

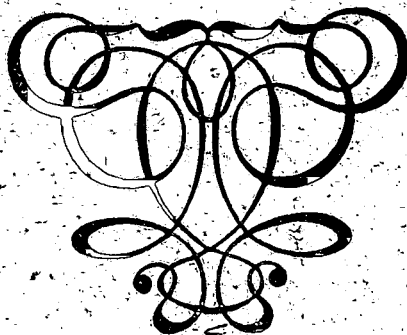
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FOR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

Gunnar Swensson, De norska förmandskapslagarna av år 1837. (Forts.).  
— Gerhard Leibholz, Demokrati och valrätt. — Börje Beskow, Proportionalismen i stöpsleven. — Robert Malmgren, Tillåter grundlag en avgjord eller förfallen frågas återupptagande vid samma riksdag?  
— **Översikter och meddelanden:** Instruktion för Högsta domstolen. Av Birger Wedberg. — Bevillningsutskottet och RO. § 63. Den engelska kabinettskrisen. Jugoslaviens nya författning. Det tyska presidentvalet. Av B. Hjelmqvist. — Mandsjuriiska konflikten. Av A. Ohman. — Den finska kriminalstatistiken. Av Otto Grönland. — Dödlighetstabell för livränteförsäkring. Av S. D. Wicksell. — **Litteraturgranskningar:** G. Aspelin, Samhällsåskådningar och partier. Bilder från 1800-talets politiska brytningar. Anm. av B. G. Cederström. — C. J. Hambro, Folkeförbundet og dets arbeide. Anm. av Ragnvald Lundström. — Karl Haushofer, Jenseits der Grossmächte. Anm. av Per Engdahl. — Eli F. Heckscher, Merkantilismen. Anm. av Br. Suyranta.

ÅRG. 35

MAJ 1932

HÄFT. 2

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . . LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3: 50.

**STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT** kommer att under nästkommande år liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren 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 (national ekonomi), professor WICKSELL (statistik), professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och biblioteksamanuens BENGT. HJELMQVIST (översikter och meddelanden: politik).

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

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

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

Lund i december 1931.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsåskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemärknaden. 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 RÖHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskattväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8.—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmnigar 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 OESSON: Den indiska författningsskrisen. 1929. Pris kr. 10.—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3.—
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7.—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6.—
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12.—

# DE NORSKA FORMANDSKAPSLAGARNA AV ÅR 1837

## NÅGRA DRAG UR DERAS TILLKOMSTHISTORIA

AV FIL. LIC. GUNNAR SWENSSON, ALINGSÅS

### IV.

(Forts.)

#### STORTINGET 1836—1837.

När man 1835 gick till val av stortingsmän för stortinget 1836 agiterades från olika håll för att stortinget skulle få en sådan sammansättning, att samma beslut angående den kommunala självstyrelsen skulle kunna fattas som 1833. Oppositionen arbetade emellertid inte bara med sanktionsvägran vid föregående storting som agitationsmedel. Vid stortinget 1833 hade tvenne andra lagförslag varit uppe till behandling, lagförslagen om forligelsesvæsenet och skylddelingerne. Dessa hade samma tendens som formandskapslagarna, att inskränka ämbetsmännens inflytande, och då regeringen även i detta fall ej ville gå längre, än den då höll för gagneligt, tillstyrkte den även nu sanktionsvägran,<sup>1</sup> och konungen följde regeringens anvisning. Vidare kunde oppositionen visa tillbaka på de liberala och revolutionära rörelser, som rest huvudet ute i Europa efter julirevolutionen 1830, »som var den europeiske gjenopstandelse af alle de idéer, som i Norge var blitt ført frem af slekten fra 1814».<sup>2</sup> Man hoppades, att det nya stortinget skulle få en mera enhetlig sammansättning än 1833.<sup>3</sup> Valet utföll så, att det kunde betraktas som en seger för oppositionen.

Frågan om den kommunala självstyrelsen hade vid det 1836 sammanträdande stortinget kommit i ett helt nytt läge. Helt annat än att låta ledningen helt glida sig ur händerna hade regeringen vidtagit vissa åtgärder<sup>4</sup> för att kunna förelägga stortinget ett nytt förslag, en sak som f. ö. förebådats av Collet 1833.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Nielsen, a. a., s. 187.

<sup>2</sup> Bull m. fl., a. a., s. 387.

<sup>3</sup> Nielsen, a. a., s. 317.

<sup>4</sup> Johnsen, a. a., s. 354.

<sup>5</sup> Se ovan s. 51 f.

Den 30 oktober 1834 hade en kungl. kommission tillsatts för att noggrant undersöka möjligheterna för en reform av kommunalstyrelsen.<sup>1</sup> De närmare orsakerna till denna kommissions tillsättande framställdes i den kungl. propositionen 1836. Den tillkom sålunda på en befallning från konungen, samtidigt med det kungl. förslaget 1833, till den norska regeringen att ombesörja, »at en Revision af Communallovgivningen foretages saa betingelig, at Forslag til de fornødne Bestemmelser om, hvad der af Communerne skal udredes, kunde blive forelagt næste ordentlige Storting». Som en ytterligare orsak framhölls en skrivelse från stortinget d. 26 aug. 1833 till regeringen, »at insende nøiagtige og detaillerede Underretninger angaaende Communeskatterne i Rigets Kjøb- och Ladesteder, og hvad dermed staaer i Forbindelse, samt at foranledige udarbejdet og forelagt Stortinget et Forslag til en Lov indeholdende almindelige Forskrifter om denne Gjenstand». Så förklaras saken i den kungl. propositionen. Sars framställer vad som åtgjordes under tidrymden 1833—1835 som en regeringens reträtt.<sup>2</sup> I juni 1835 var kommissionen färdig med sitt arbete. Den framlämnade då en översikt över kommunernas utgifter och föreslog i samband därmed, att vissa utgifter, som kunde anses beröra hela staten, skulle överflyttas från kommunerna till statskassan. Förslag till lagbestämmelser, som skulle reglera detta, voro bifogade.

Kommissionen hade också inkommit med förslag till »Love angaaende Bestyrelsen af Communernes Anliggender», d. v. s. förmandskapslagar. Till grund för detta förslag lågo föregående stortingsbeslut med vissa ändringar, åsyftande att forma kommunalstyrelsen så, »at Sagerne Afgjørelse bliver mindre vanskelig og byrdefuld; samt mere betryggende for Communernes Indvaanere, deels sigtende til at bibeholde Statsbestyrelsens almindelige Overtilsyn med Communevæsenet, uden dog at betage Communerne behørig Myndighed i deres egne Anliggender».<sup>3</sup> Och så följde det viktigaste tillkännagivandet. »Hans Kongelige Majestæt har naadigt bifaldt den Synsmaade, som ligger til Grund for disse Loyødkast.» Som skäl för detta avgörande från konungens sida anföres, att

<sup>1</sup> Nielsen, a. a., s. 568 och Storthingsforh. 1836—37, 4 overordentl. 2, s. 682.

<sup>2</sup> Sars, a. a., s. 303 ff.

<sup>3</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 683.

konungens största betänkligheter mot amtsformandskapen undanröjts genom kommissionens förslag om att vissa utgifter skulle överföras från kommunen till staten.

Det var en genomgripande förändring, som sålunda föreslogs av kommissionen. Utom denna förändring fanns i kommissionens förslag en annan sak, som var minst lika genomgripande. Det var något fullkomligt nytt, när det gällde kommunalreformen, som kommissionen härmed förde fram. I förslagen vid 1833 års storting hade man hållit fast vid den gamla ordningen med allmänna möten av de röstberättigade. Dessa allmänna möten hade nu utbytts mot valda s. k. representantskaber. Som motivering för detta förslag anfördes bl. a.,<sup>1</sup> att den föreslagna formen för handläggningen av kommunalärendena vore lätthanterlig, att en viss trygghet för att kommunens intressen bleve tillgodosedda låg i den offentliga behandlingen och i representanternas val för en viss, kort period. Ett ytterligare skäl för kommissionen var, att förhållandena voro ordnade på ungefär detta sätt i England, Frankrike, Preussen och Württemberg.

Den norska regeringen biträdde kommissionens förslag och tillrådde konungen »at bifalde og med sin høie Underskrift forsyne hoslagte Udkast til en Kongelig Proposition».<sup>2</sup>

Emot denna den norska regeringens ställning opponerade sig statsminister Løvenskiold vid ett i Stockholm d. 1 mars 1836 hållet statsråd.<sup>3</sup> Han yrkade här på att propositionen från 1833 åter skulle föreläggas stortinget. I de skäl han anför mot den övriga regeringens ställning till de kommunala problemen, återfinner man toner från motståndet 1833. Visserligen skulle en så vidsträckt kommunal självstyrelse som möjligt för honom såsom ägare till en ej obetydlig fast egendom vara både nyttig och önskvärd. Men, och här återkom tonerna från fordom, det skulle vara svårt att finna män med de kunskaper, den bildning och duglighet, som fordrades. Det är här en nästan slående likhet mellan konungens uttalande 1833 och Løvenskiolds nu 1836. Följden skulle enligt det sistnämnda bliva, att man fick utse assistenter, skrivare, räkenskapsförare och kassörer, och de skulle få mer att säga än formænden i kommunen. Dessa

<sup>1</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 744 och Nielsen, a. a., s. 569.

<sup>2</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 758.

<sup>3</sup> Ibid. s. 759.

tjänstemän skulle få avlönas, men avlöningen skulle icke bliva »tilstrækkelig for dygtige Mænd, men et velkommen Levebrød for middelmaadige og mislykkede Personer, som ikke ere befundne dygtige til anden offentlig Ansættelse, og», utbrister Løvenskiold temperamentsfullt, »for disses Styrelse bevare Gud Norges Communer!» — Konungen gav denna gång ej efter för Løvenskiold, utan kommissionens förslag framlades oförändrat för stortinget.

Utom den kungl. propositionen framlades vid stortinget 1836 tre privata förslag. Det ena framställdes av lagtingsmedlemmarna Fauchald, Neergaard och Selboe och innehöll en framställning om att stortinget måtte oförändrat antaga 1833 års stortingsbeslut om Formandskaber paa Landet och i Kjøbstæderne. Det var oppositionen från 1833, som levde kvar i detta förslag och som försökte sätta denna oppositions planer på att skjuta undan konungen från vidare deltagande i kommunalreformen i verket. Här framställer sig den frågan, om den gamla oppositionen skulle lyckats härmed, när regeringen sträckt ut handen till en överenskommelse. Utan att hava närmare kännedom om oppositionsmedlemmarnas åsikter härvidlag, kan denna fråga ej besvaras, men Nielsen anser,<sup>1</sup> att de ledande männen inom oppositionen 1836 ej voro hågade att visa ifrån sig en framsträckt hand, även om den åsyftade reformen ej fullt svarade mot deras önsknigar. — De båda andra förslagen härstammade från olika delar av Norge.<sup>2</sup> Det ena hade inkommit från två invånare i Nedenæs och Raabygdelaugets amt och framlämnades av medlemmen av odelstinget, sognepresten Aas, dock ej som hans eget förslag. Detta innehöll en uppmaning till odelstinget att oförändrat antaga det föregående stortingsbeslutet om Formandskaber paa Landet. Det andra, som var av samma innehåll, härstammade från invånare i Listers och Mandals amt och hade upptagits som eget förslag av medlemmen av odelstinget Bordvig. Som synes hade stämningarna från 1833 ej helt dött ute i bygderna.

Alla nu omnämnda förslag jämte propositionen överlämnades till stortingets justitskommitté. Justitskommittéen hänvisade i sitt principutlåtande till vad förut anförts i denna sak,<sup>3</sup> således till norska

<sup>1</sup> Nielsen, a. a., s. 571.

<sup>2</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 761.

<sup>3</sup> Ibid. s. 769 f.

regeringens indstilling d. 8 jan. 1836, ty där var klarlagt, hurusom kommunalstyrelsen ej överensstämde med författningen och ej heller med tidsandan. Man måste respektera kommunmedlemmarnas rätt att deltaga i vårdandet av kommunernas angelägenheter, i all synnerhet då detta måste anses som en betingelse för väckandet av intresse för allmänna frågor, liksom det skulle vara en förberedande skola för medlemskap i folkrepresentationen.<sup>1</sup> Vidare påpekades liksom många gånger förut, att det ej stämde väl överens med folkets självbeskattningsrätt enligt Grl., att det var utestängt, då det gällde den kommunala beskattningen. Men man bortsåg ej ifrån, att kommunen var en del av staten och sålunda ej kunde betraktas isolerad, utan måste stå under statens kontroll och överinseende.<sup>2</sup> I stort sett ansåg sig kommittéen kunna biträda den framlagda propositionen, även om man i vissa detaljer föreslog en del ändringar. De viktigaste ändringsförslagen, som sålunda framställdes, voro, att röstningen skulle vara personlig, och att länsmännen ej skulle fritagas från plikten att vara formænd.

Emot detta kommittéens förslag reserverade sig en av medlemmarna, P. Fauchald.<sup>3</sup> Framför allt vände han sig emot det föreslagna representantskapet. Den 1833 tillsatta kommissionen hade, som förut visats, framhållit vissa nackdelar, som följde med de allmänna möten, som i föregående förslag och stortingsbeslut godtagits. Dessa olägenheter kunde, menade Fauchald, icke bliva så stora, då sådana allmänna möten endast i undantagsfall kunde tänkas bliva sammankallade. Efter att punkt för punkt hava bemött de framförda anmärkningarna gick han över till ett mera allmänt resonemang. I sitt bekämpande av representantskapen kom han också att beröra frågan om den kommunala styrelsens ställning till författningen och sade därom: »Disse (representantskapen) vil ei allene hindre den raskere Udvikling af vor Forfatnings Grund-Tendents, men ogsaa berøve den frie Statsborger Adgang til at blive hørt i de Sager, der som nye fremføres vedrørende hans Interesse, og hvori han har saa naturlig og ubestridlig Ret til selvstendig Deel-

<sup>1</sup> Jmfr härmed Hartmansdorffs yttrande not 4; s. 33, och not 1, s. 36.

<sup>2</sup> Samma tankegång finner man i engelsk kommunallagstiftning inte minst efter 1875 (Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, II, s. 411).

<sup>3</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 845.

tagelse.» Längre fram i sitt yttrande kommer han åter till något som redan under den tidigare diskussionen anförts. Han säger: »Jeg tænker mig nemlig Loven som en Udviklings og Opdragelses Anstalt for Statens Borgere, hvorved disse ved at vexe Idéer og prøve hinandens Kræfter ville danne sig til en større Brugbarhed i Udførelsen af de mange Pligter Statsforfatningens Indretninger paa-lægge.» I sammanhang härmed kom Fauchald in på ett intressant spörsmål, om den exekutiva och den lagstiftande maktens förhållande till varandra. Han kom in på denna fråga i samband med konungens ställning till de olika förslagen och utsikterna för en kunglig sanktion. Man kan på grund av Fauchalds yttrande härom draga den slutsatsen,<sup>1</sup> att man under förberedande diskussioner kommit till det resultatet, att det vore bäst att taga den framlagda propositionen, ty då kunde man vara tämligen säker på konungens sanktion. Fauchalds ställning har redan berörts.<sup>2</sup>

I november började kommunalreformen behandlas i stortinget. Om dessa förhandlingar är icke mycket känt, då referaten därifrån äro synnerligen ofullständiga och intetsägande.<sup>3</sup> Så mycket framgår dock av dem, att några egentliga debatter icke förekommit. Med vissa ändringar antogos lagarna av odelstinget d. 18 nov. och den 24 och 25 antogos de också av lagtinget i samma form som av odelstinget.

Till protokollen har den från 1830-talets strider bekante oppositionsmannen Hielm fogat ett särskilt yttrande, i vilket han förklarade sig icke fullt nöjd med beslutet, men likväl ansåg det riktigtast att rösta för förslaget som helhet. Genom yttrandet gick likasom en underton av resignation inför det nödvändiga. Dock kan man på ett ställe igenkänna den gamle oppositionsmannen. Det är då han protesterade mot att det på flera ställen i lagarna talades om »Regjeringsdepartementer». Att låta dessa få något med kommunalstyrelsen att göra ansåg han inkonstitutionellt, då regeringsdepartementen icke kunde vara »bestyrende» myndighet utan endast föredragande och expedierande.<sup>4</sup> Dessa bestämmelser ansåg han »paa

<sup>1</sup> Nielsen, a. a., s. 575.

<sup>2</sup> Se ovan s. 100.

<sup>3</sup> Nielsen, a. a., s. 576.

<sup>4</sup> Storthingsforh. 1836—37, 2, s. 1020.



indirekte Vei stadfæste Tilværelsen af en Departemental-Regjering (et Napoleonsk Bureaukrati), som hverken i sig selv kan være ønskeligt, eller stemmer med Forfatningen». Man förnimmer här en återklang från forna dagars kamp mot ämbetsmännen. Vidare förstår man, att han innerst inne ej glömt sitt ideal, 1833 års förslag om allmänna möten. Han sade härom på tal om köpstäderna: »Communens samtliga Medlemmer udgjøre selv Communen. Denne kan derfor ikke ansees for fulmyndig, med mindre den selv raader over sine Anliggender. At tvinge den til Underkastelse under et Repræsentantskab er alene at undergive den en ny art af Formynderskab, ikke at emancipere dem. At Repræsentanterne kunne vælges af den selv er kun et saare ufoldkomment Surrogat for den virkelige Myn-dighed, hvormed man kun bør lade sig nøie, naar Omstændighe-derne ei levne Mulighet av andet.» Det är en rent rousseauansk uppfattning han här delar.

Den 14 jan. 1837 sanktionerades lagarna av konungen. Det hade förflutit lång tid från stortingsbesluten, och man började nästan frukta, att någon sanktion ej skulle komma.<sup>1</sup> Vilken ställning ko-nungen egentligen intog till de nya kommunallagarna, skulle vara ett intressant spörsmål att få utrett. Enligt Sars<sup>2</sup> skulle den stor-tingsupplösning, som ägde rum 1836, bero på att konungen ville förhindra antagandet av bl. a. formandskapslagarna. Konungens uttalanden i de kungl. propositionerna 1833 och framför allt 1836 skulle i så fall vara rena spegelfäkteriet. Detta skulle likväl strida mot den uppfattning av Karl-Johan, som kommer till synes i nyare norsk historieskrivning.<sup>3</sup> Här skildras han som en verklig pedant, när det gällde att hålla ett givet löfte, och som sådant får man väl anse en kungl. proposition till stortinget på den tiden. Men å andra sidan kan man ej komma ifrån, att han ogärna släppte ifrån sig nå-

<sup>1</sup> Nielsen, a. a., s. 578.

<sup>2</sup> I statsrådet J. H. Vogts »Optegnelser» omtalas, att Karl Johan för norske statsministern i Stockholm Løvenskiöld antytt, att den kungl. resolutionen om stortingsupplösningen av d. 2 juli 1836 skulle ha tillkommit genom påtryckning från Ryssland.

Sars, a. a., s. 319.

<sup>3</sup> Bull m. fl., a. a., s. 440. Jmfr Sars: » — — — men Karl Johan pleiede som vi ved, i en snæver vending at omgaaes paa en saa frie maade med sandheden, at et udsagn af ham i hensyn paa en ham vedkommende sag ikke kan tages for fyldest.»

got av sin makt, och hellre såge, att den norska författningen ändrades så, att konungen fick större makt.

Enligt stortingets beslut skulle det således på landet finnas ett formandskap i vart præstegjeld, bestående av minst 3 och högst 9 medlemmar. Vederbörande amtman hade att fastställa detta antal under hänsynstagande till vissa omständigheter, såsom folkmängd, de efter Grl. röstberättigades antal o. a. (§ 1). Formænden skulle väljas på allmänt ting »ved fleste Stemmer af og iblandt de i Mandtallet over Stemmeberettigede efter Grundlovens § 51 indførte Indvaanere». Vid samma tillfälle skulle ett lika antal suppleanter väljas. De röstande skulle personligen avgiva sin röst muntligen eller skriftligen (§ 2). Formænden skulle utses på fyra år, så att halva antalet avgick vart annat år utan hänsyn till avgång under mellantiden. De i tur avgående, både formænd och suppleanter, kunde omväljas, men den som då eller förut varit formand kunde »undslaae sig for atter at overtage Formandsombudet, med mindre han bliver valgt, efterat saa mange Aar ere forløbne, som de, hvori han i denne Egenkab har fungeret» (§ 3). Uteslutna från valbarhet voro amtmän, länsmän, fogdar och sorenskrivare i sina ämbetsdistrikt (§ 5).

I varje formandskapsdistrikt skulle dessutom utses representanter till ett antal av tre gånger formændens (§ 8). Representanterna skulle liksom formænden väljas på allmänt ting »ved de fleste Stemmer af og iblandt de efter Grundloven stemmeberettigede Indvaanere i ethvert Kirkesogn». Till representanter kunde icke utses amtmän och fogdar, icke heller formænd, så länge de hade denna ställning (§ 9). Liksom formænden utsågos representanterna på fyra år. Halva antalet skulle avgå vartannat år. De kunde omväljas och ingen kunde »undslaae sig for at modtage Valget» (§ 10). I § 12 bestämdes, att »Suspension eller Tab af en Formands eller Representants Stemmeret efter Grl:s § 52 eller 53 medfører Suspension fra eller Tab af hans Ombud». Om ett præstegjeld var delat i flera formandskapsdistrikt, skulle formandskapen i de angelägenheter, där de hade gemensam kommunalstyrelse, gemensamt sammanträda. En av ordförandena i de olika formandskapen skulle utses till ordförande (§ 14). Ladestederne skulle hava formænd och representanter tillsammans med det lantdistrikt, tillsammans med vilket de bildade præstegjeld. Om de så önskade, kunde de dock

få hava eget formandskap och representantskap. I allmänhet skulle då de föreskrifter, som gällde för köpstäderna, gälla för ladestederne (§ 15).

Efter dessa bestämmelser om val av formænd och representanter och vad därmed stod i samband, följde bestämmelser om dessas skyldigheter och rättigheter. Ordförande och vice ordförande skulle väljas av formænden för en tid av två år (§ 16). Formænden skulle sammanträda på vissa bestämda tider, eller när ordföranden fann det nödvändigt (§ 17). För att formandskapet skulle vara beslutsmässigt, skulle halva antalet formænd vara närvarande och rösta. Om rösterna föllo lika, hade ordföranden utslagsröst (§ 19). Angick ett ärende uteslutande ett enda sogn eller flera sogne, hade endast de formænd och representanter, som hörde dit, rösträtt. Formandskapets ordförande skulle leda förhandlingarna, även om han enligt det föregående ej var röstberättigad. I så fall hade han ej heller utslagsröst, utan församlingen utsåg den person, vars röst skulle fälla utslaget vid lika röstetal (§ 20). Formandskapets åligganden bestämdes i § 21. Paragrafen hade till en del samma lydelse som § 13 i det kungl. förslaget, om man bortser från att »præstegjeldet» i det förra utbyttts mot »communen» (se sid. 39). Två nya moment hade dock tillkommit, vilka hade följande lydelse: »d) At paasee, at Regnskaberne for de Communen eller dens Afdelinger tilhørende Casser eller Indretninger i rette Tid aflægges, at foranstalte dem reviderede af 2:de Mænd, som det dertil udnævner, samt derefter at decidere dem. De til Ansvar deciderede Poster foranstalter Formandskabet snarest mulig berigtigede. e) At foranstalte, at der af ethvert saadant Regnskab, saasnart det er aflagt, bliver efter foregaaende sædvansmæssig Bekjendtgjørelse henlagt paa et beqvemt Sted til almindeligt Eftersyn i det mindste 1 Maaned, en fulstændig og tydelig Extract, samt at indsende bekræftet Gjenpart af denne Extract gjennem Øvrigheden til vedkommende Regjerings Departement.»

I följande paragraf bestämdes, att de åligganden, som dittills ålegat skol- och fattigkommissionerna, hädanefter skulle omhändervas av formandskapen. Härifrån voro dock undantagna kassörens och räkenskapsförarens göromål. Till dessa befattningar skulle formandskapet utse en därtill dugande man, som skulle kunna av-

lönas. För revision och decision gällde bestämmelserna i § 21. När det gällde ärenden, som angingo skola och fattigvård, skulle de som på ämbetets vägnar eller tjänstens voro medlemmar av ovan nämnda kommissioner, liksom »prästens medhjelpere» hava tillträde till formandskapet. I dessa ärenden skulle sognepresten vara ordförande (§ 22). Över kommunens utgifter fick formandskapet ett stort inflytande genom bestämmelserna i § 27. I allmänhet skulle ingen utgift kunna påföras kommunen, om ej samtycke därtill givits av formandskapet, och enligt § 28 skulle, »när den Sag, hvori Formening, Samtykke eller Beslutning af Communen eller dens Afdelinger attraaes, angaaer Bevilgelse af Lønninger, nye Foretagender, Afhændelse eller Kjøb af Eiendomme, eller Afstaaelse af nogen Samme tilhørende Rettighed, Formandskabet indhente Repræsentanternes Beslutning». Detta var emellertid ingalunda det enda fall, då representanterna skulle kunna höras. Även i alla andra frågor skulle formandskapet, om det så ansågs nödvändigt eller gagneligt, kunna inhämta representanternas beslut. Och det skulle åligga formandskapen att så göra, när myndigheterna begärde det (§ 29).

Repræsentanternas sammanträden skulle i allmänhet vara offentliga. Intet beslut kunde fattas, om ej hälften av ledamöterna voro närvarande. Formænden hade även här rösträtt. Distriktets fogdar hade rätt att deltaga i förhandlingarna men ägde ej rösträtt (§ 37). För att ett beslut i representantskapet skulle vara giltigt fordrades, att  $\frac{2}{3}$  av ledamöterna varit om beslutet eniga, samt att amtmannen ej hade något att invända. Om förhållandet ej var detta, skulle saken åter upptagas till behandling i vanlig ordning. 14 dagar dessförinnan skulle föregående mötes förhandlingar och beslut i saken genom formandskapets ordförande i avskrift hållas tillgängliga för allmänheten. Om man ej heller nu fick  $\frac{2}{3}$  majoritet, kunde minoriteten vända sig till regeringen, och beslutets giltighet berodde då på denna (§ 38). F. ö. fordrades konungens godkännande av ett beslut, som rörde sig om utgifter sträckande sig över längre tid än fem år, eller om avhändande av egendom, så att den inkomst, kommunen hittills haft, framdeles komme att upphöra eller förminskas (§ 39).

Om amsformandskapet bestämdes, att en gång om året i juni

eller juli skulle ordförandena i varje till amtet hörande formandskapsdistrikt tillsammans med amtmannen och fogden samlas till gemensamt möte för att »gjennemgaae Fortegnelsen over de Summer, som i bemeldte Aar skulle udlignes paa Amtet, enten til Godtgjørelse for saadanne Udgifter, som i det foregaaende Aar ere forskudte af Fogde-Casserne for Amtscommunen, eller til Udredelse af andre Udgifter, som til Amtscommunens Tarv udfordres» (§ 40). Beräkningen av dessa summor samt förslag till deras fördelning skulle framläggas av amtmannen (§ 41).

För att granska de framlagda beräkningarna hade amtsformandskapet att utse två män. Funno dessa skäl till anmärkning, skulle detta skriftligen anmälas till amtmannen, som jämte fogdarna hade att svara »enhver for sit vedkommende». Detta svar skulle gå till revisorerna, och sedan hade amtsformandskapet att fatta beslut i saken (§ 44).<sup>1</sup> Vid vissa frågors avgörande skulle för amtsformandskapen gälla särskilda bestämmelser om upprepade beslut, i stort sett överensstämmande med liknande bestämmelser för formandskapen, som förut berörts.<sup>2</sup> Rörde frågan löneanslag eller andra årliga utgifter, nya företag, avhändande av eller köp av egendom eller avstående av någon kommunen tillhörande rättighet, fick ärendet ej slutgiltigt behandlas, om vid sammanträdet ej  $\frac{2}{3}$  voro eniga (§§ 47 o. 48). Skulle frågan gå till förnyad behandling, skulle man först inhämta formandskapens omdöme, men man var ej skyldig att taga någon hänsyn därtill. Även vid den förnyade prövningen fördrades  $\frac{2}{3}$  majoritet, för att ett giltigt beslut skulle kunna fattas, eljest skulle förhållas som förut sagts i § 32 (§ 49).<sup>3</sup> Även för amtsformandskapen gällde bestämmelsen om konungens godkännande av beslut angående utgifter för längre tid än fem år (§ 50). Amts-

<sup>1</sup> »Falder Decisionen saaledes ud, at nogen Godtgjørelse bør udredes, og Vedkommende ikke vil underkaste sig samme, kan Sagen, naar begge Parter deri ere enige, afgjøres af Regjeringen, men i modsat Fald indtales Godtgjørelsen ved Domstolene.»

<sup>2</sup> Se föreg. sida.

<sup>3</sup> I detta fall skulle »enhver af Forsamlingens Medlemmer indhente det Formandskabs mening derom, hvortil han hører. Dog er han ikke forpliktet til i Amtsmødet at rette sig efter Formandskabets Formening, men har sit selvstændige Votum, hvorimod bemeldte Formening, i Udskrift af Formandskabets Protocoll, skal i Forsamlingen framlægges og oplæses, forinden Votering i Sagen begynder.»

formandskapet skulle ej få vara samlat mer än 6 dagar, om ej enhälligt beslut därom fattades, och ämtmannen eller fogden biföll. Kunde man ej på sex dagar hinna slutbehandla alla ärenden, kunde man med  $\frac{2}{3}$  majoritet besluta, att mötet skulle vara samlat så lång tid, som behövdes (§ 53). Urtima möte skulle kunna hållas (§ 54).

