

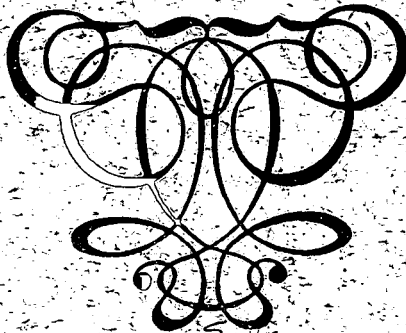
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Utrikesnämndens uppkomst och utformning; — Edvard Thermanius, Rikspartiorganisationernas uppgifter och verksamhet. — Översikter och meddelanden: Arets val till andra kammaren. Av Gösta Lindsög. — Mjökpropositionen och grundlagen. Parlamentarismens begrepp. Tyska författningsproblem. Av B. Hjelmqvist. — Uppgifter om statsrådsberedningen i pressen maj—juli 1840. Av Allan Ingelsson. — Ur Sveriges officiella statistik. Av S. D. Wicksell. — Litteraturgranskningar: Sune Norrman, Fattigvårdsprocessen. Anm. av C. A. Reuterskiöld. — Joseph Barthélémy, La crise de la démocratie contemporaine. Anm. av Per Engdahl. — Sven Tunberg, Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill Medeltidens slut. Anm. av Herbert Lundh.

ÅRG. 35

OKTOBER 1932

HÄFT. 4

LUND · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

**STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT** kommer att under nästkommande år liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämval 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, E. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalökonomi), 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 ca 75 öre pr ark.

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

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

Lund i december 1931.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

---

**Prenumeration å Statsvetenskaplig Tidskrift**  
kan fr. o. m. nästa år icke ske hos postverket, utan endast  
i bokhandeln eller direkt hos tidskriftens expedition.

---

# UTRIKESNÄMNDENS UPPKOMST OCH UTFORMNING

AV PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ, UPPSALA

Historiskt är utrikesnämnden att betrakta som det gamla hemliga utskottets efterföljare och ersättare, från vilken föregångare den tagit i arv betydligt mer än vad en yttre jämförelse mellan de båda institutens grundlagsstadgade ställning och organisation synes giva vid handen. Nämndens uppkomst och utformning kan därför inte förstås utan att man fasthåller dess nära historiska samband med hemliga utskottet. Vi få anledning i det följande att närmare uppmärksamma detta samband.

Men nämndens tillkomst bör ses även i ett annat sammanhang. Den ingick som led i ett stort reformprogram, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor, vilket program, med anledning av ett par i ämnet väckta motioner, först framlades som reservation av vänsterpartiernas representanter i konstitutionsutskottet 1916 och följande år, i form av ett utlåtande av utskottet självt. Programmet upptog flera punkter, vilka gingo ut på följande: medbeslutanderätt för riksdagen ifråga om krig och fred samt traktater med främmande makter, ökad granskningsrätt beträffande utrikesprotokoll, anordning av regelmässiga utrikespolitiska meddelanden till riksdagen samt slutligen hemliga utskottets ombildning till en fast institution. Bland dessa reformpunkter uppfattades den sista som den viktigaste. Det var ett slags stöd- och garantipunkt för hela programmet, och vid detta utformning i grundlag kom utrikesnämndens inrättande att få direkt betydelse för vissa av de övriga reformkravens genomförande. Det slutliga utarbetandet av hithörande grundlagsbestämmelser ägde rum, 1919 genom en av regeringen tillsatt parlamentarisk kommitté, vars förslag så gott som oförändrat s. å. upptogs i en kungl. proposition, som bifölls av riksdagen.

Det hade tidigare icke saknats förslag om ökning av riksdagens

makt på det utrikespolitiska området. Motioner i detta syfte hade vid olika tillfällen väckts alltsedan 1870-talet — de gällde dels rätten över krig och fred samt traktater, dels protokollsgranskningsrätten — men de hade gått förbi som föga uppmärksammade episoder i riksdagsarbetet och alltid blivit avslagna. Vad som till slut bragte reformkraven att mogna och hastigt, i betydligt utvidgad form till och med, föra dem igenom kan uttryckas i ett ord: världskriget. I Sverige liksom i flertalet europeiska stater, vilka direkt eller indirekt berördes av kriget, väckte erfarenheterna av detta till liv en rörelse, vilken som garanti mot regeringarnas bevisade eller befarade missbruk av deras makt över utrikespolitiken yrkade på ökat inflytande för folkrepresentationerna på detta område. Denna rörelse mot den diplomatiska sekretessen och för utrikespolitikens demokratisering, som slagorden ofta ljödo, framträdde i de olika länderna med mer eller mindre radikal målmedvetenhet, med mer eller mindre klart formade positiva krav. Men den växte under krigsåren alltmer i styrka och avsatte redan under denna tid på sina håll vissa praktiska resultat i form av provisoriska anordningar, avsedda att möjliggöra skärpt parlamentarisk kontroll av den utrikespolitiska ledningen. Sedermera tillkommo i detta syfte under åren närmast efter krigets slut flerstädes mer eller mindre genomgripande författningsändringar, oftast i samband med en mängd andra konstitutionella nydaningar, åsyftande en grundlig demokratisering av statsskicket.

I huvudsak samma förlopp hade reformrörelsen i Sverige, vars sammanhang med motsvarande strävanden i andra stater ej bör förbises. Till en viss grad ha väl förebilder utifrån också spelat en roll vid de svenska reformsträvandena. Men inte synnerligen mycket. Det förtjänar framhållas, att det utförliga program till närmare utrikespolitiskt samarbete emellan de båda statsmakterna, som på vänsterpartiernas initiativ framlades våren 1916, icke här något tidigare motstycke i de europeiska riksförsamlingarna. På det hela taget har det svenskt ursprung och vilar på inhemska förutsättningar. Ser man i dess helhet på det grundlagsförslag, som i anslutning till detta program framlades som kungl. proposition 1919 och samma år förklarades vilande, för att 1921 definitivt antagas, så torde det utan överdrift kunna betecknas som en av de, relativt sett,

mest målmedvetet genomförda och systematiskt bäst genomtänkta av efterkrigstidens många författningsreformer av detta slag.

Vill man fullt förstå den energi och konsekvens, varmed man i Sverige upptog tanken på vidgat parlamentariskt inflytande på utrikespolitiken, räcker det emellertid inte med en hänvisning endast till de mäktiga intrycken av världskrigets utrikespolitiska spänning. Hänsyn bör också, och säkerligen icke minst, tagas till det i hög grad spända inrikespolitiska läget. Det bör ihågkommas, att världskrigsåren i Sverige utgöra slutskedet i en alltifrån århundradets början långt utdragen författningsstrid, i vilken den allmänna rösträttens lagfästade och parlamentarismens genomförande äro de främsta stridsämnen. I denna kamp betydde den Hammarskjöldska ministären (1914—17) ett allvarligt bakslag för de demokratiska strävandena, en sista fullt medveten regress, kan det sägas, till forna tiders dualistiska styrelsesätt. Det är ganska förklarligt, om med den år från år allt mer skärpta motsats, som rådde mellan regeringen och riksdagen, enkannerligen vänstermajoriteten i andra kammaren, denna senare leddes in på tanken att söka inskränka regeringsmakten just på det område, utrikespolitiken, där dess rörelsefrihet av ålder varit störst och där självtillräckligheten hos den sittande ministären under de riskfyllda krigsåren kom att framstå i en särdeles bjärt dagar. Som vanligt under ett dualistiskt styrelsesätt inriktades oppositionens ansträngningar på att genom nya lagbud regelbinda regeringen och därigenom skapa juridiska garantier mot befarade maktmissbruk. Sålunda kom sig, att under den sista »kungaregeringen» förbereddes den sista mera avsevärda landvinningen från kungamaktens grundlagsstadgade område till folkrepresentationens förmån.

Vad särskilt beträffar utrikesnämndens tillkomst har man icke minst anledning att uppmärksamma de politiska motsätserna under den Hammarskjöldska ministären. Det sätt, varpå denna ministär betjänade sig av det medel till utrikespolitisk kontakt mellan regering och riksdag, som grundlagen av gammalt anvisade, nämligen hemliga utskottet, väckte livligt missnöje från vänsterpartiernas sida. Utskottet var visserligen tillsatt första krigsåret men kom då endast till ringa användning, och följande år, 1915, tillkallades det överhuvud icke alls av regeringen. Och då utskottet 1916 åter tillsattes

för att sedermera — tack vare den anordning, som kallades riksdagens förpuppning — permanent bibehållas, gjorde regeringens under detta år visade njuget på meddelanden av verklig vikt och bristande benägenhet att etablera ett förtroendefullt samarbete med riksdagens deputerade, att kritiken snarast växte i styrka. Att den i mycket var berättigad kan ej heller förnekas.<sup>1</sup> Ur denna starkt kritiska inställning på vänsterhåll gentemot ministären Hammar-skjöld's behandling av hemliga utskottet föddes idén om utrikesnämnden. Då man fann, att utskottet i dess gamla skick icke erbjöd betryggande garantier — i varje fall icke mot en ovillig regering — för riksdagens medverkan vid utrikesfrågornas avgörande, återstod ingen annan lösning ur svårigheterna än en grundlig reformering av det gamla bristfälliga institutet eller i nödfall dess ersättande med ett nytt, mot ändamålet bättre svarande organ. Åtskilliga förslag förekommo i båda riktningarna, och ur dessa framgick sedermera nämnden som det slutliga resultatet.

\* \* \*

\*

Det har varit nödvändigt att till en början något belysa det allmänna konstitutionella sammanhang och den politiska miljö, varur förslagen om utrikesnämnden utgått. Då vi nu gå att studera dessa förslag och närmare följa nämndens tillkomsthistoria, kan det förtjäna förutskickas, att en historisk undersökning härvidlag verkligen har skäl för sig. Först och främst gäller här som annars — och måhända till och med i högre grad än vad annars vanligen plägar vara fallet — att ett grundlagsinstitut till syfte och byggnad svårigen kan fullt förstås utan en rätt ingående historik. En sådan historik, som ger inblick i grundlagsstiftarnas avsikter, får för utrikesnämndens vidkommande ökad betydelse även ur den synpunkten, att i detta fall andra kunskapskällor mer än eljest äro tillstängda. Sålunda kan man ju för kännedom om nämnden blott i viss begränsad mån hämta ledning av praxis, då denna endast högst

<sup>1</sup> I riksdagen framfördes ofta klagomål av oppositionen över regeringens bristande vilja att upprätthålla önskvärd kontakt med hemliga utskottet. Se särskilt diskussionerna härom under remissdebatten 1917. FK: 6, s. 2 ff.; AK: 6, s. 2 ff.

ofullständigt är bekant. Det torde också utan överdrift kunna sägas, att det rent utvecklingshistoriska problemet som sådant i här föreliggande speciella fall erbjuder ett stort intresse. Det är icke alltför vanligt, att man historiskt i detalj kan följa utformningen av våra grundlagsparagrafer. Så mycket större skäl att göra det i ett fall som detta, där det med gott utbyte verkligen går för sig. Som vi skola se, låta sig stadgandena om nämnden ända in i minsta enskildheter klarläggas till sitt ursprung. En historisk undersökning bör därför ur nu antydda olika synpunkter väl löna sig.

Till sitt första upphov kan utrikesnämnden, som redan antytts, ledas tillbaka till ett par utredningsmotioner 1916, båda härrörande från socialdemokratiskt håll, den ena och tidigast framlagda av Palmstierna,<sup>1</sup> den andra av Lindhagen.<sup>2</sup> Följande år väcktes ytterligare en motion från högerhåll, av Hildebrand.<sup>3</sup> Dessa tre motioner, vilka alla till sitt syfte typologiskt väsentligen skilja sig från det inom konstitutionsutskottet utarbetade utredningsprogrammet, förtjäna först att uppmärksammas.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Mot. n:r 53 i AK, som undertecknats även av Branting och Sandler. Enligt meddelande till förf. av frih. Palmstierna i brev 30/8 1919 är den helt utarbetad av den sistnämnde. Motionen upprepades med i huvudsak samma förslag 1917 (mot. n:r 411 i AK), men alternativt ansluter sig motionären här till utredningsprogrammet i KU 1916. — Redan 1915 hade av Molin i Dombäcksmark ett förslag väckts om hemliga utskottets avskaffande och inrättande i dess ställe av »ett nytt ständigt riksdagsutskott för utrikes ärenden, vilket utskott utom behandlingen av andra huvudtiteln även skulle ha befogenhet att taga del av den hemliga diplomatiens arbete samt däröver till riksdagen avgiva utlåtande ifråga om meddelande av ansvarsfrihet» — — — »Utskottet borde jämväl utrustas med befogenhet att utse särskilda delegerade att såväl under riksdagarna som å tid, då riksdagen ej är samlad, stå till Kungl. Maj:ts förfogande, för avgivande av yttranden vid utrikespolitiska avgöranden» (Mot. i AK n:r 203). Detta uppslag, som väsentligen skiljer sig från 1916 års motioner och för övrigt gick tämligen ouppmärksammat förbi, är knappast att räkna med i utrikesnämndens tillkomsthistoria.

<sup>2</sup> Mot. n:r 236 i AK. I något ändrad form upprepade L. sin motion 1917 (n:r 294 i AK, vartill motiveringen återfinnes i n:r 289). Även den senare motionen beaktas här nedan.

<sup>3</sup> Mot. n:r 454 i AK.

<sup>4</sup> Två likalydande liberala motioner frambruos 1917, n:r 409 i AK av Edén m. fl. och n:r 129 i FK av Kvarnzellius m. fl. Då dessa motioner grunda sig på och i allt väsentligt stämma överens med vänsterreservanternas utredningsförslag i KU 1916, hänvisas rörande deras innehåll till den nedan följande behandlingen av detta förslag. Tilläggas må, att enligt ovan n. 1 anförda brev skulle 1916 en motion »av enahanda riktning» som Palmstiernas i AK planerats av Mauritz Hellberg i FK.

Grundtanken i Palmstiernas förslag anges vara skapandet av säkra garantier för att riksdagen genom sina förtroendemän alltid skulle »äga kännedom om de aktuella utrikespolitiska spörsmålen och regeringens förestående behandling av viktiga ärenden av detta slag». Den utföres närmare på följande sätt. Ett särskilt utskott, kallat »utrikesutskottet», borde inrättas, vilket i likhet med övriga ständiga utskott skulle väljas varje år och sålunda för sitt tillsättande göras oberoende av konungens begäran. Till detta utskott hade regeringen att vända sig rörande alla sådana frågor, vilka förut fallit under hemliga utskottets behandling. Det nya utrikesutskottet skulle emellertid ej endast ha till uppgift att mottaga de sekreta framställningar Kungl. Maj:t behagade göra och däröver avgiva yttranden. Det tilldelas vidsträckta självständiga befogenheter. Sålunda borde det »på eget initiativ» kunna infordra alla handlingar och i övrigt inhämta upplysningar och utredningar, som det ansåge önskvärda för kännedomen om våra utrikespolitiska förhållanden och för dess verksamhet befunnes nödvändiga. I regeringens hand borde dock ligga rätt att av utskottets medlemmar kräva tystnadsplikt ifråga om allt sådant material, som antingen på grund av överenskommelse med främmande makt eller emedan det låge i rikets intresse, att det icke yppades, borde hemlighållas. Utskottets självständiga ställning i förhållande till regeringen framgår vidare därav, att det förutsättes rätt för detsamma »att hos Kungl. Maj:t direkt göra framställningar och begära förslag rörande spörsmål, vilka angå våra utrikespolitiska förhållanden och som icke äro av sådan beskaffenhet, att de med fördel kunna offentligen debatteras».

Utrikesutskottet skulle emellertid icke blott i förhållande till regeringen utan även i förhållande till riksdagen komma att intaga en annan ställning än hemliga utskottet. Det skulle nämligen äga mottaga till behandling alla regeringspropositioner och i kamrarna väckta motioner i hithörande ämnen samt däröver i vanlig ordning avgiva utlåtande. Det skulle också själv erhålla motionsrätt till riksdagen. Men om alltså det nya utskottet i dessa avseenden skulle komma att likställas med de ständiga utskotten, skulle det ytterligare erhålla en befogenhet, som var ägnad att markera dess särställning inom det svenska utskottsväsendet. Det vorö nämligen önskvärt, att det när som helst kunde träda i funktion. För att nå



detta önskemål tänker sig motionären tvenne utvägar: antingen stadgande av sådan ajourneringsrätt för riksdagen, att den lätt kunde sammanträda, eller rätt för utskottet att sammanträda även då riksdagen ej vore samlad. Det bästa anser han dock sannolikt vara att begagna båda dessa utvägar, dels emedan det under alla omständigheter kunde vara behöfligt att i vissa kritiska tider inkalla riksdagen, dels emedan det vore fördelaktigt att när som helst kunna sammankalla utskottet, även i fall, då en så stor apparat som riksdagens inkallande icke kunde anses nödvändig. Denna tanke att göra utskottet till en permanent institution följer tydligtvis som en konsekvens av dess uppgift att vara ett utrikespolitiskt kontrollorgan, vars verksamhet ju måste kunna påkallas när helst viktiga avgöranden vore förestående, alltså även när sådana inträffade mellan de ordinarie riksdagstiderna.

Lindhagen ansluter sig till tanken att avskaffa hemliga utskottet, vilket han betraktar såsom ett »rudiment i författningen», såsom ett sannskyldigt uttryck »för riksdagens omyndighetsförklaring i utrikesangelägenheter», och föreslår dess ersättande med ett permanent »riksdagens utrikespolitiska utskott», vilket skulle erhålla »förhandlingsrätt med regeringen». Det förtjänar observeras, att förslaget icke framställes utan en viss tvekan. Särskilt anser motionären, att invändningar kunna resas mot utskottets egenskap av permanent institution, varigenom det tidvis skulle fungera »befriat från den välbehöfliga närvaron av själva representationen» och följaktligen på ett betänkligt sätt komma att isoleras från sin principal. Då det tillika, efter vad i Palmstiernas motion förutsattes, skulle komma att vara sammansatt av »den högsta riksdagsfunktionärens», d. v. s. partiernas ledande män, skulle det i sin isolerade ställning kunna urarta till en maktfaktor, vilken, »lika farlig som en enväldig regering», lätt kunde tänkas »gå sina egna vägar, ja kanske till och med förhandla med regeringen emot folkmeningen».

Av ett visst intresse är också den varning, som uttalas mot den allmänna benägenheten att i inrättandet av detta utskott se den väsentliga insatsen med den allmänt påyrkade parlamentariska kontrollen över utrikesärendenas handläggning, enär härigenom det grundläggande kravet på parlamentets egen beslutanderätt i dessa frågor lätteligen kunde bortskymmas. Då emellertid konstitueran-

det av ett dylikt utskott trots allt måste betecknas som ett bestämt framsteg, blir den förnämsta angelägenheten för motionären att se till, att den tillbörliga kontakten mellan detsamma och riksdagen upprätthålles. I detta syfte vill han inskränka sekretessen till det minsta möjliga, för att inte säga avskaffa den helt och hållet. Åtminstone tyder ett uttalande i 1917 års motion: »Något hemligt utskott får det icke heller vara, och stor omsorg bör nedläggas på att det ej isolerar sig från de övriga representanterna», på en dylik avsikt.<sup>1</sup>

För att förhindra uppkomsten av klickvälde vill motionären vidare (i nyssnämnda motion) göra utskottet så stort, att det verkligen kan sägas avspegla alla politiska strömningar inom representationen, vilken strävan kan antagas åtminstone i någon mån ha blivit påverkad av omsorgen att tillgodose det nya — vänstersocialistiska — partis intresse, till vilket motionären nu närmast var ansluten. Utskottet föreslås bestå av 24 medlemmar och lika många suppleanter. Sannolikt förutsättas dessa senare ha rätt att närvara vid utskottets förhandlingar på samma sätt som är vanligt inom andra utskott. Vilka dess befogenheter och verksamhetsformer i övrigt skulle vara utföres icke närmare. Tydligt är emellertid, att motionären, liksom Palmstierna, tänkt sig den nya institutionen som ett verkligt utrikesutskott, vars icke minst viktiga uppgift skulle vara att tjänstgöra som ett förberedande organ åt riksdagen.

Det utrikesutskott, som förordas i Hildebrands motion och som även här förutsättes bestå av »partiernas ledande män», framställs av motionären i allmänhet såsom »ett ständigt utskott, ehuru av annan karaktär än de övriga». Från den i föregående motioner föreslagna typen skiljer det sig först och främst därigenom, att det skulle fungera endast då riksdag är samlad. Medgivandet av dess permanens betecknas som principiellt betänkligt, varför det bestämt avrådes. Om så behövdes, stode den utvägen alltid öppen för konungen att mellan riksdagarna rådföra sig med kamrarnas förre talmän och partiernas ledare. Beträffande utskottets verksamhets-

<sup>1</sup> Det talas även här (mot. 289, s. 4) om »instruktioner» från parlamentet såsom vägledande för utskottets personliga förhandlingar med regeringen, varjämte betonas såsom det ur demokratisk synpunkt önskligaste, att regering och parlament träda i omedelbar förhandling med varandra.

former är den Hildebrandska motionen betydligt utförligare än de nyssnämnda, på samma gång som dess tendens i detta avseende synes något mera restriktiv. Utskottsarbetet tänkes tydligen i regel försiggå under en omedelbar ledning av och i samråd med regeringen. Vid riksdagens början och slut samt även däremellan, när så erfordrades, skulle utrikesministern inför utskottet lämna en exposé över det utrikespolitiska läget. Konungen skulle kunna närvara vid överläggningarna, likaså (utom utrikesministern) statsministern eller annan statsrådsledamot, som konungen därom anmodade. Hemstäl-landen från utskottets sida om meddelanden i viss uppgiven fråga skulle regeringen vara skyldig att alltid uppfylla, för så vitt icke avgörande diskretionära skäl till avslag föreläge, vilka skäl i så fall skulle delgivas utskottet. Den viktiga frågan om utskottet skulle komma att taga befattning med propositioner och motioner lämnar motionären öppen för en blivande utredning, under uttalanden likväl av den meningen, att så borde ske i minsta möjliga omfattning.

Det egentligen nya positiva inslaget i Hildebrands motion utgöres emellertid av det här förekommande projektet att överflytta granskningen av statsrådsprotokoll i utrikesfrågor från konstitutionsutskottet till utrikesutskottet.<sup>1</sup> Såsom bundet av tystnadsplikt beträffande de frågor, vilka böra hemliga hållas, skulle utrikesutskottet kunna få del av alla sådana protokoll, varvid det undantaget dock tänkes möjligen kunna ifrågakomma, att särskilt hemligt protokoll för viss tid skulle kunna tillbakahållas för att sedermera (då diskretionshänsynen det tilläte) företes. Trots de svårigheter, som skulle kunna uppstå genom ett undandragande från konstitutionsutskottets granskning av vissa protokoll, vilka genom där behandlade frågor ofta kunde stå i ett nära samband med andra statsrådsprotokoll, anser motionären principiellt nödvändigt, att den riksdagsdelegation, med vilken regeringen här att samråda i utrikesangelägenheter, även bör äga rätten att granska utrikesprotokollen. Det skulle eljest »kunna inträffa, att utrikesutskottet under en riksdag fullständigt gillat viss utrikespolitisk åtgärd, men att under nästa

<sup>1</sup> Detta projekt har en, om också mycket avlägsen likhet med ett 1895 framställt förslag om inrättande av ett ständigt utskott, som skulle övertaga hela protokollgranskningen och tillika få sig förelagda alla av konungen avslutade överenskommelser med främmande makter (motion i AK 1895, nr 157, av Ljungman).

riksdag konstitutionsutskottet av bristande kännedom om det verkliga läget och de bestämmande skälen till åtgärden ansåge den vara av beskaffenhet att föranleda anmärkning». Motionären tänker sig för övrigt, att i erforderligt fall ett visst samarbete mellan utrikes- och konstitutionsutskotten skulle kunna anordnas på det sättet, att ett par av det förra utskottets medlemmar skulle äga närvara vid det senares granskning av sådana statsrådsprotokoll, där utrikesfrågor i vidsträckt mening avhandlades, utan att protokollen vore egentliga utrikesprotokoll.

Det ligger i de ovan berörda motionernas natur av utredningsförslag, att tankegången icke är närmare utförd och att de därför i mer eller mindre grad lida av en viss oklarhet. Konturlös är i synnerhet Lindhagens motion. I en del nog så viktiga stycken avvika de från varandra, men i huvudsyftningen överensstämna de: de förorda alla inrättandet av en riksdagsdelegation för utrikesfrågor, som trots vissa likheter med hemliga utskottet i det hela principiellt skiljer sig från detta.

Tydligast kommer denna tendens fram i Palmstiernas motion. Det utrikesutskott, som här förordas, skulle visserligen övertaga hemliga utskottets uppgift att kommunicera med regeringen, vilket för övrigt tänkes ske i friare former än förut, men därjämte skulle det i vanlig ordning tjänstgöra som beredande organ åt riksdagen. Denna skulle därigenom erhålla ett nytt ständigt utskott för utrikesfrågor och på samma gång bibehålla möjligheten att genom detta organ upprätthålla förbindelse med regeringen och kontrollera dess utrikesledning. Till en viss grad närmar sig sålunda det nya organet den vanliga svenska utskottstypen. Men det är icke här, som dess egentliga förebild är att söka, utan på utländsk grund. Att motionären studerat utländska förhållanden framgår av den översikt över parlamentens ställning till utrikespolitiken i främmande länder, vilken meddelas såsom bilaga till motionen.<sup>1</sup> Närmast torde det vara det franska utrikesutskottet med dess dubbelställning av på samma gång med regeringen och parlamentet förhandlande organ, vilket tjänat som mönster för hans förslag, möjligen också till någon del

<sup>1</sup> Den av motionären givna översikten grundar sig på en engelsk utredning 1912, vilken i utdrag finnes avtryckt hos Ponsonby, *Democracy and diplomacy*, London 1915, s. 128 ff. Även Ponsonby's arbete citeras i nämnda översikt.

vissa reformuppslag, som kommit fram i det engelska parlamentet.<sup>1</sup> Samma »franska» utskottstyp kan i viss mån läsas ut ur Lindhagens motion. Hildebrand ställer sig visserligen något tveksam inför lämpligheten att låta utrikesutskottet bereda propositioner och motioner; men genom den protokollsgranskningsuppgift han tillägger detta utskott sätter även han det i en rapport med riksdagen, som principiellt avviker från hemliga utskottets ställning. I fråga om reglerandet av det med regeringen tillämnade samrådet synes Hildebrands motion visa större moderation och bära spår av närmare kännning med den för hemliga utskottet gällande eller, kanske rättare sagt, i praxis tillämpade ordningen än de två andra motionerna. I det hela representerar den emellertid genom sin kombination av ett sådant samråd med granskning av utrikesprotokollen en ny och självständig utskottstyp.

Det har sitt intresse att iakttaga dessa motionsledes framförda, på nya grunder byggda förslag, bland annat därför att de innehålla uppslag, som sedermera åter upptagits i den politiska diskussionen. I enskildheter, om också ej ifråga om den allmänna typologiska grundritningen, ha de satt vissa direkta spår i den blivande utrikesnämnden, vilka framdeles skola uppmärksammas. Givetvis ha de också övat en viss inverkan på det av den förenade vänstern inom konstitutionsutskottet 1916 och 1917 framlagda utredningsprogrammet,<sup>2</sup> vartill de givit första upphovet, även om denna inverkan endast gäller detaljerna. I det hela uppvisar nämligen ifrågavarande program ytterligare en ny, en tredje typ av den tilltänkta institutionen. Den utmärker sig i allmänhet genom klarare linjer och betydligt

<sup>1</sup> I ovan s. 289 n. 1 anförda brev har frih. Palmstierna om tillkomsten av sin motion meddelat följande: »Emellertid torde det närmast ha varit inblicken uti det franska parlamentets — särskilt deputeradekammarens utrikesutskotts — inflytelserika arbete och de strävanden, vilka i England framträdde med uti motionen delvis återgivna betänkanudet (bilagan), som gävo tankarna form här hemma. Alltså tillkom motionen delvis såsom en produkt av den s. k. ententeresan i november 1915.»

<sup>2</sup> Som nämnt tillkom detta program först i form av en reservation av vänsterns representanter i KU 1916 (utlåtande n:r 16). Denna reservation frambars sedan väsentligen oförändrad i två liberala massmotioner 1917 och accepterades nu, alltså på det hela taget i samma skick, av en majoritet i KU, som detta utlåtande (n:r 29). Programmet behandlas därför här som enhet med iakttagande av de få tillsatserna i 1917 års formulering.

närmare anslutning till den inhemska, historiskt givna förebilden än de båda föregående.

Ett grundläggande drag även för denna ur konstitutionsutskottets utredningsarbete framgångna typ är, att den tilltänkta riksdagsdelegationen skulle få en fast ställning såsom regelbundet tillsatt av riksdagen varje år. Vidare accepteras det bl. a. i Palmstiernas motion framställda förslaget, att den skulle få rätt att fungera mellan riksdagarna. Tillstyrkandet av denna anordning — som en viss motsvarighet härtill framhållas banko- och riksgäldsfullmäktige samt tryckfrihetskommittéer — anses göra det överflödigt att i det sammanhanget upptaga till omprövning den likaledes i nämnda motion framkastade, hela riksdagsskicket berörande frågan om riksdagens ajournering.

De nya av den samlade utskottsvänstern omfattade riktlinjerna komma emellertid till synes både i avseende på utrikesdelegationens arbetsuppgifter och verksamhetsformer. Även om denna delegation så tillvida skulle erhålla karaktären av ett ständigt utskott, som den skulle tillsättas varje riksdag, betonas, att den ej borde utvecklas till allmän likställighet med de ständiga riksdagsutskotten beträffande organisation och befogenheter. Sålunda avvisas bestämt tanken på, att den skulle taga befattning med propositioner och motioner i utrikesfrågor eller med granskning av statsrådsprotokoll i dessa ärenden. En sådan utveckling skulle nämligen icke blott ge upphov till svårslösliga spörsmål angående förhållandet till redan existerande utskott, utan även, vad som vore värre, ogynnsamt återverka på den karaktär av förbindelseled mellan riksdag och regering, som framför allt avsågs även med den nya institutionen.<sup>1</sup> Det starka betonandet av denna dess karaktär och uppmärksammandet av konsekvenserna härav utgör det definitiva vänsterprogrammets egentliga särmerke och visar dess fasthållande vid de historiska traditionerna från hemliga utskottet.

Själva det namn — »riksdagens förtroendenämnd» — som tilldelas den ifrågasatta utrikesdelegationen, markerar, att det ej gällde upp-

<sup>1</sup> »Överhuvud skulle det personliga samarbetet med medlemmar av regeringen», heter det i KU:s utlåtande 1917, »som är en huvudsaklig förutsättning för den ifrågasatta institutionen och som även utmärker de särskilda deputerades arbete under nuvarande ordning, vara oförenligt med de allmänna grunderna för våra riksdagsutskotts ställning.»

rättandet av ett utskott i vanlig mening utan en institution, vars huvuduppgift vore att förmedla ett nära samarbete mellan regering och riksdag. I vilka former detta samarbete skulle försiggå har ej i detalj angivits. Emellertid förutsättes tydligen, att nämnden liksom hemliga utskottet i sin verksamhet skulle stå i ständig personlig kontakt med medlemmar av regeringen, väl även arbeta under dennas ledning — huruvida konungen skulle äga närvara nämnes icke. Alla verkligt betydelsefulla utrikesärenden skulle delgivas nämnden, och det framhåves särskilt, att detta borde ske på ett så tidigt stadium av deras behandling, att samverkan mellan regering och nämnd kunde få inflytande på de mått och steg, den förra komme att besluta.

Härav framgår arten av den åsyftade samverkan eller det »samråd», som det med ett mera betecknande uttryck heter. Å ena sidan vill man skapa verkliga garantier för att regeringen icke, såsom erfarenheterna från hemliga utskottet visat, träffade viktiga avgöranden utan att därom underrätta riksdagens utsedda förtroendemän eller endast nöjde sig med att meddela dessa redan fullbordade fakta. Å andra sidan skulle, sedan den inom riksdagen rådande uppfattningen fått komma till tals, den slutliga avgöranderätten ligga i regeringens hand. Man är angelägen betona, »att detta samråd icke får fattas så, att nämnda förtroendemän skulle ingripa i detaljerna av utrikesförvaltningen, enär ett dylikt ingripande kunde leda till förfång för den koncentration och enhetlighet i ärendenas ledning», om vars nödvändighet man var övertygad.<sup>1</sup>

Vad beträffar förhållandet till riksdagen, är det uppenbart, att förtroendenämnden genom hela sin karaktär skulle komma att intaga en självständigare, mera fristående ställning än de motionsledes föreslagna utrikesutskotten. Den tänkes bibehållen vid ungefär samma begänsade medlemsantal som hemliga utskottet, det framhålls uttryckligen, att den borde utgöra en »mindre delegation», tydligen för att underlätta såväl den önskvärda diskretionen vid ärendenas behandling som formerna för samarbetet med regeringen.

<sup>1</sup> »Den inverkan på det utrikespolitiska området, varpå riksdagen kan göra berättigade anspråk», heter det vidare i detta sammanhang, »hör endast avse de verkligt betydelsefulla avgörandena, så mycket hellre som en institution av ifrågakörande art uppenbarligen skulle sakna förutsättningar för att kunna följa enskildheterna i det löpande arbetet inom utrikesstyrelsen.» KU:s utlåtanden 1917, n:r 29, s. 15.

Något understöd fann sålunda icke Lindhagens förslag att skapa en så stor församling som möjligt, vilken redan genom sin talrikhet skulle vara bättre skickad att upprätthålla den tillhöriga kontakten med riksdagen. Detta önskemål tillgodosågs däremot på ett annat sätt, genom införande av ett slags gradering i den nämndens medlemmar åliggande tysthetsplikten. En skillnad borde nämligen göras mellan sådana ärenden, där tystnadsplikten skulle vara fullständig och ovillkorlig, och sådana, i vilka medlemmarna bemyndigades att under vederbörliga garantier kommunicera med övriga ledamöter i riksdagen.<sup>1</sup> Genom en sådan kommunikation, som givetvis i varje särskilt fall skulle bero på regeringens avgörande, skulle riksdagen, om också icke på officiell väg, åtminstone till en del få möjlighet att följa nämndens arbete och denna sålunda bättre fylla sin uppgift att verka såsom förbindelseled mellan regering och folkrepresentation.

Grundlinjerna av det förslag till förtroendenämnd, som sålunda utformades av konstitutionsutskottet, kunna sammanfattas i följande huvudpunkter:

1:o. Nämnden skulle väljas vid varje riksdag med rätt att fungera mellan riksdagarna.

2:o. Nämnden skulle utgöra en mindre delegation av ungefär samma begränsning som hemliga utskottet.

3:o. Nämnden finge ej utvecklas till ett riksdagsutskott i vanlig mening, varför propositioner eller motioner i utrikesfrågor ej borde dit remitteras. Det personliga samarbetet med regeringen, vilket vore huvudförutsättningen för nämndens verksamhet, finge ej äventyras.

4:o. Regeringen skulle vara skyldig att samråda med nämnden vid viktigare utrikespolitiska avgöranden och detta på ett stadium, då ett dylikt samråd kunde hava någon inverkan på regeringens egna mått och steg. Samrådet finge likväl ej fattas så, att nämnden skulle ingripa i detaljerna av utrikesförvaltningen.

