer, som ligga till grund för Nationernas förbund, och faktiskt omsätta dem i praktiken. Vidare äro de en mätare på utrikespolitikens och den allmänna opinionens riktning i dessa länder under senare år.

Sverige har icke endast varit bland ledarna, när det gällt att skapa medel för fredlig uppgörelse, utan det har också gjort sig bemärkt genom att arbeta för en fullständigare kodifikation av den internationella rätten. Den juristkommitté, som förberedde stadgan för den Permanenta internationella domstolen, föreslog också, att det av Haagkonferensen påbörjade arbetet för en kodifikation av den internationella rätten skulle fortsättas och avslutas. Denna framställning fick ett gynnsamt mottagande hos den kommitté vid den första församlingen, under vars omprövning den föll. På grund av lord Robert Cecils anmärkningar ansågos emellertid de dåva-

<sup>1</sup> Se Löfgren, a. a., 58—9. En god sammanfattning av detaljerna i en av dessa traktater, nämligen den mellan Sverige och Belgien, har givits av svenske ministern i Förenta staterna, Wollmar Boström, i *The American-Scandinavian Review*, XV, 283 ff.

rande förhållandena icke vara gynnsamma för detta arbete, och saken uppsköts.<sup>1</sup>

Under den femte församlingens förhandlingar föreslog den svenske utrikesministern, friherre Marks von Würtemberg, att förbundet skulle vidtaga åtgärder i ovannämnda fråga. Målet borde vara att bygga upp ett system av mellanstatliga förpliktelser, i synnerhet på sådana områden, där vissa huvudprinciper i fråga om internationell rätt redan hade antagits. Man borde även sträva efter att uppnå internationella överenskommelser inom de områden, där inga erkända rättsregler funnos, men ett växande behov av sådana gjorde sig gällande, eller där redan befintliga regler icke motsvarade nuvarande fordringar.<sup>2</sup> Såsom resultat av denna diskussion och en framställning från de svenska delegationerna i den första kommittén antog församlingen den 22 september 1924 en resolution, vari rådet anmodades att vidtaga åtgärder i denna sak.

Förbundsrådet tillsatte vid sitt sammanträde i december 1924 en kommitté för att behandla ovannämnda fråga, och till dess ordförande utsågs en svensk, K. Hjalmar Hammarskjöld. Det är denna kommitté, som alltsedan sin första sammankomst den 1—8 april 1925 omhänderhaft förbundets åtgöranden i fråga om den internationella rättens kodifikation, vilka till slut resulterade i 1930 års konferens. Visserligen uppnådde denna konferens icke de resultat, som man på många håll hoppats på, men, för att tala med M. Gianini, rapportör i denna fråga vid 1930 års församling, den »åstadkom en god början».

Vi ha sett, att vid de neutrala staternas konferens i hotell Crillon Sverige och dess fredliga bundsförvanter läto höra sina stämmor och att en klausul inrycktes i förbundsakten, varigenom man avlägsnade de först avsedda stränga bestämmelserna för medlemskap i förbundsrådet. Sverige, som arbetat för ett system, varigenom de icke permanenta rådsmedlemmarnas platser skulle bli mera jämnt fördelade, utsågs till innehavare av en sådan plats vid den tredje församlingens 24:de sammankomst den 30 september 1922 och tog inträde i rådet vid dess 23:e session den 29 januari—3 februari 1923. Sveriges representant var K. Hjalmar Branting, samme man, som

<sup>1</sup> *U. NF.*, 1924, 81.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 82—3; *L. N. O. J.*, 5th year; *Special Supplement* 23.

redan gjort sig och sitt land bemärkta vid församlingens möten. Såsom medlem av rådet under åren 1923—26 var Sverige i stånd att hävda Skandinavien ställningstagande på ett sätt, som annars kanske icke varit möjligt. Dess arbete i rådet har på ett träffande sätt skildrats av den utmärkte schweiziske iakttagaren William E. Rap-pard.<sup>1</sup>

»Den enda medlem av förbundet, som är i stånd att arbeta för fredstraktaternas verkställande i en anda av oberoende, opartiskhet och oegennyttia är . . . Sverige. Det har spelat sin otacksamma roll på ett beundransvärt sätt. Som det emellertid är en liten stat och i tvistiga frågor ofta stått ensamt, har det endast kunnat visa, vad rådet skulle kunna vara och göra för världens sanna pacificering, om dess medlemmar voro mindre påverkade av trångt nationella motiv och mera besjälade av trohet gentemot det internationella samhället i dess helhet. Ehuru Sverige ofta stått ensamt i rådet, har det åtnjutit stöd av den upplysta fria opinionen i hela världen . . . Dess exempel har givit en försmak av vad ett lika oberoende, opartiskt och osjälviskt men ojämförligt mäktigare land skulle kunna vara och göra i fredens intresse, om det såge vägen klar framför sig till det moraliska ledarskap, som väntar dess representant vid rådsbordet.»

Twisterna mellan Polen och Litauen, Grekland och Italien, och frågorna rörande Saarområdet, Östra Karelen och Österrikes ekonomiska återuppbyggande voro några av de problem, inför vilka förbundet och rådet ställdes år 1923. I fråga om Saarområdet var herr Brantings envist vidhållna ståndpunkt avgörande för förändringen i engelsmännens syn på saken och den slutliga åtgärd, som vidtogs.<sup>2</sup> I den grekisk-italienska konflikten visade Sverige kanske för första gången den ställning, det skulle komma att intaga under sin verksamhet som medlem av rådet. Att denna ställning vann uppskattning, framgick av det bifall, som mötte Branting, när debatten om denna fråga öppnades i den fjärde församlingen. Den svenske representanten framhöll, att detta ovedersägligen var en sak, över vilken rådet hade

<sup>1</sup> *International Relations as viewed from Geneva*, New Haven, 1925.

<sup>2</sup> Se Frank M. Russell, *The International Government of the Saar*, Univ. of Calif. Press, 1926. Se även *L. N. O. J.*, 4th year, 596, 871.

domsrätt, och att det var dess plikt att gripa sig an med den och göra ett definitivt uttalande.<sup>1</sup>

I konflikten mellan Turkiet och Irak -- Mosulfrågan -- spelade Sverige också en ledande roll ehuru på ett annat sätt. Herr Branting var rapportör i denna fråga, herr af Wirsén, svensk minister i Rumänien, var ordförande i undersökningskommissionen och professor Undén medlem av den underkommitté i rådet, som handlade saken.

Genom församlingens beslut 1926 förlorade de av den föregående församlingen valda, icke permanenta medlemmarna sina platser, när nya medlemmar detta år valdes. Innan denna tidpunkt var Sverige emellertid bestämt att spela huvudrollen i den viktigaste fråga, rådet och församlingen dittills haft att behandla, nämligen rörande nya staters inträde i förbundet. Denna gång gällde det icke endast en kvantitativ ökning, ty den stat, som skulle vinna inträde, var Tyskland. Med Tysklands upptagande i förbundet voro andra frågor förknippade, vilka tillsammans skapade en av de mest brydsamma situationerna i Nationernas förbunds korta historia.

Sveriges ställning till frågan om Tysklands upptagande i förbundet kan ledas tillbaka till den tid, då Sverige självt övervägde frågan om anslutning till förbundsakten. Förbundets bristande universalitet och Tysklands placering i en särställning var en av de huvudsakliga invändningar, som framkommo i svenska regeringskretsar under vintern 1919 och våren 1920. När Sverige anslöt sig till förbundet, gjorde det detta under förpliktelse att verka för Tysklands snara inträde, och detta var de svenska delegaternas ståndpunkt under hela den kamp, som visade sig nödvändig, innan detta önskvärda sakläge åvägabragtes.

<sup>1</sup> Vi veta, att efter krigets slut många frågor, som kunde tagits i övervägande av förbundsrådet, i stället behandlades av ambassadörernas råd, i några fall för att möjliggöra Förenta staternas deltagande. Herr Branting opponerade sig icke mot det slutliga avgörande, denna fråga fick genom ambassadörkonferensen, utan önskade endast, att rådet skulle taga jurisdiktion och därigenom öka prestige och auktoriteten hos de nya organ, som förbundsakten skapat för fredlig uppgörelse. På liknande sätt invände Branting, när en juristkommitté tillsatts för att undersöka förbundsaktens bestämmelser i fråga om rådets kompetens i sådana fall, att denna fråga skulle hänskjutas till Permanent domstolen för utlåtande. Endast genom att använda de i förbundsakten föreskrivna medlen kunde förbundet uppnå den position, som några stater, och bland dem det land han representerade, tillönskade det.



Det är omöjligt att i denna uppsats i detalj skildra krisen 1926.<sup>1</sup> Frågan om Tysklands upptagande var intimt förbunden med säkerhetsproblemet, och från de forna allierades sida gjordes detta till ett villkor för avslutande av avtal i detta avseende. Detta accepterades av Tyskland och införlivades med Locarnopakten och Londonfördragen mellan Tyskland, Belgien, Frankrike, Stor-Britannien och Italien, vilkas ikraftträdande gjordes beroende på Tysklands inträde i förbundet.<sup>2</sup> När emellertid den extraordinarie församlingen sammankallades i mars 1926, yppade sig andra svårigheter, vilka omöjliggjorde Tysklands inträde vid denna tidpunkt.

Som sir Austen Chamberlain yttrade, hade Tyskland gjort sin begäran »beroende av ett naturligt och skäligt villkor», nämligen att erhålla en permanent plats i rådet. Det var därför nödvändigt, att detta skulle avgöras av rådet, innan omröstningen om dess inträde kunde äga rum. Svårigheter uppstodo, vilka gjorde det omöjligt att uppnå enighet. Sveriges utrikesminister och representant i rådet yttrade med avseende härpå följande:<sup>3</sup>

»Denna församling har sammankallats för att intaga Tyskland i Nationernas förbund. Sedan lång tid tillbaka hysa förbundets vänner en varm önskan om Tysklands inträde. Denna nations upptagande i förbundet skulle betyda ett mycket betydelsefullt framsteg; det skulle innebära en början till en ny period i förbundets tillvaro och utgöra det första steget i riktning mot universalitet — den ofrånkomliga förutsättningen för att förbundet skall kunna fullgöra sin höga uppgift: fredens bevarande. Vi erfara därför en djup misstränkning över att Tyskland icke nu kan beredas inträde.

Denna urtima församlings enda uppgift var Tysklands upptagande i förbundet med en ständig rådsplats. Olyckligtvis har frågan om Tysklands inträde blivit sammankopplad med andra

<sup>1</sup> Se Georges Scelle, *La Crise de la S. D. N. La Réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève*, 1927; Robert Lange, *Vers un Gouvernement international? La S. D. N. et la composition du Conseil*, 1928; Aldo Dami, *La Crise Constitutionnelle de la S. D. N.*; artiklar av William Martin i *Journal de Genève*, 1926; och Georges Popovitch, *La Composition du Conseil de la Société des Nations*, 1929. Den kanske fullständigaste behandlingen på svenska av denna fråga, vilken förf. icke såg, förrän ovanstående hade fullbordats, är framlidne professor Sigfrid Wallengrens artikel i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1926, ss. 239—300, »Nationernas Förbunds råd. Frågan om dess sammansättning i förbundsdiskussionen 1926».

<sup>2</sup> *U. NF.*, 1925, 15.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 1926, 21—22.

spörsmål, som därmed icke äga något sammanhang; nationella krav hava framförts från olika håll, enskilda intressen hava kommit i motsatsförhållande till det allmänna intresset — Nationernas förbunds bästa.»

Som svar på en interpellation i den svenska riksdagens andra kammare om regeringens ståndpunktstagande i Genève förklarade professor Undén, samma dag han avreste till förbunds församlingens urtima sammanträde:<sup>1</sup>

»En ökning av rådets permanenta medlemmar — utöver vad betingas av stormakters inträde i förbundet — skulle enligt regeringens mening möta de starkaste betänkligheter. Från svensk sida har alltid ansetts, att förbunds församlingens ställning i förhållande till rådet skulle försvagas genom en sådan ökning av rådet. Härtill kommer svårigheten, för att icke säga omöjligheten, att finna någon princip, efter vilken somliga stater skulle erhålla samma förmånsställning som stormakterna och tilldelas ständiga rådsplatser ... I varje fall är regeringen av den bestämda uppfattningen, att, där est frågan om reorganisationen av rådet framföres under marsmötet, den bör hänskjutas till en kommande ordinarie assemblée ...

Regeringen har i överensstämmelse härmed instruerat Sveriges delegerade att motsätta sig beslut i positiv riktning rörande rådets reorganisation under marsmötet — fränsett upprättandet av en permanent plats åt Tyskland — ävensom att överhuvud ej nu binda sig vid någon viss lösning av detta komplicerade och betydelsefulla problem.»

De av professor Undén framlagda åsikterna understöddes av riksdagens samtliga partier, och hela den svenska nationen stod bakom honom under hans aktion inför rådet.<sup>2</sup> Genom en rad diplomatiska förfrågningar kunde de svenska representanterna också förvissa sig om att deras synpunkter omfattades av flera andra regeringar, vilka i Genève ämnade motsätta sig några av de avsedda åtgärderna.<sup>3</sup>

Ovanstående citat karakteriserar det svenska ståndpunkttagandet under 1926 års kris. Professor Undéns och hans bundsförvänters ställning blev föremål för skarp kritik både i Genève och i många europeiska länders press. Men dessa kritiska uttalanden

<sup>1</sup> *Andra kammarens protokoll*, 1926, nr 22 (24 mars); *U. NF.*, 1926, 12 passim; *American-Scandinavian Review*, XIV, 365.

<sup>2</sup> *American-Scandinavian Review*, a. st. Detta kan tyvärr knappast sägas om den svenska pressen.

<sup>3</sup> *U. NF.*, 1926, 14.

hade ingen effekt. En nyligen gjord framställning av denna tilldragelse beskriver situationen på följande sätt:<sup>1</sup>

»Herr Undén stannade lugnt på sitt hotell. Han var ålagd att motsätta sig Polens krav såsom stridande mot förbundets anda, och han avvek aldrig från sina instruktioner. Man gjorde honom det ena förslaget efter det andra, men han avvisade dem alla. Man sökte utöva påtryckning på honom, men han motstod den. Ett land hotade att annullera ett kontrakt om inköp av svenska telefoner, om han icke gav vika, men han rörde sig icke ur stället. Spanien hotade att bryta en handelstraktat, som det hade med Sverige, men det hade ingen verkan. I förbundskretsarna kallades Undén inskränkt och halsstarrig, men han fäste sig icke därvid. En tidningskorrespondent beskrev honom såsom den minst aktive och den mest effektive av de män, som spelade huvudrollerna på skådebanan i Genève.»

På direkt anmodan av många deltagare förklarade de svenska delegaterna sig villiga att sammanträda med Tysklands representanter för gemensamt övervägande av situationen. Vid denna sammankomst mellan den svenska delegationen, Undén, Löfgren och Sjöborg, och den tyska gruppen, Luther, Stresemann och von Schubert, uppdrogos konturerna för en eventuell lösning av frågan. Svenskarna läto förstå, att deras regering möjligen skulle vara villig att avstå från sin plats i rådet och ställa denna till församlingens förfogande för att möjliggöra Tysklands inträde. De tyska representanterna antydde, att om två stater vidtogo sådana åtgärder, skulle deras regering möjligen kunna acceptera en sådan lösning. Tanken att två stater samtidigt skulle utträda ur rådet tycktes erbjuda en utväg ur svårigheterna. Både den svenska och den tjeckoslovakiska regeringen antydde, att de voro villiga att vidtaga sådana åtgärder, förutsatt att en lösning kunde åvägbringas.<sup>2</sup>

Det bör framhållas, att Sveriges erbjudande icke föranleddes av något tvång. Det berodde icke på någon skrämseltaktik från de andra makternas sida, vilka ställde sig så kritiska till Sveriges ståndpunkttagande, i detta fall. Det dikterades snarare av den hänsyn

<sup>1</sup> J. S. Bassett, *The League of Nations*, New York, 1928.

<sup>2</sup> Det inre förloppet av dessa underhandlingar skildras i *U. NF.*, 1926, 14 passim. Se även professor Wallengrens redan anförda uppsats.

till Nationernas förbunds välfärd, som hade besjälat Sveriges representanter i rådet och församlingen, alltsedan detta land blev medlem. Tanken att Sverige skulle utträda hade icke omnämnts i råds-kretsar, förrän den antyddes efter rådplägningen med den tyska delegationen. Förslaget mottogs på alla håll med beklagande, ehuru det vid denna tidpunkt ansågs vara den enda utvägen. Brasiliens oförsonliga ställningstagande förhindrade emellertid fullföljandet av denna plan.

Sedan extraordinarie församlingens försök att lämna Tyskland tillträde misslyckats, utsåg rådet i enlighet med ett församlingsbeslut en kommitté, som skulle närmare utreda saken och bana väg för Tysklands inträde vid församlingens nästa ordinarie sammankomst. Denna kommitté utarbetade till sist det förslaget, att antalet medlemmar i rådet skulle ökas till fjorton och tre nya platser för icke permanenta medlemmar anordnas. Denna plan antogs av rådet och visade sig senare vara det medel, varigenom Tyskland inträdde i förbundet. När resolutionen bifölls, förklarade herr Undén, att den svenska regeringen ansåg, att den föreslagna ökningen av de icke permanenta medlemmarna skulle medföra allvarliga olägenheter i mer än ett avseende.<sup>1</sup> Vid den sjunde församlingens sammankomst, då Tyskland beviljades inträde, yttrade herr Löfgren, som då var svensk utrikesminister, att Sverige fortfarande vidhöll den ståndpunkten, att det icke fanns något samband mellan Tysklands upptagande och de föreslagna förändringarna i fråga om rådets medlemmar.<sup>2</sup> Hans regering gick med på en ökning av antalet icke permanenta medlemmar, endast emedan det den gången syn-

<sup>1</sup> *L. N. O. J.*, 7th year, 1241; *U. NF.*, 1926, 41.

<sup>2</sup> *Ibid.*, nr 44, 35. I samband härmed framdrogs en annan fråga. Den kommitté, som tillsatts av rådet för att undersöka denna sak, bestod av representanter för femton stater. Vid församlingens möte den 8 september framhöll herr Motta såsom den allmänna kommitténs rappörtör, att frågan om Tysklands upptagande var »ett oavslutat ärende» från marsförsamlingen och omedelbart skulle avgöras. Vidare borde församlingen, utan att hänskjuta det till en kommitté, såsom en och samma fråga avgöra Tysklands inträde och tillsättandet av tre nya platser för icke permanenta medlemmar. Detta blev också beslutat, och på grund härav tillskapades de nya platserna utan att de stater, som icke voro medlemmar av rådskommittén, fingo tillfälle att ägna saken annat än en flyktig behandling i själva församlingen. De skandinaviska och andra delegationer motsatte sig detta såsom varande ett icke önskvärt förfaringssätt och ett farligt prejudikat.

tes vara den enda möjliga lösningen. Även såsom förebyggande medel mot en speciell åkomma ha dessa förändringar sedermera betraktats som tämligen tvivelaktiga.<sup>1</sup> Den allmänna opinionen insåg emellertid, att förbundet genomgick en kris i sin tillvaro, och att »un nouvel échec eut été irréparable».<sup>2</sup>

Ehuru Brantings död gjorde slut på den stora prestige, Sverige på grund av hans personliga överlägsenhet åtnjutit i Genève, och ehuru den omständigheten, att Sveriges mandat som rådsmedlem utgick år 1926, avslutade detta lands iögonfallande bidrag på detta område av förbundets verksamhet, har Sverige fortsatt att taga aktiv del i de årliga sessionerna i Nationernas palats.<sup>3</sup> Visserligen har mycket av detta arbete skett efter legala eller juridiska linjer snarare än efter strängt politiska, men det bör det oaktat icke underskattas.

Jag har påpekat, att professor Undén år 1925 föreslog ett mera elastiskt system för kollektiv skiljedom än det, som avsetts i det fatala Genèveprotokollet.<sup>4</sup> Vid 1927 års möte uppmanade församlingen rådet att tillsätta en kommitté för behandling av skiljedoms- och säkerhetsfrågorna. Professor Undén blev medlem av denna kommitté och valdes till vice ordförande under dess sessioner.<sup>5</sup> Det är välbekant, att den svenske representanten spelade en huvudroll vid kommitténs överläggningar och att de av dess rapport till 1928 års församling anbefallda A-, B- och C-modellerna till allmänna förliknings- och skiljedomskonventioner till stor del få tillskrivas professor Undéns bemödanden. I denna församlings plenarsessio-

<sup>1</sup> Jfr William E. Rappard i *American Political Science Review*, november 1927. Denna punkt är fortfarande föremål för kritik. Vid 1930 års församling, som förf. hade tillfälle att bevista, visade det sig vid valen av de icke permanenta medlemmarna, att det i praktiken är omöjligt för en stat, som icke tillhör någon särskild regional grupp, att väljas till medlem av rådet. Se om detta William Martins artikel i *Journal de Genève*, 17 september 1930.

<sup>2</sup> Jfr Georges Scelle i *Revue Générale de Droit International Public* (1927), 796.

<sup>3</sup> Som bekant är den grundsten för det nya Nationernas palats, som lades för ett år sedan, fortfarande den enda del av detta omsorgsfullt utarbetade byggnadsprogram, som fullbordats. Men för att bereda sekretariatet mera utrymme och komfort ha i år åtgärder vidtagits för att församlings-sessionerna skola kunna hållas i det mera rymliga Bâtiment Electoral.

<sup>4</sup> Se s. 41 f.

<sup>5</sup> *U. NF.*, 1928, 34.

ner och kommittémöten tog Undén även aktiv del, och det torde därför icke vara för mycket sagt, om man konstaterar, att den av församlingen anbefallda generalakten rörande konventionsmodellerna om respektive förlikning, skiljedom i eller rättsligt avgörande av rättstvister samt skiljedom i intressetvister och andra allmänna bestämmelser, till stor utsträckning är ett resultat av Uppsalarektorns ansträngningar.

I samband med detta bör nämnas, att år 1928 den svenska representanten i sina yttranden både vid plenarsessionerna och i första utskottet framhöll önskvärdheten av att rådet skänkte sitt stöd åt skiljedomstanken jämväl i den visserligen indirekta men effektiva form, som bestode i att av den fasta mellanfolkliga domstolen begära rådgivande uttalanden rörande varje uppkommande rättstvist.<sup>1</sup>

Icke endast med avseende på rådgivande yttrande utan även beträffande hela frågan om revision av den fasta domstolens stadga ha svenskarna visat intresse.<sup>2</sup> Detta har i samma grad varit fallet i fråga om de föreslagna förändringarna i sekretariatet<sup>3</sup> och om anpassningen av förbundsakten efter Kellogspaktens förbud mot krig. I den senare punkten, med avseende särskilt å de föreslagna sanktionerna, framhöll friherre Marks von Würtemberg 1929, att deras utsträckande att gälla anfallskrig kunde komma att sätta förbundet på alltför hårda prov.<sup>4</sup> Vid 1930 års församling fullföljde professor Undén samma tankegång, när han i juridiska utskottet i ett längre anförande utvecklade svenska regeringens synpunkter i denna fråga. Han förklarade, att den svenska regeringen var beredd att i förbundsakten inskriva Kellogspaktens krigsförbud, men på så sätt att sanktionsförpliktelseerna icke skärpas just i de fall, då svårigheterna att tillämpa sanktionerna äro störst, d. v. s. då rådets medlemmar äro av olika meningar rörande tvistens lösning, samt beträffande de provisoriska åtgärder, som böra vidtagas för att bevara freden.

I ovanstående undersökning har ett försök gjorts att sammanfatta några av Sveriges mera betydande insatser för fredens vid-

<sup>1</sup> *U. NF.*, 1928, 15, 22—25.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 21—22; 1929, 25 ff.; och förf:s anteckningar i Genève 1930.

<sup>3</sup> Se N. Liliequists artikel i *Svensk tidskrift*, 1928, 477 ff., i vilken framhålls, att Sveriges ställning i denna fråga var av avgörande betydelse.

<sup>4</sup> *U. NF.*, 1929, 42—43.

makthållande genom de nya organ, som för detta ändamål skapades efter världskrigets slut. Den betydelsefulla roll, de svenska delegaterna spelat i Genève i fråga om Nationernas förbunds ekonomiska, sociala och andra verksamhetsområden, har icke behandlats, i det förf. föredragit att inskränka sig till de politiska och juridiska synpunkterna.

Som avslutning skulle kunna framhållas, att Sverige under sitt deltagande i Genève har intagit en kritisk ståndpunkt och i detta avseende förmodligen endast haft sin like i Schweiz, vars framstående representant herr Motta alltid varit redo att giva uttryck åt sunda och genomtänkta synpunkter på den föreliggande situationen. Den svenska kritiken har ofta riktats gentemot de talrika fall,<sup>1</sup> då viktiga beslut fattats utanför förbundsorganens ordinarie möten. Jag vill härmed icke hava sagt, att de oceremoniella sammankomster, som äro vanliga på Bavaria och andra berömda restauranger och vinstugor, icke mången gång åvägabringa lika mycket ömsesidig förståelse bland Europas och världens statsmän som församlingens mera formella sessioner, vilka ändå måste taga hänsyn till publiken. Ehuru diplomaten på grund av hela sin natur till en viss grad måste vara »hemlig», ha emellertid de senare åren erbjudit alltför många vittnesbörd om den »gamla diplomatiens» sätt att arbeta medelst hemliga kanaler trots de talrika beslut, som fattats till förmån för full och fri offentlighet. Därför är kritik nödvändig, och när den kommer från sådana män som Branting, Undén och schweizaren Motta liksom från några av de norska och danska delegaterna, tjänar den det höga syfte, för vilket förbundet grundades.