Även för städerna hade, som redan sagts, stortinget fattat beslut om lagar om formandskap. Dessa lagar voro i stort sett överensstämmande med lagarna för landet, dock med de förändringar, som betingades av skillnaden mellan land och stad. I städerna skulle finnas minst 4 och högst 12 formænd (§ 1). Dessutom skulle det finnas ett representantskap, vars medlemmars antal skulle vara tre gånger formændens (§ 8). De skulle väljas av de efter Grl. röstberättigade vid en offentlig valförrättning (§ 9). De skulle också väljas för en tid av fyra år, och hälften skulle avgå vartannat år (§ 10). Undantagna från valbarhet voro kommunernas överhets- och magistratspersoner liksom också de befattningshavare, som hade att avlägga räkenskap för kommunens medel (§ 5). Representanterna valdes på samma sätt som formænden. Icke valbara voro förutom de ovan nämnda även formænden (§§ 9 o. 10). För att formandskapet skulle vara beslutsmässigt, skulle hälften av ledamöterna vara närvarande (§ 16). Angående formandskapets skyldigheter och rättigheter voro bestämmelserna desamma som för formandskapet på landet (§ 17). — De köpstaden åliggande avlöningar och årliga utgifter kunde magistraten anvisa att utbetalas utan formandskapets hörande, vilket icke gällde om andra utgifter (§ 28). Med magistraten skulle formandskapet överlägga om huru erforderliga medel skulle anskaffas (§ 29). Magistraten hade att vända sig till formandskapet med förslag, då extra utgifter voro behöfliga (§ 30). Då det gällde att bestämma taxor för försäljning av vissa nödvändighetsvaror, körslor o. s. v., skulle magistraten och politimästaren tillsammans med formandskapet genom omröstning besluta. Om någon av formænden i sin näringsdrift berördes av saken, fick han ej delta i omröstningen (§ 31). De borgerliga ombud, som dittills utsetts av magistraten, såsom kämnärer och överförmyndare skulle hädanefter tillsättas av magistraten och formandskapet (§ 32). — Planen för städernas självstyrelse var sålunda densamma som gällde för landet.

Vid en jämförelse mellan formandskapslagarna, såsom de godkändes av stortinget, och de föregående årens förslag och stortingsbeslut skall man finna många överensstämmelser. Det är ju också förklarligt, då kommissionen hade lagt föregående förslag och beslut till grund för sitt förslag, som sedan av konungen framlades såsom proposition. Man skall också finna, att en del av de förslag, som stortinget 1833 avvisade såsom oantagliga, nu kommit med. Både konung och opposition hade sålunda gått varandra till mötes.

Formandskapslagarna av år 1837 voro, som lätt inses, av ofantlig betydelse för det kommunala livet i Norge. Själva grundorsaken till kravet på den nu omhandlade kommunalreformen torde sökas i motviljan mot ämbetsmännen. Kampen mot dem utmynnade i kravet på självstyrelse i kommunerna. Att denna kamp och detta krav framträdde så kraftigt på 1830-talet, berodde på den då med styrka frambrytande liberala rörelsen inte bara i Norge utan även i övriga delar av Europa. Frigörelsen från ämbetsmännen var en allmän liberal tendens, och i Sverige hade vi ungefär samtidigt en liknande kamp mot ämbetsmännen och byråkratin.

Vid utformandet av de nya lagarna kommo helt naturligt liberala idéer och tankegångar att spela in. Men härvid hade också de »eligerte Mænd» i städerna en viss betydelse, som inhemska och beprövade institutioner. Även utländska förhållanden tog man som mönster. Det säges på tal om representantskapen, att de utländska förebilderna voro England, Frankrike, Preussen och Württemberg. Att England skulle vara mönster låg ju i hela tidens inriktning. I Frankrike hade man under revolutionen fått en ny lokalförvaltning och indelning. I de nya kommunerna handhades styrelsen av medborgare, som voro valda enligt en ganska vidsträckt rösträtt. Och anledningen härtill var, att man ville »skapa det allmänintresse, som förut, då alla funktionärer utnämndes av regeringen, icke kunde förefinnas».<sup>1</sup> Man känner igen detta från Norge.

I Preussen hade man så sent som 1808 fått kommunal självstyrelse i städerna genom v. Steins reformer. Om man f. ö. läser Steins Nassauer Denkschrift 1807, är det anmärkningsvärt vad vissa tankegångar där överensstämmer med de motiv, som framfördes i Norge. Bara ett exempel. I fråga om byråkratin säger han, då han vill

<sup>1</sup> L. Wahlström i Almqvist, Världshistorien, VII, Sthlm 1928, s. 51 f.

framföra skäl för självstyrelsen:<sup>1</sup> »In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landes-Collegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Miethlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienst-Mechanism, eine Unkunde des Bezirkes, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben» o. s. v. På ett annat ställe heter det, att följderna av självförvaltning skulle bliva »Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse». Med säkerhet torde sålunda kunna fastslås, att man i Norge haft utländska förebilder, en annan fråga blir, i vad mån dessa inverkat på utformandet av de norska formandskapslagarna.

<sup>1</sup> Lehmann, Freiherr v. Stein, II, s. 437.



# DEMOKRATI OCH VALRÄTT

AV PROFESSOR GERHARD LEIBHOLZ, GÖTTINGEN<sup>1</sup>

Syftet med föreliggande avhandling är att påvisa det djupare författningsteoretiska sammanhanget mellan den moderna valrätten och grundvalarna för den representativa parlamentarismen, och härutöver att karakterisera den genomgripande betydelseförändring som valrätten i de fall, där fast sammanfogade partiorganisationer behärska det politiska livet, har undergått i den moderna partistaten, isynnerhet under de sista årtiondena.

Varje politiskt representativ, alltså framför allt också parlamentarisk instans kan, såsom i ett annat sammanhang (Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, 1929, s. 140 ff.) blivit mera utförligt behandlat, blott då fylla sina representativa funktioner, när den blir legitimerad därtill av den folkmassa, som den representerar. En sådan legitimation kräver, att det anspråk, på grund av vilket en instans påstår sig representera folkenheten, av denna samma folkenhet erkännes vara rättsligt grundat. Det räcker följaktligen inte, att en instans anser sig legitimerad till representativ regeringsutövning eller uppträder som representant. Tvärtom måste alltid härtill som avgörande komma folkets tro på den representativa instansens legitimationsanspråk. Först härigenom uppstår »kontakten», »korrespondensen», förtroendeförhållandet mellan representanter och representerade.

Detta legitimationsanspråk har nu i demokratin i motsats till i monarkin inte en transcendent grund utan en immanent, d. v. s. det härleder sig ur det representerade folkets vilja. I synnerhet kan parlamentet blott på detta sätt — och det inte blott i demokratin — motivera sin representativa legitimitet. Ingenstädes i historien har det representativa parlamentsväldet rättfärdigats ur religiösa och därmed transcendent-irrationella grunder. Och valen ha i detta sammanhang gentemot de parlamentariska korporatio-

<sup>1</sup> Översatt från förf:s manuskript av bibl.-aman., *Bengt Hjelmqvist*.

nerna den uppgiften att hos folket grunda och vidmakthålla tron på dessas immanent representativa legitimitet.

Härmed skall icke vara sagt, att varje immanent, d. v. s. på folkviljan grundad legitimation av en representativ instans också i demokratin måste vara beroende av folkval. De representativa instanserna kunna också i vår tid legitimeras på andra sätt, t. ex. genom ledarens charisma, genom traditionens makt, möjligtvis också genom en till sin intention representationsgrundande författningssats. Emellertid lär ett parlament, som avgörande deltagar i de politiska besluten och gör anspråk på att representera hela folket, nu för tiden faktiskt inte kunna grunda sin immanent representativa legitimitet utan folkval. Överhus i det nittonde århundradets typiska utformning äro för närvarande icke mera tänkbara såsom politiskt avgörande representativa instanser, även om deras medlemmar av författningarna betecknas som representanter och formellt-juridiskt likställas med den andra kammarens ledamöter. Där dessa korporationer ännu existera, som t. ex. i Frankrike, England och Italien, ha de numera väsentligen blivit till politiskt sterila, mera dekorativa institutioner, och det är inte en tillfällighet, att de helt och hållet försvunnit ur de flesta yngre europeiska författningar. Den rent normativa legitimiteten är numera inte tillräcklig för att verka legitimerande och därmed representationsgrundande. Därför hade liberalerna av alla nyanser och i alla länder i viss mening rätt, då de vid tiden för det klassiska representationssystemets uppkomst i den konstitutionella monarkin i detta sammanhang betecknade folkvalen, som i och för sig inte stå i nödvändigt inre sammanhang med representationens politiska begrepp, såsom hörande till representationssystemets väsen. Och de hade det också, då de bestredo konungen rätten att ta befattning med folkkammarens bildande, då härigenom dennas representativa karaktär bleve omintetgjord och den själv ett »konstgjort organ», en »del av regeringen».

Hur nu än dessa till sina verkningar legitimerande och representationsgrundande folkval i sina enskildheter kunna vara beskaffade, säkert är, att de aldrig kunna matematiskt förklara den parlamentariska representationens faktum. Också den mest demokratiska valrätt i sin mest konsekventa form, det proportionella valsyste-  
met med bunden lista, kommer alltid att omfatta blott en bråkdel av befolk-

ningen och aldrig hela folkét, som emellertid å sin sida enligt den representativa parlamentarismens grundtanke utgör den ideella enhet, som genom parlamentet endast representeras.

Vidare är det säkert och bekräftas genom den parlamentariska valrättens historia, att helt olika konkreta valsystem kunna grunda de representativa egenskaperna hos en parlamentarisk korporation. I England t. ex. har den parlamentariska representationen vuxit fram ur en utpräglad aristokratisk-plutokratisk jordmån, och det parlamentariska representationssystemet fungerade där faktiskt bäst på den tiden, då massans valrätt ännu var i viss mening plutokratiskt bunden. I samma mening har under det sista århundradet statsteorien i Preussen—Tyskland ansett det förenligt med grunderna för den parlamentariska representationen att inskränka valrätten till bestämda personkretsar, att binda den vid en bestämd förmögenhet eller inkomst eller gradera den efter plutokratisk måttstock — ungefär i det preussiska treklassvals-systemets anda. I sig själv är alltså under vissa omständigheter ett efter medborgarnas politiska betydelse graderat, dynamiskt, aristokratiskt eller plutokratiskt valsystem lika mycket i stånd att säkerställa en parlamentarisk korporations representativa egenskaper som den i modern statspraxis vanliga, allmänna och lika rösträtten.

Kännenheten härom utesluter icke, att vissa valrättssystem, som tidigare en gång faktiskt ha verkat legitimerande och därmed representationsgrundande, i vår tid inte längre äga denna politiska förmåga. Det är icke blott tänkbart, utan bekräftas alltjämt ånyo av den politiska verkligheten, att inom ett visst samfund de politiska värdebegreppen vis à vis ett konkret gällande valförfarande ändras och att dessa därvid leda till att valsystem, som i en bestämd historisk situation ha fungerat legitimerande gentemot parlamentariska korporationer, förlora denna kraft och förmåga till representationsalstrande legitimation.

Vad nu isynnerhet beträffar de tidigare vanliga inskränkningarna i valrätten, så äro dessa liksom den klassiska representativa parlamentarismen, vilken de ha att tacka för sin uppkomst, i sista hand en produkt av liberalismen, d. v. s. av den rörelse, som åsyftar borgerskapets emancipation. Enligt grundtanken i detta politiska system skola medlemmarna av de parlamentariska korporationerna,

vilka på grund av en fruktbringande diskussion och ett fritt ömsesidigt meningsutbyte skola fatta beslut av särskild, betydelsefull innebörd, också vara bärare av ett bestämt personligt egenvärde. Enligt denna uppfattning skall parlamentet bestå av eliten, av folkets aristokrati, av, som det heter hos bekanta liberala skriftställare, personer, som äro framstående icke genom börd, utan genom »anda, skarpsinne och bildning» och vilka å sin sida skola verka besjälade på det av dem ledda samfundet. I denna mening är fordran på ett personlighetsval, som ju innebär ett särskilt slag av ledareurval, ett krav, som faktiskt institutionellt följer av den representativa parlamentarismen.

Enligt den förhärskande ideologin hos det framstegsvänligt rättsstatligt tänkande borgerskapet tjänade nu de tidigare vanliga olikartade inskränkningarna i den aktiva och passiva valrätten — framför allt om de avsågo att kräva ett visst mått av förmögenhet eller bildning — det syftet att från den odifferentierade massan av medborgare skilja dem, som antogos äga ett högre värde. Genom dessa inskränkningar skulle enligt samma uppfattning i rent yttre måtto givas största möjliga garantier för att endast sådana personer valdes, som voro i besittning av självständighet och statsmannabegåvning.

Säkert är nu, att en parlamentarisk representation grundad på bildning eller förmögenhet för närvarande inte är möjlig i de moderna demokratierna, och att de typiskt liberala inskränkningarna i valrätten nu för tiden i en parlamentariskt representativ demokrati skulle leda till att det konkret gällande valsättet skulle berövas sin legitimerande och representationsgrundande karaktär. Den allmänna politiska utveckling, som kommit till synes i övergången från »överhetsstat» till »folkstat», återspeglas också i den parlamentariska valrättens historia. Denna fortskridande demokratisering av valrätten under det sista århundradet tar sig uttryck i den ständigt alltmera radikala, allmänna och lika valrätten, vilken så småningom avgörande har demokratiserat också sådana stater, som till sin yttre struktur ännu äro monarkiska.

Emellertid är det ett misstag att tro, att den allmänna och lika valrätten skulle vara en uppfinning av den moderna demokratin. I själva verket finns det överhuvud inte något en gång för alla fastställt, aprioriskt begrepp för den allmänna och lika valrätten. Denna

är tvärtom i sin konkreta gestaltning beroende av de så av tid som rum betingade, sociala och politiska förhållandena. Också en aristokratisk-plutokratisk valrätt i den konstitutionella monarkins mening kan möjligtvis vara allmän och lika. Avgörande är alltid det konkreta politiska innehåll, som en församling i en bestämd historisk situation förbinder med den allmänna och lika valrättens begrepp.

När det gäller den moderna, på underklassens politiska emancipation inriktade demokratin, är en på sociala motiv vilande långtgående formalisering karakteristisk för begreppet om lika valrätt. Blott därför betecknar man så ofta — och praktiskt taget inte med orätt — den på den moderna, allmänna och lika valrätten grundade demokratin som en formdemokrati. Utan att ta hänsyn till den sociala värdeskillnaden mellan de enstaka statsmedborgarna får i denna grundlagsenligt varje röst absolut samma värde. Därför är visserligen en klass- och majoritetsvalrätt oförenlig med den formella valrättslikheten, men inte t. ex. kvinnans uteslutande från valrätt, emedan detta icke skulle vara i nämnda hänseende socialt motiverat.

Den formella strukturen hos den lika valrätten visar sig också i den vanliga teoretiska uppdelningen av detta begrepp, nämligen i skiljandet mellan den lika och den allmänna valrätten. Medan påbudet om valets likhet skall förbjuda ett godtyckligt differentierande av de till valet framsläppta väljarmassornas röstvikt t. ex. efter bildningsgrad, hemvist, klass eller förmögenhet, skall valets allmänhet överhuvud förbjuda ett oberättigat uteslutande från valrätten av statsmedborgare, alltså t. ex. uteslutandet av bestämda eller i varje fall bestämbara personer liksom det godtyckliga allmänna uteslutandet av exempelvis vissa yrken, konfessioner, klasser eller bildningsskikt. I verkligheten höra de formella begreppen allmän och lika valrätt sämman; påbudet om det allmänna valet innehåller intet annat än en i en bestämd riktning konkretiserad fordran på formell valrättslikhet. Ty det innebär ingen skillnad i sak, om vissa befolkningsskikt på grund av ett socialt otillåtligt motiv överhuvudtaget uteslutas från valrätten, eller om de behandlas sämre än andra skikt genom en undervärdering av deras röstvikt.

Redan i och för sig strider denna formella valrättslikhet mot den klassiska liberala uppfattningen av den representativa par-

lamentarismens väsen, enligt vilken det väsentligt olika också måste behandlas olika. Sätillvida står satsen om lika valrätt också i motsats till den allmänna satsen om likhet inför lagen, som inte radikaliserats på detta sätt och som i sin omfattande betydelse ännu i dag innehåller liberalistiskt, om också starkt socialt påverkat, rättsstatligt tankegods.

Häri genom blir också förklarligt, varför — med den fortskridande massdemokratiska formaliseringen av den allmänna och lika valrätten — den representativa parlamentarismens grunder redan under majoritetsvals systemet börja sättas i fråga. Redan med denna valrätt blir det rena personlighetsvalet i viss mening problematiskt, och de deputerades beslutandefrihet, som hör till själva representationens politiska begrepp, inskränkt, om icke upphävd, genom partierna. Hur hotad den representativa parlamentarismen var redan i mitten och slutet av det nittonde århundradet, visar kanske tydligast den kamp, som i olika kontinentaleuropeiska stater under denna tid fördes mot ett erkännande och legaliserande av partierna.

Denna utveckling har ännu mera avgörande fortgått i de stater, vilka som t. ex. Tyskland eller Tjeckoslovakiet infört det proportionella vals systemet. Detta kommer särskilt tydligt till synes i den proportionella valrättens omgestaltning av de allmänna valrättsgrundsatserna.

Först och främst blir principen om det allmänna och lika valet ytterligare formaliserad genom det proportionella valsättet. I motsats till majoritetsvals systemet har vid detta vals system också varje röst grundlagsenligt samma kraft, alltså inte blott samma talvärde utan också samma resultat- och nyttovärde. Emellertid ligger också i vår tid i sista hand en materiell eller, om man så vill, relativ likhet till grund för denna ytterligare formaliserade valrättslikhet. Också för närvarande äro värdegränser satta för dess radikaliserings. Naturliga inskränkningar i valrätten (t. ex. uteslutande av minderåriga eller mindervärdiga från valrätt) eller sådana inskränkningar som följa av den proportionella valrättens väsen eller kunna i sak förnuftigt rättfärdigas ur tvingande statspolitiska synpunkter, äro också vid denna valrätt tillåtna.

Av sistnämnda statspolitiska skäl kan man inte under hänvisning till det lika och allmänna valet bestrida de möjligen förhandenva-

rande bestämmelser, som rikta sig mot småpartierna och som finnas i alla stater, som infört det proportionella valsystemet (så t. ex. även i Tyska riket, Tyska Österrike och de tyska länderna), om också i helt olika former (t. ex. deposition av en penningssumma, ökat antal underskrifter vid ett valförslag, uppnående av en viss procent av samtliga avgivna röster o. s. v.). En sådan konflikt skulle inträda först om den olika värdesättningen av röstvikten inte vore framsprungen ur ett tvingande skäl eller ett verkligt trängande behov, om t. ex. valkretsar med ett ringa antal valberättigade godtyckligt tillerkändes samma inflytande som valkretsar med förhållandevis många valberättigade och sålunda en röstvärdet differentierande, maskerad majoritetsvalrätt bleve införd.

Också grundsatsen om valets omedelbarhet undergår genom den proportionella valrätten en genomgripande förändring. I regel brukar man visserligen säga, att denna grundsats blivit modifierad på författningsrättsligt tillåtligt sätt, isynnerhet genom den ofta förhandenvarande partibundna kandidatnomineringen liksom genom förfarandet med »överblivna» röster. Detta är emellertid inte riktigt. I verkligheten finns det inte modifierat omedelbara utan blott omedelbara eller medelbara val. Och faktiskt blir valet genom det proportionella valsättet ett medelbart val. Om ett sådant måste man nämligen tala, icke blott, som på grund av historiska erfarenheter lätt sker, när två formliga valomgångar äga rum, en valomgång, då väljarna välja elektorerna, och en andra valomgång, då elektorerna välja deputerade, utan också, när det aktiva borgerskapet berövas möjligheten att fritt utse de deputerade. Den oligarkiskt organiserade, monopolartade nomineringsrätt, som utövas av partierna i många stater, t. ex. Tyskland, och som rentav blir till en kooptationsrätt, då de placera sina kandidater på säker plats, har man inte alldeles med orätt betecknat som ett valsysteem, som endast vänder på den vanliga ordningsföljden vid det medelbara valet, som ett valsysteem, där vanligen den i andra hand företagna valakten äger rum först och det i partiernas delegeradeförsamlingar. Om de särskilda valkandidaterna därvid före — som i regeln sker — eller efter valet av partierna nomineras som s. k. Landesabgeordnete, är i sak icke av avgörande betydelse. Det kommer inte an på den tillfälliga tidpunkt, då partierna utöva sin nomineringsrätt. I verkligheten kom-

mer undertryckandet av det aktiva borgerskapets omedelbara inflyande endast särskilt tydligt till synes vid valet av de på riks- eller landslista uppsatta kandidaterna liksom t. ex. vid den av partierna efter valet företagna kallelsen av deputerade.

Blott så blir det också tydligt, varför man i de stater, som infört proportionella val, så ofta beklagar just upphävandet av valets omedelbarhet och kräver, att det omedelbara personliga förtroendeförhållandet mellan valda och väljare återställs och än mera att listorna — om inte det proportionella valsystemet överhuvud — avskaffas.

Dessa av det proportionella valsättet orsakade strukturella förändringar i valrättsgrundsatserna äro blott konsekvenser av grundtankarna i detta valsystem överhuvudtaget. Vid majoritetsval skall valakten omedelbart sätta folket i tillfälle att i fritt skapande viljebildande i mån av möjlighet välja av partierna oberoende politiska personligheter. Genom denna verkliga kamp om den politiska ledningen erhåller majoritetsvalet sin karakteristiska, levande, högst personliga karaktär och valakten sin särskilda, skapande dialektiska funktion.

Frågan om valutgångens rättvisa spelar gentemot detta ingen roll. Därför kan inte heller någon avgörande invändning mot majoritetsvals-systemet härledas ur det faktum, att detta leder till en indirekt pluralvalrätt för de stora landspartierna eller, som t. ex. vid de franska arrondissementsvalen, till att matematiskt sett blott 50 % av väljarna bli representerade. Vid det relativa majoritetsvals-systemet uppnår till och med inte sällan en absolut minoritet absolut majoritet i parlamentet. I England, vars valsystem Lloyd George vid ett tillfälle har liknat vid Monte Carlos roulettspel, hade t. ex. 1924 de konservativa samlat blott 48 % av rösterna, men likväl 66 % av mandaten.

Vid det proportionella valsystemet kommer det i motsats till majoritetsvals-systemet inte an på seger och kamp utan i sista hand endast på den siffermässigt exakta och därmed rättvisa fördelningen av det aktiva borgerskapets röster. Ju bättre räknemetoden är, desto mer fulländat blir det proportionella valsystemet. Man har av detta skäl inte alldeles med orätt betecknat den proportionella valrätten mer som en valrätt för matematici än för politici. Och genom denna



strävan erhåller det proportionella valsättet sin karakteristiska, rationellt opersonliga struktur, av vilken alla anordningar, som beröras av det proportionella valsystemet, röna inverkan. Denna gör sig gällande ända fram till prövningen av valet, vilken i stater med proportionellt valsystem för närvarande nästan fullständigt har förlorat sin tidigare politiska karaktär och blivit en väsentligen teknisk, alltså opolitisk akt.

Kort sagt, det proportionella valsystemet fungerar inte som majoritetsvals-systemet i den representativa parlamentarismen representationsgrundande eller integrerande, utan blott — och häri visar sig den genomgripande inre förändringen av valets betydelse hos de stater som antagit det proportionella vals-systemet — matematiskt statistiskt. Valakten leder här inte längre som vid majoritetsvals-systemet till övervinnande av de i folket förhandenvarande motsatserna, utan blott till ett uppenbarande av deras siffermässiga styrka. Den är här i sanning en trupprevy, ett kartläggande av det politiska tillståndet hos det i partier sammanslutna aktiva borgerskapet, men inte längre ett verkligt val; ett sådant kunde i och för sig helt och hållet undvaras i dessa stater, om hela det aktiva borgerskapet, såsom partistaten i och för sig förutsätter, vore organisatoriskt bundet vid de politiska partierna eller åtminstone kände sig bundet till dem. Så länge denna ur partistatens synvinkel ideala status inte låter sig förverkliga — och den kan inte förverkligas, då i varje partistat det aktiva borgerskapet blott till en ringa procent är organiserat — ha valen i dessa stater förutom de rent statistiska funktionerna också den mera betydande uppgiften att tvinga de icke organiserade väljarna, som i och för sig skulle vara organiserade, till politisk bekännelse i partistatens mening. Valkampen gäller här egentligen de oorganiserade och obundna väljarna och är såtillvida i verkligheten en rent plebiscitär, d. v. s. till den omedelbara demokratiens hörande tilldragelse. Om denna valkamp i motsättning till sin egen inneboende tendens tillfälligtvis kan uppnå en intensiv grad av spänning, som t. ex. för närvarande i Tyskland, så beror detta endast på den abnorma nuvarande situationen i tyska riket, vilken har sina särskilda kända orsaker och som förläner en onormalt stor betydelse åt den plebiscitära osäkerhetsfaktor, som härleder sig ur den ofullständiga organiseringen i partier av det aktiva borgerskapet.

Detta faktum får emellertid inte bortskymma det förhållandet, att denna spänning i grunden är mera tillfällig och inte nödvändigt betingad som vid majoritetsvals-systemet.

I själva verket äro de antydda strukturella olikheterna mellan majoritets- och proportionalval till slut inte annat än det yttre uttrycket för motsatsen mellan den representativa parlamentarismen, som kan, men inte måste var demokratisk — tänk t. ex. på den konstitutionella monarkin —, och den moderna massdemokratiska partistaten, som, i den mån som regeringen inte har diktaturens form, är den gestalt, vari nutidens politiska liv tager sig uttryck. Den proportionella valrätten, vars införande ligger i den konsekventa eller snarare radikala och inte liberalt egalitära demokratins anda, är endast den valrätt, som motsvarar den moderna partistat, som nu för tiden flerstädes blivit en politisk verklighet. Denna förutsätter såsom tillåtliga organisationer de politiska partierna, vilka i stora och vidsträckta stater ensamma äga möjlighet att sammansluta massorna till politiskt handlingsdugliga grupper, och uppställer det redan flera gånger i litteraturen framförda kravet på legaliserande av det politiska partiet. Och vidare är det blott följdriktigt, att i en stat av denna struktur partierna och — beroende av dem — också fraktionerna försöka inverka på staten i den anda, som utmärker det i dem sammanslutna aktiva borgerskapet, och därvid söka beröva de valda representanterna möjligheten att i den representativa parlamentarismens anda ännu självständigt fatta politiska beslut. Parlamentet kan också vara den plats, där samhällets »volonté générale» bildas — inte i den representativa parlamentarismens, utan i den massdemokratiska partistatens mening, inte på grund av representation, utan identitet. Därmed är också behovet av en korrigerande av det vanliga indelningsschemat omedelbar-medelbar demokrati ådagalagt. Partistaten är i detta schemas mening en medelbar demokrati och dock i verkligheten en demokrati, som till sin struktur är beslätad med den omedelbara demokratin och som därför såväl systematiskt som författningsteoretiskt bör behandlas tillsammans med denna.

Är den proportionella valrätten blott ett uttryck för demokratins strukturförändring från representativ parlamentarism till partistatlig massdemokrati, så kan den proportionella valrätten blott då med

rätta betecknas som demokratins fiende, när man med demokrati menar den parlamentariskt representativa, inte den partistatliga massdemokratin. Också är det endast i överensstämmelse med denna utveckling, som de europeiska demokratierna i allt vidare utsträckning, framför allt sedan slutet av förra och början av detta århundrade, isynnerhet efter kriget, om också i olika former, infört det proportionella valsystemet och trots enstaka reaktionära rörelser och ändringar övervägande ha fasthållit vid denna valrätt eller som t. ex. i Frankrike ännu i dag driva propaganda för ett framtida införande av densamma.

I de flesta demokratiska författningar, som inte äro grundade på majoritetsvals-systemet, kommer hela denna utveckling till massdemokratisk partistat endast till uttryck i införandet av själva proportionalvalet, medan man för övrigt på de viktigaste punkterna håller fast vid den klassiska sekulära bekännelsen till den representativa parlamentarismen. Så uppstår t. ex. för den tyska författningen liksom för andra författningar den inre motsägelsen, att vederbörande författning ställer den massdemokratiska proportionalvalet och den klassiska representativa parlamentarismen bredvid varandra. Också kan först detta de demokratiska författningarnas teoretiska fasthållande vid de representativt parlamentariska grundvalarna framdeles rättfärdiga en senare eventuell påbyggnad av plebiscitära inrättningar (som begäran om folkomröstning och referendum), för vilka det i själva verket inte mer finns plats, där den påvisade strukturförändringen hos demokratin har inträtt. Ty i den mån som det aktiva borgerskapet inte i partistatens mening är bundet till partierna och därmed inte heller ställer dessa under kontroll av ett dagligt plebiscit, utgör valakten, såsom här har visats, för den partistatliga massdemokratin i dess egenskap av surrogat för den omedelbara demokratin i en vidsträckt stat den plebiscitära, godtyckligt upprepbara akt, bredvid vilken, såsom den politiska utvecklingen i England med klassisk tydlighet visar, det inte finns något sakligt berättigande för andra plebiscitära yttringar.

