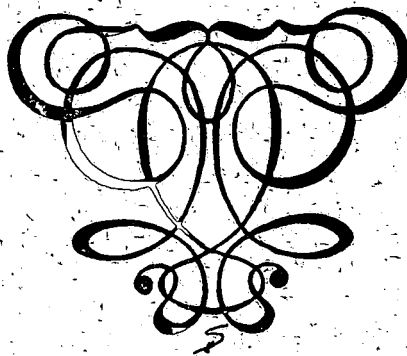


# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR  
POLITIK · STATISTIK · EKONOMI  
NY FÖLJD UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN



## INNEHÅLL

Axel Brusewitz, Utrikesnämnden i rätt och praxis. — Halvar G. F. Sundenberg, Krigsdomstol och grundlag. — Översikter och meddelanden: Gemensam förrättning vid val till andra kammaren och lands- ting. Av E. Kvistberg. — Ministeriell lagstiftning i England. Av B. Hjelmqvist. — Nationernas Förbunds trettonde assemblée. Lytton- rapporten och dess behandling. Av J. H. Malling. — Litteratur- granskningar: J. Llobet, La constitution de l'Uruguay. E. Rouys, La constitution de la république Argentine. Arturo Alessandri, Parle- mentarisme et régime présidentiel. Anm. av A. Brusewitz. — Birger Steckzén, Krigskollegii historia. I. Anm. av H. Rosengren. — H. Triepel, Nouveau Recueil général des traités. A. de Lapradelle et J. P. Niboyet, Répertoire de droit international, fondé par A. Darras. Anm. av C. A. Reuterskiöld. — Nils Herlitz, Sveriges riksdag. Anm. av Gunnar Hessén. — N. Matsunami, The Constitution of Japan. Anm. av Gottfrid N. Carlsson.

ÅRG. 35

DECEMBER 1932

HÄFT. 5

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . . LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

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

Tidskriftens redaktion handhåves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna ER. LAGERROTH, R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (national ekonomi), professor WICKSELL (statistik), professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och biblioteksamanuens BENGT HJELMQVIST (översikter och meddelanden: politik).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år.

Prenumeration kan ske antingen genom bokhandel eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund», men kan fr. o. m. nästa år ej verkställas hos postverket.

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

Lund i december 1932.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

**Av Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen har utkommit:**

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. En kritisk studie över socialdemokratisk världsskådning. 1920. Pris kr. 4.—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skåne-marknaden. Studier i Lübecks pundtullsböcker och pundtullskvitton 1368—1369 och 1398—1400. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3.—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsätthet. En redogörelse för svensk praxis. 1925. Pris kr. 5.—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. Några nationalekonomiska synpunkter. 1925. Pris kr. 1.—
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i moderu parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. En studie i upplysningstidens tankeliv. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8.—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början och deras förberedelse i 1800-talets tidigare politiska tänkande. 1928. Pris kr. 12.—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10.—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utsköttet 1723—1756. En rättshistorisk undersökning. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningsskrisen. 1929. Pris kr. 10.—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3.— Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris. kr. 7.—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6.—
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom Axel Brusewitz. 1930. Pris kr. 12.—

# UTRIKESNÄMNDEN I RÄTT OCH PRAXIS

## DESS UPPGIFTER OCH BEFOGENHETER (RF § 54)

AV PROFESSOR AXEL BRUSEWITZ, UPPSALA

RF § 54 reglerar företrädesvis utrikesnämndens uppgifter och befogenheter, medan RO § 50 huvudsakligen lämnar föreskrifter om dess sammansättning och organisation. I det följande kommer nämndens ställning i rätt och praxis att behandlas endast för så vitt den är berörd i förstnämnda grundlagsbestämmelse.<sup>1</sup>

Nämndens allmänna uppgift bestämmes i § 54 så, att den har »att med konungen rådpläga om ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter». Därmed anges dels föremålet för dess verksamhet: utrikespolitiska ärenden, dels arten av denna verksamhet: rådpläging med konungen. Nämnden är sålunda en överläggande församling, och det kan tilläggas, en församling av uteslutande deliberativ karaktär. Den äger lika litet som sin föregångare, hemliga utskottet eller de särskilda deputerade, »makt att fatta beslut», som förbinda vare sig riksdagen eller regeringen. Att detta stadgande ej upprepats i nu gällande bestämmelser har sin grund däri, att det är obehövt. Nämnden har »att med konungen rådpläga», längre sträcker sig ej dess uppgift i förhållande till regeringen, och med riksdagen upprätthåller den ingen som helst förbindelse.

Denna dess rådplägende karaktär är till och med starkare accentuerad än vad fallet var med hemliga utskottet. Rörande dettas uppgifter stadgades uttryckligen, att det skulle »till konungen avgiva yttranden över de mål, konungen detsamma meddelar». Stadgandet kunde tolkas och tolkades i verkligheten ofta så, att utskottet ägde att till konungen avgiva kollektiva yttranden angående de

<sup>1</sup> För tolkningen av ifrågakvarande grundlagsbestämmelse äro motiven i 1919 års kommittéförslag en huvudkälla. Till någon del har jag därvid även haft ledning av memorialanteckningar, som jag i egenskap av kommitténs sekreterare förde över där förekommande diskussioner.

spörsmål, som förelagts det. Någon bestämmelse av detta slag finnes icke rörande nämnden, och grundlagen förutsätter över huvud icke från dennas sida några andra yttranden än dem, som kunna komma ifråga av dess ledamöter under rådplägingarna med konungen. Detta förhållande sammanhänger nära med det sätt, varpå nämndens verksamhet är organiserad, vilken fråga emellertid ligger utom ramen för denna framställning.

Vad området för nämndens verksamhet beträffar, fastställes detta, som nämnt, till »ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter». Därigenom är emellertid endast i allmänhet sagt, vad som skall räknas såsom nämndens arbetsfält. I fortsättningen preciseras dess arbetsuppgift närmare genom följande bestämmelse, som tillika avser att ange dess förhållande till regeringen: »Rådpläging med denna utrikesnämnd bör i alla utrikesärenden av större vikt äga rum före avgörandet». Det allmänna syftet med denna bestämmelse är fullt klart. Genom den plikt, som här stadgas för Kungl. Maj:t att under viss förutsättning kalla nämnden till rådpläging, tillförsäkras denna en stadigvarande rätt att bli hörd. Förutsättningen är, att ett utrikesärende av större vikt föreligger till avgörande, då rådpläging bör ske, innan avgörandet träffas av Kungl. Maj:t. Sedan detta skett, skall Kungl. Maj:ts beslut i ärendet delgivas nämndens ledamöter senast vid nästa sammanträde. För att göra nämnden skickad att på bästa sätt utöva sin rådplägende verksamhet stadgas, att »då ärende förekommer till behandling, skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas». De nu berörda föreskrifterna, vilka stå i ett nära inre samband med varandra, äro av grundläggande betydelse för nämndens konstitutionella ställning. För att befrämja dess information föreskrives vidare skyldighet för utrikesministern att årligen lämna den orienterande framställningar »av de allmänna utrikespolitiska förhållanden, som kunna för riket erhålla betydelse». Slutligen bestämmes arten och graden av den tystnadsplikt, som åligger nämndens ledamöter.

I anslutning till den summariska innehållsredogörelse, som nu lämnats för RF § 54, kan en närmare framställning av denna grundlagsbestämmelses innebörd, och tillämpning koncentreras kring följande fyra huvudpunkter:

- 1:o Det slag av utrikesärenden, som nämnden har att befatta sig med.
- 2:o Det upplysningsmaterial, som nämnden har rätt att erhålla för ärendenas bedömande.
- 3:o Tidpunkten för ärendenas framläggande i nämnden.
- 4:o Den tystnadsplikt, som nämndens ledamöter äga att iakttaga.

## I.

Då grundlagen stadgar, att rådplägning med nämnden bör äga rum »i alla utrikesärenden av större vikt», utgår den tydligen från en uppdelning av dessa ärenden i två huvudgrupper allt efter deras större eller mindre betydelse. Beträffande den förra gruppen ärenden — de som äro av större vikt — äger nämnden rätt att bli hörd, medan någon sådan rätt ifråga om den senare gruppen icke föreligger. Stadgandet är emellertid icke att fatta så, att det innebär ovillkorligt hinder för att även ett ärende av mindre vikt förelägges nämnden. Det riktar sig till regeringen såsom ledare av nämndens arbeten och vill framför allt ålägga denna en bestämd förpliktelse att framlägga de viktigare ärendena utan att därför uppställa något formligt förbud för den att framlägga de mindre viktiga. Å andra sidan bör ej förbises, att i själva begränsningen av regeringens skyldighet att samråda med nämnden ligger en tydlig anvisning om hur detta samråd lämpligen bör vara avvägt. Då grundlagen endast avser att garantera, att kontakt upprätthålles mellan regering och nämnd i de betydelsefulla spörsmålen, kan härur närmast utläsas den meningen, att en vidare utsträckning av denna kontakt icke är att ur statsintressets synpunkt anse som önskvärd. Att denna mening också stämmer med grundlagsstiftarens avsikt framgår till fullo av motiveringen för nämndens inrättande både på ett tidigare och senare stadium av dess tillkomsthistoria. Nämnden borde ej gripa in i detaljerna av utrikesförvaltningen, vartill den saknade alla förutsättningar.<sup>1</sup> Den borde självfallet ej befatta sig med »de mångfaldiga löpande ärenden, som alltid förekomma, men däremot alla frågor av större vikt».<sup>2</sup> För övrigt synes man knappast behöva utgå från att hos regeringen skall finnas någon egent-

<sup>1</sup> KU 1917, s. 15.