Sverige och Skandinavien ha också ofta riktat uppmärksamheten på det faktum, att man tog för stor hänsyn till mindre och oväsentliga saker och i stället försummade viktigare frågor. Gång på gång ha de nordiska delegaterna hävdad, att sådana frågor som sanktionerna, vare sig de ekonomiska eller andra, mycket väl kunnat vila, medan det mera fundamentala problemet om förhindrandet av krig, snarare än bestraffandet av en angripare, är den vitala fråga, som kräver behandling. De ha gått in för ett stärkande av de i förbundsakten föreskrivna organen i stället för att

<sup>1</sup> Pressrepresentanter och andra, som bevistat alla eller de flesta av förbundets sessioner alltsedan dess begynnelse, sade att detta är den ovannämnda tendensen var mer än vanligt dominerande.

söka införa nya metoder, innan de redan befintliga fått tillfälle att visa sin lämplighet. Det var med tanke på detta, som Sverige motsatte sig Genèveprotokollet och helt nyligen ifrågasatte Kelloggspakten. Och denna ståndpunkt har för icke länge sedan antagits av andra länder, vilket klarast framgår av Arthur Hendersons huvudanförande, denne man, som allt mer och mer börjar få anseende som den dugligaste utrikesminister, Storbritannien haft på länge. Vid församlingens fjärde plenarsammanträde detta år fällde han ett yttrande, vilket gav anledning till mer eftertanke än de flesta uttalanden under 1930 års förbundssession. »När det gäller att antaga nya organ, vilka äro avsedda att fullborda eller stärka förbundsmaskineriet i säkerhetsfrågan, skola vi inflika det villkoret, att vårt accepterande av sådana åtgärder skall bliva effektivt först när, å andra sidan, avrustningen har upphört att vara endast en fras och blivit en realitet». Jag skulle vilja säga att detta, ehuru kanske icke i så positiv form, är Sveriges ståndpunkt, icke blott med avseende på avrustningen men även i fråga om de andra problem, jag berört i denna uppsats. Sveriges önskan har varit, att församlingen, rådet och förbundets övriga organ skola intaga en ledande ställning i världspolitiken och fullfölja sin främsta plikt, fredens upprätthållande.

Under det sista decenniet har den svenska utrikespolitiken, ehuru den måhända icke varit så aktiv som på några håll åstundats,<sup>1</sup> präglats av en önskan att verka för fred. Genom Nationernas förbund, genom sina till grannstaterna utsträckta strävanden, stundom även med uppoffrande av några av sina huvudprinciper, har Sverige kunnat medverka till detta syfte. Genom att lägga vikt vid de organ, som redan skapats, genom att gå i spetsen för befrämjandet av tvistens fredliga biläggande genom förliknings- och skiljedomsavtal, genom att arbeta för en fullständigare kodifikation av den internationella verksamhetens grundsatser, och genom ett oförskräckt och opartiskt oberoende i sina handlingar har Sverige intagit en ställning, vilken har väckt beundran i många delar av världen.

<sup>1</sup> Se t. ex. Rütger Esséns lilla bok, *Sverige, Östersjön och Östersjöpolitiken*, Stockholm 1930.



## HAAGKONFERENSEN FÖR DEN INTERNATIONELLA RÄTTENS KODIFIKATION

AV ARKIVÄRIEN D:R TORSTEN GIHL, STOCKHOLM

Den inom Nationernas Förbund på svenskt initiativ upptagna frågan om den internationella rättens kodifikation hade efter en förberedande behandling inom en expertkommitté under ordförandeskap av landshövding Hj. Haumarskjöld 1927 avancerat så långt, att förbunds församlingen detta år kunde besluta, att en internationell konferens skulle sammankallas för behandling av trenne ämnen, nämligen medborgarrätt, territorialvatten och staternas ansvarighet för skada, som å deras territorium vållats utlänningars person eller egendom. Efter ett omfattande utredningsarbete av en ny, för förberedande av konferensen tillsatt kommitté, utfärdade förbundsrådet i september 1929 till såväl förbundets medlemsstater som ett flertal utanför förbundet stående staters regeringar inbjudan att låta sig representera vid den första internationella konferensen för den internationella rättens kodifikation, vilken skulle sammanträda i Haag i mars 1930, och vid vilken de tre nyssnämnda ämnena skulle behandlas.

Konferensen öppnades den 13 mars 1930 under ordförandeskap av holländaren, förre ministerpresidenten Heemskerk, och avslutades den 12 påföljande månad. I och för behandling av de olika ämnena fördelade sig konferensen på trenne kommissioner. Sverige företrädde i 1:sta kommissionen (medborgarrätt) av utrikesrådet Malmar, i 2:dra kommissionen (territorialvatten) av envoyén Sjöborg och i 3:dje kommissionen (staternas ansvarighet) av envoyén Adlercreutz.

Endast i fråga om *medborgarrätten* ledde konferensens arbete till positiva resultat, och även dessa hade en tämligen begränsad räckvidd. Det var från början klart, att det skulle stöta på oöverstigliga hinder att genomföra för alla länder gemensamma regler angående förvärv och förlust av medborgarskap, varigenom de för

närvarande ganska talrika fallen av dubbelt medborgarskap och medborgarskapslöshet skulle kunna undvikas. Motsättningarna mellan olika staters rättsregler på detta område, vilka dels bero på olikheten av inom respektive länder sedan gammalt hävdvunna principer (*ius sanguinis* och *ius soli*) dels även på stridiga politiska intressen, äro alltför betydande, för att en fullständig internationell reglering av dessa frågor skall kunna åstadkommas. Den *konvention angående vissa frågor rörande konflikter mellan olika medborgarskapslagar*, som blev det viktigaste resultatet av konferensens arbete, fastslår i sin första artikel, att det tillkommer varje stat att genom sin inre lagstiftning bestämma, vilka som skola anses som dess medborgare; denna lagstiftning skall erkännas av övriga stater, för så vitt den överensstämmer med bestående internationella överenskommelser, internationell sedvana och de rättsgrundsatser med avseende på medborgarskap, som äro allmänt erkända. Frågån, huruvida en person äger medborgarskap i en viss stat, skall, enligt andra artikeln, bedömas efter denna stats lagstiftning. Dessa bestämmelser äro tydligen icke av natur att utesluta dubbelt medborgarskap och medborgarskapslöshet, och icke heller uteslutes möjligheten av dubbelt medborgarskap därigenom, att det enligt art. 6 under vissa förutsättningar skall stå fritt för en person, som utan sina egna åtgöranden blivit medborgare i två stater, att avstå från ettdera av dessa medborgarskap. Frågan blir då, huru en person, som är medborgare i två stater, skall betraktas i en tredje stat. Denna fråga löstes i art. 5 med vissa förbehåll på så sätt, att antingen hans fasta och huvudsakliga boningsort eller andra omständigheter, som utvisa hans närmare faktiska anknytning till en av de båda ifrågavarande staterna, skall vara avgörande. Åtskilliga bestämmelser, åsyftande att förekomma uppkomsten av medborgarskapslöshet, infördes även i konventionen, bl. a. i fråga om barn, vilkas föräldrar genom naturalisation förvärva nytt medborgarskap (art. 13), barn utan kända föräldrar (art. 14) samt barn till föräldrar utan nationalitet (art. 15), samt — i art. 17 — för det fall, att förlust av medborgarskap skulle kunna bli följden av adoption. Samma syfte tjäna vissa av de bestämmelser, som infördes angående den på senare tid mycket uppmärksammade frågan om gift kvinnas medborgarskap. I art. 8 och 9 stadgas sålunda, att om en kvinna

enligt sitt hemlands lag skulle förlora sitt medborgarskap genom sitt gifte med en utlänning eller därigenom, att hennes make under äktenskapet växlar nationalitet, skall sagda verkan icke inträda, för så vitt hon icke förvärfvar medborgarskap i sin makes hemland, respektive i det land, där maken förvärvat sitt nya medborgarskap. Vidare stadgas i art. 10 att om maken under äktenskap genom naturalisation förvärfvar nytt medborgarskap, skall detta icke medföra ändring av hustruns medborgarskap utan hennes samtycke.

Några av de i kap. IV (art. 18 ff.) av konventionen intagna allmänna bestämmelserna torde vara av principiellt intresse med hänsyn till kodifikationsarbetets syfte och innebörd. I art. 18 säges, att de kontraherande makterna förbinda sig att i förhållande sig emellan tillämpa konventionens principer och regler, men att införandet av sagda principer och regler i konventionen icke på något sätt prejudicerar frågan, huruvida desamma utgöra redan gällande folkrätt eller icke; vidare säges det vara underförstått, att alla frågor, som icke blivit föremål för bestämmelser i konventionen, fortfarande skola vara reglerade av folkrättens regler och principer. Frågan, i vad mån konventionens regler äro identiska med den allmänna folkrättens, lämnas sålunda öppen, och det förutsättes, att folkrättsliga regler angående medborgarrätt finnas vid sidan av konventionens bestämmelser. Om någon *kodifikation* av folkrätten i ordets egentliga mening är det alltså icke fråga. Haagkonventionen ang. medborgarskap intager i detta hänseende samma ståndpunkt som 1899 och 1907 års Haagkonventioner angående krigets lagar. — Enligt art. 19 skall konventionen icke verka ändring i mellan de kontraherande makterna slutna överenskommelser i medborgarrättsfrågor. I art. 20 medges en vidsträckt rätt att vid konventionens antagande göra reservationer mot dess särskilda bestämmelser. Art. 27 innehåller bestämmelser om en eventuell revision av konventionen. Från 1 januari 1936 skall varje medlem av Nationernas Förbund och varje till förbundet icke ansluten stat, i förhållande till vilken konventionen är gällande, kunna till Nationernas Förbunds generalsekreterare rikta en begäran om revision av hela konventionen eller vissa av dess bestämmelser; om denna begäran vinner stöd av minst nio andra förbundsstater eller till konventionen anslutna stater, skall förbundsrådet, efter att ha rådfört sig med de

till första kodifikationskonferensen inbjudna staterna, avgöra, huruvida en särskild konferens för konventionens revision bör sammankallas, eller om frågan bör uppföras på programmet för nästa kodifikationskonferens. Enligt samma artikel ha de kontraherande makterna överenskommit, att i händelse av konventionens revision den nya konventionen skall kunna föreskriva, att i och med densammas ikraftträdande den gamla konventionen eller vissa av dess bestämmelser skola upphöra att gälla i förhållande till alla till den gamla konventionen anslutna stater. Genom sistnämnda bestämmelse har man funnit ett sätt att lösa den ofta ganska invecklade frågan om förhållandet mellan en tidigare och en senare kollektiv internationell överenskommelse i samma ämne. — Enligt art. 28 skall konventionen vara uppsägbar.

Jämte konventionen antog konferensen trenne *protokoll* avseende medborgarskap och därmed sammanhängande frågor: *ett protokoll angående värnpliktskyldighetens fullgörande i vissa fall av dubbelt medborgarskap, ett protokoll angående ett särskilt fall av medborgarskapslöshet, och ett särskilt protokoll angående medborgarskapslöshet* (avseende behandlingen i vissa fall av personer utan medborgarskap, vilka på grund av sjukdom eller andra orsaker äro ur stånd att försörja sig eller vilka dömts till minst en månads fängelsestraff). Med hänsyn till att frågorna angående dubbelt medborgarskap och medborgarskapslöshet genom konventionen icke erhållit någon fullständig lösning, beslöt konferensen att uttala åtskilliga »önskemål» («voeux»), gående ut på bl. a., att staterna i sin lagstiftning angående medborgarrätt borde eftersträva att så mycket som möjligt förekomma uppkomsten av dubbelt medborgarskap och medborgarskapslöshet.

Konventionen tillgodosåg icke de från vissa håll framställda yrkandena om full jämlikhet mellan könen i medborgarskapshänseende. Emellertid beslöt konferensen för att i någon mån tillmötesgå dessa yrkanden att uttala ett önskemål, att regeringarna skulle undersöka möjligheten av att i sin lagstiftning införa grundsatsen om jämlikhet mellan könen i avseende på medborgarskap, varvid barnens intresse i synnerhet borde tagas i betraktande, och att regeringarna särskilt borde undersöka möjligheten av att införa sådana bestämmelser, att i princip kvinnans medborgarskap icke utan hen-

nes eget medgivande kommer att ändras endast som följd av giftermål eller som följd av ändring i mannens medborgarskap.

Redan av de svar, som av regeringarna avgivits på det av kommittén för förberedande av konferensen utsända frågeformuläret, hade det framgått, att lösningen av vissa av de med *territorialvattensfrågan* sammanhängande spörsmålen skulle möta betydande svårigheter. Starkt divergerande uppfattningar hade nämligen uttalats i nästan alla de frågor, som rörde territorialvattnets utsträckning, såväl angående det yttre territorialvattnets vidd som angående utgångspunkten för dess beräkning. Däremot framträdde inga alltför väsentliga meningsskiljaktigheter i fråga om territorialvattnets rättsliga natur, förhållandet mellan strandstatens och främmande fartygs rättigheter o. s. v. Detta utgångsläge kom även att bli bestämmande för 2:dra kommissionens arbete och dess resultat. Redan vid den inledande generaldebatten visade sig, att nära nog fullständig enighet rådde om sådana satsar, som att strandstaten äger suveränitet över territorialvattnet, att främmande fartyg äga rätt till »oskadlig genomfart» (»passage inoffensif») genom det samma etc. Däremot framträdde starka motsatser i fråga om territorialvattnets utsträckning, i det att särskilt representanterna för vissa stormakter (Storbritannien, Japan) yrkade på tremilsgränsens erkännande som allmän regel, under det att representanterna för ett stort antal andra makter yrkade på vidare gränser för territorialvattnet; sålunda yrkade Italiens m. fl. sydeuropeiska makters representanter på en sexmilsgräns, och Sveriges och Norges representanter framhöllo, att den skandinaviska fyramilsgränsen var äldre än tremilsgränsen, och att det icke fanns något skäl, varför den förra skulle vika för den senare, då den motsvarade de nordiska staternas behov. Vidlyftiga debatter ägnades emellertid åt frågorna om territorialvattnets rättsliga ställning och därmed sammanhängande spörsmål, varefter det överlämnades åt en subkommitté att formulera de artiklar rörande dessa ämnen, som skulle ingå i den blivande konventionen. Sedan mycken tid sålunda förspillts på dessa frågor, varom i själva verket mycket ringa meningsskiljaktighet i sak förelåg, var man sent omsider redo att till mera ingående behandling upptaga frågorna om territorialvattnets utsträckning, av vilkas lösning konventionens öde väsentligen var beroende. Man

undansköt dock i det längsta själva huvudfrågan, regeln om det yttre territorialvattnets utsträckning, och upptog först till behandling en specialfråga rörande utgångspunkten för territorialgränsens beräkning, frågan om de s. k. »historiska bukterna» — bukter, som enligt en på vissa håll inom doktrinen omfattad åsikt skulle skilja sig från de övriga därutinnan, att de utan avseende på bredden få anses vara i sin helhet innefattade i strandstatens territorium och följaktligen tagas till utgångspunkt för territorialvattnets beräkning. Här bröto sig åsikterna starkt mot varandra. Storbritanniens och Japans representanter gjorde gällande, att en dylik beräkning av territorialvattnet utgjorde ett undantagsförhållande, som förutsatte erkännande från andra makters sida samt bevisning från strandstatens sida om gammal hävd eller andra omständigheter, som kunde stödja dess anspråk. Från andra håll, särskilt av Sveriges och Förenta Staternas representanter, bestreds varje särskild bevisskyldighet för strandstaten med avseende på dessa anspråk. Den svenske representanten, envoyén Sjöborg, framhöll, att begreppet »historisk bukt» förutsatte tillvaron av en allmän folkrättslig regel, enligt vilken en maximividd vore fastslagen för territoriella bukter; någon dylik regel existerade emellertid icke; de, som i likhet med Storbritanniens representant gjorde gällande, att nationella vatten av större utsträckning betecknade ett undantagsförhållande, för vars existens strandstaten vore bevisskyldig, gjorde sig följaktligen skyldiga till en »petitio principii». Förenta Staternas delegation hade framlagt ett förslag till tilläggsartiklar till den blivande konventionen, bl. a. innehållande följande bestämmelser: »De vattenområden, under namn av bukter, havsarmar, sund eller vad annat namn som helst, som varit under strandstatens herravälde såsom utgörande delar av dess inre territorialvatten, skola fortfara att betraktas som delar därav. Kartor, utvisande gränslinjer mellan inre och yttre territorialvatten skola delgivas övriga till konventionen anslutna stater.» Syftet med detta amendementsförslag var att hela frågan om »inre territorialvatten» («eaux intérieures» eller »eaux nationales») skulle lämnas vid »status quo»; de vattenområden, som enligt nu gällande folkrätt vore att anse som »eaux nationales» (och härunder kunde enligt det amerikanska förslagets formulering innefattas icke blott bukter, utan även andra inre vatten, t. ex. i skärgårdar), skulle

fortfarande så förbliva; i händelse strandstatens ståndpunkt i detta avseende vore bestridd från andra staters sida, skulle tvister lösas i enlighet med vad som kunde framgå av nu gällande folkrätt, utan hänsyn till några nya regler om maximividden för territoriella bukter eller dylikt. I enlighet härmed kritiserade den amerikanske representanten starkt begreppet »historisk bukt» och bestred kategoriskt varje särskild bevisskyldighet för strandstaten med avseende på rätten till »inre territorialvatten». Under debattens fortsättning medgav den engelske representanten, att den kritik, som riktats mot begreppet »historisk bukt», var ganska berättigad, och uttalade även, att de nordiska ländernas kuster föredde säregna förhållanden, till vilka hänsyn måste tagas. Något verkligt närmande mellan de stridiga ståndpunkterna skedde emellertid icke. Sedan kommissionen därefter diskuterat frågan om territorialgränsens beräkning i sund, hänvisades hela komplexet av frågor rörande utgångspunkten för det yttre territorialvattnets beräkning till en särskild subkommitté.

Först sedan förhandlingarna fortgått tämligen långt framemot det för konferensens avslutning fastställda datum, upptog 2:dra kommissionen till behandling den fundamentala frågan om det yttre territorialvattnets utsträckning, som för övrigt avsevärt komplicerades därigenom, att den förknippades med frågan om införande av en zon utanför territorialgränsen (»zone contiguë»), inom vilken strandstaten skulle äga att utöva allehanda rättigheter (tullkontroll, eventuellt även vidtagande av åtgärder för statens »säkerhet» m. fl. rättigheter av tämligen obestämd omfattning). För att bringa klarhet i läget företogs den 3 april utan föregående diskussion i själva sakfrågan ett slags öppen omröstning på så sätt, att delegationerna i tur och ordning avgåvo kortfattade förklaringar över sina ståndpunkter. Resultatet härav blev, att 18 stater uttalade sig för en tremilsgräns, nämligen Australien, Belgien, Canada, Danmark, Egypten, Estland, Frankrike, Förenta Staterna, Grekland, Indien, Irland, Japan, Kina, Nederländerna, Polen, Storbritannien, Sydafrika och Tyskland; Chile förklarade sig för tre mil med »zone contiguë» eller sex mil utan dylik zon; i övrigt uttalade sig 12 stater för sexmilsgräns, nämligen Brasilien, Columbia, Cuba, Italien, Jugoslavien, Lettland, Persien, Portugal, Rumänien, Spanien, Turkiet och

Uruguay; fyra stater, nämligen Finland, Island, Norge och Sverige, uttalade sig för en fyramilsgräns. Härvid är dock att märka, att åtskilliga av de stater, som röstade för tremilsgränsen, ingalunda avsågo att rösta för denna gräns såsom obligatorisk för alla stater; åtminstone Nederländerna och Grekland voro, såsom framgick av vid andra tillfällen avgivna förklaringar, villiga att medgiva vidsträcktare gränser åt andra stater, ehuru de för egen del åtnöjde sig med en utsträckning av tremil för sina territorialvatten. Vidare betingades makternas ståndpunktstagande i många fall av frågan om »la zone contiguë»; åtskilliga av de makter, som röstade för tremilsgränsen, t. ex. Frankrike och Polen, gjorde detta under den uttryckliga förutsättningen, att en »zone contiguë» medgavs, under det att å andra sidan vissa av de makter, som uttalat sig för en vidare territorialgräns, t. ex. Finland och Lettland, voro så starkt intresserade av frågan om »zone contiguë», att de eventuellt voro villiga att åtnöja sig med en tremilsgräns, om de erhöle en dylik zon, som vore tillräckligt vidsträckt och medförde tillräckligt omfattande rättigheter för strandstaten. Emellertid väckte tanken på upprättande av en »zone contiguë» starkt motstånd på åtskilliga håll, bl. a. hos Storbritannien, de brittiska dominions och Japan. Det torde också kunna starkt ifrågasättas, om icke upprättandet av en dylik zon skulle för strandstaten medfört större nackdelar än fördelar. Den något obestämda karaktären av de därmed förenade befogenheterna, vilka strandstaten skulle vara berättigad, men ej skyldig att utöva, kan innebära en ständig källa till konflikter, och för så vitt regeln om »la zone contiguë» ej accepteras av alla stater, kan dess effekt, såsom erfarenheterna från Helsingforskonventionens tillämpning visa, lätt elimineras därigenom, att de fartyg, som avse att bryta mot strandstatens bestämmelser t. ex. om spritsmuggling, uppträda under de länders flaggor, som ej accepterat regeln i fråga.

Diskussionen om territorialvattnets utsträckning fortsattes den 5 april, varvid delegationerna hade tillfälle att mera utförligt motivera sina ståndpunkter. Den svenske representanten utvecklade skälen för att Sverige måste fasthålla vid sin historiska fyramilsgräns; denna gräns är nödvändig som neutralitetsgräns emedan den svenska kustens beskaffenhet gör det omöjligt för fartyg att passera



utmed densamma innanför territorialgränsen, om denna går närmare kusten än fyra nautiska mil. Som huvudmotståndare mot fastställandet av en för alla stater obligatorisk tremilsgräns framträdde vidare Italiens och Portugals representanter, vilka båda med mycken skärpa kritiserade tremilsgränsens anspråk på företräde framför övriga gränser. Som försvarare av tremilsregelns fastställande som obligatorisk framträdde egentligen endast Storbritanniens representant; hans huvudargument var, att tremilsregeln omfattades av stater, som tillsammans förfogade över närmare 80 procent av världstonnaget. Debatten efterlämnade intrycket, att makterna i stort sett kvarstodo vid sina tidigare positioner, och att således ingen avgörande majoritet fanns vare sig för eller mot tremilsregelns fastställande som allmän regel för det yttre territorialvattnets utsträckning.

I denna situation nödgades 2:dra kommissionen uppgiva tanken på att åstadkomma en konvention i territorialvattensfrågan. Man fick åtnöja sig med att antaga en rapport, innehållande ett referat av vad som under underkommissionens arbete förekommit, och till vilken som bilagor fogades 1) ett antal artiklar angående territorialvattnets rättsliga ställning (*»le régime juridique des eaux territoriales»*), vilka utarbetats av den s. k. juridiska subkommittén), 2) några av 2:dra (*»tekniska»*) subkommittén utarbetade artiklar angående baslinjen för territorialvattnets beräkning etc., vilka aldrig behandlats i kommissionens plenum, och som därför betecknades som *»2:dra subkommitténs rapport»*; 3) protokollet över kommissionens sammanträde den 3 april, vid vilket delegationerna avgivit förklaringar över sin ståndpunkt i fråga om territorialvattnets utsträckning; 4) en av kommissionen beslutad resolution angående kodifikationsarbetets fortsättande. Genom denna resolution, som sedermera antogs av konferensen, anmodades Nationernas Förbunds råd bl. a. att till regeringarnas kännedom bringa de nyssnämnda artiklarna angående territorialvattnets rättsliga ställning, vilka sådes ha provisoriskt godkänts för att ingå som en del i en konvention angående territorialvattensfrågan i dess helhet, samt att, så snart det syntes lämpligt, sammankalla en ny konferens för avslutande av en konvention antingen om territorialvattensfrågan i dess helhet

eller, om det syntes önskvärt, endast avseende frågan om territorialvattnets rättsliga ställning.