Först den här karakteriserade strukturmässiga motsättningen mellan å ena sidan massdemokratisk partistat och proportionellt vals-system och å den andra representativ parlamentarism och majoritetsvals-system klargör slutligen, varför proportionellt vals-system och

majoritetsvals-system till sist ömsesidigt utesluta varandra och varför man icke utan att inveckla sig i motsägelser kan vilja det proportionella valets resultat och använda majoritetsvalets form och tvärtom. Det är ingen tillfällighet, att de talrika försök att med frångående av det besvärliga listvals-systemet kombinera det proportionella val-systemet med majoritetsvals-systemets enmansval, som under de senaste åren som följd av valrättsdiskussionen företagits i de olika staterna, inte nått detta mål. Det visar sig nämligen, att om man inom eller utom ramen för det automatiska proportionella val-systemet vill genomföra proportionalvalet i enmansvalkretsar, måste man förfalska enmans- och majoritetsvals-systemets grundtanke, i det att man låter somliga valkretsar bli flerfaldigt företrädda, andra däremot inte alls. Till ett väsentligen likartat resultat kommer man emellertid också, om man inte i nämnda mening betraktar de enskilda valkretsarna som röstuppsamlingsdistrikt utan betraktar de på de enskilda valkretsarna kommande representanterna faktiskt valda i majoritetsvals-systemets mening. Ty också då måste man för att säkra helhetsresultatets proportionalitet efteråt företaga en korrigering av detta genom att minska de alltför starkt och öka de alltför svagt representerade partiernas mandat. Det faktum, att en valkrets blir flerfaldigt företrädd bl. a. också av representanter, som inte ens behöva uppnå högsta röstetal, blir till och med då bestående, om man inom enmansvalets ram skulle inskränka den senare korrigeringen till ökningen och helt bortse från minskningen, i det man t. ex. lägger det förslag till grund, enligt vilket en viss procent av enmansvalkretsarnas representanter väljas fast och en mindre procent av kandidaterna förbehållas partierna till en senare kompletterande fördelning, eller t. ex. tar dessa kandidater från en av partierna uppställd rikslista.

Lika litet som man inom det proportionella valets ram kan förverkliga majoritetsvals-systemets enmansval, lika litet kan man också i självständig och oförändrad form ställa valrättsgrundsatserna allmän, lika och omedelbar i deras av majoritetsvals-systemet givna traditionella gestalt vid sidan av den proportionella valrätten. Ty detta skulle inte betyda en kombination av majoritetsval och proportionella val, utan skulle — emedan valsystemet som ett konkret helt är en enhet — föra till en i varje fall mestadels enligt för-

fattningen otillätlig och till majoritetsvals-systemets förmån utfallande modifikation av proportionalismen, på vilken, där den proportionella valrätten är införd, den avgörande tyngdpunkten enligt grundlagens intention måste ligga.

Den representativa parlamentarismens nuvarande kris går emellertid inte uteslutande tillbaka på denna utveckling till massdemokratisk partistat. Tvärtom går jämsides därmed en annan utveckling, som likaså fått en ödesdiger betydelse för den representativa parlamentarismen. Därmed avses de varaktiga inverkningsar, som den moderna kapitalistiska samhällsordningen och dess företeelser utöva på staten och den politiska verkligheten.

Redan före kriget har den politiskt-sociologiska litteraturen i anknytning till Lorenz von Stein, de franska socialisterna (i synnerhet Proudhon) och Hegel klarlagt, huru i och för sig utanför staten stående, samhällseliga, d. v. s. framför allt klassbestämda krafter försöka inverka på staten och betjäna sig av denna för att genomdriva sina ekonomiska intressen. Om den moderna politiska valrätten och parlamentet gäller detta i särskild grad. Framför allt i parlamentet kommer sedan flera årtionden tillbaka kampen mellan den politiskt accentuerade medborgaren och den endast ekonomiskt intresserade opolitiska individen till uttryck. Parlamentet har på så vis redan före kriget i de flesta europeiska stater blivit ett mellanting mellan stat och ekonomisk sammanslutning.

Därvid kommer det icke avgörande an på den konkreta utformningen av det gällande valförfarandet. Också under majoritetsvals-systemet har i en rad av länder bildats rena yrkes-, framför allt bondepartier, och det råder intet tvivel om att de politiska partierna i de på proportionalvalet vilande demokratierna skulle i stor utsträckning hålla sin ställning, även om dessa stater skulle återvända till majoritetsvals-systemet. Emellertid har det proportionella vals-systemet, där det är infört, givit hela denna utveckling ny eggelse, genom att den har gjort sådana organisationer partidugliga, som inte i lokalt hänseende förfoga över en sluten anhängarskara, utan äro spridda som ett tvärskikt över hela landet. I synnerhet i de östligt belägna staterna har på detta sätt bildandet av rena intresseorganisationer, såsom ämbetsmän, tjänstemän, hantverkare, i Danzig t. o. m. fiskare, hyresgäster, husägare, blivit vanligt, för att inte tala om de grupper,

vilka som t. ex. i Tyskland uppvärderingspartiet eller förkrigsborgeräna<sup>1</sup> ha lagt ett konkret ekonomiskt intresse som grund för partibildningen.

Men t. o. m. de politiska världsåskådningspartierna ha gripits av denna av proportionalismen påskyndade, sociala upplösningsprocess. Detta hela det politiska livets genomsyrande av olika sociala intressen har i de massdemokratiska partistaterna gått så långt, att man — om också med orätt — har talat om denna statstyp rent ut som en till »samballets självorganisation bliven, pluralistisk koalitions-partistat». Detta är redan av den grund inte övertygande, att också den massdemokratiska partistaten är reallt existent såsom specifikt politisk enhet och denna enhet varken kan grundas pluralistiskt eller blott med hjälp av de neutrala, över partierna stående motkrafterna i författningarna (t. ex. statspresidenten, regeringen, ämbetsmannakåren, hären o. s. v.). I själva verket består för närvarande också i den partistatliga massdemokratien den gamla motsättningen mellan stat såsom politisk enhet och samhälle såsom apolitisk mångfald i en kvantitativt visserligen betydligt stegrad, men kvalitativt oförändrad grad. Denna motsättning kommer i synnerhet till synes i den kamp, som de politiska organisationerna, partierna, i de olika staterna i olika hög grad ha att föra mot de opolitiska samhälliga makter, som inom dem sträva att ta sig uttryck, och vilken kamp så ofta kommer medlemmarna i de parlamentariska korporationerna att framstå som rena sakkörare för vissa samhälliga, framför allt klassbestämda intressen.

Så har den klassiska representativa parlamentarismen, som — oavsett de varandra bekämpande, dels mera framstegsvänligt, dels mera konservativt inställda grupperna — dock alltjämt ägde en socialt helgjuten grund, också med tiden förlorat sin sociologiska homogenitet, som var en förutsättning för dess fungerande. Icke blott politiskt, genom massdemokratien och dess valrätt, proportionalismen, utan också samhälligt socialt, är följaktligen för närvarande den liberalt egalitära, representativa demokratin definitivt ifrågasatt i den moderna partistaten.

<sup>1</sup> »Aufwertungsanhänger» och »Altgläubiger» voro tvänne småpartier, vilkas intressen knöto sig till tyska värdepapper, som genom markkursens fall skulle ha blivit fullständigt värdelösa, om icke lagstiftningen räddat en viss procent av det nominella värdet genom »Aufwertung».

Red:s anm.

Av denna grundinställning till hela den nuvarande situationen följer en från den vanliga delvis betydligt avvikande inställning till de enskilda argument, som i den litterära diskussionen alltjämt ånyo göras gällande till förmån för majoritetsvals-systemet eller åtminstone till förmån för en moderation av det proportionella vals-systemet i riktning mot majoritetsvals-systemet.

Det mål, som man eftersträvar i de olika, på det proportionella vals-systemet byggda massdemokratiska partistaterna, är att göra väljarmassorna aktiva och befria dem från det i stor utsträckning som tyranni befunna partiväldet. Man lovar sig av ett sådant återupplivande av det aktiva borgerskapets inflytande en starkare känsla hos individen för statsmedelbarheten, ett friare och därför bättre urval av politiska personligheter, som åter skola sättas i stånd att själva erövra sin valkrös, och ett omedelbart personligt förtroendeförhållande i betydelsen av en levande växelverkan mellan väljare och valda. Det är dock säkert med den nuvarande massdemokratins ovan skildrade, politiskt sociologiska situation, att de eftersträvalde målen, framför allt oberoendet av particentralernas herravälde, till största delen äro ouppnåeliga. Ty partierna komma alltid att i de fast organiserade partistaterna behålla sitt avgörande inflytande på massorna, i synnerhet vid nomineringarna, redan av yttre, finansiella och tekniska grunder. Även om man skulle införa majoritetsvals-systemet i någon förm i dessa stater, som t. ex. i Frankrike, Nordirland och Grekland, och om följaktligen det aktiva borgerskapet i yttre avseende skulle ha sin fulla frihet vid valet av representanter, så skulle likväl väljarmassorna, som fallet är i Förenta staterna, välja de av partierna om också inofficiellt anbefallda kandidaterna och inte den tilldragande personlighet, som till äventyrs skulle presentera sig för dem. Ty tanken på det fria politiska personlighetsvalet verkar i den massdemokratiska partistaten lockande endast på den till antalet ringa, traditionsbundna borgerliga medelklassen. Den politiska personligheten är i den moderna massdemokratien inte längre det nittonde århundradets fria representativa personlighet, vilken såsom bärare av ett högt ideellt värde framstod såsom en del av nationens andliga aristokrati, t. ex. vid tiden för 1800-talets tidiga konstitutionalism, utan faktiskt väsentligen blott en »exponent för det politiska partiet».

Härmed överensstämma också de erfarenheter, som redan tidigare gjorts i länder med fri lista i förening med panacheringsrätt. Här har alltid största delen av det aktiva borgerskapet, nämligen den stora massan av disciplinerade väljare, hållit sig strängt till partiets paroll, och minoriteten, som har gjort bruk av den dem medgivna fria bestämmanderätten, har betraktats mera som en samling kverulanter och bråkstakar än som en grupp fria personligheter.

Är detta emellertid riktigt, så bortfaller därmed tillika förutsättningen för att ett personligt förtroendeförhållande mellan valkretsens väljare och de valda skall kunna utvecklas. Även skulle ett lokalt bindande av de politiska krafterna ej motsvara strukturen hos den partistatliga massdemokratien, som i och utom Europa i stor utsträckning har blivit en politisk verklighet. Ty genom denna ha de tidigare territoriala, provinsiella och lokala motsättningarna, vilka i bleknat skick ännu i dag ligga till grund för ett eventuellt infört proportionalsystem vid valkretsindelningen och vilka, såsom förhållandena i Frankrike och Förenta staterna visa, lätt göra de deputerade till rena lokalstorerheter, väsentligen förlorat sin betydelse och sitt berättigande. Avgörande äro i den moderna partistaten inte längre personliga och lokala, utan allmänna, i partiprogrammen uttryckta motsättningar av såväl politiskt ideell som ekonomisk natur, vilka i massdemokratien ha fört till en horisontell uppdelning av befolkningen i motsats till den tidigare vertikala.

I hela denna utveckling visar sig blott följderna av den politiska tyngdpunktens förskjutande från parlamentet till det aktiva borgerskapet och de partier, som organisera detta politiskt. Denna utveckling är inom demokratins ram oundviklig, även om man personligen må beklaga den och anse den äga ett negativt värde, med hänsyn till den höga, politiskt kulturella värdehalten hos den representativa parlamentarismens tidsålder. För övrigt skulle det politiska ledareurvalet i representativt parlamentarisk mening inte kunna återupplivas ens t. ex. genom den diktaturpräglade enpartistaten. Ty denna grundar sig på ett system för ledareurvalet, som, bortsett från den diktatoriska spetsen, i långt högre grad än det modernt massdemokratiska medvetet avstår från att få fram självständigt bestämmande, parlamentariska ledarepersonligheter.

Blott i de parlamentariska demokratierna, i vilka den klassiska



representativa traditionen har bibehållit sig i vidare utsträckning än i de massdemokratiska partistaterna, förmår majoritetsvals-systemet ännu verka elektivt i representativt-parlamentarisk mening. Detta gäller framför allt t. ex. om det franska parlamentet, i vilket ännu i dag — bortsett från socialister och kommunister — liksom på den tidiga konstitutionalismens tid överhuvudtaget inte finns några partimässigt fast sammanslutna organisationer, utan blott lösa parlamentariska grupper, inom vilka ofta personligheter av helt olika kynne träffa samman utan att vara bundna av några trängre partiband och en personlig ethos kan utveckla sig i nästan fullständigt oberoende av partiorganisationerna. Detsamma gäller — i viss mening — också för närvarande om den engelska partistaten, i vilken trots parlamentsledamöternas tidiga partimässiga sammanslutning den klassiskt-liberala och senare demokratiskt omvandlade, representativt-parlamentariska inställningen i stor utsträckning bibehållit sig in i våra dagar.

Det proportionella vals-systemet bekämpas inte blott emedan det hindrar ett fritt politiskt personlighetsval och ett levande förtroendeförhållande mellan väljare och valda utan även på den grund att det främjar partisplittringen, men märkvärdigt nog — ty häri ligger en uppenbar motsägelse — övervägande av kretsar, som på samma gång, som de önska en ändring av valrätten i riktning av ett närmande till majoritetsvals-systemet, hoppas på ett återupplivande av personlighetsvalet i representativt-parlamentarisk mening. Om nämligen majoritetsvals-systemet eller ett i dess anda modererat proportionalvals-system faktiskt ännu skulle verka personligt elektivt i de massdemokratiska partistaterna, så skulle partisplittringen icke minskas, utan endast stegras. För övrigt är den politiskt religiösa liksom provinsiella splittring, som är karakteristisk för flera av dessa stater, ofta betingad av dessas historia i gången tid. Så är det t. ex. ingen tillfällighet, att majoritetsvals-systemet i Tyskland före kriget förde till en i huvudsak icke mindre partisplittring än det efter revolutionen införda proportionella vals-systemet.

Men även om majoritetsvals-systemet eller ett i dess anda modererat proportionellt vals-system skulle föra till en ej obetydlig minskning i det nuvarande partibeståndet genom att eliminera de mindre partierna, som ej förfoga över något större antal anhängare och

väsentligen leva av diasporarösterna, så skulle detta naturligtvis inte betyda, att man kom att återvända till de klassiska engelska förhållandena, som redan själva för länge sen ha förlorat sin klassicitet och för närvarande ännu allt mera förlora den. Även är det i hög grad tvivelaktigt, huruvida parlamentet, om det på så sätt skulle sönderfalla i fem eller sex större parlamentariska grupper, verkligen skulle, som man ännu i grunden så ofta tror, bli politiskt funktionsdugligt och sättas i stånd att som »maker of the government» eller en med rätt till gillande eller förkastande utrustad korporation åstadkomma en politiskt handlingsduglig regering. Ty de många regeringskriserna under de senaste åren bero ytterst i många stater, som t. ex. återigen de tyska förhållandena med klassisk tydlighet visa, på framför allt de stora partiernas bristande homogenitet och oförmåga att regera, vilket vid en minskning av det nuvarande partiantalet icke blott icke skulle försvinna utan framträda ännu skarpare accentuerat. Faktiskt skulle så t. ex. försvinnandet av de icke-katolska borgerliga mellanpartierna i Tyskland för närvarande i verkligheten blott försvåra regeringsbildandet, då dessa partier i det stora hela verka förmildrande, d. v. s. koalierande, på de bestående politiska motsättningarna.

Ville man verkligen till varje pris skapa förutsättningar för en säker regeringsbildning, så vore man tvungen att tillgripa principiellt mot den partistatliga massdemokratins struktur stridande, om också inte rent ut odemokratiska radikalkurer av samma slag som 1923 års fascistiska valreform, d. v. s. till ett premiesystem med tilläggsmandat för det relativt starkaste partiet. Men ett sådant förfarande är i praktiken blott användbart, där samtliga partier erkänna statens demokratiskt-parlamentariska grundvalar. Ty i annat fall skulle det vara fara för att de partier, som icke stå på författningens grund, såsom för närvarande de hierarkiskt organiserade, till sin struktur diktatoriska partierna, som medvetet vilja göra nedifrån och upp till uppfifrån och ned och som blott av taktiska skäl betjäna sig av den liberalistiska massdemokratins former (såsom fascismen och kommunismen), — när de väl en gång kommit till makten på denna vallags grund — göra sig av med både den parlamentariska demokratin och dess valsistem.

Som en sammanfattning kan härefter sägas, att i de moderna

partistatliga massdemokratierna, som mångenstädes ha blivit politiska verkligheter, ett modererande av proportionalvalet till majoritetsvals-systemets förmån eller till och med införande av själva detta vals-system varken förmår säkerställa det politiska personlighetsvalet eller — åtminstone i alla dessa stater — kan garantera en säker regeringsbildning.

Till slut visa sig dessa förhoppningar i de partistatliga massdemokratierna bedrägliga, emedan de äro grundade på en tro, som är framsprungen ur det nittonde århundradets anda, ur liberalistisk anda i den representativa parlamentarismens mening, och icke mera motsvarar den moderna massdemokratiska partistatens ovan skildrade sociologiska struktur. Denna på den representativa parlamentarismens seger troende rörelse är i själva verket i grunden rent borgerligt-liberal. För den massdemokrati, som följer sina egna lagar, är däremot form och metod för det enskilda valförfarandet överhuvud inte mer av avgörande, strukturförändrande betydelse.

Att det i själva verket förhåller sig så och att denna tro hämtar näring ur liberalistisk anda, visar också de politiska partiernas hållning. De stora masspartierna fasthålla såsom bärare av detta slags demokrati i princip övervägande vid den massdemokratiska proportionella valrätten, fastän just dessa partier skulle bli betydligt gynnade genom majoritetsvals-systemet. Den tyska socialdemokratien skulle t. ex. år 1919 ha erhållit absolut majoritet i nationalförsamlingen, om med samma valkretsindelning valet hade försiggått enligt majoritetsvals-systemet. Emellertid är denna socialisternas hållning åtminstone av taktiska skäl inte vanlig. I Frankrike t. ex. ha socialdemokraterna vid den sista valreformen frånträtt sin principiella inställning, uteslutande för att bli kvitt 1919 års komprometterande valrätt, och intagit en friare ståndpunkt, i det de liksom radikalsocialisterna gått i bräschen för ett återvändande till enmansvalet.

Omvänt motsvaras denna masspartiernas hållning av att de liberalistiska partierna och de liberalistiska elementen inom masspartierna i en blott kvantitativt olika grad gå in för majoritetsvals-systemet eller ett i dess anda modererat proportionellt vals-system. Därvid är det inte utan en viss tragik att se, hur de liberala partierna genom att med sådan konsekvens fasthålla vid de liberalistiska dogmerna

för närvarande mer eller mindre definitivt ifrågasätta sin redan förut ringa organisations bestånd. Endast de engelska liberalerna intaga, såvitt jag kan se, en undantagsställning. Ty i motsats särskilt till de konservativa, som principiellt fasthålla vid det till sin natur liberalistiska majoritetsvals-systemet, är det här just liberalerna, som på grund av den av majoritetsvals-systemet skapade situationen förorda införandet av massdemokratiens proportionella vals-system. Denna principiellt antiliberalistiska inställning hindrade visserligen inte de engelska liberalerna att före de sista oktobervalen överenskomma med arbetarpartiet om införandet av ett maskerat absolut majoritetsvals-system.

I verkligheten måste man för närvarande inom de partistatliga massdemokratierna, i det man befriar sig ur det nittonde århundradets andliga grepp, inskränka sig till att göra väljarmassorna aktiva och bryta partibyråkratiens mångenstädes som diktatur förnumna välde. Det proportionella vals-systemets övriga, så ofta beklagade företeelser äro till slut blott nödvändiga konsekvenser av massdemokratien, vilka man måste taga med på köpet, om man icke överhuvud mer eller mindre vill sätta denna ifråga. Och även väljarmassornas aktiverande kan man inte längre nå med en parlamentarisk representativ liberalisms antikverade medel, utan blott genom att demokratisera partierna själva. Själva partibyråkratierna måste åter bringas i närmare kontakt med de aktiverade massorna och nomineringsprocessen framför allt mjukas upp. Detta vore kanske möjligt genom de s. k. förvalen, »primary elections», sådana som de äro vanliga i nästan alla Förenta staternas delstater på grund av särskilda lagbestämmelser. Enligt dessa äga partimedlemmarna en i de enskilda fallen närmare reglerad rätt att delta i partilivet och framför allt att medverka inom partiet vid nominering av kandidater och uteslutning av illa sedda, korrumpade och särskilt rent intresse-mässigt inställda valfriare. Blott genom en i varje fall principiellt i denna riktning gående reform av den proportionella valrätten kan man — om överhuvudtaget — för närvarande i den partistatliga massdemokratien tänka sig möjligheten av en verklig aktivering av det i partier organiserade borgerskapet, ett brytande av partibyråkratiens välde, i synnerhet vid kandidatnomineringen, och sist rent av ett mildrande av partiernas bundenhet vid vissa

samhällslager. En sådan fullkomlig demokratisering av partiväsendet förutsätter endast, att massorna faktiskt taga aktiv del i partilivet. Men göra de icke detta, lämna de sitt inflytande på medlemmarna och representantförsamlingen outnyttjat, så ha de å sin sida förverkat rätten att beklaga sig över partibyråkratiens dominerande inflytande.

Blott en i denna riktning gående reform av den proportionella valrätten och inte ett införande av majoritetsvals-systemet eller ett i denna riktning modererat proportionellt valsätt motsvarar författningsteoretiskt kraven hos den partistatliga massdemokrati, som för närvarande blivit politisk verklighet i så många europeiska och utomeuropeiska stater.

# PROPORTIONALISMEN I STÖPSLEVEN

AV FIL. MAG. BÖRJE BESKOW, DJURSHOLM

Den gamla segslitna frågan om en rättvisare fördelning mellan partierna av platserna i andra kammaren har aktualiserats genom en kungl. proposition till årets riksdag. Det nuvarande systemet leder regelbundet till överrepresentation av de större partierna på de mindres bekostnad. För att råda bot på detta missförhållande föreslår regeringen följande utjämningsförfarande. Av de 230 mandat fördelas endast 200 på samma sätt som hittills inom valkretsarna, medan de 30 återstående skola utgöra s. k. riksmandat. Dessa fördelas mellan partierna enligt av dem på förhand officiellt uppställda rikslistor. Den sista, utjämnande mandatfördelning sker liksom den förra enligt d'Hondts proportionella valregel, varvid man nu räknar med varje partis sammanlagda antal röster och mandat inom riket.<sup>1</sup>

Dessa 30 riksmandat beräknas i regel räcka till en fullständig utjämning av valresultatet, så att varje parti får så många mandat, som det skulle ha fått, om riket varit en enda valkrets. Så länge detta håller streck, innebär det givetvis en väsentlig vinst, icke minst därför att det gör alla valkoalitioner överflödiga. Spekulationer i valsamarbete löna sig ej längre, då varje (ej alltför litet) parti fullt självständigt kan skaffa sig proportionell representation. Spelet blir klarare och ärligare.

<sup>1</sup> Enligt d'Hondts regel utgör det »jämförelsetal», varmed en väljargrupp deltar i tävlingen om mandat, från början hela röstetalet, sedan ett mandat erhållits halva röstetalet, sedan två mandat erhållits  $\frac{1}{3}$  av röstetalet o. s. v. Om ett parti erhåller ett mandat, utgör dess röstetal 1 å 2 gånger det minsta röstetal, som medför ett mandat; erhåller det 2 mandat, utgör dess röstetal 2 å 3 gånger samma tal o. s. v. Antalet röster som ej utnyttjas motsvarar alltså i medeltal  $\frac{1}{2}$  mandat. Uttryckt i procent av de utnyttjade rösterna utgör detta genomsnittliga röstöverskott vid 1 mandat 50 %, 2 mandat 25 %, 10 mandat 5 % och 50 mandat 1 %. Detta förklarar varför de små partierna vid mandatfördelningen inom valkretsarna bli kraftigt underrepresenterade, medan fördelningen av riksmandaten med därvid uppträdande större mandattal blir mera rättvis.

En annan väsentlig vinst, som justitieministern särskilt betonar i sin motivering, skulle vara en kvalitativ förbättring av representationen, speciellt i fråga om minoritetspartierna. Risken för ett partis ledande män att falla igenom vid valen skulle mer eller mindre fullständigt elimineras, om de placerades främst på rikslistan. Det kan emellertid starkt ifrågasättas, om denna vinst motiverar ett så radikalt brott mot den hittills gällande personvalprincipen, som systemet med rikslistor innebär. Även om man i första rummet röstat på partier, ha dock olika uppfattningar inom ett parti om respektive kandidaters personliga förtjänster kunnat göra sig gällande vid valen. Denna möjlighet är helt eliminerad vid valet på rikslistorna. Om en väljare röstar på ett visst parti inom sin valkrets, måste han därmed också stöda partiets officiella rikskandidater. Han kan inte ens inverka på ordningsföljden mellan dem, som är fastslagen en gång för alla i partiets officiella valanmälan. Det hör dessutom observeras att denna sauvering av partiets ledande män även för de smärre partierna delvis sker på bekostnad av de redan nu starkt begränsade möjligheterna till direkt personval. Ett exempel: liberalerna i Malmöhus län erhöles vid andrakammarvalen år 1928 9,567 röster, den tredje i ordningen av partiets röstsiffror inom de olika valkretsarna, och erövrade därmed ett av partiets fyra mandat. Enligt regeringens förslag skulle detta mandat i stället ha tillfallit rikslistan, som dessutom skulle erhållit två nya mandat, medan denna starka lokala väljargrupp skulle blivit utan någon direkt vald representant.

En annan olägenhet med rikslistesystemet är att det kräver officiella valförberedelser. Väsentligare är emellertid att hela denna apparat ingalunda under alla omständigheter garanterar vad den är avsedd att garantera: proportionell representation av partierna. Redan om ett parti växer till att omfatta ungefär halva väljarkåren, ökas betydligt risken för att de 30 riksmandaten ej skola räcka till att utjämna valresultatet. Om vi t. ex. utgå från röstsiffrorna vid 1928 års val och införa ett nytt, tänkt parti samt inom varje valkrets överföra hälften av varje förutvarande partis röster till det nya, som alltså erhåller hälften av samtliga röster, medan den andra hälften fördelas på de övriga, erhåller det nya partiet enligt regeringsförslaget inom valkretsarna 127 mandat, de övriga partierna

sammanlagt 73 mandat. Det nya partiet erhåller alltså med hälften av de avgivna rösterna en majoritet på 54 mandat. De 30 riksmandaten kunna endast reducera denna majoritet till 24 mandat. Exemplet är naturligtvis en smula extremt, men man kan knappast säga, ått en liknande situation är otänkbar. Håller man på noggrann proportionalitet i representationen, måste man naturligtvis framför allt kräva den i en sådan situation, då majoriteterna i kammaren beror på ett fåtal mandat. Men just då har det föreslagna systemet som synes benägenhet att klicka.

En intressant och viktig detalj är garantierna mot partisplittring. För att förebygga »att obetydliga intressegrupper, som för närvarande icke med utsikt till framgång kunna uppträda vid valen, skulle organisera sig som självständiga partier och genom sammanförande av små röstsummor från ett flertal valkretsar lyckas uppnå representation» föreslår regeringen, att ett parti skall ha uppnått representation inom minst en valkrets för att få deltaga i konkurrensen om riksmandaten. Detta krav på lokalt rötfäste är i och för sig mycket rimligt, men det kan diskuteras om restriktionen i denna form verkar på ett fullt tillfredsställande sätt. Ett parti, som inom en valkrets är tillräckligt starkt för att uppnå representation men för övrigt blott räknar spridda små röstsummor, har väl knappast större rätt att få tillgodoräkna sig hela sitt röstetal än ett parti, som i ett flertal kretsar kommer nära men ingenstades upp till den röstsiffra, som erfordras för representation.

Slutligen föreslår regeringen bibehållande av den bestämmelsen, att varje valkrets skall ha minst tre representanter. Denna bestämmelse har aktuell betydelse endast för Gotland, vars folkmängd endast skulle berättiga till två mandat. Härvid förbiser man tydligen att valen på Gotland härigenom lätt kan förrycka proportionaliteten inom riket en smula. Bondeförbundet erhöll t. ex. 1928 på Gotland 9,333 röster, vilket där räcker till *två* mandat. Minskas partiets röstsiffra för hela riket med 9,333, medför det blott förlusten av ett mandat. Om bondeförbundarna på Gotland deltagit i valet som ett särskilt parti, skulle alltså partiet som helhet enligt det föreslagna valsystemet ha vunnit ett mandat och därigenom blivit något överrepresenterat. Man har knappast någon anledning att betvivla, att denna möjlighet skulle ha utnyttjats.



Som helhetsomdöme om regeringens förslag kan sägas, att det medför vissa obestridliga fördelar men att dessa till stor del förfuskas genom förslaget provisoriska, sammansatta karaktär. Man vinner säkerligen mera genom att från grunden konstruera valsystemet så, att det uppfyller vissa önskemål; än genom att påbygga det bestående systemet så, att det skall kunna uppfylla samma önskemål.

\* \* \*

\*

Om man uppställer de kraven på valsystemet, att det skall ge partierna noggrant proportionell representation, i den mån de ha lokalt rotfäste, att vår nuvarande kombination av person- och parti-val skall bibehållas, och slutligen att rikets olika delar skola vara någorlunda proportionellt representerade — exakthet härvidlag är givetvis mindre väsentlig — kan man i själva verket finna en enkel och enhetlig lösning av problemet, som nära ansluter sig till det nuvarande systemet.

Då denna lösning så vitt jag vet aldrig förut föreslagits, tillåter jag mig härmed framlägga den: *samtliga mandat fördelas enligt d'Hondts regel först mellan partierna efter deras sammanlagda röstetal för hela riket, därefter inom varje parti mellan valkretsarna efter partiets röstetal inom respektive valkretsar.* Varje mandat, som tillfaller ett parti, går alltså till den valkrets, där partiet har det största jämförelsetalet (jämfört med övriga valkretsar). Detta fortsätter dock blott så länge partiet inom någon valkrets har ett jämförelsetal större än  $1/460$  av samtliga inom riket avgivna giltiga röster (motsvarande  $1/2$  mandat). Därefter uteslutes partiet från vidare mandattilldelning.