5:o. Nämnden skulle vara bunden av en betingad tystnadsplikt, som i vissa fall tillät kommunikation mellan nämndens medlemmar och andra riksdagsmän.

<sup>1</sup> Detta förslag är en tillsats i programmet 1917, hämtad från den liberala motionen s. å. Det kan observeras, att en liknande praxis — möjligen känd för förslagsställarna 1917 — vid olika tillfällen i äldre tid tillämpats i hemliga utskottet, t. ex. vid 1847--48 och 1853--54 års riksdagar.



En blick på dessa punkter bekräftar omedelbart, vad redan antytts, att konstitutionsutskottet i sitt förslag väsentligen skiljer sig från motionärerna och fullföljer en egen linje. Det avvisar bestämt utskottstypen vare sig av svenskt eller utländskt snitt och förordar en delegationstyp av rent rådpläggande art, en nämnd, som enbart äger kommunicera med regeringen. Principiellt utgår det, kan man också säga, från det gamla hemliga utskottet och vill ombilda detta, genom att föreslå en hel del viktiga garantibestämmelser, till en fast institution, som besitter alla förutsättningar att på ett förberedande stadium verkligen följa och öva inflytande på regeringens utrikespolitik. Samtidigt betonas, att härmed varken avses något ingripande i regeringsledningen eller något, åsidosättande av den diskretion, som oundgängligen kräves vid de utrikespolitiska ärendenas behandling.<sup>1</sup> Det är sålunda en historiskt betingad, med relativt små medel utförd, varsam men på samma gång effektiv reform, som åsyftas.

Partipolitiskt torde detta förslag närmast böra åsättas liberala etikett. Visserligen har den liberala ståndpunkten icke fått offentligt uttryck i någon motion 1916, varur man direkt kan lära känna den. Men man känner den socialdemokratiska ståndpunkten, sådan den på ett mycket representativt sätt framfördes i Palmstiernas motion. Delvis följdes ju denna motion av konstitutionsutskottet, men i viktiga partier sköts den åsido. Det är då högst troligt, att i det samarbete, som inom utskottet etablerades mellan dess liberala och socialdemokratiska medlemmar, de förra gripit in på ett avgörande sätt och satt sin prägel på det slutliga förslaget. Därpå tyder också det förhållandet, att de liberala ensamma 1917 motionsledes förde fram det året förut tillkomna gemensamma vänsterprogrammet. Det kan för övrigt på mycket goda grunder påstås, att konstitutions-

<sup>1</sup> Följande allmänna uttalande i 1916 års utskottsreservation tar tydligen i främsta rummet sikte på den föreslagna förtroendekommittén: »Principerna för en utveckling av samarbetet mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter böra också enligt utskottets uppfattning bli, att den koncentration under regeringens ledning och den diskretion vid ärendenas behandling, som på detta område alldeles särskilt äro av nöden, vederbörligen bibehållas, och att riksdagens medverkan tillkommer endast i den utsträckning och i de former, som erfordras för att folkrepresentationens uppfattning skall komma till sin rätt i viktiga avgöranden och därmed Sveriges utrikespolitik vinna styrkan av verkligt samförstånd mellan regering och riksdag.»

utskottets dåvarande ordförande, Nils Edén, tagit en synnerligen verksam del i dess utarbetande.<sup>1</sup> Det är detta programmatiskt uppställda utskottsprogram, som sedermera i det stora hela fick tjäna såsom grundval för utrikesnämndens definitiva utformning i 1919 års kommitté.<sup>2</sup>

Innan vi gå in på detta kommittéarbete, kan det vara skäl att något beakta de politiska förutsättningarna för en lösning av den av vänsterpartierna framförda reformfrågan.

Till en början voro dessa förutsättningar icke de bästa. Mot en enig vänster (liberala och socialdemokrater) för reformen stod en enig höger. Inom konstitutionsutskottet 1916 vägde partierna jämnt mot varandra. Genom lottens hjälp dikterade de tio högerledamöterna utskottets avstyrkande utlåtande. Inom riksdagen stod kammare mot kammare; genom den förstas avslag förföll frågan. Högerns avslagsskäl, sådana de sammanfattades i utskottsutlåtandet, gingo i huvudsak ut därpå, att genom den föreslagna nya ordningen för utrikesärendenas behandling — och därmed avsågs främst den tilltänkta permanenta utrikesdelegationen — skulle regeringens enhetliga ledning av dessa ärenden gå förlorad till obotlig skada för riket. Delad ledning skulle betyda delat ansvar, och följden skulle bli försvagad handlingskraft. En väg till farliga indiskretioner vore dessutom öppnad, som skulle komma att begagnas av främmande makters representanter, vilka med hjälp av medlemmar i den parlamentariska delegationen skulle söka att på annat sätt än genom direkt hänvändelse till regeringen inblanda sig i utrikesangelägenheternas skötsel. Det var modernt på den tiden — mera än nu — att gent emot demokratiska krav anföra frihetstiden som av-

<sup>1</sup> Reservationen i KU 1916 är skriven av Edén (enl. meddel. t. förf. av landsh. Edén).

<sup>2</sup> I själva verket hade man på liberalt håll tidigt tagit upp tanken att ombilda hemliga utskottet till en fast institution, och ett förslag härom, som i princip nära överensstämmer med det sedermera i KU utarbetade vänsterprogrammet, torde före 1916 års riksdag diskuterats inom ledande liberala kretsar. Förslaget, som ursprungligen härrörde från dåvarande ministern i Bern, Albert Ehrensverd, hade av denne redan framlagts för Staaff, som gillat det. En motion synes varit påtänkt 1916, men då en sådan icke kom till stånd, ha de liberala verkat för sina idéers genomförande i KU. Se nedan det i Bil. I avtryckta brevet från Ehrensverd till Schotte <sup>29</sup>/<sub>12</sub> 1915.

skräckande exempel, och utskottet försummade icke att uppdraga en varnande parallell mellan det nya utrikesutskottet och denna tids ryktbara sekreta utskott. För övrigt framhölls, att om reformer i riktning mot en mera parlamentarisk handläggning av utrikesärendena över huvud skulle komma ifråga, så borde sådana »framföras internationellt, d. v. s. i olika stater på en gång och framför allt taga sin början i de stater, som ifråga om krig och fred äro de ledande». När så icke skett, vore det skadligt för Sverige att begynna med förändringar. Det skulle därigenom endast komma i ett försämrat läge vid förhandlingar med främmande makter, vilka ägde en mera koncentrerad utrikesledning i regeringens hand. Slutligen anfördes ett skäl, som i dåvarande politiska situation säkerligen icke spelat minsta rollen. Ett bifall till den påyrkade begränsningen av regeringsmaktens myndighet i utrikesfrågorna skulle utåt uppfattas som ett bevis på misstro hos riksdagen till den sittande ministärens förmåga att utöva den befogenhet, den hittills ägt på detta område. Och till spridandet av en sådan uppfattning ville utskottet icke medverka.

Konstitutionsutskottets argument mot införande av ett utrikesutskott eller en förtroendenämnd — man skilde inte så noga på de olika förslagen ifråga — upprepades i det hela av motståndarna under kammardebatterna, ehuru här i än mer skärpt form. Livliga varningar sagnades sålunda icke för ett återupplivande av frihetstidens sekretissime beredningar, vilka nogsamt visat hur sådana hemliga utskott lätt bli till »kanaler för främmande intressen». Det nya utrikesorganet karakteriseras som en vid regeringens sida år ut och år in sittande samling av »permanenta politiska utrikeskontrollanter», vilka partifärgade och inbördes oeniga, därtill skäligen okunniga och påverkade av allehanda inflytelser, endast skulle bidra till att undergräva utrikesledningens kraft och fasthet. Vid det ordinarie utrikesdepartementets sida skulle till uppenbar fara komma att utbildas »något slags parlamentariskt utrikesdepartement».<sup>1</sup> Framför allt, betonade en talare, låge faran med det föreslagna utrikesutskottet däri, att regeringen skulle äga »icke blott rätt utan även *skyldighet* att samråda med detta utskott». Därigenom bleve det »icke regeringen, som bestämmer, hur långt representationen

<sup>1</sup> FK 1916: 68, s. 18 f. (Clason). Se för övrigt yttranden av Räf och Hildebrand. AK: 71, ss. 34 ff., 50 ff.

skall få vetskap och tillfälle till inblandning i utrikesförhållandena, utan det blir representationen eller, rättare sagt, partierna genom sina ledningar, som få bestämma, hur långt de vilja tvinga regeringen i detta avseende». Utskottet skulle enligt denne talare, i stället för ett enhetligt övervakande organ, bli en skadlig härd för parti-stridigheter, vilka på det utrikespolitiska området ständigt återspeglade de motsatser, som funnos utom landet, och han gav en hjärt skildring av det utländska mutsystem, som skulle kunna följa i släptåg.<sup>1</sup>

Att högerns kritik sköt betydligt över målet, ligger i öppen dag. I väsentliga delar var den på förhand redan bemött i vänsterns utskottsreservation,<sup>2</sup> ehuru framställningen i denna av de konservativa talarna vann föga beaktande under kammardebatterna. Av vänsterns talesmän betonades framför allt det positiva ändamålet med den föreslagna institutionen: åstadkommandet av ett fast och förtroendefullt samarbete i utrikesfrågorna mellan regering och riksdag under den förras ledning, ett mål, till vars uppnående man anknöt stora förhoppningar och vars betydelse man starkt framhävde.<sup>3</sup> Gent emot den framförda kritiken påpekades icke utan fog, att den tydligt uppenbarade sina överdrifter genom att i själva verket till god del drabba det sätt, varpå redan det gamla hemliga utskottet faktiskt användes. Anmärkningsvärt är för övrigt den oförbehållsamhet, varmed man från liberalt håll hävdade den nya förtroendekommitténs nära anknytning till detta utskott, varav den i grunden endast vore en följdriktig och av de givna erfarenheterna betingad utbyggnad. »Det är till historisk tradition», förklarade med rätta en talare från detta håll, »förslaget anknyter sig, då det vill bygga ut

<sup>1</sup> FK 1916: 68, s. 26 ff. (Thyrén). Det angrepp Thyrén riktade mot vänsterns reformförslag överträffade i skärpa de flesta högertalares. »Jag hör till dem», förklarade han, »som anse, att vänstern gjort mycken nytta, om icke annat så genom att skapa en annan höger, än den som eljest skulle funnits. Men varför skall partiet blamera sig med att för framtiden göra det till en huvudpunkt i sin politik att skapa ett sekret utskott för inblandning i den utrikespolitiska ledningen, och detta i tider, som, mänskligt att döma, komma att bli ofantligt mycket mer oföfyllda i utrikespolitiskt avseende än föregående århundrade och än vad vi varit vana vid.»

<sup>2</sup> Se ovan, s. 297 ff.

<sup>3</sup> Se särskilt anföranden av Edén (AK 1916: 71, s. 20 ff.) och v. Zweigbergk (FK: 68, s. 4 ff.).

och ge fastare former åt en inrättning, som icke är frihetstidens hemliga utskott utan 1809 års grundlagstiftares.»<sup>1</sup>

Även nästa riksdag, 1917, förföll reformfrågan, men den kom nu i ett annat läge. Icke så mycket därigenom, att vänstern i konstitutionsutskottet genom understöd av en reformvänlig högermedlem (Hildebrand) vann majoritet för sitt förslag, utan därigenom, att högern i gemen började visa positivt intresse för en reformering av hemliga utskottet, i det åtta av partiets utskottsmedlemmar i en kort reservation förordade utredning av frågan.<sup>2</sup> Reservationen var ytterst försiktigt avfattad, den strök framför allt under nödvändigheten att utfinna betryggande garantier för bevarande av regeringens ledning, men den förutsatte, om också ej utskottets permanens, i varje fall dess regelmässiga tillsättande varje riksdag. Som skäl för den begynnande svängningen i högerns uppfattning angavs, att frågan om närmare samverkan mellan regering och parlament numera, på ett helt annat sätt än förra året, tagits upp på dagordningen hos främmande makter, varför »den internationella risken» att taga upp den även i Sverige vore mindre påfallande.<sup>3</sup> Avgörande torde dock detta skäl icke ha varit. De reformansatser, som utomlands förekommit, voro, närmare besett, ännu varken så många eller märkliga: en viss ökning i det tyska s. k. huvudutskottets möjligheter att följa utrikespolitiken, större aktivitet hos det franska utrikesutskottet, inrättandet av ett norskt specialutskott för utrikesfrågor samt en viss allmän stegring inom en del stater i regeringarnas benägenhet att lämna direkta utrikespolitiska meddelanden till parlamenten.

Av större betydelse för högerns ändrade hållning synes ha varit en vaknande insikt dels om det relativt ofarliga att något förbättra och stärka hemliga utskottets ställning, dels om det verkligt nyttiga

<sup>1</sup> FK 1916: 68, s. 12 (Zweigbergk). En annan liberal talare, Hellberg, sammanfattade ganska riktigt reformens innebörd i följande ord: »Förhållandet är i själva verket det, att olikheten mellan det hemliga utskott, som för närvarande består, och det som vi föreslå, egentligen inte är någon annan, än att det föreslagna skulle komma att ersätta bristerna i det nu bestående» (ibid., s. 25).

<sup>2</sup> Utredningen skulle gälla frågan, »huruvida och på vad sätt, under bevarande av betryggande garantier för upprätthållande av utrikesärendenas enhetliga ledning och nödig sekretess därvid, ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska ärenden må kunna anordnas genom utveckling av de nuvarande särskilda deputerade till en vid varje riksdag fungerande institution». KU:s utlåtanden 1917, nr 29, s. 23.

<sup>3</sup> FK 1917: 53, s. 54 f. (Clason).

i en sådan åtgärd, för så vitt som den kunde förväntas befördra samförstånd i utrikespolitiska spörsmål mellan regeringen och de olika partierna i riksdagen. Principiellt hade höger och vänster, såsom också offentligen påpekades,<sup>1</sup> ganska betydligt närmat sig varandra i ståndpunkter, om också alltjämt så stora meningsskiljaktigheter i viktiga detaljfrågor förefunnos, att ett samstämmigt beslut av kamrarna var uteslutet.<sup>2</sup>

Riksdagsdebatterna 1916 och 1917 visa, hur farhågor och förhoppningar hos de motsatta lägren bröto sig mot varandra under de första åren av reformfrågans utveckling. De ha kanske mindre intresse för sin egen skull än som en egendomligt kontrasterande bakgrund till den verklighet, som inträdde, då frågan till slut löstes och den en gång så omstridda institutionen blev prövad i praktisk tillämpning. Det är numera tydligt, att denna i flera avseenden kommit att te sig mycket annorlunda än man till en början från olika håll föreställt sig.

Att lösningen skulle komma att dröja länge befarades av en talare i andra kammaren 1916, som inför högerens och första kammarens motstånd yttrade, att den kanske skulle kräva »en hel generation av strider». Han tillade emellertid: »Såvida icke världskriget för med sig en sådan opinionsyttring, att denna sopar bort möjligheten till motstånd både för första kamrarna och regeringarna i hela Europa och så även i vårt land.»<sup>3</sup> Den förutsägelse, som låg i dessa ord, slog bokstavligen in. Om det var erfarenheterna från världskrigets första år som fört fram reformönskemålen, så var det världskrigets efterverkningar, som hastigt bragte dem till uppfyllelse.

Då ministären Edén vid urtima riksdagen hösten 1918, under påtagligt intryck av världshändelserna, framlade sitt stora program till författningsrevision, ingick nämligen däri även ett påpekande, att tiden nu vore inne att förverkliga de förslag till ett närmare sam-

<sup>1</sup> FK 1917: 53, s. 60 (v. Zweigbergk).

<sup>2</sup> AK åntog utan debatt KU:s förslag, medan FK stannade för reservationen, vilken här tillstyrkts bl. a. av högerpartiets ledare, Trygger. Mot ett stadgande om hemliga utskottets permanens inlade denne en bestämd gensaga. »För min del har jag den uppfattningen», förklarade han, »att skulle en dylik deputation bliva permanent, kommer utrikespolitiken i själva verket att förflyttas från regeringen till ifrågavarande deputation.» FK 1917: 53, s. 64.

<sup>3</sup> AK 1916: 71, s. 30 (Lindhagen).

arbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiken, som de samverkande vänsterpartierna tidigare i oppositionsställning givit sin anslutning till. En utredning förebådades för ändamålet genom särskilt tillkallade sakkunniga, och som ledning för dessa hänvisades till de riktlinjer, vilka förelågo i konstitutionsutskottets utlåtande 1917.<sup>1</sup> I överensstämmelse härmed tillsattes kort därefter den kommitté, vars arbete betecknar det egentliga slutstadiet i den här ifrågasvarande grundlagsreformens tillkomsthistoria.<sup>2</sup> Av kommitténs enhälligt avgivna förslag<sup>3</sup> äro både den kungliga propositionen i ämnet 1919<sup>4</sup> och konstitutionsutskottets utlåtande med anledning därav<sup>5</sup> allt igenom ett eko. Endast ett mindre väsentligt tillägg gjordes av regeringen, och utan större motstånd antogs propositionen av båda kamrarna.

Det är tydligt, att de politiska förutsättningarna för frågans lösning nu högst väsentligen ändrat sig. Det framgår redan därav, att kommittén, som inneslöt ledande representanter för de tre stora riksdagspartierna, utan meningsskiljaktighet kunde avgiva ett förslag, som stämde fullt överens med den liberal-socialdemokratiska regeringens intentioner. Det var det gamla vänsterprogrammet i stort sett, som nu med högerns understöd fördes igenom. Orsaken till att första kammaren nu uppgav sitt tidigare motstånd är ej enbart att söka i den allmänna uppbrottsstämning, som vilade över kammarens högermajoritet under denna riksdag, då dagarna för dess maktställning voro räknade. Orsaken ligger utan tvivel djupare. Under de två åren sedan 1917, då partiet för övrigt redan befann sig på glid från sin förra non possumusståndpunkt, hade det kunnat inhämta ytterligare erfarenheter om hemliga utskottets nytta, vilka voro ägnade att demonstrera önskvärdheten av att detta utskott garanterades en fast ställning i riksdagslivet. Därtill kom, att partiet under denna tid befunnit sig i oppositionsställning, varigenom det praktiskt lärt

<sup>1</sup> Kungl. prop. vid urt. riksdagen 1918, n:r 34.

<sup>2</sup> Kommittén, som tillsattes <sup>31</sup>/<sub>12</sub> 1918, bestod av följande medlemmar: Marks von Würtemberg, ordf., Ramel och — som representanter för vårt och ett av de stora riksdagspartierna — Branting, Trygger och v. Zweighergk.

<sup>3</sup> Förslag till grundlagsändringar, åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet den 15 mars 1919 av därtill utsedda kommitterade, Sthlm 1919.

<sup>4</sup> Kungl. prop. n:r 346.

<sup>5</sup> KU:s utlåtanden 1919, n:r 34.

sig inse av vilken betydelse det kunde vara för minoriteten att genom en dylik institution äga möjlighet att på nära håll följa, eventuellt öva ett visst inflytande på en viktig gren av regeringspolitiken. Att dylika synpunkter influerat på högerpartiet kan tagas för givet, och icke minst på dess ledare i första kammaren, som genom att taga plats i 1919 års kommitté gav ett av de första mera uppmärksammade proven på den »intelligenta anpassning», som han vid ett senare tillfälle rekommenderade såsom den rätta hållningen inför demokratiens genombrott.

Allt motstånd var dock icke förstummat 1919. Det kom å ena sidan från en mindre grupp inom högern, som med fasthållande vid 1917 års utskottsreservation tillvitade partiets majoritet att nu utan fog överge sina förut intagna positioner och i nya variationer framförde de gamla avslagsskäl.<sup>1</sup> Å andra sidan kom opposition också från det längst till vänster stående partiet, vänstersocialisterna, vilka i anslutning till de kritiska synpunkter, som redan tidigare gjorts gällande av Lindhagen, framhöllo, att reformen gav alldeles för litet och att själva riksdagen, icke minst genom utrikesnämndens inskjutande som ett okontrollerat mellanled mellan regering och representation, skulle undanhållas allt verkligt inflytande på utrikespolitiken.<sup>2</sup> Argumenten voro emellertid från alla sidor uttömda, och den 1919 fortsatta diskussionen<sup>3</sup> ger knappast något nytt av intresse.

Resultatet av 1919 års kommittéarbete ifråga om hemliga utskottets ombildning blev en genomgripande och utförlig nyredaktion av hithörande grundlagsbestämmelser (RF § 54 och RO § 50). En redogörelse för dessa bestämmelser kan i detta samband lämnas åsido. Här intresserar oss närmast att se till hur kommittén gått tillväga vid deras utformning, särskilt hur den därvid betjänat sig av och till-

<sup>1</sup> Se framför allt reservationen till KUs utlåtande 1919, n:r 34, s. 20 ff., avgiven av K. J. Ekman, med iinstämmande av von Mentzer, Alexander Hamilton, Räf och Forssell. Huvudargumentet mot utrikesnämnden gick även här ut på, att den skulle skjuta undan det ansvariga statsrådet från ledningen. »Det intima samarbete med regeringen, som åsyftas», heter det bl. a., »skulle i själva verket utmynna uti, att vi i alla utrikesfrågor av någon större betydelse finge ett utvidgat statsråd, vars majoritet (= utrikesnämndens 16 ledamöter) dock vore i nämnda hänseenden fullkomligt oansvarigt.»

<sup>2</sup> Se motioner 1919, n:r 224 (av Lindhagen) och n:r 432 (av Vennerström).

<sup>3</sup> FK 1919: 50, s. 32 ff.; AK 1919: 65, s. 41 ff.



varatagit anvisningarna i de riksdagsförslag, för vilka i det föregående redovisats. Därigenom blir det oss också möjligt att slutligt fastställa beskaffenheten av det historiska samband, som existerar mellan det nya institutet, utrikesnämnden, och dess föregångare, hemliga utskottet.

Som ovan nämnts, hade kommittén fått sig anvisade såsom direktiv de programmatiska riktlinjer, vilka förelågo i konstitutionsutskottets utlåtande 1917. Programmet var sålunda i grunddragen på förhand klart, och kommitténs uppgift var egentligen att omsätta det i paragrafer.<sup>1</sup> Även med denna begränsning av uppdraget fanns emellertid, med hänsyn till de givna reformlinjernas obestämdhet i detaljerna, ganska stort spelrum för kommitténs fria verksamhet. Uteslutet var heller icke, att den i en del punkter, där så befanns önskvärt, kunde hämta ledning även från de motionsledes framkomna uppslagen.

För att få en samlad överblick av hur kommittén fullgjorde sitt uppdrag, lämnas nedan en sammanställning av å ena sidan de definitiva grundlagsbestämmelserna och å andra sidan de uttalanden och förslag i utskottsutlåtanden och motioner, vilka i mer eller mindre grad kunna anses svara mot de förra och därför vid en jämförelse här närmast komma i fråga. Genom en dylik jämförelse torde bäst och enklast framgå på vad sätt och i vad mån kommittén vid sitt arbete verkligen utgått från och tillägnat sig de tidigare anvisningar, som stått den till buds.<sup>2</sup>

#### *Regeringsformen § 54.*

Vid varje riksdag skola kamrarna utse en nämnd av sexton ledamöter att med Konungen, rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter.

#### *Tidigare riksdagsförslag.*

— — — »fordras uppenbarligen, att en dylik delegation blir regelmässigt tillsatt vid varje riksdag» — — — (KU 1917. Yrkande härom jämväl i alla motioner samt reservationen i KU 1917).

<sup>1</sup> I justitieministerns anförande till statsrådsprotokollet vid kommitténs tillsättning heter det uttryckligen: »Vad nu erfordras, lär icke vara omfattande historiska eller principiella undersökningar i ämnet. — — — Grunddragen av den erforderliga reformen äro — — — givna i konstitutionsutskottets utlåtande vid 1917 års riksdag. Det som nu är av nöden är ett i detalj utarbetat förslag till de författningsändringar, som erfordras.»

<sup>2</sup> För att göra jämförelsen överskådligare ha de ifrågavarande paragraferna här uppdelats i flera stycken än vad fallet är i den fastställda redaktionen.

Rådplägning med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet.

Då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas.

De beslut Konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådplägning med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde.

Ministern för utrikes ärendena skall i början av varje riksdag och sedermera så ofta omständigheterna det föranleda lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I fall, då Konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av

— — — »regeringen har icke blott rätt utan även skyldighet att samråda med densamma vid viktiga utrikespolitiska avgöranden» (KU 1917).

»Den inverkan på det utrikespolitiska området, varpå riksdagen kan göra berättigade anspråk, bör endast avse de verkligt betydelsefulla avgörandena» (KU 1917).

— — — »ett samråd innan avgörandena träffas, alltså på ett stadium, då ett dylikt samråd kan hava någon inverkan på regeringens egna viktiga mått och steg» (KU 1917).

»Utskottet bör — — — kunna infordra samtliga de handlingar det anser sig behöva och i övrigt kunna inhämta upplysningar och utredningar, som för dess verksamhet befinnas nödvändiga» (Palmstierna 1916).

»Vid riksdagens början och slut samt däremellan, när så erfordras, lämnar utrikesministern inför utskottet en exposé över det utrikespolitiska läget, varvid diskussion kan förekomma.» (Hildebrand 1917).

»En skillnad bör — — — kunna göras mellan sådana ärenden, där tystnadsplikten är fullständig och ovillkorlig, och sådana, i vilka de nämnda förtroendemännen bemyndigas att, under vederbörliga garantier, kommunicera med övriga leda-

nöden, vare ledamöterna därtill förbundna. Ledamot skall första gången han deltagar i sammanträde avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

#### *Riksdagsordningen § 50.*

Den i 54 § regeringsformen omförmälda utrikesnämnd skall bestå av åtta ledamöter från vardera kammaren. De skola inom sex dagar efter riksdagens öppnande väljas på sätt om val till utskott är stadgat.

Sedan valet ägt rum, skall vardera kammaren i samma ordning utse åtta suppleanter.

Ledamot utövar sin befattning till dess nytt val förrättas vid nästa riksdag, dock att ledamot, som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd, ej vidare skall anses tillhöra nämnden.

Förordnar Konungen om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, behålle utan hinder därav nämndens ledamöter sina befattningar.

Suppleant må ej inträda som ledamot i annat fall än då ledighet i nämnden inträffat. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan

möter i riksdagen. Om, såsom självfallet bör bliva förhållandet, det överlämnas åt regeringen att avgöra, i vilka fall sådan kommunikation må kunna ske, torde härav icke vara att befara några olägenheter» (KU 1917).

#### *Tidigare riksdagsförslag.*

— — — »nödvändigt att riksdagen i regel representeras av en för detta ändamål utsedd mindre delegation».

— — — »en institution av den ungefärliga begränsning som de särskilda deputerade» — — — (KU 1917).

Endast i Lindhagens motion 1917 framställes förslag om suppleanter — till antalet 24 liksom de ordinarie medlemmarna — »utsedda proportionellt efter kamrarnas, partiernas och olika partiskiftningars röstetal».

Yrkandet om nämndens permanens i alla äldre förslag utom Hildebrands 1917 och reservationen i KU s. å.

(Tillägg i den kungl. prop. 1919, det enda som här gjordes till kommittéförslaget).

suppleanterna, gälle enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Ej må den, som är suppleant, övervara nämndens sammanträden.

Konungen sammankallar nämnden så ofta ärendena det fordra och leder nämndens förhandlingar, när han är tillstädes. I Konungens frånvaro föres ordet av statsministern eller, om han ej är närvarande, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilde sakkunnige må av Konungen tillkallas. Sekreterare hos nämnden förordnar Konungen.

Skulle minst sex av nämndens ledamöter hos ministern för utrikes ärendena göra framställning om rådplägnings i viss uppgiven fråga, varder nämnden sammankallad.

»Konungen kan närvara vid utskottets överläggningar om utrikespolitiska angelägenheter, likaså (utom utrikesministern) statsministern eller annan statsrådsledamot, som Konungen där om anmodar (t. ex. finansministern, där fråga är om handelspolitiken)» (Hildebrand 1917).

Även andra motioner, liksom KU 1917, förutsätta personliga förhandlingar mellan regeringen och nämnden, men förslagen äro här ej så i detalj formulerade som i Hildebrands motion, vilken dessutom ensam nämner konungens närvaro.

Reellt om också ej formellt kan denna bestämmelse anses ha en viss motsvarighet i följande äldre förslag: »Det bör vidare vara utskottet medgivet att hos Kungl. Maj:t direkt göra framställningar och begära förslag rörande spörsmål; vilka angå våra utrikespolitiska förhållanden och som icke äro av sådan beskaffenhet, att de med fördel kunna offentligt debatteras» (Palmstierna 1916).

»Utskottet äger hos utrikesministern hemställa om meddelanden i viss uppgiven fråga, och skall denna hemställan uppfyllas, för så vitt ej bestämda skäl till avslag förefinnas, vilka skäl skola delgivas utskottet» (Hildebrand 1917).

Ledamot av nämnden åtnjute ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad. För inställelse vid sammanträde, då riksdagen ej är samlad, utgår ersättning enligt de i 12 och 23 §§ bestämda grunder.

Ovanstående sammanställning kräver egentligen ej några närmare kommentarer. Man kan se, hurusom kommittén vid sitt grundlagsstiftningsarbete haft framför sig hela provkartan av tidigare uppslag,<sup>1</sup> hurusom den därav medtagit åtskilligt, som befanns användbart, ratat en del och lagt till en del av egen fatatur. Som man kunde vänta, är grundstommen i 1917 års utskottsprogram bibehållen, den uppbär helt konstruktionen av det nya grundlagsinstitutet, men, som synes ha tillskott i vissa punkter hämtats från enskilda motioner. I allt väsentligt är det sålunda uppslag förut framkomna i riksdagen, som gå igen — stundom kunna de spåras i själva ordalagen. Kommitténs insats ligger huvudsakligen i själva utredigerandet, varvid emellertid förtjänar observeras, att även i sak rätt betydelsefulla omformuleringar blivit gjorda, men framför allt i det sätt, varpå den hopfogat till ett organiskt helt det skiftande och styckade material, som stått den till buds och som väglett den i dess arbete.<sup>2</sup>

\*

\*

\*

Vi ha följt utrikesnämndens tillkomst från verkstad till verkstad, och vi ha sett hur den i slutverkstaden erhöll sin definitiva utgestaltning. För att ge en sammanfattning av dess allmänna karaktär, sådan denna träder fram mot bakgrunden av de historiskt givna förutsättningarna, torde en jämförelse med hemliga utskottet till slut vara på sin plats. Vi få därmed också en bättre inblick i de intentioner och ledmotiv, som varit bestämmande för kommittén.

<sup>1</sup> Faktiskt började också kommittén sitt arbete med en sammanställning av alla tidigare förslag i utskottsutlåtanden och motioner.

<sup>2</sup> De här ifrågakvarande grundlagsbestämmelserna (RF § 54 och RO § 50) ha i det hela avfattats av kommitténs ordförande. Det första utkastet till dessa bestämmelser, som sedermera genomgick åtskilliga omarbetningar, skiljer sig i vissa punkter från den slutliga redaktionen. Det publiceras nedan i Bil. II.

Utgå vi först från själva grundlagsstadgandena i regeringsform och riksdagsordning, så är det tydligt, att de i sin nya lydelse föga erinra om de motsvarande äldre stadgandena. En mängd bestämmelser, delvis långt i detalj gående, ha tillkommit, vilka helt och hållet förändrat deras utseende. Det kan därför synas, som om ett alldeles nytt grundlagsinstitut blivit satt i det gamlas ställe. Odisputabelt är ju också, att utrikesnämnden, rättsligt sett, intar en helt annan ställning än hemliga utskottet. Skiljaktigheterna kunna resumeras sålunda:

Medan nämnden skall tillsättas varje riksdag, med rätt att fungera även mellan riksdagarna, tillsattes utskottet endast när konungen så begärde. Medan nämnden äger att få sig alla viktigare utrikesärenden förelagda före deras avgörande, erhöll utskottet kännedom endast om sådana frågor, som konungen behagade meddela det, och vid den tidpunkt han fann lämplig. Medan nämnden har ovillkorlig rätt att få del av alla tillgängliga handlingar och upplysningar i de ämnen, varom rådplägnung sker, var utskottet helt beroende av konungens goda vilja ifråga om det upplysningsmaterial, som kom det tillhanda. Medan den sekretess, som omger nämndens arbete, är på visst sätt betingad, förutsattes utskottet vara en i regel alltigenom hemlig institution. Medan nämndens verksamhetsformer äro ingående reglerade, varigenom ett personligt samråd med regeringen (konungen samt stats- och utrikesministrarna) garanteras, var utskottets arbetssätt i det hela obestämt. Visserligen tänktes utskottets överläggningar försiggå inför konungen, men om kontakten med statsrådet fanns intet föreskrivet. Medan nämnden själv, till och med en minoritet av dess ledamöter, kan taga initiativ till dess sammankallande, bestämdes utskottets sammanträden uteslutande av konungen. Med ett ord sagt: Medan nämnden är ett regelmässigt fungerande organ med noga fixerat förhållande till regeringen, vars skyldigheter äro klart angivna, var utskottet en rent tillfällig institution, som ifråga om rättigheter och arbetsformer var helt utlämnad till konungens godtycke.

Endast i ett avseende har en inskränkning skett i nämndens befogenheter, jämförda med hemliga utskottets. Nämnden äger icke taga befattning med andra frågor än utrikesärenden, under det att ifråga om utskottets verksamhetsområde ingen uttrycklig föreskrift

gavs i grundlagen.<sup>1</sup> Visserligen dominerade utrikesfrågorna helt även i utskottets förhandlingar, men det kunde förekomma och förekom även någon gång, att andra spörsmål, av inrikespolitisk art, togos upp till överläggning. Något verkligt behov föreligger emellertid icke, såsom kommittén med allt fog framhåller, att för inrikesärenden lagfästa en sekret behandling genom en riksdagens delegation,<sup>2</sup> varför en noggrann bestämning av nämndens arbetsupp- gift fastslogs. Inskränkningen har också satt sitt märke i själva namnet: utrikesnämnd, tillkommet genom en kombination av första ledet i den i ett flertal motioner förekommande benämningen utrikesutskott och senare ledet i den av konstitutionöfverskottet använda beteckningen förtroendenämnd.

Om de nu anmärkta olikheterna emellan nämndens och hemliga utskottets grundlagsenliga ställning synas både talrika och i flera avseenden skarpt framträdande, så finns likväl i deras rättsliga byggnad även en viktig likhet, vilken så mycket hellre förtjänar betonas, som den är av principiell och konstitutiv art. Nämnden är lika litet som hemliga utskottet ett utskott i egentlig mening. Den är liksom sin föregångare en enbart rådplägende församling, den upprätthåller förbindelser endast med regeringen, och med riksdagen äro efter valet alla officiella kommunikationer avklippta. Kommittén har väl känt till de olika förslag om inrättande av ett verkligt utrikesutskott, som tidigare framkommit, men den har utan tvekan avvisat dessa. I valet mellan den kontinentala utskottstypen och den svenska rent konsultativa delegationstypen har den stannat inför den senare. Endast därigenom var det möjligt att trygga den intima och kontinuerliga samverkan mellan regeringen och riksdagens förtroendemän, som var den nya institutionens huvudändamål. Även ur denna synpunkt var namnombytet väl motiverat. Det fanns ingen anledning att använda den i tryckfrihetsförordningen liksom i dagligt tal alltjämt bibehållna utskottsbenämningen på ett organ, som genom saknaden av alla beredande uppgifter i förhållande till riksdagen icke gjorde och heller aldrig i sin äldre form gjort minsta

<sup>1</sup> Enligt den 1865 fastställda lydelsen. Tidigare fanns en på visst sätt inskränkande bestämmelse.