<sup>2</sup> 1919 års kommitté, s. 22.

lig benägenhet att över hövan utvidga nämndens ämnessfär, då en dylik utvidgning lätteligen skulle kunna menligt inverka på utrikesledningens enhetlighet och koncentration.

Så mycket angelägnare är, att de verkligt betydelsefulla frågorna ej undandöljas för nämnden. Det inskräpes också i § 54, att »alla» sådana frågor böra göras till föremål för rådplägning. Några förbehåll, som medge undantag från denna regel, göras icke, och det vore direkt stridande mot grundlagen, om regeringen på grund av ett ärendes ömtåliga beskaffenhet hemlighölle detta för nämnden. Den diplomatiska sekretessens vanliga krav äga härvidlag ingen giltighet, och det måste betraktas som en given förutsättning, att förhållandet mellan regering och nämnd präglas av den största öppenhet, om ej syftet med hela institutionen skall förfelas.<sup>1</sup>

En viss osäkerhet i tillämpningen av här ifrågavarande bestämmelse är emellertid ingalunda utesluten, såtillvida som olika meningar kunna göra sig gällande om ett utrikesärendes större eller mindre vikt. Det ankommer på Kungl. Maj:t att efter sitt omdöme i varje särskilt fall avgöra, huruvida en fråga är av den betydelse, att nämndens hörande påkallas, och tydligen är därvid ett icke så litet spelrum lämnat åt den subjektiva uppfattningen. Det låter tänka sig, att en ministär, som visar böjelse att isolera sig från riksdagen och i konsekvens härmed också söker undvika ett närmare samarbete med nämnden, självrådigt tillgriper en så snäv tolkning av vad som skall förstås med ärenden »av större vikt», att följden blir ett verkligt obefogat åsidosättande av nämnden. En dylik tillämpning synes dock mera teoretiskt än praktiskt tänkbar. I allmänhet torde man kunna räkna med att en regering i tveksamma fall snarare hänvänder sig till nämnden än underlåter att göra det. För övrigt gäller givetvis även här, att regeringen är underkastad vanligt konstitutionellt ansvar för sitt handlingsätt. Därtill kommer, att en speciell garanti mot godtycklig praxis föreligger i den rätt nämnden själv eller en minoritet inom den enligt RO § 50 äger att begära rådplägning i en fråga, där den anser sig ha blivit förbigången av regeringen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jfr *ibid.* samt kungl. prop. 1919, nr 346, s. 33. Malmgren, *Sveriges grundlagar* (2. uppl.), s. 51.

<sup>2</sup> Nämnas må, att denna initiativrätt för nämnden, som står i nära samband med dess befogenheter i övrigt, i ett av de tidigare utkasterna till grundlagsbe-

Även av ett annat skäl än det nu nämnda kan tvekan tänkas uppstå om de frågor, som höra under nämndens befattning. Grundlagen ger endast en graduell bestämning av dessa frågor — »utrikesärenden av större vikt» — men den säger intet om vad som skall förstås med sådana ärenden i materiell mening. Denna uraktlåtenhet är utan tvivel fullt aysiktlig, då det svårligen låter sig göra att genom uppräkningslimitativt fastslå nämndens verksamhetsområde utan att på samma gång äventyra dess uppgift att äga möjlighet att uttala sig i varje utrikespolitiskt spörsmål av betydelse.

Emellertid är innebörden av ordet »utrikesärende» ingalunda så klar, att alla tolkningssvårigheter äro uteslutna. Man kan fråga sig, om exempelvis spörsmål rörande utrikesdepartementets organisation och budget samt till- och avsättande av ämbetsmän, sorterande under departementet, äro att hänföra till utrikesärenden. I allmänna språkbruket torde dylika spörsmål icke sällan gå under detta namn. Men äro de också att räkna till utrikesärenden i den mening RF § 54 tar detta ord? Frågan bör i allmänhet besvaras nekande. En viss ledning har man härvid av de i § 54 likaledes använda ordalagen: »ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter». Härav framgår, att grundlagen med utrikesärenden närmast förstår ärenden, som ha avseende på Sveriges yttre politik eller vad man skulle kunna kalla utrikesärenden i egentlig bemärkelse, varför rena organisationsspörsmål eller andra frågor av inre departemental natur, även om de i och för sig äro av vikt, måste anses falla utanför nämndens befattning. Endast om en sådan fråga i något fall skulle få ingripande betydelse i en uppkommande utrikespolitisk situation, finns anledning att låta nämnden erhålla del därav.<sup>1</sup>

stämmelser inom 1919 års kommitté var upptagen i RF § 54 (Statsvet. Tidskr. 1932, s. 319). Stadgandet därom överfördes sedan till RO § 50, där det ju också har naturligt samband med föreskrifterna om kallelse till sammanträde.

<sup>1</sup> Upplysande för grundlagsstiftarens mening är följande undantagsbestämmelse, som var intagen i första utkastet till RF § 54: »Frågor om ämbetsmäns till- eller avsättande varde dock ej i något fall hänskjutna till nämnden» (Statsvet. Tidskr. 1932, s. 319). Då denna bestämmelse ströks, torde skälet varit det, att man utgick från den självfallna förutsättningen, att dylika frågor i regel icke hörde under nämndens befattning. Å andra sidan har man ej heller velat uppställa något absolut hinder för att någon gång ett spörsmål av ifrågavarande

Om ärenden, som i verkligheten pläga förekomma till behandling i nämnden, kan tillförlitlig upplysning givetvis endast vinnas genom att gå till praxis. Denna är visserligen mycket ofullständigt känd, men så mycket är därom bekant, att man med säkerhet kan urskilja två huvudgrupper av ärenden, vilka kunna betecknas såsom nämndens ordinarie arbetsuppgifter, nämligen dels överenskommelser med främmande makter, dels spörsmål vilka stå i samband med Sveriges medlemskap i nationernas förbund.

Vad den förstnämnda huvudgruppen av ärenden beträffar, ger grundlagen själv en viss antydning om att man här har att söka en del av de ämnen, som böra föreläggas nämnden. RF § 12, som stadgar vilka överenskommelser för sin giltighet kräva riksdagens bifall, anger två slag av sådana överenskommelser: dels sådana, vilka angå frågor, »som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med konungen avgöra», dels sådana, vilka, utan att angå berörda frågor, äro »av större vikt». Till det förra slaget av överenskommelser höra företrädesvis avtal i frågor, vilka beröra riksdagens finans- eller lagstiftningsmakt. Det senare slaget är till sin ämnessfär mera obestämt, men som exempel kunna nämnas skiljedomskonventioner, överenskommelser av folkrättslig natur och rent politiska traktater.<sup>1</sup>

Det förhåller sig naturligtvis icke så, att alla överenskommelser, ifråga om vilka riksdagens godkännande erfordras, äro att hänföra till det slags frågor, som nämnden äger befatta sig med. Därom finnes icke heller något stadgande i RF § 12, som endast i ett specialfall — varom mera nedan — uttryckligen föreskriver nämndens hörande. Men tämligen tydligt är, att vissa av de här ifrågasvarande kategorierna av överenskommelser äro att räkna som utrikesärenden av större vikt och följaktligen såsom tillhörande nämndens verksamhetsområde. Särskilt gäller detta kanske avtal

slag — t. ex. en i viss utrikespolitisk situation så viktig åtgärd som ett sändebuds återkallande — skulle kunna diskuteras i nämnden. — Att 1919 års kommitté tänkt sig, att vissa slag av anslagsfrågor understundom kunde upptagas till behandling i nämnden framgår av följande uttalande rörande de s. k. hemliga utgifterna: »De önskemål, som gjort sig gällande i fråga om en viss kontroll över s. k. hemliga utgifter, torde ock i samband med nämndens inrättande kunna vinna beaktande» (1919 års kommitté, s. 22).

<sup>1</sup> Jfr 1919 års kommitté, s. 27.



av ekonomisk natur. Sverige har under årtiondet 1921—30 slutit åtminstone ett tjugo-tal handelstraktater (tilläggsavtalen inberäknade) med olika främmande makter. Om en del av dessa är det offentligen känt — genom uttalanden eller antydningar i riksdagen — att de förelagts utrikesnämnden, såsom ryska handelsfördragen 1922<sup>1</sup> — som för övrigt avlogs av riksdagen — 1924<sup>2</sup> och 1928<sup>3</sup> samt tyska handelsfördragen 1926<sup>4</sup> och 1930.<sup>5</sup> Men det kan med ganska stor säkerhet antagas, att alla handelsfördrag i regel göras till föremål för behandling i nämnden. Beträffande de betydelsefullare och mera omstridda av dem, till vilka kunna räknas de nyss omnämnda, är behandlingen i samma mån mera ingående och kan taga flera sammanträden i anspråk, medan den i fråga om andra är mera summarisk.

Vid sidan av handelsavtalen böra nämnas internationella konventioner av ekonomisk art, avslutade av — förutom Sverige — ett flertal stater. Ofta äro dessa konventioner initierade av nationernas förbund eller konferenser, föranstaltade av förbundet, och röra frågor, som falla inom dettas verksamhet. Även sådana konventioner torde i allmänhet komma före i nämnden. Som exempel kunna från de sista åren nämnas vapenhandelskonventionen i Genève 1925,<sup>6</sup> tullfredskonventionen<sup>7</sup> och konventionen om finansiell hjälp, båda i Genève 1930, ävensom konventionen i Oslo 1930 om ekonomiskt närmande mellan de skandinaviska staterna samt Belgien och Nederländerna.