Den sista bestämmelsen innebär krav på lokalt rotfäste för varje parti icke blott i en valkrets utan i varje valkrets där partiet blir representerat. Varje mandat måste åtminstone till hälften baseras på röster inom valkretsen. Bestämmelsens väsentliga uppgift är att motverka partisplittring. Vid uträkning av valresultatet efter 1928 års röstsiffror t. ex. kommer den ingen gång till användning.

Den ovan uppställda fördelningsregeln tar direkt sikte på att först och främst under alla omständigheter ge varje parti en möjligast noggrant proportionell representation, i den mån partiet har

Mandatfördelning vid andrakammarvalet år 1928 enligt de tre olika systemen.

Nr	Valkretsar	Antal röster							Summa
		Höger	Bondeförbundet	Liberala	Fri-sinnade	Socialdemokrater	Kommunister	Övriga	
1	Stockholms stad .....	87,078	—	14,484	10,218	83,875	27,152	205	223,012
2	» län .....	29,891	9,941	2,958	9,118	39,809	9,668	22	101,407
3	Uppsala län .....	12,574	8,435	3,136	7,109	20,805	2,923	—	54,982
4	Södermanlands län .....	13,759	8,493	—	12,737	36,281	2,026	1,039	74,335
5	Östergötlands » .....	39,510	13,376	3,063	11,280	47,608	6,677	4	121,518
6	Jönköpings » .....	29,363	14,781	513	20,297	25,160	2,735	15	92,864
7	Kronobergs » .....	29,855	7,947	—	5,558	15,518	3,084	1	61,963
8	Kalmar » .....	37,656	12,997	401	6,803	19,903	4,328	5	82,093
9	Gotlands » .....	4,799	9,333	—	3,903	3,714	—	—	21,749
10	Blekinge » .....	19,333	3,311	—	7,187	19,931	1,665	6	51,433
11	Kristianstads » .....	24,008	13,584	—	20,846	30,413	1,034	6	89,891
12	Malmö m. fl. städer .....	33,238	—	—	7,677	52,211	1,976	5	95,107
13	Malmöhus läns v:s .....	20,919	30,537	9,567	3,656	54,943	503	4	120,129
14	Hallands län .....	22,052	15,410	3,102	2,373	15,818	2,401	303	61,459
15	Göteborgs stad .....	29,220	—	14,183	2,156	44,800	8,877	4	99,240
16	Göteborgs o. Bohus läns landstingsomr. ....	27,659	6,958	8,455	3,363	25,171	2,742	3	74,351
17	Älvsborgs läns norra v:s .....	18,226	11,759	4,619	8,556	23,031	1,623	3	67,817
18	» » södra » .....	26,475	8,473	—	5,878	14,387	1,465	4	56,682
19	Skaraborgs län .....	35,659	16,125	830	15,659	24,281	2,120	175	94,849
20	Värmlands » .....	24,472	7,648	1,345	19,644	44,506	11,815	6	109,436
21	Örebro » .....	15,427	6,799	2,031	18,054	35,552	4,698	713	83,274
22	Västmanlands län .....	11,372	8,403	—	10,216	28,482	4,389	10	62,872
23	Kopparbergs » .....	13,758	9,764	—	22,024	38,315	9,172	17	93,050
24	Gävleborgs » .....	12,082	14,273	—	13,454	40,578	13,044	4	93,435
25	Västernorrlands län .....	18,214	15,724	1,643	10,752	41,227	9,848	—	97,408
26	Jämtlands » .....	11,177	6,236	490	10,947	16,420	2,396	1	47,667
27	Västerbottens » .....	24,478	—	—	27,855	16,166	686	4	69,189
28	Norrbottnens » .....	20,180	3,194	—	6,675	15,026	12,520	4	57,599
	Hela riket	692,434	263,501	70,820	303,995	873,931	151,567	2,563	2,358,811

Nr	Valkretsar	Antal mandat																				
		Höger			Bondeförbundet			Liberala			Frisinnade			Socialdemokrater			Kommunister			Summa		
		Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.	Enl. förf.	Enl. pro-pos.	Faktisk fördeln.
1	Stockholms stad	10	6	7	—	—	—	2	1	1	1	—	1	9	6	7	4	2	2	26	15	18
2	» län	3	3	3	1	1	1	—	—	—	1	—	1	4	4	4	1	1	1	10	9	10
3	Uppsala län	1	1	1	1	1	1	—	—	—	1	1	1	2	2	2	—	—	—	5	5	5
4	Södermanlands län	1	1	1	1	1	1	—	—	—	1	1	1	4	4	4	—	—	—	7	7	7
5	Östergötlands »	4	4	5	1	1	1	—	—	—	1	1	1	5	4	5	1	—	—	12	10	12
6	Jönköpings »	3	3	2	1	1	2	—	—	—	2	2	2	2	2	3	—	—	—	8	8	9
7	Kronobergs »	3	3	3	1	1	1	—	—	—	—	—	1	1	1	2	—	—	—	5	5	6
8	Kalmar »	4	5	5	3	1	1	—	—	—	—	—	1	2	2	—	—	—	—	8	8	9
9	Gotlands »	4	1	1	3	2	2	—	—	—	1	—	2	2	2	—	—	—	10	3	3	
10	Blekinge »	2	2	3	—	—	—	—	—	—	1	1	1	2	2	2	—	—	—	5	5	6
11	Kristianstads »	2	2	3	1	1	1	—	—	—	2	2	2	3	3	3	—	—	—	8	8	9
12	Malmö m. fl. städer	3	3	3	—	—	—	—	—	—	1	—	—	6	4	5	—	—	—	10	7	8
13	Malmöhus läns v s	2	2	2	4	3	3	1	—	1	—	—	—	6	5	5	—	—	—	13	10	11
14	Hallands län	2	2	2	2	1	2	—	—	—	—	—	1	2	2	2	—	—	—	5	5	6
15	Göteborgs stad	3	3	3	—	—	—	2	1	1	—	—	—	5	4	5	1	—	—	11	8	9
16	Göteborgs o. Bohus läns landstingsomr.	3	3	3	—	—	1	1	1	1	—	—	—	2	3	3	—	—	—	6	7	8
17	Älvsborgs läns norra v:s	2	2	3	1	1	1	—	—	—	1	1	1	2	2	2	—	—	—	6	6	7
18	» södra »	3	3	3	1	1	1	—	—	—	—	—	1	1	1	1	—	—	—	5	4	5
19	Skaraborgs län	4	4	4	2	1	1	—	—	—	—	—	2	1	1	2	3	—	—	10	8	9
20	Värmlands »	2	2	3	1	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2	5	4	4	1	1	1	11
21	Örebro »	1	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2	4	4	4	—	7	7	8
22	Västmanlands län	1	1	1	1	—	1	—	—	—	—	—	1	1	1	3	3	3	—	6	5	6
23	Kopparbergs »	1	1	1	1	1	1	—	—	—	—	—	3	2	2	4	4	4	1	10	8	9
24	Gävleborgs »	1	1	1	1	1	2	—	—	—	—	—	1	1	2	4	5	5	2	1	1	9
25	Västernorrlands län	2	2	2	2	1	2	—	—	—	—	—	1	1	1	4	4	4	1	1	1	10
26	Jämtlands »	1	1	1	—	—	1	—	—	—	—	—	1	1	1	1	2	—	—	3	4	5
27	Västerbottens »	2	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	4	3	3	1	1	2	—	7	6	7
28	Norrbottnens »	2	3	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	2	2	2	1	1	1	5
Hela riket		68	67	73	26	18	27	6	3	4	30	23	28	86	82	90	14	7	8	230	200	230
Riksmandat		—	1	—	—	8	—	—	3	—	—	—	7	—	—	4	—	—	7	—	—	30
Summa		68	68	73	26	26	27	6	6	4	30	30	28	86	86	90	14	14	8	230	230	230

lokalt rotfäste. Därvid bibehålles den nuvarande kombinationen av parti- och personval: väljaren röstar dels på ett visst parti, dels inom partiet på vissa kandidater. Liksom vid regeringsförslaget behöver blott en partibeteckning tillåtas, medan det nuvarande systemet tillåter upp till tre beteckningar (kartell-, parti- och fraktionsbeteckningar) för att göra varje röst mera effektiv.

Det kan vara skäl att dröja något vid de möjligheter, som de tre olika systemen (det nuvarande, regeringsförslaget och förf:s förslag) erbjuda den enskilde väljaren att effektivt utnyttja sin röst. I alla tre fallen upptar röstsedeln ett antal kandidater i viss ordning samt över dem en partibeteckning (enligt regeringsförslaget ett partinummer). Vid det nuvarande systemet upptar röstsedeln dessutom i regel över partibeteckningen minst en kartellbeteckning.

Antag nu, att en väljare ansluter sig till ett parti, som är enigt om sin kandidatlista och som, i fall det nuvarande systemet tillämpas, bildar kartell med ett eller flera närstående partier. I första rummet stöder han då med sin röst den kandidat, som står främst på listan. Detta så att säga primära syfte med rösten har störst utsikt att lyckas enligt förf:s system, mindre enligt det nuvarande och minst enligt regeringens. Så t. ex. fordras vid 1928 års val för inval av de frisinnares första kandidat i den s. k. fyrstadsvalkretsen (Malmö m. fl.) enligt nuvarande system 10,013 röster, enligt regeringens 11,080 och enligt förf:s 6,949 röster, om alla övriga röstsiffror antagas oförändrade (jämför tabellen ovan).

Blir den förste kandidaten på listan icke vald, kommer rösten enligt alla tre systemen en annan lista tillgodo. Enligt nuvarande system stödes sålunda ett annat parti med samma kartellbeteckning inom samma valkrets, enligt regeringens det egna partiets rikslista och enligt förf:s det egna partiet inom en valkrets, där det är starkare representerat.

Ett motsvarande resonemang kan tillämpas på ett partis överskottsroster inom en valkrets, sedan det erhållit ett eller flera mandat. Av vad som ovan sagts om utsikterna till direkt val framgår, att mängden av sålunda överförda röster, som ej kunnat utnyttjas till sitt direkta syfte, blir störst enligt regeringens, minst enligt förf:s förslag. Av det liberala partiets c:a 71 tusen röster vid 1928 års val utnyttjas sålunda ungefärligen till direkt val enligt nuvarande

system 33 tusen, enligt regeringsförslaget 26 tusen och enligt förf:s förslag 40 tusen, medan resten, respektive 38, 45 och 31 tusen, överföres till andra listor. (Detta resonemang om »överförda» röster är naturligtvis blott en tolkning av valuträkningens innebörd och har intet med de faktiska räkneoperationerna att göra.)

Den större möjlighet till direkt personval, som förf:s system medför, minskar väsentligt risken för att ett minoritetspartis ledande män skola falla igenom vid valen. I viss utsträckning kunna de stöda sig på partiets röster inom andra valkretsar, men i sista hand avgörande bli de direkta röster de erhålla inom den egna valkretsen. Här upprätthålles alltså kravet på direkt personligt stöd bland väljarna. Detta sker icke i regeringsförslaget, där varje röst på någon av ett partis kandidater automatiskt stöder partiets officiella rikskandidater.

Att de olika valkretsarna slutligen även enligt förf:s system få en någorlunda proportionell representation, framgår av ovanstående tabell, där resultatet av 1928 års andrakammarval har uträknats enligt de tre systemen. Vid uträkningen av resultatet enligt förf:s system har Gotland sammanförts med Kalmar län. Gotland är nämligen för litet att självständigt göra sig gällande i konkurrensen mellan valkretsarna, och specialbestämmelser skulle dels förrycka totalresultatet, dels isolera Gotland från det övriga riket vid valen, på samma sätt som sker enligt regeringsförslaget.

I stort sett erbjuda regeringens och förf:s förslag samma fördelar, jämförda med det nuvarande systemet: noggrann proportionalitet mellan partierna, varje parti självständigt vid valen, minskad risk för »dekapitering» av minoritetspartierna. Men medan regeringsförslaget garanterar de båda första fördelarna endast vid mera normala partiförhållanden, garanterar förf:s förslag dem under alla förhållanden. Fördelarna vinnas enligt regeringsförslaget på bekostnad av personvalprincipen, som delvis åsidosattes, av möjligheten till direkta val, som inskränkes, och av proportionaliteten mellan valkretsarna, som faktiskt förryckes, då de 30 riksrepresentanterna ju måste anses tillhöra de valkretsar, där de äro bosatta, även om de inte officiellt representera dem. Samma fördelar vinnas enligt förf:s förslag enbart på bekostnad av den noggranna proportionaliteten mellan valkretsarna.

# TILLÅTER GRUNDLAG EN AVGJORD ELLER FÖRFALLEN FRÅGAS ÅTERUPPTAGANDE VID SAMMA RIKSDAG?

ETT DISKUSSIONSINLÄGG

AV PROFESSOR ROBERT MALMGREN, LUND

Vid årets riksdag ha kamrarna haft tillfälle att taga ställning till frågan om rätta innebörden av stadgandet i RO § 63 sista st. Jag hänvisar angående förloppet till den redogörelse, som i detta häfte lämnas inom avdelningen »Översikter och meddelanden» under rubriken »Bevillningsutskottet och RO § 63». Då vid ärendets behandling i kamrarna även min grundlagskommentar åberopades eller kriticerades, har jag funnit mig föranlåten taga i övervägande, huruvida den av mig däri uttalade uppfattningen tilläventyrs kunde vara i behov av justering med hänsyn till vad som förekommit i riksdagen. Jag har emellertid kommit till det resultatet, att min tidigare uppfattning trots allt — särskilt trots det att den motsatta meningen odisputabelt är den ur praktisk-politisk synpunkt mest tilltalande — dock är den riktiga.

Till tjänst för den läsare, som möjligen icke har det ifrågavarande grundlagsstadgandet i tydligt minne, tillåter jag mig till en början att citera detsamma. I RO §§ 59 ff. talas det om ärendenas behandling i kamrarna, sedan vederbörande utskott avgivit sitt betänkande. I § 59 stadgas om betänkandets bordläggning, i § 60 om sättet för propositions främställande och besluts fattande, i § 61 om talmans propositionsvägran och i § 62 om huru kamrarna skola delgiva varandra och vederbörande utskott sina fattade beslut. Sedan stadgar § 63 om återförvisning och sammanjämkning samt försök att åvägabringa samstämmiga beslut i frågor, som beretts av tillfälligt utskott. Och så heter det till slut: »Vad kamrarna sammanstämmande besluta, det vare riksdagens beslut. Bliva kamrarna ej, efter den behandling ovan är nämnd, om ett beslut ense, skall frågan, utom i de fall 65 § upptager, anses hava för den riks-

dagen förfallit.» (De i 65 § upptagna frågorna äro som bekant de som skola gå till gemensam votering.)

Innebörden i detta stadgande har jag i min kommentar återgivit på följande sätt: »Ett vid en riksdag fattat beslut får icke upprivas eller ändras vid samma riksdag. Har ett positivt beslut fattats, skall det verkställas; har försöket att få ett dylikt beslut till stånd misslyckats, får man vänta med ett påtänkt nytt försök till nästa riksdag. Förbudet att ånyo upptaga en fråga till behandling gäller likaväl Kungl. Maj:t som enskild riksdagsman och utskott.»

Nu har man inom kamrarna — jag hänvisar särskilt till yttranden av statsrådet Gyllenswärd och hr Trygger (med instämmande av hr Reuterskiöld) i första kammaren samt hr Lindman i andra kammaren — gjort gällande, att § 63 i själva verket icke utsäger någonting om rätten att ånyo upptaga en avgjord eller förfallen fråga, att i varje fall något sådant uttalande icke gjorts beträffande frågor, som blivit *avgjorda*, och att vad som säges om *förfallna* frågor icke kan äga tillämpning på Kungl. Maj:t till förfång för hans förslagsrätt.

Den första av dessa anmärkningar skulle innebära, att paragrafen beträffande en väckt och vederbörligen behandlad fråga — ett visst hos riksdagen anhängigt ärende, för att tala med Reuterskiöld — endast vill säga, att ärendet genom kamrarnas överensstämmande beslut blivit avgjort, men att, om enighet icke uppnås efter sammanjämningsförsök eller, när det gäller fråga, som hör till tillfälligt utskott, efter att två gånger ha varit föremål för prövning i vardera kammaren, så skall man inte göra något ytterligare försök att få till stånd ett avgörande — bortsett från de fall, då gemensam votering skall tillgripas som en sista utväg. — Detta låter enkelt och är mycket bestickande, men anmärkningen strandar ohjälpligt på orden »för den riksdagen». Om stadgandet endast vill uttala, att inga ytterligare försök skola göras för att åvägabrinda ett avgörande med anledning av den eller den propositionen eller motionen, men däremot icke förbjuder samma frågas återupptagande genom en ny alldeles lika lydande proposition eller motion, hur bär man sig då åt, när man låter frågan vara förfallen »för den riksdagen»? Man skall inte få lov att fortsätta och sammanjämka eller fortsätta med att bolla fram och tillbaka mellan kam-

rarna med ett förslag, som tillhör tillfälligt utskott, men man får mycket väl lov att låta hela proceduren börja om på nytt. Är detta verkligen rimligt? Nog får man väl ändå försöka att få en förnuftig mening i föreskriften, att frågan skall anses förfallen för hela riksdagen. Den meningen *kan* icke vara någon annan än en begränsning i möjligheten att taga den fråga, varom enighet ej kunnat uppnås, under vidare behandling, ett förbud både mot fortsatt sammanjämknings etc. och mot ett nytt väckande av samma fråga.

Man får en slående bekräftelse på riktigheten härav, om man går till § 75 i 1810 års riksdagsordning, vilket lagrum — såsom också statsrådet Gyllenswärd framhöll i sitt yttrande i första kamraren — motsvarar vår nuvarande riksdagsordnings § 63. Där stadgas det först, att för grundlagsstiftning fordras alla ständs samstämmiga beslut och konungens sanktion, och att det i alla övriga ärenden utom de i RF §§ 66 och 69—72 omnämnda (alltså de, som skola gå till gemensam votering) räcker med tre ständs beslut och konungens bifall, »men», heter det, »skulle två stånd stanna emot två, förfalle frågan, och förblive vid det, som tillförene stadgat varit, *utan att samma fråga må kunna vid den riksdagen å nyo väckas eller upptagas*». Här finns det åtminstone ingen möjlighet att misstaga sig på innebörden. Och vad som här med den gamla lagens mångordighet säges om att frågan skall förfalla och ej får vidare tagas upp vid den riksdagen är, som man lätt finner, helt sammanfallande med vad den nya riksdagsordningen med sin modernt koncentrerade stil benämner frågans förfallande för den riksdagen.

Den andra anmärkningen gick ut på att förbudet mot att återupptaga en fråga, som varit under behandling, bokstavligen endast gäller det fall, att frågan förfallit, medan det ej finns något som helst stadgande om upprivandet av en fråga, vari kamrarna kommit till överensstämmande beslut. Detta är fullkomligt riktigt, om man läser de olika punkterna var för sig. Försöker man däremot att se dem i deras inbördes sammanhang, får man en helt annan uppfattning av vad som verkligen står i stadgandet. Det visar sig nämligen då, att förbud mot återupptagande av en *avgjord* fråga är den visserligen outtalade, men icke dess mindre nödvändiga förutsättningen för det uttryckligen givna förbudet att återupptaga



en *förfallen* fråga. Vad skulle det vara för mening i att förbjuda upptagandet till ny behandling av en fråga, där ett avgörande *icke* kunnat ernås, och där det onekligen kunde varit på sin plats med ett nytt försök, om frågor, i vilka enighet uppnåtts, kunde i vilken utsträckning som helst rivs upp igen. Saken är naturligtvis den, att det sistnämnda betraktades som alldeles uteslutet och ett uttalande härom onödigt. Det som åsyftades med riksdagsarbetet var att få till stånd beslut i de väckta frågorna, och hade ett sådant beslut fattats, var frågan för den riksdagen ur världen. Att detta under den gamla riksdagsordningens tid var gängse uppfattning, därpå har man exempel i det av statsrådet Gyllenswärd åberopade riksriättsåtal, som anställdes vid riksdagen 1834—35, och till vilket jag senare återkommer. Åtalet riktade sig mot konungens beslut att i strid mot gamla riksdagsordningens § 75 för riksdagen framlägga förslag i en fråga, som redan varit före i stånden och *blivit avgjord*. Någon tvekan om att det i § 75 nedlagda förbudet mot återupptagande av *förfallna* frågor i sig inneslöt också förbud mot att uppriva *avgjorda* frågor förspordes icke vare sig hos den tilltalade parten, som ju eljest här skulle haft ett förträffligt skydd, eller hos domstolen, som därav kunnat hämta motiv för sitt friande utslag. Den 30 april 1932 tycks vara första gången man ansett sig kunna uttala tvivel om, att grundlagen innehåller något förbud mot avgjorda frågor återupptagande vid samma riksdag.

Slutligen har man gjort gällande, att, även om § 63 erkännes innefatta ett förbud mot frågor återupptagande, detta förbud dock icke får upprätthållas gentemot konungens propositioner. För denna uppfattning har man kunnat åberopa både teori och praxis. Statsrådet Gyllenswärd, som själv fann det »alldeles klart», att förbudet i § 63 gäller riksdagens initiativrätt, kunde räkna professorerna Rydin och Reuterskiöld som meningsfränder samt hänvisa på, att riksdagen vid ett par tillfällen handlat i enlighet med den av honom företrädde ståndpunkten, ja, att t. o. m. en riksriät (1834—35) begagnat denna i sin domsmotivering. Huvudsaken är emellertid icke de personer, som omfattat den ifrågavarande åsikten, utan de skäl, som kunna anföras till stöd för densamma. Man finner då, att dessa huvudsakligen hämtats från konungens obegränsade rätt att avgiva propositioner till riksdagen. Ovannämnda

riksrätt utlät sig sålunda, att som konungen jämlikt (1810 års) RO § 27 mom. 2 ägde avlåta propositioner samt stadgandet i § 75 om frågas förfallande, då två stånd stode mot två, »icke bestämt uttrycker, att konungens förenämnde höga rätt till propositioners avgivande blivit genom sistberörda § inskränkt», alltså, och då grundlagarna skulle tillämpas efter ordalydelsen, funne riksrätten rättvist förklara, att laga anledning till åtalets anställande saknats. Det förtjänar anmärkas, att ingen av de i riksrätten sittande justitieråden anslutit sig till denna motivering, utan på annan grund kommit till frikännande utslag, och att en av dessa (Stråle) i sitt votum sade sig finna förbudet i § 75 avse även propositioner (se de särskilt utgivna riksrättsförhandlingarna). Rydin, som i sitt arbete »Svenska riksdagen» (II: 2 s. 379) avgjort tolkar § 63 såsom innefattande förbud mot upprivande av beslut och återupptagande av förfallen fråga, förklarar detta förbud icke tillämpligt på konungen, enär dennes rätt att avgiva propositioner icke är på något sätt begränsad och riksdagen är skyldig att lämna svar på propositionerna. Reuterskiöld (»Sveriges grundlag» under RO § 63) framhåller, att då konungens propositionsrätt icke är ovillkorligt beroende av viss tid för väckandet och han dessutom kan när som helst inkalla en ny riksdag, skulle det vara »meningslöst» att anse konungen förhindrad att återupptaga en avgjord eller förfallen fråga, t. o. m. i alldeles oförändrad form. Tryggers argumentering i första kammaren innehöll liknande synpunkter.

Jag måste tillstå, att mitt intellekt icke är i stånd att fatta, hur det skulle kunna vara »alldeles klart» eller ens det närmast till hands liggande, att § 63 endast avser riksdagens initiativ. Jag kan icke finna, att varken lagrummet i och för sig betraktat eller det sammanhang, vari det befines insatt, ger något som helst stöd för en dylik uppfattning. Vi ha ett allmänt och kategoriskt förbud mot frågors återupptagande. Även utan appellerande till den något skamfilade bestämmelsen i RF § 84, att grundlagarna skola tillämpas efter sin ordalydelse, kan man väl med skäl fordra, att den som påstår något, som innebär ett tydligt avsteg från grundlagens bokstav, skulle kunna anföra synnerligen starka skäl härför. Så har emellertid icke skett. När Reuterskiöld i sin grundlagskommentar förklarar uttrycket »för den riksdagen» innebära, att frågans

förfallande icke får betraktas såsom en sådan under riksdagen inträffad händelse, som enligt RO § 55 skapar ny motionstid, så är detta endast ett påstående. Det stöd man velat hämta från konungens obegränsade propositionsrätt är ganska bräckligt. Det finns ingenstädes sagt, att konungen har en obegränsad rätt att framställa förslag. Det finns överhuvud ingen grundlagsparagraf, som proklamerar vare sig propositions- eller motionsrätten i allmänhet. Den förutsättes, och det gives vissa regler om tid och form för dess utövande. Men därav att konungens initiativrätt är till tiden mera obegränsad än riksdagsmans — detta gäller ju också om utskottens initiativ — har man väl ingen rätt att sluta, att den överhuvud är obegränsad. Konungen måste naturligtvis finna sig i de begränsningar, som grundlagen uppställer. Och lika litet som det för enskild riksdagsman stadgade medgivandet, att under riksdagen inträffad händelse medför motionsrätt även efter motionstidens utgång, utgör hinder för den begränsning av denna rätt, som innehålles i § 63, lika litet får bestämmelsen om tiden för avlåtande av propositioner utgöra ett dylikt hinder. Med samma rätt skulle man ju kunna göra gällande, att föreskriften i RO § 64, att förslag till grundlagsändring »endast vid lagtima riksdag må väckas», icke kan få tillämpas på konungen på grund av den honom tillkommande obegränsade propositionsrätten. (Riksrätten 1834—35 skulle förmodligen — om grundlagsfrågor även då varit förbehållna lagtima riksdag — ha förklarat, att sagda paragraf icke bestämt uttrycker, att konungens höga rätt till propositioners avgivande blivit genom densamma inskränkt.) Vad rätt har man att göra konungens makt att väcka förslag till ett så viktigt prerogativ, att det undantränger tydliga grundlagsstadganden? Det finns ingen som helst grund att betrakta konungens initiativrätt som till arten skild från riksdagsmans och utskotts.

Vad slutligen beträffar den av Reuterskiöld framförda synpunkten, att konungen ju när som helst kan inkalla urtima riksdag, och att en begränsning av hans förslagsrätt vid sådant förhållande vore meningslös, så synes det mig, som om man lika gärna kunde vända om denna argumentering — som ju för övrigt icke träffar in på grundlagsfrågor — och säga, att eftersom konungen, om han inte anser sig kunna vänta till nästa riksdag med att ånyo taga upp en

fallen fråga, alltid har möjligheten att inkalla en urtima riksdag, så är det alldeles opåkallat att tillerkänna honom en utvidgad förslagsrätt, som riksdagsmän och utskott sakna.

Jag anser mig sålunda kunna med synnerligen gott samvete vidhålla den uppfattning av § 63, som jag tidigare uttalat. Jag kan icke som hr Trygger finna, att grundlagen ingenting stadgar om rätten att upptaga avgjorda eller förfallna frågor till ny behandling, och att man alltså skulle nödgas anlita »allmänna grundsatser». Jag finner tvärtom grundlagen ganska klar på denna punkt. Däremot är jag fullt ense med sistnämnde riksdagstalare däri, att om man skulle bedöma frågan utifrån allmänna grundsatser, den härovan ur tolkningssynpunkt bekämpade meningen måste anses vara den riktiga. Det ifrågavarande stadgandet i RO § 63 är ur principiell synpunkt olyckligt. Inom riksdagen borde man, likaväl som inom den statliga förvaltningen, ha möjlighet att när som helst göra om ett beslut, då ändrad uppfattning eller ändrade förhållanden påkallade sådant. Den praktiska olägenheten av ett uppskov till nästa riksdag torde dock — med de årliga riksmötena — i allmänhet vara ganska ringa. Beträffande t. ex. det fall, som gav anledning till diskussionen i riksdagen, kan man väl tryggt våga påstå, att det inte precis var någon riksviktig sak, om lasaretten och läkarna (indirekt väl även allmänheten) fått betala tull å Röntgenfilm under tiden till nästa riksdag. För övrigt skulle jag tro, att man även med den ovan hävdade uppfattningen av § 63 skulle haft möjlighet att få denna fråga under behandling. Fattar man »fråga» såsom liktydigt med det anhängiggjorda ärendet, lägger säkerligen grundlagen icke hinder i vägen för väckande av förslag, som visserligen falla inom ramen för ett tidigare behandlat ämne, men som icke berörts vid denna behandling. I den delen instämmer jag helt med statsrådet Gyllenswärd, då han i sitt anförande framhåller, att även om § 63 skulle anses begränsa Kungl. Maj:ts rätt att avlåta propositioner, så torde det ändå icke föreligga något hinder för behandlingen av den ifrågavarande propositionen, då det ju i själva verket icke gällde något upprivande eller ändrande av ett tidigare riksdagens beslut.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Instruktion för Högsta domstolen.** Om den gustavianska tidens HD var ej i grundlag annat eller mera stadgat än att den skulle bestå av både frälse och ofrälse män, att alla justitieärender skulle där avgöras och att Konungen där ägde två röster. Vad i övrigt gällde om domstolens organisation och verksamhet fick hopletas ur bl. a. K. M:ts förordnande d. 15 maj 1789, Gustav III:s skriftliga promemoria och muntliga befallning till riksdrotsen, kallelsebrev till ledamöterna, den instruktion Konungen fastställde d. 22 maj 1789 och den rättskälla som då för tiden kallades »förra vanligheten».