Resultaten av konferensens arbete med avseende på territorialvattensfrågan föreligga således endast i form av den av 2:dra kommissionen antagna rapporten, som ger en överblick över frågans nuvarande läge, samt i de därtill fogade bilagorna. Vad beträffar artiklarna angående territorialvattnets rättsställning, som även bifogades den av konferensen antagna resolutionen, framhålles i rapporten, att de i många fall hava karaktären av kompromisser, som godtagits under den uttryckliga förutsättningen, att en överenskommelse om territorialvattnets utsträckning skulle komma till stånd. De såsom 2:dra subkommitténs rapport rubricerade artiklarna angående utgångspunkten för det yttre territorialvattnets beräkning blevo icke ens behandlade i kommissionens plenum. Det är tydligt, att dessa äktstycken icke äro på något sätt internationellrättsligt bindande; de kunna icke ens åberopas såsom uttryck för konferensens eller de däri deltagande makternas uppfattning om den internationella rättens nuvarande innehåll. Beträffande de däri innefattade bestämmelserna må därför endast i korthet nämnas, att artiklarna om territorialvattnets rättsställning upptaga principerna, att strandstaten äger suveränitet över territorialvattnet, samt att främmande fartyg äga rätt till »oskadlig genomfart» («*passage in-offensif*») genom territorialvattnet, vilken genomfartsrätt närmare definieras, varvid särskilda bestämmelser givas för örlogsfartyg och för övriga fartyg; vidare upptaga dessa artiklar bestämmelser om strandstatens jurisdiktion över främmande fartyg, som passera genom dess territorialvatten, vilka bestämmelser dock icke avse att reglera kompetenskonflikter mellan strandstatens och flaggstatens domstolar, utan att med hänsyn till sjöfartens intresse av en fri och obehindrad genomfart stadga vissa inskränkningar i strandstatens rätt att vidtaga åtgärder mot dylika fartyg i och för utövningen av sin civila eller kriminella jurisdiktion. Vidare givas regler angående rätten att ut på det fria havet förfölja främmande fartyg, som inom territorialvattnet gjort sig skyldiga till överträdelser av strandstatens lagar och förordningar («*le droit de poursuite*»). Med avseende på de i 2:dra subkommitténs rapport innefattade förslagen angående utgångspunkten för det yttre territorialvattnets beräkning

må framhållas, att ett av dessa förslag gick ut på antagandet av en maximividd av 10 nautiska mil för baslinjen vid bukter; av de till förslaget fogade anmärkningarna framgår dock tydligt, att detta förslag icke avsåg att kodifiera redan gällande rätt, utan att införa en ny regel. Icke från något håll gjordes under konferensen gällande, att regeln om en maximividd av 10 nautiska mil för de bukter, som må anses vara i sin helhet innefattade i strandstatens territorium, redan vore gällande inom folkrätten. Med subkommitténs förslag bör sammanställas ett uttalande i rapporten av följande lydelse: »En svårighet, som kommissionen mött vid undersökningen av åtskilliga punkter på dess program är följande: fastställandet av allmänna regler i detta ämne måste oundvikligen, teoretiskt sett, leda till en förändring av det bestående rättsläget för vissa vattenområden. Det är nästan överflödigt att i detta sammanhang nämna de s. k. historiska buktarna; problemet är för övrigt icke begränsat till endast buktarna, utan föreligger även i fråga om andra slag av vattenområden. Kodifikationsarbetet kan icke medföra någon inskränkning i de rättigheter, som vissa stater kunna äga över vissa delar av det angränsande havet. Ingen bestämmelse i denna rapport eller dess bilagor får tolkas i sådan riktning. Å andra sidan måste man erkänna, att det, för att uppnå noggranna och konkreta resultat, blir nödvändigt att bestämma och definiera dessa rättigheter. Kommissionen döljer icke för sig, att kodifikationsarbetet också i detta avseende måste möta vissa svårigheter.» — I fråga om subkommitténs förslag må endast tilläggas, att regeln om 10-mils baslinjen även upptogs beträffande ögrupper.

Det tredje ämnet för konferensens överläggningar, *staternas ansvarighet för skador, som å deras territorium vållas utlänningars person eller egendom*, visade sig erbjuda ännu större svårigheter, när det gällde att nå fram till positiva resultat, än något av de övriga ämnena. Såsom utgångspunkter för diskussionen förelåg ett av förberedande kommittén utarbetat utkast till regler angående de fall, då internationellt ansvar för staten inträder för skador, som inom dess område vållats utlänningar genom statens, dess myndigheters eller domstolars åtgärder eller försummelser; i stort sett torde dessa regler icke sträckt sig längre än de, som redan torde varit tämligen allmänt antagna inom doktrinen och många gånger

tillämpats av internationella skiljedomstolar. Inom tredje kommissionen konstaterades nu så gott som fullständig enighet om några mycket allmänna principer, såsom att staten är folkrättsligt ansvarig för sina olika organs handlingar, att ansvarigheten innebär skadeståndsskyldighet, etc. Då reglerna skulle närmare utformas, visade det sig emellertid, att besluten kunde fattas endast med svag majoritet, och att två grupper av stater bildats, mellan vilka starka motsättningar gjorde sig gällande. Minoritetsgruppen, huvudsakligen bestående av ett antal sydamerikanska samt sydöst- och öst-europeiska stater, vände sig särskilt mot, att vissa av de föreslagna reglerna skulle giva utlänningar en bättre rättsställning än landets egna medborgare, och ville icke medgiva statlig ansvarighet för sådan behandling av utlänningar, som icke vore sämre än den, som komme inlänningarna till del. Då det visade sig omöjligt att utjämna dessa motsättningar, nödgades konferensen i sin slutakt meddela, att den kommission, som haft frågan om statens ansvarighet till behandling, icke kunnat avsluta studiet av frågan och därför icke heller kunnat för konferensen framlägga något resultat av sina överläggningar.

De positiva resultaten av den första internationella konferensen för folkrättens kodifikation blevo onekligen ganska obetydliga och närmast ägnade att framkalla besvikelse. Emellertid kan ju understundom även ett negativt resultat bidra till att föra en fråga framåt. Sålunda kan man hoppas, att utsikterna för en lösning av territorialvattensfrågan under hänsynstagande till de olika staternas bestående rättigheter och befogade intressen hava ljusnat, sedan oriktigheten av det från ett fåtal regeringars sida framförda påståendet, att tremilsregeln redan vore allmänt erkänd inom folkrätten, blivit på det mest otvetydiga sätt ådagalagd. Men i andra fall kan det negativa resultatet betyda ett steg tillbaka. Redan under den tidigare behandlingen av kodifikationsfrågan inom Nationernas Förbund framträdde på vissa håll farhågor för att kodifikationen skulle försvaga giltigheten av bestående folkrättsliga regler, i det att regler, som i egenskap av sedvanerättsliga erkänts tillhöra den allmänna folkrätten, genom att innefattas i en konvention kunde komma att uppfattas som partikulärrättsliga och följaktligen endast bindande för de makter, som anslöte sig till konventionen. Risken för att de

därav intresserade staterna skola kunna bestrida giltigheten av vissa dylika folkrättsregler — t. ex. i fråga om staternas ansvarighet — blir måhända ännu större, sedan det misslyckats för en allmän internationell konferens att innefatta dessa regler i en konvention. I så fall kan kodifikationsförsöket betyda en direkt tillbakagång av den internationella rätten på detta område.

Emellertid gjorde konferensen även i form av »önskemål» (voeux) vissa uttalanden om kodifikationsarbetets fullföljande. Dessa gingo ut på 1) att de särskilda staterna vid avslutande av partikulära överenskommelser borde i största möjliga mån låta sig ledas av konferensens uttalanden; 2) att internationella och nationella vetenskapliga sammanslutningar skulle underkasta den internationella rättens viktigaste frågor ett fortsatt studium; 3) att det kodifikationsarbete, som bedrevs å ena sidan inom Nationernas Förbund och å andra sidan av de panamerikanska konferenserna måtte fullföljas i det största samförstånd; 4) att förarbetena för nästa kodifikationskonferens måtte verkställas så god tid i förväg, att konferensen kunde arbeta med erforderlig auktoritet och snabbhet, i vilket syfte föreslogs, att den kommitté, som hade att utvälja de för kodifikation avsedda ämnena, skulle avgiva ett motiverat förslag, på grund varav, sedan regeringarnas utlåtanden inhämtats, förbundsrådet skulle upprätta en lista över ämnen, vilka skulle underkastas ett mera ingående studium, att vidare över vart och ett av de på denna lista upptagna ämnena ett konventionsförslag skulle utarbetas av ett därför lämpat organ, att regeringarnas yttranden över dessa konventionsförslag skulle inhämtas, att de inkomna yttrandena skulle delgivas samtliga regeringar, vilka skulle anmodas att uttala ej mindre sin uppfattning om lämpligheten av att upptaga konventionsförslagen till behandling vid en konferens än även de anmärkningar, vartill de övriga regeringarnas yttranden över konventionsförslagen kunde föranleda, samt att rådet därefter skulle på konferensens program uppföra de ämnen, som vunnit uttryckligt godkännande av en mycket stor majoritet bland de stater, som skulle delta i konferensen.

Genom den föreslagna tämligen invecklade proceduren avsåg man tydligen att skapa betryggande garantier för att endast sådana ämnen skulle upptagas till behandling vid kodifikationskonferen-

serna, som verkligen voro mogna för reglering på den internationella överenskommelsens väg. De mellan regeringarna eventuellt förefintliga meningsskiljaktigheterna skulle få tillfälle att komma till uttryck på det förberedande stadiet, framför allt i regeringarnas yttranden över de utarbetade konventionsförslagen, och det bleve onödigt att sammankomma vid en internationell konferens för att konstatera oenigheten. De ämnen, som icke befinnas mogna för behandling vid kodifikationskonferenserna, komma då att liksom förut regleras av den internationella sedvanerätten, vars innehåll i tvistiga fall torde i allt större utsträckning bli föremål för Haagdomstolens eller de internationella skiljedomstolarnas avgöranden. Sedan blir det en annan fråga, om det av konferensen föreslagna nya förfaringsättet är ägnat att utesluta de nyss antydda med kodifikationsarbetet förknippade riskerna. Om staterna på det förberedande stadiet avvisa ett av »det lämpliga organet» utarbetat kodifikationsförslag, kan ju detta medföra ett försvagande av de däri innefattade rättssatsernas auktoritet lika väl, som om de avvisa förslaget vid en konferens eller om de underlåta att ansluta sig till en av konferensen antagen konvention.

#### EFTERSKRIFT.

Sedan ovanstående skrivits, har frågan om folkrättens kodifikation varit föremål för behandling vid Nationernas Förbunds församlings möte i september 1930. Vid överläggningarna i församlingens första utskott voro de ledamöter, som yttrade sig i denna fråga, nämligen de colombianska, irländska, italienska, lettiska, nederländska och polska representanterna, ense om att, liksom från bl. a. svensk sida skett under den allmänna debatten, varna för att överdriva betydelsen av den första kodifikationskonferensens relativa misslyckande och betona nödvändigheten av att fortsätta kodifikationsarbetet. Förutom ett cubanskt resolutionsförslag, enligt vilket rådet skulle uppmanas att undersöka lämpligheten av att ånyo utreda frågan om kvinnans medborgarskap i och för nästa kodifikationskonferens, framlades från irländsk sida ett förslag till resolution som avsåg tillsättandet av en kommission med uppgift att

granska den första kodifikationskonferensens rekommendationer, föreslå åtgärder för underlättandet av kodifikationsarbetet och avgiva ett betänkande, avsett att underställas församlingen vid dess nästa möte. Vidare föreslogs av de brittiska, franska, grekiska, italienska och tyska representanterna gemensamt en resolution, enligt vilken församlingen vid ett framtida möte skulle pröva, på vad sätt kodifikationsarbetet bäst kunde fullföljas, och vari framhölls, att en åtskillnad uttryckligen borde göras mellan utvecklingen av den internationella sedvanerätten, som borde framväxa ur staternas praxis och den internationella jurisprudensen, å ena sidan och å den andra fastställandet, i av staterna frivilligt godtagna internationella konventioner, av bestämmelser inspirerade av sedvanerätten eller helt nya, som avse att reglera särskilda mellanfolkliga förhållanden, vilkas reglering genom allmän överenskommelse befinnes vara av omedelbar praktisk betydelse. Termen »kodifikation» borde tolkas som en uppgift av det senare slaget och, såsom Haag-konferensen visat, tillkomme det icke Nationernas Förbund eller av detta sammankallade konferenser att uppställa för staterna bindande grundsatser med anspråk på att dessa skola avses utgöra internationell sedvanerätt.

Med anledning av detta yrkande framställdes från svensk och norsk sida ett resolutionsförslag, som gick ut på att uppdraga åt rådet att låta utreda det lämpligaste sättet för kodifikationsarbetets fortsättande samt att besluta frågans uppförande på dagordningen för församlingens nästa möte. Enligt detta förslag gjordes icke samma principiella distinktion som i stormaktsförslaget men borde termen »kodifikation» tolkas på samma sätt, d. v. s. som fastställandet, i av staterna frivilligt godtagna internationella konventioner, av bestämmelser, inspirerade av den internationella sedvanerätten eller helt nya, som avse att reglera särskilda mellanfolkliga förhållanden, vilkas reglering genom allmän överenskommelse befinnes vara av omedelbar praktisk betydelse.

Dessa och ytterligare ett belgiskt och ett italienskt resolutionsförslag gjordes icke till föremål för en mera ingående diskussion men intogs i utskottets betänkande för att eventuellt framdeles återupptagas. Utskottet enade sig om ett resolutionsförslag, som icke innehöll några definitioner utan innebar, att församlingen skulle

inskränka sig till att uppskjuta frågan till nästa möte, varjämte staterna skulle uppmanas att, om de så önskade, inkomma med yttrande rörande de av Haagkonferensen framställda förslagen. Detta resolutionsförslag vann sedermera församlingens gillande. (Se *Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet. Nationernas förbunds elvte ordinarie möte i Genève 10 september—4 oktober 1930*, s. 33 ff.).

Den i Haag antagna konventionen angående lösande av vissa konflikter mellan olika medborgarskapslagar ävensom protokollet angående värnplikt i vissa fall av dubbelt medborgarskap undertecknades den 29 december 1930 av ombud för Sverige.



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Försök att »liberalisera» Förenta I sitt arbete »Amerikansk demokrati» har docenten Tingsten Staternas Högsta Domstol. skickligt belyst de ur många synpunkter starkt konservativa drag, som präglade Förenta Staternas författning. Redan genom sin egen- skap av världens äldsta existerande och måhända mest regida konsti- tution kunde Förenta Staternas författning synas ha kvalificerat sig för en i jämförelse med de flesta europeiska författningar tämligen höggradig konservatism. Ett synnerligen betydelsefullt led i den mur av konservativa garantier, med vilka Förenta Staternas författ- ning omger sig, utgör som bekant den federala Högsta Domstolens i författningen visserligen inte klart utsagda och alltjämt bestridda rätt att vägra tillämpa federala eller statliga lagar, om dessa i Hög- sta Domstolens ögon förete ett kränkande av den federala författ- ningen. Den »judiciella prövningsrätt», som denna befogenhet inne- bär, har, i den mån den har begagnats för annullering av lagar, som avsett reglerandet av nya och i konstitutionen inte påtänkta om- råden, onekligen kommit att verka som ett, delvis mycket effektivt skydd för Förenta Staternas författning i dess ursprungliga integri- tet. Trots de i nyare tid allt vanligare angreppen på Högsta Dom- stolen för mer eller mindre uppenbara utslag av konstitutionell »maktusurpation» och den stundom utförliga bevisföring, som fram- bragts för dessa måste man nog med Tingsten medge, att Högsta Domstolens konserverande attityd gentemot den federala och stat- liga lagstiftningen stämmer väl överens med hela det amerikanska statskickets byggnad. Till grund för detta ligger ju den naturrätts- liga uppfattningen om konstitutionen som ett för alla tider bin- dande samhällskontrakt.

Högsta Domstolens energiska hävdande av det i författningen nedlagda laissez-faire-systemet har som bekant stundom lett till häftiga sammandrabbningar med den socialreformatoriskt inriktade kongressen eller delstaternas representationer. Med stöd av den femte författningsändringen, där det för federationens del stadgas, att ingen skall berövas liv, egendom eller frihet utan »due process of law» och den fjortonde författningsändringen, där samma prin- cip hävdas gentemot staterna, har Högsta Domstolen under senare tid annullerat åtskilliga federala och statliga lagar, i vilka kongres- sen eller delstaternas legislaturer ha avsett att reglera vissa sociala förhållanden.

---

Bland de Högsta Domstols-utslag, som i senare tid i särskilt hög grad ha tjänat att skapa en mot domstolen riktad oppositionell atmosfär, kunna beträffande den federala lagstiftningen nämnas annullerandet av två lagar berörande barnarbete. Den ena antogs år 1916 av kongressen formellt i form av en lag för reglering av den mellanstatliga handeln men i realiteten förhindrande anställandet av barn under fjortön år i industrin. Det andra fallet rörde en år 1923 av kongressen antagen lag, i vilken en för Columbia-distriktet upprättad lönebyrå fick rätt att bestämma minimilöner för kvinnor och barn. I båda dessa fall ingrep Högsta Domstolen till förmån för den ohämmade kontraktfriheten och annullerade lagarna. Beträffande den statliga lagstiftningen ha även två fall i påfallande grad utmanat den mot Högsta Domstolens prövningsrätt kritiska opinionen. Det ena fallet rör en av staten New York antagen lag, som fixerade arbetstiden i bagerierna till tio timmar, och som av Högsta Domstolen förklarades ogiltig under hänvisning till »due Process»-bestämmelsen. Det andra rörde en av staten Kansas antagen fackföreningslag, som rönt samma öde.

Det är att märka, att man även på konservativt håll stundom tar avstånd från Högsta Domstolens i ovannämnda fyra fall avgivna utslag. En av Förenta Staternas främsta kännare av Högsta Domstolens historia, Charles Warren, medger till och med att domstolens här ovan citerade fyra utslag voro direkt felaktiga. Gentemot arbetaropinionens krav på att Högsta Domstolen skall berövas rätten att pröva lagars grundlagsenlighet kan Warren till försvar endast anför, att de fyra citerade utslagen utgöra en försvinnande minoritet bland de 564 mål av liknande karaktär, som under ifrågasvarande period ha dragits inför Högsta Domstolens prövning och gentemot vilka anklagelsen för felaktigt domslut — enligt Warrens uppfattning — inte har kunnat göras gällande.

Den på vissa håll mycket starka missbelåtenheten med Högsta Domstolens grundlagstolkning under dess vid olika tillfällen ådaga-lagda vägran att tillämpa federala eller statliga lagar har, som bekant, resulterat i åtskilliga försök att inskränka eller helt avskaffa domstolens rätt att pröva lagars grundlagsenlighet. I praktiken, förklarar man, har Högsta Domstolens prövningsrätt lett till ett blockerande av modern sociallagstiftning och därvid ensidigt tjänat de besittande klassernas intressen. I enlighet med denna uppfattning ha Theodore Roosevelt, La Follette och Norman Thomas vid olika tillfällen framträtt med krav på den judiciella prövningsrätts kraftiga beskärande. Inom kongressen har särskilt senator Borah framstått som en ivrig förkämpe för dessa önskemål. Senator Borah har i sina förslag för begränsning av Högsta Domstolens suveräna prövningsrätt urgerat nödvändigheten av att en kvalificerad majoritet uppbringas inom domstolen, innan en av kongressen eller en statslegislatur antagen lag förklaras grundlagsstridig. Flera av Högsta Domstolens mest omstridda utslag ha nämligen åvägabragts genom en högst obetydlig röstövertikt — stundom

med endast en rösts majoritet. Yrkandena på kvalificerad majoritet inom Högsta Domstolen som ett villkor för vägran att tillämpa federala eller statliga lagar ha som regel fordrat att sex eller sju av de nio domarna skola vara enhälliga i sin vägran att tillämpa lagen i fråga. Alla förslag med denna syftning ha emellertid förkastats av kongressen, och det torde genast falla i ögonen att en bestämmelse om kvalificerad majoritet knappast skulle gå att genomföra i ifrågasvarande fall. Om en federal kretsdomstol har vägrat tillämpa en lag, och målet sedan hänskjutits till Högsta Domstolen, skulle således, om man tillämpade bestämmelsen om kvalificerad majoritet, kretsdomstolens utslag komma att överkorsas, såframt endast fem av Högsta Domstolens nio ledamöter instämde med den lägre instansens utslag i målet. En avsevärd majoritet av kongressen synes i närvarande stund godkänna Högsta Domstolens verksamhet som prövare av lagars grundlagsenlighet, och en ändring av domstolens kompetens synes för ögonblicket ligga utanför den praktiska politikens sfär.

Med svårigheten att åvägbringa en ändring i Högsta Domstolens kompetens för ögonen har den mot domstolens prövningsrätt fientliga opinionen koncentrerat sina ansträngningar på att åvägbringa en liberalare anda hos domstolens personal. Man vill »liberalisera» domstolen — så lyder termen. Det påstods för någon tid sen, att Högsta Domstolen bland sina nio medlemmar räknade sex domare, som undantagslöst gingo i brechen för »förmögenhetsintresset», medan de övriga tre i allmänhet läto de »mänskliga» synpunkterna väga tyngst. Om den nuvarande majoriteten för »due-process»-bestämmelsens tolkning till förmån för förmögenhetsintresset kunde omvändas i en minoritet, så skulle den nu mot prövningsinstitutet fientliga opinionen ha nått sitt mål utan grundlagsändring. Nya ledamöter av Högsta Domstolen utses som bekant av presidenten med senatens gillande. Frånvaron av bestämmelser om en viss åldersgräns, då domstolens ledamöter böra dra sig tillbaka, gör emellertid, att senaten endast jämförelsevis sällan blir i tillfälle att utöva den kontroll över Högsta Domstolen, som rätten att förkasta presidentens förslag innebär. Slumpen har emellertid gjort, att under första halvåret 1930 inte mindre än två fall av nyutnämningar ha förekommit, och vid bägge dessa tillfällen har den amerikanska senaten — eller rättare vissa av dess medlemmar — ådagalagt en påfallande iver i försöken att stjälp presidentens förslag.

Den första vakansen gällde Högsta Domstolens ordförande. Ex-president Taft innehade vid 1930 års början denna post. Vid hans därpå inträffade bortgång föreslog president Hoover till hans efterträdare Charles Evans Hughes, tidigare medlem av Högsta Domstolen och senare ledamot av den permanenta internationella domstolen i Haag. Hughes' proponerade utnämning stötte på ett synnerligen kraftigt motstånd från de »insurgenta» republikanernas sida. De oppositionellas attack misslyckades emellertid, och Hughes' val godkändes till sist av senaten med 52 röster mot 26. Med fram-

gång lyckades däremot de »insurgenta» i förening men ett antal demokrater att motarbeta valet av John J. Parker som ledamot av Högsta Domstolen. Efter en fyra dagars debatt förkastade senaten presidentens kandidat med 41 röster mot 39. Kort därpå antogs enhälligt Owen J. Roberts att fylla den uppkomna vakansen inom Högsta Domstolen.

Oppositionens motstånd mot Hughes' och Parkers utnämning hade i det väsentliga samma karaktär. Man gav beredvilligt den högsta tribut åt kandidaternas personliga och juridiska kvalifikationer, och i båda fallen betonade man med styrka, att kandidaten kunde befaras komma att läsa konstitutionen på ett för de besittande klasserna orättvist gynnsamt sätt. Både beträffande Hughes och Parker betonades det, att kandidaten väl kunde betraktas som personligen oförvillig men samtidigt jävig på grund av sina notoriska förbindelser med förmögenhetsintresset. Hughes var, förklarade senator Canelly från Texas »honest but intellectually biased».

Grunden för denna misstanke hämtade oppositionen mot Hughes framförallt ur hans ställningstagande till vissa mål, som bragtes inför Högsta Domstolen under hans ledamotskap av denna. Senator Borah framdrog som särskilt betecknande Shreveport-målet från 1913. I enlighet med sin av konstitutionen tillerkända rätt att lagstifta över den mellanstatliga handeln har kongressen tillsatt en Interstate Commerce Commission med uppgift att tillse, att mellanstatliga transportföretag i sina taxor inte utövar våld i sin behandling av olika staters invånare. Ett järnvägsbolag i Texas hade enligt The Interstate Commerce Commission's uppfattning förfarit på detta sätt, varför kommissionen anhängiggjorde saken inför vederbörande Commerce Court. Denna avgjorde saken till kärandens förmån, och Högsta Domstolen stadfäste detta utslag. Järnvägsbolagets taxor hade emellertid redan tidigare godkänts av de myndigheter för kontroll av trafikmedel och övriga »public utilities», som äro verksamma i Texas. Frågan om offentlig kontroll över »public utilities» utgör, som bekant, ett brännande problem i Förenta Staterna av i dag. Genom Högsta Domstolens ovannämnda utslag i Shreveport-målet hade statliga bestämmelser om dylik kontroll på ett uppseendeväckande sätt överkorsats av de federala myndigheterna. Den statliga kontrollen av »public utilities» hade i och med detta lidit ett svårt nederlag, och genom sin medverkan till Högsta Domstolens ovannämnda utslag hade Hughes — enligt senator Borahs något demagogiska uttryck — för decennier framåt fjättrat all progressiv lagstiftning på området för »public utilities».

Den radikala senatoren La Follette varnade under debatten om Hughes' nominering för den ställning, som denne kunde misstänkas komma att inta vid tillämpandet av anti-trust-lagarna. Det gäller härvid som bekant Sherman-lagen av år 1890 och den senare i form av modifikation av denna antagna Clayton-lagen. Vad Hughes' uppfattning på denna punkt beträffar har man så mycket lättare att komma till klarhet därom, som han utförligt dröjer vid dessa

frågor i sin bok om Högsta Domstolen. Det visar sig, att Hughes därvid helt ansluter sig till den liberalare tolkning av trustlagen, som Högsta Domstolen genom sitt utslag i Standard Oil-målet från 1911 accepterade. Sherman-lagen förbjuder i princip alla sammanslutningar avseende inskränkning av den mellanstatliga handeln. Hughes påpekar med rätta, att en bokstavlig tillämpning av denna lag skulle »på ett ohjälpligt sätt ha hämmat vår kommersiella expansion». Enligt den mildare tolkning av Sherman-lagen, som Högsta Domstolen genom sitt ovannämnda utslag i Standard Oil-målet lanserade, falla endast sådana kontrakt inom ramen för anti-trust-lagen, vilka avse att i otillbörlig grad, »unduly», inskränka konkurrensen eller lägga hinder i vägen för handeln. Anti-trustlagen har som bekant även i denna form endast i mycket begränsad utsträckning kommit att tjäna sitt ursprungliga syfte. De i vår tid allt vanligare sammanslagningarna av företag med likartade intressen (»mergers») ha ofta nog fått finna sig i åtal under anti-trustlagarna, men risken för ett fällande utslag i federationens Högsta Domstol synes i de flesta fall vara synnerligen ringa. Med Hughes som ordförande i Högsta Domstolen kunde denna, enligt den radikala falängens uppfattning, väntas komma att anta en mot de storfinansiella intressena än mera tillmötesgående tolkning av trustlagen.