Det förtjänar anmärkas, att riksdagen vid godkännande av dessa konventioner i två fall uttryckligen framhöll angelägenheten av att utrikesnämnden hördes före Kungl. Maj:ts slutliga ratificering. Anledningen härtill är i viss mån att söka i det förhållandet, att ratificeringen av dylika internationella konventioner ofta är oviss och beroende av, att andra stater i tillräckligt antal komma att

<sup>1</sup> FK 1922: 41, s. 109.

<sup>2</sup> AK 1924: 31, ss. 32 f., 45.

<sup>3</sup> FK 1928: 15, s. 38.

<sup>4</sup> AK 1926: 48, ss. 6, 14.

<sup>5</sup> AK 1930: 8, s. 75.

<sup>6</sup> Att denna konvention varit före i utrikesnämnden framgår av ett yttrande av Trygger, FK 1930: 26, s. 97 ff.

<sup>7</sup> Ang. dennas behandling i utrikesnämnden förekomma flera uttalanden i riksdagen. FK 1930: 26, s. 90 ff.; AK: 28, s. 62 ff.

ratificera. I det ena av de två ifrågavarande fallen, som gällde vapenhandelskonventionen, hade Kungl. Maj:t själv framhållit som en förutsättning för dess ratificering för Sveriges del, att den jämväl trädde i tillämpning i ett visst antal andra vapenproducerande stater.<sup>1</sup> Till detta förbehåll beslöt riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet,<sup>2</sup> att foga det uttalandet, att nämnden, »därest nytillkomna omständigheter det påkalla», borde höras före ratificeringsfrågans avgörande.<sup>3</sup> I det andra fallet, nämligen beträffande konventionen om finansiell hjälp, hade Kungl. Maj:t intet förbehåll gjort, men även nu yttrade riksdagen en liknande önskan om nämndens hörande.<sup>4</sup> De båda uttalandena ha sitt intresse, då de visa, hurusom riksdagen, vilken ju icke äger någon grundlagsenlig bestämmanderätt över nämndens verksamhet, likväl anser sig i vissa fall kunna och böra fästa Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på nödvändigheten att upprätthålla förbindelser med denna riksdagens förtroendedelegation.

Om fördrag av ekonomiskt innehåll på grund av sin större betydelse sålunda i allmänhet pläga föreläggas utrikesnämnden, torde en motsatt praxis gälla beträffande fördrag i ämnen, som beröra lagstiftning. Ofta avse dessa fördrag genomförande av sociala lagstiftningsåtgärder på samhällslivets olika områden, såsom fallet är med internationella arbetsorganisationens talrika förslag till konventioner, vilka föreläggas riksdagen och där undergå förberedande behandling i andra lagutskottet. Deras karaktär av egentligt utrikesärende är föga utpräglad, och regel torde som sagt vara, att de icke komma före i nämnden.

Då RF § 12, förutom avtal av nu berörda slag (avhandlande ämnen av finansiell och legislativ natur), även omtalar överenskommelser »av större vikt», vilka enbart på denna grund skola framläggas för riksdagen, synes man utan vidare kunna utgå ifrån, att det här är fråga om utrikesärenden, som tillika måste anses

<sup>1</sup> Kungl. prop. 1930, n:r 111.

<sup>2</sup> KU:s utlåtanden 1930, n:r 17.

<sup>3</sup> »Riksdagen, som förutsätter att, därest nytillkomna omständigheter det påkalla, utrikesnämnden, på sätt i §§ 12 och 54 regeringsformen stadgas, erhåller tillfälle att yttra sig innan ratifikationsfrågan avgöres, har bifallit E. K. Maj:ts ifrågavarande proposition.» Riksd:s skr. 1930, n:r 79.

<sup>4</sup> Riksd:s skr. 1931, n:r 90.

falla under nämndens behörighet. Hur därmed förhåller sig i praxis är emellertid ej så lätt att fastställa. Det torde väl kunna antagas, att bland hithörande överenskommelser den mängd av skiljedomskonventioner Sverige avslutat under det senaste decenniet i en eller annan form meddelats nämnden och att likaså varit fallet med fördrag av folkrättslig natur, vare sig de i allmänhet avsett fredens stärkande, såsom Kelloggspakten 1928, eller åsyftat krigföringsmetodernas humanisering, såsom protokollet i Genève 1925 angående förbud mot giftgasers användning i krig.<sup>1</sup> Att nämnden även hörts beträffande traktater av mera politisk karaktär, såsom Ålandskonventionen 1921, ligger i sakens natur.

Den andra stora huvudgruppen av ärenden, som sysselsätter nämnden, utgöres som nämnt av frågor rörande nationernas förbunds verksamhet. Det har redan påpekats, att vissa av de internationella konventioner, till vilka Sverige anslutit sig, stå i nära samband med denna verksamhet. Men dessutom förekomma årligen en mängd ärenden, som intressera Sverige i egenskap av förbundsmedlem och som därför bringas inför nämnden. Som exempel på viktigare sådana ämnen bör i första rummet nämnas Ålandsfrågan, som nämnden tog i arv så att säga från hemliga utskottet och som under dess första verksamhetsår, tills frågan genom den nyss berörda konventionen löstes, helt visst upprepade gånger var föremål för dess behandling. Sveriges inval i förbundsrådet 1922 medförde under de närmast följande åren på samma gång en stegring av ansvaret och intresset för förbundsarbetet. Det är särskilt känt åtminstone om två betydelsefulla spörsmål, i vilka Sverige under denna tid var direkt intresserat, att de förelagts nämnden. Det ena gällde ett svenskt initiativ i rådet till inskridande från nationernas förbunds sida i Ruhrkonflikten 1923, vilket spörsmål även var föremål för en interpellation i andra kammaren.<sup>2</sup> Det andra spörsmålet, vilket på sin tid väckte stor offentlig uppmärksamhet och även gav anledning till debatter i riksdagen, gällde ut-

<sup>1</sup> Att giftgasprotokollet underställts nämnden framgår av ett yttrande av Trygger, AK 1930: 28, s. 69.

<sup>2</sup> Under interpellationsdebatten upplystes av Branting, att redogörelse i saken lämnats åt nämnden. AK 1923: 16, s. 5 f.

ökningen av förbundsrådets medlemsantal 1926.<sup>1</sup> Både den instruktion, som i denna fråga ursprungligen meddelades Sveriges representant i rådet samt övriga delegerade vid förbunds församlingens möte i mars nämnda år, och de nya direktiv, som under mötets gång begärdes och lämnades, behandlades i nämnden — vid det senare tillfället under flera sammanträden, vilka torde höra till de livligaste i nämndens historia.<sup>2</sup> Även åtskilliga andra mera speciella förbundsfrågor ha dryftats i nämnden under de senare åren, exempelvis nedrustningsfrågan i samband med meddelanden om nedrustningskommissionens fortgående arbeten.

Dessutom har nämnden också på ett mera regelmässigt sätt hållits underrättad om förbundets verksamhet. Det har varit vanligt, att nämnden varje år i slutet av augusti, alltså kort före förbunds församlingens ordinarie septembermöte, kallats till ett sammanträde, där den i samband med en orienterande framställning av vad som väntas förekomma vid förbundsmötet får del av instruktionerna för de svenska delegerade i Genève, en och annan gång möjligen även av de yttranden, som varit avsedda att hållas av dessa. Det har likaledes varit vanligt, att nämnden längre fram på hösten, sedan förbunds förhandlingarna i Genève avslutats, blivit kallad till ett sammanträde, varvid den erhållit redogörelse för ifrågavarande förhandlingar. Anordningen av dessa två nästan ständigt återkommande sammanträden under årets senare hälft har givit sig själv, och den torde i hög grad befördrat ändamålet att hålla nämnden å jour med det väsentliga av folkförbundets verksamhet.

Ovan ha berörts vissa huvudgrupper av ärenden, som i praxis förekommit till behandling i nämnden, i syfte att därigenom få fram en något så när konkret föreställning om dennas arbetsfält. Att även andra ämnen där varit före kan antagas, ehuru det är vänskligt att förebringa någon ytterligare bestämd exemplifiering. Huruvida alla »utrikesärenden av större vikt» verkligen gjorts till föremål för rådplägnings är svårt att avgöra. Säkert är i varje fall

<sup>1</sup> Se härom Wallengren, Nationernas förbunds råd. Frågan om dess sammansättning i förbundsdiskussionen 1926. Statsv. Tidskr. 1926, s. 239 ff.

<sup>2</sup> Vissa upplysningar om nämndens behandling av dessa spörsmål framkommo under riksdagsdebatterna. FK: 22, s. 3 (Undén), 24 (Trygger), 36 (Ekman), 43 (Hammar skjöld); AK: 22, s. 15 (Lindman).

icke, att så undantagslöst varit fallet. Från mycket auktoritativt håll upplystes vid ett tillfälle i riksdagen, att ett ärende, om vars »större vikt» ingen meningsskiljaktighet var rådande, icke alls eller åtminstone icke i dess färdiga skick skulle ha förelagts nämnden.<sup>1</sup> Å andra sidan vill det synas, som om stundom även minde viktiga ärenden förekommit vid dennas sammanträden, att döma av uttalanden i denna riktning av vissa nämndledamöter.<sup>2</sup>

Beträffande nämndens verksamhetsområde återstår att beröra tvenne specialuppgifter, som grundlagen uttryckligen tillagt den.

Den ena av dessa, som omtalas i RF § 12, har redan antytts. Det stadgas här rätt för Kungl. Maj:t att undantagsvis — då rikets intresse det kräver — på egen hand och alltså utan att riksdagens godkännande inhämtas avsluta »överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra». I sådant fall skall nämnden erhålla tillfälle att, på sätt i § 54 stadgas, »yttra sig, innan överenskommelsen ingås».