<sup>2</sup> 1919 års kommittéförslag, s. 25.

skäl för detta namn.<sup>1</sup> Visserligen skulle mot beteckningen nämnd den invändningen kunna göras, att den för tanken på en dömande uppgift, som utrikesnämnden icke äger men som tillhör ett annat riksdagsorgan, det enda med vilket den delar namn, nämligen opinionsnämnden. Fasthåller man vid denna skillnad tjänar dock nämndbeteckningen förträffligt sitt ändamål att framhäva den nya delegationens särställning inom riksdagsorganisationen. För övrigt kan även utrikesnämnden på sitt sätt karakteriseras som en »opinionsnämnd», för så vitt som dess huvuduppgift är att inför regeringen frambära och göra gällande de opinioner, som finnas företrädade inom representationen. Så långt, men icke längre, sträcker sig dess befogenhet. Beslutet, det definitiva avgörandet, tillkommer, liksom under hemliga utskottets tid, regeringen ensam.

Den nära anknytning till hemliga utskottet, som vi sålunda kunna konstatera ifråga om utrikesnämndens allmänt konstitutionella ställning, sträcker sig i själva verket vida längre och ända in i detaljerna av dess verksamhet. Det visar sig vid en fortsatt granskning, att de viktiga skiljaktigheter mellan de båda institutionerna, som ovan berörts, mera ligga i formen än i realiteten. Faktiskt återgå nämligen de flesta av de nya bestämmelserna rörande nämndens befogenheter och arbetssätt på en redan inom hemliga utskottet under dess sista skede tillämpad praxis. Ett bevis härför finna vi redan, om vi erinra oss, att hemliga utskottet sedan 1916 varit tillsatt vid alla riksdagar, och att det genom riksdagens s. k. förpuppning erhållit möjlighet att sammanträda även under tid, då riksdagen ej var samlad. Därunder hade mellan regeringen och utskottet uppnåtts en stadigvarande samverkan, varigenom detta senare, åtminstone sedan 1917, satts i tillfälle att följa alla viktigare utrikesangelägenheters behandling och i regel yttra sig om dessa före avgörandet. Denna samverkan, som varit ett mål för vänsterpartiernas strävanden, torde i

<sup>1</sup> Det må erinras om att frågan om inrättandet av ett nytt organ för beredningen av utrikesfrågor på ett annat sätt verkligen blev aktuell vid denna tid med anledning av den högst betydliga utvidgning av riksdagens traktaträtt, som även av kommittén föreslogs och som för framtiden kunde väntas ge riksdagen en väsentligt ökad sysselsättning med traktatspörsmål. Kommittén löste frågan så, att den föreslog KU som ett slags ordinarie utrikesutskott, i det att till KU:s behandling skulle hänvisas överenskommelser med främmande makter i alla sådana ämnen, som ej hörde under andra utskotts (BevU:s eller LU:s) beredning.



stort sett varit just av den art, som bestämmelserna om nämnden föreskriva. Den nya grundlagsstiftningen har alltså utgått från en visserligen ganska ny, men redan förefintlig praxis, och dess betydelse ligger främst däri, att denna praxis blivit i laga form säkerställd.<sup>1</sup>

Det konservativa drag, som sålunda i verkligheten sätter sin prägel på nämndens utformning, kommer kanske allra starkast fram i bestämmelserna om dess arbetsätt. I bibehållandet av konungens ledarskap vid nämndens förhandlingar — varom endast i ett av de tidigare riksdagsförslagen en uttrycklig antydning förekommer — ligger en historisk tradition bevarad, som går tillbaka ända till tiden för första uppkomsten av ett hemligt utskott vid riksdagarna.<sup>2</sup> Emellertid är det även härvidlag det allra senaste utvecklingsresultatet, som närmast tjänat som förebild. Tidigare var konungens personliga kommunikation med hemliga utskottet endast föga utvecklad, regeringsmedlemmarnas knappt någon alls. Under de senaste åren utövades ett verkligt ledarskap av konungen, varvid statsrådets båda främsta ledamöter, någon gång även andra regeringsmedlemmar, voro närvarande och deltog i debatterna. I konungens frånvaro tillkom ledningen självfallet någon av de båda förstnämnda. Det formliga lagfästandet av denna praxis hör till de icke minst betydelsefulla punkterna, då därigenom garanti vanns för att förhållandet mellan regering och nämnd kom att präglas av ett personligt samarbete, bundet vid fasta former.

Vad nämndens förhandlingsordning angår, förtjänar för övrigt

<sup>1</sup> Det förtjänar påpekas, att praxis inom hemliga utskottet ingalunda var okänd för 1919 års kommitté, bland vars medlemmar ävenne — Branting och Trygger — sedan gammalt hade plats i utskottet. Också förekom ofta, att erfarenheterna från utskottet berördes under diskussionerna i kommittén, som drog omedelbar lärdom av dessa erfarenheter, vare sig det gällde att följa goda eller förekomma mindre goda förut praktiserade sedvanor.

<sup>2</sup> Det saknar icke alldeles sitt intresse att jämföra bestämmelserna om nämndens allmänna uppgift att »med konungen rådplåga» i utrikes ärenden »av större vikt» med de ordalag, som begagnades i kallelsen till det första sekreta utskottet 1627, vilket i likhet med sina efterföljare under de närmaste årtiondena huvudsakligen var ett utrikesutskott. Det heter här, att konungen hade med ständerna »något synnerligt att communicera», vilket »horde hollas hemligen», men som H. K. Mit för ständernas valda utskott »ville upptäckta och deres råd och betenckiande der uthinnan plåga». Se W. Carlgren, Riksdagsutskott före 1680 med särskild hänsyn till sekreta utskottet, s. 129.

uppmärksammas, att inom kommittén diskuterats ett förslag av ganska stort intresse, som åsyftade en ännu längre i detalj gående reglering av formerna. Förslaget rörde protokollsföringen. Det hade sålunda ifrågasatts att införa en bestämmelse härom i RO § 50 av innehåll, »att vad ledamot av nämnden yttrat skulle i protokollet intagas, då beslut därom fattats av den, som leder förhandlingarna eller ledamoten själv därom gjort yrkande».<sup>1</sup> Genom en dylik föreskrift ville man bland annat vinna trygghet för att det ej skulle kunna inträffa — något som icke varit alldeles utan exempel inom hemliga utskottet — att en ledamot oförberedd så att säga bleve tagen på orden därigenom, att ordföranden efter hans yttrande bestämde, att detta skulle protokollföras. Ordföranden skulle nu visserligen äga rätt att fatta beslut härom men skulle då vara skyldig att på förhand tillkännagiva detta.

Vad som främst åsyftades med det framställda förslaget var likväl att begränsa protokollsföringen av själva yttrandena till vissa fall, vilka tydligen tänktes som undantagsfall. Även i detta avseende var det fråga om kodifierande av den nyare praxis, som uppstått inom hemliga utskottet. Under det i äldre tid den ordningen för det mesta tillämpades, att utskottsmedlemmarna efter genomgång av de av regeringen meddelade akterna antingen samfällt eller var för sig avgåvo skriftliga yttranden, blev det under de senare åren vanligt, för att inte säga regel, att förekommande frågor gjordes till föremål för fria diskussioner, vilka icke till sitt sakliga innehåll protokollrades. Härigenom vanns den fördelen, att överläggningarna mellan regeringen och utskottet blevo av förtrolig och tvångsfri art. Det var denna överläggningsform, vilken syntes särskilt lämpad att främja det eftersträfvade samarbetet med regeringen, som man ville överflytta till en lagstadgad ordning för nämnden. Ehuru kommittén i princip var ense om det fördelaktiga i denna ordning, kunde enighet icke uppnås i fråga om lämpligheten att giva den helgd genom en uttrycklig grundlagsbestämmelse. Kommittén nöjde sig därför med att uttala sin förvisning om att sakens natur skulle leda till protokollsfö-

<sup>1</sup> Se 1919 års kommittéförslag, s. 25. Den tillänkta grundlagsbestämmelsen hade följande närmare utformade lydelse, som klart anger dess syfte: »I protokoll över nämndens förhandlingar skall vad ledamot av nämnden yttrat ej intagas i andra fall än då beslut därom förut fattats av den som leder förhandlingarna eller ledamoten själv därom gjort yrkande».

ringens anordnande enligt de grundsatser, som innefattas i det ovan anförda, på äldre praxis grundade stadgeförslaget.<sup>1</sup>

Av allt är tydligt, att kommitténs lagstiftningsarbete ifråga om utrikesnämnden utmärkes av en konsekvent strävan att knyta den så nära som möjligt till den historiskt givna förebilden och av denna behålla allt som befanns brukbart. Kommittén är i denna sin strävan konservativare än alla riksdagsförslagen utan undantag, däri inberäknat även 1917 års utskottsprogram. Utrikesnämnden framstår sålunda som arvtagare i allt väsentligt av hemliga utskottets traditioner, och på det hela taget är det med föga rätt, som man i verkligheten kan tala om en ny institution. Det är snarare den gamla, som fortsätter under nytt namn och med vederbörliga garantier för fortgången av sin verksamhet. Arten av denna verksamhet är icke ny, icke heller formen, det nya är, att verksamheten, sedan den omgivits av grundlagsskydd, icke kan av regeringen godtyckligt bemästras, än midre inställas.

*Bilaga I.*

ETT FÖRSLAG TILL HEMLIGA UTSKOTTETS OMBILDNING  
I BREV FRÅN ALBERT EHRENSVÄRD TILL AXEL SCHOTTE,  
DAT. BERN 29 DEC. 1915.

Nedanstående brevutdrag,<sup>2</sup> som med brevskrivarens tillstånd återgives, har sitt intresse i utrikesnämndens tillkomsthistoria på grund av den plan, som här — redan 1915 — framkastas till hemliga utskottets ombildning till en fast institution. Planen går ut på att utskottet skulle väljas varje riksdag, att det skulle vara permanent, att det skulle få del av verkligt betydelsefulla utrikestspörsmål på ett tidigt stadium, att det skulle ha ett begränsat medlemsantal (fem från vardera kammaren) och att det skulle ha en blott rådgivande karaktär. I stort sett äro dessa huvudpunkter desamma, som vi sedan återfinna i det inom KU 1916 och 1917 uppgjorda och därefter av 1919 års kommitté följda programmet till utrikesnämnd (jfr ovan s. 298). Det är därför ej för mycket sagt, att Ehrensvärds

<sup>1</sup> Detta uttalande understrykes i regeringspropositionen 1919 av departementschefen genom följande yttrande: »Det synes mig ligga i sakens natur, att dessa av kommittén omfattade grundsatser ifråga om protokollsföringen skola vinna tillämpning, ehuru uttryckligt stadgande därom i grundlagen ej föreslås.»

<sup>2</sup> Brevet finnes bland Axel Schottes papper i Uppsala universitetsbibliotek.

brev till Schotte 1915 i själva verket innehåller det första skisserade förslaget till den blivande nämnden.

Av största intresse vore naturligtvis att veta i vad mån detta förslag varit bekant bland ledande vänstermän och speciellt bland KU:s ledamöter 1916. Att det ej varit okänt torde kunna tagas för givet, då Schotte fått direkt anmaning att verka i saken. Det antyder också, att Mauritz Hellberg haft viss kunskap därom. Vidare omnämnes, att redan Staaff erhållit kännedom om förslaget och att det »hade dennes fulla sympatier». I brev den 28 sept. detta år har greve Ehrensvärd benäget meddelat förf. ytterligare följande upplysningar, som stödjade det nyss gjorda antagandet att förslaget varit bekant inom vänsterkretsar. Det framlades för Staaff i aug. 1915 »under ett tims långt samtal», varvid denne tillika skulle erhållit »en p. m., upptagande de väsentligaste grunderna i den påtänkta författningsändringen». Under samtalet framkastade Staaff diskussionsvis, om man ej kunde frukta, »att utskottet skulle inkräkta på en utrikesministers fria initiativ och självständiga förvaltning», vartill förslagsställaren svarade att utskottet »endast borde sammankallas, när fara för rikets indragande i krig föreläge eller eljest synnerligen viktiga omständigheter det föranledde och att detta skulle i grundlagen noga anges». Staaff blev synnerligen intresserad av förslaget och lovade, efter att ha blivit ombedd därom, att väcka motion i ämnet vid kommande riksdag. Han torde också »innan sin kort härefter inträffade död talat med flere liberala riksdagsmän i saken». I slutet av 1915 eller i varje fall före 1916 års riksdag framställdes av Mauritz Hellberg en begäran till Ehrensvärd att »skriva motionen i ämnet», vilket dock avböjdes. — Brevutdraget 1915 har följande lydelse:

»Skulle Hellberg tala med Dig ang. en fråga om ordnande av utrikespolitiska frågor till vinnande av säkrare garanti mot äventyrligheter, vill jag säga, att detta förslag, som jag i sinom tid framställde för Staaff, hade dennes fulla sympatier. Det går i korthet ut på: omskapandet av det hemliga utskottet till en permanent institution, där ledamöter väljas för tiden till nästa riksdags sammanträde (i regel således på ett år) med skyldighet för utrikesmin. att förelägga detta utskott möjl. uppkommande frågor, som kunna blottställa rikets säkerhet eller indraga det i krigiska förvecklingar. Formuleringen tål nog filning, gjord som den är av mig i hast. Utskottet har blott rådgivande karaktär.

Det skulle få en stor betydelse för hela världen, om detta uppslag komme från oss, och har jag redan härstädes talat med framstående herrar inom den politiskt-offentliga rättens område, som med sympati omfatta saken. Motiveringen tyckes mig böra gå ut på att ett sådant utskott på en gång bleve ett värn mot äventyrligheter à la juli—aug. 1914 och vidare, därest en allvarlig fara hotade, bidra att ge nationen samlad enhet genom att giva den full övertygelse att allt vad rimligen kunnat göras för farans avvärjande blivit gjort.

Tala med Branting i saken och sök få en massmotion till stånd. I själva verket anser jag mitt förslag innehålla lösningen av frågan om den s. k. diplomatiska sekretessen. Det ger folkrepresentanternas förtroendemän tillfälle att på ett tidigt stadium säga sitt ord och förekommer att de ställas inför ett fullbordat faktum.

Möjligen bör utskottets antal något begränsas; fem från vardera kammaren exempelvis.»

*Bilaga II.*

## DET FÖRSTA UTKASTET I 1919 ÅRS KOMMITTÉ TILL GRUNDLAGSBESTÄMMELSER RÖRANDE UTRIKESNÄMNDEN

Nedanstående uppteckning utgör kommittéordförandens första, ännu föga  
överarbetade utkast till grundlagstadganden.

### *Regeringsformen § 54.*

Vid varje riksdag skola kamrarna utse en utrikesnämnd, vars ledamöter skola såväl under riksdagen som därefter rådplåga med konungen om ärenden, som röra rikets förhållande till främmande makter.

Nämnden skall erhålla tillfälle att i alla viktigare ärenden, som angå förhållandet till främmande makter, yttra sig innan avgörande äger rum.<sup>1</sup> Frågor om ämbetsmäns till- eller avsättande varde dock ej i något fall hänskjutna till nämnden.

Nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelande till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit. I alla fall, då konungen leder förhandlingarna eller den, som i hans frånvaro förer ordet vid sammanträdet, prövar ovillkorlig tystnadsplikt vara av nöden, vare ledamöterna därtill förbundna; och skall ledamot första gången han deltagit i nämndens sammanträde avgiva högtidlig försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

Konungen sammankallar nämnden, så ofta ärendena det fordra. Därest minst sex av nämndens ledamöter till ministern för utrikes ärendena inlämna framställning att nämnden skall sammanträda för mottagande av upplysning rörande viss av sagda ledamöter uppgiven fråga, skall nämnden ock sammankallas.

Ministern för utrikes ärendena har att tid efter annan lämna nämnden en framställning av de allmänna utrikespolitiska förhållandena, däri inbegripna även sådana förhållanden mellan främmande makter, som kunna för riket erhålla betydelse.

<sup>1</sup> I stället för orden: »yttra sig innan avgörande äger rum», vilken formulering i sak tämligen överensstämmer med den nuvarande, diskuterades i kommittén även följande formulering: »yttra sig så tidigt, att deras (d. v. s. ledamöternas) yttrande kan öva inflytande på ärendets avgörande».

*Riksdagsordningen § 50.*

Den i § 54 R.F. omförmälda utrikesnämnd skall bestå av åtta ledamöter från vardera kammaren. De skola väljas inom sex dagar efter riksdagens öppnande. Statsrådsledamot må ej tillhöra nämnden. Valet är proportionellt, och gälle ifråga om valsättet bestämmelserna i den av konungen och riksdagen beslutade stadga om val till riksdagens utskott.

Ledamot bibehåller sin befattning till dess val förrättas av nästa riksdag. Sedan val av ledamöter ägt rum, skola utses suppleanter till samma antal som ledamöterna. Suppleant må ej inträda som ledamot eller övertvara nämndens sammanträden i annat fall än då ledamot i följd av avgång från riksdagen eller utnämning till statsråd ej längre tillhör nämnden. Beträffande den ordning, i vilken suppleanter skola inträda i nämnden, gälle enahanda bestämmelser som för suppleants inträde i utskott.

Konungen leder nämndens förhandlingar, när han vill vara tillstådes vid sammanträde. I hans frånvaro föres ordet av statsministern eller, om ej heller denne är tillstådes, av ministern för utrikes ärendena. Andra statsrådsledamöter, så ock särskilda sakkunniga, skola vara tillstådes i den mån Konungen bestämmer. Sekreterare hos nämnden förordnas av Konungen.

Till nämndens sammanträden skola alla dess ledamöter kallas. Skulle i något särskilt fall ärende, som hör av nämnden behandlas, tarva så hastigt avgörande, att alla ej kunna komma tillstådes, må sammanträde hållas med dem, vilkas inkallande medhinnas.

I protokoll över nämndens förhandlingar skall innehållet av yttranden av nämndens ledamöter ej meddelas i annat fall än då sådant bestämmes av den, som leder förhandlingarna. Dock äger ledamot påfordra att hans eget yttrande inflyter i protokollet.

Ledamot av nämnden åtnjuter av statsmedel ej någon ersättning under den tid riksdagen är samlad och eljest ej annan ersättning än gottgörelse för resekostnad till och från sammanträde efter enahanda grunder, som gälla för resa till och från riksdag samt, för varje dag sammanträde pågår, dagtraktamente av 20 kronor, om han ej är bosatt där sammanträde hålles, och i annat fall 15 kronor.

# RIKSPARTIORGANISATIONERNAS UPPGIFTER OCH VERKSAMHET

AV DOCENTEN EDVARD THERMÆNIUS, LUND

Varje iakttagare av nutida politiskt liv torde vara böjd att erkänna den utomordentligt stora roll, som de politiska partierna spela. Man har talat om Frihetstiden som »partitidevarvet». I ännu mycket högre grad förtjänar vår tid att bära detta namn. Riksdagens verksamhet baseras nu mera än någonsin tillförne på partiernas. Men partierna i riksdagen grunda hela sin tillvaro på den verksamhet, som rikspartiorganisationerna utöva. Dessa ha under de senare decennierna utvecklats på ett sätt, som gör att de i en modern demokrati måste betraktas som faktiska statsorgan. Det nutida statslivet kan icke undvara rikspartiorganisationerna. Statsmaskineriet skulle uppenbarligen icke kunna fungera på det sätt, som nu är fallet, om deras verksamhet plötsligt upphörde.

Varje riksparti kan betecknas som på en gång en propagandaorganisation och en valorganisation.<sup>1</sup> De uppgifter, rikspartierna skola fylla, äro sålunda i allmänhet att leda och organisera folkmeningen och i synnerhet att — ordet måste än en gång tillgripas — organisera väljarmassorna inför valen. Att skildra dessa uppgifter och det arbete av olika slag, som rikspartiorganisationerna för den skull bedriva, är syftet med efterföljande framställning.

## PARTIORGANISATIONERNAS VERKSAMHET MELLAN VALEN.

Ett partis organisationsschema må vara aldrig så skickligt uttänkt; det är och förblir blott en naken stomme, om ej ihärdiga, målmedvetna kråfter städse äro verksamma för att ge organisationen innehåll och liv. Strävandena härför äro, som en framstående kännare av modernt svenskt partiväsen framhållit, i huvudsak av

<sup>1</sup> Jfr Bryce, *Modern Democracies* I: 128 (London 1921).

två slag: de omfatta dels arbetet på att utbygga organisationen efter de grundlinjer, som stadgarna utgöra, dels även »att hålla organisationens olika delar vid liv och livaktighet».

Arbetet på organisationens utbyggande betyder i detta sammanhang, att partiledningen ständigt måste se till dels att nya lokalavdelningar grundas och att svaga sådana konsolideras, dels att partiets »mellaninstanser» (länsförbund, distrikt) finnas i behöfligt antal, att de omfatta lämpligt valda områden och att de arbeta perfekt; att samverka mellan dem och ortsföreningarna är god; att vidare mellaninstanserna stå i ständig och effektiv förbindelse med particalentralen; att »rapporteringen», som det inom arbetarpartierna heter, skötes omsorgsfullt och i tid; samt, för att slutligen nämna även detta, att lokalavdelningarnas, mellaninstansernas och slutligen hela partiets ekonomi hålles vid makt, att pengar inflyta genom medlemsavgifter eller på annat sätt, att föreskrivna kontingenter i föreskriven tid inlevereras till vederbörliga myndigheter och att bidrag från partiet utdelas och komma till användning där så erfordras.

En viktig uppgift i partiarbetet såväl mellan som även och alldeles särskilt under valrörelserna tillkommer ombudsorganisationen. I trakter där lokalföreningar icke existera, söka partierna att bliva representerade av ombud (ortsombud); och där sådana förekomma, utses ombud för ett visst mindre område inom lokalföreningens rayon (byombud, roteombud eller ombud för visst kvarter eller hus i en stad). Dessa ombud ha att var på sitt verksamhetsfält företräda partiet och i görligaste mån propagera för dess idéer, bedriva medlemsvärning o. s. v. Att denna ombudsorganisation för att vara effektiv kräver ständig och påpasslig tillsyn från högre ort ligger i öppen dag.

En utomordentligt utsatt och viktig plats inom partiorganisationerna intaga ombudsmännen i valkretsförbunden resp. partidistrikten. Deras ställning och uppgift karakteriseras på ett förträffligt sätt i ett utlåtande, avgivet till 1932 års socialdemokratiska partikongress.

Det heter där: »Ombudsmännen skola icke till främsta uppgift ha att sitta på en expedition för att invänta rapporter. De skola personligen utföra en väsentlig del av själva agitationsarbetet och



organisationsarbetet ute på fältet. Deras arbete kräver en icke ringa rent fysisk spänstighet. De få icke finna några uppgifter för be-  
svärliga. Om en arbetarkommun håller på att stagnera eller domna,  
så är det deras uppgift att genom personliga besök blåsa nytt liv i  
den. De skola kunna tjänstgöra som instruktörer för nybildade  
arbetarkommuner och för övrigt upprätthålla en ständig personlig  
kontakt. De böra därjämte helst vara goda talare och skribenter.  
Anspråken på en ombudsman måste följaktligen ställas ganska  
hög i olika avseenden.»<sup>1</sup>

Allt detta gäller, *mutatis mutandis*, i lika mån ombudsmännens  
ställning och verksamhet inom andra partier:

Ytterligare en gren av ombudsmännens arbete skall emellertid  
påpekas: han skall vinnlägga sig om att stå i intim kontakt med  
partipressen inom sitt verksamhetsområde. Sist men icke minst är  
det på honom det ankommer att uppehålla förbindelser med parti-  
centralen. Samverkan mellan högsta ledningen i Stockholm och  
partiets organisationer ute i riket går, i varje fall på borgerligt håll,  
huvudsakligen genom ombudsmännen.

Till den ordinarie verksamheten inom ett parti under tiden mel-  
lan valen, hör även de direkta »tekniska» förberedelserna till val-  
rörelserna. Hit kan man om man så vill räkna bland annat den  
redan nämnda utbyggnaden av ombudsorganisationen. Eljest för-  
stås härmed huvudsakligen uppgörandet av förteckningar å de röst-  
berättigade medborgare, som kunna antagas sympatisera med par-  
tiet,<sup>2</sup> eller andra register, som kunna vara till nytta vid själva val-  
arbetet. Dessa register tillkomma genom avskrifter av röstlängden,  
vilka sedermera »bearbetas» ur olika synpunkter. Den första och  
viktigaste angelägenheten vid dessa tekniska förberedelser blir  
alltså att låta avskriva röstlängden. På grundval av dess upp-  
gifter göres sedan register över röstskolkare, över »säkra» anhäng-  
are o. s. v. Sådana förteckningar över röstberättigade inom ett visst  
område (t. ex. en kommun, en stad, ett härad) kunna för övrigt helt

<sup>1</sup> Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis fjortonde kongress  
i Stockholm den 18—23 mars 1932, sid. 62 (Sthm 1932).

<sup>2</sup> Sådana föreskrivas exempelvis i Normalstadgar för Frisinnade landsföre-  
ningens Valkretsförbund och Lokalavdelningar (II, Lokalavdelningar § 6) sid. 12;  
Handledning för Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis organisationsarbete,  
sid. 4 (Sthm 1926).

enkelt bestå av en avskrift av röstlängden för detta område i vilken några eller samtliga av följande uppgifter införts: Om vederbörande röststat vid föregående val eller ej (varom alltid bestämd uppgift kan erhållas), om han är en säker partianhängare, eller om han kan förmodas vara säker men föredrager att icke låta detta komma till synes, eller om han är osäker, eller möjlig att påverka och vinna; i många fall utsättes rentav för varje person hans kända eller förmodade partiståndpunkt.

Dessa uppgifter eller upplysningar rörande varje röstberättigad inom ett visst område åstadkommas genom ett väl organiserat samarbete mellan ett partis ombud och andra intresserade med god personkännedom, vilka tillsammans genomgå röstlängden och med gemensamma krafter företaga denna bearbetning. Givet är, att de så lämnade uppgifterna i många fall måste kompletteras och sedermera ständigt revideras. Dels måste ju arbetsmetoden vara sådan, att fel icke kunna undvikas, dels äro valmännens åsikter som bekant utsatta för betydande växlingar.

En utomordentligt viktig del av arbetet på organisationens utbyggnad är nybildandet av föreningar och rekryteringen av medlemmar. För ett parti måste det kännas som en stor även rent moralisk styrka att medlemstalet växer och att partiet får en stark och jämn spridning över hela landet. Vad som i detta fall med jämförelsevis små medel kan uträttas, visar i senare tid bondeförbundets och särskilt flera av de politiska ungdomsrörelsernas snabba utveckling. Inom det socialdemokratiska partiet sker rekryteringen genom den kollektiva anslutningen på ett alldeles särskilt sätt; en stor del av rekryteringsarbetet går därför ut på att vidga just den kollektiva anslutningen. Inom övriga partier förekomma stundom mer eller mindre ostentativa och skickligt ledda rekryteringskampanjer; genom metodiskt utsändande av uppmaningar, genom upprop i pressen eller på annat sätt. Den säkerligen i stort sett viktigaste delen av rekryteringen sker emellertid medelst personlig, muntlig påverkan genom vänner och bekanta, i umgängeslivet och på arbetsplatserna. Pressens propaganda och offentlig muntlig agitation bereder marken och gör proselytens sinne mottagligt; avgörandet åter åvägbringas helt visst i det övervägande antalet fall genom direkt personlig påverkan. Som en god och verksam partiman

måste den anses, som förmår att genom makten av sitt exempel eller genom övertalning tillföra sitt parti nya medlemmar. Genom de politiska ungdomsrörelser, som numera s. a. s. komplettera samtliga rikspartiorganisationer, banas också vägen till partiet för stora skaror av medborgare. En särskild omsorg, som helt visst icke är förgäves, nedlägges inom flera partier på strävandet att vinna anslutning bland kvinnorna.

Av stor vikt för ett partis styrka är, att verksamheten inom de lokala föreningarna bedrivs någorlunda kontinuerligt. Den får icke inskränka sig till ett än så naturligt och nödvändigt uppvaknande eller upplammande i valrörelsen. En sådan företeelse kan inträffa inom en trög och sovande lem av partiet, men det beror då kanske snarast på en lycklig tillfällighet. Däremot är det visst, att en sådan livaktighet med säkerhet kan förväntas av en även under de valfria åren arbetande och livskraftig förening. Härtill kommer, att själva verksamheten inom en sådan är ägnad att både direkt och indirekt tillföra partiet betydande värden i form av energiska, entusiastiska och politiskt kunniga medlemmar.

Inom flera partier är det uppenbarligen i betydande utsträckning så, att ortsföreningarna utgöra en ramorganisation, de existera men visa inga eller mycket obetydliga livstecken mellan valen. Inom alla partiledningar måste en oavlätlig strävan inriktas på att motverka detta letargiska tillstånd. Man har också fått se den meningen uttalad, att dylika sovande föreningar kunna vara skadligare än ingen förening alls, därför nämligen, att om en förening blott existerar, slå sig medlemmarna till ro i den uppfattningen, att ändå liksom genom något mirakel partiets verksamhet på den platsen går framåt.

Partiernas lokalavdelningar måste därför hållas i verksamhet. Detta sker i stor utsträckning på alldeles samma sätt som inom vilken sammanslutning som helst; genom sammanträden med föredrag, diskussioner, underhållning och sällskaplig samvaro.

Alla som ha någon erfarenhet av föreningsväsen överhuvudtaget veta, att det inom en förening — dess syfte må vara vad som helst — icke är så alldeles lätt att hålla verksamheten uppe och intresset vid makt. Den som känner detta inser lätt, att redan uppgiften att hålla partiernas ortsföreningar vid liv är i hög grad maktpåliggande och detta så mycket mera som partiarbetet i ganska stor utsträck-

ning är av sådan art, att det icke har direkt anknytning eller stimulerar just till vad man skulle kunna kalla föreningsverksamhet i vanlig mening.

Lokalföreningarna kunna naturligtvis även var i sin stad driva partiverksamhet i egentlig mening, nämligen genom diskussioner eller ännu hellre aktioner i förekommande lokala och kommunala frågor. Ett sådant på närliggande mål inriktat arbete har, där det står tillbuds, otvivelaktigt en stimulerande verkan på partivännerna, vare sig deras opinionsyttringar medföra önskat resultat eller motsatsen; vare sig alltså tillfredsställelse och medvetande om ådaga-lagd förmåga att göra sig gällande eller missnöje och rättfärdig vrede blir den inom vederbörande organisation förhärskande känslan inför aktionens resultat.

Den övriga verksamheten inom ett partis lokala avdelningar är dels en mer utåtriktad agitation, dels en upplysningsverksamhet, som vill nå de egna medlemmarna. Att gränsen icke går skarp och klar mellan dessa båda former av partiverksamhet behöver naturligtvis ej särskilt framhållas. Ett föredrag av en känd och framstående politiker, anordnat av partiorganisationen egentligen för de egna medlemmarna på en plats men tillgängligt även för allmänheten, kan sägas lika väl tjäna agitationen som den egentliga upplysningsverksamheten.

Mera bestämt inriktade på agitation och yttre manifestation av att partiet lever och verkar med full kraft äro exempelvis de större utomhusmöten, ofta förlagda till välkända festplatser, folkparker e. d., som på senare tid blivit allt vanligare. Sådana möten, ofta med ett inslag av hembygdsfest och allmän folkförlostelse, finner man numera anordnade särskilt av bondeförbundet, men även av andra partier. Socialdemokratiens och övriga arbetarrörelsens traditionella högtidlighållande av första maj med demonstrationståg och anföranden, varvid partiets snart sagt alla mera kända talare-krafter äro i elden, är även och framförallt att räkna hit.

Upplysningsverksamheten inom partierna har på senare år utvidgats därhän, att man med skäl kan påstå att den numera icke längre tjänar den rena propagandan utan syftar till ett systematiskt kunskapsmeddelande i politiska ting. Inom samtliga partier bedrivs sålunda ett allvarligt och målmedvetet upplysningsarbete. Här

må blott nämnas högerns s. k. medborgarkurser, dess Kvinnliga medborgarskola, vilken sedan några år brukar förläggas till Strängnäs, samt Liberala sommarskolan och Frisinnade sommarskolan, som de liberala resp. frisinnade ungdomsrörelserna pläga anordna på växlande orter.

Arbetarrörelsen driver själv folkhögskolor i Brunnsvik och Viskadalen. Kursverksamheten därstädes kommer naturligtvis i hög grad det socialdemokratiska partiet tillgodo. Den viktigaste av dessa bildningsrörelser är Arbetarnas Bildningsförbund (A. B. F.). Verksamheten i dess hundratals studiecirklar är visserligen icke direkt eller ens i övervägande grad politiskt inriktad. A. B. F. är ingalunda någon propagandaorganisation, men att förmoda, att den skulle vara vad man kallar politiskt neutral vore säkerligen icke riktigt. A. B. F. har självt uttryckligen betonat, att »de fäckliga, politiska och kulturella strävandena» inom arbetarrörelsen »måste gå hand i hand, ty de förutsätta och komplettera varandra». <sup>1</sup> Uppenbart är i varje fall, att A. B. F. i stor utsträckning tjänar samma syften, som upplysningsverksamheten inom andra partier söker realisera.

Inom bondeförbundets ungdomsrörelse eller i närmaste anknytning till denna har på sistone bildats en särskild bildnings- eller studieorganisation: »Svenska landsbygdens studieförbund», och även inom Nationella ungdomsförbundet är den under egen ledning stående studieverksamheten i form av kurser eller studiecirklar en viktig gren av rörelsen. Inom de kommunistiska partierna bedrivs även ett livligt studiearbete, bland annat i de härför särskilt upprättade kurser, som brukar benämnas partiskolor.

Vid skildringen av partiernas upplysnings- och agitationsarbete må till sist men därför sannerligen icke minst partipressen nämnas. Tidningarnas propaganda är, jämte den direkta personliga agitationen, den ojämförligt viktigaste för åstadkommande av politisk åsiktsbildning. Dagspressen sörjer för att den politiska debatten aldrig upphör. Vikten av dess insatser behöver ej särskilt framhållas för att var och en skall förstå, att utan en politisk press partiväsendet inom ett land skulle förete en helt annan och vida mindre livlig anblick än som nu är fallet. Betydelsen för ett partis verk-

<sup>1</sup> Social-Demokraten 26/9 1932.

samhet av goda ortsorgan i respektive landsdelar kan knappast överskattas. Hur nödvändig partipressen är som komplement till den övriga partiorganisationen framgår bäst därav, att partierna nedlägga mycken möda och stora omkostnader för att grunda välsinnade tidningar, där sådana icke finnas, och att stödja dem, som visa tecken till att ej kunna stå på egna ben.