Som bevis för olämpligheten att utse Hughes som ordförande för Högsta Domstolen anfördes ytterligare av senator Dill Hughes' argumentering i egenskap av General Electric Co:s advokat i målet WGY. WGY är en radiostation, som vid tillfället i fråga låg i tvist med General Electric Co. beträffande en viss av båda stationerna åtrådd våglängd. Hughes' anförde till förman för sin part, att denna tidigare hade begagnat ifrågavarande våglängd, och — förklarade Hughes — »prioritet i fråga om tid gentemot alla senare upprättade radiostationer ger åt The General Electric Co. en högre rätt. The General Electric Co. besitter härvidlag en äganderätt, som bör vara fri från inblandning av senare upprättade stationer». Denna extrema uppfattning om grundandet av äganderätt godkändes emellertid inte av domstolen, och tills dato lär ingen enda amerikansk domstol ha gett sanktion åt äganderätt till vissa våglängder. Hughes' ställningstagande i det ovannämnda radiomålet väckte emellertid stort uppseende, och det framhölls under debatten kring hans eventuella utnämning till ordförande för Högsta Domstolen, att en uppfattning av »vested rights» i stil med Hughes' i hög grad skulle hindra genomförandet av även det begränsade mått av offentlig kontroll över radiostationerna, som på många håll anges som ett brådskande önskemål. — Resultatet av den långa debatten kring Hughes' utnämning blev emellertid, som nämnt, att oppositionens attack slogs tillbaka. Hughes godkändes av senaten med 52 röster mot 26 som ordförande i Förenta Staternas Högsta Domstol.

John J. Parker hade under en längre tid varit verksam som domare vid en av de federala kretsdomstolarna, då han av presi-

dent Hoover uppfördes på förslag för fyllande av vakans i Högsta Domstolen. I egenskap av bisittare vid ifrågavarande kretsdomstol medverkade Parker år 1923 till att en av en federal distriktsdomstol utfärdad »injunction» stadfästes av den högre federala instans, där han själv tjänstgjorde. Vad till den federala Högsta Domstolen vägrades av ifrågavarande kretsdomstol, och den federala distriktsdomstolens »injunction» förblev vid kraft. Ifrågavarande »injunction» utfärdades i enlighet med domstolens utslag i det s. k. Red Jacket-målet. The Red Jacket Coal & Coke Company hade inför den federala distriktsdomstolen stämt fackföreningen The United Mine Workers of America för dess bland bolagets anställda drivna agitation med syfte att förmå dessa att ansluta sig till fackföreningen. Arbetarna vid The Red Jacket Coal & Coke Co. arbetade överlag enligt s. k. »yellow-dog»-kontrakt, d. v. s. avtal mellan arbetsgivaren och varje arbetare särskilt, i vilka dessa förbinda sig att under kontraktstidens löpande inte ingå i fackförening och inte i någon form samarbeta med den på platsen opererande sammanslutningen The United Mine Workers of America. Distriktsdomstolens av kretsdomstolen stadfästa utslag gick ut på en till The United Mine Workers of America utfärdad »injunction», i vilken medlemmarna av denna fackförening förbjödos att bland the Red Jacket Coal & Coke Co:s anställda driva någon som helst propaganda.

Det förefaller av allt att döma, som om Parkers i kretsdomstolen avgivna votum till förmån för »yellow-dog»-kontraktets giltighet skulle ha spelat huvudrollen under den fyra dagars debatt, som föregick hans förkastande av senaten som ledamot av Högsta Domstolen. Oppositionen framdrog andra argument mot Parkers utnämning — hans kända motvilja mot politiska eftergifter åt negrerna i Södern och hans utnämningens starkt politiska karaktär — men striden kring »yellow-dog»-kontraktet synes i sista hand ha spelat den avgörande rollen. Förhållandet är knappast ägnat att överraska, ty The American Federation of Labor har sen långt tillbaka uppställt som ett av sina främsta önskemål att få dessa kontrakt bannlysta. Man har emellertid ännu icke nått dit, och Parker måste därför anses ha handlat juridiskt fullt korrekt i sitt ovan nämnda utslag i Red Jacket-målet.

»Yellow-dog»-kontraktens fulla legala giltighet hade tidigare sanktionerats av Högsta Domstolen på ett särskilt uppseendeväckande sätt i målet Hitchman Coal & Coke Company v. Mitchell, i vilket utslag meddelades år 1917. Efter en serie lönetvister med de anställda arbetarna hade gruvbolaget Hitchman Coal & Coke Co. lyckats skaffa sig en fulltalig arbetsstyrka engagerad helt på basis av icke-medlemskap i fackförening. Arbetsavtalen ingingos med varje arbetare särskilt, och den inom branschen existerande fackföreningen, The United Mine Workers of America, erkändes inte av gruvaktiebolaget och Hitchman-bolagets anställda förbundo sig att inte träda i förbindelse med fackföreningen. The United Mine Workers' agitation bland Hitchman-bolagets arbetare antog emel-

lertid oroande proportioner och föranledde bolaget att stämma ifrågavarande fackförening inför vederbörande federala kretsdomstol. Domstolens utslag utföll till gruvbolagets förmån, och en »injunction» utfärdades, i vilken medlemmarna av The United Mine Workers of America förbjödos att vidare driva propaganda för sin fackförening bland Hitchman-bolagets anställda. Därmed hade »yellow-dog»-kontraktet vunnit Högsta Domstolens högtidliga gillande. »Det kan inte vara tal om annat», förklarade domstolen i sitt utslag, »än att käranden handlade helt inom lagens ramar, då han anställde sina arbetare under villkor av fortsatt avhållsamhet från medlemskap i The United Mine Workers of America.» Vilka fördelar som den kollektiva förhandlingsmetoden än kan erbjuda, säkert är att den inte med någon rätt alls kan karakteriseras som förhandling, om den inte sker fullt frivilligt från båda parter sida. Samma frihet, som gör det möjligt för dem, som så önska, att skapa en fackförening och genom denna uppgöra överenskommelser med sin arbetsgivare, som äro benägna för dylika överenskommelser, berättigar dem, som så önska, att hålla sig utanför fackföreningarna och ger arbetsgivarna rätt att överenskomma med dem om att inte anställa några arbetare, som stå i beroende av fackföreningen.» — »Domstolen har upprepade gånger gett till känna, att arbetsgivaren är fullt ut lika fri att göra icke-medlemskap i fackförening till villkor för anställning som arbetaren har frihet att ingå i fackförening och att detta konstituerar en del av de konstitutionella rättigheter beträffande personlig frihet och privat äganderätt, vilka inte kunna annulleras ens genom lagstiftning, såvida det inte sker i form av en för vissa särfall stadgad polis-makt». I det följande refereras till utslaget i det nitton år tidigare avdömda Adair-målet. I enlighet med detta och andra utslag i liknande mål äro således »yellow-dog»-kontrakten att betrakta som fullt juridiskt bindande. Ett förslag gående ut på bannlysning av dylika kontrakt i förening med förbud för federala domstolar att utfärda »injunctions» har visserligen nått fram till senatens lagutskott, men varje förhoppning om ett snabbt antagande av detta förslag — »The Shipstead bill» — synes vara fåfång. Efter att under två år ha legat på förslaget har senatens lagutskott beslutat hänskjuta detta till generaladvokaten för yttrande, och detta innebär, att inte heller innevarande session kommer att medföra frågans avgörande.

Med vetskap om de till synes oöverkomliga svårigheter, som synas lägga sig i vägen för lagstiftning mot »yellow-dog»-kontraktet, har den radikala opinionen koncentrerat sina krafter på att förhindra utnämmandet av nya ledamöter i Högsta Domstolen, som äro kända för sitt accepterande av dylika kontrakt. Den negativa och lika effektiva uppgiften att förhindra anhängare av »yellow-dog»-kontraktet att få tillträde till Högsta Domstolen har för oppositionen tett sig lättare än den positiva uppgiften att genomdriva lagstiftning i frågan. I fallet Parker har, som nämnts, denna plan kunnat förverkligas.

The American Federation of Labors president, Mr. Green, öppnade omedelbart efter att presidentens förslag hade blivit känt en attack på Parker i Federationens namn. Parkers ställningstagande i Red Jacket-målet innebar ingenting annat, förklarade Green i ett för publicering avsett brev, än ett förbud för gruvbolagets anställda — och för många andra arbetare — att »utöva sin allmänna, inherenta och legitima rätt att inträda i fackföreningar». Parker hade genom sitt ställningstagande förrätt »en sinnesförfattning, som vittnar om juridisk och mental partiskhet till förmån för mäktiga industriorganisationer och till förfång för arbetarnas intressen».

Gentemot dylika argument genmälde motsidan, att det inte hade varit Parkers avsikt att inkräkta på föreningsfriheten. Parker hade tvärtom gjort en klar distinktion mellan fackföreningarnas försök att vinna anhängare bland fullt obundna arbetare och arbetare, vilkas kontrakt förbjödo dem varje förbindelse med fackföreningar. I realiteten blev detta samma sak, som att inskränka föreningsfriheten, svarade Parkers motståndare. Överhuvud taget lämnades de subtilare juridiska argumenten ute från senatens celebra debatt kring Parkers utnämning till Högsta Domstolen. Det avgörande momentet synes ha varit vederbörandes uppfattning av »yellow-dog»-kontraktet som en mot arbetarna obillig åtgärd eller inte: »Vi hålla fast vid», utropade senator Borah, »att vi här ha framför oss en fråga om mänskliga rättigheter, berörande problemet, om vi skola i vår lagstiftning innesluta en princip, som vi för vår del betrakta som skadlig för den stora arbetarklassens välfärd, och vi förklara oss ovilliga att på Högsta Domstolens bänk placera en man, som har försvurit sig åt den doktrinen».

Parkers förkastande väckte stor uppmärksamhet, inte minst därför att ett dylikt fall inte har inträffat på trettiosex år i senaten. Den med utgången missbelåtna pressen begagnade tillfället att påpeka, att oppositionens beteende i detta fall betecknade en oegentlighet, som inte kunde undgå att i framtiden sätta de mest ödesdigra spår i landets lagstiftning. New York Times påpekade i en artikel över senatens steg, att detta till fullo synes uppenbara vissa inflytelserika grupper föresats att tillåta Högsta Domstolens rekrytering med endast sådana män, vilkas politiska övertygelse man gillar. Högsta Domstolen hör rekryteras uteslutande med personer av samma »liberala» åskådning, som den de oppositionella senatorerna respektera. Inte vederbörandes kvalifikationer som domare utan hans åsikter spelade den avgörande rollen vid senatens förkastande av domaren Parker.

För oppositionen torde det vara svårt att bemöta denna anklagelse. Det har tidigare påpekats, att debatten kring Parkers utnämning präglades mera av sociala än juridiska sakskaäl. Högsta Domstolen får varje år tillfälle att pröva grundlagsenligheten av ett stort antal lagar av utomordentligt vittgående ekonomisk, social eller politisk natur. Det måste te sig som ett överhängande önskemål för kongressen att hindra Högsta Domstolen från att annullera dess på



dessa områden antagna lagar. Alla försök att på lagstiftningens väg inskränka Högsta Domstolens judiciella prövningsrätt ha strandat. Frestelsen måste då bli oemotståndlig för senaten att förhindra tillsättandet av nya domare, som kunna vägra tillämpa kongressens lagar eller om vilkas politiska och ekonomiska uppfattning man vet, att den går stick i stäv mot ens egen. Det är den ofta utpräglad politiska karaktären av Högsta Domstolens annulleringar av kongressens lagar, som i sin ordning har framtvingat att de politiska synpunkterna ha kommit att på ett så eklatant sätt överväga vid senatens granskning av presidentens nomineringar av nya domare för Högsta Domstolen.

Åke Thulstrup.

**Befolknings-** Statistiska Centralbyrån har nu utgivit sin årsberättelse rörelsen. över befolkningsrörelsen för 1927. Denna berättelse ansluter sig beträffande innehåll och uppställning i allt väsentligt till sin närmaste föregångare, redogörelsen för år 1926. (Se dessa översikter häft. 3, 1930.) Till jämförelse med förut meddelade siffror må här nämnas att det s. k. nettoreproduktionstalet år 1927 sjunkit ytterligare. Detsamma utgör år 1927 siffran 0.867 mot 0.914 för år 1926.

**Litteratur.** För utdelning till den internationella aktuarietkongressens medlemmar vid sammanträdet i Stockholm i somras har dels Svenska Försäkringsföreningen utgivit en av Rudolf Münter författad redogörelse för svenskt försäkringsväsen (på engelska under titeln »A short Survey of Swedish Insurance activity», Svenska Försäkringsföreningens publikationsserie nr. 5, 1930) dels Livförsäkringsbolaget Thule utgivit ett omtryck av Wargentins berömda redogörelse i Svenska Vetenskapsakademiens Handlingar för år 1766, »Mortaliteten i Sverige i anledning av Tabell-Verket» jämte engelsk översättning.

**En finsk undersökning av den** I »Finlands officiella statistik» äktenskapliga fruktsamheten. serien VI: »Befolkningsstatistik» har utkommit en redogörelse (nr 69 inom serien) för *den äktenskapliga fruktsamheten*, sådan denna framgår av antalet levande födda barn inom olika äktenskap vid 1920 års folkräkning. Då den faktiska folkräkningen i Finland omfattar endast de tio största städerna inskränker sig undersökningen till stadsbefolkningen. I motsats till flera andra, liknande undersökningar, omfattar denna däremot icke bara de bestående äktenskapen utan överhuvudtaget varje vid folkräkningstillfället närvarande mans eller kvinnas *dåvarande* eller *senaste* äktenskap. Uppgifterna hava inhämtats å särskilda tilläggs-kort till de ordinarie personkortet vid folkräkningen. Tilläggs-kortet upptaga frågor rörande makarnas födelsedatum och mannens yrke samt om tiden då dåvarande eller senast upplösta äktenskapet

ingåtts, makarnas huvudspråk och födelseort samt *antalet* inom äktenskapet levande födda och dödfödda barn; vidare gällde frågorna barnens kön och födelsedatum, tiden då de uppfötts med modersmjölk, samt, för redan döda barn, dödsdatum. Av dessa frågor hava dock i huvudsak blott följande utnyttjats, nämligen uppgifter avseende hustruns ålder vid giftermålet, den tid, vid vilken äktenskapet ingåtts och sålunda också den tid det varat, mannens yrke, tiden mellan bröllopet och första barnets födelse, huvudspråket (i allmänhet hustruns) samt de levande födda barnens antal.

Bearbetningen och undersökningen har på det hela taget ordnats efter liknande principer som den motsvarande norska undersökningen (se recension i denna Tidskrift årg. 1924); huvuduppdelningarna avse givetvis hustruns ålder vid äktenskapets ingående, den tid detta varat samt antalet levande födda barn.

Särskilda medelsiffror givas för var och en av de tio städerna, utvisande att fruktsamheten är märkbart högre i Hälsingfors, Åbo och Viborg än i övriga städer. En uppdelning efter huvudspråket visar en högst markant skillnad mellan den finska och den svenska befolkningens fruktsamhet. Den svenska befolkningen har betydligt lägre fruktsamhet än den finska, vilket ju också stämmer med det bekanta faktum, att den svenska befolkningens i Finland nativitet ställer sig lägre än den finska befolkningens. Till förklaring härå avvisas bestämt hypotesen om en olikhet i de svenska och finska kvinnornas fysiologiska fruktsamhet; vilket bör vara något att tänka på för dem, som tro sig kunna hänföra de regionala olikheterna i fruktsamheten inom Sverige på fysiologiska olikheter, beroende på egentliga eller inbillade rasskillnader. I Finland, där man ju har att räkna med en långt mera utpräglad rasskillnad än i Sverige, anser man tvärtom, att olikheterna i fruktsamhet helt kunna förklaras av olikheterna i ekonomisk samhällsställning, bildningsgrad och, eventuellt, allmän världsåskådning.

Den i avseende på yrke och samhällsställning differentiella fruktsamheten undersökes genom materialets uppdelning å fjorton yrkes- och socialklasser. Dock inskränker sig denna undersökning, liksom f. ö. också den nyss refererade undersökningen angående olikheterna mellan den finska och svenska befolkningen, till äktenskap, som varat mera än 15 år och för vilka hustruns giftermålsålder ligger mellan 20 och 24 år. Det är ganska märkligt att se, huru klart och tydligt en skillnad här framträder, nämligen så, att de bildade yrkena och tjänstemannaklassen har den lägsta fruktsamheten medan jordbruksarbetarna, lantbrukarna och i allmänhet arbetarna gå i spetsen med stora familjer. Skillnaden synes mig här mera utpräglad än vid den norska undersökningen, som ju avser ungefär samma tidpunkt. Av betydelse är emellertid helt visst, att den finska undersökningen avser blott städerna.

Som bekant har man i Sverige vid 1930 års folkräkning genom mantalsskrivningen sökt inhämta en del kompletterande uppgifter.

däribland angående levande födda barn i de nu bestående äkten- skapen, med nödiga data angående födelserna och dödsfallen. Därest detta material blir för sitt ändamål användbart kan en svensk utredning angående den äktenskapliga fruktsamheten, liknande den finska och norska samt de tidigare danska, åstadkommas för år 1930, varigenom hela Norden blir i detta avseende efter någorlunda enhetliga grunder undersökt. De utmärkta undersök- ningar, som nu föreligga för Norge och Finland, för att icke tala om de danska undersökningarna, som ju äro de första av detta slag, som utförts i något land, och som i väsentliga stycken varit förebilden för senare undersökningar, göra det till en desto större angelägenhet för oss att fullborda denna vår planerade undersök- ning. Mycket nytt har också hänt mellan 1920 och 1930. Av denna grund samt därför, att vi i Sverige i övriga stycken ha en mera givande befolkningsstatistik än våra grannländer, kan man våga hoppas, att den svenska fruktsamhetsundersökningen i samband med 1930 års folkräkning skall visa sig giva alldeles särskilt värde- fulla resultat.

**Mera befolknings-** I dessa Översikter har tidigare redogjorts för prognoser. diverse, på olika förutsättningar grundade, förut- beräkningar, som utförts beträffande folkmängden och befolknings- rörelsen i framtiden. På samma gång som jag passar på att med- dela, att omfattande nya beräkningar för Sverige och Norge på senare tid varit under utförande vid Statistiska Institutionen i Lund och med snaraste komma att publiceras, har jag att för dagen lämna ett kort referat av några nya utländska förut- beräkningar.

Nya beräkningar för Danmarks befolkning har, liksom de tidigare, utförts av Departementschefen Adolf Jensen, som redogör för resultaten i berättelsen över det internationella statis- tiska institutets XIX session i Tokio, 1930. (Horoscope of the Population of Denmark.) Jensen har räknat med utgående från tre olika hypoteser nämligen I a) dödligheten i Danmark 1921— 1925; b) 1921—1925 års fruktsamhet (efter ålder, men oavsett civil- ståndet) för de danska kvinnorna och c) ingen ut- och invandring; II a) samma dödlighet som under I; b) samma fruktsamhet i alla åldrar som under I, reducerad i förhållande till kvoten mellan 1926 —1929 års och 1921—1925 års allmänna födelsetal och c) emigra- tionsöverskottet i var ålder procentuellt detsamma som 1921—1925 samt III a) samma dödlighet, som under I och II; b) ett konstant absolut antal födda årligen (lika med medeltalet för åren 1927— 1929) och c) samma ut- och invandring som under II.

Resultaten av beräkningarna äro av stort intresse från både teoretiska och praktiska synpunkter, ej minst för jämförelse med liknande beräkningar för grannländerna. Ett särskilt frapperande resultat är, att den för perioden 1926—1929 beräknade fruktsam- heten visar sig hava ett netto-reproduktionstal större än *ett*, medan

detta icke är fallet med den på samma sätt beräknade fruktsamheten för år 1929 ensamt. Den kritiska punkten, eller övergången från en fruktsamhet, som tillsammans med den rådande dödligheten räcker till för en folkökning eller åtminstone för ett stationärt tillstånd, till en fruktsamhet, som är otillräcklig härför och sålunda möjligen kan leda till en bestående folkminskning, har sålunda i Danmark icke nåtts förrän omkring år 1929. I Sverige nåddes denna punkt mera än fem år tidigare.

För nya tyska beräkningar redogöres i ett bihang till del II av Bd 401 av *Statistik des Deutschen Reichs*, som i övrigt utgör textframställningen av resultaten utav 1925 års folkräkning i Tyskland. Det rör sig här om en rent officiell kalkyl, liksom fallet var med den föregående kalkylen, vilken ju baserade sig på 1919 års folkräkning.

De tyska beräkningarna grunda sig på två olika hypoteser angående nativiteten: A) ett årligt antal födda lika med det för år 1927 iakttagna, eller 597,000 gossar och 563,200 flickor samt B) en fruktsamhet, som avtar med 25% fram till 1955. I båda fallen räknas med dödlighetstabellen för år 1924—1926. I fallet B har skillnad gjorts mellan den äktenskapliga och utomäktenskapliga fruktsamheten så, att i beräkningarna hänsyn kunnat tagas till vissa sannolika framtida förändringar i kvinnornas, inom olika åldersklasser, fördelning på gifta och ogifta. Härvid har den äktenskapliga fruktsamheten införts i räkningen för 5-åriga åldersklasser medan den utomäktenskapliga fruktsamheten ingår med en klumpsiffra för alla de viktigare åldrarna. Detta torde, jämte min något tidigare utkomna, mera generellt och principiellt lagda undersökning (Ekon. tidskr., häft. 2, 1930), vara det första försöket att vid beräkningar av detta slag taga vederbörlig hänsyn även till förändringar i giftermålsfrekvensen.

Redogörelsen innehåller utom tabellerna även en hel del illustrativa diagram. Dessutom har till densamma fogats en serie beräkningar för främmande länder, däribland också för Sverige. Man har här som regel utgått från hypoteser, motsvarande hyp. A här ovan. För Sverige räknas med ett konstant födelsetal om 98,000 årligen och 1911—1920 års dödlighetstabell. Resultaten ansluta sig naturligtvis nära till mina för snart fem år sedan publicerade beräkningar, utgående från 100,000 födda och dödligheten åren 1911—1915.

I ett »Nachtrag» fästes slutligen uppmärksamheten på vissa beräkningar för Italien av Corrado Gini, (Preliminära meddelanden i »Notituario Demografico», Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia). Dessa beräkningar utgå från följande hypoteser: a) Oförändrad relativ nativitet och mortalitet; b) oförändrad mortalitet som år 1920/21, men avtagande relativ nativitet fram till 1948 i fortsättning av nedgången 1927—1928 samt c) samma avtagande nativitet som under b), men dessutom avtagande dödlighet till överensstämmelse med dödlighetstabellen i Nya Zeeland, år 1927.

---

S. D. W.

**Ansökningar om understöd** I bankdirektör J. H. Palmes fond för från J. H. Palmes fond. ekonomisk upplysning och ekonomisk forskning, vilken förvaltas av Nationalekonomiska föreningens styrelse, finnes ett för utdelning innevarande år disponibelt belopp av c:a 4,000 kr. Från fonden lämnas efter beslut av styrelsen anslag som bidrag för skrifter eller undersökningar av nationalekonomiskt innehåll, för anordnande av föredragsserier över sådant ämne eller ock för upplysningsverksamhet på det ekonomiska området i annan form. Ansökan om anslag, ställd till Nationalekonomiska föreningens styrelse, bör före den 1 april 1931 ingivas till föreningens sekreterare Fil. Dr. Karin Kock (Skandinaviska Kredit A.-B., Stockholm 16), vilken på begäran lämnar närmare meddelande. Av skrift, som utarbetats med anslag från fonden, skola 10 ex. överlämnas till styrelsen.

## L I T T E R A T U R G R A N S K N I N G A R

ISRAEL MYRBERG: *Om statstjänstemäns oavsättlighet*. En rättsdogmatisk undersökning. Akad. avh. VIII + 215 sid. Upps. 1930. A.-B. Nordiska bokhandeln, Sthlm. Pris kr. 6: —.

Förf. har i föreliggande avhandling behandlat ett både aktuellt och i sig självt intressant problem, vilket redan tidigare varit föremål för hans uppmärksamhet. Avhandlingen bär sålunda en titel, som nära överensstämmer med ett arbete av samme förf. i Fahlbeckska stiftelsens skriftserie år 1925: »Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis.» Ändringen av »tjänstemän» till »statstjänstemän» synes endast hava skett i förtydligande syfte. Den nya underrubriken torde däremot avse att angiva de nya synpunkter, som förf. i föreliggande arbete velat lägga å problemet om statstjänstemännens oavsättlighet. Studerar man närmare de båda arbetena, finner man i stora delar överensstämmelse dem emellan; delvis synes förf. helt enkelt hava »klippt» ur sitt tidigare verk, mot vilket förhållande givetvis icke är något att anmärka. I avhandlingen har redogörelsen för praxis förts fram till nuvarande tid. I något fall synes förf. dock icke hava omnämnt rättsfall, som kunnat vara av ett visst intresse. Sålunda hade man ifråga om konstituerad tjänstemans flyttningsskyldighet väntat sig att finna redovisat jämväl det de Bescheska fallet 1924, där en genom konstitutorial av järnvägsstyrelsen tillsatt stationsinspektör i landsorten utan ansökan blivit av styrelsen förflyttad till kontorsskrivare i Stockholm.

Redan i sin föregående skrift har förf. intagit den ståndpunkten, att flertalet av de inskränkningar i oavsättlighetsprincipen, som under senare tider stadgats, måste anses grundlagsstridiga, och denna sin uppfattning upprepar förf. nu, delvis ordagrant.