Det kan möjligen synas, som om detta stadgande vore överflödigt, då det väl får anses följa av § 54, att en överenskommelse av här ifrågavarande slag, som otvivelaktigt är att betrakta såsom ett utrikesärende »av större vikt», under alla förhållanden bör föreläggas nämnden. Grundlagsstiftaren har emellertid velat inskräpa den särskilda betydelsen av att regeringen iakttar sin plikt att höra nämnden i ett ärende, där riksdagen i utövningen av sin eljest grundlagsstadgade medbeslutanderätt sättes åsido.<sup>3</sup> Rådplägningen med nämnden avser i detta fall som annars först och främst det sakliga spørsmålet om den ifrågavarande överenskommelsens

<sup>1</sup> AK 1930: 28, s. 69 f. (Trygger). Det förbigångna ärendet var en konvention i Genève 1927 ang. upphävande av restriktioner för export och import. Av andra talare framhölls, att ärendet ej förbigåtts, eftersom kännedom därom meddelats nämnden på ett preliminärt stadium. Ibid., s. 90 (Ekman); FK 1930: 26, s. 108 (Löfgren).

<sup>2</sup> FK 1930: 26, s. 111 (Hellberg); AK 1930: 28, s. 88 (Lithander).

<sup>3</sup> Se 1919 års kommitté, s. 29. — Huruvida regeringens plikt att höra nämnden före avgörandet i detta fall är att fatta såsom ovillkorlig, vilket man skulle vara benägen antaga, beror på om vid utövningen av denna plikt bestämmelserna i § 54 — såsom § 12 synes förutsätta — alltigenom skola anses tillämpliga. Av betydelse i detta samband är särskilt den bestämmelse i § 54, som säger, att rådplägningen »bör» äga rum före avgörandet. Att ordet »bör» innesluter en möjlighet till undantag är uppenbart. Se härom vidare nedan s. 423.

värde och antaglighet, och det kan förutsättas, att nämndens yttrande, i den situation som föreligger, måste komma att få en alldeles särskild betydelse för det beslut, som det därpå tillhör regeringen att fatta. Men det ligger därjämte nära till hands, att nämnden även tillfrågas i det politiska spörsmålet, huruvida tillräcklig anledning förefinnes att förbigå riksdagen.<sup>1</sup> Grundlagen säger visserligen ingenting uttryckligt härom, men lägger å andra sidan icke heller något hinder i vägen för att detta spörsmål framställs.

Syftet med den specialuppgift, som RF § 12 tillägger nämnden, är sålunda att skapa trygghet för att den undantagsrätt, som samma grundlagsbestämmelse medger åt regeringen, icke missbrukas. Tydligt är i varje fall, att genom det sätt, varpå nämnden enligt denna bestämmelse skjutes fram som riksdagens företrädare, vikten av det råd särdeles starkt markeras, som den i här förutsatt fall har att giva regeringen. Det ligger i sakens natur, att denna endast sällan tagit undantagsrätten i bruk. Exempel på att så skett är Ålandskonventionens avslutande 1921 utan riksdagens hörande.

Den andra specialuppgift, som grundlagsenligt tillkommer nämnden, omnämnes i RF § 105, där det stadgas, att överlämnande till konstitutionsutskottet av sådant särskilt protokoll, som i RF § 9 sägs, efter utskottets äskande därom, icke må vägras, »utan att utrikesnämnden erhållit tillfälle att yttra sig i ämnet». Kungl. Maj:ts skyldighet att rådpläga med nämnden är i detta fall ovillkorlig, och rådplägningen gäller spörsmålet, huruvida protokollet skall utlämnas eller ej. Även här är det tydligen fråga om en garantibestämmelse, varigenom nämnden beredes möjlighet att bevaka riksdagens intressen, i detta fall rätten att utkräva statsrådsansvar.<sup>2</sup> Uppgiften är av synnerligen ansvarsfull och grannlaga natur. Det gäller för nämnden att se till icke blott att riksdagens rätt iakttages, utan även att rikets intresse icke äventyras genom protokollets utlämnande. Genom hela sin ställning får emellertid nämnden anses äga goda förutsättningar att fylla denna uppgift, även såtillvida som den självfallet bör ha haft tillfälle att tidigare ingående sätta sig in i det mål, varom protokollet handlar. Att dess ord i en angelägenhet som denna måste komma att i hög

<sup>1</sup> Rörande olika tänkbara anledningar härtill se 1919 års kommitté, s. 28.

<sup>2</sup> Jfr 1919 års kommitté, s. 32.

grad influera på utgången av den prövning i ärendet, som det ankommer på Kungl. Maj:t att företaga, är tämligen uppenbart. Någon praktisk tillämpning torde denna bestämmelse ännu icke erhållit.

## II.

Av nämndens rätt att bli hörd i alla viktigare utrikesärenden följer snart sagt som ett korollarium, att den bör erhålla alla under rättelser och upplysningar, som behövas, för att dess ledamöter skola kunna noggrant sätta sig in i de frågor, som föreläggas dem. Härei ligger den givna förutsättningen för att dessa, med stöd av en självständigt grundad uppfattning, skola förmå bedöma ärendena och sålunda bli verkligt skickade att framgångsrikt fylla sitt rådgivarvärv i förhållande till regeringen. Grundlagen sörjer också i detalj för, att nämnden icke skall sakna upplysningsmaterial genom att stadga, att den dels skall förse med information i de specialfrågor den behandlar, dels meddelas periodiskt återkommande redogörelser över det allmänna utrikespolitiska läget.

Vad först de senare beträffar, skall ministern för utrikes ärendena »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». Det åliggande, som här stadgas för utrikesministern, går alltså i främsta rummet ut på, att han årligen, »i början av varje riksdag», skall tillhandahålla nämnden en allmän utrikespolitisk redogörelse, vars avgivande är obligatoriskt. Sedermera äger han även fakultativt, »så ofta omständigheterna det föranleda», lämna sådana redogörelser. Den förstnämnda redogörelsen är utan all fråga den viktigaste, och några andra med den jämförliga bruka icke avgivas under året. Därmed är naturligtvis icke förnekadt, att nämnden även senare kan meddelas mera allmänt hållna översikter, men det torde då ske i samband med de olika ärenden, som förekomma till behandling, under det att den obligatoriska framställningen har en helt fristående karaktär.

Ändamålet med denna framställning är att bibringa nämndens ledamöter en allsidig orientering i de aktuella utrikespolitiska förhållandena, en propedeutisk utrikespolitisk bildning, skulle det

också kunna sägas, varigenom det blir lättare för dessa att tränga in i den svenska utrikespolitikens allmänna miljö och förutsättningar.<sup>1</sup> Därmed är också en grundval lagd för en mera sakkunnig behandling av de särskilda frågor, som tid efter annan föreläggas dem.

Av det anförda grundlagsstadgandets ordalydelse får man kanske närmast den uppfattningen, att här avses en inför nämnden muntligt meddelad framställning, som inom denna eventuellt bleve föremål för diskussion. Nödvändigt är emellertid icke, att en muntlig föredragning äger rum, vilket för övrigt på grund av ämnets vidlyftighet skulle förbjuda sig självt. I verkligheten förhåller det sig så, att den föreskrivna redogörelsen tryckes, för att därpå, vederbörligen hemligstämplad och undertecknad av utrikesministern, översändas till nämndens medlemmar för genomläsning och hemstudium. Vid sammanträdena torde den ej ge anledning till några överläggningar. Tilläggas kan, att meddelandet av redogörelsen, vilken plägar dateras den 15 jan., knappast kan sägas ske »i början» av riksdagen, såsom det heter i § 54, då praxis är, att den först i mitten av mars utdelas.

Innehållet i denna redogörelse, som är en rätt diger skrift, uppgående vanligen till över ett hundratal sidor i vanligt svenskt statstryck, utgöres i huvudsak av en översikt av viktigare problem och händelser på det utrikespolitiska området under det nästförflutna året. Den har alltså karaktären av en årsrapport, som för övrigt icke sällan sträcker sig även över det löpande årets första veckor. Uppställningen ansluter sig i stort sett till de olika staterna eller maktgrupperna i Europa och andra världsdelar, vilkas yttre och till en viss grad även inre politik mer eller mindre ingående skildras. Dessutom pläga sammanfattande framställningar förekomma rörande betydelsefulla världspolitiska spørsmål, såsom de internationella skuldproblemen, säkerhets- och nedrustningsproblemen, handelspolitiken m. m. Slutligen lämnas också en översikt av Sveriges utrikespolitik.

Som allmänt omdöme om dessa obligatoriska årsrapporter torde med allt fog kunna sägas, att de äro en nyttig undervisning, som förträffligt svarar mot ändamålet att underhålla nämndledamöter-

<sup>1</sup> Jfr 1919 års kommitté, s. 22.



nas utrikespolitiska bildning. På samma gång tjäna de i någon mån även ett annat ändamål, så tillvida som de ge utrikesministern anledning att regelmässigt avlämna ett slags redovisning för sitt fögderi. Den förpliktelse, som sålunda åvilar utrikesdepartementet, att årligen färdigställa resuméer över det viktigaste, som händer och sker på det utrikespolitiska området, bör tillika bidra att hos den ansvariga ledningen hålla blicken öppen för de stora sammanhangen i världspolitiken och Sveriges inställning däri. Det är bekant, att årsredogörelserna kräva ett drygt arbete, som visserligen underlättas genom beskickningarnas kvartalsrapporter men som därjämte fordrar sammanställande av åtskilligt annat material. Det torde dock löna mödan även ur rent departemental synpunkt genom att skänka utrikesdepartementets tjänstemän, hemma såväl som ute, utmärkta handböcker, ägnade att bättre än förut låta dem följa den utrikespolitiska utvecklingen.