### PARTIERNA I VALRÖRELSEN.

Den främsta och viktigaste uppgiften för ett riksparti är »att vinna val». Allt arbete, som partiorganisationen utför, syftar ytterst till detta mål. Det vore för den skull oriktigt att allt för starkt skilja mellan partiernas verksamhet under valfria år och under valrörelserna; det har många gånger med rätta proklamerats, att arbetet i en valrörelse tar sin början redan dagen efter det förra valet. Likväl är skillnaden mellan partiernas mera fredliga förberedelsearbete och deras direkta valarbete så betydande, att det måste anses ej blott berättigat utan för överskådlighetens skull nödvändigt att här särskilt skildra partiernas uppgifter och verksamhet inför och vid valen<sup>1</sup> — deras insats i valrörelsen, för att bruka en välkänd beteckning, som längesedan vunnit burskap i svensk politisk terminologi.

Det är en självfallen sak, att partiverksamheten vid dessa tillfällen intensifieras. Yttringarna av denna gradskillnad kan iakttagas från den centrala ledningen och ända ut i den ringaste av organisationens lokala förgreningar. Men här föreligger även en artskillnad mellan den ordinära partiverksamheten och mobiliseringen inför valslaget. I det följande skola båda dessa synpunkter men naturligtvis särskilt den senare vinna beaktande.

Valrörelsen inför ett andrakammarval kan sägas börja redan på våren det år då valet skall hållas. I själva verket präglas hela den sista riksdagen i en valperiod av mer eller mindre tydliga förbe-

<sup>1</sup> Denna skillnad mellan valarbetet å ena sidan, propagandan och övrig verksamhet mellan valen å den andra skönjes flerstädes tydligt nog i partiernas stadgar, så exempelvis i Allmänna Valmansförbundets »Normalstadgar för förbund anslutet till Riksorganisationen» § 1.

redelser till den stundande valstriden. Riksdagsarbetet får då gärna en mindre saklig, mer polemisk och agitatorisk inriktning. Partierna beskylla varandra ömsevis och vanligen icke utan fog för att ha inlett valrörelsen t. ex. i remissdebatten vid riksdagens början. De möta heller inga svårigheter, då det gäller att utpeka valtaktiska motiv vare sig i de väckta partimotionerna eller i den sittande regeringens förslag.

Om man bortser från den inledning till valstriden, som i verkligheten äger rum i och genom själva riksdagsarbetet, kan valkampanjen i vidsträcktaste mening sägas taga sin början, då partierna under ett valår hålla sina generalförsamlingar. Så sker i regel inemot riksdagens slut eller senast en kort tid därefter. Tidpunkten är ingalunda godtyckligt vald. Tvärtom är ju meningens med respektive partikongress, landsmöte, förbundsstämma och riksstämma, att partiets politik och taktik för den kommande tiden, och närmast för det förestående valet, där skall bestämmas eller åtminstone i sina huvuddrag skisseras. Resultatet av dessa överläggningar och inre uppgörelser i vad de avse den aktuella politiken utgöra de valprogram (-manifest, -upprop), som partierna framlägga.

Valprogrammen bygga naturligtvis i någon mån på eller hänvisa åtminstone till partiernas princip- eller grundprogram, men äro i allo lämpade efter den för tillfället rådande politiska situationen. De äro vanligen ganska utförliga aktstycken.<sup>1</sup> De innehålla sålunda långa resoneringar och polemiska partier men sammanfatta i särskilda avdelningsrubriker eller »klämman» resp. partis huvudönskemål. I några särskilt välformulerade, kärnfulla slutord brukar till sist partiets valparoll förkunna; det hela slutar gärna med en personligt färgad maning: Rösta med oss! Trygga valsegern för vårt parti!

Valprogrammen bliva utgångspunkten och utgöra grundvalen för respektive partiets valarbete: Genom dem vädjar partiet till folket. Där ger partiet sina löften och gör de utfästelser, utan vilka ingen valpropaganda är tänkbar. Där uppräknas de fördelar, som

<sup>1</sup> Samtliga valprogram i 1932 års valrörelse ha utgivits av Socialdemokratiska partistyrelsens informationsavdelning under titeln: Partiernas valprogram 1932. (Sthm 1932). Samlingen omfattar omkr. 60 tätttryckta boksidor.

det egna partiets valseger skall bringa folket, ej mindre än de faror och vådligheter, som hota om det ena eller andra av motståndarpartierna skulle komma till makten. Kort sagt och för att begagna ett välkänt slagord: På dessa program gå partierna till val.

Partiernas högsta beslutande myndighet har ännu en viktig uppgift att fylla inför valrörelsen, nämligen att åtminstone i princip taga ställning till frågan om »teknisk» samverkan med andra partier vid valen och i samband därmed frågan om partibeteckningen.<sup>1</sup>

Sedan de olika partierna på detta sätt bestämt sina utgångspunkter och riktlinjerna för valrörelsen sålunda uppdragits, vidtager vad man kunde kalla valrörelsen i egentlig mening. Denna kan sägas omfatta trenne huvudmoment: nominering, propaganda och »tekniskt» valarbete:

#### NOMINERING.

Ingen medborgare kan numera helt på eget bevåg och av egen kraft bli vald till riksdagsman. Under majoritetsvalens tid var detta icke blott teoretiskt möjligt utan torde i icke så få fall verkligen ha inträffat. Efter det proportionella valsättets införande är sådant alldeles otänkbart; nu måste kandidaten utses, hans namn framföras och hans kandidatur stödjas av ett organiserat parti. Proportionalismen, som utgör en integrerande del av vårt statsskick, bygger helt enkelt på tillvaron av partier, fastän som bekant det märkliga förhållandet råder, att partierna icke med ett ord finnas omnämnda i grundlagen. De förutsättas i Vallagen som existerande, och själva ordet parti nämnes där (§ 19), men Riksdagsordningen känner dem ej.

Hela valförrättningen bygger på den förutsättningen, att partierna vid valen skola gå fram med valsedlar, upptagande namnen på dem, partiet önskar valda till riksdagsmän. Den utomordentligt viktiga procedur, som utseendet av kandidaterna utgör, i själva verket ett faktiskt val före det i vallagen reglerade valet, kallas med en allmänt vedertagen term för kandidatnominering. I flera länder

<sup>1</sup> Se exempelvis De Frisinnades Valhandbok, IX. Riksdagsmannavalet 1932, sid. 8 ff. (Sthm 1932): Protokoll från Sveriges socialdemokratiska Arbetarepartis fjortonde kongress ..., sid. 371 ff.



har dess vikt och betydelse föranlett rättsliga bestämmelser, som reglera nomineringsproceduren i avsikt att förebygga missbruk av denna.

Hos oss är nomineringen helt och hållet partiernas ensak. Nomineringsförfarandet liksom så mycket annat, som har med partiorganisation och -verksamhet att göra, är i det hela likartat inom flertalet partier. På de flesta håll regleras den tämligen noga, dock så, att partiernas stadgar innehålla ganska kortfattade principbestämmelser, vilka sedan kunna kompletteras av detaljerade, skrivna regler eller av en kanske lika utförd praxis, växlande för olika valkretsar.

Där någorlunda utförliga regler för nominering förekomma, t. ex. i Allmänna Valmansförbundets stadgar eller i Handledning för Sveriges Socialdemokratiska Arbetarpartis valrörelser, finner man lätteligen, att de bära prägeln av en kompromiss mellan tvenne huvudsynpunkter, nämligen partiledningens önskan att bestämma och nödvändigheten att icke desto mindre låta de breda lagren inom partiet få sin vilja fram eller åtminstone göra sin röst hörd.

I § 10 av A. V. F:s stadgar, som endast innehålla normer, enligt vilka de olika valkretsförbunden böra fastställa sina nomineringsregler, heter det sålunda för det första, »att personer utom den valkrets kandidatnomineringen gäller, icke få delta vare sig i preliminära eller definitivt *beslut* i kandidatfrågan».<sup>1</sup> Därmed gives ju indirekt rätt åt t. ex. den centrala partiledningen att uttrycka önskemål eller delta i överläggningar rörande det viktiga spörsmål, som faktiskt icke kan anses vara en angelägenhet, som endast rör respektive valkretsförbund.

För det andra proklameras, »att de högersinnade valmännen inom kretsen, fränsett om de äro förbundsmedlemmar eller icke, i största möjliga utsträckning [böra] erhålla inflytande vid kandidatfrågans *förberedande* behandling».<sup>1</sup> Med andra ord, förberedande nomineringsmöten med fritt tillträde för icke partiorganiserade böra anordnas med öppen förslagsrätt för de närvarande, eller åtminstone skall tillfälle givas för envar att på ett eller annat sätt, t. ex. skriftligen, föreslå den lokala partiledningen kandidater. Härmed är onekligen den demokratiska principen i betydande grad tillgodo-

<sup>1</sup> Kursiveringen i originalet.

sedd. Men: »det slutliga avgörandet i kandidatfrågan skall förbehållas förbundets medlemmar inom valkretsen antingen samfällt eller genom valda ombud». Här stå som synes flera möjligheter till buds, antingen provval i någon form eller beslut i en delegeradeförsamling eller en kombination av båda — t. ex. så, att provval föregår delegerades beslut eller ock så, att en av ombuds-församlingen uppsatt lista på ett eller annat sätt bekräftas genom beslut av lokalföreningarna eller genom omröstning bland deras medlemmar. För vissa valkretsorganisationer, t. ex. i huvudstaden, gälla synnerligen utförliga och tämligen invecklade bestämmelser.

De i allmänna ordalag uttryckta regler, som ha återgivits efter högerorganisationens stadgar, torde i stort sett fullständigt överensstämma med vad som faktiskt förekommer inom övriga partier, de kommunistiska möjligen undantagna. Dock är det regel, att endast partianslutna ha rätt att avgiva personliga förslag eller bekräfta uppställda förslagslistor.

I Bondeförbundets stadgar<sup>1</sup> heter det mera i förbigående, att Valkrets-föreningens styrelse skall förelägga sockenföreningarna att »inkomma med förslag å lämpliga kandidater, varefter styrelsen upprättar förslag å samtliga föreslagna kandidater; och därefter i god tid sammankallar stämman för upprättande av kandidatlista». I det liberala partiets stadgar förekommer ingenting om kandidatnominering, och Frisinnade landsföreningens talar blott (i § 7, som handlar om Arbetsutskott för valkrets-förbund) om »partiets officiella, av Valkrets-förbundet beslutade valseedel . . .».

Den praxis, som tillämpas, är emellertid beskriven i Rönbloms avhandling Frisinnade landsföreningen 1902—1927.<sup>2</sup> Ett kort referat av denna framställning ger en klar bild av nomineringens normala förlopp ej blott inom ifrågavarande parti utan i stort sett även inom de övriga.

Kandidatnomineringen inom det frisinnade partiet äger rum på försommaren. I april eller maj sammanträder valkrets-förbundets årsmöte. Därvid upptages vanligen nomineringsfrågan till förberedande överläggning. Då en ledamot av »de inre partiekirlarna» i

<sup>1</sup> Stadgar för Bondeförbundet § 5 mom. IV: 7.

<sup>2</sup> H. K. Rönblom, Frisinnade landsföreningen 1902—1927, sid. 369 f. (Sthm 1929).

regel är närvarande, kommer ett tankeutbyte mellan denne och den lokala partiledningen lätt till stånd. Någon stadgeenlig rätt för den centrala partiledningen att inverka på valkretsförbundens beslut finns ej, men att personliga hemställanden göras är naturligtvis icke uteslutet. Något definitivt beslut plägar ej fattas, men däremot vissa preliminära, t. ex. beträffande listans första namn, om uppställande av flera listtyper o. d.

Sedan Frisinnade landsmötet i juni ägt rum sammanträder åter Valkretsförbundet och fastställer listan. »Dessförinnan har saken varit underkastad arbetsutskottets förberedande handläggning. Förslag ha kanhända inkommit från lokalavdelningarna. Provval ha möjligen anordnats inom dessa. Man har efterhört huru de påtänkta kandidaterna ställa sig till kandidaturen».<sup>1</sup>

Det socialdemokratiska partiets som alltid synnerligen utförliga stadgar reglera nomineringen inom valkrets sålunda:<sup>2</sup> En konferens, bestående av ombud för kretsens arbetarekommuner, kretsstyrelsen och distriktsstyrelsen uppgör förslag till kandidatlista. Enligt § 3 i samma »Grundregler» äger även redaktören för ortens partiorgan att närvara. Därefter hålles omröstning om detta förslag bland de av kretsens medlemmar, som fyllt 18 år och tillhört partiet minst sex månader. Omröstningen skall företagas å förut tillkännagiven tid och lokal. Beträffande kandidaternas kvalifikationer stadgas, att ingen får uppställas som riksdagskandidat, som ej tillhört partiet minst ett år.

Det är tydligt, att även de socialdemokratiska nomineringsreglerna endast utgöra en slags normalstadga. I själva verket tillåtas partidistriktet att »närmare fastställa regler för valarbetet»; dessa få dock icke stå i strid med de här ovan angivna. Ganska betydande variationer i nomineringsproceduren kunna därför förekomma. I vissa partidistrikt omfattar sålunda det ovannämnda förslaget till kandidatlista även den ordning, i vilken kandidaterna skola uppföras på valsedeln, och den följande omröstningen torde då i regel endast betyda en bekräftelse av denna; i andra åter framgår ordningen kandidaterna emellan först som ett resultat av den

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Grundregler för valarbetet § 7 i: »Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Program och stadgar enligt beslut å partiets trettonde kongress 1928», sid. 7 f.

allmänna omröstningen, som då får en vida större betydelse än i det förra fallet. Den rådgivande röst, som högerns stadgar indirekt giva partiets centrala ledning, och som enligt Rönbloms ovan citerade arbete i praktiken tillkommer även det frisinnades, är inom det socialdemokratiska partiet uttryckligen, ehuru i försiktiga ordalag, tillerkänd partistyrelsen.<sup>1</sup>

Vad slutligen beträffar de båda kommunistiska riktningarnas bestämmelser om nominering förekommer i resp. partistadgar en passus, som torde ha sin tillämpning även vid utseende av riksdagskandidater. Det heter där: »Uppställande av kandidater till alla viktiga poster inom organisationer, i vilka fraktioner arbetar, skall ske genom fraktionen [i detta fall riksdagsgruppen]. Partiorganisationen har att slutligt godkänna vidtagna åtgärder.»<sup>2</sup>

Till nomineringsproceduren i vidsträckt mening hör även bestämmandet av parti- och övriga beteckningar å valsedeln samt i samband härmed frågan om samverkan med andra partier, s. k. valkartell. Partibeteckningen fastställs i regel av styrelsen eller valledningen i valkretsen.

Valsamverkan har i hög grad underlättats sedan 1924 partibeteckning (egentligen och efter 1927 officiellt kartellbeteckning), underpartibeteckning (egentligen och efter 1927 partibeteckning) samt fraktionsbeteckning införts. Även tidigare förekommo valallianser, vid 1917 års val huvudsakligen mellan vänsterpartierna, därefter å ena sidan mellan de borgerliga partierna, å den andra mellan socialdemokrater och kommunister. Frekvensen av dylika allianser har särskilt vid 1928 och 1932 års riksdagsmannaval varit särdeles stor. Vid 1928 års val förekommo sålunda karteller inom alla valkretsar. Samtliga borgerliga partier bildade kartell i 13 kretsar; högern och bondeförbundet i 1, högern, bondeförbundet och de liberala i 1; högern, bondeförbundet och de frisinnade i 9, högern, liberaler och frisinnade i 2, högern och de frisinnade i 1 och slutligen socialdemokrater och kommunister i 27 av samtliga 28 valkretsar.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Grundregler ... § 10.

<sup>2</sup> »Stadgar för Sveriges Kommunistiska parti (Sektion av Kommunistiska Internationalen)» § 13 mom. 5. Motsvarande bestämmelse i »Stadgar för Sveriges Kommunistiska parti» § 15 mom. 5.

<sup>3</sup> Sveriges officiella statistik. Allmänna val. Riksdagsmannavalen åren 1925—1928, sid. 79 (Sthm 1929).

Avgörandet angående teknisk valsamverkan eller valkartell, som termen vanligen lyder, tillkommer inom de borgerliga partierna den beslutande partiinstansen i varje valkrets för sig. De centrala partiledningarna pläga utfärda generella direktiv eller rekommendationer och kunna naturligtvis i de enskilda fallen uttrycka sina önskemål; men heller inte mera. Vid 1932 års val hade sålunda ledarna för högern, bondeförbundet och de frisinnade överenskommit om att tillstyrka sina respektive partier att sinsemellan etablera teknisk valsamverkan. Denna uppmaning lände till efterrättelse, ehuru med flera särdeles uppseendeväckande undantag. Den kartellbeteckning, som väljes vid borgerlig valsamverkan, plägar vara ganska neutral eller intetsägende: »Fram till val», »Fyrstadsvalet 1932» e. d.

Mellan det socialdemokratiska partiet och kommunisterna, d. v. s. numera Kilbomskommunisterna, kommer valsamverkan till stånd sålunda, att socialdemokraternas hävdvunna partibeteckning Arbetarepartiet även begagnas av kommunisterna, utan att det förra partiet härtill givit sitt tillstånd. Socialdemokraternas valsedlar bära sålunda i regel partibeteckningen »Arbetarepartiet» och underpartibeteckningen »Socialdemokraterna»; Kilbomskommunisternas åter partibeteckningen »Arbetarepartiet» och underpartibeteckningen »Kommunisterna». Socialdemokraterna ha vid flera tillfällen protesterat emot kommunisternas lån eller annexion av beteckningen Arbetarepartiet och sökt genom lagliga bestämmelser få denna möjlighet undanröjd, men ha å andra sidan icke frångått den formulering eller typografiska uppställning av sin partibeteckning, som alltjämt möjliggör för kommunisterna att, som det ofta på socialdemokratiskt håll heter, »åka snålskjuts». Sillénkommunisterna använda icke beteckningen »Arbetarepartiet» på sina valsedlar utan gå fram som partiet »Klass mot klass».

De borgerliga partiernas vid valen nyttjade partibeteckningar äro för Bondeförbundet, liberalerna och de frisinnade i allmänhet nära överensstämmande med partinamnet. Vid 1928 års val begagnades »Bondeförbundet» som partibeteckning i 17 valkretsar, »Med Bondeförbundet för landsbygdens folk» i 5 kretsar, »De frisinnade» i 23 kretsar, »De liberala» i det alldeles övervägande antal kretsar, där liberalerna deltog i valet. Högerns partibeteckningar däremot

äro ganska omväxlande. Orsakerna härtill äro dels att man vill bibehålla den traditionella beteckningen (de moderata e. d.) dels sannolikt av taktisk natur. Vid 1928 års val användes sålunda beteckningen »Lantmän och borgare» i 10 valkretsar, »De moderata» (7), »Moderata» (2), »De borgerliga» (2), »Med högern för lagbunden frihet» (1), »För lagbunden frihet» (1), o. s. v.<sup>1</sup> Vid 1932 års val har även »Högern» på några håll använts som partibeteckning.

En företeelse, som i detta sammanhang ej bör förbigås, är det numera allt vanligare förhållandet, att ett parti icke längre utger blott en valsedel utan självt presenterar flera olika sådana. Stundom framläggas sådana listor, som då bruka kallas »särlistor», från en mot partiledningen mer eller mindre öppet dissentierande eller klart oppositionell riktning. Detta är otvivelaktigt en konsekvens av de särskilda svårigheter, som möta en partiledning vid nomineringsarbetet; man kan tillägga, att det är en icke oförutsedd och icke heller ovälkommen följd av den proportionella valmetoden, ehuru det dröjt tämligen länge, innan den i full utsträckning givit sig tillkänna. Den inför i det tämligen stela proportionella valsättet — vilket ju säges innebära ett mekaniskt röstande endast på partier — ett allt tydligare moment av personval. Några exempel på förekomsten och verkningarna av denna nya praxis skola här lämnas. I Stockholm uppställde den liberala partiledningen 1928 en lista, och från en oppositionell liberal grupp framlades en annan lista. Mellan de båda liberala listornas huvudkandidater, förutv. statsråden Carleson och Löfgren, etablerades sålunda ett regelrätt personval, vilket endast så tillvida skiljer sig från ett val under majoritetsprincipens tid, som de liberala rösterna här samverkade till att få en av kandidaterna vald; de röstande på den förlorande listan fingo sålunda tillfälle att stödja sitt parti även om de icke kunde stödja just sin kandidat.

Särskilt vid 1932 års val har det i många fall hänt, att partiets officiella listor utgivits i sådana varianter, att personval (eller om

<sup>1</sup> Sveriges officiella statistik. Allmänna val. Riksdagsmannavalen åren 1925—1928, sid. 84.

man hellre så vill konkurrens) etablerats mellan kandidater till partiets andra eller tredje »säkra» plats.<sup>1</sup>

Ett annat slag av listor äro sådana, som utgivits för att tillfredsställa den förmodade smaken hos befolkningen i en viss trakt av en valkrets eller hos en särskild yrkeskategori och som kanske icke haft något namn gemensamt med andra av partiets listor. Det finns exempel på att ett parti inom en valkrets framlagt en »fiskarelista», en »trädgårdsmästarelista» o. s. v. Detta sista slag av valtaktik har icke fått särdeles god press; man har icke utan berättigande talat om »sockenlistor» eller för hela denna företeelse präglad det något tvetydiga ordet »månglistighet».

Någon bestämd uppfattning om systemet med flera listor synes den svenska opinionen ännu icke ha givit tillkänna. Partiledningarna torde hittills i allmänhet ha resonerat så, att det är en styrka för ett parti att kunna samla sig omkring en enda lista. Åtskilliga tecken tyda emellertid på, att det särskilt i stora eller i avseende på resp. partiets väljarkår disparata valkretsar tvärtom är fördelaktigt, och heller icke ur någon synpunkt förkastligt, att etablera en lojal tävlan mellan olika listor; med lojal förstås då att ett verkligt personval äger rum mellan kandidater på valbar plats, ej att listorna finurligt varieras på ett sätt, som tar sig bra och lockande ut men ej kan inverka ändrande på den valutgång partiledningen på förhand utpekulerat. - Att fler-list-systemet har framtiden för sig synes ganska troligt; ett tecken som visar hän i denna riktning är, att socialdemokraterna, vilka hittills så gott som undantagslöst gått fram blott med en lista, under 1932 års valrörelse i mer än en valkrets använda flera valsedelstyper. Frågan är därför egentligen blott om den nya metoden skall brukas på ett förnuftigt sätt eller rentav missbrukas; svaret härpå måste hänskjutas till framtiden.

Det skulle föra för långt att ytterligare ingå på detta spörsmål. Det har här överhuvudt upptagits till dryftning framförallt därför, att det ställer nomineringsarbetets svårigheter i klar dager.

<sup>1</sup> Alltså listtyper av följande utseende:

A	A	A	A	A
B	C	D	E	F
G	G	G	G	G
H	H	H	H	H
I	I	I	I	I

Partiernas urval av kandidater, vilket obestriddligen är deras viktigaste uppgift i och för valet, i själva verket viktigare än den mera uppseendeväckande agitation och det övriga mer synbara valarbete de bedriva, är och måste alltid vara en mycket vansklig sak. Att här ingå på en undersökning och uppräknig av alla de hänsyn, som härvid måste tagas, kan naturligtvis icke komma ifråga. Endast några huvudsynpunkter skola anföras. Uppenbart är för det första, att partierna ställas inför det dilemma, som i den statsvetenskapliga litteraturen oftast brukar illustreras med exemplet från Förenta Staternas presidentval. En person som skulle bli en god president är icke därför i och med detsamma en god kandidat. Och då det i första hand gäller att vinna valet nomineras också gärna den, som antages komma att bli en god kandidat. Nomineringen blir därför ofta en politik på kort sikt. Samma problem uppställer sig vid den fridfulla nomineringen av svenska riksdagsmannakandidater. Emot partiets berättigade intresse att erhålla en god representant i riksdagen ställer sig ofta önskemålet att erhålla dragande kandidater. Det ligger i sakens natur, att den förra synpunkten i övervägande grad är tillfinnandes hos den centrala partiledningen, den senare åter utgör ledstjärnan för den lokala valledningen, vars ambition är att säkerställa ett gott valresultat just i sin krets. (Detta hindrar naturligtvis ej, att den centrala partiledningen även besjålas av önskan om en god valutgång och att den lokala kan hysa ambitionen att utse goda riksdagsmän). För den skull måste alltid frestelsen ligga nära till hands för den lokala valledningen att, då valedeln mer eller mindre skickligt komponeras, med bortseende från den verkliga dugligheten framföra kandidater, vilka genom sitt föregående eller t. o. m. genom sitt namn eller sin titel tillfredsställa stora väljarkategorier, vilka gjort sig särskilt populära eller eljest kunna förmodas verka dragande inom någon särskild del av valkretsen. Utom sådana hänsyn finnas naturligtvis en mångfald andra. Traditionen att omvälja en gammal riksdagsman var under majoritetsvalens tid i många valkretsar säkerligen den bästa meriten och är den enda förklaringen till att vissa riksdagsmän åter och åter omvaldes. Att denna tradition eller slentrian ännu i dag är en makt i svensk politik lär ingen kunna förneka. Ortshänsyn spela alltså en högst betydande roll; i de stora valkretsarna kräva olika trakter



ofta med framgång sin särskilda representation, och en viss, fast tradition har härvidlag flerstädes utbildat sig. Motsättningen mellan land och stad, som länge varit den väsentliga skiljelinjen i vårt partili, är för ingen del upphävd. Den går nu blott tvärtigenom flera av våra partier, särskilt då högern men även det frisinnade partiet. Följden härav blir för dessa partiers del synnerligen ofta om ej i regel, att särskilda stads- och landsbygdslistor upprättas. Personliga hänsyn av varjehanda slag måste tagas. Stridigheter inom valledningen, prestigekrav och annat spelar in. Uppräkningen skulle kunna fortsättas ännu längre och exemplen mångfaldiga. Alla partier ha att kämpa mot hela detta komplex av svårigheter. Skillnaden är blott, att vissa partier särskilt ha kännning med ett slag, andra partier åter med andra kategorier av dessa besvärligheter. Hur hela detta invecklade spörsmål officiellt uppfattas inom vårt för närvarande största parti, och vilka normer — eller snarare, vilka föresatser — man där uppställer, framgår av den särdeles instruktiva avdelningen om »Kandidatlistornas sammansättning» i socialdemokraternas valhandledning.<sup>1</sup> Efter en lång resonerande framställning, som med flera skickligt valda exempel och särdeles kraftig argumentering framhåller, att »underordnande hänsyn» icke få tagas, utmynnar ifrågavarande avdelning i följande kategoriska regel: »Vid kandidatlistornas uppgörande få endast sakliga synpunkter och hänsyn till de föreslagna kandidaternas kvalifikationer vara de avgörande. . . En kandidats ställning till någon specialfråga; hans yrkesställning eller hans bostadsort bör icke få tillmätas avgörande betydelse vid nominering.»

Den redogörelse för nomineringen, som härövan givits, gäller som synes andrakammarvalen. Men partierna ha även att uppställa kandidater vid de kommunala valen, av vilka landstingsmän- och elektorsvalen ur allmän politisk synpunkt äro de viktigaste, och slutligen även vid de av landstingen och elektorsförsamlingarna varje år förrättade valen till Första kammaren.

Beträffande valen till de kommunala fullmäktigeinstitutionerna må blott för fullständighetens skull påpekas, att nomineringarna av naturliga skäl oftast ské inom de lokala föreningarna.

<sup>1</sup> Handledning för Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis valrörelser, avd. XVI sid. 9 f. (Sthm 1926).

Vid landstingsmänna- (resp. elektors-)valen är nomineringsförfarandet i tillämpliga delar detsamma, som gäller för andrakammarvalen. Den centrala partiledningens kännedom om och intresse för en dylik nominering torde emellertid få anses vara jämförelsevis ganska ringa. I stället för denna inträder i viss mån som högsta instans valkretsförbundets ledning, medan själva avgörandet tillkommer den för valet fungerande styrelsen, valledningen eller konferensen för ifrågavarande landstingsvalkrets. De socialdemokratiska partistadgarna hava sålunda härom följande bestämmelser:<sup>1</sup> Distriktsstyrelsen anordnar senast tre månader före landstingsmänna-val en konferens med ombud från arbetarkommunerna inom kretsen samt representanter för distriktsstyrelsen för förberedande av valet, uppsättande av kandidatlista samt bestämmande om sättet för fastställande av kandidatlistan bland kretsens medlemmar. Konferensen väljer en valledning, som handhar agitationen och i samråd med distriktsstyrelsen leder valarbetet inom kretsen.

Förstakammarvalen påkalla naturligtvis i samma mån som övriga val partiorganisationernas medverkan genom nominering av kandidater. Partiernas åtgöranden i detta sammanhang tilldraga sig emellertid — på grund av valförsamlingarnas fåtalighet och av andra skäl — icke mycken uppmärksamhet. I regel torde de borgerliga partiernas landstingsgrupper jämte elektorer, där sådana förekomma, vid förstakammarvalen fungera både som partiorganisation och valkorporation. De hava sålunda att förrätta både nomineringen, fatta beslut om eventuell valsamverkan och slutligen delta i själva valet. Detta hindrar naturligtvis icke samråd med såväl den lokala partiledningen inom resp. landstingsområden som med den centrala partiledningen i huvudstaden. Att från den senare önskemål under hand framställas, t. ex. om inval av s. k. rikskandidater eller om att en tilltänkt kandidat ej måtte komma i fråga, är säkerligen inom alla partier ganska vanligt; lika vanligt, som att dylika antydningar, hur hänsynsfullt och anspråkslöst de än delgivas, vederbörande, mötas med oförstående och lämnas obeaktade.

Utän tvivel äro förhållandena inom det socialdemokratiska partiet tämligen likartade, även om partiinstanserna här stadgeenligt ha viss, ehuru mycket begränsad rätt att delta i nomineringen.

<sup>1</sup> Grundregler § 5.

Enligt partiets Grundregler för valarbetet<sup>1</sup> avgöres kandidatfrågan i god tid före valet på en konferens, som består av »de socialdemokratiska landstingsmännen och elektorerna samt distriktsstyrelsen eller ombud för densamma jämte ombud för partistyrelsen». Alla närvarande äga yttrande- och förslagsrätt, men beslutanderätten tillkommer landstingsmännen och elektorerna allena.

### PROPAGANDA.

Den mest synliga och uppmärksammade delen av en svensk valrörelse har länge utan all jämförelse varit valtalandet: den muntliga agitationen, de många föredragen av större eller mindre partikoryfeer samt dagspressens återgivande av all denna förkunnelse. Det är allt detta och egentligen blott detta, som satte sin prägel på valrörelserna ännu blott för något tiotal år sedan. Men numera har även den visserligen redan förut existerande propagandan i skrift och bild svällt ut och tagit sådana proportioner och former, att man snart kan tveka om vilkendera, som är mest uppseendeväckande. Valrörelsen har allt mer populariserats och mekaniserats; mången skulle säkerligen med tanke på det stora demokratiska föregångslandet vara böjd att säga, att den amerikaniserats. Anledningen härtill är säkerligen endast i ringa grad en mer eller mindre medveten önskan att även på detta område vara *up to date*, utan framförallt det hårda nödtvånget för partiledningarna att efterkomma de krav, väljarkårens tillväxt uppställt. En propaganda, som skall nå var och en av landets bortåt 3 1/2 miljoner valmän, kan ej längre uteslutande bestå av valtal och tidningsartiklar. För övrigt är naturligtvis konkurrensen mellan partierna på sätt och vis förklaring nog. När ett parti börjat använda bilen i valrörelsen, ha de andra inte tvekat att följa efter; när högtalaranordningar, film, valplakat, sandwichmen, flygmaskiner, cykelpatruller etc. tagas i anspråk på ett håll, söker man på de andra att efter råd och lägenhet följa efter. Ett återhållande moment — utom kostnaden — har naturligtvis alltid varit och är alltjämt det välkända, ofta hörda resonemanget inför vissa nymodigheter: »Sådant går inte i svenskarna», »det passar inte vår valmanskår», »det skulle göra mera

<sup>1</sup> Grundregler § 6.

skada än gagn». Men sanningshalten i dessa påståenden är märkbart i avtagande. Erfarenheten visar tvärtom, att svenskarna inte längre reagera som förr. Allmänheten har vant sig vid alltmer bullersamma valrörelser, och om än svenska folkets vanor och temperament och de relativt små förhållandena här i landet komma att hindra valkampanjerna här att antaga de brutala former, som präglade Förenta Staternas och vissa europeiska länders, kan man dock med visshet förutsé, att de svenska valrörelserna ännu långt ifrån nått kulmen av bullrande livaktighet.

Ännu så länge är emellertid valstridens viktigaste del den offentliga politiska valförkunnselen; valrörelsen är i övervägande grad en »valtalsrörelse». Valkampanjen i denna mening består alltså av en ofantlig mängd föredrag eller valtals, som hållas i landets alla delar under tiden närmast före valet med början i stort sett vid augusti månads ingång.

En utomordentligt stor roll spelas härvid av partiledarna. Någon av dem brukar inleda valrörelsen, och sedermera äro de i jämn och oförtruten verksamhet landet runt. Deras inlägg, vilka vanligen mycket utförligt refereras i pressen, utgöra tillsammans en jämnt fortlöpande diskussion, som pågår hela valrörelsen igenom. Den frisinnade ledaren håller exempelvis ett tal i Nerike med utfall och frågor, riktade till andra partier; svar och repliker följa efter några dagar från högerledaren i Norrland, från den socialdemokratiske partichefen på västkusten och Bondeförbundets ordförande i Skåne. Om en vecka äro frågorna och tillmälena nya och utslungas från nya talarstolar.

Detta partiledarnas uppträdande i valrörelsen är betydelsefullt särskilt i två avseenden: Dels får allmänheten därigenom en verkligt auktoritativ utläggning av valprogrammen och av partiernas ståndpunkt i olika frågor. Dels införes i valkampanjen ett särskilt spännande och stimulerande moment. Mången partiänslutet medborgare, som aldrig skulle falla på idén att taga del av ett annat partis förkunnselse, kan tycka det vara intressant och ur olika synpunkter värdefullt att få höra — och se — motståndarens främste. Och för det egna partiets medlemmar måste ledarens oförtrutna verksamhet verka eggande, kanske rentav till personlig insats i den stora striden.

Partichefernas »valrörelser» ha därför på senare tid i hög grad intensifierats; medan dessa framstående män tidigare brukade uppträda huvudsakligen under lördagar och söndagar, som av naturliga skäl äro de stora dagarna under valstriden, ha flera av dem under senare valkampanjer företagit månadslånga s. k. sträckturnéer med i regel två eller ännu flera anföranden per dag. Härvid tagas alla moderna kommunikationsmedel i bruk. Redan 1928 användes sålunda flygmaskinen; under 1932 års valrörelse företog exempelvis högerns partiledare en flygturé, som sträckte sig över hela landet och gav honom tillfälle att uppträda på omkring 90 orter från översta Norrland till Skåne, vilket torde vara rekord i de svenska valrörelsernas historia.