Man får, kanske på grund härav, flerstädes det intrycket, att förf. varit bunden av den syn på frågan om grundlagsenligheten av de i den ursprungliga oavsättligheten vidtagna inskränkningarna, vilken förf. i sitt tidigare arbete deklarerat. Han synes också på några punkter hava känt sig tvungen att nästan advokatoriskt hävda sin mening, vilket ej kan undgå att verka försvagande å andra, hållbarare argument. Förf. finner sålunda i grundlagens ordalydelse ett stöd för sin uppfattning om grundlagsstridigheten i oavsättlighetsprincipens begränsningar under senare tid. Han

hänvisar sålunda flera gånger till grundlagens ordalydelse såsom den riktiga tolkningsmetoden, och det är därvid givetvis i RF § 84, som han finner stöd. När en ordalydelsestolkning leder till ett mot förf:ns uppfattning stridande resultat, överger han emellertid denna tolkningsmetod. Å sid. 187 ff. vill förf. sålunda med stöd av en »förnuftig tolkning» i § 16 intolka vad där ej står, d. v. s. låta »Konungen» betyda »Konungen och Riksdagen». — På sid. 67 meddelar förf., att efter tillkomsten av 1809 års RF »konstitutorial och förordnanden kommit till användning i en utsträckning, varom stiftaren av nämnda grundlag ej kunnat göra sig en föreställning». Detta yttrande återfinnes i föregående skrift (sid. 36). Grundlagsstiftarnas föreställning på en dylik punkt kan väl dock icke hava någon saklig betydelse; de torde ju ej heller kunnat göra sig en föreställning om järnvägs-, telegraf- och vattenfallsverken. —

Den förf:ns s. a. s. aprioristiska inställning, varom dylik argumentering synes mig vittna, framskymtar ock på ett par andra ställen. Å sid. 75 återger författaren ett uttalande av Naumann, och å följande sida ett av Hagman. Båda dessa författare hava uttalat sig om regeringen. Men förf., tydligen inne i sin tankegång, talar i fortsättningen om att »Kungl. Maj:t och riksdagen skulle äga rätt att för befattningshavare vid vissa grenar av statsförvaltningen, t. ex. vid de affärsdrivande verken eller kommunikationsverken, meddela särskilda bestämmelser om tjänstemännens anställning och inamovibilitet i strid mot de stadganden, som enligt grundlagen gälla för befattningshavare i allmänhet». För uppfattningen att Kungl. Maj:t och riksdagen skulle sakna kompetens på denna punkt har förf. icke något stöd i vad å föregående sidor anförts, och någon annan bevisning härför har förf. ej heller i detta sammanhang presterat. — På sid. 157 säger förf., att justitieombudsmannen Theorell hävdad uppfattningen, att domaren hade behörighet att pröva ej mindre lagens giltighet än dess mening och innehåll. Emellertid talar, så vitt jag kunnat finna, Theorell endast om lags tillkomst genom behörig lagstiftare, men däremot icke om någon prövning av ett laginnehålls grundlagsenlighet. Theorell säger själv, att han ej avsett, att domaren skall pröva riktigheten av en författnings innehåll. Och han behandlar dessutom blott de fall, då regeringen eller riksdagen ensam givit en författning, som bort tillkomma genom gemensam lagstiftning. Det synes därför, som om förf. av sin egen uppfattning förletts att draga för vittgående slutsatser ur Theorells yttrande.

\* \* \*

Avhandlingen präglas av en utomordentlig noggrannhet. En mindre olägenhet beredes dock läsaren därigenom, att förf. i regel ej hänvisar framåt i boken på sådana ställen, där han utlovar sig skola återkomma till ett avhandlat problem. En formell brist synes

mig också vara, att förf. icke medtagit någon litteraturförteckning; en sådan har ju ett praktiskt värde, särskilt vid begagnande av avhandlingen såsom uppslagsbok. Att vidare såsom förf. gör citera kungl. brev utan angivande av datum eller var det kan anträffas, synes mig icke tillfredsställande. Man fäster sig ock vid ett ålderdomligt drag i förf:ns litteratur; flertalet åberopade tyska författare äro från 1800-talet, och den nyaste svenska litteraturen har förf. i regel ej omnämnt. Ett liknande drag spåras någon gång i författningshänvisningarna, där t. ex. 1928 års sjukhusförfattningar ej åberopas utan i stället 1901 och 1915 års. Någon saklig betydelse har emellertid denna ålderdomlighet endast haft vid behandlingen av begreppet kommunala befattningshavare samt därigenom, att förf. icke tagit hänsyn till docenten Olivecronas givande kritik av den norska doktrinen om domstols prövningsrätt av lags grundlagsenlighet, vilken visserligen främst angår norsk rätt men vars synpunkter äro av allmän räckvidd. En av förf. själv i företalet påpekad ofullständighet är slutligen avsaknaden av en historisk översikt av oavsättilighetsprincipens ursprung och utveckling.

Förf:s uppläggning av problemet synes mig utmärka sig för reda och klarhet, två berömvärda egenskaper hos en avhandling. Bortser man från det blott några rader starka första kapitlet om »Rättsgrunden för oavsättiligheten», vilket väl är undersökningens resultat och ej dess förutsättning, är avhandlingen uppdelad i fyra kapitel, ett om innebörden av stadgandet i § 36 RF, ett avhandlande i vad mån stadgandet är gällande, ett behandlande frågan om stadgandet utgör rättsgrunden för några tjänstemännens rättigheter och det sista avseende domstols kompetens att underlåta tillämpning av en mot grundlagen stridande bestämmelse i en lönestat eller ett avlöningsreglemente. Härtill komma tvenne bilagor, av vilka den ena rör frågan om äganderättens grundlagsskydd och den andra innehåller översikt av utländsk, väsentligen skandinavisk rätt ifråga om domstols befogenhet att ingå i prövning av grundlagsenligheten av innehållet i utfärdade lagar och författningar.

Av dessa båda bilagor synes den första föga hava att göra med föreliggande ämne. Förf. hävdar emellertid där meningen, att RF § 16 skulle av domstol kunna tillämpas mot en av statsmakterna antagen lag, vadan på §:en skulle kunna grundas äganderättsliga anspråk i strid mot lag. Denna förf:ns uppfattning tror jag icke på, och jag är också ganska viss om, att den är praktiskt irrealisabel. Jag bortser ifrån, att förf. tydligen föreställer sig, att äganderätten existerar oberoende av lagen — ty han talar ju om ett lagskydd för denna alltså i sig bestående rätt. Till stöd för sin mening åberopar förf. bl. a. ett uttalande av grundlagsfadern Silverstolpe. Jag kan icke finna, att Silverstolpes uttalande har någon sådan räckvidd. Tvärtom! Silverstolpe säger, att § 16 uteslutande avser Konungen, ty mot riksdagen rikta sig helt andra §§ i grundlagen (se noten sid. 186). I noten sid. 180 anför förf. i en, som det synes mig, berättigad kritik av Herlitz: »Är förbudet i en punkt riktat



endast mot Konungen, är detsamma förhållandet i alla övriga punkter». Med den tolkning förf. har, skulle alltså utan grundlagsändring icke kunna stadgas husrannsakan. Jag finner alltså att verkligheten strider mot förf:s uppfattning. F. ö. realiserades ju icke religionsfrihetens princip i lagstiftningen förrän långt efter 1809. Även detta förhållande talar i någon mån för samma slutsats.

Vad angår översikten av den skandinaviska rätten om domstols prövningsrätt är den blott refererande och liknar väl mycket de utländska översikter, som kommittéer av estetiska skäl låta pryda sina betänkanden. Översikten ligger, synes det, något på sidan om arbetets plan, och jag kan icke finna, att förf., ens då han å sid. 152 och 169 nämner den, ur densamma hämtat några argument för sin ståndpunkt till det svenska problemet — även häri ligger en viss likhet med kommittébetänkandena.

Det synes mig vidare, som om förf. på några ställen ödslat väl mycket tid och krafter på behandlingen av en del spörsmål på sidan om föreliggande uppgift, såsom t. ex. begreppen tjänst, rättssubjekt, rättighet och dispositiv rättssats, problem, vilka, om de skolat knäckas, ju var för sig krävt en avhandling.

Förf:s framställning av § 36:s innehåll upptager tre eller snarare fyra element: 1:o stadgandet innehåller ett förbud, 2:o detta är riktat mot Konungen och 3:o det avser a) avsättning samt tvångsförflyttning b) av statens ämbets- och tjänstemän. Det finns dock ett uttryck till i § 36, som synes mig varit värt en självständig behandling. Det är begreppet »utan medelst rannsaking och dom». Saken är något behandlad å sid. 10, men knappast tillräckligt. Förf. tangerar nämligen här ett par problem av mycket stor räckvidd. Det ena, vilket jag erkänner i och för sig kan synas ligga något vid sidan av ämnet, rör förhållandet mellan vanligt domstolsförfarande och disciplinär bestraffning. I sådana fall, där ett fel eller en försummelse innebär såväl vanligt brott som tjänstefel, kan en dubbelbestraffning förekomma. Man kan visserligen med förf. säga, att disciplinärbestraffningen icke innebär något kriminellt straff, men av denna distinktion har dock den dubbelbestraffade ringa tröst. I praxis eftersträvar man emellertid att i möjligaste mån förekomma dylik dubbelbestraffning, vilket ju visar, att distinktionen ej känns tillfredsställande. Principen har nämligen varit ej blott såsom förf. (sid. 18 noten) i ett fall påpekar, att, där disciplinärbestraffning först skett och därefter åtal ägt rum vid domstol, disciplinstraffet nådevägen efterskänkts — hänvisning kunde f. ö. hava skett till RÅ not K 63 och 272/1925. Betydelsefullare synes vara att i fall, där åtal inför domstol redan ägt rum, disciplinstraff ej kan ådömas. Se RÅ 33/1918: »och enär, efter det klaganden för ifrågavarande tjänstefel blivit ställd under åtal vid domstol, järnvägsstyrelsen icke ägt på grund av samma tjänstefel ådöma klaganden bestraffning, prövade RegRn lagligt att, med undanrödjande av järnvägsstyrelsens beslut, befria klaganden från den därigenom ådömda bestraffningen». Emellertid synes denna

princip, att domstolsstraff och disciplinstraff ej samtidigt må förekomma, ådagalägga en tendens till likställighet mellan de båda straffarterna — låt vara ännu med övertikt för domstolsförfarandet. Med hänsyn härtill borde det varit ett spörsmål av mycket stort intresse för § 36 RF och dess tillämpning i framtiden att behandla frågan om t. ex. avsättning, ådömd av RegRn, bör anses innebära en sådan rannsaking och dom, som § 36 fordrar, eller om de intressen, § 36 avser att skydda, skulle laederas genom en sådan likställighet mellan RegRn:s och HD:s utslag. Observeras bör ju, att RegRn intager en i förhållande till Kungl. Maj:t i statsrådet lika fristående ställning som HD.

\* \* \*

I avhandlingens II kap. 3 avdelning upptager förf. till behandling frågan om innebörden av begreppet avsättning utan medelst rannsaking och dom samt tvångsförflyttning av en statens ämbets- eller tjänsteman, och diskuterar därvid först begreppet avsättning och därigenom givetvis också avsättligheten. Avsättning är, säger förf. sid. 9, att en tjänsteman berövas »hela tjänsten med därtill hörande förmåner, således ej endast rätten till tjänstens utövning eller skyldigheten att utföra de med tjänsten förenade åligganden. Dessa kunna när som helst . . . berövas honom utan att han därigenom förlorar sin ställning såsom tjänsteman, endast han fortfarande bibehålles vid rätten till själva tjänsten och de till densamma hörande förmåner.» Vi få här två begrepp: »hela tjänsten med därtill hörande förmåner» samt »själva tjänsten och de till densamma hörande förmåner». Förmånerna få väl antagas vara de samma i båda fallen. Likaså antager jag, att »med» i det första begreppet ej har annan betydelse än »och» i det senare. På sid. 10 talas sedan om förlust av »tjänsten med förmåner», och på sid. 12 förekommer ett liknande uttryck: § 36 förbjuder Konungen att beröva tjänstemannen »hans tjänst eller förmåner». Förmånerna höra alltså icke till tjänsten. Vi få följaktligen tre begrepp: hela tjänsten, (själva) tjänsten och förmånerna. »Förmåner» synas vara att fatta såsom förmåner av ekonomisk innebörd. Från dem vill jag bortse, ty förf. meddelar (sid. 40) att »åtskilliga lönlösa statstjänstemän finnas i vårt land» utan att för deras vidkommande göra någon begränsning i oavsättlighetsprincipens tillämpning. Kvar står alltså: *hela tjänsten* får icke berövas tjänstemannen, blott han har kvar *själva tjänsten*. Vad är skillnaden mellan dessa båda begrepp och vad innebär uttrycket »själva tjänsten»? Rätten till tjänstens utövning är det icke, ty den kan man taga av honom. Skyldigheten att utföra de med tjänsten förenade åliggandena kan det väl ej vara. Rangorden är utesluten, då rangordningen är upphävd. Men vad är då »själva tjänsten»? Jag har icke lyckats förstå förf.:ns mening på denna punkt, såframt oavsättligheten ej

betyder rätt till bibehållande av titel och avlöningsförmåner, men det hade väl i så fall sagts.

Avsättning innebär nu, säger förf. å sid. 10, förlust av »tjänsten med förmåner» *för alltid*, och alltså icke suspension eller förlust under viss tid. Med förf:ns utgångspunkter faller förty suspension ej under RF § 36 och borde sålunda kunna ske utan rannsaking och dom. På sid. 12 säger emellertid förf.: Grundlagsstadgandet, som icke är riktat mot den genom domstols dom ådömda suspensionen, måste anses vända sig mot suspension i administrativ väg. Huru kan detta hänga ihop; definitionen på oavsättligheten var ju bibehållandet av själva tjänsten. Den suspenderade är väl ändock tjänstens innehavare, ty någon annan finnes ju ej! Visar ej detta, att förf:ns bestämning av oavsättligheten ej håller? Strax därefter sadlar förf. på nytt om: stadgandet kan ej numera »anses lägga hinder i vägen för suspension i administrativ väg»! Ingår alltså ej i oavsättlighetens begrepp skydd mot administrativ suspension? Jag måste bekänna, att jag ej fått någon reda i förf:ns framställning i denna del.

I nu ifrågavarande sammanhang har förf. ej upptagit till behandling pensionsrätten, tydligen av den grund, att denna tillkommit efter 1809. Av intresse skulle likväl varit, om förf. här utfört en undersökning av pensionsinstitutets förenlighet eller oförenlighet med oavsättligheten. Förf. synes anse, att den ej överensstämmer med oavsättligheten, ty han anför sid. 92: »Den i § 36 RF:n stadgade grundsatsen om tjänstemännens inamovibilitet torde därför ursprungligen böra anses hava medfört den konsekvensen, att dessa hade en av grundlag skyddad rätt att bibehållas vid sina befattningar, så länge de kunde sköta desamma, och i många fall även sedan de av ålder blivit härtill odugliga, då befattningarna finge uppehållas genom vikarier.» Pensionsbestämmelserna skulle alltså strida mot ordalydelsen i § 36. Jämför man nu detta med sid. 13, finner man, att förf. där anser, att det är grundlagsstridigt att beröva en tjänsteman avlöningsförmånerna helt eller delvis, »såvida ej dessa vid anställningen bestämts på sådant sätt, t. ex. medelst förbehåll i fullmakten, konstitutorialet eller förordnandet, att tjänstemannen vid deras nedsättande ej kan sägas hava gått miste om en honom vid tjänstetillsättningen tillförsäkrad rättighet». Skulle man nu ej möjligen på pensionen kunna lägga den synpunkten, att den är bibehållen lön; den motsvarar ju i allmänhet lön och intjänta ålderstillägg. Kan det ej betraktas såsom ett förbehåll vid tillsättandet, att lönen efter viss tid utgår i form av pension?

Om man emellertid med förf. anser, att oavsättlighetsbegreppet undergått en utveckling från 1809 till nuvarande tid, då hade, synes det, naturligare varit, att förf. först fastställt 1809 års oavsättlighetsbegrepp, sedan efter 1809 inträffade förändringar, och slutligen hopsamlat de nuvarande momenten i oavsättligheten till en klar och användbar definition.

\*

\*

\*

Sedan förf. sålunda behandlat frågan om oavsätlighetens innebörd i § 36 RF övergår han å sid. 18 ff. följdriktigt till en undersökning av vilka statens ämbets- och tjänstemän, som under stadgandet kunna anses inbegripna. Denna undersökning inleder förf. med ett försök att bestämma begreppet statstjänsteman. Förf. finner härvid i tjänstemannabegreppet trenne element: tjänste- och lydnadsplikt; detta i förhållande till styrelsen för ett offentlighetsligt samfund; tillsättning genom ett ensidigt beslut, vilket beslut förutsätter samtycke: Statstjänsteman är, sammanfattar författaren sitt resonemang å sid. 24, »en sådan tjänsteman, som står i tjänste- eller lydnadsförhållande till statens styrelse, vilket tjänstemannaförhållande uppkommit genom en enbart av statsmakten företagen, av tjänstemannens samtycke betingad akt». Detta tjänstemannabegrepp använder förf. sedermera flerstädes synonymt med det numera vanligen nyttjade uttrycket »befattningshavare».

Emellertid vill det synas, som om förf.:ns bestämning av begreppet ej alltid utgör ett användbart kriterium. I bestämmingens tillämpning å sid. 20 använder förf. sålunda andra synpunkter på skillnaden mellan tjänsteman och kommittéledamot: processkommissionen är icke en institution av sådan karaktär, att dess ledamöter äro befattningshavare; enahanda är fallet med kasernbyggnadsnämndens, enär dess uppdrag måste anses till tiden rätt begränsat. Å andra sidan anser förf. fastighetsregisterkommissionens ledamöter vara tjänstemän, enär kommissionen vore ett förvaltande verk, och ifråga om biträde å en brödbyrå åberopar förf. det förhållande, att biträdet dömts enligt 25 kap. SL. Det synes mig som om denna argumentering visade, att uttrycket tjänste- och lydnadsplikt i själva verket sagt förf. ganska litet. Å sid. 70 f. upptager förf. under överrubriken »administrativa befattningshavare» bl. a. »ledamöter och suppleanter i olika kommissioner, nämnder och råd», dock med reservationen »att näppeligen alla(!) nu nämnda funktionärer torde vara att anse såsom tjänstemän», vilket bort vara onödigt, då förf. om några av dessa institutioner i anslutning till definitionen (i noten sid. 19) förklarar, att de »sålunda ej äro att anse såsom verk, vilkas befattningshavare äro statstjänstemän».

Även i fortsättningen synes mig förf. icke hava haft så mycken glädje av sin begreppsbestämning. Enligt denna skulle endast en ensidig förvaltningsakt kunna grundlägga tjänsteförhållandet. Här-efter redogör förf. sid. 24 ff. vidlyftigt för olika uppfattningar här-om i utländsk — tysk — doktrin. Men på sid. 29 säger förf.: »På sätt av det följande kommer att framgå, erkänna vi för svensk rätts vidkommande statstjänstemannaförhållanden, som härleda sitt ursprung från avtal av såväl offentlighetsrättslig som privaträttslig natur, ehuru vi anse, att de flesta statstjänstemannaförhållanden uppkommit genom en statsmaktens ensidiga, av tjänstemannens samtycke betingad akt.» Hur går det då med definitionens ensidiga förvaltningsakt? Likaså betonade förf. i anslutning till definitionen, att det ensidiga beslutet av styrelsen från statstjänstemanna-

begreppet avskilde »sådana personer, vilkas tjänsteplikt är grundad omedelbart på lag». På sid. 32 talar förf. emellertid om en kategori befattningshavare, vars tjänsteplikt vilar på lag. Och därefter säger förf. på sid. 33: »I det stora flertalet fall uppkommer emellertid enligt svensk rätt ett statstjänstemannaförhållande icke omedelbart på grund av bestämmelse i lag eller ett mellan staten och tjänstemannen träffat avtal av ett eller annat slag utan genom en ensidig akt av statsmakten, vilken akt emellertid förutsätter tjänstemannens samtycke.» Här har alltså skett en begränsning av definitionens giltighet till »det stora flertalet fall»! På sid. 34 inför förf. då ett nytt begrepp: »statstjänstemän i egentlig mening», och det är för dessa han förbehåller den tidigare för statstjänstemän i allmänhet givna definitionen. Det nyttjade ordet »torde» antyder dock också här en viss osäkerhet.

Med utgångspunkt från det omfattande tjänstemannabegrepp, som förf. givit, blir det honom nödvändigt att begränsa dess omfattning. Han gör därvid (å sid. 36) en kategoriindelning och avskär, dock med begränsningen »i närmaste hand» (sid. 37) från 36 §:ns statstjänstemannabegrepp det fall, »att en person anställs i statstjänst utan att viss tjänst uppdrages honom» (t. ex. en e. o. hovrättsnotarie).

Det närmast till hands liggande försöket att bestämma begreppet befattningshavare skulle väl vara, att därmed förstodes en innehavare av befattning å rikets stat; att fastställa vad som skall såsom befattning anses bör väl ej möta särskild svårighet. Det är möjligt att denna bestämning ej är hållfast, men den ligger dock så nära till hands, att förf. åtminstone borde antytt, varför den ej kan begagnas.

Den bestämning av tjänstemannabegreppet, som förf. givit, synes mig i varje fall icke besitta nödig skärpa och dessutom för det problem om tjänstemans oavsätlighet, vilket här föreligger, vara alltför vittomfattande. I förstnämnda hänseende må ifrågasättas, om icke ett bättre resultat hade ernåtts, därest förf. sökt stöd hos, i stället för den tyska doktrinen, den svenska strafflagens tjänstemannabegrepp. Detta hade, synes det, legat desto närmare, som förf. några gånger åberopar SL vid bedömandet av om tjänstemannaställning skall anses föreligga eller icke (se sid. 20, 33, 37).

Å andra sidan vill det också synas, som om det icke vore tjänstemannabegreppet i allmänhet, som här varit av intresse, utan 36 §:ns. Detta begrepp berör förf. först å sid. 34, där han vill reservera »statstjänsteman i egentlig mening» för 36 §:ns tjänstemannabegrepp, ehuru han strax därpå från detsamma avskär statstjänstemän utan viss tjänst. Det torde starkt kunna ifrågasättas, om förf. ens med denna begränsning nämnvärt närmat sig § 36. Inom förf.:ns tjänstemannabegrepp, liksom i lönereglementenas »befattningshavare» ligger sålunda det gamla begreppet betjante, vilket, såsom förf. också i annat sammanhang (sid. 58) framhåller, var mycket vidsträckt och omfattade t. ex. kronolänsmän. Men vidare

inbegriper förf:ns bestämning biträden av olika slag — kansli-biträden, skrivbiträden, expeditionsvakter och expeditionsbiträden o. s. v. Det synes ganska uppenbart, att dessa befattningshavare icke kunna inringas av 36 §:ns »ämbets- och tjänstemän». Ligger måhända förklaringen härtill i den omständigheten, att de ej utnämnas av Kungl. Maj:t?

\* \* \*

Det tjänstemannabegrepp, som förf. sökt fastställa, visar sig också mindre lyckligt vid förf:ns begränsning av begreppet stats-tjänstemän gentemot riksdagens, kommunens, universitetens och vissa andra offentliga rättssubjekts befattningshavare. Vad till en början angår riksdagens tjänstemän (sid. 41) lär det icke kunna bestridas, att de äro statstjänstemän. Förf. gör det ej heller, men han säger, att de icke äro det i den betydelse ordet äger i RF § 36. Givetvis icke, men varför? Det av förf. nu anförda skälet är, att de ej utnämnas av Konungen. Ligger ej häri — liksom i en jämförelse med § 28 och andra närliggande stadganden i RF — såsom jag ovan antydde en bestämning av 36 §:ns tjänstemannabegrepp, som kunde av förf. tillvaratagas i den allmänna definitionen? Det är också ett i avlöningsreglementena förekommande uttryck, som kunnat vara förf. till hjälp. Där brukar det nämligen talas om befattning »å rikets, riksdagens eller kommuns stat»!

Än mindre användbar synes förf:ns definition hava varit vid gränsdragningen mellan statens och kommunens tjänstemän; bestämningen lämnas nämligen här helt å sido. Förf. återgiver sid. 42 en definition av behörighetssakkunniga. »Enligt kommitterades mening är det ställt utom fråga, att de befattningar, vilka tillsätts av Kungl. Maj:t eller av ämbetsmyndighet, äro att anse såsom statstjänster i här avsedd bemärkelse, även om kostnaderna för deras upprätthållande bestridas av kommun. Sättet för avlöningens utgående är överhuvud utan inverkan på denna fråga, lika litet som om befattningen är oavlönad. Däremot utgör den omständighet, att befattningshavaren tillsättes av kommun, icke i och för sig tillräcklig grund att anse befattningen såsom en kommunaltjänst. Avgörande måste bliva arten av de uppgifter, som äro förenade med befattningen, samt huruvida dessa uppgifter av lagstiftningen angivits såsom egentliga kommunala angelägenheter eller så icke är fallet.» Författaren gillar icke denna bestämning: »Gentemot detta angivande av skillnaden mellan statstjänster och kommunala befattningar torde kunna invändas, bland annat, att det stundom lär vara svårt att bedöma, huruvida de uppgifter, som äro förenade med en viss tjänst, av lagstiftningen anses såsom egentliga kommunala uppgifter eller icke.» Men förf. sätter icke något annat i stället. Han har avstått från någon abstrakt bestämning och lämnar såsom ersättning en slags exemplifikativ enumeration av befatt-

ningarna, fördelande dem i trenne klasser: statliga, kommunala och blandade. Det är nu uppenbart, att förf., även om han icke sammanfattat dem till en definition, måste hava haft vissa synpunkter, som blivit bestämmande för hans bedömande i de olika fallen, enär han ju eljest skulle råkat ut i det rena godtycket. Detta framgår också av hans argumentering på vissa punkter, men några genomgående synpunkter är det svårt att upptäcka.