Det är egentligen skada, kan det tyckas, att dessa nyttiga handböcker, vilka bilda en hemlig parallellserie till utrikesdepartementets förträffliga blå böcker om nationernas förbund, icke liksom dessa kunna göras tillgängliga för en större allmänhet, och man frågar sig, om innehållet verkligen är av så hemlig natur, att det ej låter sig göra. Frågan är så mycket mera motiverad, som en av utrikesnämndens medlemmar (Engberg) — med plats i denna under en lång följd av år — vid ett tillfälle i riksdagen uttalat den meningen, att så mycket väl kunde ske. Förslagsvis hemställde han också, att den för nämnden avsedda hemliga boken förvandlades till en blå bok, som gäves full offentlighet och delades ut till riksdagens ledamöter.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> AK 1929: 28, s. 70 f. Uttalandet har följande lydelse: »Jag har samvetsgrant läst boken år efter år, men jag försäkrar herrarna, att ännu har jag inte sett något, som icke med stor fördel skulle kunnat publiceras i Post- och Inrikes Tidningar. Boken är hemligstämplad, men det finnes intet hemligt i den, den utgör i regel en mycket välgjord och sorgfälligt redigerad sammanfattning av de utrikespolitiska händelser, varom pressen talat, och den har som sagt ingen hemlig karaktär, men hemligstämpeln skall den bära, och under sådana förhållanden måste den hanteras med en viss varsamhet av dem som få den, även om den icke innehåller några märkvärdigheter. — Jag skulle för min del vilja hemställa till begrundande, huruvida icke på den punkten den ändringen kunde vidtagas åtminstone, att åt vad som nu i form av denna s. k. hemliga bok delgives utrikesnämndens ledamöter, gäves full offentlighet och i form av en blå bok delades ut till kammarens ledamöter. Vi finge då en förträfflig handbok,

Uttalandet har sitt stora intresse, och otvivelaktigt förhåller det sig även så, att det allra mesta av det rent faktiska innehåll, som meddelas i boken, utan större olägenhet kunde offentliggöras. Icke desto mindre känner man en viss tveksamhet om den föreslagna åtgärdens tillrädlighet. Det kommer vid en publicering icke blott an på själva fakta, utan mycket beror också på hur dessa fakta uppläggas, vilka omdömen som fällas om dem och hela den åskådning, som bär upp framställningen. Det är möjligt, för att inte säga högst sannolikt, att boken i dessa avseenden skulle komma att ändra karaktär icke så litet, om utarbetandet skulle ske med tanke på, att den skulle nå offentligheten — i så fall även en utländsk publik. Det troliga är, att den skulle uppvisa större förbehållsamhet i omdömen och större försiktighet i uttryckssätt, möjligen även större njuget i meddelandet av faktiska uppgifter än vad nu är fallet. Resultatet skulle antagligen bli en mera officiellt hållen publikation, ad usum delphini — i detta fall den stora allmänheten — och om den likväl skulle innebära en vinst för denna, skulle den måhända i samma mån betyda en förlust för den församling, utrikesnämnden, för vars vägledning den ursprungligen var avsedd. Som synes, äro de svårigheter, vilka äro förbundna med ett offentliggörande, icke så lättöverkomliga.<sup>1</sup>

Förutom allmän utrikespolitisk orientering skall, som nämnt, speciell information meddelas nämnden i de olika spörsmål, som föreläggas den. »Då ärende förekommer till behandling», heter det, »skola alla tillgängliga handlingar och upplysningar meddelas».

Med handlingar åsyftas här diplomatiska aktstycken av olika slag, utkast till överenskommelser etc., över huvud allt dokumentariskt material, som förefinnes och för spörsmålets klagörande kan anses vara av betydelse. Med upplysningar åter avses närmast sådana framställningar, som det finns anledning för regeringen, eventuellt med hjälp av tillkallade sakkunniga, att lämna en översikt av de utrikespolitiska händelser, som ägt rum under året. Den skulle vara särskilt värdefull såsom en handbok för tidningarnas utrikesavdelningar, vilka då aldrig behöfve löpa risk att hitta något, som de icke hade rätt att publicera; det gäller bara att taga bort hemligstämpeln och göra bokens innehåll tillgängligt för alla.» — I samma riktning går ett senare yttrande av Engberg. AK 1932: 48, s. 7.

<sup>1</sup> Möjligen skulle dock årsredogörelsen, fortfarande hemligstämplad, kunna utdelas till riksdagens medlemmar, ehuru det är fara värt, att den även med en på så sätt relativt begränsad offentlighet skulle komma att förlora i inre värde.

rörande muntligt förda konversationer och underhandlingar eller omständigheter i övrigt, som kunna bidra till sakens belysande.

Att märka är grundlagsbudets kategoriska form: *Alla tillgängliga handlingar och upplysningar skola meddelas*. Det är alltså grundlagsenligt uteslutet för regeringen att av diskretionshänsyn eller andra orsaker undandraga nämnden uppgifter, som ha samband med där behandlade ärenden och för dessas bedömande äro erforderliga. Något godtyckligt urval vid upplysningarnas meddelande, som under hemliga utskottets tid var vanligt, får icke äga rum, utan allt material skall läggas fram.

I kravet på upplysningsmaterialets fullständighet får man dock ej inlägga den meningen, att uppfyllandet av detta krav i regel måste komma att fördröja ärendenas framläggande för nämnden. Någon sådan mening kan i varje fall icke utläsas ur grundlagsbudet, som endast vill säga, att allt material, som finnes *tillgängligt* vid det tillfälle, då ett ärende upptages till behandling, skall delgivas nämnden. Frågan om grundlagens verkliga innebörd på denna punkt, som eget nog på sina håll missförstått,<sup>1</sup> har givetvis betydelse för uppfattningen om rätta tidpunkten för ärendenas framläggande och skall därför i samband med detta spörsmål närmare belysas.

Då nämnden reservationslöst garanteras tillgång till allt erforderligt studiematerial, skulle man vara böjd att härav dra den slutsatsen, att den också givits möjlighet att fullt sätta sig in i de frågor, i vilka dess råd begäres. Utan vidare är emellertid ej klart, att detta grundlagens syfte alltid uppnås. I verkligheten beror det nämligen på, om den också får tillräcklig studietid till sitt förfogande. Tämmligen uppenbart är, att nämndens medlemmar, därest de kallas till sammanträde utan att på förhand ha erhållit någon kännedom om de ärenden, som skola upptagas till behandling, knappast kunna vara beredda att genast, efter det muntliga redogörelser lämnats och aktstycken meddelats, taga ställning i de ofta invecklade spörsmål, som föreläggas dem. Det krävs en viss beredsetid för att penetrera dessa, om ledamöterna skola kunna pretera egna ståndpunkter.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se Reuterskiöld, Sveriges grundlagar, s. 73.

<sup>2</sup> Jfr Brusewitz, Riksdagens ställning till utrikespolitiken. Preliminär utredning angående vissa grundlagsändringar. Statsv. Tidskr. 1928, s. 58 f.

Att praxis i nu berörda avseende lämnat en del övrigt att önska, åtminstone under de första åren av nämndens tillvaro, synes framgå av en del uttalanden och reformförslag i ämnet vid 1924 års riksdag. Anmärkningarna gingo i det hela just ut på vad nyss antytts, nämligen att nämndledamöterna haft svårighet att tillbörligen tränga in i det ofta vidlyftiga material, som först under sammanträdenas lopp förelagts dem, varför värdet av deras vanligen omedelbart påkallade råd väsentligen förringats.<sup>1</sup> Ofta har hänt, att kallelserna till sammanträde kommit mycket plötsligt, och ej ens korta föredragningslistor synas i förväg ha blivit utsända. Följden hade blivit, att nämndens medlemmar icke sällan kommit tillsammans utan att på förhand äga någon aning om de överläggningsämnen, som skulle behandlas.<sup>2</sup> För att råda hot på dessa brister framställdes yrkanden, att kallelser skulle utfärdas i god tid, åtföljda av föredragningslistor samt, om möjligt, även sakliga redogörelser över förekommande ärenden.<sup>3</sup>

Det berättigade i dessa yrkanden kan ej förnekas. Visserligen kunna situationer uppstå, då nämnden hastigt måste sammankallas och tiden följaktligen ej medger att giva ledamöterna några förberedande informationer, och de måste då undvaras. Det kan också tänkas, att det ärende, för vars skull nämnden inkallas, är av så ömtålig natur, att dylika informationer böra sparas till själva

<sup>1</sup> Se motion n:r 223 i FK av Adelsvärd (ledamot av nämnden sedan 1922). Det heter här bl. a.: »Det kan icke undvikas, att vid viktiga frågors behandling ett så vidlyftigt material föreligger, att detsamma icke kan under loppet av ett sammanträde tillgodogöras av en medlem i den utsträckning, att han kan bilda sig ett självständigt omdöme i saken, varför följaktligen värdet av hans deltagande i nämndens arbete i dessa fall blir mer eller mindre illusoriskt.» — I FK (33, s. 46) kritiserade Olof Olsson (ledamot av nämnden 1921 och 1924) dittillsvarande praxis och yttrade: »Ty att som utskottets (bör vara nämndens) medlemmar kallas upp en vacker dag, få åhöra vissa föredragningar och sedan bli tvungna att avge sina råd omedelbart, det förutsätter, synes det mig, en mycket säker intuition på det utrikespolitiska området. Och då en sådan intuition är en rätt sällsynt fågel — i varje fall i vårt land — så är det, som jag sade, uppenbart, att någonting brister här och att en ändring bör ske.»