Jämte partiledarna uppträda i stor utsträckning deras närmaste män. Inom varje parti finnes en större eller mindre kader av första klassens talarekrafter, som anse sig eller anses vara moraliskt skyldiga att, med undanskjutande av andra uppgifter, ägna sig uteslutande åt valtalande, i varje fall under valstridens hetaste veckor. Dessa s. k. huvudtalare<sup>1</sup> eller rangtalare<sup>2</sup> utsändas av partiets centrala ledning. Det torde för samtliga övriga partier gälla vad det socialdemokratiska partiets »Handledning... för valrörelser» säger härom, nämligen att partiledningen »använder dem där, med hänsyn till valsituationen i landet, de synas mest outhärliga».<sup>3</sup>

Under de svaga ansatser till valrörelse i modern mening, som kunna iakttagas alltifrån tvåkammerssystemets första decennier, förekom egentligen endast ett slag av muntlig propaganda, nämligen riksdagsmannens eller riksdagsmannakandidatens mer eller mindre sporadiska uppträdande inför sina egna valmän. Utvecklingen gick otvivelaktigt mot 90-talets slut och 1900-talets början i den riktningen, att sådana konfrontationer på »valmöten» blevo allt vanligare och på sina håll började betraktas som obligatoriska. Proportionalismens införande befördrade emellertid ej en sådan sakens ordning. Det blev för de av valorganisationen på »säker» plats uppställda riksdagsmannakandidaterna onödigt besvär att uppträda i valrörelsen. Så småningom har det emellertid inom alla

<sup>1</sup> Handledning för Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis valrörelser sid. 5.

<sup>2</sup> Rönblom, Frisinnade Landsföreningen 1902—1927, sid. 376.

<sup>3</sup> Handledning ... sid. 5.

partier åter börjat betraktas som en självklar sak att de riksdagsmän, som stå under omval, och åtminstone de kandidater, som stå på listornas valbara platser, skola aktivt deltaga i valrörelsen. Inom exempelvis det socialdemokratiska partiet betraktas detta helt enkelt som en oavvislig plikt. »Riksdagsmannakandidater... ha ovillkorlig skyldighet att främst bära huvudbördan av den muntliga valagitationen. De måste stå till distriktsstyrelsens... förfogande varje dag, då de icke kunna förete laga förfall. Till laga förfall räknas icke offentliga kommittéuppdrag.» Så lyder den stränga regeln i den officiella valhandledningen.<sup>1</sup>

Inom de borgerliga partierna är pressen icke så hård. Det händer tvivelsutan fortfarande i många fall, att vederbörande kandidat — även på valbar plats — är ovillig att personligen uppträda i valrörelsen. Stundom kan detta vara försvarat därmed, att hans framträdande knappast kan väntas bliva av sådan art, att det i någon högre grad skulle stärka hans eller partiets ställning, och då kan det ju vara lika gott, att han intager en tillbakadragen hållning. Det gives färska exempel på, att sådana kandidater låtit sig på ett eller annat sätt företrädas, t. ex. av en med större talförhet och kampglädje utrustad anförvant, eller att någon rutinerad agitatorisk kraft avdelats för »att med sin ordalek beledsaga framträdandet av en riksdagsmannakandidat, vars styrka icke ligger på talarekonstens område».<sup>2</sup> Men sådana fall börja numera att bli sällsynta. Genom exemplets makt och måhända även genom lämpliga påtryckningar har det som sagt blivit allt vanligare, att riksdagskandidaterna själva flitigt deltaga i valstriden. Det är ej längre blott i enstaka undantagsfall, som de — om man så vill efter bästa engelskt mönster — genomkämpa väldiga valkampanjer för att försvara eller vinna sin krets.

Med den ofantliga efterfrågan på talarekrafter, som en modern valrörelse ställer på ett parti, förslå emellertid icke talarna ur de här nämnda kategorierna att fylla behovet. Därför låter sig varje parti angeläget vara att låta även ringare och yngre krafter komma till tals var inom sin ort eller valkrets. Sådana äro exempelvis partiernas olika funktionärer, kommunala förtroendemän, tidnings-

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Rönblom, a. a. sid. 377.

män inom den lokala partipressen och andra intresserade.<sup>1</sup> Ett resultat av den politiska fostran och skolning, som de politiska ungdomsrörelserna givit sina medlemmar, är att talare ur deras krets numera göra en jämförelsevis mycket betydande insats även i denna del av valrörelsen. Det ungdomliga inslag, som första gången i större skala kom till synes i den exceptionella valrörelsen på våren 1914, kommer tvivelsutan att för framtiden bliva regel och icke undantag.

För att alla dessa talare skola komma i kontakt med valmännen måste partierna lägga sig vinn om att på lämpligaste sätt anordna »valmöten», »politiska möten», »politiska föredrag» eller vad allt dessa föreställningar pläga kallas. Den idylliska tid är längesedan förbi, då den »gamle riksdagsmannen» inviterade valmännen till sitt hem eller stämde möte med dem på ortens ledande gästgivaregård. Nu äro mötena i de allra flesta fall offentliga, och i regel är det de lokala partiorganisationerna, vilka stå som anordnare. Initiativet torde däremot ofta om ej oftast komma från högre ort, alltså närmast från valkretsens ombudsman, som ju bör tillse att den politiska valförkunnelsen når alla delar av det honom underställda området.

Avsikten med partiernas offentliga muntliga propaganda är självfallet att nå så många valmän som möjligt. Att stärka de egna anhängarna i tron, att giva dem en känsla av att något står på spel och att deras insats vid valet är nödvändig är ett av huvudsyftena med propagandan, men ett annat och icke mindre viktigt är att söka övertyga och vinna de likgiltiga, de vankelmodiga eller ännu hellre motståndarna. För den skull lägger man alltmer an på största möjliga anslutning till mötena; man söker göra dem så lätt tillgängliga och så lockande som möjligt. De bliva också i stort sett ganska väl besökta. Valtalsrörelsen i sin moderna form är så ny och valmötenas frekvens ej större, än att allmänhetens intresse räcker till. Ännu torde man ej behöva riskera, att publiken uteblir. Men att det finns en gräns, över vilken man i detta fall ej kan gå, och att den i Sverige jämförelsevis lätt skulle kunna tangeras, är emellertid uppenbart. Erfarenheten från England är i detta fall talande. Under dess utomordentligt intensiva *speaking campaigns*

<sup>1</sup> Rönblom, a. a. sid. 376.

har det på senare år regelbundet visat sig svårt att intill valstridens sista dag uppehålla intresset; publikantalet minskar så småningom och kan till 'slut vara löjeväckande ringa.<sup>1</sup> Ännu så länge anse emellertid våra partier riktigt nog med sin fördel förenligt att i görligaste mån utvidga och popularisera valtalsrörelsen.

Högerpartiet, som tidigare och i viss utsträckning alltjämt håller smärre, mera exklusiva möten på lokaler, till vilka huvudsakligen partiets anhängare kunna väntas komma, börjar sålunda uppenbarligen övergå till verkliga folkmöten, i stor utsträckning utomhus. Ungdomsrörelsen går i detta fall, liksom i så många andra, där det gäller modernisering av högerns partiarbete, före och anger takten.

Bondeförbundet har, som redan framhållits, ögonskenligen lagt an på stora folkmöten eller »stämmor» på kända festplatser med ett rikligt nöjesprogram, utan att därför på minsta sätt försumma att med »småmöten» och personlig propaganda genomarbета valkretsarna. De frisinnades valkampanjer, liksom högerns på landsbygden, ta i regel mindre storslagna och uppseendeväckande former, vilket inte hindrar, att propagandan i förhållande till de valmanskategorierna, man främst söker och kan tänkas nå, i stort sett torde vara effektiv.

Socialdemokratiska partiet står ifråga om den offentliga muntliga propagandan likaväl som beträffande valrörelsens flesta övriga former utan tvivel främst bland partierna. Alla slag av möten, väl avpassade efter orternas olika krav och behov, tillgodoses med samma omsikt och väl tillgodogjorda erfarenhet. På landsbygden anses valmötena böra anordnas i alla byar och tätt bebyggda samhällen med det mål för ögonen, att varje väljare skall nås av partiets agitation. Såväl dessa möten som mötena i småstäder, köpingar och industrisamhällen skola om möjligt uppliyas av musik, sång och andra tilltalande anordningar. Utomhusmötena skola hållas å centralt belägna öppna platser, parker, torg e. d. I övriga städer skola föredrag anordnas i olika stadsdelar. Större friluftsmöten anordnas

<sup>1</sup> Lung-Chi Lo, The conduct of parliamentary elections in England, sid. 98. (New York 1928).



i parker, på torg eller skolgårdar. Dessutom hållas ofta i stor utsträckning gårds- eller kvartersmöten.<sup>1</sup>

Vad slutligen de kommunistiska partierna beträffar, anordna dessa offentliga möten, ofta i förening med demonstrationer, som gärna göras så uppseendeväckande som möjligt. Det torde emellertid icke vara oriktigt att antaga, att betydelse av denna propaganda ej är — och ej heller avses att vara — alltför stor. Huvudvikten lägges på detta håll tvivelsutan mera på den rent personliga bearbetningen eller på smärre och mera slutna propagandamöten, exempelvis på eller invid arbetsplatserna.

I andra länder är det ingalunda ovanligt, att partierna gemensamt anordna valmöten, vid vilka de företrädas av på förhand utsedda talare. Dylika gemensamma diskussionsmöten, som tidigare ej så sällan förekommo även hos oss, höra nu till undantagen. Däremot händer det ofta nog att ett offentligt valmöte, anordnat av ett parti, slutar med diskussion, som begäres av någon närvarande motståndare. Särskilt brukar diskussion förekomma på orter, där partiernas ungdomsrörelser äro starka och livaktiga.

Anordnandet av alla dessa talarturnéer och valmöten ställer betydande krav på partiorganisationens samtliga instanser. Men med den erfarenhet och rutin man allestädes förvärvat pläga dessa uppgifter utan alltför stora svårigheter lösas. Centralledningen har att, eventuellt på distriktsledningarnas begäran, dirigera huvudtalarna dithän där de av olika skäl anses göra största nyttan. Distriktsledningen i sin tur skall på liknande sätt förfoga över de egna eller inlånade talarekrafter, som stå till dess förfogande. De lokala partiorganisationerna måste söka att på bästa sätt ordna och reklamera för evenemanget, så att icke valtalen hållas för tomma bänkar. I alla partiers valänvisningar fästes därför stor vikt vid att affischering och annonsering blir så effektiv som möjligt, och detaljerade föreskrifter lämnas i detta syfte.

I de senaste valrörelserna har den offentliga muntliga propagandan tagit allehanda tekniska och andra hjälpmedel i anspråk. Valrörelsens tilltagande motorisering underlättar i hög grad talarekrafternas utnyttjande; en talare kan, om rösten räcker till, lätteligen hålla två, tre och t. o. m. flera föredrag per dag i stället för

<sup>1</sup> Handledning ... sid. 4 f.

tidigare ett eller på sin höjd två. Vid de större utomhusmötena bruka högtalareförstärkningar anordnas. Särskilda högtalarebilar draga landet runt på turné. I den senaste valrörelsen har filmen i stor omfattning tagits i bruk. Åtminstone två av våra partier ha låtit inspela s. k. valfilmer, i vilka det egna partiets förträfflighet och de övrigas motsatta egenskaper på ett lättfattligt och tilltalande sätt blivit framställda. Tvärt emot vad man möjligen kunnat vänta, har däremot radion icke tagits i bruk under valrörelserna. I detta fall har man hos oss avstått från att följa exemplet från utlandet. I 1932 års valrörelse anordnades dock till sist efter mycken tvekan och många skrivelser en av stränga neutralitetsregler omgärdad offentlig radiodiskussion mellan utsedda representanter för samtliga partier utom Sillénkommunisterna.

Den offentliga valagitationen, hur kraftig och välordnad den än är, skulle emellertid vara föga effektiv, om den ej kompletterades med andra former av propaganda. Hos partiledningarna synes ingen tvekan råda därom, att den viktigaste av dessa är den personliga bearbetningen, den direkta övertalningen. »Den personliga agitationen är allestädes den väsentliga ...» säges det från socialdemokratiskt håll.<sup>1</sup> »Personlig muntlig propaganda är utan all fråga jämte tidningspressen det verksammaste upplysningsmedlet ...» hefer det i en av högerledningen utgiven instruktionsbroshyr.<sup>2</sup> Att även övriga partier, från bondeförbundet till kommunisterna, hysa samma uppfattning och i praktiken tillämpa den, ligger i öppen dag.

Inom de borgerliga partierna och då särskilt i städerna är detta dock lättare sagt än gjort. Ombudsorganisationen må vara aldrig så väl uppbyggd; den svenska borgerliga allmänheten är ännu icke van vid och reagerar emot att på detta oförblommerade sätt dragas, lockas och tubbas fram till valurnorna. På landsbygden torde emellertid den personliga agitationen av olika skäl vara lättare att genomföra.

Inom arbetarepartierna är förhållandet ett annat. Dess medlemskader och med dem sympatiserande äger större vana vid orga-

<sup>1</sup>Handledning ... sid: 6.

<sup>2</sup>Mål och medel. Några ord om organisations- och valarbete. [Utg. av Allm. Valmansförbundet]. Sid. 33 (Sthm 1926).

nisation och agitation. Inom dessa partier är det personliga propagandaarbetet lättare, och här nedlägges även otvivelaktigt större kraft i den personliga agitationen än de borgerliga partierna hittills velat eller förmått att göra.

Det är i och för den direkta agitationen — jämte det valarbete i mera »teknisk» mening, varom nedan skall talas — som partiernas ombudsorganisationer upprättats. Det socialdemokratiska partiet föreskriver för landsbygden ett permanent och vittutgrenat nät av socken- och byombud. Dessa ombud tilldelas var sitt mindre område, inom vilket de skola agitera, utdela vallitteratur och valsedlar etc. I städer och större samhällen upprättas en organisation med kvarters- eller huskommitterade i största möjliga antal. Fackföreningarna böra särskilt tagas i anspråk för att fylla behovet av »husagitorer».<sup>1</sup> Dessa sortera direkt under den lokala valledningen, och fylla var för sitt verksamhetsfält enahanda uppgifter som ombuden på landsbygden. Den viktigaste är givet husagitationen. Vad därmed menas faller egentligen av sig självt men kan eljest rätt väl karakteriseras med de ord, i vilka Frisinnade landsföreningen instruerar sina byombud: »De män och kvinnor, som finnas inom tilldelat område, och som antagas vilja rösta med de frisinnade, böra omedelbart efter det vallistorna äro kända besökas av ombudet, varvid hemställan framföres om att rösta med de frisinnade».<sup>2</sup>

Flera skäl, och främst uppkomsten av partiernas ungdomsrörelser, tala för att detta slags valarbete i framtiden kommer att bedrivas ännu ivrigare än hittills. Medlemmarna i dessa organisationer ha under de senaste valrörelserna ivrigt sysslat bl. a. just med husagitation, spridning av vallitteratur o. d. mera rörligt valarbete, som onekligen kräver större ungdomlig spänstighet och energi, än äldre, mera stadgade partimedlemmar i regel torde besitta.

I det föregående har redan påpekats, att valpropagandan i bild och skrift på senare år svällt ut och tagit mycket uppseendeväckande former. Den skriftliga propagandan genom politiska broschyrer hör emellertid till de redan tidigt använda medlen att påverka opinionen. Valbroschyrer utgivas alltjämt i allt större upp-

<sup>1</sup> Handledning ... sid. 8.

<sup>2</sup> De frisinnades valhandbok ... 1932, sid. 108. Kursivering i originalet.

lagor av alla partier. Huruvida de verkliga i samma utsträckning läsas, med andra ord om de göra fullt avsedd verkan, synes för närvarande på olika håll vara föremål för vissa dubier.<sup>1</sup> Någon tendens till minskning synes likväl icke vara för handen. Ännu mindre är detta fallet med de politiska flygbladen. Båda slagen av skrifter torde emellertid nu mera än förr så att säga tjäna den muntliga propagandan. De utdelas eller försäljas sålunda i stor omfattning vid de politiska mötena — varvid det för övrigt på sina håll understundom händer, att broschyrutdelare från ett parti icke akta för rov att begagna andra partiets valmöten till marknadsplats — eller överbringas vid ombudens eller husagitatorernas besök för att tjäna som underlag eller stöd för den muntliga framställningen. Därjämte distribueras de i stor utsträckning per post, varvid framförallt tillses att broschyrer, lämpade för en väljarekategori, verkliga komma adressater ur denna tillhanda. Särskilt bland dessa politiska skrifter må nämnas de olika partiernas »valhandböcker», vilka i regel innehålla genom partiledningens försorg utarbetade redogörelser för partiets politik under åren före valet, samtliga partiets valprogram, utdrag ur vallagen m. m., alltsammans avsett att giva talare och partiombud en teknisk och politisk instruktion för valarbetet. Åtminstone inom arbetarepartierna begagnas även den på flera håll i utlandet praktiserade metoden att till valtalarna distribuera »talar-material»; d. v. s. icke färdiga föredrag men korta stycken ur sådana, avsedda att i mån av behov sammanfogas till eller inpassas i valföredrag eller diskussionsinlägg.

En utomordentligt viktig uppgift i partiernas skriftliga valpropaganda tillkommer pressen. Ju mer valet nalkas, desto mer sätter detta sin prägel på tidningarna. Ledareavdelningen blir alltmer rikspolitiskt och polemiskt betonad. Nyhetsavdelningen överflödar med referat av valtal. Annonsavdelningen är full av meddelanden om valmöten. Så småningom börja direkta vädjanden till valmännen i form av »mellanstick», upprop, insändare och slutligen även annonser att bli allt vanligare, till dess att åtminstone de mera ivriga partiorganen omedelbart inför valet ge ett obeskrivligt intryck av den förestående tilldragelsens dominerande betydelse. Många tid-

<sup>1</sup> Se exempelvis: Mål och medel sid. 28; Protokoll från Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis fjortonde kongress, sid. 399.

ningar utgiva gång efter annan särskilda valnummer, vari exempelvis kandidaterna presenteras av redaktionen och kanske även bidra med egna inlägg.

De partier, som i en valkrets icke äga tillgång till egna organ, bruka ej sällan utgiva särskilda s. k. valtidsningar. Vissa partier utsända sådana från particentralen över hela riket. Det Socialdemokratiska partiets veckotidning »Folkbladet», som numera regelbundet utkommer, var till en början endast avsedd att vara en sådan valtidsning.

Den nutida skriftliga valpropagandan skiljer sig i stort sett endast till sin omfattning från den som förekom i de moderna valrörelsernas ungdom. Däremot är den rena reklamässiga bildpropagandan en ny och ganska sen företeelse, men dock icke yngre än att den exempelvis inför förbudsomröstningen 1922 stod i fullt flor. Den mer eller mindre konstnärliga valaffischen utgör, framförallt i städerna, ett av de mest markanta inslagen i en nutida valrörelse. Dagarna före valet äro snart sagt alla tänkbara och någorlunda lovliga platser, som ägna sig för affischering, fullklistrade med valplakat av olika färg, form och innehåll. De ge liv och färg åt valrörelsen, de sätta folks fantasi i rörelse. Huruvida de verkligen i någon större utsträckning tjäna syftet att vinna och övertyga väljare, därom kan man vara tveksam. Tvärtom är det väl snarast troligare, att de väcka förargelse. Dock får man ej förbise det uppenbara faktum, att valaffischen utgör en slags politisk *Biblia pauperum*, som får ersätta mycken annan både muntlig och skriftlig valförkunelse. Affischer och valplakat bidra — och däri ligger väl deras främsta uppgift — till att framkalla den rätta valstämningen. De visa därjämte både vänner och motståndare, att partiet är fullt av liv och verksamhet. Ehuru valledningarna sannolikt på goda grunder ställa sig något skeptiska till affischkriget resultat i förhållande till besvär och kostnad, är det föga troligt, att affischeringskampanjen i kommande valrörelser skall avtaga i intensitet.

#### TEKNISKT VALARBETE.

Praktiskt taget varje slag av propagandaverksamhet, som partierna bedriva i valrörelsen, kräver ett omfattande och väl genom-

tänkt organisationsarbete — ett tekniskt förberedelsearbete, om man så vill. Det är dock icke detta, som här avses med uttrycket tekniskt valarbete. Därmed menas i stället sådan av partiorganisationerna bedriven verksamhet, som avser att för den enskilde medborgaren underlätta deltagandet i valet. Partiorganisationerna med sin erfarenhet av valmännens politiska vanor sträva att stimulera deras intresse för valet ej blott genom propaganda utan även genom positiva åtgärder, som gå ut på att göra valdeltagandet lätt, att göra valskolkandet på grund av glömska omöjligt eller frånvaro av andra skäl rent av obehaglig.

Det tekniska valarbetet innefattar i stort sett följande uppgifter. Partierna distribuera valsedlar och äkta-make-kuvert till väljarna, stå dem till tjänst med upplysning t. ex. om röstbestämmelser, tid och plats för valförrättningen o. d., utsända påminnelser om valet eller komma med direkta anmaningar till deltagande. Slutligen ha partierna på sistone tagit sig före att i stor skala anordna fria transporter av väljare till vallokalerna.

Allt detta arbete förrättas av partiernas redan nämnda, naturligtvis både för propagandan och de här ifrågavarande uppgifterna utsedda ombudsorganisationer eller av personalen å de s. k. valbyråerna. I städer och större samhällen brukar nämligen följande ordning tillämpas. Den lokala partiorganisationen uppdrager åt sin styrelse eller ett antal medlemmar av denna att jämte eventuellt andra lämpliga personer fungera som »valkommitté» eller »valledning». Denna anställer nödig personal, oftast frivilliga krafter, och upprättar valbyråer, i de större städerna ofta i stort antal, för att distribuera valmaterialet, tillhandagå allmänheten med upplysning o. s. v.

Den viktigaste delen av det tekniska valarbetet är att till alla medborgare, som rimligtvis kunna tänkas sympatisera med partiet, distribuera dess valsedel. I åtskilliga fall torde denna uppgift fattas så, att valledningen tager det säkra för det osäkra och utsänder valsedlar till samtliga väljare, som icke notoriskt tillhöra annat parti. Valsedeln kommer emellertid icke ensam. I samma kuvert nedlägges vanligen ett stimulerande flygblad eller ett kortare upprop, som slutar med en uppmaning att rösta och att rösta rätt, nämligen med den bifogade valsedeln. Därjämte brukar en dylik »val-

försändelse» innehålla en promemoria med upplysningar om valförrättningen, innefattande (för orter med flera valdistrikt) tydlig uppgift om i vilket distrikt adressaten är röstberättigad, i vilken lokal han sålunda skall avgiva sin valsedel och under vilka tider röstningen pågår. Till gifta personer sändes i regel äkta-makekuvert jämte ytterligare en valsedel. Det sista är ingalunda det minst betydelsefulla; valförsändelse genom äkta make bidrager ju i hög grad att underlätta valet för stora väljarekategorier. Samtliga partier äro angelägna om att påpeka detta och att utvidga bruket av valsedelsförsändelserna. Där distributionen av valsedlar etc. sker genom ombud äro dessa därför ofta instruerade att till varje äkta par medföra äkta-makekuvert, att påpeka fördelen av deras användande och slutligen att själv erbjuda sina tjänster som vittne.

De nämnda »valförsändelserna» kunna naturligtvis varieras allt efter behovet. Olika kategorier av valmän kunna erhålla olika slag av flygblad. De flesta partier torde dessutom särskilt inrikta sig på att vinna s. k. valskolkare. Då dessa öppna sina valförsändelser finna de alltså vanligen ett artigt påpekande av att partiet N. N. observerat, att de icke röstat vid föregående val, men att man hoppas, att adressaten nu skall vilja rösta med partiet ifråga.

Icke blott posten utan även telefonen tages starkt i bruk för påminnelser och uppmaningar till väljarna. Det är härvidlag mycket svårt att generalisera, men det förefaller, som om de borgerliga partierna särskilt använde sig av telefonen,<sup>1</sup> medan däremot arbetarepartierna huvudsakligen litade till personliga besök av husagitorerna. Att sedan respektive partiers tidningsorgan påpassligt uttrycka sin indignation över motståndarpartiernas närgångna och störande agitationsmetoder må blott som en självklar sak i förbigående påpekas.

På valdagen kulminerar såväl den mera bullrande propagandan som det »tekniska» valarbetet. Plank och anslagstavlor lysa grannt av affischer, plakat- och flaggprydda bilar köra genom städernas gator, stundom bemannade med friska ungdomliga viljor, som i korus utropa partiernas valparoller, landsbygdens vägar göras osäkra av mer eller mindre markant utstyrda cykel- och motorecykelpatruller, husen prydas med uthängda plakat eller valflaggor. Trots

<sup>1</sup> Se exempelvis De frisinnades valhandbok ... 1932, sid, 113.

alla dessa försök att uppdriva valstämningen och giva varjom och enom intrycket att något stort och märkligt är på färde, måste valdagen i en svensk stad — även av de större och största — betraktas som jämförelsevis mycket stillsam. Så långt har man emellertid onekligen hunnit, att det skulle vara förvånansvärt, om någon medborgare verkligen kunde sväva i ovisshet om dagens innebörd.

Under valdagen går partiernas valarbete huvudsakligen ut på att förse varje väljare vid vallokalerna med valsedlar, att anordna transporter för dem som kunna ha svårt att eljest komma till vallokalen, att kontrollera vilka som röstat och att giva en sista påminnelse till dem, som ögonskenligen hota att övergå till röstskolkarnas kategori. För valledningen gäller det att i görligaste mån kontrollera att allt nödigt arbete blir utfört, att inspektera ombudsorganisationen, valsedelutdelningen etc.

Trots allt som gjorts för valsedlarnas spridning anser sig numera varje parti vid varje vallokal böra utpostera sina valsedelutdelare. Att denna regel särskilt på landsbygden ej kan i full utsträckning efterlevas visar emellertid erfarenheten. I städerna och större samhällen äro emellertid valsedelutdelarna talrikt tillstädes utanför alla vallokaler. Det är ett karakteristiskt drag i valrörelsernas pågående popularisering, att samtliga partier numera i stor utsträckning använda frivillig arbetskraft till detta värv. Ungdomsrörelsernas medlemmar utnyttjas flitigt som valsedelutdelare, men det händer även, att partiernas högt uppsatte härvid föregå med gott exempel. I de större städerna få väljarna snart sagt löpa i gatlopp mellan dessa nitiska medborgare; mången löser frågan om hur han lättast skall undslippa deras vädjanden genom att opartiskt mottaga alla de erbjudna valsedlarna för att sedan kanhända i regel rösta med en valsedel, som han tidigare erhållit per post eller vid besök av sitt partis agitator.

Med den skarpa konkurrens, som råder om valmännen, tveka partierna ej att söka få fram även ålderstigna och sjuklingar till valurnorna. För den skull anordna de systematiska biltransporter. Ofta offentliggöras rentav uppmaningar till allmänheten att vända sig till resp. partiets valbyråer, om fri skjuts erfordras eller önskas. Ombud stå också tillhands för att lämna sådan hjälp vid röstningen, som Vallagen § 62 förutser och medgiver.



På landsbygden, särskilt i trakter, där avstånden äro stora, tages bilar, lastbilar och bussar planmässigt i anspråk för att frakta väljare till och från vallokalerna. Denna trafik bedrivs efter råd och lägenhet av de flesta partier, ej minst av arbetarpartierna, men det är otvivelaktigt, att de frisinnade nedlägga jämförelsevis större intresse än andra partier just på denna »motormobilisering».<sup>1</sup>

För samtliga partier är det slutligen av stor vikt att kunna kontrollera, vilka av väljarna som verkligen rösta. Detta kan ske i efterhand för det ändamål och på det sätt, som ovan omtalats.<sup>2</sup> Men kontrollen kan även äga rum samtidigt med själva röstningen. De därigenom inhämtade uppgifterna kunna då komma till användning redan under pågående val, nämligen så, att ett parti på valdagens eftermiddag kan inrikta sig på att få fram åtskilliga av de i partiets rullor som anhängare eller »sympatisörer» antecknade, vilka enligt kontrollen ännu icke röstat och vilka kunna tänkas av okunnighet, likgiltighet, senfärdighet eller något annat skäl eljest komma att utebliva. Tanken på en sådan samtidig kontroll över röstningen torde ligga bakom föreskriften i Bondeförbundets stadgar § 4 mom. 4, där det ålägges sockenföreningarnas styrelser »att tillse, att de röstberättigade medlemmarna allmänt deltaga i valen». I den socialdemokratiska valhandledningen är detta kontrollarbete noggrant reglerat. Där föreskrives, att på valdagen två ombud skola taga plats utanför vallokalen och »i sina avskrifter av röstlängden avpricka de röstande».<sup>3</sup> Därjämte föreskrives, att särskilda kommitterade under hela valdagen skola vara i oavbruten verksamhet för att personligt påverka valmännen att rösta. Slutligen heter det: »Två timmar före valets avslutande skola uteblivna valmän hämtas genom cykelbud eller på annat lämpligt sätt och uppmanas att deltaga i valet». Att denna samtidiga »avprickning» med efterföljande hämtning verkligen i full utsträckning äger eller kan äga rum torde emellertid på goda grunder böra betvivlas.

Som ett belysande exempel på en utomordentligt perfekt och hittills säkerligen icke överträffad organisation av valarbetet må

<sup>1</sup> De frisinnades valhandbok ... 1932, sid. 107, 110 ff. Jfr De frisinnades valhandbok ... 1928, sid. 107 ff. Rönblom, a. a. sid. 381.

<sup>2</sup> Sid. 323.

<sup>3</sup>Handledning ... sid. 7.

slutligen anföras den officiella, offentliggjorda planen för det socialdemokratiska partiets verksamhet i Stockholm under de två sista dagarna av 1932 års valkampanj. Den finnes intagen under helsidesrubriken »Plan för lördagens och söndagens valarbete», i tidningen Social-Demokraten för den 17 september 1932 och återgives här in extenso:<sup>1</sup>

#### »Lördagen.

1. Alla socialdemokratins anhängare på *arbetsplatserna* använda denna dag till ett intensivt upplysningsarbete om valets innebörd.

2. Alla socialdemokrater besöka denna dag *grannar, släktingar* och *bekanta* för erinran om vikten att delta i valet och att rösta med socialdemokraterna.

3. De äkta makar, som skola rösta genom *fullmakter*, besöka valbyråerna för valsedelsförsändelsernas ordnande.

4. *Sjuka, gamla, svaga* och *avsides boende* besökas för överenskommelse om bilskjuts till vallokalen på valdagen. Skjuts erhålles genom Arbetarepartiets valbyråer efter överenskommelse.

5. Alla som ha bekanta inom *hembiträdeskåren* besöka dessa och lämna råd för valet.

6. Alla *rote-, kvarters- och huskommitterade* göra på kvällen s. k. stora ronden för agitation, skriftutdelning, för upplysningars lämnande, för råd och hjälp. Ingen väljare får denna kväll lämnas obesökt.

#### Söndagen.

1. Alla, som kunna, tillrådas att rösta på *förmiddagen*.

2. *Makar* tillse, att de helst rösta samtidigt. Rösta de på skilda tider tillser den som röstat på förmiddagen, att den andra icke på eftermiddagen försummar att rösta.

3. *Föräldrar* tillse att röstberättigade söner och döttrar icke försumma valet. Skolkarlängderna visa, att söner och döttrar i arbetarfamiljerna ofta icke rösta, ehuru föräldrarna rösta. Detta gäller särskilt unga kontorister, butiksbiträden, serveringsbiträden, sömmerskor, hemarbeterskor, hembiträden och anställda, för vilka valets vikt icke står klar eller lång arbetstid reser svårigheter.

<sup>1</sup> Valet ägde rum söndagen den 18 september. Kursivering i originalet.

4. Samtliga socialdemokrater, som äga *telefon*, uppringa under dagens lopp vänner och bekanta för påminnelse om valet.

5. De som ha *sjuka* eller *svaga* anhöriga äro dem behjälpliga med anskaffning av bilskjuts och medfölja, om så behövs, till vallokalen.

6. De som ha anhöriga på *älderdomshem* etc. besöka dem för att hjälpa dem till vallokalen.

7. Alla *rote-, kvarters- och huskommitterade* göra denna dag *tre ronder* i de sig tilldelade husen:

a) *första ronden* kl. 9—11, varvid erinras om att valet pågår och ev. råd eller hjälp erbjudes;

b) *andra ronden* kl. 1—4, varvid kontrolleras vilka som röstat på förmiddagen. De som icke röstat erinras om att göra detta på eftermiddagen.

c) *tredje ronden* kl. 6—8,30, varvid kontrolleras, om någon ännu icke röstat. De som icke röstat erhålla en sista erinran om valets betydelse; de som äro i behov därav erhålla bilskjuts till vallokalen.

8. *Alla*, som denna dag kunna, anmäla sig på valbyråerna för deltagande i valagitationen och husbesöken.

Paroll för båda dagarnas valarbete: *energi, ihärdighet, planmässighet, gott humör och segervilja!*

*Kom ihåg: Kampen skall sluta med en lysande socialdemokratisk seger!»*

\* \*

\*

Partiernas i bemärkelsen rikspartiorganisationernas insats i statslivet är, som ovan framhållits, praktiskt taget oreglerad av lag och grundlag, och detta trots den utomordentligt betydelsefulla ställning, dessa väldiga sammanslutningar av medborgare intaga.

Det demokratiska statsskicket bygger helt och hållet på folkviljan, sådan denna kommer till uttryck vid valet. Men det är partierna, som vart för sig och alla tillsammans utforma och organisera folkviljan. Många ord behöver ej spillas för att klargöra eller fastslå detta förhållande. Partiernas delaktighet i det moderna stats-

livet är helt enkelt nödvändig och oundgänglig.<sup>1</sup> Med rätta har det blivit sagt, att »hvis det politiske Liv ikke skal blive et uroligt Hav, der beherskes af tilfældige Vinde og Strømninger, maa det organiseres i Partier, som kan lede den offentlige Debat og opdrage Vælgerne».<sup>2</sup>

Åt partierna överlåtes att utvälja de kandidater, som skola komma ifråga vid det grundlagsenliga valet av representanter. Ett i grundlagens mening direkt val är alltså, där proportionellt valsätt tillämpas, de fakto indirekt; först förrättas ett val inom och av respektive partier, därefter utses folkrepresentanterna av samtliga väljare bland dessa kandidater. Vidare organisera partierna valdeltagandet. Staten normerar rätten till valdeltagande och stadgar i detalj formerna för dess utövning. Den tillhandahåller själva valapparaten. Partierna tillse att den tages i bruk på avsett sätt. De dirigera de stora väljarmassorna till valurnorna. Först med partiernas hjälp blir det proportionella valsättet möjligt att använda, och överhuvudtaget är det blott genom de organiserade partiernas medverkan, som ett politiskt val i en modern demokrati kan genomföras.

<sup>1</sup> Bryce, a. a. sid. 134. Lowell, *The Government of England*, I: 449 (New York 1921).

<sup>2</sup> Schou, *Den moderne Stat*, sid. 392 (Köpenhamn 1931).

# ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Årets val till andra kammaren.** Årets valstrid ägde rum mot bakgrunden av den svåraste ekonomiska kris, som på många år drabbat vårt land.

Efter rösträttsutvidgningen år 1921 har Sveriges folk vid två andrakammarval tidigare gått till urnorna under trycket av en svår kris. Våren 1921 uppvisade ett större antal arbetslösa industriarbetare än som registrerats i detta land vid något tillfälle vare sig förr eller senare. Industriarbetarna, såväl sysselsatta som arbetslösa, demonstrerade sitt missnöje genom ett större valdeltagande än någonsin förut, till socialdemokratiens förmån. Denna har därefter, även vid val som försiggått under för industrien och dess anställda bättre konjunkturen, såsom år 1924 och 1928, genom stärkta fackliga och politiska organisationer lyckats bevara sitt inflytande hos industriarbetarna.