Enligt förf:ns mening äro fjärdingsmännen kommunala befattningshavare, men städernas polismästare m. fl. vid polisväsendet i städerna anställda polistjänstemän däremot statstjänstemän — polislagen 11 § 5 kan dock ej här åberopas, då den icke innehåller någon förklaring av begreppet statstjänstemän. Om städernas övriga polispersonal, poliskommissarier och lägre befattningshavare uttalar förf. sig icke. — Ifråga om stadsfiskalerna, vilka förf. anger vara statstjänstemän, är skälet till förf:ns ståndpunkt, att deras åligganden utgöras av »till den egentliga statsverksamheten hörande uppgifter» och att de tillsättas av JK. Att de avlönas av städerna och tillsättas efter deras förslag, »torde möjligen böra medföra, att de jämväl äro att anse såsom kommunala tjänstemän». Här hava vi nu fått fram fyra synpunkter: uppgifternas art, tillsättningsmyndighet, det avlönande subjektet, och kommunal influens å tillsättandet. När förf. övergår till domstolsväsendet synes förf. emellertid uteslutande fästa sig vid uppgiftens art: alla magistratstjänstemän äro statstjänstemän. Stadsfogdarna, säger förf., är det »måhända riktigast att anse såsom statstjänstemän». Varför? Jo de tillsättas av magistraten, och lönen »fastställes» av Konungen. Här fingo vi alltså ytterligare en synpunkt. Emellertid torde statens influens på stadsfogdarnas avlöning snarare vara mindre än på polismännens (fjärdingsmännens). På sid. 47 omtalas såsom »städernas egna befattningshavare» mantalskommissarier och stadskassörer — samt stadsfogdar! — och detta ehuru de ju ofta äro tillsatta av magistraten och betraktas såsom magistratstjänstemän. I Stockholm finner förf. uppborðsverkets högre tjänstemän vara statliga, de lägre däremot kommunala befattningshavare. Stadsläkare och dyl. anser förf. vara kommunala tjänstemän, enär de tillsättas och avlönas av städerna, men förste stadsläkarne i de fyra första städerna är förf. böjd antaga vara statstjänstemän »och detta huvudsakligen av den anledningen, att de äro skyldiga utföra vissa en förste provinsialläkares åligganden»; alltså olika synpunkter. Folkskollärarepersonalen finner han vara uteslutande kommunala befattningshavare; detta »röner ingen väsentlig inverkan därav att sökande till ordinarie befattning vid småskola eller folkskola skola uppfylla vissa i författning stadgade krav, att de uppgifter, som åligga lärarpersonalen vid sistnämnda skolor, äro av Kungl. Maj:t i sina huvuddrag noga bestämda, och slutligen att staten på ett mycket verksamt sätt bidrager till personalens avlöning». (Se sid. 50.)

Förf:ns försök till dylik problemlösning in casu synes mig mindre lyckligt. Det måste väl dock finnas något kriterium, som

är användbart för dragandet av gränsen mellan statlig och kommunal befattningshavare. Jag tror, att förf. icke nått något verkligt resultat på denna punkt av den grund, att han icke tagit hänsyn till dubbelbetydelsen av »kommunal befattning» och den moderna förvaltningsrättsvetenskapens noggranna bestämningar av begreppet »kommunalförvaltning» och vad därtill hör. Såsom kommunal befattningshavare plägar nämligen ofta betecknas varje innehavare av sådan befattning, som är upptagen på kommuns stat (jfr »befattning å rikets, riksdagens eller kommuns stat»). Detta är den ena betydelsen, den s. a. s. praktiska. Den andra är den vetenskapliga, inskränkta, vilken med kommunala tjänstemän förstår sådana, vilka äro anställda såsom biträden åt kommunala förvaltningsorgan. Hade förf. arbetat med uppmärksamheten fäst härå, kunde sannolikt ett bestående resultat hava ernåtts. Emellertid har ju förf:ns egentliga uppgift varit att fastställa 36 §:ns tillämplighetsområde. Jag tror icke, att detta sammanfaller med förf:ns »statstjänstemän». Att t. ex. draga en gräns hos uppbördsverket i Stockholm vid uppbördsmännen synes mig ganska godtyckligt. Varför skola de intaga annan ställning än t. ex. verkets kontorskrivare och vaktmästare? Ligger måhända icke också här något i en jämförelse mellan §§ 28 och 36, d. v. s. Konungens utnämningssätt?

\* \* \*

Förf. framhåller, sid. 58, att § 36 ej kan tillämpas å alla de befattningshavare, vilka enligt bestämmningen skulle vara att anse såsom statstjänstemän. Denna begränsning grundas å tillsättningsformen. Sålunda, framhåller förf., voro från den i § 36 stadgade inamovibiliteten undantagna alla s. k. betjante, varjämte §:ens skydd »i allmänhet icke till fullo» komi »de tjänstemän till godo, som å sina befattningar hade konstitutiorial eller förordnanden». 36 §:en ägde däremot tillämpning å alla med fullmakt försedda ämbets- och tjänstemän. Därefter säger förf. sid. 59, »att emellertid flertalet konstituerade tjänstemän vid nämnda tid (1809) varit i nu ifrågavarande hänseende inamovibla». Jag förstår icke, huru detta går ihop med förf:ns föregående uttalande. Och jag gör det dess mindre som förf. å sid. 75 på nytt sätter likhetstecken mellan oavsättligheten och fullmakten. Vidare fortsätter förf.: »Numera vill man göra gällande, att § 36 RF:n äger tillämpning endast å s. k. fullmaktstjänster». Det synes mig som om detta förhållande rätt väl rimmar med vad förf. å sid. 58 anförde.

Därefter skildrar förf. de tre olika linjer, på vilka »attackerna» mot statstjänstemännens inamovibilitet försiggått: »Först och främst har man sökt begränsa densamma till att avse de ämbets- och tjänstemän allena, som försetts med fullmakt. Vidare har man dels vid upprättande av nya befattningar eller ämbetsverk ansett sig oförhindrad avgöra, att dessa befattningar eller befattningarna



vid dessa ämbetsverk icke skola tillsättas medelst fullmakt, dels sökt förvandla gamla fullmaktstjänster till befattningar att tillsättas medelst konstitutorial eller förordnande. Slutligen har man jämväl i fråga om fullmaktstjänster börjat angripa det skydd mot tvångsförflyttning, som § 36 RF:n ansetts bereda dessas innehavare» (sid. 60).

Förf. behandlar så först oavsättlighetens begränsning till fullmaktstjänster och konstaterar därvid, att numera en konstituerad tjänsteman i allmänhet anses kunna, endast om han gjort sig skyldig till tjänstefel, i administrativ ordning avsättas eller berövas helt eller delvis sina löneförmåner, ja att för närvarande icke ens alla med konstitutorial försedda befattningshavare kunna utan laga dom och rannsaking avskedas. Fri avsättningsmöjlighet synes egentligen blott föreligga ifråga om vissa kvinnliga befattningshavare (sid. 62 f.). Ytterligare visar förf. (sid. 64) att jämväl förflyttningsskyldigheten för konstituerad befattningshavare enligt HD:s uppfattning är beroende av förbehåll i konstitutorialet (jfr sid. 107 f.).

Jag har svårt att av dessa förhållanden draga den slutsatsen, att här föreligger en begränsning av 36 §:ens tillämplighetsområde. Redan vid dess tillkomst gällde den ju enligt förf. sid. 58 »i allmänhet icke till fullo» de konstituerade tjänstemännen. Är det då icke snarare så, att den fasthet i anställningen, som på grund av konstitutorialet, enligt vad förf. visar, tillkommer sålunda tillsatt tjänsteman, beror därav, att den svenska rättsuppfattning av den offentliga anställningen, som kommit till uttryck i § 36 (jfr sid. 133 f.), spritt sig från fullmaktstjänsten även till konstitutorialet?

Förf. skildrar vidare sid. 67 ff. fullmakternas undanträngande i statsförvaltningen till förmån för konstitutorial och förordnanden, vilket förf. sid. 74 f. synes finna grundlagsstridigt, enär grundlagen »klart och tydligt» utgår ifrån, »att alla andra ämbets- och tjänstemän än förtroendeämbetsmännen skola vara oavsättliga, d. v. s. å sina befattningar innehava fullmakter, naturligen med undantag — vilket likväl ej kommit till uttryck i grundlagsstadgandet — för de befattningar, vilka vid tiden för RF:ns tillkomst ej tillsattes medelst fullmakt, eller sådana av samma eller liknande slag, som därefter bildades». Hur går detta ihop med följande mening: »Härav blir en följd att om nya befattningar eller ämbetsverk skapas, jämväl innehavarna av dessa befattningar eller i dessa ämbetsverk anställda tjänstemän borde å sina befattningar erhålla fullmakter.» Observeras bör ju, att flertalet av den genom konstitutorial och förordnanden tillsatta personalen är sysselsatt inom förvaltningsgrenar med s. k. affärsdrivande uppgifter, d. v. s. av en helt ny och 1809 okänd typ. Kan det verkligen anses orimligt, att denna personals anställning sker på annat sätt än den för den egentliga statsverksamheten avsedda personalen?

\* \* \*

Särskilt avvisande är förf. mot de i avlöningsreglementena eller eljest stadgade förbehållen om fullmaktshavares skyldighet underkasta sig förflyttning till annan befattning. Han anser sålunda icke blott att de strida mot §:ens lydelse utan även att de alltfört måste i huvudsak anses grundlagsstridiga. Förhållandet mellan dessa tvenne till synes stridiga omdömen framgår därav, att förf. anser, att grundlagens bestämmelser kunna sedvanerättsligt hava förändrats. Förf:ns synpunkt härå framgår av följande uttalande (sid. 101): »Har en offentligrättslig norm utan allvarigare invändning — vare sig den kunnat bliva föremål för domstols prövning eller detta icke är fallet — en längre tid funnits stadgad i lagar eller andra författningar, torde den tidpunkt kunna inträffa, då densamma, om den ej är alldeles stridande mot hävdvunnen rättsuppfattning, för det allmänna rättsmedvetandet får anses utgöra uttryck för gällande rätt, och detta även om normen strider mot grundlag». Förf. anser vidare, att sedvanerättsligt numera pensionsinstitutet (sid. 93) och oavsättlighetens begränsning till fullmaktshavare (sid. 103 ff.) måste anses vara gällande, varemot avlöningsreglementenas förflyttningsbestämmelser icke alla kunna godtagas såsom beståndsdelar av gällande rätt (sid. 105 ff.).

Däri, att sedvanerätt kan uppkomma jämväl på den offentliga rättens område, delar jag naturligtvis förf:ns mening. Att normen ej tillämpas av domstol gör icke någon skillnad, så länge det finnes ett organ, som har att tillämpa den. Genom granskning av detta organs praxis får man tillfälle att iakttaga om normen gäller eller om sedvanemässigt annat handlingssätt uppkommit. — Emellertid säger sig förf. med rättssats förstå »ett abstrakt uttryck för en förpliktande vilja» (se sid. 98, 114). Jag vill icke här ingå på en diskussion av detta problem. Men om man godtager förf:ns egen bestämning bliver ju både grundlagen, pensionslagen och — eventuellt — avlöningsreglementet uttryck för samma förpliktande vilja. Förf. säger visserligen (sid. 138 f.) att det »torde kunna ifrågasättas, om icke grundlagsstiftaren på sätt och vis är en annan lagstiftare än den som beslutar om tillkomsten av andra lagar och författningar». Detta motiverar förf. (i noten sid. 138) med att det vore »självkärligt» att en bestämmelse, vars innehåll ej läte sig förena med en rättsregel »av högre giltighet»(?); tillkommit genom beslut av annan myndighet än den som haft befogenhet därtill, ett uttalande, som dock i följande mening modifieras därhän att det föreläge »*visst fog*» att tala om en från vanlig lagstiftare skild grundlagsstiftare, enär vanlig lag tillkomme genom beslut av Konungen och riksdagen men grundlag av beslut av Konungen och två riksdagar. Detta uttalande synes mig svårt att förstå. Sveriges riksdag är väl samma subjekt 1870 och 1930, huru många förändringar den än undergått i sin sammansättning? Medger man icke detta, måste man antaga, att varenda personförändring i riksdagen medfört, att subjektet blivit nytt — och det kan ju icke vara förf:ns mening. På grund härav förmodar jag, att »viljan» måste vara densamma bakom såväl grund-

lag som varje annan av statsmakterna gemensamt given författning. Men då blir ju förhållandet det, att samma subjekts viljor komma i strid med varandra med resultat, att om dess lagvilja håller i sig dess grundlagsvilja ger med sig.

Skulle det inte vara naturligare att bortse från »viljan» och resonera något i denna väg: Den ställning och betydelse, som grundlagen är avsedd att hava, gör det till ett starkt rättssäkerhets- och ordningsintresse, att den följes; ty vart tager det vägen med lagens auktoritet, om de lagstiftande organen anse sig obundna av sina egna regler? Men om det utvecklar sig och upprätthålles en praxis, vilken ej överensstämmer med grundlagens lydelse, är det givetvis denna levande norm och icke den döda grundlagsbestämmelsen, som tillhör den gällande rätten.

\* \* \*

Förf. anser, såsom nyss berördes, bestämmelserna om förflyttningsskyldigheten i 1921 års avlöningsreglemente i viss utsträckning — ja, om jag förstått rätt — till större delen grundlagsstridiga och ej heller sedvanemässigt gällande. Han kommer då följdriktigt till frågan, om stadgandet i § 36 är av tvingande beskaffenhet eller dispositivt, i vilket senare fall avlöningsreglementet såsom »förorord» skulle bryta grundlagens stadgande. Förf. anser härvid, enligt min tanke principiellt riktigt, att grundlagen, såsom avsedd att skydda statsintressen, ej kan av den enskilde disponeras som han finner för gott. Förf. riktar därvid en fullt befogad kritik mot den vidunderliga och lögnaktiga konstruktion, som i befattningshavarnas acceptera av ett lönerreglemente vill utläsa deras »egna ansökningar» till högst eventuella framtida förflyttningar till tjänster, som kanske vid dessa »ansökningar» ej ens existerade.

Emellertid synes mig å andra sidan ej heller den av förf. intagna, mot förflyttningsskyldigheten avvisande ståndpunkten tillfredsställande. Vore det verkligen en förnuftig tolkning av § 36, att antaga, att dess syfte endast kunde tillgodoses genom att vid organisationsförändringar nödvändiggöra den gamla personalens ställande å indragningsstat? En sådan tolkning måste medföra högst betydande kostnader för statsverket och därigenom verka onödigt bromsande på förvaltningsmaskineriets utveckling. Förf. är nu visserligen villig (sid. 106) att »numera» acceptera de bestämmelser, som meddelats under 1800-talet angående skyldighet för vissa befattningshavare vid hovrätterna och läroverken att underkasta sig förflyttning; uttrycket »numera» angiver, att förf. anser dem i själva verket grundlagsstridiga, ehuru de sedvanerättsligt accepterats. Däremot ställer sig förf. avvisande mot grundlagsenligheten av 1921 års avlöningsreglementes förflyttningsbestämmelser, ehuru förf. icke klart preciserar, i vilken omfattning dylik grundlagsstridighet skall anses föreligga.

Det synes mig, såsom jag nyss sade, icke rimligt att tolka 36 §:en så att den faktiskt skulle bliva en broms på samhällsutvecklingen. Jag menar icke härmed, att jag anser, att alla bestämmelser om förflyttningsskyldigheten i 1921 års reglemente måste av domstolarna sväljas. Men det synes mig, som om man icke förmår komma till ett klart resultat, huru långt det skall anses tillbörligt att gå i reglementena — eller i direkta fullmaktsförbehåll — så framt man icke undersöker vad 36 §:en rimligtvis kan åsyfta; att detta också skulle vara av betydelse för bestämmandet av oavsätthetens innebörd är självfallet. Det förnuftiga syftet kan icke hava varit, att för all framtid fastlåsa förvaltningsapparaten vid dess utseende år 1809. Vad §:ens syfte varit har förf. icke närmare undersökt, vilket synes mig mycket vara att beklaga. Förf. säger visserligen sid. 117: »§ 36 RF:n avsåg vid sin tillkomst att skydda såväl statens intresse av att hava tillgång på dugliga, självständiga tjänstemän som befattningshavarnas intresse av att bibehållas vid sina befattningar, men måste numera anses finnas till huvudsakligen för skyddande av statens nyssnämnda intresse.» (På likartat sätt angives saken sid. 131 och 133 f.) Förf. hänvisar därvid till ett av JK 1917 avgivet utlåtande, vari framhölls, att syftet med grundlagsstadgandet skulle vara tvåfaldigt, nämligen att trygga tjänstemännens självständighet samt förmå väl kvalificerade personer att ägna sig åt tjänsten. Att det senare syftet, vilket strängt taget gäller en avlöningsfråga, föresvävat 1809 års män synes mig tämligen osannolikt — uttalandet får väl också antagas blott avse nutiden. Det sannolika synes vara — detta säges utan närmare undersökning av saken — att § 36 är en av de §§, som åsyfta att värna den i Hans Järtas memorial omtalade självständiga dömande makten, ehuru denna självständighet i verkligheten i enlighet med de svenska ämbetsverkens säregna ställning kom att omfatta hela byråkratien. Därjämte åsyftade man givetvis att skydda de enskilda tjänstemännens välfärd, naturligt för den ämbetsmannademokrati, som den dåtida svenska riksdagen utgjorde.

Skulle 36 §:ens syfte vara det här antagna, då riktar den sig väl också mot Kungl. Maj:t i syfte att förhindra, att Kungl. Maj:t tillskansar sig någon makt över förvaltningsorganisationen, varigenom dennas självständighet sättes i fara. Det får icke föreligga någon möjlighet för regeringen att genom förflyttningsåtgärder göra sig av med misshagliga tjänstemän. Och tjänstemännen skola å andra sidan heller icke riskera sin »välfärd», d. v. s. sin ställning och sina löneförmåner. Arbetade man efter dessa linjer, borde det vara möjligt att komma till någorlunda klara resultat jämväl ifråga om grundlagsenligheten av 1921 års avlöningsreglementes förflyttningsbestämmelser.

Med dylika utgångspunkter borde också frågan om disposiviteten hos § 36 kunna besvaras. Det synes nämligen, som om §:ens syfte att hindra regeringsinflytande å byråkratien utgjorde hinder mot alla sådana »förord» mellan regeringen och tjänstemännen,

som gäve regeringen en makt över denne i strid mot RF. Om däremot Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt stadga viss flyttnings-skyldighet, kan väl därmed knappast någon kränkning av detta syfte hos grundlagen hava ägt rum. RF kan ju icke avse att skydda staten mot staten själv. Då träder alltså den andra synpunkten, »välfärden», fram och gör ogiltiga reglements-föreskrifter, som kunna anses kränka tjänstemannens anspråk på bibehållande av ställning och lön. Tjänstemannen bör nämligen kunna lita på att grundlagen betyder något för hans tjänsteförhållanden och att alltså avlöningsreglementena ej tillämpas på ett mot § 36 stridande sätt. HD:s dom i det Neuendorffska fallet synes mig rätt väl låta sig förena med ett betraktelsesätt sådant som det jag här skisserat. Prövningen synes nämligen där just hava kommit att avse frågan, huruvida den företagna förflyttningen med hänsyn till § 36 kunde anses rimlig.

Med den synpunkt, som jag här sökt anlägga på § 36, måste jag alltså erkänna en viss grad av dispositivitet hos densamma. Ett sådant resultat strider mot förf.:ns å sid. 123 uttalade mening. Det synes emellertid mig, som om förf. i verkligheten också erkänt en viss grad av dispositivitet hos densamma, ty på sid. 13 fann förf. ej ens grundlagsstridigt att beröva statstjänsteman hans avlöningsförmåner, så framt förbehåll härom skett i fullmakten. Från detta förf.:ns erkännande är emellertid steget icke långt till den vanliga konstruktionen, att avlöningsreglementets bestämmelser enligt tyst eller uttryckligt förbehåll vid tillsättningen måste anses gällande mot § 36. Ett dylikt resultat kan däremot från mina utgångspunkter ej framkomma.

\* \* \*

När förf. avhandlar frågan om innehållet i § 36 och i §:en vill finna rättsgrunden till tjänstemannens rättsställning, måste han rimligen förutsätta, att det ankommer på annan än Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:t och riksdagen att handhava principen, enär ju eljest dessa statsmaktens tillämpning måste bli avgörande för rättens innehåll. Den enda statsmakt, som då återstår, är den dömande makten. Förf. måste alltså, om hans undersökning skall hava någon mening, anse, att domstolarna äga pröva, om avlöningsreglementena eller grundlagen bestämmer tjänstemännens rättsställning. Denna uppfattning om domstols rätt att pröva författnings grundlagsenlighet har också förf. följdriktigt hävdad. Till denna förf.:ns åsikt om domstolarnas kompetens ansluter jag mig för egen del om ock ur något andra synpunkter.<sup>1</sup>

Förf. vill emellertid finna ett stöd för sin uppfattning om domstols prövningsrätt i ett lagutskottets utlåtande vid 1828—30 års riksdag. Förf. anför, sid. 154: »Utskottet har här uttryckligen uttalat den meningen att, i händelse av kollision mellan grundlag och

<sup>1</sup> Se Statsvetenskaplig Tidskrift 1930, sid. 367 ff.

lag, den senare finge vika för den förra och att den senare lagen i det avseende vari den strede mot grundlagen vore kraftlös.»

Det synes mig som om man ej ägde draga en så generell slutsats av detta utlåtande, som förf. där och å sid. 164 gjort. Utskottets utlåtande syftar tillbaka i tiden och icke framåt. Det var fråga om äldre författningars giltighet men alldeles icke om någon användning av denna regel på nya författningar. Påpekas må ock, att 1830 års JO-instruktion i § 20 innehåller ett ganska likartat stadgande. Droge man förf:ns slutsats ur LU:s uttalande, bleve man ju nödsakad också draga den konsekvensen därav, att regeln ej längre gäller, enär ifrågavarande stadgande ej återfinnes i 1915 års instruktion, vilket emellertid vore felaktigt. — Vad det Neuen-dorffska målet angår kan jag ej finna annat än att HD där använt en avfattning, som visar, att HD icke velat fränkänna sig provningsrätt, och jag styrkes däri av den omständigheten, att HD använt enahanda uttryck i Öströmska målet, där det ju uteslutande var fråga om grundlagsenligheten.

Då förf. emellertid å sid. 167 ff. utvecklar sin egen syn på saken, talar han gång efter annan om »en allmän rättsuppfattning», som skulle fränkänna domstolarna provningsrätt av författnings grundlagsenlighet. Förf. har emellertid visat, att HD ej avsäger sig en dylik — han kunde också hava hänvisat till de i noten 2 sid. 192 åberopade rättsfallen, där en författning t. o. m. av domstolen underkänts. Icke förty säger förf., att domstolarna i allmänhet anse sig sakna en dylik provningsbefogenhet — betyder »domstolarna» här Stockholms rådhusrätt? Förf. har vidare visat, att justitieombudsmannen Theorell och samtliga statsrättslärare hävdad en sådan mer eller mindre vidsträckt provningsrätt, och att lagutskottet åtminstone ej uttalat sig däremot. Den ende, som bestritt den, är Widell. Är det denne författares mening, som tillerkännes rang av allmän rättsuppfattning? Det är säkerligen denna odokumenterade föreställning, att förf. kämpar mot en allmän uppfattning, som förlett förf. till den försiktighet, ja man vore frestad att säga osäkerhet, som alldeles onödigt präglar sammanfattningen å sid. 168 f.

\* \* \*

Den relativt vidlyftiga diskussion, som jag här ovan fört, torde ådagalägga, vilka intressanta spörsmål förf. behandlat. De erinringar, som därvid av mig framställts, få icke undanskymma arbetets många förtjänstfulla sidor. Det är i första hand en praktiskt taget fullständig materialsamling, präglad av en mindre vanlig grundlighet och noggrannhet. Den vittnar likaledes om en vidsträckt beläsenhet. Och den giver vid handen, att detta verk ej kommit till därför, att förf. velat »skriva en avhandling», utan därför, att förf. känt ett verkligt behov att utreda föreliggande betydelsefulla problem. Det starka patos, som präglar avhandlingen, utgör ett uttryck

för förf:ns, man vore frestad säga brinnande rättrådighet. Alla dessa omständigheter tillsammans komma förf:ns utredning att utgöra ett bidrag till den viktiga frågan om tjänstemännens rättsställning i vårt land, vilket icke får förbises. Det vetenskapliga intresse hos en administrationens tjänsteman, varom avhandlingen bär vittne, förtjänar ock en honnör. Man måste tillika uttala sin aktningsfulla beundran för den energi, som förmått förf. att vid sidan av sin tjänst fullborda föreliggande arbete, vilket ock förskaffat honom juris doktorsgrad.

H. S.

---

FREDRIK LAGERROTH: *Platons stats- och rättsbegrepp. En studie i allmän statslära*. Skrifter utgivna av Vetenskaps-Societeten i Lund. 9. Lund 1928.