<sup>2</sup> I AK (3, s. 14) yttrade Viktor Larsson (ledamot av nämnden 1921 och 1924): »Det har ofta nog hänt — jag vet inte om det varit i särskilt brådskande fall — att kallelse kommit dagen innan sammanträdet skulle hållas, och att nämndens ledamöter icke, förrän de kommit till sammanträdet, fått en aning om vad som vid detta skulle behandlas.»

<sup>3</sup> I Adelsvärds ovan n. 1 anf. motion.

sammanträdet. Men i normala fall, då tid finnes till förfogande, borde intet hinder möta att tillgodose alla rimliga krav på förhandsmeddelanden. Yrkandena härom vunno också beaktande vid 1924 års riksdag, ehuru man var tveksam rörande lämpligheten att för ändamålet införa särskilda föreskrifter i grundlagen.<sup>1</sup>

Det torde kunna sägas, att regeringen efter denna tid — helt visst med anledning av den i ämnet förda diskussionen — i praxis tillmötesgått de framställda önskemålen beträffande kallelser och föredragningslistor.<sup>2</sup> Ovanligt är ej heller, att under senare år sammanfattande promemorior över föredragningsämnena i förväg kringlästs till nämndens medlemmar.

### III.

Jämte skyldighet för regeringen att rådplåga med utrikesnämnden och att därvid vederbörligen informera den, inskräper RF § 54 ytterligare som en förpliktelse för regeringen att företaga rådplågingen »före avgörandet» av de till behandling förekommande ärendena. Ehuru denna förpliktelse kan synas ganska självfallen, är bestämmelsen härom att räkna som en kärnpunkt i nämndens rättsliga ställning. Den har tillkommit som värn mot tidigare missbruk, varav man haft erfarenhet under hemliga utskottets tid, och den vill skapa säkerhet för att nämndens befattning med utrikesfrågorna kan bli av verklig betydelse för dess lösning.

Fasthåller man vid, att detta otvivelaktigt är grundlagens mening, borde en tolkning av de här ifrågavarande ordalagen: »före avgörandet», och en därpå byggd riktig tillämpning knappast erbjuda några svårigheter. Olika åsikter ha emellertid gjort sig gällande på denna punkt, och vid ett tillfälle (1930), då konstitutionsutskottet gjort anmälan mot utrikesministern för uraktlåtenhet att i tid höra nämnden, gav frågan upphov till ingående diskussioner i riksdagen. Tillfället är det enda, då det konstitutionella ansvarighets-

<sup>1</sup> Se KU:s utlåtanden 1924, n:r 22.

<sup>2</sup> Att så varit fallet framgår av följande ord i Kungl. Maj:ts prop. n:r 115 vid 1928 års riksdag: »Ej heller innefatta gällande bestämmelser hinder för vidtagande av åtgärder, som äro ägnade att på lämpligt sätt förbereda nämndens sammankomster. Det kan tilläggas, att åtgärder i detta syfte, t. ex. genom utsändande i god tid av kallelser och föredragningslistor, under senare år så långt som möjligt blivit vidtagna.»

institutet kommit till användning ifråga om förhållandet mellan regering och nämnd, och i detta avseende framkommo under 1930 års dechargedebatt åtskilliga upplysningar av intresse.

Att meningsskiljaktigheter uppstått rörande rätta tidpunkten för ärendenas framläggande inför nämnden har sin grund däri, att det »avgörande», varom § 54 talar, uppfattas på olika sätt. Man kan tala om både ett formellt och ett reellt avgörande. Det formella avgörandet föreligger i och med att konseljbeslutet fattas i ärendet. Att nämnden under alla förhållanden dessförinnan måste ha hörts är uppenbart. I en del fall, såsom beträffande överenskommelser med främmande makter, kunna flera formella avgöranden sägas förekomma: först Kungl. Maj:ts beslut om överenskommelsens undertecknande av de för ändamålet utsedda fullmäktige (det preliminära avslutandet), därpå beslut av riksdagen, där sådant erfordras, och slutligen överenskommelsens ratificering. I dessa fall måste med »avgörandet» tydligen avses överenskommelsens preliminära avslutande, ej ratificeringen, vilket givetvis icke hindrar, att även före denna akt inhämtandet av nämndens råd kan bli nödvändigt.<sup>1</sup> Det reella avgörandet äger rum, då regeringen faktiskt tar ställning i en uppkommande utrikespolitisk fråga, och detta ställningstagande inträffar ofta, kanske i regel, en längre eller kortare tid, innan det formella regeringsbeslutet fattas.

Det är vanligt, att exempelvis ett avtal med främmande makt eller ett flertal makter kräver långa, icke sällan svåra och komplicerade förhandlingar. Under loppet av dessa förhandlingar, ja, till en viss grad redan innan de börja, måste regeringen bestämma sig för vissa linjer, den måste kanske i viktiga punkter gå med på eftergifter för att nå fram till ett resultat, och den binder sig sålunda i verkligheten, icke sällan genom en serie undan för undan träffade avgöranden, vid en viss ståndpunkt, innan förhandlingarna äro fullt slutförda. Det kan också vara fråga om en viktig utrikespolitisk åtgärd, som från regeringens sida kräver vissa förberedande mått och steg och varunder den på ett relativt tidigt stadium av frågans behandling i sak beslutar sig eller kanhända tvingas besluta sig för ett visst uppträdande. Härom är i och för sig ingenting

<sup>1</sup> I vissa fall har riksdagen till och med gjort förbehåll om nämndens hörande före ratificeringen. Se ovan s. 399 f.

att säga. Men skulle regeringen i nu berörda fall vänta med att först efter det reella avgörandet, d. v. s. sedan förhandlingarna slutförts eller alla viktiga förberedande mått och steg tagits, framlägga ärendet för nämnden, är det ganska tydligt, att denna endast skulle äga högst ringa möjlighet att genom sina råd inverka på ärendets utgång. Nämnden bleve ställd inför ett fullbordat faktum, och något verkligt samråd med regeringen, då denna redan bundit sig, kunde svårligen komma ifråga.

Det är just ett förfaringsätt av detta slag, som grundlagsstiftarna velat förekomma genom stadgandet, att rådplägnings bör ske »före avgörandet», och det lider intet tvivel, att de i detta stadgande inlagt den meningen, att rådplägningen skulle äga rum före det reella avgörandet. Denna mening framgår klart redan av konstitutionsutskottets utlåtande 1917, som talar om »ett samråd, innan avgörandena träffas, alltså på ett stadium, då ett dylikt samråd kan hava någon inverkan på regeringens egna viktiga mått och steg».<sup>1</sup> Och samma uppfattning om samrådets innebörd går igen i 1919 års kommittébetänkande, där det framhålles som en följd »av nämndens uppgift, att regeringen bör vara förpliktad, att bereda den tillfälle att följa handläggningen» av alla viktigare utrikesangelägenheter,<sup>2</sup> ävensom i den kungl. propositionen i ämnet s. å.<sup>3</sup>

Det kan tilläggas, att inom 1919 års kommitté diskuterades en formulering av det här ifrågavarande stadgandet, som avsåg att förtydliga dess mening. Den gick ut därpå, att nämndens ledamöter skulle erhålla tillfälle att »yttra sig så tidigt, att deras yttrande kan öva inflytande på ärendets avgörande».<sup>4</sup> Möjligen var det till skada, att denna formulering övergavs. Men den ansågs obehövlig och fick vika för den nuvarande kortare avfattningen, som i sak ansågs uttrycka detsamma och vars mening därför icke borde kunna missförstås. Även om det förhåller sig så, att regeringen rent juridiskt sett icke är skyldig att iakttaga någon annan terminus ante quem för ärendenas framläggande än det formella avgörandet i statsråd, så utesluter ju detta förhållande ingalunda,

<sup>1</sup> Se Statsvet. Tidskr. 1932, s. 308.

<sup>2</sup> 1919 års kommitté, s. 22.

<sup>3</sup> K. prop. 1919, n:r 346, s. 32 f.

<sup>4</sup> Se Statsvet. Tidskr. 1932, s. 319, n:r 1.

att en förnuftig praxis tillämpas, som låter nämnden komma till tals tidigare på ett sådant stadium av ärendenas handläggning, att dess råd ännu kan öva verkligt inflytande på regeringens hållning. En sådan praxis är så mycket mer önskvärd, som nämndens hörande i annat fall icke skulle bli stort mer än en tämligen meningslös formalitet.

Frågan om rätta tidpunkten för nämndens hörande har sitt intresse icke minst av det skälet, att regeringen i berörda avseende otvivelaktigt gjort sig skyldig till vissa försummelse. Vi skola strax återkomma till det ovan antydda, genom konstitutionsutskottets ingripande kända fallet 1930. Emellertid har inom litteraturen den åsikten gjorts gällande, att förhållandet mellan regering och nämnd rent grundlagsenligt ordnats så, att den senare hart när oundvikligt måste komma i ett slags efterhand och i regel nöja sig med att endast få del av fullbordade fakta. Denna åsikt, som spelat en viss roll även i den parlamentariska diskussionen, har framställts av Reuterskiöld i hans kända grundlagskommentar. Dess ohållbarhet har i förbigående redan påpekats<sup>1</sup> men torde här böra något närmare uppvisas.