Vid 1928 års val uppvisade socialdemokraterna (och kommunisterna) t. o. m. betydligt ökade röstsiffror. Emellertid innebar valresultatet en långt starkare frammarsch för deras motståndare. Detta berodde på ett flertal faktorer. Den viktigaste av dessa var dock, att den jordbrukskris, som ännu hårt drabbar vår modernäring, redan då var verklighet och att jordbrukarna ej sågo någon annan utväg ur svårigheterna än den skyddspolitik, som högerns och bondeförbundets program anvisade. Som bekant vunno dessa partier vid valet för fyra år sedan sina största segrar på landsbygden.

Jordbrukskrisens verkningar äro i år lika allvarliga som tidigare. Men sedan mer än ett år tillbaka har även industrien att kämpa med de största svårigheter. Med hänsyn blott till detta allmänna läge kunde man måhända före valet förutse en tämligen måttlig förskjutning från borgerligt till socialistiskt-kommunistiskt håll. Vid början av valstriden, som på den yttre fronten var relativt kortvarig men på den inre fronten i form av personlig bearbetning, s. k. husagitation, igångsatts synnerligen tidigt, hade emellertid socialdemokrater och koimmünister en trumf på hand därigenom, att deras röstreserver voro större. Det procentuella valdeltagandet var nämligen vid 1928 års val betydligt starkare från de kategoriers sida, som huvudsakligen rekrytera de borgerliga partierna, eller företagarna inom jordbruk och industri, än från industriarbetarnas sida. Det var givet, att den månadslånga, välorganiserade socialistiska och kommunistiska husagitationen under innevarande år skulle verka utjämnande härvidlag, till förmån för socialdemokrater och kommunister.

De program, som dessa partier förde fram i valrörelsen, tilltalade det stora flertalet industriarbetare främst genom kravet på arbets-

löshetsförsäkring. Jordbrukets arbetare vädjade man till genom att framhålla, hurusom de organiserade lantarbetsgivarna, ehuru jordbruket genom en rad riksdagsbeslut de senaste åren fått en ganska avsevärd hjälp, uppsagt avtalet med sina arbetare och förklarat sig vilja reducera deras löner. Slutligen var agitationen bland stats-tjänstemännen förberedd genom att man vid årets riksdag kämpat för högre dyrtidstillägg åt dem än som föreslagits av något borgerligt parti. Under sommaren bildades emellertid ett nytt parti, centerpartiet, med karaktär främst av ett tjänstemannaparti med plats inom den borgerliga vänstern. Det uppställde dock kandidater i endast tre kretsar, nämligen Stockholms stad och län samt Södermanlands län.

Högern,<sup>1</sup> bondeförbundet och de mera högerbetonade frisinna de ingo ut i valstriden med krav främst på förstärkt näringskydd, varigenom det väldiga importöverskottet skulle minskas. Samtliga borgerliga betonade, med hänvisning till fjolårets och årets oroligheter i Norrland, nödvändigheten av att bibehålla den förstärkning av polismakten, som riksdagen beslutat.

Nationalsocialisterna, som, fränsett stadsfullmäktigevalen i Stockholm våren 1931 samt några mindre betydelsefulla val i landsorten, ej tidigare deltagit i några valrörelser, biträdde i ovannämnda frågor i huvudsak högern och bondeförbundet men lancerade i övrigt ett program i det väsentliga överensstämmande med sina tyska partikamraters. Nationalsocialisternas deltagande i valet inskränkte sig emellertid till Stockholms stad och län, Fyrstadskretsen (omfattande Malmö, Hälsingborg, Landskrona och Lund), Malmöhus län, Göteborgs stad, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs läns norra och södra valkretsar samt Värmlands, Örebro och Köpparbergs län.

Varken från borgerligt eller från socialistiskt-kommunistiskt håll fördes, annat än i förbigående, försvarsfrågan fram i valrörelsen. Man hänvisade till, att det var nödvändigt att avvakta 1930 års försvarskommissions arbetsresultat, men en starkt bidragande orsak till att frågan ej kom fram var säkerligen, att inget parti trodde sig få bestämd fördel av att den drogs in i striden.

Valet försiggick i Fyrstadskretsen, Göteborgs stads valkrets samt i ett tjugotal, ej egen valkrets bildande städer lördagen den 17 september. Landet i övrigt valde den därpå följande söndagen.

De definitiva röstsammanräkningarna inför rikets länsstyrelser gävo följande resultat (mandatsiffrorna inom parentes):

	1932		1928	
Nationalsocialisterna:	15,177	(0)	—	(—)
Högern:	585,260	(58)	692,434	(73)
Bondeförbundet:	350,261	(36)	263,500	(27)
De nationella partierna:	950,698	(94)	955,934	(100)

<sup>1</sup> I en del västsvenska valkretsar deltog kyrkliga folkpartiet, som under högerns resp. partibeteckningar erhöi ca 14,000 röster, i tabellen tillräknade högern.

Liberalerna: }		(4)	70,820	(4)
De frisinnade: }	293,138	(20)	303,995	(28)
Centerpartiet:	2,600	(0)	—	(—)
<b>Borgerliga vänstern:</b>	<b>295,738</b>	<b>(24)</b>	<b>374,815</b>	<b>(32)</b>
Socialdemokraterna:	1,040,169	(104)	873,931	(90)
Kilbomskommunisterna:	132,624	(6)	151,567	(8)
Sillénkommunisterna:	74,200	(2)	—	(—)
<b>De socialistisk-kommunistiska partierna:</b>	<b>1,246,993</b>	<b>(112)</b>	<b>1,025,498</b>	<b>(98)</b>

Valresultatet innebar, som framgår av tabellen, en stark fram-marsch för socialdemokraterna och kommunisterna, av vilka de s. k. kilbomskommunisterna vid valet gått fram under den med socialdemokraterna gemensamma kartellbeteckningen Arbetar(e)partiet, medan de moskvatrogna s. k. sillénkommunisterna fronderat under beteckningen Klass mot klass. I jämförelse med 1928 års valresultat kunde de socialistisk-kommunistiska partierna uppvisa en ökning av sitt samlade röstetal på ej långt ifrån en kvarts miljon röster. Procentuellt utgjorde den gemensamma ökningen 21,6. Framryckningen var stor inom samtliga valkretsar. I större städer och övriga industriorter torde den till övervägande del kunna tillskrivas industriarbetarnas ökade aktivitet. Åtminstone torde ej alltför många tjänstemän, de i de största städerna möjligen undantagna, nu ha övergått till socialdemokraterna eller kommunisterna. Därtill är högerns röstminskning i dessa distrikt alltför obetydlig. — På landsbygden konstaterar man den starkaste frammarschen i distrikt med starkt inslag av lantarbetare.

Inom de socialistisk-kommunistiska partierna ha kommunisterna, procentuellt sett, gått starkast fram eller med c:a 36,5 procent. Vid valet har var tolfte väljare röstat kommunistiskt. Socialdemokraternas frammarsch är blygsam i jämförelse med kommunisternas och inskränker sig till en röstökning på c:a 19 procent. Medan kommunisterna bevarat sin år 1928 förstärkta mandatställning (och vid fullt proportionell fördelning av mandaten erhållit 19), ha socialdemokraterna blott återerövrat det vid 1928 års val förlorade mandatantalet.

De nationella partierna (nationalsocialisterna, högern och bondeförbundet) ha, som framgår av tabellen, gemensamt ungefärligen hållit den röstsiffra, som högern och bondeförbundet uppnådde vid 1928 års val. Tillbakagången i hela landet är endast mycket obetydlig. I de typiska lantarbetardistrikten ha emellertid utan tvivel många av dessa arbetare, som tidigare röstat med de nationella partierna, nu gått över till socialdemokraterna (även övergång till kommunisterna kan, ehuru blott i ett fåtal distrikt, konstateras). Tillbakagången i dessa distrikt kan ej gärna förklaras på annat sätt. Däremot ha de nationella partierna i en mängd distrikt med övervägande småbrukarbefolkning gått betydligt framåt.

En mycket stark förskjutning från högern och de frisinnade till bondeförbundet kan konstateras i det övervägande antalet distrikt med jordbrukarbefolkning inom hela Götaland (utom Östergötlands län) samt i Värmlands län. En mera måttlig dylik förskjutning har skett i Västerbottens och Norrbottens län. I Örebro län synes bondeförbundet ha gått framåt huvudsakligen på de frisinnades bekostnad. I övriga kretsar har partiet blott föga eller ej alls ökat sitt röstetal, i Västernorrlands län t. o. m. fått sin röstsiffra minskad. Orsakerna till bondeförbundets ojämna framryckning kunna ännu ej fastställas. Det är dock att märka, att den verkligt stora framryckningen är begränsad till ett geografiskt sammanhängande område, där jordbruksfrågorna långt före den egentliga valstriden dominerat i den politiska diskussionen.

Högern har bäst hållit såväl sina röstsiffror som mandatställningen i Norrland. Den främsta orsaken härtill torde vara, att den inre trygghetsfrågan spelat en stor roll i valrörelsen där uppe och att landsdelens borgerliga befolkning därför i stor utsträckning stött högerpartiet, i vilket den ser det säkraste värdet för en fast ordningspolitik.

Nationalsocialisterna ha erhållit mycket låga röstetal i alla de kretsar, där de deltagit i valet; utom i Göteborgs stad och Värmlands län. I den förra ha de erhållit något över 6,000, i den senare något över 3,000 röster. De borgerligas starka tillbakagång i Göteborg tyder på, att en stor del av nationalsocialisternas röster rekryterats från detta håll. Å andra sidan är den socialistisk-kommunistiska framryckningen relativt mindre i Göteborg än i de flesta andra kretsar, vilket pekar på, att även en hel del arbetare röstat med detta nya nationella parti.

Den borgerliga vänstern har gått starkt tillbaka i så gott som alla valkretsar. För de frisinnades del bero givetvis förlusterna i ganska hög grad på ledarens fall. Men främst torde tillbakagången innebära en fortsättning på den sedan länge påbörjade utvecklingen fram emot den borgerliga vänsterns alltmera minskade betydelse i svenskt statsliv. Denna gång var den procentuella minskningen 21,1. Centerpartiet har erhållit låga röstsiffror och har ej kunnat hejda ovan nämnda utveckling.

Som ett sammanfattande omdöme om 1932 års val till andra kammaren, vilket f. ö. omfattats med större intresse än något tidigare val av väljarna, torde kunna sägas, att dessa såsom en följd av krisen i större utsträckning än tidigare samlats kring rena klassintressen. På grund av arbetarklassens numerära överlägsenhet inom valmanskåren ha socialdemokraterna och kommunisterna vunnit på en dylik orientering från väljarnas sida. Principfrågan om näringsskydd eller frihandel har däremot säkerligen ej varit avgörande för valets utgång.

*Gösta Lindskog.*



**Mjölkkpropositionen** I proposition nr 255 vid årets riksdag hade och grundlagen.

kungl. maj:t föreslagit vissa åtgärder för stöd-  
jande av produktionen av mjölk och mejeriprodukter. Bl. a. upptog  
propositionen en omsättningsavgift på mjölk, om vilken kungl. maj:t  
skulle kunna förordna på framställning av mejerisammanslutning,  
som representerade viss procent antingen av den totala årliga in-  
vägda mjölmängden vid rikets samtliga mejerier (allmän avgift)  
eller av den totala saluförda mjölmängden inom tillförseleområde  
till viss konsumtionsort (lokal avgift). För att framställningen skulle  
beaktas fordrades att den biträdde av en på visst sätt kvalificerad  
majoritet av sammanslutningens medlemmar. Skyldighet att erlagga  
avgift skulle icke vara begränsad till medlemmarna i vederbörande  
sammanslutning utan åligga varje mjölkproducent, mejeri eller  
mjölkhandlare inom resp. områden. Avgifterna skulle uppbäras och  
förvaltas av vederbörande mejerisammanslutningar, som därvid  
hade att följa av kungl. maj:t fastställd plan.

I särskilda motioner yrkade hrr Reuterskiöld och Örne avslag på  
propositionen på grund av dess oförenlighet med regeringsformens  
bestämmelser om beskattningsrättens utövning. »Den tilltänkta för-  
ordningen», säger hr Reuterskiöld, »lägger i Kungl. Maj:ts händer  
en beskattningsmakt efter framställning från vissa sammanslut-  
ningar med tvång för ej blott dessas medlemmar utan också för utom-  
stående att till sådan sammanslutning erlagga vissa avgifter.» Det  
är inte fråga om någon riksdagens beskattningsmakt, som över-  
lämnas till kungl. maj:t, utan en beskattningsmakt för en viss sam-  
manslutning med kungl. maj:ts samtycke. Lika rättsstridigt är, enligt  
samme motionär, att den sammanslutning, som hemställer om be-  
skattningen, skall uppbära, förvalta och använda skatteavgifterna.  
Hr Örnes uttalande går i samma riktning: »Det hela går följaktligen  
ut på en av Kungl. Maj:t allena handhavd beskattning av alla rikets  
invånare med visst näringsfång till förmån för en till viss samman-  
slutning (förening) ansluten del av dem.»

Det sammansatta bevillnings- och jordbruksutskottet, till vilket  
propositionen hänvisades, anförde gentemot de konstitutionella be-  
tänkligheter, som sålunda framställts, att man här visserligen beträtt  
en väg, som avveke från den normala, men att förebilder till kungl.  
maj:ts förslag likväl icke saknades. Den föreslagna rätten för mejeri-  
organisation att uttaga avgifter jämväl av utomstående fann utskot-  
tet motiverad av att åtgärderna avsågo »att i en extraordinär situation  
bereda stöd åt en näringsgren av vital betydelse för landet och där-  
igenom såväl tjäna ett allmänt intresse av stor vikt som även ytterst  
gagna samtliga mjölkproducenter, från vilka avgifter skulle utgå». Utskottets åtta socialdemokratiska ledamöter reserverade sig i första  
hand för avslag å propositionen under hänvisning till förslaget  
grundlagsstridighet.

Kamrarna följde utskottet, men beslutet föregicks av långvariga  
debatter. Frågans konstitutionella sida diskuterades huvudsakligen  
i första kammaren, där hr Reuterskiöld utvecklade de synpunkter,

han anfört i sin motion. Till försvar för kungl. maj:ts förslag uppträdde på denna punkt justitieminister Gärde, som trodde, att det skulle bli svårt att påvisa något direkt lagbud i regeringsformen; mot vilket de föreslagna åtgärderna skulle strida. Man hade diskuterat två frågor: dels huruvida regeringen slagit in på en laglig väg, dels huruvida den så beträdda vägen vore en lämplig väg för att nå syftet. Enligt justitieministerns mening kunde man inte helt skilja ut frågan om lämpligheten, »frågan om själva realiteten», när det gällde att bedöma lagligheten. »Jag är fullkomligt av den uppfattning, som här har gjorts gällande», yttrade han bl. a., »att om det bara vore fråga om att höja priset på en vara till förmån för en grupp medborgare, idkare av en viss näring, där detta vore enda och uteslutande motivet, skulle man väl icke tveka att förklara en sådan åtgärd — i varje fall i den form, som här har föreslagits — vara stridande mot grundlagens anda. Men det bakomliggande motivet och det som bär upp hela detta förslag är väl ändå den frågan, vilket värde man ur social och nationell synpunkt fäster vid att vi ha en jordbrukarbefolkning, som kan driva sin näring utan att tryckas till marken av den nu rådande krisen. Denna realitet kan icke undgå att utöva sin inverkan, när det gäller att bedöma själva lagligheten av åtgärden. En sådan åtgärd måste ske, inte i en viss klass, inte i en viss folkgrupps intresse utan i det helas intresse och till allmänt gagn... Om man anser, att den föreslagna åtgärden fyller detta enligt min mening primära krav, kan jag inte finna, att de formella anmärkningar, som här ha framförts, äro av beskaffenhet att de göra de ifrågasatta åtgärderna till något som strider mot våra grundlagar.»

Justitieministerns anförande visar, att utskottsmajoritetens grundlagstolkning, där lämpligheten sättes i främsta rummet och lagligheten först i andra, även har förespråkare på framstående juristhåll. I samma riktning men mera vagt uttalade sig hr Trygger, medan däremot hr Reuterskiöld sekunderades bl. a. av hrr Hellberg och Möller. Den förre frammanade bilden av S. A. Hedin, och den senare framhöll med skärpa, att om »statsmakterna själva väcka den föreställningen hos ett stort antal människor, att rikets grundlag missaktas, kan detta icke få något välgörande inflytande på den gällande aktningen för lagarna». Från flera håll framhölls därjämte risken av att enskild person bragte frågan om lagens grundlagsenlighet inför domstol, därest den ifrågasatta avgiften på exekutiv väg komme att uttagas av person utanför vederbörande mejeriorganisation.

**Parlamentarismens begrepp.** Frågan om den moderna parlamentarismens begrepp.

begrepp har gjorts till föremål för många och långa utredningar. I vårt land har professor Axel Bruswitz lämnat det tyngst vägande bidraget (Statsvetenskaplig tidskrift 1929). Utomlands pågår alltfört en livlig diskussion; det senaste inlägget härrör från Yvon Gouet, som i aprilnumret av *Revue du droit public* (T. 49:

No. 2) söker besvara den så formulerade frågan: Qu'est-ce que le régime parlementaire?

Har man överhuvudtaget rätt att kalla de moderna efterkrigsförfattningarna för parlamentariska? Med den gamla parlamentarismen ha de förenat nya drag: å ena sidan ha de infört referendum och folkinitiativ, »gouvernement direct», och å den andra ha de åt parlamentet överlämnat rätten att helt eller delvis utse regeringens medlemmar. Är detta parlamentarism och vad är i så fall det för parlamentarismen essentiella? Gouet söker komma fram till en lösning genom att uttröna parlamentarismens förhållande till maktodelningsdoktrinen. Den väg han går är den deskriptiva analysens: parlamentarismen är inte ett resultat av på förhand uppställda abstrakta principer utan härrör ur en långsam utveckling av konstitutionell praxis.

Ligger en maktfördelning till grund för det parlamentariska styrelsesättet? Enligt den monistiska doktrinen, som säger, att parlamentarismens syfte är att ställa regeringen i så nära beroende av kamrarna som möjligt, finns det endast *en* makt, den parlamentariska. Exekutivmaktens innehavare är genom sin oansvarighet oförmögen att utöva sina prerogativ och ministrarna äro faktiskt utsedda av de lagstiftande kårerna och ansvariga inför dem: ett misstroende-votum tvingar dem att välja mellan att träda tillbaka eller upplösa parlamentet. I själva verket innehar det senare den exekutiva makten; regeringen är parlamentets exekutivkommitté. Enligt denna doktrin är upplösningsrätten inte ett vapen i exekutivmaktens händer utan endast ett medel att konstatera överensstämmelse i åsikter mellan legislatur och väljare.

Mot den här skisserade uppfattningen, bland vars företrädare i främsta rummet nämnes Carré de Malberg, invänder författaren, att å ena sidan upplösningsrätten och å den andra existensen av en oansvarig statschef svårligen låta förlika sig med en monistisk uppfattning. I det ögonblick, upplösningsrätten begagnas, innebär den likväl en oberoende handling. Om man gör gällande, att det i sista hand är parlamentets vilja som är avgörande, är det endast rätt under förutsättning att man med parlamentet förstår det nya parlamentet. Och då man säger, att parlamentet och väljarkåren tillsammans utgöra det högsta organ, gentemot vilket exekutivmakten inte kan göra anspråk vare sig på likställdhet eller möjlighet till motstånd, betänker man inte, att upplösningsrätten just är till, emedan parlamentet och väljarkåren inte tillsammans utgöra en enhetlig makt. Till sina konsekvenser innebär den monistiska doktrinen ett förnekande av att upplösningsrättens fria användande hör till det för parlamentarismen essentiella, och Carré de Malberg stannar också inför motsägelsen mellan doktrinen och verkligheten: juridiskt sett är parlamentet den enda maktinnehavaren, men i praxis äro kamrarna nödgade att lämna regeringen »la faculté de se mouvoir librement». Det parlamentariska styrelsesättet är till sin natur monistiskt men verkar i praxis som om det vore dualistiskt!

Den monistiska doktrinen ser i kabinettet ett utskott av parlamentet, en delegation för kammarmajoriteten, och anser det överensstämmande med parlamentarismens idé, att konseljpresidenten eller hela kabinettet väljes av parlamentet. Konsekvent tillämpad leder den monistiska teorien till en fusion mellan väljarkår och parlament. Även här visar Gouet den monistiska doktrins felaktiga inställning. Det är visserligen sant, att med vissa undantag — då kamrarna upplösts, då det är omöjligt att åstadkomma en majoritet, då majoritetens ledare icke vilja taga ansvaret — ser statschefen sina valmöjligheter starkt reducerade av nödvändigheten att taga konseljpresidenten ur kammarmajoritetens mitt och lämna honom stor frihet vid valet av sina kollegor, men härifrån är steget långt till att betrakta kabinettets medlemmar som enbart parlamentets mandatärer. Det vore onekligen egendomliga mandatärer, som kunde upplösa den församling, av vilken de erhållit sina mandat, och som i egenskap av partichefer även i regeringsställning ledde partiets, d. v. s. kammarmajoritetens öden. Därtill kommer, att de utses av en auktoritet utanför parlamentet, som, om han också i mycket är bunden, likväl stundom kan utse ett kabinett utanför parlamentet och som i alla händelser har möjlighet att från ministerlistan utesluta honom misshagliga personer. Slutligen är det anmärkningsvärt, att parlamentet, därest ministrarna vore att betrakta som mandatärer, likväl inte har möjlighet att återkalla dem utan endast ställa dem inför valet mellan att träda tillbaka eller upplösa parlamentet. Samtidigt har kabinettet ingen möjlighet att motsätta sig, att statschefen entledigar dess medlemmar.

Regeringen spelar en autonom roll, som står bättre i överensstämmelse med medlemmarnas partiledarställning än med det subordinationförhållande, som den monistiska doktrinen vill ålägga den. Upplösningsinstitutet, som förutser, att det kan uppstå meningsskiljaktigheter mellan parlamentet och kabinettet, innebär i själva verket ett sanktionerande av dualismen i ett parlamentariskt styrelsesätt. Men den maktindelning, som sålunda är grundläggande för parlamentarismen, betyder inte antagonism utan samarbete: parlamentet deltar i den styrande makten och den styrande makten i den lagstiftande. De båda makterna förbli emellertid oberoende i den bemärkelse, att den ena inte efter behag kan avsätta den andras innehavare.

Författaren behandlar även frågan om det förhållande, i vilket de båda statsmakterna stå till varandra. Gentemot dem, som göra gällande, att den lagstiftande makten bör intaga en dominerande ställning i förhållande till exekutivmaktens utövare, framhåller han, att på samma sätt som upplösningsinstitutet, statschefens oansvarighet och sättet för ministrarnas utseende och tillbakaträdande äro oförenliga med teorien om en enda statsmakt, så stå de också i motsättning till teorien om den lagstiftande maktens dominerande ställning. Gentemot den motsatta åskådningen, att den styrande makten skall dominera över den lagstiftande och att kabinettets medlemmar

äro att betrakta som statschefens delegerade, pekar författaren på rätten till kontrasignationsvägran, på statschefens oansvarighet, på omöjligheten att i så fall undvika konflikter mellan statschefen och parlamentet. Beträffande ministrarnas ansvarighet inför statschefen vill författaren inte förneka, att denne senare har formell rätt att entlediga sina rådgivare, men konstaterar samtidigt, att för den händelse ansvarsutkrävandet avser att befordra en personlig politik från statsöverhuvudets sida står den i flagrant motsättning till dennes oansvarighet. På samma sätt som en monark eller president från en honom förelagd ministerlista kan utesluta honom direkt misshagliga personer, kan han av liknande anledning entlediga en kabinetsledamot eller en statssekreterare, men det är också allt. Ministrarna äro varken statschefens eller parlamentets politiska agenter. Statschefen råder dem i deras handlande och parlamentet understöder dem, men de kunna gå utanför den förres råd, och om det senare vägrar att följa dem, ha de rätt att vända sig till väljarkåren och av den få besked, om de skola stanna eller gå. På så sätt komma konflikterna att äga rum mellan kabinettet och parlamentet och beröra inte innehavaren av exekutivmakten. En konflikt löses antingen genom parlamentsupplösning eller ministärförändring. Kabinettet representerar på en gång exekutivmakten inför parlamentet och den parlamentariska majoritetens vilja inför statschefen.

Den ena eller den andra av de båda statsmakterna är således intet övertvägande. De äro teoretiskt likställda, den ena betyder mer på ett område och den andra på ett annat. De samarbeta och äro inte över- och underordnade. Det parlamentariska styrelsesättet innebär, det är den slutsats författaren kommer till, en representativ styrelseform på grundval av en dualistisk maktfördelning, av jämvikt, samarbete och samförstånd mellan likställda makter med kabinettet som medlande länk. Ett styrelsesätt, där den exekutiva makten övertväger på den lagstiftandes bekostnad eller tvärtom, är inte äkta parlamentariskt.

Från denna utgångspunkt undersöker författaren slutligen vissa författningsdrags förhållande till parlamentarismen. För att en författning skall kallas parlamentarisk eller ej betyder det intet, om den är monarkisk eller republikansk, om den har två kamrar eller en. Då parlamentarismen säges vara ett representativt styrelsesätt, innebär detta inte blott att folket skall välja representanter utan också att det skall ge uttryck åt en eller annan opinion, i all synnerhet vid val efter parlamentsupplösning. Ett flertal efterkrigsförfattningar ha med det representativa styrelsesättet även förenat andra former av direkt styrelse — särskilt referendum och folkinitiativ. I den mån som dessa institut ha till syfte att utröna väljarkårens mening och framför allt utjämna motsättningar mellan exekutiven och parlamentet, äro de icke oförenliga med parlamentarismens idé.

Saken ställer sig annorlunda i de fall, då för parlamentarismen essentiella drag undertryckts. Det kan gälla upplösningsrätten, statschefens oansvarighet, ministärens politiska ansvar eller de båda

statsmakternas likställdhet och samarbete. Exekutivmakten kan dominera som i Italien och Polen eller den lagstiftande makten som i Preussen och Bayern. I Bayern och Österrike (1921 års författning) är det parlamentet, som utser kabinettet, och i Preussen väljer det ministerpresidenten. Enligt Mirkine-Guetzévitch utgör den senare författningstypen endast en ny variant av parlamentarismen, en rationalisering av denna. För Gouets definition faller den; för honom är parlamentarismens »équilibre» ett av dess mest framträdande karakteristika.

**Tyska författningsproblem.** Den nuvarande inrikespolitiska situationen i Tyskland har aktualiserat en serie författningsproblem av mer eller mindre genomgripande innebörd och på sistone lett till allt starkare krav på en revision av Weimarförfattningen. Av denna senare, har man sagt, återstår i grund och botten endast artikel 48, underlaget för rikspresidentens nödförordningar. För statsrätts-teoretici är det högkonjunktur; för ett par av de debatterade frågorna skall här närmare redogöras.

Som i ett tidigare häfte av denna tidskrift redan berörts, framlade det brüningska kabinettet i januari i år ett förslag, enligt vilket rikspresident Hindenburgs mandat skulle förlängas på parlamentarisk väg. Angående lagligheten av ett sådant steg uppstod en livlig diskussion. I Bayrische Verwaltungsblätters februarinummer hävdade Karl Löwenstein, som i sin avhandling »Erscheinungsformen der Verfassungsänderung» tidigare varit inne på frågan, att en dylik förlängning endast kunde ske genom en i laga former tillkommen ändring av själva författningsurkunden. Genom en sådan ändring skulle det parlamentariska valet bli regel, det plebiscitära undantag. Från andra utgångspunkter kom professor Leibholz i Göttingen till motsatt resultat: i Archiv des öffentlichen Rechts (Bd 22: H. 1) har han lämnat en ingående analys av »die Verfassungsdurchbrechung», d. v. s. författningens suspension genom den ena eller andra parlamentariska åtgärden.

Ett sådant upphävande är enligt Leibholz inte i princip otillåtet. Varje författning känner en rad normer, som inskränka andra grundlagsbestämmelser utan att upphäva dem eller som ge lagstiftaren rätt att bryta givna stadganden. Det ligger också i sakens natur, att så är förhållandet. Författningen måste nödvändigtvis till sin formulering vara abstrakt, allmän utan hänsynstagande till det konkret särskilda. Frågan är endast, om en sådan Verfassungsdurchbrechung måste uppfylla vissa bestämda villkor för att äga giltighet. Leibholz menar, att det förhåller sig så. Därvid betyder det mindre, om författningsändringen också innebär en ändring av författningsurkunden; det vore, säger han, att lösa en materiell fråga med formella medel. Det avgörande kriteriet är snarare av kvalitativ innebörd. En Verfassungsdurchbrechung måste bedömas efter vissa värdenormer. Frågan om rätten blir en fråga om rättfärdigheten. En författningsändring blir otillåten i den mån den inte fyller de krav, som

likhetslagen uppställer, med andra ord i den mån den kan klassificeras som ett godtyckligt mått och steg. Ur den synpunkten blir 1932 års förslag om parlamentariskt presidentval till sitt syfte otillåtet, alldeles oavsett om ändringen komme att kodifieras i författningsurkunden eller ej. Den skulle innebära en godtycklig förskjutning av väljarkårens kompetenssfär. Regeln har emellertid sina undantag: liksom under krig kan den i tider av verklig politisk nöd förlora sin giltighet. Ett sådant nödläge förelåg enligt Leibholz, då den brüningska aktionen företogs, och följaktligen blir denna också legal.

Senare har Otto Koellreutter tagit upp frågan till förnyad behandling (Archiv des öffentlichen Rechts Bd 22: H. 2). På det hela taget ställer han sig på Löwensteins ståndpunkt. Gentemot Leibholz framhåller han, att formen inte är så betydelselös som det vill synas. För den, som ser saken ur statsrättslig synpunkt, är frågan denna: Är ett parlamentariskt presidentval i den av regeringen föreslagna formen legalt eller ej? Spörsmålet låter sig endast avgöra med ledning av författningens konkreta innehåll; det är med andra ord ett tolkningsproblem. I formen manifesterar sig legalitetsgarantien; den tvingar lagstiftaren att överväga sina politiska mått och steg. Att som Leibholz låta legaliteten i sista hand vara beroende av frågan om ett politiskt nödläge föreligger eller ej, innebär ett övergivande av alla fasta hållpunkter, i all synnerhet, om detta nödläge som i det föreliggande fallet endast konstateras med ledning av ordalydelsen i vederbörande regeringsförslag. Det innebär införandet av en politisk faktor, som går dåligt samman med det strax förut proklamerade rättfärdighetsidealet. I sina yttersta konsekvenser skulle det leda till att varje maktinnehavare, som åberopade sig på landets nödläge och hänsynen till allmänt väl, på laglig väg kunde genomdriva vilken Verfassungsdurchbrechung som helst. Mot Leibholz och med Löwenstein fastslår alltså Koellreutter — som det synes med full rätt — att en författning kan »genombrytas» endast om det sker i de former, som äro föreskrivna för författningsändring.

Om spörsmålet om ett parlamentariskt presidentval för närvarande endast har ett teoretiskt intresse, är frågan om förhållandet mellan riket och länderna av så mycket större praktisk aktualitet. Förhistorien är allbekant. Upphävandet av förbudet mot national-socialisternas stormavdelningar, nyordningen av mötes- och församlingsrätten samt slutligen insättandet av en särskild rikskommissarie för Preussen gav anledning till en skarp konflikt mellan å ena sidan riksregeringen och å den andra Preussen och vissa sydtyska stater. För de senares del gäller tvisten närmast i vilken utsträckning riksregeringen kan meddela föreskrifter för ordningens upprätthållande utan att träda delstaternas polisöverhöghet för när. För Preussens vidkommande är problemet mera komplicerat: riksregeringens aktion motiveras även där med hänsyn till den allmänna ordningen men syftar ytterst till en omgestaltning av förhållandet mellan riket och länderna. Då Weimarförfattningen förvandlade de tyska förbundsstaterna till länder, skedde det i syfte att svetsa riket fastare

samman, att göra delstaterna till förvaltningsområden med möjligheter till sammanslagning eller uppdelning. Konsekvent genomfördes inte tanken: länderna förblevo i många avseenden suveräna, och resultatet har blivit, har man sagt, att den bismarckska förbundsstaten är på god väg att bli ett statsförbund. En centralisering är av nöden: i det författningsprogram, som riksinrikesminister von Gayl å kabinettet von Papens vägnar framlade på årsdagen av Weimarförfattningens tillkomst, kräves också en närmare gemenskap mellan riket och länderna, framför allt Preussen. I vilka former detta samarbete skulle gestalta sig, utsades inte; i det senaste häftet av Zeitschrift für Politik (Bd 22: H. 5/6) har emellertid Adolf Grabowsky berört frågan och som alternativa möjligheter tänkt sig, antingen att ministerpresidentbefattningen i Preussen som så ofta under den bismarckska tiden bekläddes av rikskanslern eller också att denne bleve preussisk minister utan portfölj. Av de båda alternativen föredrar han det senare, som skulle befordra icke en mekanisk enhetlighet men en organisk.

Kabinettet von Papens nyssnämnda författningsprogram syftar vida utöver förhållandet mellan riket och Preussen. Det innebär en genomgripande revision av Weimarförfattningen, framför allt i avseende på valrätt, regeringsbildning och representationens sammansättning. Genom en ändring av rösträttsbestämmelserna i artikel 22 skall partibyråkratin stävjas. Folket vill inte välja nummer utan personer och fattar icke, att de ännu icke myndigas röster skola ha samma värde som familjeförsörjares och mödrars. De många smålistorna, vilkas röster i regel gå till spillo, måste inskränkas. Röst rätt måste betyda röstplikt. En stark regering kan endast skapas, om de nuvarande formella ansvarsbestämmelserna ersättas av mindre rigorösa. En sådan regering behöver stöd av en första kammare, som kan skydda den mot följderna av överilade parlamentsbeslut och säkra stabilitet och följdriktighet i regeringens politik.

Utän ändring av författningen har kabinettet von Papen lyckats åstadkomma den av parlamentet oberoende regering, varom författningsprogrammet talar. De nya författningsproblem, som därigenom uppkommit, skola i ett följande häfte upptagas till behandling.

B. H.

**Uppgifter om statsrådsberedningen i pressen maj—juli 1840.** I Statsvetenskaplig Tidskrift förra året förekommer (s. 277) en liten notis, vari justitierådet Wedberg omnämner, att han i Dagligt Allehanda för den 11 juli 1840 funnit ett meddelande om att »statsrådsberedningen både till form och namn ånyo kommit till stånd». Han rekommenderar en systematisk genomgång av den dåvarande pressen för att möjligen på denna väg få ett svar på frågan huruvida den av Karl Johan inrättade statsrådsberedningen verkligen upphört. Författaren till dessa rader har i ett visst sammanhang varit inne på denna fråga och har därför genomplöjt den dåtida pressen.



Det visar sig därvid att flera notiser förekomma om statsrådsberedningen.

Redan den 21 maj, alltså tio dagar tidigare än anteckningarna i Liljecronas dagbok,<sup>1</sup> skriver Dagligt Allehanda, som först tagit upp ämnet, bland annat följande:

»... det säges, de s. k. Stats-Råds-Beredningarne hädanefter avskaffas och hvar och en Minister kommer att *enskildt* arbeta med Konungen, möjligen i närvaro af en eller annan af de konsultativa eller någon annan konfident ...»