För 1809 års grundlagsfäder stod det som en angelägen uppgift att befästa och höja HD:s ställning, att låta den självständighet under lagarne, som enligt KU:s berömda memorial borde tillkomma domaremakten, framträda med särskild styrka hos denna makts högsta organ. I sådant syfte läto de alla bestämmelser, som funnos nödiga, om HD:s sammansättning, kompetens, arbetsätt m. m., inrymmas i själva regeringsformén. Vad där icke blev reglerat föll inom gränserna för HD:s eget gottfinnande. Icke blott förenings- och säkerhetsakten upphörde att äga giltighet utan också, bl. a., hela instruktionen.

De nya grundlagsbuden gjordes så fullständiga — de berörde ju t. o. m. sådana detaljer som domförheten och expeditionernas yttre — att något vidsträcktare utrymme icke blev övrigt för HD:s instruktionella självverksamhet. Men Karl Johan var en vän av strängt reglementerad ordning. Han hade å andra sidan svårt att förlika sig med sättet för den kungliga domsrättens utövning enligt svensk statsrätt, och i HD såg han om ej en rival om makten så dock en ganska osympatisk institution. För honom måste det känts otillfredsställande att HD:s arbete delvis bedrevs i former, som voro bestämda blott genom justitierådens vänliga överenskommelser eller gammal hävd, ej genom klara och tydliga paragrafer.

Riktigheten av vad nu antytts om Karl Johans längtan efter en HD-instruktion har jag av en tillfällighet fått bestyrkt. Bland justitiestatsministern Gyllenborgs papper i Riksarkivet ligger ett halvark, viket som ett statsrådsprotokoll och å främre högerhalvan innehållande följande:

Sluteligen täcktes Kongl. Maj:t i Nåder förklara, att som Högsta Domstolen icke äger någon Instruction som bestämmer hvilka Mål och Ärender tillhöra Dess upptagande och pröfning, ville Kongl. Maj:t i Nåder hafva

updraget åt en Committée att utarbete och till Kongl. Maj:ts granskning och fastställelse inkomma med Förslag till en sådan Instruction; Och behagade Kongl. Maj:t till utgörande af nämnde Comité utse och förordna Hans Excellence JustitiæStatsMinistern m: m: Herr Grefve Gyllenberg, Hans Excellence StatsMinistern för Utrikes Ärenderne m: m: Herr Grefve von Engeström

I vilket protokoll för justitieärenden det sålunda påbörjade förordnandet var ämnat att inflyta låter sig ej ens gissningsvis avgöra. En viss orientering ges dock därav att Gyllenberg å papperet skrivit koncept till ett brev, dagtecknat d. 26 dec. 1820. Men med säkerhet kan antagas, att papperet utgör reminiscens av ett Karl Johans försök att något begränsa HD:s fria självbestämningsrätt, ett försök som det emellertid lyckades Gyllenberg att kväva redan i födseln.

Ären gingo, Gyllenberg efterträddes av Rosenblad, men Karl Johans uppfattning om och ställning till HD förändrades ej. Ett bevis härpå lämnar detta utdrag ur statsrådsprotokollet i justitieärender d. 14 sept. 1833:

Hans Excellence Herr JustitiæStatsMinistern anmälte i underdånighet, att som Högste Domstolen alt hittills varit i saknad af en Instruction, till rättelse vid arbetssättet derstädes och målens föredragning, dervid allenast en ifrån äldre tider begagnad praxis blifvit följd; så hade, till afhjelpande af denna brist och förekommande för framtiden af de olägenheter som deraf härflöte, Hans Excellence upprättat ett Förslag till en sådan Instruction, och finge Hans Excellence nu hos Kongl. Maj:t i underdånighet hemställa, om icke Kongl. Maj:t täcktes tillåta, att berörde Förslag blefve öfverlemnadt till Högste Domstolen, för att, efter detsammas granskning, med underdånigt utlåtande deröfver till Kongl. Maj:t i underdånighet inkomma. Bifölls.

Om detta Rosenblads förslag hör man sedermera icke talas vare sig i HD:s protokoll eller i statsrådsprotokollen. Visserligen hyste Rosenblad, vilken först såsom justitiestatsminister blev ledamot i HD, icke för dess traditioner samma ömhet som Gyllenberg, en bland justitieråden från den rekonstruerade HD:s installation. Men den misstanken ligger ändock nära, att han i själva verket aldrig upprättat något förslag, att hans anmälan blott var ett medel att stilla kungens oro och att han icke haft någon allvarlig avsikt att låta ärendet komma inför HD. Det var ej första gången som en befallning av Karl Johan att utlåtande skulle avgivas blev utan synbar verkan (se Nord. Juriststämman i Sthm o. Upps. s. 479 f.).

Medan konstitutionsutskottet vid riksdagen 1834—35 sysslade med förändringar i statsrådets sammansättning, dök frågan om instruktion för HD åter upp i justitiekonseljen. Det skedde i den formen att hovkanslern anmälte utskottets anhållan jämlikt 42 § RO att genom hovkanslerns åtgärd bekomma erforderliga upplysningar rörande HD:s arbetssätt och lämpligheten av detsammas förändrade reglering. Och K. M:t förordnade, att enär någon särskild arbetsordning för HD icke funnes utfärdad, utom vad grundlagen i sådant avseende innehölle, så bordè justitiekanslern tillställa hovkanslern den för K. M:ts Nedre Justitierevision utfärdade instruktion samt justitiestatsministerns berättelser om arbetets fortgång i

HD och justitieexpeditionen de trenne sistförflutna åren jämte övriga uti ifrågakvarande ämne upplysande handlingar (14/6 34). Om den under det närmast föregående året planerade instruktionen yttrades icke något.

Vid riksdagen 1856—58 väckte konstitutionsutskottet förslag om sådana grundlagsändringar att antalet justitieråd skulle kunna ökas över 12 och domstolen arbeta på avdelningar. HD:s organisation och arbetsätt komme, yttrade utskottet, huvudsakligen att bero av två omständigheter, nämligen ledamöternas antal och ärendenas fördelning mellan avdelningarna; »och utskottet har därför ansett även dessa huvudgrunder böra av Konung och ständer gemensamt bestämmas, varemot domstolens inrättning och arbetsätt i övrigt icke synts tillhöra den civila lagstiftningens område» (memorial nr 34). Man kan fråga: till vilket område höra de då? Kanske menade utskottet, att vad som icke angivits tillhöra civilagstiftningen borde ordnas av Konungen administrativt. Louis De Geer avvisade dock denna tanke och gav ganska tydligt tillkänna sin åsikt, att arbetsordning för HD — i den mån en sådan vore behöfvig — utgjorde ett ämne, som i allo ankomme å Konungens och ständernas gemensamma beslut. I sitt anförande till statsrådsprotokollet om det förslag, som resulterade i stadgan ang. HD:s tjänstgöring på två avdelningar d. 23 okt. 1860, yttrade han nämligen: »I övrigt och då en fullständigare arbetsordning för HD måhända icke är behöfvig, och åtminstone icke i något fall torde böra fastställas förr än någon tids erfarenhet av arbetet på två avdelningar lämnat ledning för de vidare föreskrifter som må visa sig erforderliga, hava i förslaget icke blivit intagne andra eller vidsträcktare stadganden än som varit nödvändiga för att uppfylla grundlagens fordringar». M. a. o., om andra eller vidsträcktare stadganden synts erforderliga, skulle de hava inryckts i förslaget, icke anförtrotts åt Konungens administrativa förordningsmakt.

Uppenbarligen kan mot De Geers uttalande invändas, att då RF hade begränsat civilagstiftningen till de båda ämnena ledamotsantalet och ärendenas fördelning, så voro grundlagsenligt övriga ämnen, som kunde anses tillhöra en arbetsordning, fortfarande liksom förut anförtrorda åt justitierådets eget beprövande.

De av Konung och riksdag enligt § 87 RF samfällt givna bestämmelser, som avse behandlingen i HD av plenumål och dispensmål, ha tillkommit i kraft av bemyndigande i grundlagen. Något avsteg har icke gjorts från den uppfattningen att de arbetsordnande regler, som ej äro givna i grundlagen eller enligt uttryckligt stadgande i denna tillhöra civilagstiftningen, antagas och jämkas av justitieråden själva. Alltjämt torde ock böra upprätthållas den av två justitiestatsministrar (Carleson och De Geer) uttalade grundsatsen, som är vacker och åtminstone borde kunna vara även sann, att för rikets högsta domstol »minsta möjliga reglementering är den bästa» (NJA II 1876 nr 3 s. 34).

B. W.

Bevillningsutskottet Enligt § 63 sista stycket riksdagsordningen och RO § 63. skall fråga, om vilken riksdagens kamrar ej fattat samstämmade beslut, anses hava för den riksdagen förfallit. Rörande tolkningen av detta stadgande äro meningarna delade. Reuterskiöld (Grundlagskommentaren s. 527) finner det »meningslöst att anse även K. M:t förhindrad att ånyo anhängiggöra samma ärendé, t. o. m. genom förnyandet av förslaget utan ändring», medan Malmgren (Sveriges grundlagar, 2 uppl., s. 153) anser, att »förbudet att ånyo upptaga en fråga till behandling gäller likaväl K. M:t som enskild riksdagsman och utskott». Tolkningsfrågan har aktualiserats vid innevarande års riksdag, sedan Kungl. Maj:t i proposition nr 247 föreslagit, att i 1929 års tulltaxa bl. a. skall införas en anmärkning av innehåll, att röntgenfilm icke inbegripes under rubriken »fotografisk film, alla slag» utn hänföres till annan rubrik, för vilken tull icke utgår. I sitt utlåtande över propositionen (nr 33) framhöll bevillningsutskottet, att ett bifall till Kungl. Maj:ts förslag skulle innebära, att samma riksdag skulle fatta nytt beslut i frågan rörande tullbeskattningen av röntgenfilm; i januari har riksdagen bifallit en kunglig proposition, enligt vilken en tilläggs-tull skall utgå å »fotografisk film, alla slag, med undantag av kinematografisk film» och således även, då något undantag icke stadgas, drabba röntgenfilm. Kungl. Maj:ts nu framlagda förslag skulle medföra, att röntgenfilm ginge fri från såväl tull som tilläggstull. Tre av utskottets ledamöter reserverade sig och åberopade bl. a. Reuterskiölds anförda tolkning.

I båda kamrarna blev det debatter rörande sakens konstitutionella sida. Det största intresset knyter sig därvid till första kammaren; utgången i medkammaren torde ha influerats av den förras tidigare fattade beslut. Regeringens talan fördes i båda kamrarna av finansminister Hamrin, som ifrågasatte, huruvida det vore »rimligt och riktigt, att riksdagen i samband med denna i och för sig betydelselösa detalj, fattar ett beslut, som gör det omöjligt för riksdagen att upptaga till behandling en fråga av liknande innebörd för framtiden». I första kammaren sekunderades han av statsrådet Gyllenswärd, som lämnade en ingående redogörelse för frågans läge och kom till den slutsatsen, »att man icke behöver ansluta sig till den uppfattningen, att § 63 riksdagsordningen skulle begränsa även Konungens initiativrätt». Han stödde sig därvid på Rydin och Reuterskiöld och åberopade även 1835 års riksrättsdom. I det föreliggande fallet kom därtill, att formellt sett någon ändring i ett tidigare riksdagsbeslut inte gjordes: nu gällde det den ordinarie tulltaxan, medan det förut varit fråga om ett särskilt tillägg till denna. Att faktiskt tilläggstullarna kommo att röna inverkan av en ändring i den ordinarie tulltaxan, betydde därvid mindre. Slutligen anfördes ett par precedensfall från 1908 och 1909 års riksdagar, vilka visade, att riksdagen tidigare inte tolkat RO § 63 alltför strängt, »vare sig detta berott på att man ansett, att den överhuvud icke begränsar Kungl. Maj:ts propositionsrätt eller på att man ansett det befogat, att Kungl. Maj:t framlagt en ny proposition, även om den



i någon detalj skulle innebära en *faktisk* ändring av den verkan, som det tidigare beslutet haft, när likväl ett sådant beslut *formellt* kunnat försvaras». Den reuterskiöldska tolkningen fick sin kraftigaste förespråkare i universitetskansler Trygger, som fann det vara »orimligt att tänka sig, att Kungl. Maj:t skulle vara förhindrad att lägga fram för riksdagen ett förslag, även om det skulle gå stick i stäv mot ett beslut, som riksdagen tidigare har fattat, eller att Kungl. Maj:t i det fall, att riksdagen förkastat ett förslag i en viss riktning, icke skulle kunna, därest omständigheterna krävde det, på nytt underställa det riksdagens prövning». I andra kammaren yttrade sig amiral Lindman i samma riktning som hr Trygger, medan redaktör Engberg försvarade utskottets ståndpunkt och bl. a. gjorde gällande, att någon skillnad beträffande initiativrätt inte på denna punkt förefanns mellan Kungl. Maj:t och enskild motionär.

Båda kamrarna beslöto återförvisa ärendet till utskottet. Att döma av den debatt, som föregick besluten, skulle det enligt riksdagens mening inte föreligga något hinder för Kungl. Maj:t att vid samma riksdag taga nytt initiativ i en redan avgjord fråga. I alla händelser har riksdagen inte uttalat sig för den motsatta ståndpunkten; ingen av de talare, som yrkade återremiss, gjorde det uteslutande med den motiveringen, att något tidigare riksdagsbeslut formellt sett inte sattes ur kraft. En dylik uppfattning, som alternativt framlades av statsrådet Gyllenswärd liksom i den vid utskottsbetänkandet fogade reservationen, torde för övrigt knappast vara hållbar: då riksdagen fattade beslut om tillägg till den ordinarie tulltaxan, innebar detta givetvis en ändring av denna, även om beslutet av särskilda orsaker fick formen av ett tillägg. Man hade då snarare kunnat anföra, att frågan om röntgenfilms beskattning visserligen formellt varit föremål för riksdagens tidigare beslut men inte materiellt. Riksdagen hade inte tagit ställning till frågan om tilläggstull just å röntgenfilm utan endast å »fotografisk film, alla slag» i allmänhet.

Bevillningsutskottets utlåtande är för övrigt inte oangripbart ur formella synpunkter. Utskottet anser sig med hänsyn till RO § 63 böra avstyrka bifall till Kungl. Maj:ts förslag med avseende å tullfrihet för röntgenfilm. Konsekvensen hade snarast fordrat, att utskottet föreslagit, att ifrågavarande förslag icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd — vare sig i negativ eller positiv riktning.

**Den engelska kabinettskrisen.** MacDonalds svårigheter att ena sitt kabinett i tullfrågan ledde till den bekanta kommunikén av den 22 januari i år, enligt vilken kabinettet beslutat, »that some modification of usual ministerial practice is required», och bestämt, »that Ministers who find themselves unable to support the conclusions arrived at by the majority of their colleagues on the subject of import duties and cognate matters are to be at liberty to express their views by speech and vote». Regeringen är med andra ord enig om att vara oenig.

Beslutet innebär, har man sagt, MacDonalds andra författningsrevolution. Den första skulle då vara nationalregeringens bildande

i höstas, varigenom det hävdvunna partisystemet allvarligt rubbades. Alltsedan Pitt d. y:s dagar har det i England varit oskriven lag, att en minister, som inte gillar kabinettets politik, måste träda tillbaka. Lord Melbournes bekanta sats har ägt obestridd giltighet: »I don't care what we say, but we'd better all say the same thing». Då undantag förekommit, ha de bestått i att vissa frågor förklarats vara »open questions»; det har genomgående varit spörsmål av mindre vikt: the worship regulation bill, frågor rörande arbetstidens begränsning i fabriker, rörande hemlig omröstning, rörande änklings rätt att ingå äktenskap med sin avlidna hustrus syster o. s. v. I det nu föreliggande fallet gäller det däremot en »stor» fråga, som i ett exceptionellt läge fått vika för en större, om till fromma för det engelska kabinettets styrka eller ej, må vara osagt.

**Jugoslaviens** Den 3 september 1931, oktrojerade kung Alexander nya författning. Jugoslaviens nya författning och införde därigenom åtminstone till namnet en konstitutionell styrelse i landet. I realiteten fortlever den kungliga absolutismen; den jugoslaviska diktaturen skiljer sig från efterkrigstidens andra diktaturer däruti att den inte är uttryck för vad Mirkine-Guetzévitch kallar en demokratisk cäsarism utan snarare betecknar en återgång till den traditionella absolutismen — även om det för Jugoslaviens vidkommande inte finns någon tradition att falla tillbaka på.

Författningen har framför allt två syftemål. Den vill befördra den nationella enheten och den vill förhindra ett partiregemente liknande det som härskade före statskuppen den 6 januari 1929. Det första syftet söker den främja genom att stadfästa den nya territorialindelningen. De gamla landskapsgränserna ha upphävts; och i stället indelas landet i nio banat. De forna landskapsflaggorna ha förbjudits, och serber, kroater och slovener ha alla blivit jugoslaviserade.

Partiregementet söker författningen stävja dels genom att uttryckligen förbjuda de gamla partierna dels genom att i vallagen införa sådana bestämmelser, att andra än kungatrogna partier svårigen kunna uppkomma. Parlamentet, som inte varit samlat sedan upplösningen år 1929, legaliseras åter. Det består av senat och deputeradekammar, av vilka den förra till hälften utses av konungen och till andra hälften genom val och den senare genom val.

Vid senatsvalen utgöras väljarna av deputerade från alla de olika administrativa distrikten, av banatsråden samt städernas borgmästare eller stadsstyrelseordförande. Mandattiden är sex år, valbarhetsåldern 40 år.

Deputerade väljas enligt listor gemensamma för hela riket. Varje lista skall upptaga en huvudman samt för övrigt lika många kandidater som det finns administrativa distrikt i landet. För att listan skall godkännas av högsta domstolen, fordras, att huvudmannens kandidatur stödes av sextio väljare i varje administrativt distrikt och de övriga kandidaterna av minst tvåhundra väljare i deras respektive hemorter. Då landet omfattar över tre hundra admi-

nistrativa distrikt, förstår man svårigheterna att åstadkomma en lag-enlig lista. Därtill kommer, att omröstningen inte är hemlig utan öppen. Väljaren skall offentligt tillkännage, på vilken lista han röstar.

Efter italienskt mönster besätter den lista, som vid valet erhållit relativ majoritet, två tredjedelar av platserna i deputeradekammaren. Den tredje tredjedelen fördelas enligt regionala grunder mellan partier, som nått ett minimum av 50,000 röster. Erhåller en lista absolut majoritet, är den berättigad att delta även vid delningen av den återstående tredjedelen.

Mandattiden är fyra år, rösträttsåldern 21 år och valbarhetsåldern 30 år. Militärer i tjänst sakna rösträtt och äro liksom statens ämbetsmän inte valbara. Deputerad, som inte längre tillhör samma parti som huvudmannen för den lista, för vilken han förklarats vald, förlorar i och med detta sin plats i kammaren.

Partiavogheten är kanske det mest utmärkande draget hos den nya författningen. Det är redan nämnt, att partierna från tiden före diktaturen fortfarande äro förbjudna. Skulle nya partier uppstå, vilket redan det är en i formellt hänseende ytterst invecklad procedur, äro de underkastade en långtgående administrativ kontroll. Även i övrigt gynnar författningen en absolutistisk regim. Ministrarna äro politiskt endast ansvariga inför konungen, som bland annat har rätt att i undantagsfall sätta konstitutionen ur funktion. T. o. m. domstolarna äro underkastade regimen; deras oavhängighet, som högtidligt proklamerats, förklaras i ett tilläggsstadgande inte skola vara genomförd förrän om fem år.

I enlighet med den nya vallagen försiggingo val till deputeradekammaren den 8 november förra året. De gamla partiernas män uppmanade till valstrejk, och det förefaller, som om denna verkligen på sina ställen genomfördes. Enligt en uppgift skulle i Kroatien, Bosnien, Dalmatien och Slovenien valdeltagandet på landsbygden mångenstädes inte ha uppgått till 10 % av de röstberättigade och i Serbien till inte mer än 40 å 50 %. Enligt en annan uppgift skulle i hela landet över 65 % ha deltagit. Det nya parlamentet öppnades högtidligt av kung Alexander den 18 januari i år.

Författningen av den 3 september 1931 finnes in extenso tryckt i tredje delen (supplement) av *Les constitutions modernes, Europe* (Paris 1931).

**Det tyska** I syfte att undvika en icke önskvärd valstrid lät **presidentvalet**. rikskansler Brüning som bekant i januari tillfråga de tyska partierna om deras ställning till en ifrågasatt förlängning av Hindenburgs mandat genom författningsändrande lag och aktualiserade därmed frågan, huruvida de rättigheter, som enligt författningen tillkomma folket, kunna inskränkas genom riksdagsbeslut. En författningsteoretisk diskussion uppstod men gav intet enhetligt svar. Enligt den ena uppfattningen kan artikel 76, som innehåller stadgandet om ändring av författningen, tillämpas gentemot varje bestämmelse i författningen, oberoende av dennas inne-

håll. Enligt den motsatta åskådningen kan det ena statsorganet inte skjuta det andra åt sidan: parlamentet kan inte fråntaga folket dess grundlagsenliga rättigheter. Politiskt sett förlorade frågan snart sitt intresse; såväl de tysknationella som nationalsocialisterna avgåvo avvisande svar på rikskanslerns framställning. Det förtjänar likväl erinras om att Eberts mandat år 1922 förlängdes genom lag.

Följden blev, att presidentval utlystes i vanlig ordning. Dess resultat är känt. I första valomgången, den 13 mars, erhöll Hindenburg 49,6 % av samtliga avgivna röster; för att då bli definitivt vald hade han behövt omkring 175,000 röster till. Vid andra valomgången, den 10 april, erhöll han absolut majoritet och ett försprång framför Hitler av i det närmaste sex miljoner röster.

Valdeltagandet visar en betydande ökning jämfört med 1925 års presidentval. Då avgåvos i första valomgången knappa 27 miljoner röster, vilket i förhållande till de röstberättigade utgör omkring 69 %. Vid andra valomgången var deltagandet livligare; antalet avgivna röster uppgick då till över trettio miljoner, av vilka Hindenburg erhöll 48,3 % eller nära 14,6 miljoner. Jämför man härmed siffrorna för de båda valen i år, visar det sig, att stegringen var störst vid valet den 13 mars; att deltagandet i april-valet inte var lika intensivt, berodde tvivelsutan på att valutgången kunde betraktas som given på förhand. Vid det förra tillfället avgåvos sammanlagt 37,889,626 röster, vid det senare 36,491,694, motsvarande resp. 86,2 och 83,2 % av de röstberättigades antal.

För de fyra huvudkandidaterna ställa sig siffrorna på följande sätt:

	Den 13 mars	Den 10 april
Hindenburg	18,650,730 (49,6 %)	19,359,642 (53,0 %)
Hitler	11,339,285 (30,1 %)	13,417,460 (36,8 %)
Thälmann	4,983,197 (13,2 %)	3,706,388 (10,2 %)
Düsterberg	2,557,590 (6,8 %)	

För Hindenburg personligen visar detta en obestridlig framgång gentemot 1925, men för övrigt erbjuder 1925 års val endast få jämförelsepunkter; partikoalitionerna voro andra, och nationalsocialisterna existerade knappast som parti. I det hänseendet ger 1930 års riksdagsmannaval bättre möjligheter. En sammanställning av siffrorna visar då, att Hindenburgs slutliga röstetal med över en miljon understiger sammanlagda antalet av de röster, som 1930 tillföll de partier, som nu understödde hans kandidatur, centern, tyska folkpartiet, socialdemokraterna. Den visar också, att nationalsocialisternas väljarskaror ökats från 6,4 till 13,4 miljoner, alltså till över det dubbla. Att denna enorma utveckling trots presidentvalets utgång måste sätta djupa spår i Tysklands politik under de närmaste åren, är givet. De preussiska lantdagsvalen ha redan burit vittne härom.

För kommunisternas vidkommande är framför allt den betydande nedgången i röststyrka vid aprilvalet anmärkningsvärd. En del torde få skrivas på valstrejkens konto, men även bortsett här-

ifrån torde man nog ha rätt att betrakta nedgången som symptomatisk.

I sex valkretsar erhöll Hitler fler röster än Hindenburg, i Pommern, Merseburg, Thüringen, Schleswig-Holstein, Osthannover och Chemnitz-Zwickau. Hans ställning är starkast i de norra delarna; i rikets södra och västra delar, i Bayern, Westfalen-Nord, Köln-Aachen och Koblenz-Trier har Hindenburg sina kraftigaste förankringar. Anmärkningsvärd är Hitlers förhållandevis svaga ställning i Berlin; i Gross-Berlin erhöll Hindenburg 1,3 och Hitler 0,8 miljoner röster vid aprilvalet.

B. H.

**Mandsjuriska** Den hastiga utveckling mot en modern stat, som Japan konflikten. har undergått, dess ekonomiska uppsving och alltmera stigande behov av råvaror för sina industrier har nödvändiggjort en expansion på den närmaste grannens, Kinas, bekostnad. Framför allt sedan Japan genom rysk-japanska kriget 1904—1905 fått fast fot på Korea, som annekterades 1910, funnos möjligheter till en fredlig expansion i Mandsjuriet. Genom fördragen i Portsmouth och Peking 1905 hade Japan rätt att hålla trupper för bevakning av den sydmandsjuriska järnvägen, som förbinder norra Mandsjuriet och Mukden med dels Darien och Porth Arthur, dels också med Antung, som ligger på gränsen till Korea. Icke minst i samband med denna järnväg har Japan nedlagt ett stort kapital i provinsen, till vilken invandrat över en miljon japaner och koreaner. Från Kina har en enorm invandring på icke mindre än 25 miljoner ägt rum och även Sovjetunionen har sedan gammalt stora intressen att bevaka i Mandsjuriet. Utom dessa stater hava Förenta Staterna och de större europeiska staterna starkt intresse av Mandsjuriet med dess rika naturtillgångar, framför allt kol och järnmalm, och dess möjligheter i framtiden. Givet är att inom ett sådant område konfliktsanledningar måste finnas. Sådana hava ej heller saknats, och nämnas kan den rysk-kinesiska konflikten 1929, för vilken man genom stormakternas mellankomst lyckades åvägabringa en preliminär uppgörelse. Näst efter Förenta Staterna har Kina varit den förnämste mottagaren av japanska exportvaror. Den kinesiska nationalkänslans återuppvaknande hade till följd en önskan att skaka av sig det mäktiga utländska ekonomiska inflytandet och resulterade i en bojkott icke minst av japanska varor. När man söker efter den reella orsaken till den mandsjuriska konflikten, finner man alltså, att denna ytterst dels hottnar i ett komplicerat befolkningsproblem, dels synes hava ekonomiskt ursprung, allt sett i samband med en alltjämt fortgående japansk expansionspolitik mot väster.

Den händelse, som utgjorde den mandsjuriska konflikten utbrottsorsak, var den sammanstöt, vilken den 18 september 1931 ägde rum mellan japanska och kinesiska trupper, föregången av en under året alltmera tilltagande spänning mellan de japanska järnvägsmyndigheterna och truppbefälhavarna samt de kinesiska

myndigheterna i Mandsjuriet. Japanerna besatte därefter Mukden och Tsingtau m. fl. andra städer, som voro viktiga för järnvägens skull. Med stöd av japansk auktoritet förklarade sig Mandsjuriet i början av november oberoende av nationalregeringen i Nanking, och den 2 januari i år utropades självständigheten. Naturligtvis skulle detta Japans förfarande hava stora konsekvenser icke minst vad beträffar det handelspolitiska förhållandet mellan Japan och Kina. I de stora kinesiska hamnstäderna skärptes än ytterligare bojkotten av japanska varor. Detta var förhållandet särskilt i Shanghai, vilket skulle bli ödesdigert för den vidare händelseutvecklingen. Det blev härigenom icke möjligt att territoriellt begränsa konflikten till Mandsjuriet. För att skydda den stora skaran japaner i Shanghai skred Japan den 28 januari till besättande av den del av Shanghai, som beboddes av japaner. Härigenom hade konflikten inträtt i ett nytt skede. Japan landsatte stora truppstyrkor, och med ett kraftigt kinesiskt motstånd rasade striden häftigt. Från den 3 februari blevo Wusungforten och stadsdelen Chapei bombarderade. T. o. m. Nanking blev utsatt för beskjutning från den japanska flottan. Wusungforten föllo efter en förbittrad kamp och ett kortvarigt vapenstillestånd ingicks den 3 mars.

Den 19 september 1931 fick Nationernas förbund anledning att befatta sig med konflikten. Den japanske delegerade i rådet, Yoshizawa, lämnade vid rådssammanträdet en redogörelse för det inträffade på grundval av de ofullständiga underrättelser, som förelågo. Den kinesiske representanten i rådet, Sze, meddelade därefter vad som förekommit i Mandsjuriet och med hänvisning till art. 11 i Nationernas förbunds akt anhöll han hos rådet, att omedelbart åtgärder måtte företagas för att förhindra ett förvärrande av konflikten. Av samma skäl framställdes krav på återställande av *status quo ante* och fastställande av den materiella gottgörelse, som borde komma Kina till del. Rådspresidenten gav efter rådets förberedande undersökningar inför den då sittande förbunds församlingen en redogörelse för konfliktens uppkomst och utveckling samt rådets åtgärder för densammans biläggande. Då rådet den 30 september avslutade sessionen, antogs en enhällig resolution med innehåll, att rådet tagit del av den japanska regeringens förklaring, att Japan icke hade några territoriella intressen i Mandsjuriet, att det tillbakadragande av trupperna, som redan börjat, skulle fortsätta till innanför järnvägszonen och att, i den mån detta skedde, den kinesiska regeringen övertog ansvaret för de japanska medborgarnas säkerhet till liv och egendom utanför denna zon. Vidare uttalade rådet förhoppningen, att med de stridande parternas hjälp en tillfredsställande lösning av stridsfrågan skulle kunna åstadkommas.