I nämnda kommentar framhålles, att de formellt starka garantier nämnden erhållit för en effektiv kontroll över regeringens utrikespolitik, i verkligheten äro betydelselösa, »i det att alltid fullständig beredning erfordras av ärendena, innan de föredragas i nämnden, men en sådan är i regel ej möjlig utan vissa förhandlingar med främmande makt eller andra åtgärder, som mer eller mindre ställer nämnden inför fullbordade fakta, ehuru det formella avgörandet, som skall ske i statsrådet, ej i nämnden, återstår». Resultatet är, att nämnden — och genom den på samma gång riksdagen — blir bunden, och att den endast undantagsvis kan komma åt att utöva ett ledande inflytande på regeringens politik.

I den mån denna kommentar, som för övrigt lider av en viss oklarhet, gör anspråk på att ge en grundlagstolkning — och det är endast ur den synpunkten, som den här intresserar oss — måste den betecknas som nästan alltigenom missvisande. Meningen synes vara den, att regeringens skyldighet att åstadkomma »fullständig beredning» av ärendena skulle göra det omöjligt att inkalla

<sup>1</sup> Se ovan, s. 409.



nämnden till rådplägnings i så god tid, att den kunde erhålla tillfälle att influera på dess avgörande. Beredningen skulle nämligen i regel förutsätta förhandlingar eller andra åtgärder av den art, att nämnden, då den äntligen finge sammanträda, vore ställd inför ett *fait accompli*. Det egendomliga skulle alltså ha inträffat med § 54, att samma grundlagsstiftare, som strävat att bereda nämnden alla erforderliga informationer för dess arbete, därigenom skulle ha hindrat förverkligandet av en annan, för dem minst lika viktig strävan, nämligen att tillförsäkra detta arbete någon reell betydelse. De hade visserligen lyckats få det så ställt, att nämnden vid sin sammankomst hade en förträfflig och innehållsrik samling med akter och annat material till sitt förfogande, men denna välförsedda kunskapskälla hade då inte längre något praktiskt, utan på sin höjd endast teoretiskt intresse, eftersom nämndens råd inte mer kunde väntas få någon verkan. Grundlagsstiftarna skulle alltså, med andra ord, på ett högst fatalt sätt ha slagit sig själva på fingrarna, och syftet med den institution de upprättat vore i verkligheten så gott som förfelat.

Några på grundlagen stödda bevis för dessa slutsatser ha icke presterats och torde icke heller kunna presteras. Ser man på ordalagen i § 54, så talas här ingenstädes om någon »fullständig beredning» i den Reuterskiöldska kommentärens mening, vilken i sitt antagande om nödvändigheten av förutgående förhandlingar eller andra åtgärder för beredningens åstadkommande synes bygga på en i detta sammanhang alldeles missvisande analogi med den beredning, som skall tillkomma ett regeringsärende, innan det föredrages i konselj. Vad § 54 föreskriver är icke, att ett utrikesärende skall ha varit föremål för en förberedande behandling, som sträcker sig över alla de stadier ett sådant ärende har att genomgå, innan det är fullt färdigt för avgörande, utan endast att regeringen, *då* ett ärende förelägges nämnden, det må vara på ett tidigare eller senare stadium av dess behandling, skall meddela alla de handlingar och upplysningar, som i detta ögonblick finnas att *tillgå*. Grundlagen vill alltså blott se till, att nämnden icke undanhålles något av det upplysningsmaterial, som föreligger vid den tidpunkt, då den sammankallas, men den tvingar på intet sätt regeringen att för insamlande eller kompletterande av sådant material uppskjuta

tidpunkten för sammankallandet, därest nämndens hörande annars av omständigheterna vore påkallat.

Så mycket mindre kan grundlagen anses förutsätta förhandlingars inledande och slutförande eller åtgärders vidtagande, innan rådpläging med nämnden äger rum, som rådplägningen mycket väl kan tänkas böra avse just frågan, *hurvida* förhandlingar skola igångsättas eller en viss åtgärd vidtagas. Det kan också, för den händelse förhandlingar redan inletts, vara fråga om i vilken riktning dessa fortsättningsvis böra föras eller om de till äventyrs böra avbrytas. Anledning till att nämnden sammankallas kan i själva verket uppstå på vilket stadium som helst av ett utrikesärendes behandling, och intet hindrar, att så sker — om det behövs — till och med upprepade gånger före avgörandet. Långt ifrån att hålla nämnden utanför den preliminära behandlingen, insätter § 54 dess hörande som ett led i själva beredningen. Endast därigenom får dess verksamhet någon mening och betydelse.

Bestämmelserna i § 54 äro sålunda icke, som i Reuterskiölds kommentar göres gällande, ägnade att illudera syftet med utrikesnämndens inrättande. Enligt en riktig tolkning av dessa bestämmelser är regeringen visserligen grundlagsenligt endast skyldig att *senast* före ärendenas formella avgörande i statsråd rådpläga med nämnden — detta är så att säga regeringens minimiskyldighet — men den är på intet sätt förhindrad att anordna rådpläging tidigare, då ett reellt avgörande förestår. Regeringen har därför full frihet att organisera samarbetet med nämnden så, att detta blir av verklig betydelse för de beslut, som det i sista hand tillkommer regeringen själv att fatta. Det må också betonas, att ett dylikt samarbete, som svarar mot nämndens ändamål, praktiskt sett i regel mycket väl torde kunna komma till stånd. Någon gång kan visserligen hända, att det icke är möjligt att inkalla nämnden i god tid eller ens före ett ärendes formella avgörande, men det är då fråga om rena undantagsfall, beroende på att ärendet är så brådskande, att det kräver ögonblickligt regeringsbeslut. Det förutses också, som vi skola se, uttryckligen i § 54, att dylika undantagsfall kunna inträffa.

Att regeringen emellertid i praxis icke alltid på bästa sätt tillvaratagit möjligheterna att hålla kontakt med nämnden framgår,

som redan antytts, av den anmärkning, som konstitutionsutskottet framställde mot utrikesminister Trygger vid 1930 års riksdag.<sup>1</sup> Anmärkningen gick ut därpå, att nämnden icke hållits tillbörligt underrättad om tillkomsten av den s. k. tullfredskonventionen i Genève den 24 mars detta år. Den hade sålunda icke blivit hörd angående instruktionen för de svenska ombud, som skulle delta i förhandlingarna om denna konvention, ehuru ett preliminärt konventionsutkast förelåg. Ej heller hade den tillkallats under dessa förhandlingars lopp för att höras »i de skilda, synnerligen viktiga spörsmål, som framträtt i samband med ärendets behandling» och som föranlett en betydelsefull notväxling mellan regeringen och de svenska ombuden samt meddelande av nya instruktioner för de senare. Först sedan förhandlingarna slutförts »och i själva verket den svenska regeringen bundit sig vid en viss ståndpunkt» hade nämnden tillkallats (4 april) — tre dagar innan regeringen fattade beslut om konventionens undertecknande. Konstitutionsutskottet fann detta förfaringssätt synnerligen anmärkningsvärt och framhöll, »att vid den tidpunkt, då nämnden verkligen hörts, dess hörande var av jämförelsevis ringa betydelse».<sup>2</sup>

Det nu relaterade fallet förtjänar uppmärksamhet redan av det skälet, att det är det enda, rörande vilket man äger säker kunskap om hur samarbetet mellan regering och nämnd i verkligheten gestaltat sig vid behandlingen av ett utrikesärende. Det torde kunna karakteriseras som ett ganska gott skolexempel på hur ett dylikt samarbete icke bör vara ordnat. Regeringens undanskjutande av nämnden blev föremål för skarp kritik redan vid dennas eget sammanträde den 4 april,<sup>3</sup> och kritiken fortsatte sedan under dechargedebatten i riksdagen, varvid för övrigt en del interiörer från nämndförhandlingarna blottades på ett mera oförbehållsamt sätt än vad dittills varit vanligt. De vidlyftiga kammardiskussio-

<sup>1</sup> KU:s mem. 1930, n:r 26, s. 20 ff.

<sup>2</sup> Utskottet tillade: »För att överläggningarna inom nämnden för ärendets behandling skulle vara av det värde, som vid nämndens inrättande avsetts, borde givetvis nämnden ha hörts, innan de grundläggande besluten rörande Sveriges ställningstagande på tullfredskonferensen i Genève fattats.»

<sup>3</sup> Av Engberg meddelades, »att herr utrikesministern klämde ordentligt mellan sköldarna vid utrikesnämndens senaste sammanträde för att han icke hade sammankallat nämnden». AK 1930: 28, s. 74.

nerna,<sup>1</sup> som här icke närmare kunna följas, fingo givetvis sin prägel av motsatsen mellan den sittande konservativa regeringen och oppositionspartierna, särskilt av meningsskiljaktigheterna mellan den förra och vänstern på det tullpolitiska området, men de erbjuda även ur principiell synpunkt åtskilligt av intresse till belysning av frågan om förhållandet mellan regering och nämnd.

Då utrikesministern i sitt försvar gent emot konstitutionsutskottet stödde sig på Reuterskiölds kommentar, kom den grundlagstolkning, som här göres gällande, att i viss mån stå i brännpunkten av diskussionen. Det förhållandet, att kommentarens författare, tillika konstitutionsutskottets ordförande, i detta ärende hörde till utrikesministerns motståndare och sålunda av denne blev angripen med vapen, som han själv smitt, gav debatten en rätt säregen, nästan pikant prägel. Reuterskiöld förklarade emellertid, att här vore fråga om ett undantag från den i kommentaren angivna huvudregeln. Varför just behandlingen av tullfredskonventionen vore att betrakta som ett undantagsfall motiverades dock ej. Det vill tvärtom synas, som om det varit ett ganska typiskt fall, visserligen icke ägnat att bestyrka kommentarens riktighet, utan fastmera att illustrera dess oriktighet, när den nu för en gångs skull blev ordentligt konfronterad med verkligheten.