I föreliggande studie har professor Fredrik Lagerroth behandlat Platons rättsfilosofiska tankegångar dels ur idéhistorisk, dels ur mera principiell synpunkt. Han söker visa, hur de ledande idémotiven hos författaren till *Politeia* och *Nómoi* sammanhånga med givna antiteser inom grekiskt statsliv och politiskt tänkande. Men på samma gång har han sökt att konfrontera Platons »realistiska» statsuppfattning med den strängt juridiska doktrin, som i modern rättsfilosofi framförallt knyter sig till namnet Hans Kelsen. Författaren har förut — särskilt i det intressanta arbetet »Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar», som undertecknad förut haft tillfälle att anmäla i denna tidskrift — visat sig influerad av den österrikiske statsrättsforskarens tankegång. I Platons rättslära vill han se ett skolexempel på »den av Kelsen påtalade metodiska synkretismen». Och vidare anser han, att Platon »kan på så sätt anses arbeta den fiktiva statsuppfattningen i händerna, som de krav, han ställer på statens psykologiska enhetlighet, för att den skall motsvara sitt begrepp, visa sig omöjliga att realisera» (s. 5).

Lagerroth börjar sin framställning med en klar och överskådlig utredning av antiteserna i grekiskt stats- och rättsliv. Först framhåller han den aktuella motsättningen mellan Aten och Sparta; denna är icke blott ett realpolitiskt motsatsförhållande mellan en sjömakt och en landmakt med krav på hegemoni utan även en strid mellan olika politiska världsåskådningar. »För första gången i historien», framhåller författaren, »ha liberal och konservativ åskådning blivit medvetna om sin motsättning och mäta sina krafter i öppen kamp» (s. 8). I avsnittet Polis och Kosmos går han närmare in på de olika statsåskådningar, som voro aktuella för Platons samtid. I anslutning till Wilamowitz: *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer* (*Die Kultur der Gegenwart* 2: 4: 1) framställer han den grekiska *πόλις* som helt baserad på gentilis-

tisk grundval. »Den uppfattades som ett personförbund enbart, och de båda andra element, som för modernt statsbegrepp äro konstitutiva, territorium och statsmakt, tänktes ej ingå i dess väsen»<sup>1</sup> (s. 9). Staten uppfattas som en levande, konkret verklighet; särskilt i Sparta framträder den som en *kosmos*, »en målmedvetet skapad ordning, genom vilken av stridiga människoviljor danats ett konstverk» (s. 10). Denna statsuppfattning kommer emellertid under de häftiga omvälvningarnas tid att efterträdas av en annan, som identifierar *πόλις* med den härskande gruppen. Statsmakten blev ett instrument i klasskampen. Den följande framställningen av den aritmetiska och den geometriska likhetens begrepp bygger närmast på Hirzels ståtliga arbete *Themis, Dike und Verwandtes*. I anslutning till den tyske forskaren karakteriserar Lagerroth skillnaden mellan den spartanska och den aténska likhetsidén som en parallell till senare tiders distinktion mellan *pairie* och *égalité*. Reaktionen mot den aténska demokratiens uppfattning av begreppet *ισονομία* upptog den pytagoreiska distinktionen mellan aritmetisk och geometrisk likhet. Motsättningen mellan dessa båda begrepp kom att nära sammanfalla med antitesen mellan polis och kosmos.

Vidare ger författaren en kort karakteristik av antiteserna skrivna — oskrivna lagar och *nomos* — fysis. Närmast i anslutning till Hirzel framställes det grekiska begreppet *dike* såsom ursprungligen den opartiske domarens domslut och därför oupplösligt förbundet med likhetsidén. *Dike* hänför sig till ett ömsesidighetsförhållande mellan likaberättigade, medan det romerska jus innebär »maktbefogenhet över personer och saker» (s. 15). Begreppet *nomos*, under vilket *dike* kom att subordineras, betydde ursprungligen »en viss för varje levande väsen karakteristisk livsform. Liksom olika djur- och växtarter skilde sig ock olika folk genom sina olika *vómoi*, utgestaltade i deras olika sedvänjor. I och med att deras vidmakthållande anbefalles, framträder sedan deras normativa karaktär i sedvanerättens form» (s. 16—17). Då skrivna lagar blevo vanliga och även de fäderneärvda sederna upptecknades, inträffade enligt författaren en betydande förvandling av normernas karaktär. »Numera lät man ej längre leda sig av dem villigt och nästan omedvetet utan höjde sig för dem som tvingande lagar. Man hade fått en heteronom i stället för en autonom norm, och det juridiska lagbegreppet stod färdigt» (s. 17).

I samband härmed framträder under den grekiska upplysningstiden en ny antites, mellan *φύσις* och *νόμος*, naturens lag och de mänskliga konventionerna. Den nya rättsfilosofien framträdde i förstone som en lära om allas naturliga likhet gentemot sociala åtskillnader; sedermera utvecklas därav en maktteori av den art, som Platon låter Kallikles representera. Författaren rör sig här med det traditionella schemat: en äldre, mera moderat, och en

<sup>1</sup> Jfr Barkers kritik av denna Wilamowitz' uppfattning i hans *Greek Political Theory* s. 24 ff., där han söker visa det territoriella momentets betydelse.



yngre, radikal sofistisk. Denna konstruktion torde knappast kunna upprätthållas; en särskild grupp, som låter sig sammanfattas med namnet yngre sofister, låter sig svårligen urskiljas. Kallikles framställs av förf. som en sofist; i själva verket är han en ung atenare med politiska karriärintressen, som begagnat sig av Gorgia's kurs i retorik men i grunden föraktar de sofistiska skolmästarnas visdom.

I fortsättningen söker Lagerroth uppvisa, hur de här skisserade antiteserna återkomma i Platons statsfilosofiska tänkande. I Gorgias upptages problemet nomos — fysis till behandling; de sociala normerna förankras i världsordningen och närmast i människans eget väsen. Diskussionen om rättrådigheten i Statens första bok varierar samma tanketema. I de följande böckerna av detta Platons huvudverk framträder hans ställning till de historiskt givna motsättningarna klart och tydligt. Gent emot den sofistiska fördragsteorien ställer Platon sin lära om staten som en psykologisk enhet och drager därur radikala konsekvenser för familje- och egendomsinstitutionernas vidkommande. Gentemot isonomin hävdar han den geometriska likhetens idé, grundad på arbetsfördelningens princip; i samband därmed betonar förf. hans ställning som målsman för kravet på »ståndscirkulation». Vidare tager Platon parti för de oskrivna lagarna. Detta sammanhänger med hans uppfattning av statens lagar såsom »i första hand av etisk natur. De äro för de styrandes del helt och hållet autonoma normer, immanenta i deras förnuftiga natur, och bli först för de styrda heteronoma bud, som de följa av respekt för auktoriteten» (s. 49). Och slutligen fattar han den ideella statens ordning som en evig förnuftsordning, vars harmoni är »en uppenbarelse av världsalltets egen jämvikt» (s. 50). Därav följer, att vetenskaplig kunskap är en nödvändig betingelse för ett rätt utövande av den styrande makten.

I dialogen Statsmannen återupptager Platon problemet om skrivna eller oskrivna lagar. Hänsynen till det gagneliga blir den rätta statskonstens främsta måttstock, och den äkta statsmannen kan icke »binda sina händer genom skrivna lagar eller ens genom sedvanerätt. En lag kan ju aldrig riktigt omfatta vad som är för alla det riktigaste och rättaste och kan därför ej anbefalla det bästa» (s. 58). Statsmannens handlingssätt bör därför endast bindas av den naturliga rättens eviga normer. Liksom i Politeia företräder Platon här den psykologiska uppfattningen av statens väsen. Av intresse är vidare Platons försök till klassificering av givna författningar; det aristoteliska schemat: monarki, aristokrati, politi med deras motsvarande avarter, som spelat en så utomordentlig idéhistorisk roll, går tillbaka till tankegången i Politikos.

Det sista kapitlet behandlar ålderdomsverket Nomoi. Förf. söker visa, hur de olika tankemotiven återkomma i detta arbete, ehuru mer eller mindre modifierade av hänsyn till den politiska verkligheten. Den »näst bästa» statsformen ter sig nu som en blandning av monarki och demokrati. Platon gör sig här till tolk för en makt-

fördelningslära, som för tanken till Montesquieu; den franske tänkaren har ju också — genom Polybios — mottagit intryck av tankegången i Ncmoi. Spartanska och aténska element förenas; statens ekonomiska och sociala grundvalar tecknas efter Spartas föredöme, medan statsrätten företeer likheter med de aténska institutionerna (rådets organisation och principerna för dess rekrytering). I sin uppfattning av de skrivna lagarnas betydelse har Platon tvingats till en kompromiss. »Nödtvungen har han givit sig juridikens heteronoma normer i våld men ser alltjämt med avsaknad hän på de autonoma normer, etiken uppställer, eller de hybrider av autonomi och heteronomi, som möta inom seden» (s. 67). Med bibehållande av den psykologiska statsuppfattningen modifierar Platon de radikala konsekvenser, som han dragit därav i Politeia. Han hävdar fortfarande den geometriska likhetens princip men gör av opportunitetsskäl medgivanden åt den aritmetiska likheten, i det att han till en del medger lottkastning om ämbetena »för att avvärja mängdens missnöje» (s. 73). Och i striden mellan nomos och fysis har han förblivit trogen sin rationalistiska samhällsåskådning, för vilken naturrätten »är en uppenbarelseform av den eviga och gudomliga förnuftsordning, som behärskar hela världen» (s. 75).

Sålunda ter sig i ett kort referat författarens framställning av den platoniska statsläran i dess idéhistoriska sammanhang. Nu bestämmas emellertid undersökningen, som ovan framhållits, även av ett mera systematiskt intresse. Platons realistiska statsuppfattning skall framstå som en skarp kontrast till Kelsens juridiskt-fiktiva tankegång. Här föreligga — så vitt jag kan se — vissa metodologiska svårigheter, som påfordra en närmare diskussion, och jag skall därför söka att i korthet precisera desamma.

Om två tankegångar skola jämföras med varandra, måste de förhållanden, till vilka de referera sig, uppenbarligen ingå i en och samma totalitet. Ett socialt ideal och en »värdefri» teori om den givna sociala verkligheten kunna icke fungera som jämförelseobjekt; de äro inkommensurabla storheter, emedan det första fallet tillhör det emotionella och det andra det teoretiska tänkandets värld. Även om man hävdar tillvaron av objektiva värden, måste man erkänna, att dessa ingå i ett annat system, än fakticitetens rike. En formellt juridisk statsteori på rättspositivistisk grundval är likaledes inkommensurabel med en etiskt-metafysisk lära om den ideella staten, såvida man icke kan uppvisa, att den förra i själva verket vilar på maskerade värdepostulat. Lika väl kunde man göra en jämförelse mellan Fichtes »Der geschlossene Handelsstaat» och exempelvis Schumpeters strängt teoretiska behandling av det ekonomiska livet. Vi kunna visserligen taga två dylika heterogena tankegångar till utgångspunkt för påvisandet av vissa formella analogier mellan det värderande och det teoretiska tänkandet. Men då riktar sig icke intresset på tankegångarna som sådana utan på strukturen hos de typer av tänkande, som här komma till uttryck.

De givna åskådningarna fungera blott som tillfälliga exempel, och deras innehåll är irrelevant.

Men även om man bortser från dessa synpunkter, kvarstå andra svårigheter för en jämförelse mellan Platons och Kelsens statsläror. En komparativ behandling av två teorier förutsätter antingen, att de hänföra sig till samma sakförhållanden, eller också, att de uppvisa analogier i sitt förhållande till de olika sakförhållanden, som de hänföra sig till. Det förra fallet föreligger uppenbarligen för olika naturvetenskapliga åskådningars vidkommande (exempelvis Aristoteles' finalistiska fysik och den mekaniska naturförklaringen hos Galilei, Descartes och Newton). Här föreligga olika sätt att tolka samma realitet. Det andra fallet inträder exempelvis, om de båda teorierna hänföra sig till olika, historiskt givna situationer och följaktligen återspegla deras karakteristiska särdrag. I detta fall kan jämförelsen icke rikta sig på teorierna i och för sig utan på deras relation till motsvarande sakförhållanden.

När prof. Lagerroth uppställer Platons statsfilosofi med dess realistiska grundtendens och »metodiska synkretism» som motpolen till den Kelsenska rättsteorien, förutsättes, att de båda tankegångarna hänföra sig till sakförhållanden med likartad karaktär. Om man hos en statsteoretiker konstaterar en sammanblandning av juridiskt och etiskt betraktelsesätt, måste man antaga, att de rent juridiska synpunkterna *kunnat* konsekvent genomföras på de förhållanden, som voro aktuella för tänkaren i fråga. I annat fall förlorar ju kritiken sin udd; man kan icke beskylla en författare för sammanblandning av två metoder, om de objektiva betingelserna saknades för den ena metodens tillämpning på föreliggande fakta. Hava över huvud våra moderna, historiskt betingade, statsrättsliga kategorier någon möjlighet att appliceras på den politiska organisation; som förelåg för Platon och hans samtida? Om så icke är fallet, bortfalla då icke förutsättningarna för en rent principiell jämförelse mellan Platon och en modern statslärare av den berömde österrikarens typ?

Nu framhåller förf. som »det mest frappanta i fråga om grekisk rättsåskådning», att »grekerna strängt taget sakna icke blott ett ord för 'stat' utan ock ett däremot svarande begrepp» (s. 9). Man kommer då till ett dilemma av följande slag: Antingen skiljer man mellan begreppet stat och staten själv. Den senare skulle kunna existera, även om intet statsbegrepp förelåg. Men då har man ställt sig på den realistiska statsteoriens ståndpunkt. Eller man uppfattar staten som en begrepps konstruktion, exempelvis som »Zurechnungsendpunkt» i Kelsens mening. Men då kan termen icke tillämpas på kulturstadier, där ett dylikt föreställningsätt saknas. Man kan icke säga: det förelåg dock ett komplex av juridiska normer, och när vi fatta normsystemet som en enhet, kunna vi begagna begreppet stat om detsamma. Att en regel är juridisk till skillnad från moraliska, konventionella och andra normer, skulle ju innebära, att dess tillämpning i varje givet fall »tillräknas» sta-

ten. Juridiska regler föreligga då endast under förutsättning av statsbegreppets aktualitet. Accepterar man den Kelsenska, fiktiva statsläran, synes en jämförelse mellan densamma och Platons äkt-grekiska politiska tankegång bli omöjliggjord.

Man kan över huvud ifrågasätta, om den Kelsenska rättsfilosofiens kategorier kunna tillämpas på ett idéhistoriskt material utan risk för ohistorisk behandling av fakta. Kunna exempelvis sådana begrepp som autonom och heteronom norm, normativt och explikatvt betraktelsesätt användas, när det gäller att tolka grekiskt politiskt tänkande? I Lagerroths framställning förekomma ej sällan uttalanden sådana som dessa: »Man — hade fått en heteronom i stället för en autonom norm —» (s. 17). »Det ursprungliga nomosbegreppet var ju närmast av explikatvt art. — — — Men voro de normativa disciplinerna till en början beroende av de explikatva, så var icke mindre det motsatta förhållandet rådande» (s. 18—19). Omedelbart efter det sista citerade stället tillägger förf.: »Naturens ordning uppfattades som en sede- eller rättslag». Med andra ord: betraktelsesättet var icke explikatvt utan bestämt av värde- och normsynpunkter. Eller rättare sagt: det var av den art, att begreppsparet normativt — explikatvt icke låter sig användas om detsamma. — Autonomi innebär, för att citera Kelsens egen bestämning, »die Identität der normierenden Autorität mit dem der Norm unterworfenen Subjekte» (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre s. 41). Denna idé om börtat som »kvalificerat viljande» förutsätter tydligen ett högt utvecklat personlighetsmedvetande; så länge individen huvudsakligen känner sig som led i en social gemenskap, en klan, en stam, en ätt o. s. v., kunna inga autonoma normer föreligga. Individen identifierar sig med gruppen och dess traditioner; han upplever den sociala gemenskapen som sin egen livsgrund. Men denna inställning är av helt annan art än den, som fått uttryck i den moderna autonomitanken med dess betonande av identiteten mellan normen och individens innersta viljeriktning. För att använda Tönnies' bekanta distinktion: begrepp, som höra hemma i ett samhälle med »Gesellschafts»-struktur, kunna icke — åtminstone icke utan vidare — appliceras på ett samhälle av »Gemeinschafts»-typen.

Gunnar Aspelin.

---

GUSTAV SMEDAL: *Erhvervelse av statshøjhet over polarområder*. Oslo 1930; 240 S.

Medens Erobring ved Krig efterhaanden er kommet i Vanry som officielt anerkendt Maade at erhverve nyt Landomraade paa, staa Okkupation eller ensidig Bemægtigelse af herreløst Land, naar den foretages paa retmæssig Maade, endnu stadig tilbage som en fuldt tilladelig og folkeretlig uangribelig ensidig Landerhver-

velsesmaade. Desværre er den allerstørste Del af Jordklodens Overflade allerede fordelt mellem Staterne, saaledes at der ikke er meget at gøre for dem, der ikke allerede har sikret sig en Plads i Solen, og de eneste større Landomraader, der endnu fremdeles er statsløse, er derfor nu de ubeboede og for en stor Del helt ubeboelige Omraader omkring Nord- og Sydpolen. Derfor det utrættelige Kapløb om at komme først op til Nord- og Sydpolen og den udholdende, maalbevidste Kamp mellem Nationerne om de fjærne Polaromraader, thi alene her kan, som Forf. af ovennævnte Skrift udtaler, den Trang, som er til Stede i alle stærke Statssamfund til at udvide deres Territorium, endnu blive tilfredsstillet.

Blandt de Folk, der kækket er gaaet i Spidsen i denne Kamp for at opdage og underlægge sig de arktiske Lande baade ved Nord- og Sydpolen, er jo Nordmændene, og det er derfor kun naturligt, at det er en Nordmand, der har følt Trang til for sine Landsmænd at skildre denne Kamp og gøre Rede for de gældende Folkeretsregler angaaende Okkupation af herreløst Land. Men ogsaa i det øvrige Norden bør hans Skrift, der giver en baade grundig og fængslende Skildring af alle de Emnet vedrørende Spørgsmaal, kunne paaregne levende Opmærksomhed. Ikke mindst maa dette gælde for Danmarks Vedkommende, der jo, paa Grund af Besiddelsen af Grønland, har saa store arktiske Interesser, og dette saa meget mere som det af alle arktiske Spørgsmaal, der ligger Forf., Norges Grønlandslags Formand, mest paa Hjærtet, og som derfor ogsaa Bogens største Afsnit handler om, netop er Østgrønlandsspørgsmaalet, hvor Nordmænd og Danske staar som de eneste Konkurrenter overfor hinanden.

I Bogens første Afsnit skildres indgaaende de folkeretlige Regler om Okkupation, hvorledes oprindeligt den blotte Opdagelse af et herreløst Land ansaas tilstrækkelig til derpaa at bygge Krav om Ret over Landet, men hvorledes der nu i stigende Grad kræves en effektiv Besiddelsestagelse, selv hvor Talen er om Polaromraader. Det siger imidlertid sig selv, at Fordringerne her ikke kan spændes saa vidt som andre Steder, og hvor meget der virkelig i saa Henseende kan fordres, er der endnu stor Uenighed om. Medens England og Frankrig har ment det tilstrækkeligt, at visse antarktiske Omraader officielt henlægges under en flere Tusind Kilometer derfra bosat Guvernør, der faktisk ikke kan øve nogen Kontrol, kræver Forf., at der skal være oprettet en »lokal Myndighed indenfor Omraadet«, selvom denne ikke behøver at være udrustet med Militærmagt og ikke nødvendigvis behøver altid at være bosat i selve Landet. Blot Opsyn med Landet af og til, f. Ex. i visse Sommermaaneder, vil han derimod ikke anse for tilstrækkeligt. At der har nedsat sig Kolonister i Polarlandet, tilhørende Statens Nation, anser han ikke for nødvendigt, men det vil i høj Grad lette Okkupationen, da de kan forudsættes straks at ville respektere Statens Højhedsret, og det vil kunne faa Betydning ved Spørgsmaalet om, hvilken Stat der har et billigt Krav paa at faa Højhedsretten anerkendt.

Derefter følger et interessant Afsnit om det saakaldte Sektorprincip, i Kraft af hvilket navnlig Kanada, Sovjetrusland, England og Frankrig gør Krav paa vældige endnu for en stor Del ubesatte ja uopdagede Polaromraader, omfattende baade Land og Hav saavel ved Nord- som ved Sydpolen. I Kraft af dette Princip, som Forf. med Føje nægter folkeretlig Anerkendelse, har England saaledes afkrævet norske Fangstselskaber store Beløb i Licensafgift for Hvalfangst i Havene omkring Sydpolen; men Forf. erkender dog, at man ikke maa se bort fra, at britiske Myndigheder ogsaa har betragtet det som en Opgave at bevare Hvalbestanden.

Endelig følger Bogens sidste og største Afsnit, der udelukkende handler om Østgrønland. Medens Danmark som bekendt hævder at have Suveræniteten over hele Grønland, derunder Østgrønland ogsaa indbefattet, og har faaet denne sin Højhedsret anerkendt af næsten alle interesserede Magter, bestrider Norge Danmarks Suverænitet med Hensyn til største Delen af Østgrønland. Og i Overensstemmelse med denne norske Opfattelse gør Forf. ligesom i sit tidligere Skrift: »Opgjør og forstaaelse med Danmark» af 1928 Rede for sit Syn paa Norges Stilling til Østgrønland før og efter Østgrønlandsaftalen mellem Norge og Danmark af 1924, og kommer derved naturligvis til det Resultat, at Østgrønland bortset fra Kolonierne Angmagssalik og Scoresbysund ikke er underkastet Danmarks Suverænitet, men er et Ingenmandsland.

Dette Stridsspørgsmaal skal der ikke rippes op i denne Anmeldelse. Men betydelig Interesse har det, at Forf. nærmere søger at vise, hvorledes Nordmændene i de sidste Aar gennem en ihærdig og planmæssig, tildels ved norske Statsmidler støttet Fangstvirksomhed har hidt sig fast i Østgrønland Nord for Scoresbysund og derved faktisk lagt en stor sammenhængende Kyststrækning under deres Herredømme. Efter Forf.'s Opgivelse skal der her paa en 300 Kilometer lang sammenhængende Strækning være oprettet 55 større og mindre norske Huse mod kun 3 danske. De norske Fangstmænd, der driver Jagt fra disse rundt omkring spredte Huse og Hytter, har vel, udtaler Forf., foreløbig ikke deres Familier hos sig, men er hidtil efter to Aars Ophold paa Østgrønland blevet afløst af andre, som træder ind i deres Plads. Han udtaler imidlertid, at det blandt de norske Fangstmænd er et udbredt Ønske, at den Del af Østgrønland, som Nordmænd for Tiden har koloniseret, kommer under norsk Styre, og at de har meget imod, at denne Del af Landet bliver dansk. Og han tilføjer derefter: »Foreløbig har Norge ikke lagt den omtalte Kyststrækning ind under sig. Alle Forhold ligger imidlertid vel til Rette for en norsk Suverænitets-erhvervelse.»

Det er altsaa intet mindre end en delvis norsk Okkupation af Østgrønland, som Forf. tilsidst i sin Bog stiller i Udsigt som et praktisk Resultat af sine Undersøgelser angaaende Erhvervelse af Statshøjhed over Polaromraader. Og hvis man kan tro nogle norske Meddelelser, der har fundet Vej til danske Blade, skal der i Virke-

ligheden i denne Sommer være paatænkt en norsk Grønlandsexpedition under Ledelse af den kendte Polarekspert, Docent Adolf Hoel, — den samme Mand, hvem Forf. har tilegnet det anmeldte Skrift —, som foruden videnskabeligt Arbejde ogsaa skal foretage Inspektion. Og det meddeltes tillige, at Docent Hoel i den Anledning har faaet tildelt »norsk Politimyndighed», og at to af de paa Østgrønland boende norske Fangstmænd ogsaa har faaet »norsk Politimyndighed».

Hvis dette bekræftes af Virkeligheden, vil Forf:s Teorier om Okkupation altsaa hurtigt komme ud for en praktisk Prøve, da Danmark, som hævder, at hele Østgrønland hører under dansk Statshøjhed og altsaa ikke er herreløst Land, naturligvis ikke vel kan tænkes at kunne tillade Indsættelsen af en norsk Politimyndighed i Landet og dermed i Overensstemmelse med Forf:s Teorier en delvis Okkupation af dette.

Ved disse Muligheder for Forviklinger, der dog forhaabentlig ikke bliver til Virkelighed, skal jeg dog ikke her dvæle. Men de viser klart, hvilke politisk vigtige og tvivlsomme Problemer, Spørgsmaalet om Okkupation rummer, og at selv denne endnu folkeretligt fuldt anerkendte ensidige ikkekrigerske Landerhvervelsesmaade, hvis den i Praksis drives i altfor imperialistisk Aand, vil kunne føre til alt andet end fredelige Resultater, selvom det kun drejer sig om Polaromraader.

*Knud Berlin.*

---

ALBERT OLSON: *Studier over den danske Finanslov 1850—64.* København 1930; 362 S. + 5 Bilag.

Ovennævnte Afhandling, hvorved Forf. erhvervede sig den filosofiske Doktorgrad ved Københavns Universitet, betegner en Indvinding af nyt Land for dansk historisk Forskning, idet det er den første danske Monografi over et centralt Spørgsmaal indenfor den nugældende danske Forfatnings Historie. Medens Sverige, der jo ogsaa ved sine Universiteter ved Siden af Statsretten har særlige Lærestole i Statskundskab, et Grænsefag mellem Historie, Statsret og Politik, som vi i Danmark ikke har noget tilsvarende til, har kunnet glæde sig over en Række fortræffelige Monografier over nyere svensk Forfatningshistorie, har det tilsvarende Omraade hidtil været en næsten uopdyrket Mark i Danmark. De danske Statsretslærere har nemlig naturligt hovedsageligt helliget sig den statsretlige Dogmatik, og vore Historikere har hidtil foretrukket at fordybe sig i Oldtidens og Middelalderens dunkle Problemer eller i den nyere Tids rent storpolitiske Historie fremfor at gaa vor nyeste Forfatningshistorie nærmere ind paa Livet.