Emellertid skedde ej så. Läget i Mandsjuriet förvärrades och den japanska ockupationen utsträcktes än ytterligare. Med anledning härav sammankallades rådet åter redan den 13 oktober. Som rådsresident fungerade under denna session Briand. Den kinesiske representanten påyrkade ännu en gång återställande av *status*

*quo ante* och från japansk sida framhölls, att det svåraste hindret för ett biläggande av tvisten var den anti-japanska agitationen i Kina. Kunde denna bringas att upphöra, skulle det bliva avsevärt lättare. Då skulle icke trupperna längre vara nödvändiga för de japanska medborgarnas säkerhet utan kunna dragas tillbaka. Denna råds-session blev märklig därigenom, att även Förenta Staterna kom att delta i densamma. I en not till Nationernas förbunds sekretariat den 12 oktober förklarade sig Förenta Staterna intresserade av den mandsjuriska konflikten med hänvisning till niomaktsfördraget i Washington (1922) och Kelloggpakten. Under hänvisning till Kelloggpakten föreslog Briand rådet, att Förenta Staterna skulle inbjudas att följa rådets diskussioner. Mot denna inbjudan till Förenta Staterna att delta i rådets förhandlingar framförde den japanske representanten konstitutionella betänkligheter, särskilt som det gällde att behandla en sak, som hörde under art. 11 i förbundsakten, vilken åsyftade fall av krig eller krigshot och därför utom de stridande parterna i lika mån berörde alla stater. Frågan kom att avgöras med majoritetsbeslut och mot Japans röst beslöts inbjudningen. Förenta Staterna antog inbjudningen och den 16 oktober tog dess konsul i Genève, Gilbert, som des representant plats vid »gröna bordet». Rådet fattade även vid slutet av denna session en resolution, men enhällighet kunde icke ernås — Japan röstade mot. Japan skulle draga tillbaka sina trupper bakom zongränsen, och den kinesiska regeringen anmodades att vidtaga anordningar, som kunde skydda de japanska medborgarnas liv och egendom. Strax efter denna råds-session förmärktes en viss avspänning i de militära operationerna, men ehuru de japanska trupperna befunno sig i Mandsjuriet för att försvara japanskt liv och egendom, fortsatte likväl stridigheterna, och då rådet den 16 november kallades att sammanträda i Paris, hade situationen snarare försämrats än förbättrats. Förenta Staterna var representerat även vid denna råds-session. Denna gång av ambassadören i London, general Dawes. Briand redogjorde för de fem punkter, som Japan uppställt som villkor för konfliktens lösning. Dessa punkter överensstämde i huvudsak med de förut antagna resolutionerna med undantag av den sista punkten, vari Japan fördrade respekt för dess traktatsenliga rättigheter i Mandsjuriet. Sedan Japan tagit tillbaka detta krav, kommo de fortsatta förhandlingarna att röra sig om tillsättandet av en undersökningskommission till Mandsjuriet. Den 10 december enades rådet om en resolution i samma riktning som de förut i ämnet avfattade resolutionerna. Vidare beslöts att tillsätta en femmannakommission, som på konfliktsplatsen skulle göra sina undersökningar, studera förhållandena och till rådet inrapportera allt, som var av beskaffenhet att kunna störa freden mellan Japan och Kina. I denna kommission erhöi Japan och Kina rätt att insätta vardera en bisittare. Denna kommission avsåndes därefter till Ostasien. Sådan var ställningen vid förra årets slut. Japan hänvisade fortfarande till fördragen av 1905, 1915 och 1922, inställande av bojkotten på japanska varor och garanti för skydd åt

japanska medborgares liv och egendom. Kina å sin sida förklarade det omöjligt att vidtaga några åtgärder, så länge japanska trupper funnos inom landet.

Då konflikten tillspetsades genom Japans anfall på Shanghai, fick rådet åter anledning att sammanträda. Kina fordrade, att sanktionsbestämmelserna enligt art. 15 i förbundsakten skulle tillämpas. Från de i rådet företrädde staterna med undantag av de stridande parterna tillställdes Japan den s. k. tolvmaktsappellen, men utan märkbar verkan. För Shanghai tillsattes en särskild undersökningskommission. På begäran av Kina följde därpå den 12 februari inkallandet av en urtima församlingssession till den 3 mars. På utsatt datum sammanträdde församlingen under Hymans' presidium. En resolution avfattades i samma riktning som de förut av rådet avfattade, och ett förslag till fredsfördrag framlades av Japan, men kunde icke antagas av Kina. Resultatet av församlingens arbete nådde alltså inte ut över vad rådet måktat göra. Konflikten har alltså ännu inte fått sin lösning utan snarare tillspetsats genom den spänning, som uppstått mellan Japan och Sovjetunionen, som har stort intresse av händelseutvecklingen i Mandsjuriet.

Den mandsjuriska konflikten har varit det svåraste problem, som Nationernas förbund fått sig förelagt att lösa. Tvenne råds-makter, därav en med permanent plats i rådet, äro inblandade i konflikten. Problemet är synnerligen ömtåligt, och man har måst gå fram med största försiktighet. Det har gällt att vara diplomatisk, och man har inte kunnat använda sådant maktspråk som t. ex. vid den grekisk-bulgariska gränskonflikten 1925, då de stridande parterna uppmanades att inom 24 timmar giva order om truppernas tillbakadragande, vilket också skedde. Den mandsjuriska konflikten har sin alldeles exceptionella karaktär, vilket framhållits såväl av Briand som av Lord Cecil. Speciella svårigheter hava förelegat i denna konflikt icke minst genom avståndet till platsen för misshälligheterna och kanske icke minst genom den inre oordningen i Kina. Då konflikten ännu icke bragts till sitt slut, är det svårt att orda om dess öde. Mycket har emellertid stått på spel, och en sprängning av Nationernas förbund har varit nära, då Japan hotat att utträda ur förbundet. Man kan likväl icke förneka, att genom rådets ansträngningar ett åtminstone moraliskt tryck påvilat de stridande parterna, varigenom ännu större stridsdimensioner förhindrats. Rådets samverkan med Förenta Staterna, icke medlem av förbundet, har varit av stor betydelse. A. Ö—n.

Den finska kriminal- Den svenska rättsstatistiken räknar sitt upp-  
statistiken.<sup>1</sup> hov från år 1830. Påföljande år offentlig-  
gjordes justitiestatsministerns berättelse »angående de vid domsto-

<sup>1</sup> Finlands officiella statistik XXIII. Rättsstatistik. Brottsligheten år 1927. I. Brott, som kommit till polisens kännedom, II. Åtalade, III. Personer, som undergå straff. Helsingfors 1928—1930.



larna år 1830 förehavda brottmål och civila rättegångsärenden». Berättelserna för de följande åren utarbetades likaledes under justitiestatsministerns ledning, men efter justitiedepartementets inrättande år 1840 av en särskild byrå för statistiska ärenden i nämnda departement. Från och med årgång 1913 har rättsstatistiken i Sverige utarbetats och offentliggjorts av statistiska centralbyrån.

Den finska rättsstatistiken tillkom något senare än den svenska. De första rättsstatistiska publikationerna i Finland voro prokurators årliga »berättelser om civila rättegångsärendena och brottmålen i landet» för åren 1843—1890. Uppgifterna till denna berättelse lämnades av underdomarne enligt fastställda formulär. År 1891 ombildades den finska rättsstatistiken och förblev sedan i huvudsak oförändrad ända till 1920-talet. Den omfattade under dessa år två gemensamt publicerade delar, av vilka den förra delen utgjordes av domstolarnas arbetsredogörelser och den senare behandlade kriminalstatistiken. Uppställningen av denna statistik erinrade i mycket om den motsvarande svenska rättsstatistiken före dess ombildning från och med årgång 1913.

En omfattande nydaning av den finska rättsstatistiken har under de senaste åren genomförts. På grund av den starka ökningen i brottsfrekvensen i Finland under 1920-talet kom reformen främst att inriktas på kriminalstatistiken. År 1926 beslöts, att domstolarnas arbetsredogörelser och kriminalstatistiken, vilka båda delar av rättsstatistiken dittills utgivits gemensamt, skulle utgöra skilda publikationer. Till följd härav ha fr. o. m. årgång 1925 offentliggjorts dels tvåårsberättelser om »Domstolarnas och överexekutorernas verksamhet», dels årliga berättelser om »Brottsligheten». Sättet för offentliggörandet av de rättsstatistiska berättelserna är sålunda i huvudsak ungefär detsamma i Finland som i Sverige. I Sverige ha emellertid dessutom för vissa år utarbetats och offentliggjorts särskilda berättelser om konkurser. I Finland har berättelsen om brottsligheten numera, fr. o. m. årgång 1927, uppdelats i trenne särskilda delar, som publiceras var för sig.

Intill sistnämnda år var den finska kriminalstatistiken, liksom den svenska alltjämt, uteslutande grundad på uppgifter från domstolarna. Den finska med ledning av domstolarnas uppgifter utarbetade kriminalstatistiken behandlar huvudsakligen de åtalade och sakfälda personerna, i mindre grad brotten. Personerna fördelas ganska detaljerat efter de särskilda slagen av brott, men brotten räknas ej var för sig enligt samma metod som i den svenska kriminalstatistiken. En summarisk uppgift om hela antalet brott plägar emellertid meddelas. Primärmaterialet till denna statistik utgjordes tidigare av dels utdrag ur domlängderna, dels s. k. personuppgifter, angående personer, som av domstolar i första instans blivit dömda till döds- eller tukthusstraff (eller avsättning). Personuppgifterna hava numera ersatts med s. k. personkort, som äro grundade på uppgifter ur straffregistret och jämväl omfatta de personer, som av domstolar i första instans dömts till fängelsestraff. Senare ha även tillkommit personkort angående personer, som av lands-

hövdingarna ålagts tvångsarbete, likaledes grundade på uppgifter ur straffregistret. Beträffande de personer, som förut varit straffade för brott, lämnas en ingående redogörelse för deras tidigare brott samt därför ådömda straff m. m. Den på domstolarnas uppgifter sålunda huvudsakligen grundade finska kriminalstatistiken utgör fr. o. m. årgång 1927 andra delen av den årliga berättelsen om brottsligheten, som behandlar de »Åtalade».

Vid sidan av nyssnämnda del av den finska kriminalstatistiken ha emellertid från och med årgång 1927 tillkommit ytterligare tvänne delar av denna statistik. Uppgifterna angående den av domstolarna konstaterade brottsligheten ha först och främst kompletterats med uppgifter, belysande den av polismyndigheterna konstaterade brottsligheten. Denna polisstatistik, som behandlar »Brott, som kommit till polisens kännedom», utgör numera den första delen av den finska kriminalstatistiken. Dess ändamål anges bl. a. vara att lämna tidigare uppgifter om brottsligheten än de, som kunna erhållas med ledning av statistiken över de åtalade. Den tillmätas på grund härav ett större kriminalpolitiskt värde än sistnämnda statistik. Den finska polisstatistiken belyser brottsligheten i varje särskilt polisdistrikt. Den utvisar »den synliga brottsligheten» eller den brottslighet, som kommer till polismyndigheternas kännedom, oberoende av om åtal vid domstol sedan äger rum eller icke. Den kommer härigenom närmare den verkliga brottsligheten än domstolsstatistiken, som utvisar »den legala brottsligheten», kan göra. Att brotten ingående behandlas i denna del av den finska kriminalstatistiken är desto mer av behovet påkallat, som uppgifterna härom i den del, som är grundad på domstolarnas uppgifter, såsom förut framhållits, äro mindre fullständiga.

Vissa närmare detaljer rörande denna finska polisstatistik, som upprättats i överensstämmelse med finska statsrådets beslut av den 11 december 1926, skola här nedan lämnas. Chefen för varje polisdistrikt (på landsbygden kronolänsmannen och i städerna i de flesta fall polismästaren) skall till rättsstatistiken avlämna uppgifter angående brott, som inom distriktet kommit till polisens kännedom. Uppgifterna böra ifyllas å särskilt formulär (jfr bilaga) för varje månad, men skola insändas till landshövdingen i resp. län kvartalsvis inom en månad efter kvartalets utgång. Det åligger landshövdingen att övervaka, att dessa uppgifter regelbundet insändas från de olika polisdistrikten samt att inom en månad efter utgången av den för polischeferna åsatta respittiden insända desamma till justitieministeriet. I formuläret redovisas endast brotten med fördelning efter deras beskaffenhet, men däremot icke de för dessa brott misstänkta eller häktade personerna. Här avses begångna brott, om vilka anmälan gjorts hos polismyndighet eller som på annat sätt kommit till dess kännedom, oberoende av om de föranlett åtgärd eller ej. Brotten mot strafflagen fördelas efter kapitel och i vissa fall §§ samt dessutom i de tre huvudgrupperna: a) brott mot staten eller samhället, b) brott mot individen samt c) egendomsbrott. Även vissa andra brott än strafflagsbrott redovisas.

Beträffande grupperingen av brotten må för övrigt anmärkas, att man, för att erhålla kontrollmaterial för dödsorsaksstatistikens uppgifter om antalet genom brott mot liv («mord och dråp») dödade, grupperat de avsiktliga brotten mot liv (utom barnamord) så, att de fullbordade brotternas antal framgår särskilt (jfr »mord, fullbordat brott, dråp eller misshandel med dödlig påföljd, även i slagsmål»).

Varje polisstatistisk berättelse utgöres dels av en textavdelning, dels av tabellbilagor: tab. 1 behandlar antalet brott, som under redogörelseåret kommit till polisens kännedom inom varje särskilt polisdistrikt; tab. 2 behandlar antalet brott, som under året kommit till polisens kännedom i rådstuvurätternas jurisdiktionsområden samt i domsagorna; tab. 3 slutligen behandlar antalet brott, som under årets skilda månader kommit till polisens kännedom.

Kriminalstatistiken överhuvudtaget utgöres av massiakttagelser rörande brott och brottslingar. Den gren av denna statistik, som här ovan behandlats, eller polisstatistiken i mera inskränkt mening omfattar olika polisåtgärder, som gå före domstolsverksamheten, angående brott. Hit höra fortlöpande polisstatistiska uppgifter om begångna brott, särskilt sådana av svårare beskaffenhet, mot person och mot egendom. Polisstatistiken belyser den faktiskt kända brottsligheten, medan domstolsstatistiken endast behandlar de brott, som handlagts vid domstol. Ur kriminalstatistisk synpunkt är emellertid kännedom önskyärd icke blott om antalet konstaterade brott, utan även om antalet fall, där gärningsmannen upptäckts, liksom om de för brott misstänkta personerna. Av intresse är vidare att erhålla kännedom om antalet fall, i vilka åklagarna lämnat de gjorda anmälningarna angående brott utan avseende eller ansett tillräckliga skäl icke föreligga för anställande av åtal. Det kan hända, att den till polisen inrapporterade gärningen vid närmare undersökning befinnes icke vara brottslig eller att, även om den förmodas vara brottslig, gärningsmannen icke upptäcker eller dör eller icke kan anträffas. Om polisstatistiken giver kännedom om de begångna brotten, böra åklagarnes uppgifter giva kännedom om antalet brott, som icke föranlett åtal inför domstol. Om de brott åter, som föranlett dylikt åtal, föreligga uppgifter i domstolsstatistiken. Genom sammanställning av polisens och åklagarnes uppgifter med domstolsstatistiken kan man erhålla en fördjupad kriminalstatistisk kunskap.<sup>1</sup> Det är därför av vikt, att dessa uppgifter, där de föreligga, var för sig äro så uppställda, att de möjliggöra jämförelser inbördes.

Såsom förut framhållits, lämnar den finska polisstatistiken endast uppgifter om antalet begångna brott, men däremot ej om de fall, där gärningsmannen upptäckts, och ej heller om de för brott misstänkta personerna. De brott, som kommit till polisens kännedom, jämföras sedan med de åtalade och sakfällda personerna vid underrätterna enligt domstolsstatistikens uppgifter. I sistnämnda statistik saknas nämligen, såsom förut nämnts, detaljerade upp-

<sup>1</sup> Jfr G. v. Ma'yr: Statistik und Gesellschaftslehre, III Band. Moralstatistik, Tübingen 1917, sid. 451 ff.

gifter om antalet brott, som lett till åtal eller sakfällning. Härigenom försvåras utan tvivel jämförelsen, som i detta fall äger rum mellan storheter, vilka icke äro med varandra fullt jämförbara. Om t. ex. — såsom ofta är fallet — antalet brott enligt polisstatistiken väsentligt överstiger antalet för samma slag av brott åtalade personer enligt domstolsstatistiken, torde det ej med säkerhet kunna avgöras, i vad mån detta beror på att brotten förblivit obeivrade eller därpå, att personer samtidigt åtalats för ett flertal brott. Vidare torde böra hållas i minnet, att polisstatistikens uppgifter om brotten överhuvudtaget äro ganska osäkra och i varje fall långt osäkrare än domstolsstatistikens uppgifter. I många fall torde först genom domstolsbehandlingen bliva klarlagt, huruvida en gärning är brottslig och i vilket avseende. Polisens uppgifter angående brotten böra betraktas som ett önskvärt komplement till domstolarnas motsvarande uppgifter. Så snart det emellertid blir fråga om att på ett objektivt sätt söka belysa brottslighetsläget eller brottslighetens förändringar i ett land eller inom ett visst område, blir det nödvändigt att till utgångspunkt taga domstolarnas uppgifter om brotten och de därför åtalade eller sakfälda personerna.<sup>1</sup> Även om man fasthåller vid dessa synpunkter, är det emellertid uppenbart, att den finska polisstatistiken, betraktad som komplement till domstolsstatistiken, är av stor vikt. Införandet av denna statistikgren utgör ett betydelsefullt steg för förbättring av den finska kriminalstatistiken överhuvudtaget. Det var, såsom förut framhållits, den ökade brottsligheten i Finland under 1920-talet, särskilt i fråga om brotten mot liv, som framkallade denna i och för sig önskvärda utvidgning av statistiken.

I de olika stater, där polisstatistik överhuvudtaget införts, visar densamma i allmänhet en ganska olikartad och ofullständig gestaltning. Den första mera omfattande polisstatistiken utarbetades i *Bayern* och avsåg åren 1835—1861. En särställning intager alltjämt *den engelska polisstatistiken*, för England och Wales, som utarbetats från och med år 1857. Alltsedan detta år har polisen årligen avlämnat uppgifter, i överensstämmelse med fastställda formulär, dels

<sup>1</sup> Jfr uttalande i »Rapport de la commission pour l'étude comparative des statistiques criminelles dans les divers pays» (i »Bulletin de l'institut international de statistique», Tome XXIV, 2<sup>ème</sup> livraison, Varsovie 1930, sid. 567 f.): »Pour que la partie connue de la criminalité soit aussi grande que possible, il y a lieu de recommander aux Bureaux de statistique de rassembler à côté des chiffres relatifs aux nombres des condamnés ou à celui des condamnations, qui constituent la base de la plupart des statistiques criminelles, aussi un relevé complémentaire du nombre d'infractions parvenues à la connaissance des autorités policières (affaires dénoncées).

Dans le but de déterminer d'une façon objective l'état et le mouvement de la criminalité dans chaque pays, ce sont les statistiques des crimes et des délits constatés objectivement par les sentences définitives et irrévocables, qui devraient être soumises à l'étude, tandis que, pour éclairer les particularités individuelles des condamnés, il faudrait avoir recours aux séries de chiffres dérivées des sentences définitives et irrévocables concernant les individus condamnés.

»Pour la statistique objective il faut en outre, pour autant qu'elles sont disponibles, avoir recours aux données que l'on peut tirer des dénonciations.»

om antalet brott, som kommit till polisens kännedom, dels även om antalet för dessa brott misstänkta personer, mot vilka åtgärder vidtagits: Personerna åter fördelas dels efter kön, dels i antalet häktade och antalet till domstol instämnda personer, varjämte vissa uppgifter meddelas om resultatet av de mot dessa personer vidtagna åtgärderna. Det är emellertid endast beträffande de svårare brotten (»indictable offences»), som uppgifterna äro så fullständiga som ovan sägs. Beträffande de för mindre svåra brott (»non indictable offences») misstänkta personerna lämnas motsvarande uppgifter, varvid dock uppgifter om antalet brott saknas. Den engelska polisstatistiken är synnerligen detaljerad och har nått en anmärkningsvärd utveckling. Den lämpar sig även mycket väl för jämförelser med den engelska domstolsstatistiken. Icke minst beror detta därpå, att vid de polisstatistiska uppgifternas avfattande hänsyn i så stor utsträckning som möjligt togs till resultatet av polis- och åklagaremyndigheternas åtgärder samt domstolsförfarandet. I detta avseende synes den engelska polisstatistiken böra tillmätas ett bestämt företräde framför den finska. Den finska åter är givetvis mindre invecklad än den engelska och därför lättare att komma till rätta med för uppgiftslämnarna. Det torde med fog kunna ifrågasättas, om något annat land än England äger förutsättningar för en så detaljerad polisstatistik som den engelska.

I Sverige saknas ännu en riksstatistik över brott, som kommit till polisens kännedom. I våra tre största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö, utarbetas emellertid sedan ett antal år genom polisens försorg en dylik polisstatistik, vilken årligen offentliggöres i dessa städers statistiska årsböcker. År 1929 anbefalldes Kungl. Maj:ts statistiska centralbyrån att enligt angivna direktiv utarbeta förslag till införande av åklagare- och polisstatistik i riket. I juni 1931 avgavs detta förslag, men har detsamma ännu icke lett till något resultat. Förslaget, som avser statistiska uppgifter om brott, som kommit till allmän åklagares eller polismyndighets kännedom, lägger uppgiftsskyldigheten på de allmänna åklagarna i riket. Uppgifterna skola hämtas ur de dagböcker över anmälningar angående brott m. m., som det åligger nyss omförmälda åklagare att föra, och skola avgivas enligt särskilt formulär. Det är huvudsakligen de olika strafflagsbrotten (med vissa undantag), som skola behandlas. Av brotten skola de brott, där gärningsmannen upptäckts, särskilt angivas. Dessutom skola lämnas uppgifter om de för brott misstänkta personerna, med särskilt angivande av antalet häktade ävensom antalet personer, som icke blivit åtalade. Det svenska förslaget har i viss mån tagit den finska polisstatistiken till förebild, nämligen för så vitt angår uppgifterna om antalet brott. Det skiljer sig emellertid därifrån i flera avseenden. Syftet med det svenska förslaget avgavs vara att belysa icke blott polisens utan även åklagarnes verksamhet i fråga om beivrande av brott. I vissa avseenden har det svenska förslaget även påverkats av den engelska polisstatistiken, ehuru det förra systemet dock är betydligt mindre omfattande än det senare systemet.

Den finska kriminalstatistiken omfattar numera utom de båda förut nämnda delarna även en tredje del, vilken behandlar »Personer, som undergå straff». Då de personuppgifter angående brottslingarna, som erhållas från domstolarna, äro jämförelsevis knapphändiga, har man i Finland sökt fullständiga dem med ledning av motsvarande uppgifter från fångvårdsstatistiken. I överensstämmelse härmed har den personstatistiska delen av den tidigare fångvårdsstatistiken överförts till rättsstatistiken, där den numera utgör nyssnämnda tredje del av kriminalstatistiken. För varje tukthus- eller fängelsefånge ävensom för varje till tvångsarbete hållen person utskrivs ett s. k. fångkort. Till varje fångkort fogas motsvarande personkort. Såsom förut framhållits, gälla personkorten, grundade på utdrag ur straffregistret, de till dödsstraff, tukthus- eller fängelsestraff av domstolar i första instans dömda personerna ävensom de personer, som av landshövdingarna ålagts tvångsarbete. Fångkorten innehålla delvis samma uppgifter rörande fångarnas personliga förhållanden m. m., som personkorten innehålla rörande motsvarande sakfälda eller tvångsarbete ålagda personer, ehuru de förra i vissa avseenden äro mera detaljerade än de senare. Genom sammanställning av dessa båda slag av kort kunna dels de för dem gemensamma uppgifterna kontrolleras, dels även nya viktiga upplysningar erhållas (t. ex. om den tid, som förflutit från brottets begående till straffverkställighetens början). Fångkorten avse dels de under årets lopp nytillkomna fångarna, dels de vid varje års ingång kvarvarande. Beträffande de förra äro uppgifterna mer detaljerade än beträffande de senare.

Fångvårdsstatistiken sönderfaller i två huvuddelar: förvaltningsstatistiken och den personstatistiska delen. Den förra behandlar verkställigheten av domstolarnas utslag i straffanstalterna, dessas organisation, kostnaderna för fångvården, fångarnas sysselsättning och uppförande i fängelset m. m. Den senare delen åter meddelar uppgifter rörande antalet fångar och deras fördelning med hänsyn till brottets beskaffenhet, kön, ålder, föregående bestraffning m. m. Det är denna sistnämnda del av fångvårdsstatistiken, som vid sidan av domstolsstatistiken giver »möjlighet till fördjupad inblick i kriminalitetens väsende och orsaker, särskilt vad angår de svårare brotten».<sup>1</sup> Denna gren av statistiken är därför överhuvudtaget att anse som ett viktigt komplement till domstolsstatistiken i kriminalstatistiskt avseende. I flera länder (t. ex. i Nordamerikas Förenta Stater) har den t. o. m. trätt i stället för domstolsstatistiken såsom den egentliga kriminalstatistiken. Vissa av de i fångvårdsstatistiken ingående personstatistiska uppgifterna angående fångarna pläga i flertalet länder regelbundet offentliggöras. Vid sidan av denna regelbundet återkommande statistik kunna emellertid tillfälliga mera fördjupade specialundersökningar verkställas rörande fångarnas kropps- och själsförhållanden, de inre och yttre orsakerna till brotten m. m.

<sup>1</sup> Jfr G. v. Mayr: förut anført arbejde, sid. 496 ff.

I Sverige utarbetas den på domstolarnas uppgifter grundade kriminalstatistiken av statistiska centralbyrån, medan fångvårdsstatistiken i dess helhet är anförtrodd åt fångvårdsstyrelsen. I sistnämnda verk föres numera jämväl straffregistret. Ur straffregistret skola till statistiska centralbyrån meddelas för den officiella statistiken erforderliga utdrag. Dessa avse emellertid endast uppgifter från domstolar och (beträffande personer, som blivit dömda till tvångsarbete) länsstyrelser samt poliskamrar. I straffregistret ingå emellertid även vissa uppgifter om verkställighetsåtgärder från straffanstalter, tvångsarbets- och tvångsuppfostringsanstalter, nämligen om avtjänade straff, undergången tvångsarbete, utskrivning från uppfostringsanstalt, villkorlig frigivning, m. m. Därjämte skall från anstalt uppgift lämnas, då intagen person funnits lida av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten. I registret föreligga numera jämväl uppgifter beträffande personer, om vilka förordnats, att de skola intagas i vårdanstalt för förminskat tillräkneliga förbrytare eller interneras i interneringsanstalt för återfallsförbrytare. Straffregistret utgör en förnämlig källa, som ännu endast i begränsad omfattning utnyttjats, för den kriminalstatistiska forskningen. Utom i fråga om de utdrag rörande uppgifter från domstolar och andra myndigheter, som översändas till statistiska centralbyrån, är det i straffregistret ingående materialet emellertid tyvärr i regel icke tillgängligt för forskningen.

Den i den finska kriminalstatistiken gjorda sammanställningen av fångvårdsstatistikens personstatistiska uppgifter med domstolsstatistikens uppgifter är från vetenskaplig synpunkt väl motiverad. Fördjupade kriminalstatistiska specialundersökningar torde härigenom komma att underlättas. Det torde emellertid med fog kunna ifrågasättas, huruvida ej den årliga finska kriminalstatistiken genom den i det föregående behandlade tredelningen av publikationen blivit väl omständlig. En viss dubblering av uppgifterna i domstolsstatistiken och i fångvårdsstatistiken har ej kunnat undvikas. Om vissa företeelser, som ej behöva belysas i varje årsberättelse, upptoges till mera ingående behandling med vissa års mellanrum (t. ex. för varje femårsperiod), kunde en koncentration i framställningen i den årliga berättelsen om brottsligheten måhända åstadkommas, utan att det nya systemet i huvudsak uppoffrades. I stort sett torde man kunna instämma i ett yttrande av den nuvarande chefen för den finska rättsstatistiken, att »landets kriminalstatistik från och med år 1927 bildar ett enhetligt system, som så allsidigt som möjligt belyser brottsligheten».<sup>1</sup> De finska och svenska rättssystemen liksom domstolsorganisationen i de båda länderna vila ännu på gemensam grund. För Sveriges del erbjuder den omorganisation av den finska rätts- och kriminalstatistiken, för vilken i det föregående redogörelse lämnats, mycket av intresse.

*Otto Grönlund.*

<sup>1</sup> Jfr en uppsats av Dr Veli Verkko om »Omorganisationen av den finska rätts- och kriminalstatistiken», i »Nordisk Tidsskrift for Strafferet», årg. 1932, h. 1, sid. 74—78.

Bilaga. *Formulär för polisstatistiken i Finland.*Uppgift om brott, vilka under ..... och ..... 19 ..... kommit till polisens kännedom<sup>1</sup> i ..... polisdistrikt.