Åtta dagar senare följer i samma tidning en något längre kommentar, i vilken det bl. a. heter:

»En i detta blad framkastad gissning, att de s. k. Statsråds-beredningarne skulle upphöra och regeringsärendena i *första* instansen omedelbart föredragas hos H. M. Konungen *enskildt*, lärer verkligen komma att slå in. Denna idé — som ursprungligen lär vara ett påfund af Hr *Nerman* ... — vore utan tvifvel konstitutionel, så vida neml. ingen annan föredragning skedde än i Konseljen, såsom det gått till då H. K. H. Kronprinsen fört Regeringen; men *nu*, då, i ans. till Konungens obekantskap med Svenska språket, en annan sedvänja blifvit etablerad eller de s. k. *enskilda* föredragningarne i Konungens sängkammare, så är det utan tvifvel af stor vigt, att Departements-Chefen först föredrager ärendet i en Minister-Konselj, der det obehindrat kan debatteras på landets språk och ett kollektivt motiveradt tillstyrkande beslutas, hvaruti den Föredragande Ministern vid 'rapporten' tète à tète har ett starkt stöd att åberopa, hvilket han nu svårigen kan (äfven om Konseljens Ledamöter haft en enskild konferens i ärendet). Vid möjligen skiljaktiga åsikter mellan honom och Konungen, har han således endast sin individuella mening att ställa emot Konungens individuella, och det måste då, vid en förnyad föredragning och en posterior diskussion i konseljen på Fransyska, i flera fall inträffa, att sedan timmar blifvit förspillda på debatten, konseljen erhåller det besked 'Je ne le veux pas, mon Collège' hvarvid det sedermera tills vidare förblifver. Naturligtvis kan detta hända i hvilket fall som helst, då Konungen 'allena beslutar' — men det måste inträffa mer ofta, då möjligen Konungens beslut är fattadt *på förhand*; och framför allt kan på detta sätt *inflytandet från andra Rådgifvare än de konstitutionella omöjligen utestängas* ...»

Den 1 juni talas i samma tidning om »det höga förbud som ... lär bli meddeladt mot konferenser Departementscheferna emellan», men något bestämt uttalande i sak kommer aldrig. Tidningen skriver:

»... Af Ministérens positiva verksamhet vet man intet; för ömdömet öfver dess förmåga till konstitutionelt motstånd eger man deremot en ledning dels uti det höga förbud som, tvert emot hela konseljens åsigt, lär blifvit meddeladt mot konferenser Departementscheferne emellan, till beredande af målens definitiva föredragning uti Statsrådet, dels uti befallningen om *enskilda* föredragningar i *första* rummet hos Konungen, för att sedermera få uti 'Statsrådet' i nåder kungöra H. M:s beslut och låta konseljen 'sätta sina tankar till protokollet' — en regime som, om den vinner burskap, torde fullkomligt paralysera det kollektiva inflytandet och uttrötta äfven den tålmodigaste Minister, hade han ock en så ledig tunga som sjelfva gumman *Minerva*.»

<sup>1</sup> Liljecrona, Bakom riksdagens kulisser, utg. av Aldén, Sthlm 1917, s. 132. Se äfven Tynell, Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, Lund 1918, s. 111 och Statsv. Tidskr. 1929, s. 475. Sedan ovanstående notiser nedskrivits har ytterligare en uppsats kommit om statsrådsberedningen. Se Hist. Tidskr. 1932, s. 149—154.

Samma dag som detta stod att läsa i *Dagligt Allehanda* kom *Aftonbladet* med sin första artikel i ämnet. Tidningen är emellertid ej övertygad och ger, om »förhållandet nu verkligen vore grundadt», en anvisning till statsrådets ledamöter att »sammanträda sins emellan på förhand för att icke komma oförberedda till konseljbordet».

»Redan för några dagar sedan», skriver *Aftonbladet*, »berättades i *Dagligt Allehanda* ... att ... de så kallade statsrådsberedningarna hädanefter skulle komma att upphöra, och i stället endast en enskild preliminär föredragning af vederbörande departementschef inför Konungen ega rum innan de egentliga statsråds-sammankomsterna. Vi tillstå, att då vi först läste detta i *Dagligt Allehanda*, trodde vi bestämdt, att något misstag måtte ligga till grund för uppgiften ... Imedlertid har sedermera detsamma från flere håll blifvit yttradt med så mycken sammanstämmighet, att det vinner all möjlig sannolikhet. Skulle förhållandet nu verkligen vara grundadt, och detta visar sig som den första organisationsåtgärden sedan den nya ministèrens tillkomst, så måste hvar och en, som närmare betraktar hvad ett sådant steg innebär, i sanning falla i förundran ... Allt det menliga, som här blifvit omförmäldt är dock ännu lätt att förekomma; ty det finnes ingenting, som kan hindra Statsrådets ledamöter, om de så finna för godt, att sammanträda sinsemellan på förhand, för att icke komma oförberedda till konseljbordet. Sådant ankommer ofelbart på dem allena, och det omak, som de härutinnan kunna ålägga sig för det allmännas skull och för det viktiga värf, som blifvit dem anförtrodt, utom att det rikligen betalar sig sjelf, måste vara det minsta nationen har rätt att vänta af den nya styrelsepersonalen, som å sin sida väl ännu kan vara i behof af representationens förtroende. Det lærer sålunda nogsamnt inses, att någon ursäkt icke kan gälla för Statsrådets ledamöter, äfven om det skulle uppgifvas, att någon 'befallning' gifvit anledning till den omtalade förändringen.»

Det rojalistiska organet *Svenska Minerva*, känt för sina strider med de liberala idéernas målsmän, tar dagen efter, den 2 juni, till orda och säger bland annat:

»Ett synnerligen ömt bekymmer har bemäktigat sig den gamla oppositionsprässens föreståndare och gaf sig luft i går först uti *D. Allehanda* och sedan uti *Aftonbladet*. Föremålet är den så kallade Statsrådsberedningen, som nu skulle vara i fara att aldeles afskaffas. Denna hotande fara går den »*fria*» prässen till sinnes, icke för Statsrådsberedningens egen skull, ty den har i många år varit ständigt utsatt för ogillande och sarkasmer ifrån samma präss, som nu faller tårar vid dess öppnade graf; utan fastmer för de nya Ministrarnes skull, hvilka genom upphäfandet tros blifva beröfvade ett medel till sammanhållning och samverksamhet, hvilket med andra ord vill säga ett medel att imponera på Konungen. Skulle nu förhållandet vara sådant, att slik kraft kunde innebo den i fara stadda institutionen, så vore det nog väl om den ginge all verdens väg, och såmedelst gadden genast ifrån början blefve borttagen på den, som kunde vilja deraf betjene sig ...»

Först tjugu dagar senare har *Dagligt Allehanda* åter fått något att berätta. Den skriver då:

»... I öfrigt lära de s. k. Statsrådsberedningarne nu vara återställda under form af ett slags serskilda ministerkonferenser. Departementschefen föredrager der, efter af Expeditionens eller Byråchefen författade promemorier, och dessutom lemnas vidlyftiga listor till samtliga Statsråden, så att, åtminstone inom vissa departement, arbetet för de underordnade är fördubbladt, under det att sjelfva arbetsprodukten för departementet icke bestiger sig till hälften mot förr. Detta lærer dock

mindre gälla Ecclesiastik- och Civildepartementerna samt minst Sjöförsvarets, der göromålen lära gå raskt ...»

I Östgötha Correspondenten för den 27 juni ges ett kort sammandrag av denna artikel, men några uttalanden i ämnet förekomma ej.

Den 11 juli tillkännager Dagligt Allehanda, såsom Wedberg redan meddelat: »Man erfar nu, att Stats-Råds-Beredningarna både till form och *namn* ånyo kommit till stånd ...»

Under hela tiden ha Statstidningen, Svenska Biet och Freja hållit sig fullkomligt utanför diskussionen, och det hela tyder på att det är synnerligen problematiskt huruvida statsrådsberedningen någonsin upphört.

*Allan Ingelson.*

Ur Sveriges officiella statistik. De periodiska specialundersökningar över den större industriens skilda grenar, vilka på sin tid förordades av 1905 års Statistiska kommitté och med vilka en början gjordes under åren närmast efter industristatistikens omläggning år 1912, ha på grund av kända förhållanden och inskränkningar i den officiella statistiken icke sedermera fullföljts eller återupptagits. Ett undantag gives dock, i det att den av Kommerskollegium år 1919 utgivna specialundersökningen *Sveriges Monterade Vattenkraft* (se dessa översikter, år 1920) förlidet år följdes av en ny, reviderad undersökning *Sveriges Utbyggda Vattenkraft år 1930*. Vid denna specialundersökning, som utförts i samråd med Vattenfallsstyrelsen, har liksom vid den föregående även andra statliga institutioner eller deras representanter (särskilt statens Meteorologisk-Hydrografiska anstalt och Statens elektriska inspektion) ävensom flera enskilda sammanslutningar (ss. Svenska vattenkraftsföreningen, Svenska elektricitetsverksföreningen, A.-B. Vattenbyggnadsbyrån), firmor och personer medverkat. Särskilda uppgifter hava inforrats från vattenkraftsanläggningar med en effekt av i regel minst 100 turbinhästkrafter. Dessa uppgifter hade avgivits på särskilt formulär och omfatta dels tekniska förhållanden vid början av år 1930 ss. hydrografiska utbyggnadsförhållanden, maskinell utrustning, produktion av elektrisk energi och turbinernas utnyttjande samt belastningsförhållanden, dels ekonomiska förhållanden under år 1929 ss. taxeringsvärde, brandförsäkringsvärde, anläggningskostnader, utgifter och inkomster, dels slutligen diverse uppgifter och upplysningar.

Till publikationen har fogats en karta i skalan 1:1,000,000, angivande samtliga kraftverks belägenhet och kapacitet, nederbördsområdenas gränser m. m.

Av utredningens resultat må här endast några huvudsiffror anföras. Enligt uppskattningar utförda i Statens Meteorologisk-Hydrografiska anstalt utgöres Sveriges hela utnyttjbara vattenkraft av nära 16 miljoner turbinhästkrafter, beräknat efter normal medel-

vatteneffekt och 75 % verkningsgrad. Härav voro år 1930 10,2 % tillvaratagna, medan utbyggnadsgraden år 1935 beräknas bliva 12,6 %. I Nordsveriges vattendrag är den utbyggda effekten blott 5,3 % av den disponibla, i vattendragen söder om Dalälven däremot över 50 %. År 1935 beräknas i de förra 6,5 % och i de senare 62,5 % vara tillvaratagna. Utvecklingen på området har gått oerhört raskt. Sålunda beräknas vattenkraftsverkens totala kapacitet vid århundradets början hava varit c:a 150,000 turbinkilowatt medan den 1917 stigit till 700,000 kw och 1930 till nära 1,200,000 kw. Vid innevarande decenniums mitt antages ytterligare 270,000 kw hava tagits i bruk. Bland konsumenterna av elektrisk energi är industrien den främsta. Den förbrukar mer än 80 % av all elektrisk energi och därav tages c:a 40 % i anspråk inom pappers- och massa-industrien, medan järnverken förbruka 20 %. Industriens förbrukning av elektrisk energi har från 1913 räknat ungefär tredubblats. Förbrukningen för borgerliga behov (numera c:a 12 % av totalförbrukningen) har sedan 1913 nära tiodubblats. Häri är då inräknat utom belysning, även småindustriens och hantverkets samt lantbrukets konsumtion. För järn- och spårvägsdrift har förbrukningen ökat förhållandevis ännu något raskare. Denna förbrukning omfattade 1930 c:a 5 % av totalförbrukningen.

Den totala anläggningskostnaden för år 1930 i bruk varande vattenkraftsverk anslås till 570 milj. kronor, svarande mot i genomsnitt 475 kr. per kw. I regel är anläggningskostnaden per kw räknat desto mindre ju större kraftverket är och ju högre fallhöjden är. Sålunda var anläggningskostnaden för kraftverk om mindre än 500 hästkrafter c:a 969 kr. per kw, medan den för kraftverk om över 10,000 hästkrafter var endast 379 kr. per kw. Vid en fallhöjd av under 5 m var anläggningskostnaden c:a 840 kr. per kw mot endast 321 kr. där fallhöjden överstiger 40 m. Dock är att märka, att, på grund särskilt av dyrtiden under och efter världskriget, anläggningskostnaden i hög grad är beroende av när kraftverket byggdes. Inkomster och utgifter, redovisade för c:a 59 % av hela den utbyggda effekten, balansera på c:a 116 miljoner kronor, varav 92 milj. kr. äro verkliga utgifter (därav 52 % arbetskostnader, 30 % räntor och 18 % avskrivningar) medan resten, eller c:a 22 milj. kronor, är uppförd som nettovinst. Även här gäller det att kostnaden per kw är desto lägre ju större kraftverket är. De kommunala anläggningarna med sina stora utgifter för den lokala distributionen hava de högsta driftskostnaderna, medan de stora statliga anläggningarna, som huvudsakligen leverera kraft till stora konsumenter, hava de lägsta.

En annan nyhet inom den officiella statistiken föreligger i Statistiska centralbyråns berättelse om *Samhällets barnavård 1928* (utg. 1931). Det är meningen att en dylik berättelse skall utkomma vart tredje år och detta är således den första i serien av regelbundna publikationer. I lagen om samhällets barnavård av den 6 juni 1924, som trädde i tillämpning från och med år 1926, ålägges

varje barnavårdsnämnd att föra förteckning över barn, som äro föremål för nämndens verksamhet, samt att däröver avgiva statistisk redogörelse. Formulär härför hava uppgjorts av Statistiska centralbyrån i samråd med statens barnavårdsinspektör. I berättelsen redogöres först för barnavårdsorganisationen och lämnas en översikt av barnavårdsnämndens verksamhet. Vidare redogöres i särskilda kapitel för förebyggande åtgärder, skyddsuppfostran och samhällsvård samt för fosterbarn under barnavårdsnämndernas tillsyn.

Förebyggande åtgärder (förmäning till föräldrarna, varning till barnet, aga, anlitande av anstalt till stöd för hemuppfostran eller barnets hållande till särskild sysselsättning samt övervakning) äro en lindrigare form av barnavårdsnämnds ingripande och avser att om möjligt vinna rättelse, utan att barnet behöver helt omhändertagas. Föremål för sådan åtgärd voro under år 1928 2,541 barn. Gossarna voro härvid i stor majoritet i det ått på varje 10-tal flickor kommo 24 gossar. C:a 18 % av dessa barn voro av utomäktenskaplig börd, medan detta är fallet med omkring 15 % av barn i allmänhet.

Skyddsuppfostran tillgripes, då barn är vanvårdat eller miss-handlat eller då vanart eller fara för vanart föreligger. Skyddsuppfostran sker genom omhändertagande i skyddshem, i enskilt hem eller i barnhem, varvid orsaken till omhändertagandet är utslagsgivande. För skyddsuppfostran omhändertogs år 1928 4,765 barn, däribland c:a 16 gossar på varje 10-tal flickor. En förhållandevis stor del av dessa barn voro födda utom äktenskap, eller i runt tal 35 % på landsbygden och 30 % i städerna.

Samhällsvård ifrågakommer då barn lider nöd, då det är i behov av särskild vård utom hemmet på grund av sjukdom, vanförhet eller annan kroppslig eller andlig brist eller svaghet samt då barnet är av föräldrarna övergivet eller är föräldralöst. Vårdförmen består i omhändertagande i enskilt hem, i barnhem eller å specialanstalt (sjukhus, abnormanstalt). Antalet barn underkastade samhällsvård var år 1928 30,689, därav ej mindre än c:a 57 % födda utom äktenskap. Gossöverskottet är föga större än motsvarande tal för befolkningen i dess helhet i motsvarande åldrar.

En gren av barnavårdsnämndens verksamhet består i tillsyn över fosterbarnsvården. Antalet redövisade fosterbarn år 1928 var 29,562. Den övervägande delen av dessa barn eller 86 % vårdades i fosterhem, de övriga i barnhem eller annan anstalt. De utomäktenskapliga barnen utgöra här det stora flertalet eller c:a 80 % av hela antalet. Könet deklarerar ej för dessa barn, varför könsproportionen är okänd.

Kommunernas sammanlagda bruttokostnader för omhändertagna barns vård var år 1928 nära 9,400,000 kronor, vilket kan synas vara mycket, men som dock dessbättre är en mycket ringa bråkdel av samhällets totalutgifter för det växande släktets underhåll, fostran och utbildning.

SUNE NORRMAN: *Fattigvårdsprocessen*. Handbok. Sthlm 1931.  
Pris 9: 25.

Det är sällan vår svenska rättslitteratur kan inregistrera nya arbeten av juridisk valör på förvaltningsrättens område, men för en gångs skull har detta skett genom det arbete, som här med några ord skall anmälas.

Arbetet avser att utgöra en handbok, direkt inriktad på processföringen i sådana fattigvårds- och barnavårdsmål, som i sista instans handläggas av kammarrätten och i första instans av K:s Bef:de. Med en viss och fullt berättigad stolthet betonar förf., att hans arbete således följt helt andra principer än de vanliga editionerna med kommentar av fattigvårds- och barnavårdslagarna. Förf. har däremot icke betonat, vad dock förtjänar att betonas, nämligen att hans arbete i rättsvetenskapligt avseende både genom systematik och analys står på ett väsentligt högre plan än kommentarerna, i vilka de förvaltningsrättsliga synpunkterna ofta få vika för sociala — till skada för den juridiska litteraturen. Härmed är ju icke sagt, att jag kan i allt dela förf:s syn på tingen, utan tvärtom att denna syn just genom sin vetenskapliga hållning inbjuder till både eftertanke och kritik. Om jag därför i det följande väsentligen berör frågor, där jag hyser en annan uppfattning än förf., innebär detta allenast en hönör för honom och hans verk, vilket jag på det varmaste önskar rekommendera till användning främst vid akademisk undervisning i förvaltningsprocess.

Förf. har, av praktiska skäl, då hans arbete avsett icke sagda undervisning, utan fattigvårdssamhälleas talesmän och processmyndigheterna, icke begränsat sig till själva processen, utan omfattat även de delar av den materiella fattigvårds- och barnavårdsrätten, verpå processen vilar. Med den svaga utveckling den verkliga rättslitteraturen har på detta område i vårt land, är anordningen både förklarlig och tacknämlig, då förf. svårligen kunnat bygga på andras framställningar, vilka saknat den juridiska utformning, som erfordrats för överensstämmelse med förf:s egen processframställning. Att förf. i största utsträckning rör sig med och beaktar praxis, är självklart — möjligen hade man kunnat önska en starkare självständighet gent emot denna, men det önskemålet har ju förf., som själv står mitt i praxis, knappast kunnat tillgodose; han står snarare som den vetenskapliga representanten för praxis

och redan detta är mycket nog. Däremot skulle man med mera fog kunnat önska, att förf. icke hade begränsat sig till referat av olika fall ur praxis, utan även i större omfattning än som skett vidgat framställningen till en sammanfattning av dessa fall ur principiell synpunkt, men förf. har tydligen underskattat sin egen förmåga i detta avseende och därför låtit avhålla sig mer än som varit av sådana skäl förklarligt.

Sedan förf. inledningsvis avskilt de rättsfall, i vilka ett mål ansetts icke utgöra fattigvårds- resp. barnavårdsmål, eller i vilka fråga ansetts vara eller icke vara om fattigvård, övergår han till behandling av frågan om behov av fattigvård och om omhändertagande av barn enligt här avsedd lagstiftning. Att förf. härvid bibehåller de hävdvunna beteckningarna obligatorisk och frivillig fattigvård för fattigvård enligt § 1 resp. § 2, är beklagligt, då beteckningarna måste anses vilselödande: den »frivilliga» är icke frivillig, så snart fattigvårdsstyrelsen »har att ombesörja» att den som finnes vara, i behov av fattigvård, vilket skall bedömas objektivt, ej efter godtycke, »erhåller sådan». Lika beklagligt synes mig vara, att förf. höjt sig för lagmotivens högst otillfredsställande tal om *rätt* till fattigvård — en sådan »rätt» i form av konkret bestämd rättighet till viss prestation av samhället föreligger i verkligheten icke. Förf. ansluter sig, beträffande spörsmålet, om myndigheterna äga ingå i prövning av fråga, om barnavårdsnämnd eller fattigvårdsstyrelse bort i visst fall ingripa, till uppfattningen, att detta icke bör ske; för min del måste jag, med fasthållande av regeln om official- och objektivitetsprincipernas giltighet i all förvaltningsprocess, tvärtom anse både riktigt och nödvändigt att K. Bef:de verkställer dylik prövning, oavsett om talan riktats mot det ena eller det andra organet — detta även därför att K. Bef:de har kontrollplikt. Jag kan därför icke finna, att frågan skulle väsentligen vara enbart en inre angelägenhet för kommunen.

Beträffande hemortsrätten skiljer förf. mellan självständig och härledd hemortsrätt och betecknar i senare fallet den person, vars hemortsrätt tillkommer även annan, såsom hemortsrättsledaren, ett både otympligt och knappast riktigt uttryck. Varför ej kort och gott här som eljest i fattigvårdsrätten skilja mellan huvudperson och biperson? Att den förre har självständig, den senare härledd hemortsrätt ligger då omedelbart klart och belyser även själva rättsreglerna. Betänkligare förefaller mig det resultat, vartill förf. kommer med avseende å frågan, *när* hemortsrätt förvärfvas på grund av faktisk mantalsskrivning; denna fråga besvaras nämligen så, att detta sker först med ingången av året näst efter det, för vilket mantalsskrivning skett, om detta varit s. k. fattigvårdsfritt. Jag måste tvärtom anse förvärvet hava skett med ingången av samma mantalsskrivningsår, varmed följer att villkoret om fattigvårdsfritt år blir resolutivt och icke, enligt förf., suspensivt; att frågan kan hava stor praktisk betydelse, har förf. själv klart påvisat (sid. 59, 60). Huvudregelns formulering i § 45 av fattigvårdslagen ger i och för sig icke

stöd åt villkorets vare sig suspensiva eller resolutiva karaktär, vilken därför måste efter andra grunder avgöras, varvid föga hänsyn kan tagas till motiven, då dessa sakna varje spår av principiell analys eller hållning — snarare kunde man vara frestad anse motivens godtagande av villkoret såsom suspensivt tala emot riktigheten härav, så illa som dessa motiv juridiskt äro avfattade. Frågan kan icke lösas på annan väg än genom en undersökning av vad objektivt enligt textens avfattning — utan hänsyn till motiven — bör anses gälla för de av förf. berörda specialfallen: förf. går med praxis motsatt väg och uppställer först en apriorisk regel, under vilken specialfallen sedan subsumeras, ehuru ett sådant förfarande måste anses vetenskapligt felaktigt. Det första specialfallet är 60-årsålderns inverkan på hemortsförvärvet. Utgår man nu icke från någon apriorisk regel, utan frågar sig, varför 60-årsålderns uppnående under ett visst år, som tillika är första mantalsskrivningsår, skulle göra detta års karaktär av fattigvårdsfritt eller icke betydelselöst, så kan på den frågan intet tillfredsställande svar givas, trots den givna formuleringen; här är det vida rimligare att säga, att förvärvet sker genom mantalsskrivningen liksom eljest, och att fattigvårdsfriheten under året förty får ha samma verkningar som eljest — i motsatt fall skulle lagen ha uttalat att förvärv av ny hemorts rätt efter fyllda 59 år icke vore möjligt. Och alldeles liknande synpunkter böra anföras i de övriga specialfallen. Men här tillkommer för förf. och praxis ett annat moment, nämligen i fråga om tidpunkten för härledd hemortsrätts upphörande, och det torde framför allt vara den felaktiga tolkningen av lagen i dessa fall, som framkallat — bortsett från de mer än bristfälliga motiven — den felaktiga åsikten om ett suspensivt villkor. I stadgandet t. ex. att »den hemorts rätt barn äger då det fyller 16 år behåller barnet, tills det själv förvärvat annan» ligger efter en förutsättnings- och fördomsfri tolkning två saker, *dels* att den härledda hemorts rätt barnet som biperson äger, då det fyller 16 år och blir huvudperson, skall behållas även av barnet såsom huvudperson, d. v. s. såsom självständig hemorts rätt — detta är intet förvärv av hemorts rätt, utan blott förvandling av en bestående härledd till en fortbestående självständig huvud rätt — *dels* att denna självständiga hemorts rätt sedan kvarstår tills ny hemorts rätt självständigt förvärvats i vanlig ordning, d. v. s. att för resten av samma år blir dess fattigvårdsfrihet för den nya huvudpersonen beroende av hans eget behov eller icke behov därunder av viss fattigvård. Argumentationen å sid. 65 innebär att det som skall bevisas förutsättes, och den argumentationen är ju icke hållbar. Skillnaden mellan min och förf:s ståndpunkt kan ock anges så, att enligt förf. barnet trots sin nya ställning som huvudperson, vilken omedelbart medför rättsverkningar i fråga om självförsörjningsplikten, behåller härledd hemorts rätt tills barnet mantalsskrivits som huvudperson, under det att efter min mening mantalsskrivningen av 16-åringar icke i något avseende ur mantalsskrivningssynpunkt skiljer sig från mantalsskrivningen av 15-åringar — ur mantalsskrivningssynpunkt



spelar karaktären av självförsörjningspliktig huvudperson platt ingen roll. Och det är då felaktigt att tillägga denna mantalsskrivning dylika verkningar. Alldeles detsamma gäller om hustru, som övergår till huvudperson. Man kan med fullt fog säga, att för samtliga specialfall blir med villkorets resolutiva karaktär förhållandet mycket lättare och enklare att förklara — varför skulle då inte denna karaktär också gälla i allmänhet? Det är ur de särskilda i positiv lag reglerade fallen man har att utläsa principer, som för abstrakta fall äro otydliga. Förf:s egna utläggningar (sid. 66—68) visa, hur tillkrånglat förhållandet blir från hans utgångspunkter, men också att med min utgångspunkt samtliga där berörda omständigheter utan svårighet förklaras.

Övergår jag härefter till den egentliga processframställningen, är det först processen hos K. Bef:de, som av förf. behandlas. Beträffande frågan, hos vilken K. Bef:de anhängiggjord ansökan skall prövas, anser förf. att detta bör ske hos K. B. i det län, där den sökta kommunen är belägen. Principiellt måste jag däremot finna, att den K. B., hos vilken ansökan anhängiggöres, oavsett om den sökta kommunen ligger inom eller utom dennes län, har att i varje fall pröva, huruvida hemortsrätt bör anses föreligga i viss kommun inom samma län, utan hänsyn till att ansökan riktats mot viss kommun, i det att ansökningens angivande av viss kommun såsom hemortskommun icke är avgörande. Det vill i själva verket synas, som förf. heller icke alldeles bestrider detta, även om civilprocessens forumregler verkat i viss mån vilseledande på den förvaltningsprocessuella konstruktionen. Förf:s framställning av K. Bef:des processledning och domskäl samt av bevisskyldighetens fördelning är lika riktig som intressant, även om man skulle önska, att i en kommande upplaga få dessa spörsmål ytterligare belysta. Jag medger, att förhållandena voro delvis klarare före 1918 och att 1918 års lag här medfört viss osäkerhet, men just därför vore en analys särskilt av bevisskyldigheten för parterna av stor vikt. Beträffande K. B:s rätt att giya förelägganden vid vite, kan framställningen (å sid. 120) verka vilseledande: antingen gäller landshövdingsinstruktionen § 51:2 överhuvud även i fattigvårdsprocess, oavsett om den enskilda parten är ett individual- eller ett kollektivsubjekt, eller ock gäller den över huvud icke i fattigvårdsprocess — det senare synes mig vara det riktiga.

När förf. sedan övergår till processen i kammarrätten, vilken framställning erbjuder mycket stort intresse, har han emellertid icke beaktat, att intresset också i hög grad omfattar det interna förfarandet inom kammarrätten. Om arbetet, såsom sig bör, blir använt såsom handbok vid akademisk undervisning — och detta är fallet åtminstone i Uppsala — skulle det vinna betydligt genom en dylik utvidgning, vilken man därför må hoppas erhålla i eventuellt nya utlagor. Att därvid även kammarrättens minnesbok kommer att medtagas för tiden efter 1930, är självklart, men huvudvikten ligger ej härpå, utan på framställningen av kammarrättsprocessen i och för sig.

C. A. Reuterskiöld.

JOSEPH BARTHÉLÉMY: *La crise de la démocratie contemporaine*. Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, publiée sous la direction de MM. Joseph Barthélémy et B. Mirkine-Guetzévitch. I. Paris 1931. 225 sid.

När Frankrikes främste nu levande auktoritet på det statsvetenskapliga området, Joseph Barthélémy, griper sig an med att utreda ett problem, så aktuellt som demokratiens kris, måste resultatet givetvis emotas med det största intresse. Detta intresse blir icke mindre genom det förhållandet, att Barthélémy inom fransk statsrätt tillhör den falang, som vill bryta med de ensidigt formalistiska metoder, vilka eljest utgjort en tvångströja på europeisk statsvetenskap, för att under de juridiska formerna söka finna det liv, som följer sig därbakom. Demokratiens kris har ju också frammanat en rad irrationella krafter i det politiska spelet, vilka behandlade med en formalistisk metod ännu mindre skulle kunna komma till sin rätt.

Det skall heller icke förnekas, att Barthélémy's arbete, »*La crise de la démocratie contemporaine*», när det nu föreligger färdigt, innehåller åtskilligt av intresse. Det är i sitt slag ett förstlingsarbete, ty veterligen har tidigare ingen översiktlig och komparativ framställning av de icke-demokratiska statsformerna i Europa givits. Arbetet torde dock icke kunna räknas till sin författares bästa. Det utgöres delvis av tidskriftsartiklar, vilka sedan sammanförts och i viss mån samarbetats, och delvis av ett betänkande, som författaren i egenskap av ledamot i en parlamentarisk författningskommitté utarbetat. Andra partier, såsom exempelvis den utförliga framställningen av den italienska fascismen, synas åtminstone till största delen vara skrivna för boken i fråga. Till den bristande enhetlighet i kompositionen, som arbetets heterogena ursprung förorsakat, kommer så den subjektivitet, som författaren lägger i dagen. Han sticker på intet sätt under stol med sin demokratiska trosbekännelse, och framställningen avbrytes ideligen av kritiska randanmärkningar, vilka understundom verka förryckande på sammanhanget. En viss ytlighet kan icke heller fränkännas boken, men detta torde måhända ha sin orsak i den korta tid, som vid utarbetandet stått författaren till buds.

Vad skulle medlemmarna av den konstituerande nationalförsamlingen år 1789 säga, om de i dag stode upp ur sina gravar och finge se resultatet av sitt verk? Det är den dramatiska fråga, med vilken Barthélémy inleder sin studie. Den flammade hänförelse, som en gång bar upp de demokratiska idealen, har bleknat bort; den ljusa tron på demokratiens framtid, på folkväldets välsignelsebringande frukter, har förbytts i en resignerad skepsis inför en verklighet, som tett sig helt annorlunda än den, man drömt om. Just i det ögonblick, då verket troddes fullbordat, då världen genom Versaillesfreden gjorts »safe for democracy», har den inre upplösningen börjat. Och denna utveckling har försiggått med en för-

vånansvärd hastighet. Efter krigets slut stod demokratin omstrålad av en nimbus, som den lånat från skyttegravarnas fallna, offren för den nya ordningen, och över gruset av störtade troner hade den byggt sin maktställning. I själva tsarernas Ryssland hade duman tagit makten, men dess glanstid blev kort. En verklig demokrati hann under denna tid aldrig grundläggas, och något mellanskede att tala om mellan tsarism och bolsjevism finnes det därför icke. Men även i Västeuropa började orosmolnen snart att flocka sig. I Italien erövrade Mussolini makten genom marschen mot Rom 1922, och i Spanien följde Primo de Riveras statskupp ett år senare. Den turkiska republiken blev en diktatur. I Grekland ha demokratiska och diktatoriska regimer växlat, i Jugoslavien har monarken suspenderat den parlamentariska ordningen, och bland Östeuropas nyupprättade stater vunno diktaturtendenserna nya triumfer i Polen och Litauen. Vid sidan av denna utveckling skulle man även kunna peka på ett institut inom den bestående demokratiens ram, som Barthélémy försummat omnämna, nämligen de konstitutionella fullmaktslagarna. Under världskrigets tryck hade ju den bestående ordningen faktiskt satts ur kraft genom av parlamentet antagna lagar, varigenom representationen överlät sina befogenheter till regeringen för en viss tid. Med dessa i grunden inkonstitutionella prejudikat för ögonen har efterkrigstidens parlamentarism följt efter på den inslagna vägen. Parallellt med den antidemokratiska diktaturens framväxande ha sålunda ett slags provisoriska diktaturer införts i principiellt demokratiska stater, såsom i Tyskland under Stresemann och Brüning, i Frankrike under Poincaré, i England under Baldwin o. s. v. Man kan under sådana omständigheter fråga sig, huruvida demokratin längre är i stånd att vara de västerländska staternas politiska organisationsform, om icke diktaturen med naturnödvändighet måste träda i dess ställe. Författaren vill i en undersökning av de olika icke-demokratiska statsformerna söka svaret på denna fråga.

Hän börjar därvid med vad han kallar högerdiktaturerna. Dit räknar han egentligen samtliga med undantag av den ryska. Man kan ifrågasätta lämpligheten av en dylik terminologi. Begreppen höger och vänster äro i själva verket klichéer, som i modern politik bli alltmer blottade på verkligt innehåll. Vad är höger och vad är vänster? Den tyska nationalsocialismen brukar betecknas som ett högerparti, men dess sociala och ekonomiska radikalism, dess reformvilja på en mängd olika områden, dess aversion mot det borgerliga samhället och dess mentalitet kan man icke komma ifrån. Det återstår egentligen ingenting annat än dess nationalism, som berättigar beteckningen högerparti, men i så fall skulle även den gamla liberalismen under 1800-talet, som ingalunda kan fränkännas nationalism, i viss mån komma att framstå som en högerrörelse. Exemplet är ägnat att belysa det vanskliga i denna så ofta använda och missbrukade terminologi.

Fascistregimen i Italien har vid flerfaldiga tillfällen liknats vid

de båda kejsardömena i Frankrike. Men liksom de franska dikta-  
 turerna stodo och föllo med den förste och den tredje Napoleon,  
 så kommer, menar man, också den fascistiska att stå och falla med  
 Mussolini. Barthélémy har gjort rent bord med denna föreställ-  
 ning. Medan fascismen har en utpräglad ideologi, som står i bjärt  
 kontrast till den demokratiska, saknade den franska cesarismen  
 någon egen utbildad doktrin. Frankrikes kejsare betraktade sig  
 icke heller som demokratiens fiender utan fastmera som folkväldets  
 exekutorer. En folkomröstning fick bekräfta både Napoleon I:s  
 och Napoleon III:s välvningar, och det ideal, som den franska  
 bonapartismen tagit i arv från kejsartiden, är den plebiscitära repu-  
 bliken med dess folkvalde och sedan i grunden allsmäktige stats-  
 chef. Fascismens metod har varit en helt annan. Mussolinis makt-  
 tillträde har aldrig bekräftats av folket i öppen omröstning; den  
 var resultatet av en maktkamp och har teoretiskt rättfärdigats  
 endast såsom sådan. Fascismen har också ombildat hela samhällets  
 struktur genom sin korporativa lagstiftning, medan cesarismen i  
 Frankrike blott sökt fullfölja och konsolidera revolutionens verk.  
 Den franska cesarismen har vuxit fram ur en revolution, fascismen  
 är en revolution. Här skymtar också en olikhet mellan de båda  
 företeelserna, som Barthélémy går förbi, men som icke förty är  
 en bland de allra viktigaste. Cesarism och fascism äro uttryck för  
 tvenne skilda faser i en socialekonomisk utvecklingsprocess. Och  
 just i detta förhållande ligger en av huvudsynpunkterna vid be-  
 dömandet av det demokratiska krisproblemet. Under 1800-talet  
 befann sig den europeiska befolkningen i en ständig cirkulation.  
 Det var då, som den moderna maskinindustrien växte fram, sopande  
 bort gamla folkskikt och skapande nya i deras ställe. Det var en  
 omöjlighet att under sådana omständigheter bygga ut en fast orga-  
 nisation av de sociala grupperna, och en demokratisk individualism  
 blev under dylika förhållanden helt naturlig. Fascismens stora  
 huvudproblem är konsolideringen av det fullmogna industrisam-  
 hället, ett problem, som den franska cesarismen icke kunde känna  
 till, och som givit det fascistiska genombrottet en särställning i  
 västerlandets historia.