Det er derfor overmaade fortjenstfuldt og maa hilses med Glæde af alle statsretsinteresserede, at nærværende Forf. har taget

sig for at belyse de i den danske Grundlov indeholdte Finanslovsreglers Tilblivelse og den nærmere Udformning i Praxis af Finansloven og de politiske Kampe om denne i de første 10—14 Aar under den ny Forfatningsskik.

Ganske vist er der det lidt uheldige ved den Periode, som Forf. har valgt som Genstand for sin Undersøgelse, at Kampen om Finansloven ikke i den spillede en saa stor Rolle eller afspejlede sig saa klart som i senere Perioder, idet det kun var i ganske faa Aar, nemlig fra 1850 til 1855, at den første Grundlovs Finanslovsregler, der i Hovedsagen endnu er de gældende, gjaldt for hele Kongerigets finansielle Omraade. Og dertil kom, at Forskellen mellem de to Kamres Sammensætning dengang var saa forholdsvis ubetydelig — Vælgerkorpset var jo efter Grundloven af 1849 det samme til begge Rigsdagens Ting — at Kampen om Finansloven ikke kunde faa større politisk Betydning. Efter Indførelsen af Fællesforfatningen for hele det danske Monarki af 2. Oktober 1855 mistede Kongerigets Finanslov det allermeste af sin Betydning og traadte helt i Skygge for Monarkiets Finanssystem. Og da Monarkiets Folkerepræsentation, Rigsraadet, var et Etkammer, fik her Brydningen mellem to Ting jo slet ingen Betydning, og da der her opereredes med et Normalbudget blot med Tillægslove og under et halvt enevældigt Styre, har Fællesforfatningens Finanssystem i Virkeligheden meget ringe eller ingen Interesse for vor senere Finansrets Udvikling, hvortil endelig kommer, at under næsten hele den behandlede Periode den storpolitiske Kamp om hele Rigets Existens overfor de tyske Magters Krav ganske overskyggede de indrepolitiske Brydninger angaaende Detaillerne paa Finansloven. Men uanset disse Indvendinger har den valgte Periode alligevel en ikke ringe Interesse, idet det var i den, at Overgangen fra Enevældens Finansstyre til et Finansstyre under Folkerepræsentationens Kontrol foregik, hvor den ny Ordning af uprøvede Kræfter skulde nærmere udformes i Praxis, og hvor de forskellige politiske Opfattelser af, hvorledes de ny Finansregler skulde opfattes og burde bruges i Politikens Tjeneste, bestod deres første Styrkeprøve.

Det er heraf, Forf. giver en meget indgaaende og ofte fængslende Fremstilling, bygget paa en myreflittig Granskning fremfor alt af Rigsdags- og Rigsraadsforhandlingerne, men ogsaa af Departementsprotokoller og Datidens Presse. Der er her samlet et overmaade stort Stof med en Rigdom af Enkeltheder, der for alle senere Granskere af Emnet utvivlsomt vil have stor Værdi som Kildemateriale. Desuden er der ogsaa i flere Afsnit, saaledes f. Ex. vedrørende Statsrevisionens Betydning og Tillægsbevillingslovenes Udvikling givet selvstændige Undersøgelser af ikke ringe Værdi, ligesom Forf. endelig har gjort sig den Ulejlighed som Bilag at udarbejde meget udførlige finansstatistiske Tal-Oversigter til Berigelse og Glæde for særlige Tal-Elskere. Og hele dette store Arbejde synes nøjagtigt og redeligt gjort, hvorhos der endeligt tilsidst i en rigtignok meget kort »Konklusion» er givet et friskt og livligt



skrevet Tilbageblik og Overblik over det i hele Fremstillingen belyste.

Men naar disse Arbejdets gode Sider er fremhævet, kan det rigtignok ikke nægtes, at det lider af iøjnefaldende Mangler, baade set fra et historisk og fra et statsretligt Synspunkt. I første Henseende er det saaledes en afgørende Fejl i Arbejdets Opbygning, at det i alt for høj Grad er rent annalistisk, idet det refererer Finanslovsforhandlingerne fra Aar til Aar uden at behandle de Hovedspørgsmaal, hvorom Partierne og de to Ting strides, samlet i særlige Afsnit. Derfor bliver Arbejdet baade altfor fuldt af Gentagelser og derfor ofte unødigt trættende at læse og tillige altfor lidt overskueligt for almindelige Læsere. Og denne sidste Grundskavank afbødes kun i meget ufuldstændig Grad af det udførlige Sagregister og af den afsluttende, meget korte, Konklusion, der slet ikke angiver hvor de i den omtalte Episoder og Udtalelsér findes i den foregaaende Fremstilling, saaledes, at man kun ved et meget stort selvstændigt Arbejde, som de allerfærreste Læsere vil underkaste sig, er i Stand til at kontrollere Rigtigheden af Forf:s Domme.

Ligeledes maa det sikkert betragtes som uheldigt, at Forf. i saa høj Grad, som han gør, dømmer ud fra en forudfattet ensidig demokratisk Opfattelse, inddeler Fortidens Politikere i »frisindede» og »reaktionære» og dømmer dem derefter — de første har hele hans Hjærte, de sidste, særlig de »Nationalliberale», der dog ogsaa i sin Tid, nemlig under Enevælden, da det var farligere end senere hen, var radikale Frihedsmænd, omtales oftest kun med Uvilje og Foragt. Dette gør Forf. tidt noget ensidig og ubillig i sin Dom, og dette er utvivlsomt ogsaa medvirkende til den altfor affejende Dom, han fælder over den Rolle, Landstinget, som efter ham allerede da var Reaktionens Fæstning, spillede under Finanslovens Behandling i den af ham behandlede Periode.

Ganske vist blev Landstingets Indsats i dette Tidsrum ikke stor, og navnlig forsømte det straks bl. a. ved ikke, saaledes som det nu gør, straks ved Samlingens Begyndelse at nedsætte et staaende Finansudvalg, at hindre Folketinget i at misbruge sin Ret til først at faa Finanslovsforslaget til Behandling til at beholde dette saalænge, at der inden Finansaarets Udløb kun blev en meget kort Frist for Landstinget til at røre ved Enkelthederne i Forslaget. Men Forf. overser, at naar Landstinget i dette Tidsrum ikke holdt stærkere paa sin lige Ret her, hang det utvivlsomt sammen med det foran omtalte, at Forskellen i de to Tings Sammensætning dengang var saa ringe og Stridspunkterne oftest kun smaa, hvorhos Kongerigets Finanslov jo i den største Del af Perioden spillede en meget ringere Rolle end senere hen, ligesom endelig de storpolitiske nationale Spørgsmaal, ogsaa dengang helt overskyggede de mindre finansielle Stridspunkter. Naar begge Ting som i 1854 endrægtigt vendte sig mod Ministeriet Ørsted eller, naar den nationale Deling mellem Helstatsmænd og Ejderstatsmænd samlede og delte Partierne, kunde blotte Præstigespørgsmaal mellem de to Ting ikke friste til afgø-

rende Styrkeprøve. Men afgjort urigtigt er det alligevel, naar Forf. S. 321 vil fastslaa, at Landstingets Indflydelse i Perioden »var lig Nul». Adskillige Gange sendte Landstinget Finansloven tilbage til Folketinget og nødte dette til Ændringer, det lod sig i det store og hele ikke drive bort fra Principet om Finanslovens »Renhed», som Folketinget iøvrigt selv tidt anerkendte, det modsatte sig med Kraft Folketingets grundlovstridige Krav om, at alle finansielle Love først skulde forelægges Folketinget, og tvang her efter en længere Strid Folketinget til at gaa med til den saakaldte »Bevillingsparagraf» paa Finansloven, og det afviste ligeledes sejrrikt Folketingets ubeføjede Krav om, at Statsrevisionens Betænkning altid først skulde behandles i Folketinget. Paa dette Hovedpunkt giver Forf:s Fremstilling derfor efter mit Skøn et noget misvisende, ensidigt fortegnet Billede af det virkelige Forløb.

Men navnlig set fra et statsretligt Synspunkt er Forf:s Arbejde højt ufyldstgørende. At Forf. er Historiker men slet ikke Jurist og uden virkelig Forstaaelse af de mange statsretlige Problemer, som Finanslovreglerne rejser, mærkes i alt for høj Grad gennem hele Fremstillingen.

Dette gælder saaledes allerede om de allerførste Kapitler, hvor han vil skildre de historiske Kilder til den danske Grundlovs, Regler om Finansloven. Det havde været en interessant Opgave nærmere at belyse hvilke Regler, vor første Grundlov optog fra Hovedkilden, engelsk-fransk-belgisk Ret, hvorledes den omformede dem og hvorledes disse af Revolutioner i England og Frankrig fødte Doktriner praktisk kom til at virke paa fredelig dansk Jordbund. Men her kommer Forf. paa Grund af manglende statsretlig Indsigt, hvorefter hans Literaturfortegnelse ogsaa tilstrækkeligt vidner, ganske til kort. Han anfører saaledes vel S. 31 rigtigt, at den danske Grundlov af 1849 ved at lade Budgettet fremtræde som étaarigt og i Lovs Form fulgte fransk-engelsk Forfatningsret og navnlig den belgiske Forfatning af 1831. Men da han nærmere skal angive, hvilke Regler i den belgiske Forfatning dansk Ret efterlignede, saa nævner han kun dens Art. 111, hvorefter Statsskatterne skal voteres aarligt, skønt den danske Grundlov, jfr. nu Grundloven af 1915 § 46, netop lige modsat udtrykkeligt bestemmer, at ingen Skat kan paalægges, forandres eller ophæves uden ved Lov, d. v. s. særlig Lov, saaledes at det altsaa ikke kan ske paa de aarlige Finanslove. Og han undlader til Gengæld helt at nævne de Artikler i den belgiske Forfatning, som virkeligt delvis efterlignedes i den danske Grundlov, nemlig Art. 115 og 27.

Dette sidste er saa meget mere uheldigt, som Forf. maaske ellers, hvis han havde undersøgt Forholdet nøjere, kunde have opdaget en Ting af ikke ringe Betydning for hans senere Fremstilling, nemlig at dansk Ret ogsaa paa et andet Punkt skiller sig afgørende fra Hovedkilden, den engelske og fransk-belgiske Ret, nemlig derved, at det efter den danske Grundlov kun er Finansloven, men ikke som efter engelsk og fransk-belgisk Ret alle finansielle Lové, der-

under altsaa ogsaa Skattelove og Lønningslove, der først skal forlægges Folketinget. Og havde han opdaget dette, vilde han da maaske ogsaa have rejst det Spørgsmaal, han mærkelig nok slet ikke finder paa at opkaste: nemlig hvad der kan antages at have motiveret den af vor Grundlov optagne Regel om Folketingets Ret til først at faa Finansloven til Behandling, den Regel, som jo i dansk Finansret har været saa afgørende for de to Tings Stilling till hinanden paa dette Omraade. Dette Spørgsmaal er jo netop fra et historisk Synspunkt af ikke ringe Interesse. Thi nogen rationel Grund til at give det ene af Tingene en Fortrinsret her foreligger jo ikke, hvor begge Ting er folkevalgte og ellers ligestillede, og en saadan Forret er da heller ikke anerkendt hverken i Sverige eller Svejts. Den skyldes derfor i Danmark ligesom i Kilden, den belgiske Forfatning utvivlsomt nærmest en tankeløs Efterligning af engelsk Ret, hvor Reglen historisk og ganske naturligt har udviklet sig paa Grund af den store Forskel mellem de to Huse, hvoraf kun det ene er folkevalgt, medens det andet bestaar af selvskrevne Medlemmer. At den belgiske Regel i Virkeligheden var irrational og nærmest kun skyldtes en historisk Reminiscens, har man da ogsaa senere anerkendt i Belgien selv ved i 1921 at ophæve Reglen. Men en Belysning af hele dette Forhold havde naturligt haft sin Plads i Forf:s Fremstilling og kunde have givet baade Læserne og Forf. selv adskillig Stof til Eftertanke.

S. 31 øverst, hvor Forf. sammenligner Grundlovens Finanssystem med det under Enevælden i 1841 indførte, viser han sig ikke at have Anelse om Forskellen mellem Lov i formel og materiel Forstand og saaledes at være uden Forstaaelse af det springende Punkt i hele Finansretten, at Budgettet, selv, hvor det formelt vedtages i Lovs Form, ikke er Lov i materiel Forstand. Og ligeledes er de statsretlige Bemærkninger, han fremsætter i sin »Konklusion«, og hvori han noget letsindigt erklærer det for et af sit Arbejdes Hovedformaal at rokke ved de danske Statsretslæreres vrang Fremstillinger angaaende Finansloven, ganske overfladiske og saa tynde, at de Virkeligheden opløser sig i intet. Nærmest maatte man efter hans hele Fremstilling faa Indtrykket af, at han hyldede den af Bondevennen Tscherning oftere under Forf:s aabenlyse Sympathi udtalte »rene demokratiske Lære« om, at Finansloven staar over alle Love. Saa forsigtig er Forf. dog at han ikke selv direkte udtaler sig for dette Paradoks, men hvilken anden Lære, han selv vil opstille i Stedet for Statsretslærernes vrang Meninger, er det efter hans uklare Antydninger ikke let at blive klog paa.

Men uanset de anførte Mangler bevarer Arbejdet sin Værdi som et grundigt Førstearbejde paa et nyt Felt og som en Kildesamling af stor Betydning for en fortsat Granskning af den danske Finansret og dens Historie.

*Knud Berlin.*

## BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1930.

**I** Kollegiets sammansättning har ingen förändring inträffat; som praeses för året fungerade undertecknad. Uppdraget att vara Kollegiets sekreterare och redaktör för Statsvetenskaplig Tidskrift har fortfarande påvilat professorn Rob. Malmgren.

Kollegiet har hållit nio sammanträden, därav sju ordinarie och två tillfälliga. Ett av de ordinarie sammanträdena hade förlagts till den 15 oktober, då åttio år förflytit efter Stiftarens födelse, och dagens minne högtidlighölls genom nedläggande av en krans vid graven.

Statsvetenskaplig Tidskrift har under året utkommit i fem häften om tillhoppa 538 sidor; häftena 4 och 5, sammanslagna till ett dubbelhäfte, voro ägnade åt »Förhandlingar vid Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 3—6 september 1930».

Serien »Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen» har utökats med följande nummer: XV. Herbert Tingsten, Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. XVI. Erik Lindahl, Penningpolitikens medel.

Följande forskningsunderstöd ha av Kollegiet beviljats: åt fil. mag. Nils Holmberg 900 kronor för forskningar i Riksarkivet angående maktbalansfrågan vid riksdagen 1840—41 och dess samband med tidens ekonomiska och sociala förhållanden; åt fil. lic. Sigurd Dahlgren 2,000 kronor för bekostande av insamling och bearbetning av primärmaterial till en statistik rörande studerande vid svenska universitet och högskolor åren 1905—1930 och de intellektuella yrkenas ställning; åt fil. kand. friherre Ragnar Hummerhielm 500 kronor för undersökningar i Stockholm och Uppsala

rörande förefintligt politiskt småtryck i och för utarbetande av en bibliografi över källor och litteratur angående det moderna svenska partiväsendet.

Till att deltaga i revisionen av Stiftelsens räkenskaper har av universitetets rektor utsetts professorn Albert Ernberg.

Lund i februari 1931.

*Gottfrid Carlsson.*

### Räkning över Fahlbeckska stiftelsen för räkenskapsåret 1929—1930.

(Utdrag ur räkenskaperna för Lunds Universitet.)

#### Balans från föregående räkenskapsår.

200 aktier i A.-B. Vin- & Spritcentralen.....	200,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 5 % oblig. år 1922.....	20,000: —	
D:o            d:o            år 1926.....	19,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å check-räkning.....	38,376: 42	277,376: 42

#### Uppbörd.

Utdelning å aktier.....	12,800: —	
Ränta å obligationer.....	3,825: —	
Skand. Kredit A.-B., ränta å checkräkning.....	1,013: 04	
A.-B. C. W. K. Gleerup.....	182: 30	17,820: 34
		Summa kr. ..295,196: 76

#### Utgifter.

##### 1) Statsvetenskaplig Tidskrift.

Tryckningskostnader.....	4,792: 95	
Redaktörsarvode.....	1,000: —	
Kontant till expeditionen.....	3,000: —	8,792: 95
		Transport 8,792: 95

	Transport	8,792: 95	
2) Övriga utgifter.			
Överfört till understödsfonden .....	4,361: 14		
Præsesarvode .....	300: —		
Räkenskapsföraren .....	100: —		
Revisorsarvode .....	50: —		
Tryckn. av Skrifter utg. av Fahlb. st. (Nr 14—15).....	1,966: 03		
Omkostnader för köp av obligationer.....	1,572: 95		
Diverse omkostnader .....	144: —	8,494: 12	17,287: 07

## Balans till följande räkenskapsår.

Aktier .....	140,000: —	
Obligationer.....	114,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å check-räkning.....	23,909: 69	277,909: 69
	Summa kr.	295,196: 76

Räkning över Fahlbeckska understödsfonden för  
räkenskapsåret 1929—1930.

## Balans från föregående räkenskapsår.

Sveriges stadsfypotekskassas 5 % obl. år 1926 .....	25,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å check-räkning .....	1,942: 12	26,942: 12

## Uppbörd.

Ränta å obligationer .....	1,250: —	
Skand. Kredit A.-B., ränta å check-räkning .....	57: 45	
Omföring från Fahlbeckska stiftelsens fond .....	4,361: 14	5,668: 59
	Summa kr.	32,610: 71

## Utgifter.

Docent H. Tingsten .....	1,200: —	
Fil. kand. M. Ragnarsson .....	500: —	
Fil. mag. N. Holmberg.....	450: —	
Fil. lic. S. Dahlgren .....	2,000: —	
	Transport	4,150: —

	Transport	4,150: —	
Fil. kand. R. Hummerhielm	.....	500: —	
Professor S. D. Wicksell, till räknebiträde	.....	360: —	
Korrekturläsning	.....	121: 50	5,131: 50

## Balans till följande räkenskapsår.

Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. år 1926	.....	25,000: —	
Skand. Kredit A.-B., å check-räkning	.....	2,479: 21	27,479: 21
		<u>Summa kr.</u>	<u>32,610: 71</u>

Räkning för Statsvetenskaplig Tidskrift för  
räkenskapsåret 1/7 1929 — 30/6 1930.

## a) Sammandrag av kassa-kontot.

## Balans 1/7 1929.

Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning	.....	1,565: 07	
Kontant i kassan	.....	19: 63	1,584: 70*

## Inkomster.

Prenumerationsavgifter	.....	615: 57	
Lösnummer och äldre årgångar	.....	26: 20	
A.-B. C. W. K. Glycerup, redovisning för år 1929	.....	699: 43	
Ränta å sparkasseräkning	.....	61: 62	
Annons	.....	100: —	
Diverse (porto)	.....	1: 05	
Kontant från Fahlbeckska stiftelsen	.....	3,000: —	4,503: 87
		<u>Summa kr.</u>	<u>6,088: 57</u>

## Utgifter.

Författarearvoden	.....	3,426: 50	
Avlöningar	.....	1,400: —	
Telefon	.....	83: 80	
Diverse omkostnader	.....	441: 29	
Inlösta jetonger	.....	165: —	5,516: 59

## Balans 30/6 1930.

Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning	.....	556: 69	
Kontant i kassan	.....	15: 29	571: 98*
		<u>Summa kr.</u>	<u>6,088: 57</u>

\* Dessutom: inneliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

b) Översikt för räkenskapsåret 1/7 1929.—<sup>30</sup>/6 1930.

## Debet.

Prenumerationsavgifter (exp.) .....	615: 57	
Lösnummer och äldre årgångar (exp.).....	26: 20	
A.-B. C. W. K. Gleerup (exp.) .....	699: 43	
Annons (exp.).....	100: —	
Ränta å sparkasseräkning (exp.) .....	61: 62	
Diverse (exp.).....	1: 05	1,503: 87
Förlust för räkenskapsåret.....		9,640: 67
	Summa kr.	11,144: 54

## Kredit.

Författarearvoden (exp.) .....		3,426: 50
Tryckningskostnader (Fahlb. st.) .....		4,792: 95
Avlöningar: utb. av exp. ....	1,400: —	
» » » Fahlb. st. ....	1,000: —	2,400: —
Telefon (exp.).....		83: 80
Diverse omkostnader (exp.) .....		441: 29
	Summa kr.	11,144: 54



## Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift.* 1930. H. 4. Uppsala 1931.
- Finnsk Kommunaltidskrift.* 1930. Nr. 9. Hfors 1930.
- Finnsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CIX. H. VI. T. CX. H. I. Hfors 1930 o. 1931.
- Forschungen und Fortschritte.* 1931. Nr. 1-3. Berlin 1931.
- Historisk Tidskrift.* 1930. H. 4. Sthlm 1931.
- Industria.* Arg. XXVI. Nr. 26. Arg. XXVII. Nr. 1-4. Sthlm 1930 o. 1931.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1930. N:o 12. 1931. N:o 1. Rome 1930 o. 1931.
- International labour review.* Vol. XXII. N:o 6. Vol. XXIII. N:o 1-2. Genève 1930 o. 1931.
- Internationella Arbetsorganisationen.* IV. Arbetskonferensens tolfte och trettonde sammanträden m. m. (1929). Sthlm 1930. P. A. Norstedt & Söner.
- Karl Johans Förbundets Handlingar för åren 1927-1930.* Uppsala 1930.
- Kommerciella Meddelanden.* Arg. 17. Nr. 23-24. Arg. 18. Nr. 1-2. Sthlm 1930 o. 1931.
- Läkareutlåtanden i sjukförsäkringsfrågan.* Ur officiella handlingar utgivna av Skattebetalarnas Förening. Sthlm 1931.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geste.* 1930. H. 4. Geste 1930.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXV. Nr. 51-52. Arg. XXVI. Nr. 1-7. Hfors 1930 o. 1931.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1930. H. 5-6. Kbhvn.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1931. N:o 1. Sthlm 1930.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1930. H. 8. Sthlm 1930.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift. 1931. Nr. 1. Sthlm 1931.
- Social Tidskrift.* 1930. Nr. 12. 1931. Nr. 1. Hfors 1930 o. 1931.
- Sociala Meddelanden.* 1930. Nr. 12. 1931. Nr. 1. Sthlm 1930 o. 1931.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 25. Nr. 11-12. Sthlm 1931.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad.* 1930. Hfors 1930.
- Sunt Föruft.* Arg. XI. Nr. 1. Sthlm 1931.
- Svensk Finanstidning.* Arg. IX. Nr. 12-20. Sthlm 1930 o. 1931.
- Svensk Försäkrings Årsbok.* 1930. Sthlm 1930.
- Svensk Juristtidning.* 1931. H. 1. Sthlm 1931.
- Svensk Tidskrift.* 1931. H. 1. Sthlm 1931.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1930. H. 8. Sthlm 1930.
- Sveriges officiella statistik.* Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1929. Av K. Socialstyrelsen. — Befolkningsrörelsen år 1927. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1930.
- Tiden.* 1931. Nr. 1-2. Sthlm 1931.
- Tidskrift*, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. 1930. H. 6. Hfors 1930.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 33. H. 1. Hamburg 1931.
- BERLIN, KNUD, Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige Lande. Anden gennemsete Udgave. Kbhvn 1931. Nyt Nordisk Forlag.
- CARSON, WILLIAM J., The Coming of Industry to the South. (The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 153.) Philadelphia 1931.
- FLEINER, FRITZ, Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika. (Kieler Vorträge 34.) Jena 1931.
- GIL, ENRIQUE, Represión de la Especulación y Trusts. (Universidad nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.) Buenos Aires 1929.
- HÄRALDS, HJALMAR, Det svenska ståndssamhällets upplösning. Gtbg 1931. Förlags A.-B. Västra Sverige.
- MEBIUS, AXEL, De svenska läroverkslärares examens- och befördringsförhållanden sedan mitten av 1800-talet. (Göteborgs Kungl. Vetenskaps- och Vitterhets-samhälles Handlingar. Femte följden. Ser. A. Band 2. N:o 1.) Gtbg 1930.
- REUTERSKIÖLD, C. A., Rechtskontrolle im Staat nach schwedischem Staats- und Verwaltungsrecht. (Öffentlich-rechtliche Vorträge und Schriften. Herausgegeben von Universitätsprof. Dr. Ernst Wolgast. Heft. 5.) Königsberg 1931. Gräfe und Unzer, Verlag.
- VARENIUS, OTTO, Svensk tryckfrihet. En översikt. Sthlm 1931. C.-E. Fritzes Bokförlags A.-B.
- WOLFHAGEN, FRITZ, Öffentlig Gælds Forvaltning. Kbhvn 1931. Levin & Munksgaards Forlag.

Försäkringsaktiebolagen  
"Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand=  
Liv=  
Olycksfalls=  
Automobil=  
och andra  
Försäkringar

Den 1 januari 1931 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a . . . . .	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a . . . . .	210.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (ärligen) . . . . .	1.000.000 kronor

Den 1 januari 1931 utgjorde »Skånes»

Samtliga fonder nära . . . . .	80.000.000 kronor
(incl. garantifondförbindelser . . . . .)	9.300.000 kronor