S. L. Kap. §	Brottens art	Antal brott (icke antal personer, vilka begått brott), som kommit till polisens kännedom		
		Under ..... månad	Under ..... månad	Under ..... månad
	<b>I. Brott mot strafflagen.</b>			
	<b>A. Brott mot staten eller samhället.</b>			
10.	Religionsbrott .....			
11, 12	Högförräderi eller landsförräderi.....			
16: 1, 2	Våld mot tjänstemän eller hindrande av tjänstemän i tjänstutövning.....			
16: 3-24	Övriga brott mot 16 kap.....			
17	Mened.....			
18, 19	Brott mot familjerättigheter eller äkten- skapsbrott .....			
20	Sedlighetsbrott.....			
24	Fridsbrott .....			
34: 1-4	Mordbrand.....			
36: 3-8	Förfalskning av urkund.....			
37	Myntbrott .....			
38: 11	Tullförskottning.....			
38: 11	Annan skatteförskottning .....			
38: 12	Lurendrejeri .....			
40	Tjänstemannabrott .....			
43: 5	Djurplågeri .....			
43: 6	Fylleri .....			
41, 42, 43: 1-4, 7, 44	Övriga politiebrott .....			
14, 15, 26, 34: 5-20, 36: 9-13, 38: 13-14	Övriga brott mot staten eller samhället			
	Summa			
	<b>B. Brott mot individen.</b> (Övriga utom egendomsbrott.)			
21: 1	Mord, fullbordat brott .....			
21: 2-4, 6-9	Dråp eller misshandel med dödlig på- följd (även i slagsmål) .....			
21: 1, 2	Mordförsök, försök till dråp.....			
21: 5-9, 11	Grov misshandel eller misshandel, varav mindre lyte följt (även i slagsmål)...			
21: 10	Dödsvållande eller vållande av svår kroppsskada .....			
21: 12, 13, 2 mom.	Misshandel, varav ringa eller ingen skada följt, eller resande av vapen.....			
22: 1	Barnamord .....			

<sup>1</sup> Obs.! Med brott, som kommit till polisens kännedom, avses samtliga begångna brott, om vilka under varje ifrågavarande månad anmälan gjorts hos polismyndighet eller som på annat sätt kommit till dess kännedom, oberoende av om de föranlett åtgärd eller ej.



S. L. Kap. §	Brottens art	Antal brott (icke antal personer, vilka begått brott), som kommit till polisens kännedom		
		Under månad	Under månad	Under månad
22: 2-8 25: 4 25: 1-3, 5-13, 27	Övriga brott mot 22 kap. .... Våldtäkt..... Övriga brott mot individen .....			
	Summa			
	<b>C. Egendomsbrott.</b>			
28: 1, 4, 5 28: 2, 3, 5, 6 29: 1 29: 2 31: 1-3, 5 31: 4, 5 32: 1-3 33: 1 35 36: 1 39	Snatteri, enkel stöld..... Grovt stöld, inbrott..... Försvinnning..... Döljande av hittegods..... Rån..... Utpressning..... Döljande av tjuvgods..... Åverkan..... Skadegörelse å egendom..... Bedrägeri..... Konkursbrott.....			
30, 32: 4-6, 33: 2-17, 36: 2, 38: 1-10	Övriga egendomsbrott .....			
	Summa			
	<b>F. Övriga brott.</b>			
	Olovlig tillverkning av alkoholhaltigt ämne » försäljning » » » » införsel » » » » transport » » » » innehavande » » » Övriga brott mot förbudslagen..... Brott mot bestämmelser angående trafik med motorfordon..... Brott mot förordningen om åtgärder för hindrande av skogsskövling..... Övriga till denna grupp hörande brott			
	Summa			
	Summa summarum			
	Uppgiftens riktighet bestyrker			
	..... den ..... 19.....			
	.....			
	Tjänsteställning			

**Dödlighetstabell för livränteförsäkring.** Vid så godt som alla former av personförsäkring spelar dödligheten och räntefoten en avgörande roll för kostnaden och därmed såväl för de försäkrades avgifter (premier) som för försäkringsanstaltens skyldighet att ställa säkerhet för framtida betalningsförpliktelser (premiereserv, försäkringsfond). Det åligger befintliga inspektionsmyndigheter att tillse, att de antaganden angående dödlighet och räntefot, som läggas till grund för beräkningarna, i nämnda avseenden erbjuda erforderlig trygghet.

Vad nu dödligheten beträffar så ställer sig nu berörda fråga väsentligen olika, då det gäller vanlig s. k. livförsäkring och då det gäller livränteförsäkring (pensionsförsäkring). I förra fallet gäller det att icke antaga för låg dödlighet i det senare att icke antaga för hög dödlighet, såsom ock försäkringslagen stadgar. Ty blir vid livförsäkring det verkliga dödlighetsförloppet gynnsammare (mindre antal dödsfall) än det vid beräkningarna antagna, så blir dels premiebetalningarna utsträckta till flera år, än som antagits, dels försäkringsbeloppens utbetalande uppskjutet längre, än man väntat. Häri genom blir premien och reserven för höga och det uppstår en *vinst*, som utgör en ständig säkerhetsmarginal, och som efterhanden som den hopar sig kan återbördas till de försäkrade i form av vinstandelar (avdrag å premier). Vid livränteförsäkring är det tvärt om. Ett gynnsammare dödlighetsförlopp bland de försäkrade, än det vid beräkningarna antagna, betyder vid genast börjande livräntor att dessa komma att utgå flera år, än som antagits, och vid uppskjuten livränta blir följden likaledes att livräntorna i allmänhet utgå under flera år, än man antagit, men dessutom inträffar det mera sällan att någon dör innan livränta börjat utgå. Detta sista gäller också vid ren kapitalförsäkring, de s. k. arvsvinsterna bli mindre, än man beräknat. Vissa kapitalförsäkringsanstalter gardera sig emellertid häremot genom bestämmelser, att arvsvinsterna skola gottskrivas de försäkrade i den mån de verkligen utfalla, icke i den mån de teoretiskt kunna förväntas. Någon dylik reglering av livräntor och pensioner förekommer numera i allmänhet icke utom för det fall att vinst uppstår genom överdödlighet eller överränta. Anstalten garanterar alltså vanligen ett minimibelopp å livränta, beräknat efter en viss antagen dödlighet.

Av ovan skisserade omständigheter får det sin förklaring, att livförsäkringsbolagen i allmänhet kunna utbetala stora vinstandelar till premiebetalarna. Genom den alltjämt *fortskridande minskningen av dödligheten*, uppstår nämligen en betydande underdödlighet hos de försäkrade i förhållande till den *på grundval av en gången tids erfarenhet uppställda dödlighetstabell*, som antagits vid beräkningen av premietarifferna. För att reserverna icke skola behöva i längden hållas onödigt för höga är det emellertid för livförsäkringen angeläget att tid efter annan övergå till nya grunder, varvid den efterhanden föråldrade dödlighetstabellen utbytes mot en modernare, d. v. s. nutiden närmare liggande dödlighetstabell.

I varje fall där ej kombination med livförsäkring äger rum har det, sedan dödligheten visat en allt bestämdare tendens till minskning, blivit nödvändigt att vid livränte- och kapitalförsäkring grunda beräkningarna på en siffermässigt lägre dödlighet, än den som framgår av den gångna tidens dödlighetstabeller. Det har uppstått behov av en förutuppskattning av den framtida dödligheten där denna beräknas i underkant i stället för (som vid livförsäkring) i överkant. En sådan hypotetisk framtidstabell var den av presidenten A. Lindstedt för ålderdomsförsäkringskommittén beräknade tabellen, som i stor utsträckning tillämpats och ännu tillämpas av svenska försäkringsanstalter vid beräkningen av premier och premiereserver för livräntor. Denna tabell, som uppgjordes för c:a 20 år sedan, har emellertid redan passerats av verkligheten. Den allmänna dödligheten har nämligen numera sjunkit under den nivå, som antagits i nämnda tabell. Det är därför på tiden, att den utbytes emot en ny. Överhuvud ligger det i dylika tabellers natur, att de ofta måste revideras och utbytas mot nya. Ty även om det vore möjligt att exakt förutsäga den framtida dödligheten — vilket naturligtvis icke är fallet — så skulle en livräntedödlighetstabell likväl få väljas så, att den motsvarade dödligheten om ett tjugotal år. Räntan och kapitaliseringen av framtida värden medför nämligen, att förloppet efter mera än 20—30 år blir av relativt liten betydelse från vår nutida ekonomiska synpunkt sett. Härav följer, att man egentligen borde ha en rörlig dödlighetstabell eller rättare ett helt system av dödlighetstabeller med både födelseåret och den löpande åldern som »ingångar» (ett system av generationsdödlighetstabeller), vilket system efter hand kompletterades med tabeller för nya årgångar. Vid ett sådant system skulle huvudvikten ligga på att dödsriskerna för de närmaste 20 å 30 åren vore omsorgsfullt uppskattade; de högre åldrarnas siffror för yngre generationer skulle spela mindre roll. Dock måste efterhand som en generations högre åldrar komme inom räckhåll för de nämnda 20 å 30 åren en revision av siffrorna i dessa åldrar äga rum. Ett system sådant som detta skulle därför erfordra — om det överhuvud skulle utnyttjas —, att någon myndighet eller kommission ständigt eller med korta mellanrum ägnade sig åt dylika revisioner av förutberäkningarna.

Särskilda sakkunniga blevo på sommaren 1931 tillkallade av handelsministern för att verkställa utredning och framlägga förslag till dödlighetstabell för livränteförsäkring. Härvid skulle uppmärksamhet fästas såväl vid den privata pensionsförsäkringen som vid livförsäkringsbolagens livränteförsäkring och olycksfallsförsäkringsbolagens försäkring av invalidränta m. fl. former av pensions- och livränteförsäkring. I enlighet med de direktiv, som erhållits, hava de sakkunniga begränsat sitt arbete till att avse åstadkommandet av betryggande dödlighetsantaganden i fråga om försäkring av uppskjutna och genast börjande livräntor, försäkring av livräntor, utgående på grund av olycksfall, samt överlevelseränteförsäkring i

den mån förmanstagaren vidkommer. Däremot har frågan om dödlighetsantaganden såväl för sjukinvalider som för försörjare vid överlevelseränteförsäkring lämnats å sido. I ett den 30 januari 1932 dagtecknat betänkande (statens off. utr. 1932: 4) ha de sakkunniga redogjort för sin utredning och sina förslag.

Betänkandet innehåller som förberedelse en summarisk översikt av den svenska dödlighetens utveckling sedan 1750 samt en något mera ingående undersökning av denna utveckling inom de olika åldersintervallen från 1850. Denna översikt är mycket läsvärd (kan lämpligen användas som kompendium för studenter) men innehåller givetvis ingenting nytt för den, som själv följt med i den officiella befolkningsstatistiken i Sverige. Intressantare i det hänseendet är den av kommitténs medicinske ledamöt verkställda sammanställningen av statistiska centralbyråns dödsorsaksstatistik sedan 1911. Utan att gå i detalj påvisar denne vissa utvecklingsdrag, som tydligt framkomma, trots den genom diagnostikens utveckling i sådana fall ofta förekommande förskjutningen i nomenklaturens innehåll.

Beträffande sin huvuduppgift, att framställa en dödlighetstabell för livränteförsäkring, stanna de sakkunniga efter någon diskussion — men rätt litet motivering — vid valet av perioddödligheten (söm alternativ till generationsdödligheten) såsom principiell utgångspunkt och framställningen av en fast tabell, — vid extrapoleringen närmast gällande för perioden 1951—55 — såsom praktiskt mål. Flera metoder försökas härvid för själva extrapoleringen, som anknytes till en utjämning av utvecklingsgången från 1850 och i vissa fall från 1876 — den tidpunkt, vid vilken den för nutiden utmärkande stabila, d. v. s. från starkare växlingar befriade, utvecklingen av dödligheten tog sin början. En metod, som använts, är att utjämna de för femårsperioder gällande dödlighetstabellerna, medels Makehams formel och sedan utjämna och vidare extrapolera de serier, som erhållas för de Makehamska konstanterna. Denna metod har stora förtjänster, ty på samma gång, som den ger en utjämning av utvecklingen och en extrapolation därav för dödlighetstabellen såsom en helhet, tillvärtager den allt det ur aktuariell synpunkt väsentliga. En annan metod, som går mera styckevis till verks, men i föreliggande fall ger ungefär samma resultat, har varit att till centrala dödsquotens logaritm i var femårs åldersklass anpassa en rät linje, som sedan följes fram till åren 1951—55. Detta vill tydligen säga detsamma som att dödlighetens procentuella avtagande antagits bli i var ålder år efter år framåt i tiden lika stor som den i genomsnitt varit under gångna år. En modifikation av denna metod är det, när utjämningen verkställts medels parabler av andra graden och extrapolationen skett genom en rätlinjig fortsättning av dessa parabler (tangenterna i det utjämnade intervalllets ändpunkt). Denna sista metod kan förefalla ur principiell synpunkt rätt godtycklig och ganska äventyrlig. Ur praktisk synpunkt torde dock materialets beskaffenhet såväl som, i detta fall, under-

sökarnas omdöme och skiicklighet göra metoden lika berättigad som någon av de andra. Den får väl här rent av uppfattas som en av försiktighet dikterad modifikation av den, ofta ännu äventyrligare, paraboliska extrapolationen. Men man kommer att undra, huruvida de sakkunniga icke egentligen eftersträvat större exakthet, än vad som är motiverat i betraktande av vår ganska ringa förståelse att gissa något om detaljerna beträffande dödligheten om tjugo år. Jag är övertygad, att, om de åtta sakkunniga var för sig verkställt en grafisk frihandsutjämning och extrapolation av dödsriskerna eller deras logaritmer, så skulle resultaten blivit ganska samstämmiga. En aktuariellt sett lika tillfredsställande sluttabell skulle helt säkert vunnits på den vägen som den tabell, man nu erhållit genom att sammanjämka resultaten av de olika analytiska metoderna. I allmänhet torde det nog vara så, att — med vissa försiktighetsmått — de betydligt enklare grafiska utjämningsmetoderna ge väl så goda resultat — det är vid grafisk behandling bl. a. lättare att samtidigt beakta gången i de närliggande åldrarnas tal —, men att man föredrager de mekaniska eller analytiska metoderna i en känsla, att det därvid är lättare att övertyga läsaren om resultatens objektivitet.

Ett mycket lyckligt grepp av de sakkunniga har varit att undersöka, huruvida icke samma tabell kan användas för båda könen, eventuellt med någon liten åldersförskjutning. Det har därvid visat sig att den slutliga dödlighetstabellen för kvinnor kan användas också för män med en så enkel modifikation som att man lägger ett år till männens verkliga ålder. En betydande fördel har man som bekant också däri, att den med Makehams formel framställda tabellen — vid sammanjämkningen av de olika metodernas resultat har denna formel använts — tillåter aktuariellt sett värdefulla förenklingar, bl. a. när det gäller beräkningar beträffande försäkringar å kombinerade liv.

Ett intressant resultat av en undersökning av riksförsäkringsanstaltens erfarenhet är, att den föreslagna tabellen utan vidare låter använda sig även vid beräkningar rörande livräntor på grund av olycksfall.

Ur aktuariell synpunkt torde det slutliga omdömet om den verkställda undersökningen och den föreslagna tabellen för livränteförsäkring icke kunna bli annat än ett oförbehållsamt erkännande, och man avvaktar med intresse inspektionsmyndigheternas därav föranledda nya direktiv. Ur den rent aktuariella synpunkten, vilken ju här är den avgörande, sakna också ovan antydda, av statistiska synpunkter betingade erinringar, så gott som all betydelse.

S. D. W.

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

ASPELIN, G.: *Samhällsåskådningar och partier. Bilder från 1800-talets politiska brytningar.* Norstedts lilla Bibliotek. Sthlm 1931. 243 sid.

Vår populärvetenskapliga litteratur utmärker sig för stor fattigdom, vad det politiska och statsvetenskapliga området beträffar. Man hälsar därför med glädje varje bidrag, som är ägnat att minska vårt armod. När en författare slår sig på så pass svårbehandlade ämnen, som de politiska idéernas historia, har man dubbel anledning att vara tacksam.

Docenten Aspelin har enligt hans egna ord i företalet till sitt arbete om samhällsåskådningar och partier under 1800-talet velat bidra till kännedomen om de grundvalar vi faktiskt bygga på, de politiska strömningar, som medverkat att utforma den nuvarande situationen. Men han reserverar sig mot alltför långtgående pretentioner. Han vill ej giva mera än en samling korrespondenser från de politiska strömningarnas krigsskådeplats, överlämnande teoretiserandet över det djupare sammanhanget bakom händelseförloppen åt den historiske och politiske forskaren. Han begränsar yttermera framställningen till 1800-talets politiska huvudriktningar i deras första utformning, då de ännu befinna sig i vardandets stadium. Huruvida denna begränsning låter förena sig med hans avsikt att bidra till förståelsen av den nuvarande situationen, är en fråga, till vilken vi återkomma.

Författaren tecknar först på några sidor den franska revolutionens skådespel, sådant det upprullade sig för samtiden, och låter sedan anammandet av revolutionens evangelium och kampen däremot, motsatsen mellan ny tid och gammal tid, förkroppsliga sig i de bägge anglosachsarna Paine och Burke. Han skildrar därefter de konservativa och radikala strömningarna i den engelska opinionen under revolutionen och napoleonstiden. I kampen mot Frankrike står England som den främste motståndaren. Man förledes gärna att betrakta det som en andlig enhet, och brottningen mellan olika politiska åskådningar därinom förbises ofta. Det är emellertid nu den politiska radikalism grundlägges, som senare kämpar i första ledet vid parlamentsreformens genomförande, i chartiströrelsen och i frihandelsrörelsen. Författaren påvisar detta samband. Han övergår därefter till kontinenten, tecknar den allmänna situationen, re-

dogör för de Maistres politiska trosbekännelse och ultras försök att återupprätta en auktoritativ stat, som hade någon likhet med den de Maistre-Bonnaldska idealbilden, samt för reaktionens utbredning i Tyskland. Han återknyter därpå skildringen till radikalismens utveckling i England och redogör för striderna mellan ultras, doktrinärer och liberaler i Frankrike. Ett kapitel ägnas åt socialismens pionjärer, varvid särskilt Saint-Simons betydelse framhäves, både som profet för den kommande industrialismens utveckling i Frankrike och som idégivare åt Marx.

Julirevolutionen hade framkallats av den växande spänningen mellan ultras, som företrädde aristokratiens agrara intressen och, ehuru försiktigt, försökte en restauration av samhället till förhållandena före revolutionen, och den högre medelklassen, som genom de ekonomiska förhållandenas utveckling alltmera framstod som den ledande, och vars växande inflytande ultras framför allt bekämpade. Julimonarkien gav borgardömet makten, men segern under julidagarna hade vunnits genom hjälptrupper, som i politiskt avseende stodo betydligt till vänster om 1820-talets doktrinärer och liberaler. Den måste under hela sin tillvaro kämpa dels mot en växande republikansk riktning, inspirerad av de återuppväckta minnena från den stora revolutionen, dels mot en socialrevolutionär rörelse, påverkad av periodens socialfilosofer och utopister och fortplantande traditionerna från Babeufs sammansvärjning på 1790-talet. I kapitlet om trikoloren och den röda fanan har författaren sammanställt dessa motsatser, som ledde till februarirevolutionen. Chartismen i England och frihandelsrörelsen ha tilldragit sig författarens särskilda intresse. Han tecknar en rad livfulla porträtt av ledarna för de båda rörelserna, beskriver dess agitationsmetoder och »monster-meetings» och fastställer deras andliga proveniens ur en egendomlig förening av benthamsk filosofi och engelsk puritanism. Arbetet avslutas med en framställning av marxismens uppkomst och dess förening med den moderna arbetarrörelsen.

Författaren har icke inskränkt sig blott till idéernas utveckling. Han har givit korta men upplysande biografier över de personer han behandlar och skildrat den miljö, ur vilken idéerna framvuxit, och därigenom gjort sin framställning för läsaren lättillgänglig. Med det begränsade utrymme han har till sitt förfogande kunde man tycka, att förf. stundom slösar det på personer, som äro mera psykologiskt än historiskt intressanta. I kapitlet konservativ och radikal opinion i England har Godwin fått en större plats, än vad som kan anses motiverat av hans verkliga betydelse, och samma synes förhållandet vara med den relativt breda skildringen av Fouriers falangstär och Owens socialreformatoriska experiment i kapitlet om socialismens pionjärer och J. P. Proudhons anarkistiska filosofi i det följande. Den trånga ram, inom vilken miljöteckningen måste infogas, gör det oundvikligt, att perspektivet stundom blir en smula hoptryckt (se exempelvis den parlamentariska idyll förf. målar från 1700-talets England s. 30 f.), men skildringen är genomgående gjord med samvetsgrannhet.

En erinran skall emellertid göras mot förf:s framställning av chartiströrelsen. Denna har sitt stora intresse som den första organiserade arbetarrörelsen, och förf. har därför goda skäl att uppehålla sig ganska utförligt vid den. Men han borde då även angiva orsakerna till att den blev resultatlös. Av hans framställning följedes man att tro, att det slutligen berodde på några uppenbart förfälskade namnteckningar i den sista stora adressen och på några pamflettskrivares gyckel. Chartismen rekryterade sina demonstrationsmassor till stor del ur det läger bland den äldre hemindustriens arbetare, som vid övergången till industrialismen ännu icke hunnit bliva införlivade med den nya industriella organisationen. Den riktade sin udd mot denna och strävade efter en återgång till en äldre organisationsform. Den äskade bland annat ett upphävande av den nya fattigvårdslagstiftningen. Den politiska radikalismen sökte värva chartismen för sina politiska syften. De ledande männen i ligan mot spannmålstullarna, själva industriidkare eller förkämpar för det nya industriella systemet, ville avböja rörelsens hot mot detta genom att uppställa ett konkret, realiserbart mål för dess strävan: billigare bröd. Upphävandet av spannmålstullarna hade icke hunnit visa sina verkningar vid rörelsens sista stora frammarsch, och samtidigt föranledde en ekonomisk kris ett utbrett missnöje bland arbetareskarorna — de tre höjdpunkterna inom chartiströrelsen sammanfalla för övrigt nära med akuta ekonomiska kriser. Från år 1849 genomfördes den fullständiga tullfrihet på spannmål, som gjorde brödet billigt, och industriens fortskridande utveckling absorberade efterhand allt större delar av de arbetarskaror, som utgjorde chartismens kärntrupper. De närmaste missnöjesanledningarna försvunno.

När man vill återge den politiska idéutvecklingen under 1800-talet, kan man anlägga flera synpunkter. Man kan framhålla vad som varit det för själva tidsskedet väsentliga, man kan också begränsa sig till vad som för den följande utvecklingen blivit det betydelsefulla. Anlägger man den första synpunkten på författarens arbete, måste man rikta en förebråelse mot honom för en ganska betänklig brist. Man saknar i hans arbete en framställning av nationalitetsidéernas roll i författningsutvecklingen. Den franska revolutionen hade rest kravet på nationell självbestämmanderätt och räckt brodershanden åt alla folk, som ville avskutta sina »förtryckares» ok. Revolutionens Frankrike besegrades i samma idéers namn. De av Napoleon länkbundna furstarna kallade sina folk till vapen mot de franska förtryckarna i den nationella självbestämmanderättens namn och med löften om folkets meddelaktighet i landets styrelse, löften som sedermera ryggades. I stort sett bibehåller sig förbindelsen mellan nationalitetsidéerna i form av nationell självbestämmanderätt och kraven på folklig självstyrelse ända fram till seklets mitt, ehuru det i skilda länder är olika historiska omständigheter, som betingat detta samband. Förhållandet är så pass invecklat, att det väl kunde tarva en närmare utredning. En sådan vore så mycket mera behövlig, som dessa idéer hade en



annan upprinnelse och uppbyros av andra partier än den av romantiken och den historiska skolan företrädde uppfattningen av nation och folk, ehuru de båda idéströmningarna i vissa avseenden kommo att samverka. Författaren har för övrigt — om man undantar framställningen av Burke — alldeles försummat den historiska skolan och därigenom tappat bort den senare konservatismen. För denna har den historiska skolan haft en mycket större betydelse än reaktionstidens katolska och katoliserande samhällsfilosofers abstrakta statshierarkier.

Därmed äro vi inne på den andra synpunkten. Vill man lämna ett bidrag till kännedomen om de grundvalar vi faktiskt bygga på, kan man icke, som författaren gör, stanna ungefär vid århundradets mitt. I stort sett är tiden fram till februarirevolutionen en kamp för demokrati. Kampen är efter 1848 ingalunda avslutad, men nu rycka andra problem i förgrunden, som kunna sammanfattas under demokratiens organisationsproblem. Det är om dem det spekuleras, debatteras och lagstiftas hela århundradet ut. Det är om dem vi fortfarande strida, ehuru på sistone även demokratiens värde och värde tagits upp till förnyad diskussion. Om de mycket väsentliga bidrag till besvarandet av dessa spörsmål, som det senare 1800-talets politiska tänkande lämnat, får man ingenting veta, därför att författaren avslutar sin framställning just när denna diskussionen tager sin början. Det vill därför synas, som om författaren stannat vid en ganska olyckligt vald tidpunkt.

Man slutar genomläsningen av författarens bok med en önskan, att han i en kommande volym fortsätter sin skildring av 1800-talets samhällsåskådningar och partier fram till sekelskiftet och verkliggör sin avsikt att skänka oss kännedom om de grundvalar, vi bygga våra politiska ideologier på. De anmärkningar, som här riktas mot hans framställning, skulle därigenom utan svårighet undanröjas och en lucka i vår politiska litteratur utfyllas. Man har ofta anledning att förvånas över rikedomen och omväxlingen i författarens arbete. Han har en livlig och målande stil, stor lätthet att giva åskådliga bilder, förmåga av klarhet och koncentration. Genom sin förtrogenhet med den filosofiska disciplinen, sin beläsenhet i den historiskt-politiska och nationalekonomiska har han goda förutsättningar att åstadkomma en populär och vederhäftig framställning av det förra århundradets politiska idévärld, ett ur populariseringskonstens och opartiskhetens synpunkt svårtillgängligt område.

*Bror Gösta Cederström.*

C. J. HAMBRO: *Folkeforbundet og dets arbeide*. 140 sid. Oslo 1931.

Det kan icke sägas, att den litteratur om Nationernas förbund, som finnes att tillgå på de nordiska språken, är synnerligen rikhaltig. Då detta må betraktas som ett beklagansvärt faktum, är det i och för sig glädjande, att litteraturen på detta område ökats med en nyligen utkommen bok, vars författare är den kände norske stortingspresidenten C. J. Hambro.

Till en början kan det konstateras, att titeln i viss mån är vilseledande såtillvida som den utlovar mer än vad boken i själva verket innehåller. Det finns sålunda mycket väsentliga delar av Folkförbundet och dess verksamhet, som inte medtagits i framställningen. Dit hör framför allt förbundets verksamhet på det politiska området. I bokens första kapitel meddelar författaren i korta ordalag vilka politiska uppgifter, som tilldelats församlingen och rådet, men någon redogörelse för paktens detaljbestämmelser i detta väsentliga avseende gives icke, ännu mindre ger sig författaren in på någon diskussion av hithörande problem. Den internationella arbetsbyrån och den fasta mellanfolkliga skiljedomstolen i Haag ligga också i huvudsak utanför den ram författaren givit sin framställning. Att en dylik kraftig begränsning av ämnet vidtagits väcker dock knappast någon förvåning i betraktande av att boken icke innefattar mer än 140 sidor. Det säger sig självt, att det på ett så litet utrymme hade varit nära nog omöjligt att på ett tillfredsställande sätt ge en allsidig skildring av Nationernas förbund och dess arbete.

Föremål för mera utförlig behandling är den fruktbara och i alltför hög grad förbisedda verksamhet, som Folkförbundet utvecklats för att få till stånd ett internationellt samarbete på skilda icke-politiska områden. I ett par kapitel behandlas vidare sekretariatets arbete och organisation, varvid författaren särskilt uppehåller sig vid tjänstemännens ställning i olika avseenden och nagelfar med skarp kritik de metoder, som tillämpats vid rekryteringen av särskilt de högre posterna inom sekretariatet. Det är kända missförhållanden, som därvid påtalas, och ett referat av Hambros kritik på denna punkt torde vara överflödigt, då han flera gånger tidigare offentligt givit uttryck för de synpunkter han även i denna sin bok hävdar.

De tre första kapitlen och i synnerhet det tredje med titeln »Konstitutionel og okonstitutionel praksis» erbjuda utan tvivel det största intresset. Författaren kommer här in på en del intressanta konstitutionella spörsmål rörande förbundets båda organ: rådet och församlingen, och han går med kritisk skärpa tillrätta med den stundom otillfredsställande och godtyckliga tekniskt-parlamentariska praxis, som tillämpas i församlingen.

Man märker, att författaren här är inne på ett område, han grundligt studerat. Som bekant har stortingspresident Hambro

sedan 1926 årligen tillhört den delegation, som Norge sändt till församlingens session, och i denna sin egenskap av delegat har han varit i tillfälle att ingående följa församlingens arbetsmetoder och noggrant iakttaga det i många avseenden säregna parlamentariska maskineri, genom vilket den fungerar. En redogörelse för och en kritisk granskning av denna sida av folkförbundet är så mycket värdefullare, som den är ytterst sparsamt behandlad i tidigare nordiska arbeten om Nationernas förbund.