Barthélémy går därefter över till en framställning av fascismens  
 doktrin: dess tro på nationen som en levande organisk enhet, en  
 uppfattning, som knyter den samman med romantikens tankevärld,  
 dess hävdande av det politiska livets dynamik, av omöjligheten att  
 fånga statens blodfulla irrationalitet i en rationell formel, dess  
 elitteori, enligt vilken i varje problemläge en aktiv medborgar-  
 grupp framträder, som genom sin läggning bättre än andra är äg-  
 nad att lösa de förhandenvarande frågorna, och sist men icke minst  
 dess förakt för den politiska demokratin, vilken framstår som ett  
 marionettvälde, ett korrumpert skuggspel, bakom vilket helt andra  
 krafter bli de bestämmande. Mot bakgrunden av denna doktrin  
 tecknas den nya staten och det nya samhället. Regeringschefens  
 ställning som »*maître d'état*» och kungamaktens nedsjunkande till

en mer eller mindre dekorativ roll, en symbol för den nationella traditionen, är ett förhållande, som även Barthélémy ganska starkt framhävt. Och dock är detta intet nytt för fascismen. Det är egenomligt, att man så ofta i den demokratiska kritiken mot fascismen gör sig till den förtryckta kungamaktens riddare. Även om monarken vid parlamentariska ministerkriser kan ha ett visst inflytande, torde dock detta vara så pass begränsat, att hans roll vid den ständiga kontakten med en permanent fascistisk regering kan vara minst lika stor. Det är dock ett faktum, som också på flera håll i litteraturen om fascismen påpekats, att monarkiens existens utgör en lucka i den fascistiska diktaturens kodifiering. Beträffande innebörden av det fascistiska partiets ställning som bärare av statsmakten torde det också vara bäst att iakttaga en viss försiktighet i omdömet. Det har från fascistiskt håll talats om den nya aristokratien, det privilegierade stånd, som skall bära upp det allmänna, men å andra sidan ha helt andra tankegångar fått göra sig gällande. Den ur nationalismens doktrin härledda aversionen mot alla nationen söndrande klasser har också intagit en bred plats i fascismens spekulation, och tanken på att så småningom suga upp hela det italienska folket i partiet, som sålunda skulle upphäva sig själv, har knappast spelat ut sin roll. Den minskning av partiets exklusivitet, som i år kommit till synes i förordningen om möjlighet till nyanmälningar för inträde i de fascistiska organisationerna, talar i denna riktning.

En ingående redogörelse för Barthélémys framställning av fascismens statsrättsliga och ekonomiska nydaningsarbete skulle taga allt för stor plats. Dess innebörd torde dessutom vara känd för den svenska allmänheten genom Tingstens och Gummerus arbeten. Emellertid bör det kanske påpekas, att det korporativa samhället är en begynnande planhushållning. Detta förhållande har man i allmänhet alltför litet betonat i svenska framställningar. Den lönesänkning, som genomdrevs i samband med liras stabilisering 1926, löpte parallellt med en politik, som syftade till en sänkning av hela varuprisnivån, en politik, som upphörde i och med att lönerna inemot år 1928 återhöjdes. Dessa operationer möjliggjordes just tack vare korporatismens organisatoriska apparat, som kan samla hela makten över produktionens olika grenar i en centraliserad statsmakts hand.

Till Barthélémys förtjänster hör hans starka understrykande av att fascismen icke är socialt reaktionär, ett misstag, som annars ofta kommer till synes. Dess rekrytering har i stort sett ägt rum från alla samhällsklasser, och de från arbetarklassen härstammande männen på ledande poster i samhället äro snarare flera under den fascistiska än under den forna demokratiska regimen. Men något bestående ser författaren icke i den nya ordningen, och trots sin öppet uttalade skepsis mot allt profeterande siar han om ett lösgörande av de syndikala organisationerna från beroendet av den fascistiska statsmakten och en utveckling mot ett sovjetliknande

samhälle. Det är omöjligt att vare sig förneka eller bejaka en dylik spådom, men man kan fråga sig, om icke en utveckling som den antydda i själva verket mycket väl kan gå för sig inom ramen för den ytterst tänjbara fascistiska doktrinen. Det finns stora förutsättningar för en utveckling på fascismens grund i olika av skilda situationer betingade riktningar, och den icke minst beaktansvärda av dessa förutsättningar är den stab av intelligenta medhjälpare, som il duce vetat att samla omkring sig.

Om de båda militärdiktaturerna i Spanien och Polen ger författaren blott korta framställningar, och sovjetsystemet ägnas endast ett par sidor. Skillnaden mellan fascismen i Italien och dessa båda regimer påpekas väl, men det synes, som om den kunnat poängteras skarpare. Medan Italien följt den allmän-europeiska utvecklingen på det sociala och ekonomiska området, har Spanien dröjt kvar på en relativt ålderdomlig ståndpunkt, och förutsättningarna för Primo de Riveras diktatur voro därför helt andra än för Mussolinis. Den spanska diktaturen tillkom ju också, som författaren framhållit, genom ett pronunciamento i samma stil som de talrika militärregimerna under 1800-talet. Det är också ett förhållande, som förtjänar att observeras, att den nuvarande, genom revolutionen 1931 skapade spanska regimen bäres upp av ungefär samma kretsar, som i Italien stödde fascismen, nämligen medelklassen och den intellektuella ungdomen, medan diktaturen i Spanien stödde sig på aristokratiska och klerikala kretsar, vilka i Italien knappast höra till Mussolinis pålitligaste anhängare. I detta avseende står den polska diktaturen väsentligt närmare den italienska. Det katolska partiet i Polen, det nationaldemokratiska, har stått i opposition mot Pilsudski, vars politiska organisation, det s. k. regeringsblocket, rekryteras ur ganska olikartade sociala skikt. Med »riverismen», för att använda Barthélémys uttryck, har Pilsudski dock gemensamt, att han stöder sig på armén i främsta rummet och på politiska maktfaktorer i andra. Det kan i detta sammanhang påpekas, att den polska diktaturens ytterst intressanta författningsutkast, som på Pilsudskis initiativ utarbetades 1928, men som av opportunistiska skäl icke framlades, ej med ett ord omnämmts i Barthélémys framställning. Detta utkast ger annars en viss belysning av den polska diktaturens författningsprogram med dess för den öst-europeiska diktaturen karakteristiska sympatier för Amerikas presidentmakt.

Behandlingen av sovjetregimen är så pass kortfattad, att den här icke förtjänar något närmare omnämmande. Den utgöres framför allt av en parallell med Italien, där den kollektiva sovjetprincipen kontrasteras mot den fascistiska ledartanken. Mera utförlig blir författaren däremot vid undersökningen av det parlamentariska systemets brister. Partiväsendets söndermalning och den därur härflutna krisen i regeringsmaktens auktoritet, den mångomtalade bristen på ledande och fascinerande personligheter, som författaren för Frankrikes del dock söker vederlägga med namn sådana som

Poincaré och Briand, och icke minst det sjunkande intresse, som den allmänna opinionen visar det politiska livet, exempelvis kammardebatterna, belyses med förhållanden inom fransk parlamentarism. I viss mån kunna emellertid dessa förhållanden enligt Barthélémy förklaras ur den förändring, som det parlamentariska arbetets objekt undergått. Den moderna staten har till ytterlighet komplicerats, och under dess domvärjo ha en mängd nya områden kommit att falla. Behovet av detaljreglering på dessa områden har samtidigt blivit allt större, och parlamentens överläggningar ha följaktligen alltmer fått något fackmannamässigt över sig. De stora principdebatterna från fordom ha ersatts av torra sakk Diskussioner. Någon möjlighet att förändra dessa förhållanden kan författaren ej spåra, och en inskränkning i talarnas rätt att yttra sig kan enligt hans förmenande endast göra nytta som ett försvarsmedel mot sabotage av det parlamentariska arbetet. Trots alla medgivanden om brister i den demokratiska ordningen stannar författaren på det hela taget i ren negativitet. De positiva reformförslag, som framkommit, mötas med skepsis eller sarkasmer. Tämmligen oförstående ställer han sig sålunda inför den moderata franska högerens författningsprogram med dess krav på införande av proportionella val, på upplösningsrätt åt presidenten, på representationsrätt åt kommunala och ekonomiska intressegrupper i senaten och på befogenheter åt domstolarna, att annullera författningsstridiga lagar. Gent emot förslagen om en korporativt byggd representation påpekar han svårigheterna att bestämma vilka grupper som skola representeras, att precisera storleksförhållandena dem emellan och att göra en sådan kammare arbetsduglig. Och han slutar hela detta resonemang med det typiska uttrycket: »Je livre tous ces problèmes à vos méditations.» Vad man här måste konstatera, är att författaren icke tagit upp den antidemokratiska kritiken till diskussion. Påståendet, att det i grunden är omöjligt att i en formel fånga den irrationella, politiska verkligheten och att nya strömningar därför kunna det lika litet som demokratien, synes han helt negligera. I det numeriska flertalets princip har Barthélémy funnit den en gång för alla givna formeln, och då demokratiens motståndare icke presentera en ny norm, som i själva verket skulle bli lika illusorisk som alla andra, blir detta ett bevis på deras svaghet. Demokratien är individualistisk; det är för Barthélémy en av dess hörnstenar, och med mistrogna blickar ser han på fackföreningsrörelsen, det kollektivistiska inslaget i nutidssamhället. Ett erkännande av fackföreningarna på författningsrättslig väg skulle innebära ett söndersprängande av den nationella enheten i syndikala särintressen. Resultatet av hela undersökningen blir ett lovprisande av vissa nyligen företagna förändringar av den franska deputeradekammarens arbetsformer, åsyftande en begränsning av debattfriheten, samt krav på en moderat reform av det franska finansutskottet.

Det är denna konservativa demokrati, som är grundtendensen i Barthélémys arbete. Men det vittnar icke förty om ingående stu-

dier på hithörande områden och aktning svärda försök att objektivt framställa de fakta, varom det rör sig. Man beklagar blott, att icke den turkiska kemalismen och den tyska nationalsocialismen fått komma med. De borde båda ha kunnat lämna intressanta bidrag till det behandlade problemets belysning. Det torde nämligen vara omöjligt att bilda sig en verklig kännedom om demokratiens kris utan att känna de antidemokratiska strömningar, vilka med växande styrka göra sig gällande inom nutidens demokratiska stater. Som det första verket i sitt slag måste man giva ett erkännande åt Barthélemys arbete, och dess personligt färgade inställning gör det till ett aktuellt diskussionsinlägg, som uppväcker motsägelse, men som just genom sin demokratiska övertygelsetrohet måste framkalla motståndarnas aktning.

*Per Engdahl.*

---

*Sveriges riksdag.* Historisk och statsvetenskaplig framställning. Utgiven enligt beslut av 1926 års riksdag. Avd. I: Bd 1. SVEN TUNBERG, *Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill Medeltidens slut.* Stockholm 1931.

År 1935 ha fem sekler förflutit, sedan bergsmannen Engelbrekt Engelbrektsson i Arboga höll det möte med representanter för det svenska folket, som av gammalt räknats som vår första riksdag. För att på ett värdigt sätt högtidlighålla detta minne har riksdagen anslagit medel till utgivande av en efter stora linjer utformad vetenskaplig skildring av den svenska folkrepresentationens öden och utveckling. Detta verk, som, om den uppgjorda planen följes, en gång förvisso kommer att framstå icke blott som ett monument över vårt folks historiska utveckling utan också över modern svensk historisk och statsvetenskaplig forskning i våra dagar, är upplagt som ett större samlingsverk, vars författande anförtratts ett stort antal vetenskapliga specialister på olika områden. Arbetet kommer efter planen att bestå av två huvudavdelningar, en kronologiskt uppdelad serie, som i sju band skall skildra utvecklingen intill ständsriksdagens avskaffande 1865, och en lika stor serie, där vår moderna riksdag blir föremål för en systematiskt upplagd undersökning. Av det stora verket föreligger sedan ett år tillbaka professor Sven Tunbergs skildring av den medeltida riksdagens historia, utgörande första avdelningens första band.

Den period av den svenska riksdagens och därmed också vårt folks historia, det här gäller, framstår ur många synpunkter som en av de mest intresseväckande i vår växlingsrika historia. På snart sagt varje punkt mötes forskaren här av problem, för vilkas lösande ofta endast ett ytterst bristfälligt material står till buds. De stora och många luckorna i källmaterialet lämna rikliga tillfällen till uppställande av olika hypoteser men omöjliggöra å andra sidan varje de-



finitivt lösande av problemen, något som måste kraftigt betonas, då det gäller att bedöma ett verk sådant som det ifrågavarande.

Professor Tunberg har tydligen ansett sin uppgift vara att, med blicken fästad vid problemen, framförallt giva en sammanhängande och för en större publik avpassad skildring av den senare Medeltidens svenska historia, därmed fyllande en länge känd lucka i svensk historisk litteratur. Det skall villigt erkännas, att han på ett förträffligt sätt fyllt den så fattade uppgiften. På ett välklingande ehuru efter rec:s mening alltför blomsterrikt och på stilblandningar väl rikt språk skildrar förf. hur riksdagen under växlande påverkan av inhemska och utländska förebilder under en av de mest kritiska epokerna i vårt folks historia som ett uttryck för den djupt grundade nationella självbevarelsedriften vuxit in i statslivet för att efter ett eller två sekel bli ett integrerande element i detta. Förf:s ingående kunskap i tidens historia liksom hans erkända förmåga att fångsla läsarens intresse sätter sin prägel på framställningen. Med klar blick för det verkningsfulla låter han här liksom i sin för några år sedan utkomna skildring av den äldre Medeltidens historia källorna själva så ofta som möjligt tala sitt märgfulla språk, och ämnets natur har icke hindrat honom att i levande form presentera en rad av de märkliga män, alltifrån Engelbrekt till Sten Sture d. y., som förstodo att samla folket kring den nationella tanken.

Trots allt erkännande av dessa förtjänster kan man dock icke tillbakahålla vissa rätt väsentliga anmärkningar. Det förefaller sålunda högst diskutabelt, om det är principiellt riktigt, att detta stort anlagda verk får en så populär prägel, som fallet blivit med denna första volym. Här om någonsin hade det, förefaller det, varit på sin plats att prestera en vetenskaplig undersökning i en för en större allmänhet njutbar form. Att det vetenskapliga inslaget för formens skull behövt bli så svagt som här är fallet, kan icke gärna ha varit nödvändigt. Detta missförhållande har satt sin prägel redan på arbetets uppläggning. Förf. har valt att följa den kronologiska utvecklingen för att sedan i en kortfattad avdelning om riksdagens sammansättning och verksamhet, förresten arbetets bästa parti, samla de vunna resultaten till en helhetsbild. Denna disposition har väl varit den närmast tillhands liggande och den som bäst överensstämmt med arbetets populära uppläggning, men man måste med beklagande konstatera, att den försvårat all systematisk diskussion av de många problem, som mött förf., och omöjliggjort ett ur vetenskaplig synpunkt nödvändigt fixerande av de statsrättsliga problemen, varför också behållningen av arbetet blivit mycket mindre än man haft anledning förmoda.

Huvudfrågan inom den avhandlade perioden av den svenska riksdagens historia måste givetvis vara den, hur riksdagen uppkommit. Tyvärr kan man icke säga, att förf. lyckats giva ett hållbart svar på denna fråga, och det förefaller anm., som skulle en huvudorsak härtill vara, att han icke ansett sig böra företaga en verklig begreppsanalys. Förf. utgår ifrån att för 1400-talets svenskar

gränserna mellan de olika representationsformerna varit så vaga, att något fixerande av begreppet riksdag i motsats till sådana begrepp som rådsmöten, herredagar, utvidgade rådsmöten och herredagar etc., icke låter sig göra. Här frågar man sig emellertid gärna, om en diffus terminologi med nödvändighet måste förenas med motsvarande osäkerhet i den teoretiska spekulationen. Låt vara att man saknat ett allmänt vedertaget namn för den representationsform, vi vant oss att kalla riksdag — detta ord inkom i svenska språket först under 1500-talet — detta behöver dock icke utesluta, att dåtidens ledande svenskar kunna haft klart för sig, var förebilderna för folkets ökade deltagande i riksstyrelsen vore att söka.

Med beklagande måste man här konstatera, att förf. ej ansett sig böra begagna det uppslag, prof. Gotfrid Carlsson för åtskilliga år sedan gav, då han sammanställde Arboga riksdag med landslagens kungavalmöten, i vilka man redan förut hade en representation också för folkets breda lager.<sup>1</sup> Förf. berör visserligen flera gånger i förbigående denna parallell men uraktlåter konsekvent att taga uppslaget under närmare skärskådande, något som väl sammanhänger med att han överhuvud synes undvika varje undersökning, som ej låter inränga sig i skildringens ram. Det är givetvis tänkbart, att förf. är inne på rätt väg, då han gentemot denna inhemska representationsförebild uppställer impulserna från de på andra håll i Europa under denna tid framvuxna ståndssamhällena med deras olikartade representativa system. Trots allt synes dock fortfarande mycket tala för att förhållandet varit det motsatta.

Kungavalmötet ägde icke blott tillsätta utan även avsätta konung. En naturlig utveckling av denna primära uppgift vore, om valmötet under perioder, då en fullmyndig konung ej fanns, också kom att ingripa i själva riksstyrelsen; på denna väg skulle sambandet mellan valmöte och riksdag kunna förklaras. Nu äga vi ett påtagligt belägg för att denna utveckling tidigt försiggått. Vid 1319 års kungavalmöte hade nämligen bönderna erhållit en särskild stark representation och den fungerande förmyndarregeringen avgav här en formlig redogörelse för det politiska läget och förband sig bl. a. att hänskjuta frågan om nya skatter till folket i de olika landsdelarna. Härav framgår otvetydigt, att valmötet vid detta tillfälle haft en sådan ställning, att den närmast vore jämförlig med en riksrepresentation. Vi sakna heller icke anledning antaga, att liknande föreställningar varit levande under de mera än hundra år, som förflöto, innan Arboga riksdag samlades. Vi äga nämligen bevarat ett utomordentligt intressant dokument från år 1359, i vilket konung Magnus Eriksson sammankallar representanter för rikets olika stånd till ett riksmöte. Förf:s behandling av detta dokument synes vara karakteristisk för hans arbetssätt. Han ägnar en av arbetets fåtaliga illustrationer åt att avbilda detsamma, återger dess text på fornsvenska och ny-

<sup>1</sup> I Stockholmstidningens söndagsbilaga 1 febr. 1925. Sedan rec. skrevs, har prof. Carlsson upptagit frågan till förnyad behandling i Svenska Dagbladet 17 aug. 1932, där han ytterligare utfört sin ovan angivna huvudtanke.

svenska, redogör i korthet för dess innehåll och konstaterar därpå kort och gott, att detta var »för att använda senare svensk terminologi en riksdag». Och därmed anser han tydligen saken vara utagerad. Om vi verkligen haft en riksdag år 1359 — eller i varje fall en kallelse till en riksdag i samma form som den som blev gängse under 1400-talet — vore då icke denna omständighet värd en djupgående undersökning i den svenska riksdagens historia? Här om någonsin hade det krävts en ingående analys av aktstyckets form och innehåll och ett försök att sammanknyta det med 1319 års valmöte, landslagens föreskrifter om kungaval samt 1435 års riksmöte. Hur än en sådan undersökning utfallit, hade den ju icke kunnat förringa betydelsen av de historiska händelser, riksdagsjubiléet avser att hugfästa. För kommande forskare återstår förtfarande att söka insätta detta dokument i dess historiska sammanhang, och fråga är väl om det icke då skall visa sig, att vi här äga ett belägg för att den svenska riksdagens historia är äldre än man officiellt vill erkänna, liksom att 1359 års kallelsebrev törhända innehåller nyckeln till problemet om den svenska riksdagens uppkomst.

För frågan om det ev. sambandet mellan kungavalmötet och riksdagen måste det vara av största vikt att få konstaterat, om 1400-talets riksmöten samlats under de tider, då regerande konung funnits, eller blott under interregna. På denna avgörande punkt lämnar oss Tunbergs undersökning i sticket. Förf. anser sig nog ha kunnat konstatera förekomsten av riksdagar hållna med konungs samtycke, men bevisen härför förefalla skäligen svaga. Visserligen gav konung Kristoffer i ett brev av år 1442 den i hans frånvaro tillsatta regeringen i Sverige rätt att sammankalla möten för att rådslå om rikets bästa, men dels kan detta medgivande, trots skrivelsens ingress, ha åsyftat herredagar av vanlig typ, dels gällde det uttryckligen blott under konungens frånvaro från riket, ett fall som närmast är analogt med det, då konung saknades. Slutligen måste man ihågkomma, att konung Kristoffer säkerligen var tämligen okunnig om svensk statsrättslig praxis, varför han, om man vill tolka bestämmelsen i Tunbergs anda, mycket väl kan ha dragit en parallell mellan Engelbrekts-tidens möten och för honom från Tyskland kända ständermöten, utan att detta betydde, att man från svensk sida betraktat saken på samma sätt. I varje fall synas vi därför på denna punkt icke kunna komma längre än till antagandet, att utländska förebilder vid vissa tidpunkter påverkat utvecklingen i Sverige. Från Kristian I:s tid känna vi två riksdagar, men som de båda haft en påtaglig karaktär av valmöten, låta de väl förena sig med kungavalmöteteorien. Återstår egentligen blott ett mera tveksamt fall. I Karlskrönikan antydes nämligen, om vi följa Tunbergs tolkning, med orden »sitt råd och folk till sig han bjöd», att Karl Knutsson 1452 höll ett slags riksmöte. Den tolkning, förf. här gjort av innebörden i ordet »folk», synes dock skäligen osäker. Då ordet i det medeltida språkbruket också betydtt husfolk, torde uttrycket kunna jämföras med den för herredagar gängse formeln »våra och riksens män» eller »rikets rådgivare och

män». Uttrycket skulle då syfta antingen på frälset i vidsträckt bemärkelse eller kungens män eller följeslagare i mera inskränkt omfattning (jämför de äldre uttrycken »kungens hov» eller »curia regis»). Tilläggas bör också, att den yttre situationen vid tillfället — kung Kristian hade inbrutit i landet med tydliga planer på unionens återupprättande — var sådan, att en anknytning till kungavalmötet vore naturlig, om man till äventyrs med Tunberg vill anse uttrycket åsyfta ett riksmöte på bredare grund. Till vad nu sagts bör slutligen läggas det tungt vägande faktum, att Sten Sture d. ä., under den tid han realiter var kungamaktens innehavare eller mellan 1471 och 1495, såvitt vi veta icke sammankallat någon riksdag utan stött sig på rådet, utvidgade rådsmöten, herredagar och landskapsmöten av olika slag.

Oaktat Tunbergs avvikande mening måste rec. därför som sin åsikt hävda, att det ännu icke kunnat med säkerhet påvisas något fall, då en regerande konung under Medeltiden sammankallat en riksdag, där icke denna för det allmänna betraktelsesättet bör ha framstått som besläktad med landslagens kungavalmöte. Åtskilligt talar också för att jämväl den tidigare Vasatidens riksdagar genetiskt sett kunna ses ur samma synpunkt, i varje fall torde flertalet av Gustav Vasas riksdagar ha sammankallats för frågor av konstitutionell karaktär, som sammanhängt med kungavalmötets speciella uppgifter. Det är därför att hoppas, att i den följande, av annan förf. verkställda undersökningen av 1500-talets riksdagshistoria denna synpunkt skall komma att upptagas till en mera genomgående granskning, genom vilken säkerligen ytterligare ljus skall komma att spridas över den period, vi nu berört. Säkert är i varje fall att detta centrala spörsmål i svensk medeltidshistoria på intet sätt förts närmare sin lösning genom Tunbergs undersökning.

Det nu sagda berör uteslutande frågan om den svenska riksdagens uppkomst och eventuella förebilder. Vid sidan härav framställer sig spörsmålet, hur riksdagen på kortare tid än ett århundrade kom att undantränga tidigare använda aristokratiska representationsformer. Frågan hänger på det närmaste ihop med frågan om förbindelserna mellan 1400-talets riksdagar och herremöten. I sin sammanfattande avslutning pekar förf. på riksdagens sammanhang med den gamla provinsiella självstyrelsen men betonar starkt, att den förra varit ett uttryck för »rikets fortgående konsolidering med övervinande av landskapspartikularismen». Hur mycket man än instämmer häri, har man svårt att helt acceptera satsen, att »rikdagen har framgått såsom en skapelse ovanifrån, frambragt direkt av riksstyrande och riksbyggande krafter». Att den nationella politikens ledare alltifrån Engelbrekt till Gustav Vasa gentemot aristokratien sökt och funnit ett stöd hos allmogen på riksdagarna är visserligen påtagligt. Men en granskning av de fall, där herredagar utvidgats till riksdagar, ger också skäl för antagandet, att de ofrälse understunden till själva framtvingit liknande utvidgningar.

Vad först Engelbrekts tid beträffar kan det väl icke gärna be-

tvivlas, att de ofrälse inkallande i representationen berott på deras insats i befrielsekriget, d. v. s. riksdagen har inkallats som uttryck för tillfälliga maktpositioner. Gång efter annan märker man så, hur den normala aristokratiska representationen åter tar ledningen, emedan de ofrälse stå i bakgrunden. Ett från det möte, som hölls i Arboga i januari 1436, härstammande aktstycke talar om »riksens råd och män» som beslutande. Ge vi de citerade orden den vanliga betydelsen råd och frälse möta vi här snarast en herredag — förf. kallar den riksdag — där bondehären åtminstone formellt stått utanför; märkligt är att Engelbrekts namn också saknas bland de beslutande. En eller ett par veckor senare återfinna vi de agerande i Stockholm. Ett synbarligen aristokratiskt sammansatt möte, eventuellt ett utskott från själva herredagen, väljer där Karl Knutsson till riksföreståndare. Då ingriper Engelbrekt och framtvingar, stödd på folkhären, sitt val till Karl Knutssons kollega. I sådana episoder tycker man sig skönja det verkliga förhållandet mellan riksdag och herredag. Den senare är den formellt beslutande, med rådet som kärna, men när situationen så kräver tvinga sig de ofrälse, stödda på sin makt, fram till delaktighet i avgörandet; herredagen antog karaktär av kungavalmöte. Faktiskt om ock ej formellt uppstodo på så sätt riksdagsbeslut, och ju flera de blevo, desto naturligare måste det ha förefallit att herredagen utvidgades.

Samma blandning mellan rena och utvidgade herredagar möta vi också i det följande, med den skillnaden att de ofrälse allt oftare göra sin stämma hörd på möten i respektive landsändar. Det möte i Västerås i februari 1464, som valde biskop Kettil Karlsson till riksföreståndare, en månad efter det denne höjt upprorsfanan, kan icke gärna, som förf. påstår, ha varit ett riksmöte utan någon sorts landskapsmöte. Några månader senare beslöt den utanför Stockholm liggande hären att återkalla Karl Knutsson. De härom utsända skrivelserna äro formellt sett verkliga riksdagsbeslut, men omständigheterna ge klart vid handen, att det är den församlade hären, som nu, stödd på sin makt, uppträtt som beslutande i riksens frågor. Än påtagligare blir detta under 1400-talets senare decennier. Ett stort antal herredagar ha då hållits, men de ha ofta utvidgats med representanter för den ort, där mötet hållits, eller kringliggande nejd. Sålunda finna vi ofta ombud för Stockholms stad vid dessa möten; ofta ha de också hållits i Bergslagen eller Uppsala, då allmogen från landskapet varit närvarande. Ett större sådant möte är tydligen det i Strängnäs år 1477 hållna, som förf. kallar för riksdag. Även i dessa fall tycker man sig skönja ett hänsynstagande till de folkskikt, som förvärvat en ekonomisk, politisk eller militär maktställning, medan folket i övrigt fått åtnöjas med dessas beslut. Här är det alltså tidsomständigheter och verkliga maktförhållanden snarare än en ledning uppifrån, som avgjort, vilka som skulle få närvara vid herredagarna. Alldeles speciellt måste detta gälla det rådsmöte i Stockholm 1491, till vilket tydligen utan kallelse infunnit sig representanter för de svenska städerna.

Ett tydligt exempel på hur det faktiska nödtvånget att i någon form införskaffa folkets samtycke till viktigare politiska beslut så småningom skapade en rättssedvänja ger oss ett uttalande från ett av Svante Sture lett råfsteting år 1507. Då fråga uppstod om vilkendera av två olika lagtexter, som borde följas, beslöt man nämligen, under hänvisning till att så få rådsherrar voro samlade. att hänskjuta saken till »ett menigt herremöte», där även allmogen vore representerad. Av formuleringen att döma har man härmed åsyftat just ett sådant utvidgat herremöte, som nu måste ha blivit sed på grund av de ofrålles växande betydelse.

Det förefaller anmäla ren, som om förf. i sin undersökning väl mycket undanskjutit det moment i den svenska riksdagens historia, som ligger i de ofrålles växande maktkänsla och därav följande maktbegär. Den bondeklass, som vållade Gustav Vasa så mycket bekymmer, har under hans föregångares tid näppeligen enbart »ovanifrån» passats in i den svenska riksstyrelsen. Mera lockande förefaller det att i riksdagens äldsta historia skönja en motsats mellan frälse och ofrälse, där de senare steg för steg kämpat sig fram till ökat inflytande. Härunder har den rent aristokratiska representationen, givetvis under fortsatt påverkan från svenska och utländska förebilder, alltmer förlorat sin slutna karaktär och efterhand ersatts av den riksdag, som först under Gustav II Adolfs tid fick sin fasta organisation.

Hur mycket härvid än utländska förebilder kunna ha betytt, synes det likväl ofrånkomligt, att den rättsliga grundvalen för de maktägande bondeskarornas deltagande i riksstyrelsen legat i landslagens bestämmelser om kungaval. Den svenska riksdagens historia är rent statsrättsligt sett en fortsättning på de gamla kungavalmötenas. Då väl dessa valmöten i sin tur torde ha övertagit sin huvuduppgift från de gamla landskapstingen, får vår riksdag på så sätt indirekt anknytning till de äldsta kända exemplen på vårt folks deltagande i statslivet, och dess äldsta historia är i själva verket en långsamt fortgående utveckling, där en tidpunkt för uppkomsten av en riksdag, representerande jämväl folkets breda lager, ej kan med visshet fastställas.

*Herbert Lundh.*

## Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift.* 1931. H. 5—6. Uppsala.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1932. N:r 4—6. Hfors 1932.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CXIII. H. I—III. Hfors 1932.
- Helsingfors stads statistik.* I. Hälso, och sjukvård 1930. Förre delen. Utg. av Helsingfors stads Statistiska byrå. — V. Stadens räkenskaper och bokslut 1931. Berättelse avgiven av Helsingfors stads Drätselkontor. Hfors 1932.
- Historisk Tidskrift.* 1932. H. 2. Sthlm 1932.
- Industria.* Årg. XXVIII. N:r 17—22. Sthlm 1932.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture, 1932. N:o 6—9. Rome 1932.
- International labour review.* Vol. XXVI. N:r 2—4. Genève 1932.
- Kommersiella Meddelanden.* Årg. 19. N:r 13—19. Sthlm 1932.
- Meddelanden från Handelskammaren i Gefle.* 1932. H. 1—2. Gefle 1932.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* N:r 30—32. Sthlm 1932.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringsliv. Årg. XXVII. N:r 31—42. Hfors 1932.
- Nationalökonomisk Tidskrift.* 1932. H. 4. Kbhvn.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1932. H. 4. Sthlm 1932.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1932. H. 5—6. Sthlm 1932.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget.* Kvartalsskrift. 1932. N:r 4. Sthlm 1932.
- Social Tidskrift.* 1932. N:r 8—9. Hfors 1932.
- Sociala Meddelanden.* 1932. N:r 8—10. Sthlm 1932.
- Statistisk Månadskrift.* Årg. 27. N:r 7—8. Sthlm 1932.
- Statistisk Årsbok för Sverige.* 1932. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1932.
- Statsökonomisk Tidskrift.* 1932. H. 3. Oslo 1932.
- Sunt Förnuft.* Årg. XII. N:r 5—6. Sthlm 1932.
- Svensk Finanstidning.* Årg. X. N:r 46—52. Årg. XI. N:r 1—4. Sthlm 1932.
- Svensk Juristtidning.* 1932. H. 5. Sthlm 1932.
- Svensk Tidskrift.* 1932. H. 5—6. Uppsala 1932.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1932. H. 5—6. Sthlm 1932.
- Tiden.* 1932. N:r 7—8. Sthlm 1932.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 36. Heft 2. Jena 1932 (tr. Hamburg).
- Økonomi og Politik.* Politisk og økonomisk Oversigt over det sidste Kvartal. Aarg. 6. N:r 2. Kbhvn 1932.
- EULENBURG, FRANZ, Grossraumwirtschaft und Autarkie. (Kieler Vorträge 37.) Jena 1932.
- GÜGGENHEIM, PAUL, Der Völkerbund, Systematische Darstellung seiner Gestaltung in der politischen und rechtlichen Wirklichkeit. Leipzig 1932. Verlag von B. G. Teuber.
- HERLITZ, NILS, Sveriges riksdag. Sthlm 1932. P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- LUTHER, HANS, Wirtschaftsfragen der Gegenwart. (Kieler Vorträge 38.) Jena 1932.
- MOE, R., Le prix Nobel de la paix et l'institut Nobel Norvègien. Tome I. Oslo 1932. H. Aschehøug & Co.
- STAEL VON HOLSTEIN, LAGE, Den svenska Rusthavsregimen i folkrättslig belysning. (Särtryck ur Tidskrift i Sjöväsendet 8:de häft. 1932.) Karlskrona.
- , Om bukters avgränsning. (Särtryck ur Nautisk Tidskrift. 1932. N:r 10.) Sthlm 1932.

# Försäkringsaktiebolagen "Skåne" och "Malmö"

Huvudkontor i Malmö

Brand-  
Liv-  
Olycksfalls-  
Automobil-  
och andra  
Försäkringar

Den 1 januari 1932 ansvarade »Skåne» för

Brandförsäkringar c:a . . . . .	2.500.000.000 kronor
Kapitalförsäkringar c:a . . . . .	215.000.000 kronor
Ränteförsäkringar c:a (årligen)	1.200.000 kronor

Den 1 januari 1932 utgjorde »Skånes»

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