Att paktens är både ofullständig och bristfällig som grundlag för en internationell organisation ligger i öppen dag och något annat har väl heller aldrig hävdats. I sin redogörelse för förbundets ekonomi tar Hambro upp ett eklatant exempel på den konstitutionella orimlighet, som stundom blir en följd av paktens bestämmelser. Enligt art. 1 kan ingen stat vinna utträde ur förbundet med mindre att den uppfyllt alla sina förpliktelser som förbundsmedlem och till dessa hör även inbetalandet av dess andel i förbundets utgifter. För närvarande är det många stater, som icke fullgjort sina inbetalningar och som på grund härav häfta i stor skuld till folkförbundet utan att förbundet har några maktmedel att använda för att indriva fordringarna. Dessa stater ha samma rätt som de andra att delta i församlingens överläggningar och beslut och sålunda även i budgetbehandlingen. Då det för budgetens antagande liksom för de flesta andra beslut fordras enhällighet, kan det — för att driva saken till sin spets — tänkas, att en icke betalande stat röstar emot budgeten och sålunda omöjliggör förbundets fortsatta verksamhet. Att detta är en fullständig orimlighet säger sig självt.

Det torde få betraktas som i hög grad betänkligt, att församlingen vid upprepade tillfällen kränkt de konstitutionella bestämmelser, som återfinnas i paktens. Sådana överträdelser kunna få allvarsamma följder och de bidraga naturligtvis att öka en redan förut betydande konstitutionell förvirring. Hambro ger ett exempel på en dylik överträdelse från församlingens sida, som han hämtat från dess sista session i september förra året. Olagligheten ägde rum i samband med inväljandet av Mexiko i förbundet. Som bekant stadgas i paktens art. 1 bl. a. att en stat kan upptagas som medlem av förbundet blott under förutsättning, att den ger effektiva garantier för sin uppriktiga vilja att iakttaga sina internationella förpliktelser. Nu blev Mexiko valt till förbundsmedlem utan att ha behövt lämna några som helst garantier, varför man kan konstatera en uppenbar överträdelse av ovannämnda bestämmelse. Hambro beklagar för övrigt den överrumplingsmetod, som vid detta tillfälle användes av presidenten och presidiet gentemot församlingen, och understryker de betänkliga följderna, om även i fortsättningen nya förbundsmedlemmar skulle inväljas på ett sådant sätt.

Författaren ger ett annat belysande exempel från församlingens sista session på ett ur konstitutionell synpunkt betänkligt förfarings-sätt. När man i tredje kommissionen diskuterade de nordiska län-

dernas och Hollands förslag om ett moratorium i alla rustningar tills nedrustningskonferensen sammanträtt, föreslogs av en av de permanenta rådsmakterna, att de utanför förbundet stående staterna: Förenta staterna, Ryssland och Turkiet skulle inbjudas att delta i kommissionens behandling av denna sak. Utan att framlägga saken för församlingen utsände presidiet därefter sådan inbjudan, ehuru det icke på något sätt är bemyndigat att vidtaga en så betydelsefull åtgärd på egen hand.

Bristen på fasta parlamentariska regler, som ständigt kommer till synes i församlingens arbeten, tycks vara alldeles särskilt framträdande i dess presidium, där enligt Hambro frågorna behandlas med en formlöshet, som skulle vara otänkbar annorstädes. Men även ur en annan synpunkt är tillståndet i presidiet förvirrat. Det består, som känt, av församlingens president och 6 vice presidenter samt av de 6 kommissionernas presidenter och har ett icke obetydligt inflytande. Församlingens president och vice president äro personligt valda och det är tradition att till de sistnämnda utse den främsta representanten för var och en av de fem stormakterna — vanligtvis blir det deras utrikesministrar — samt en representant från någon av de mindre staterna. Dessa utrikesministrar stanna ju i allmänhet endast några dagar i Genève, och fastän de äro personligt valda som vice presidenter, låta de sig sedan representeras i presidiet av någon annan medlem av delegationen eller till och med av en medföljande funktionär från vederhörande lands utrikesdepartement. Mot detta oeffterrättliga förhållande riktar Hambro en skarp kritik och anser det säkert, att om en småstat, som hade fått en representant vald till vice president, tillåte sig göra det samma, skulle tilltaget ögonblickligen bli föremål för allvarliga anmärkningar.

Författaren går även in på de kända missförhållanden, som vidlåda valen av icke permanenta rådsmedlemmar och av domare i Haagdomstolen, och efterlyser ett tillfredsställande förfaringssätt vid valet av kommissionspresidenterna. Åtskilliga andra frågor diskuteras i dessa kapitel och man får många belägg på den tekniskt-parlamentariska och konstitutionella oreda och formlöshet, som råder inom församlingen. Man vill instämma med författaren, när han säger, att det är först och främst genom en fast byggnad av organisationen och genom skapandet av säkra och klara parlamentariska regler som Nationernas förbund kan bli ett mer betydande politiskt maktorgan än det faktiskt nu kan sägas vara.

Som förhållandena för närvarande äro, kan en utveckling i den riktningen endast ske oändligt långsamt. Samtidigt som de permanenta rådsmakterna, när det för dem är politiskt önskligt, utan större ömsinhet kränka den konstitution, som finns, söka de till det yttersta hindra genomförandet av reformer med syfte att göra ett slut på spelet bakom kulisserna och ett vidare utnyttjande av egenmäktigt tillägnade privilegier.

Stortingspresident Hambros bok är värd uppmärksamhet. Den är populärt hållen, lättillgänglig och väl skriven samt ger även åt den vetenskapligt intresserade åtskilligt av värde. Med största intresse följer man framställningen, som är genomsyrad av en sund kritik gentemot Folkförbundet, men i syfte icke att stjälpa utan att hjälpa.

Ragnvald Lundström.

---

KARL HAUSHOFER: *Jenseits der Grossmächte*. Ergänzungsband zur Neubearbeitung der Grossmächte von Rudolf Kjellén unter Mitwirkung von W. Geisler, A. Grabowsky, H. Lautensach, F. Leyden, G. C. von Loesch, O. Maull, E. Obst, H. Oehler, H. Schrepfer, H. Staude, K. Trampler und L. van Vuuren. Mit hundert Kartenskizzen und grafischen Darstellungen. Leipzig und Berlin 1932. 520 sid. Verlag von B. G. Teubner.

Det är med stora förväntningar, som man tager del av det cirka fem hundra sidor digra arbete, som under Münchenprofessorn Karl Haushofers redaktion velat bli en fortsättning av Rudolf Kjelléns berömda verk om stormakterna. Innehållsförteckningen stegrar intresset. I Haushofers inledande uppsats klargöres problemets innebörd, så följer ett kapitel om de, för att använda Kjelléns uttryck, »avdankade stormakterna» Spanien och Portugal samt det latinska Amerikas många stater. Den nordisk-baltiska statsgruppen ägnas ett kapitel, Nederländerna och Belgien med deras kolonialvälden få var sitt. Så kommer Schweiz, följt av Östeuropa med Donaubäckenet och Grekland med dess aspirationer på ett circummarint välde kring Egeiska havet. Asiens olika regioner behandlas i flera kapitel, i vilka Främre Orienten, Indien, Östasien och randzonen mellan de brittiska och ryska intressesfärerna få utgöra den geografiska indelningsgrunden. Australien med Nya Zeeland behandlas i en särskild uppsats, och även Afrika ägnas en jämförelsevis ingående framställning. I arbetets senare del göras de olika panidéerna: Paneuropa, Panasien, Panamerika, olika Panpacificidéer och Nationernas förbund med dess hela vår planet omspannande rättsorganisation till föremål för olika studier.

Det imponerande intrycket av innehållsförteckningen förflyktigas emellertid till stor del, när man stiftar närmare bekantskap med det sätt, på vilket de olika uppgifterna utförts. Man torde först och främst kunna ifrågasätta, huruvida det kjellénska systemet tillämpats i sin fulla utsträckning. Haushofers inledning, som i sin stil utmärker sig för äkta tysk tyngd och omständlighet, ger i själva verket ganska litet. Det är framför allt den geopolitiska tanken hos Kjellén, som tagits upp och i viss mån fullföljts. Men som lärofadern själv med skärpa framhållit är denna metod endast en del

av statsvetenskapen, sådan han fattade den. Rasfaktorernas betydelse för statens karaktär och utveckling, de ekonomiska organisationsformerna, den historiska utvecklingen och till slut den rent statsrättsliga sidan av staten måste i lika hög grad komma till sin rätt. Hos det stora flertalet författare i Haushofers samlingsverk dominerar emellertid helt den geografiska synpunkten, och de övriga få lätt karaktären av för framställningen sekundära faktorer. De olika skildringarna få under sådana omständigheter ofta karaktären av ren politisk geografi. Det torde också vara problematiskt, huruvida några andra synpunkter i nämnvärd grad kunna anläggas vid behandlingen av en sådan politisk region som den afrikanska kontinenten. Lautensach's skildring av Spanien och Portugal utgör det kanske starkaste försöket att låta de skilda faktorerna i lika mån framträda, men försöket övertygar knappast om metodens genomförbarhet. Det kräves en enorm fackbildning på olika områden för att kunna behärska så vitt skilda ting som Spaniens näringsliv i våra dagar, det spanska folkets rasbiologiska sammansättning, den pyreneiska halvöns topografi, spanskt folkpsyke och spansk historia för att ur dessa olika synpunkter kristallisera ut en hållbar bild av den spanska staten. Lautensach har i varje fall icke lyckats. Hans framställning kommer läsaren att tänka på Nordisk Familjebok. Den historiska framställningen är kortfattad och försedd med viktigare data, precis som det skall vara i en encyklopedi, men att i ett stort snabbperspektiv söka fånga Spaniens historia, dess karakteristiska drag, dess ledmotiv under olika skeden och det därur framvuxna arv av historiska förutsättningar, som bildar det moderna Spaniens bakgrund, det har författaren knappast försökt sig på. Vid karakteristiken av det spanska folkets andliga kännetecken nöjer sig författaren med några ytterst schematiska påståenden, vilka i mycket liten utsträckning verifieras. Spansk konst och spansk litteratur, som härvidlag torde utgöra ypperliga dokument, lämnas helt ur räkningen. De olika partierna i framställningen sakna dessutom inre sammanhang, och vad de berörda faktorerna haft för betydelse för den spanska statens verksamhetsformer lämnas i stor utsträckning åt läsaren att avgöra.

I de följande kapitlen når man icke upp över denna nivå. Skandinavien behandlas av professor Schrepfer från Frankfurt am Main på ett elegant och intresseväckande sätt, men det hela har närmast karaktären av ett journalistiskt kåseri. Sverige karakteriseras som en aristokratisk nation i motsats till det demokratiska Norge, som på grund av denna sin väsensolikhet står i ett spänt förhållande till grannlandet. Sverige är nationellt degenererat, medan däremot Finland visat prov på handlingskraft och livsvilja, något som författaren bl. a. illustrerar med den »fascistisk-antikommunistiska» Lapporörelsen. Sveriges övergång till ett typiskt industriland omnämnes, men det oerhörda ekonomiska uppsving, som kännetecknat det sista årtiondet i svensk historia,

tycks författaren sväva i okunnighet om. De nordiska ländernas författningstv beröres mycket flyktigt, och den historiska bakgrunden förbigås med tystnad. Någon mera ingående skildring av de olika statsformernas rättsliga innehåll får man icke heller.

Det torde vara onödigt att fortsätta referaten. Av det redan anförda framgår, att någon vetenskaplighet kan Haushofers arbete icke göra anspråk på. Detta hindrar givetvis icke, att boken har sina förtjänster. Den innehåller flera intressanta synpunkter och uppfattningar. Så är exempelvis Trampler's studie över Östeuropas och Donaubäckenets politiska förhållanden rik på originella uppslag vid uppvisandet av det förvirrade kaos, som skapats av frederna efter världskriget. Spänningen mellan de med maktspråk uppdragna politiska gränserna, det skiftande och ofta av inre motsatförhållanden fyllda historiska förflutna, de ur det geografiska områdets beskaffenhet härflutna ekonomiska förutsättningarna och till slut de invecklade rasmotsättningarna få en ofta målände belysning, om än de specifikt tyska synpunkterna prononceras på ett för ett dylikt arbete väl polemiskt sätt. Som politisk uppslagsbok är arbetet förträffligt, och för journalister och politiskt intresserade kan det vara av stort värde. Man skulle närmast vilja jämföra det med Rütger Esséns politiska arbeten, även om det saknar dessas enhetlighet och originalitet och i motsats till Esséns böcker väcker misstro genom sina vetenskapliga aspirationer.

Om det föreliggande samlingsverket kommer läsaren att tvivla på det Kjellénska systemets möjlighet som vetenskaplig metod, innebär detta icke, att det ej vore möjligt i populärpolitiska framställningar. Den populära framställningens uppgift är ju en sammanfattning av de resultat, som den specialiserade forskningen på olika områden kommit fram till. Men den mångsidiga belysning av staten, varmed Kjellén ville nå fram till något av dess innersta väsen, kräver mera än ett hantverksmässigt konstaterande av olika fakta; den kräver en djupare intuition för sammanhängen i det politiska skeendet och en litterär gestaltningförmåga, som förmår konkretisera de abstrakta förbindelselinjerna mellan olika empiriskt fastställbara fenomen. Denna förmåga efterlyser man förgäves hos författarna i Haushofers samlingsverk. Kjellén drev sin uppfattning om staten som en organism därhän, att han kom att sätta likhetstecken mellan biologisk och kollektiv organism och i alla statens livsytringar ville se en motsvarighet till företeelser i biologiens värld. Hans lärjungar tyckas i stor utsträckning ha släppt denna åskådning och i stället koncentrerat sig på vad Kjellén kallade statens natursida. Genom denna ensidighet har det gamla systemet sprängts sönder, utan att något annat kommit i dess ställe. Någon verklig kritik av Kjelléns statslära har icke presterats, och något fullföljande av hans bärande tankar under uteslutande av det bisarra och verklighetsfrämmande kan man heller icke spåra. Den tro på det lagbundna i statslivet, som förledde Kjellén att åt statsvetenskapsmannen söka vindicera en profetians gåva, och som

förbisåg det irrationella i historien, den individuella personligheten, kunde lätt hamna i en materialistisk historieuppfattning. Man skulle kunna vänta, att den geopolitiska skolan i Tyskland fullföljt denna linje i Kjelléns tankegång, men icke heller här har föregångarens tankar dragits ut i sina konsekvenser. Trots sina många själv-motsägelser, sina oklara begrepp och sitt i vissa fall verklighets-främmande system står dock Rudolf Kjellén med sin glänsande stil, sin dramatiska gestaltningsförmåga och sin lyriska kraft högt över den lärjungaskara, som i Mellaneuropa sökt axla hans kapp.

Per Engdahl.

---

ELI F. HECKSCHER: *Merkantilismen*. Ett led i den ekonomiska politikens historia. Stockholm 1931. 427+362 sid.

Under de senaste åren har den ekonomiska forskningen i många avseenden fördjupat och utvidgat vår uppfattning om merkantilismen både som politisk riktning och ekonomisk doktrin. Här må t. ex. hänvisas till finnen J. V. Tallqvists intressanta studie »Merkantilistiska banksedelteorier» (1920; se Årg. 1920, s. 153—156). Heckschers undersökning om merkantilismen är ett standardverk omfattande närmare 800 sidor, där såväl den historiska som den ekonomiska forskningens hittills vunna resultat blivit samlade, omsorgsfullt sovrade och vidare utvecklade. Av bokens fem delar beröra de två första merkantilismens mål, de tvenne följande medlen till dessa mål; den sista delen behandlar merkantilismen som samhällsuppfattning. I det följande skola vi i korthet granska varje del för sig.

*Merkantilismen som enhetssystem.* Merkantilismen kämpade för den statliga enheten. Emot sig hade den den av statliga gränser obundna *universalismen*, företrädd av den katolska kyrkan och kejsardömet, *feodalismen*, högadelns fast organiserade välde, och *stadspolitiken*, som i Hansastäderna hade nått sin fullständigaste form. Utrymmet förbjuder oss att följa författarens ingående framställning av merkantilismens enhetsarbete inom det statliga förvaltningsmaskineriet, tull- och skatteväsendet, rättsväsendet, penningväsendet, mått- och viktsystemen, samt inom andra områden av samhällslivet. Men utan beaktande kunna vi icke förbigå den av författaren till besvarande uppställda frågan, i vilken mån merkantilismen lyckades i dessa sina strävanden. »Ut desint vires, tamen laudanda est voluntas» är det motto författaren uppställer för merkantilismens enhetsarbete, och i själva verket synas de merkantilistiska krafterna icke ha räckt till att förverkliga det ekonomiskt politiska programmet. Endast i England uppnåddes en nationell ekonomisk organisation. I Frankrike däremot, där feodalvä-



sendet visserligen upphörde och ett enhetligt penningssystem tidigt genomfördes, förblev skråväsendet underkastat lokala begränsningar på samma gång som mått och vikt, skatter och tullar föredde en i sin brokighet förvillande härva. Vad slutligen Tyskland beträffar, är det sant att den medeltida universalismen övervanns, men feodalismen och stadsmakten bevarade däremot ännu under nya tiden sin med statens enhet oförenliga särställning. Sålunda gavs det på 1700-talet i Bayern inom dess territorium närmare 500 tullstationer, av vilka största delen tillkommit först under nya tiden; och i Baden voro ännu 1810 i bruk 112 olika alnmått, 92 olika ytmått, 65 olika rymdmått, 163 olika fruktmått, 123 olika åm- och ämbarsmått, 63 olika dryckesmått och 80 olika pundvikter. Först en senare tid än merkantilismens fick i dessa länder se riksenheten förverkligad. Merkantilismen ur denna synpunkt, såsom ett enhetsystem, misslyckades till den grad, att läsaren icke kan värja sig för tanken, att den delvis är en abstraktion, ett av senare tiders forskare utvecklat begrepp, vilket för merkantilisterna själva var allt annat än ett tydligt uppfattat mål. Författaren själv säger t. ex. om den franska kungamakten, som längst utvecklat den merkantilistiska politiken, att den icke allenast bevarade den medeltida organisationen, utan utvidgade densamma och satte den i medelpunkten av sitt näringsystem. Förfarandet var sålunda konträrt motsatt det som enhetstanken skulle ha förutsett.

Låt oss i detta sammanhang ännu hänvisa till en utomordentligt intressant synpunkt, som prof. Heckscher framför. Varför var det England och icke Frankrike, som blev den senare industrialismens hemland, ehuru Colbert och många andra på allt sätt sökt sporra den franska industrien? Därför, svarar Heckscher, att den merkantilistiska politiken visade sig ödesdiger för Frankrike. Skråtvånget dödade företagarandan där och staten understödde lyxindustrier, såsom produktionen av fina gobelänger och sidentyger, avsedda att tillgodose överklassens behov. I England däremot kom företagarverksamheten tidigt i åtnjutande av en relativt stor frihet och dess utveckling tog en egen riktning med massbehovens tillfredsställande som mål. Den förra utvecklingstendensen avbröts av den franska revolutionen, den senare förde direkt in i nutiden.

*Merkantilismen som maktsystem.* Vid genomläsandet av denna del av Heckschers arbete fäster man sig särskilt vid den näringspolitiska bakgrund, mot vilken han betraktar merkantilismens strävan att öka statens makt utåt. Han anser nämligen densamma härleda sig ur det för tidevarvet utmärkande uppfattningssättet, att inrikeshandeln icke gav någon avkastning; nationens rikedom ansågs växa endast i den mån som man lyckades öka sin egen andel i den mellanfolkliga handeln. Detta var åter i många avseenden en fråga om makt. Med denna förklaring kommer författaren att opponera sig mot Sombarts uppfattning om merkantilisternas ekonomiska åskådning såsom dynamisk till sin karaktär.

*Merkantilismen som skyddssystem.* Härmed äro vi framme vid den merkantilistiskt ekonomiska teoriens centrala frågor. Man vore benägen att tro, att det för varje samhälle naturligaste vore en strävan att i utrikeshandeln byta sina varor så förmånligt som möjligt, d. v. s. mot en så riklig mängd varor som möjligt. En dylik »varukärlek» var även karakteristisk för medeltiden, men merkantilismen förde med sig en formlig »varuskräck», man eftersträfvade en möjligast stor utförsel gentemot en möjligast liten införsel (med frånseende av ädla metaller). Detta åskådningssätt grundade sig på vissa merkantilistiskt ekonomiska dogmer, såsom uppfattningen om inrikeshandelns ofruktbarhet, traktañ efter en talrik, flitig och anspråkslös befolkning samt den höga uppskattningen av de ädla metallernas värde. Den egentliga orsaken till förkastandet av den medeltida åskådningen finner författaren likväl i övergången från naturahushållning till penninghushållning. Så länge i stort sett vara byttes mot vara, hade det förefallit enfaldigt, om man för sina exporterade varor försökt erhålla ett så litet vederlag i varor som möjligt. Vid rådande penninghushållning blev varubytets ändamål ur producentens synpunkt erhållandet av penningar, icke varor, och då föreföllo de utländska varorna lätt endast såsom mindre önskvärda konkurrenter till de inhemska. Liberalismen lyckades visserligen senare tränga igenom det skal, varmed penningen dolde sakernas rätta sammanhang, men de protektionistiska tankegångarna dröjde likväl kvar som en gängse uppfattning hos de breda lagren.

*Merkantilismen som penningssystem.* Utrymmet medger icke en redogörelse för författarens djupgående analys av merkantilisternas syn på guld och penningen och av de faktorer som påverkat densamma. Här må endast anföras, att han anser den höga uppskattningen av de ädla metallernas värde, vid sidan av ett utvecklade ekonomiskt tänkande i allmänhet, främför allt bero på den protektionism, som ville undvika införseln av varor, samt på det för merkantilisterna utmärkande åskådningssättet, som i produktionen och icke i konsumtionen såg all ekonomisk verksamhets ändamål. Må det tillåtas att här fästa uppmärksamheten vid en omständighet, vilken enligt anmälarens åsikt torde vara av större betydelse än författaren är benägen att medgiva.

Vissa forskare ha försökt finna förklaringen till merkantilisternas »penningkärlek» i de under denna tidsperiod rådande historiska förhållandena och särskilt påpekat, att i de västerländska länderna naturahushållningen just då hade övergått eller höll på att övergå i penninghushållning, under det att kredithushållningen blott befann sig i sin början. Häremot anmärker Heckscher, att övergången till penninghushållning i själva verket redan skett, förrän merkantilismen framlades såsom en ekonomisk teori, och att hungern efter guld hade varit utmärkande även för äldre tider. Det förefaller dock som om författaren i denna fråga icke sagt den vetenskapliga forskningens sista ord. Han understryker ju själv, att det bristfälliga

sätt på vilket penningväsendet fungerade gav upphov till lokala penningkriser, vilka föranledde dem som blivit lidande att vinnlägga sig om anskaffandet av tillräckligt med omloppsmedel. Likaså förefaller det naturligt, att man överhuvudtaget kom att fästa stort avseende vid guld och penninganskaffning under en tid, då sedel-hushållningen och bankverksamheten ännu befann sig på ett mycket outvecklat stadium. Känt är ju även, att då förhållandena förändrades och tanken på införandet av pappersmynt under de sista åren av 1600-talet vann stort understöd i England, fick den merkantilistiska handelsbalansteorien därmed ett slag, från vilket den icke mera återhämtade sig. Å andra sidan kunde man hänvisa till vissa företeelser under allra senaste tid, som, sedan det internationella kredit-systemet begynt falla sönder, sett guldanhopningstendensen och den primitiva handelsbalansläran bryta fram på nytt.

Heckscher understryker i sin undersökning merkantilisternas lära om nyttan av höga priser, och enligt honom förde deras »dyrhetsevangelium» »de höga prisernas ideal till seger över hela linjen». Nyligen har den amerikanska nationalekonomen Jacob Viner kommit till en så gott som motsatt slutledning, ty han anmärker, att »there were very few price inflationists among the English mercantilists, and even the advocates of paper money did not want higher prices» (»English theories of foreign trade before Adam Smith», *The Journal of Political Economy* 1930, sid. 283). Denna skiljaktighet i åsikter beror kanske därpå, att Heckscher huvudsakligen begränsar sig till 1500- och 1600-talens litteratur, där det verkligen ofta med gillande talas om höga priser; men åtminstone de engelska författarna avsågo då egentligen endast jordräntan och ansågo ofta en allmän prisstegring uttryckligen skadlig. Å andra sidan begynte man på 1700-talet allt bestämdare hävda den uppfattningen, att alla priser borde hållas så låga som möjligt. Det är rent av tragikomiskt att följa 1730—50-talens engelska författare (t. ex. Barnard, »Richardson», Postlethwayt, Magens, Tucker, John Smith) i deras försök att på samma gång hålla fast såväl vid den gamla handelsbalansteorien som vid kvantitetsteorien genom att försöka finna något medel att hålla prisnivån nere trots förmånlig handelsbalans.

*Merkantilismen som samhällsuppfattning.* Merkantilismens allmänna tänkesätt hade mycket gemensamt med liberalismen, påpekar Heckscher, fastän nationalekonomien i allmänhet mera fäst uppmärksamheten vid motsättningarna hos dessa två näringspolitiska riktningar. Merkantilismen frångick medeltidens kanonistiska lära om det ekonomiska vinstbegärets och penningräntans förkastlighet, den bekämpade statens direkta företagareverksamhet och var ofta en till och med kraftfull förespråkare för liberala idéer i förhållande till tidigare rådande tänkesätt. Det som skilde merkantilismen från liberalismen var framför allt dess bristande humanitet och dess strävan att forma samhället efter sina ekonomiskt politiska läror.

Vi ha i det föregående varit i tillfälle att beröra endast några av de frågor som Heckscher behandlar i sitt verk. Det har därför varit omöjligt att giva en fyllig bild av arbetets ovanliga rikedom på tankar och uppslag. Då författarens framställningssätt därtill är klart och överskådligt, läser man boken med oförminskat intresse ända till sista sidan. Men till och med denna digra undersökning lämnar ännu många specialfrågor till framtida forskares besvarande. Det torde i synnerhet vara skäl att påpeka, att frågan om de merkantilistiska lärornas förfall och bortdöende fortfarande till stor del är outredd.

*Br. Suviranta.*

## Till red. insända skrifter.

- Aperçus Européens. Conférences organisées par la Société des Anciens Elèves et Elèves de l'École libre des Sciences politiques.* Paris 1931. Librairie Félix Alcan.
- Ekonomisk Tidskrift.* 1931. H. 3. Uppsala.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 24. Hfors 1932.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1932. Nr 1. Hfors 1932.
- Finsk Tidskrift för vittnerhet, vetenskap, konst och politik.* T. CXII. H. III—IV. Hfors 1932.
- Fontes Juris Gentium. Series A. Sectio 1. Tomus 2; Sectio 2. Tomus 1.* Berlin 1931. Carl Heymanns Verlag.
- Helsingfors stads statistik.* IV. Stadens tekniska verk. 1931. Av Styrelsen för Helsingfors stads tekniska verk. Hfors 1932.
- Industria.* Årg. XXVIII. Nr 7—11. Sthlm 1932.
- Institut International d'Agriculture, Rome. Revue Internationale d'Agriculture.* 1932. N:o 2—4. Rome 1932.
- Kommersiella Meddelanden.* Årg. 19. Nr 5—9. Sthlm 1932.
- League of Nations. Memorandum on Commercial Banks 1913—1929.* Genève 1931.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1931. H. 5 o. supplementhäfte. Gefle 1932.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Årg. XXVII. Nr 11—20. Hfors 1932.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1932. H. 1—2. Kbhvn.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1932. H. 2. Sthlm 1932.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1932. H. 2—3. Sthlm 1932.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget. Kvartalskrift.* 1932. Nr 2. Sthlm 1932.
- Social Tidskrift.* 1932. Nr 3—4. Hfors 1932.
- Sociala Meddelanden.* 1932. Nr 3—5. Sthlm 1932.
- Statistiska Meddelanden. Ser. A. Band IV; 8. Kyrkofullmäktigvalen år 1931.* Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1932.
- Statistisk Månadsskrift.* Årg. 27. Nr 2—3. Sthlm 1932.
- Sunt Förnuft.* Årg. XII. Nr 2—3. Sthlm 1932.
- Svensk Finanstidning.* Årg. X. Nr 25—34. Sthlm 1932.
- Svensk Juristtidning.* 1932. H. 2—3. Sthlm 1932.
- Svensk Tidskrift.* 1932. H. 2—3. Uppsala 1932.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1932. H. 2—3. Sthlm 1932.
- Sveriges officiella statistik. Industri.* 1930. Av Kommerskollegium. — Kooperativ verksamhet i Sverige, 1930. Av K. Socialstyrelsen. — Sjöfart, 1930. Av Kommerskollegium. — Sthlm 1932.
- Sveriges Riksbank 1931. Årsbok utarbetad av Riksbankens statistiska avdelning.* Sthlm 1932.
- Tiden.* 1932. Nr 4—5. Sthlm 1932.
- Tidsskrift for Retsvidenskap.* 1932. H. 1—2. Oslo 1932.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 35. Heft. 2. Jena 1932 (tr. Hamburg).
- Økonomi og Politik.* Politisk og økonomisk Oversigt over det sidste Kvartal. Aarg. 6. Nr. 1. Kbhvn 1932.
- ASCH, SYLVAIN, Monnaie et finances. Le rôle de la «Banque des Règlements Internationaux» après l'étalon or. Paris 1932. Librairie Félix Alcan.
- SCHÜLE, ADOLF, Das Problem der einseitigen Verfügung in der deutschen Reichsstaatsgerichtsbarkeit. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Herausgegeben vom Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Berlin. Heft 19). Berlin 1932. Carl Heymanns Verlag.
- STÄEL VON HOLSTEIN, LAGE, Tvistén om Grönland. Ett biläggningsförslag. Sthlm 1932.
- WILLEGREN, KARL, Finlands finansrätt. Hfors 1932. Söderström & C:o Förlagsaktiebolag.

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)	1.200.000 kronor

Den 1 januari 1931 utgjorde »Skånes»

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