I utrikesministerns svarsyttrande är det särskilt två punkter, som tilldraga sig uppmärksamhet. För det första bestred han, att något grundlagsbrott från hans sida förelegat, eftersom nämnden i alla fall kallats till rådplägning, innan konungen fattat beslut i ärendet. För det andra framhöll han, att det varken förelåg någon grundlagsenlig skyldighet för regeringen eller annars i allmänhet kunde anses motiverat att höra nämnden, medan beredningen av ett ärende pågick och innan denna beredning utmynnat i ett slutligt förslag. För denna uppfattning åberopade han grundlagens egna ord, därvid stödjande sig på den nämnda kommentaren. »Härmed vill jag naturligtvis ej bestrida», tillade han, »att utrikesnämnden kan inkallas även tidigare, än när detta enligt grundlagen förklarats senast böra ske. Men det jag bestämt påstår och vidhåller är, att grundlagen betraktar detta som medgivna undantagsfall men däremot icke såsom en stadgad förpliktelse.»

<sup>1</sup> FK 1930: 26, s. 90 ff.; AK 1930: 28, s. 62 ff.

Och han lät förstå, att han som ledamot av 1919 års kommitté och i nämnden alltsedan dess tillkomst borde ha något vitsord i denna fråga. I anslutning till de förda konventionsförhandlingarna men tydligen som en generell regel betonade han vidare med styrka den stora olägenheten, för att inte säga orimligheten av att nämnden tillkallades på ett förberedande förhandlingsstadium. »Om så skedde», förklarade han, »skulle nämnden i själva verket böra hållas samlad under hela den tid, som åtminstone det sista stadiet av förhandlingarna erfordrar. Detta skulle emellertid innebära, att utrikesnämnden inginge som en integrerande del i själva den löpande utrikesförvaltningen.»

Den uppfattning, som sålunda förfäktas i utrikesministerns uttalande, kan med fog betecknas som synnerligen anmärkningsvärd, och detta så mycket mer som den kommer från en av nämndens egna upphovsmän. Vore den riktig och förhölle det sig alltså på det sättet, att den måste betraktas som norm för ordnandet av samarbetet mellan regering och nämnd, är det ganska tydligt, att den senare, såsom Reuterskiöld betonat, i det stora hela skulle nedsjunka till att spela en rent passiv roll vid regeringens sida. För en sådan konsekvens framhålles det, skulle grundlagens egna ord tala. Utrikesministern drog visserligen icke själv ut denna konsekvens av sitt resonemang, men den synes ofrånkomlig, om resonemanget annars är att anse som hållbart. Att så icke är förhållandet framgår redan av vad som sagts i det föregående. Den fylligare motivering utrikesministern givit sin och på samma gång Reuterskiölds ståndpunkt kräver dock, både på grund av ämnets vikt och talarens auktoritet, sin särskilda granskning.

Det skall då först konstateras, att något grundlagsbrott kan regeringen ej beskyllas för, enär nämnden — lät vara i elvte timmen — hördes före det formella slutavgörandet, d. v. s. konseljbeslutet om konventionens undertecknande. Så långt har utrikesministern otvivelaktigt rätt i sin framställning.<sup>1</sup> Men då han tillika hävdade

<sup>1</sup> Detta erkändes även av politiska motståndare. Se anf. av Per Albin Hansson. AK 1930: 28, s. 82. Av vissa talare gjordes den meningen gällande, att instruktionens utfärdande för de svenska ombuden var ett avgörande för sig, som varit föremål för konseljbeslut och som därför grundlagsenligt borde föranlett nämndens höfande. Det synes dock tvivelaktigt, om ett sådant krav, i varje fall generellt, kan uppställas. Se anf. av Reuterskiöld och Vennierström. FK 1930: 26, ss. 100 och 104.

riktigheten av att nämnden sammankallades först i elvte timmen, sedan förhandlingarna slutförts och konventionsförslaget förelåg som ett fullbordat faktum, då han framhöll detta snart sagt som en nödvändighet och betonade, att grundlagen rent av betraktade en sådan praxis som den ordinära, då kan hans uppfattning icke längre upprätthållas. Ty även om det är sant, som redan framhållits, att av grundlagen kan utläsas en viss minimiskyldighet, genom vars uppfyllande regeringen juridiskt kan försvara sitt handlingssätt, så följer icke härav, att grundlagen betraktar just minimiskyldighetens fullgörande som det enda tillåtna och vad därutöver är såsom av ondo eller som på sin höjd undantagsvis medgivna överloppsgärningar. En sådan slutsats är på intet sätt logiskt motiverad. Snarare är det så, att grundlagen icke blott tillåter utan som allmän regel utgår från, att regeringen gör vida mer än det minsta som fordras, för så vitt man nämligen får förutsätta, att den överhuvud har en förnuftig mening och avser, att nämnden skall äga verkligt existensberättigande. Utgår man från denna förutsättning, ligger det i sakens natur, att regeringen gör vad den kan för att i god tid — innan ett reellt avgörande ännu blivit träffat — höra nämnden. Detta är som sagt den naturliga och närmast liggande slutsatsen, som ger sig själv, då det gäller att fastställa vad som är grundlagens betraktelsesätt med stöd av de olika bestämmelserna i § 54, sedda i ett sammanhang. Endast om i dessa något speciellt hinder reses mot att nämnden tillkallas på ett tidigare stadium av ärendenas behandling — vilket såsom stridande mot deras allmänna syftning i och för sig vore förvånande — har man skäl att acceptera åsikten att den bör kallas först i sista stund, då allt är klappat och klart.

Att något sådant hinder icke föreligger i den för regeringen grundlagsstadgade plikten att meddela upplysningsmaterial, har förut påvisats. Av det föregående framgår också, att icke heller av grundlagsstiftarens mening något stöd kan hämtas för den av utrikesministern hävdade uppfattningen. Vad särskilt beträffar hans åberopade ledamotskap av 1919 års kommitté och den antydan om en traderad säkrare insikt, som härav skulle följa, må det vara tillåtet att ställa vitsord mot vitsord. Av allt vad jag som sekreterare i denna kommitté kan erinra mig från dess förhandlingar står

det mig fullt klart, att det just var ett av huvudföremålen för dess strävanden att laga det så, att nämnden komme till tals i god tid vid frågornas reella avgörande och icke först i sista stunden för att tjäna som ett slags inregistreringsapparat för redan faktiskt fattade beslut. Det vore ju också, såsom redan anmärkts, högst egendomligt, om den lämnat ifrån sig ett så dåligt arbete, att den därmed motverkat sina egna strävanden.

Då utrikesministern slutligen drog fram de praktiska svårigheter, som skulle stå i vägen för ett samråd med nämnden på ärendenas förberedande stadium, kan man icke värja sig för intrycket, att det låg en uppenbar överdrift i det sätt, varpå dessa svårigheter beskrevs. Det är dock ingalunda nödvändigt att hålla nämnden ständigt samlad eller, som en talare drastiskt uttryckte saken, att låta den »få sovrum på slottet eller åtminstone få tälta på borggården»,<sup>1</sup> för att i en uppkommande situation ge den kunskap om någon viktig vändning i pågående förhandlingar eller en betydelsefull åtgärd, som måste vidtagas. Sådant kan allt efter ärendets beskaffenhet ske på ett eller ett par sammanträden för att bereda den tillfälle att yttra sig om de mått och steg, regeringen finner erforderliga, utan att den därför behöver ingå som integrerande del i utrikesförvaltningen. Veterligen har saken tidigare med fördel kunnat arrangeras utan alltför stor omgång i fall, då nämndens samråd tagits i anspråk under förhandlingsstadiet.

I kamrarna reagerade som nämnt oppositionen med stort eftertryck mot utrikesministerns ståndpunkt, och i allmänhet tog man från dennas sida sikte på det väsentliga i hela stridsfrågan, nämligen att grundlagen icke alls lägger några hinder i vägen för tillämpandet av en förnuftig och ändamålsenlig praxis, varigenom nämnden tillförsäkras ett reellt inflytande på ärendenas avgörande.<sup>2</sup> Det var också för att betona vikten och önskvärdheten av att en sådan praxis för framtiden bleve iakttagen, som andra kammaren efter rösträkning med 104 röster mot 90 beslöt att lägga anmärkningspunkten med gillande till handlingarna. Beslutet saknar icke sin betydelse, då det ger ett mycket bestämt uttryck åt den me-

<sup>1</sup> Lithander. FK 1930: 28, s. 88.

<sup>2</sup> Se t. ex. anf. av Vennerström, Möller och Hellberg (FK: 26, ss. 104 f., 109 ff.) samt Engberg, Per Albin Hansson och C. G. Ekman (AK: 28, ss. 70 ff., 80 ff., 88 ff., 98 f.).

ningen, att effektiviteten av nämndens kontroll icke får försvagas genom godkännandet av sådana maximer för dess verksamhet, vilka äro ägnade att göra samrådet med regeringen till en tom formalitet.

Det har synts mig nödvändigt att — även med risk för upprepning — med en viss utförlighet belysa frågan om tidpunkten för nämndens tillkallande, då rätt stor oklarhet varit rådande i denna fråga, både om vad grundlagen stadgar och tillåter och vad en sund praxis fordrar. Det bör kanske till undvikande av allt missförstånd tilläggas, att min mening naturligtvis icke varit att plädера för den ståndpunkten, att nämnden ständigt skall tillkallas under ärendenas förberedande behandling, vilket ingalunda alltid kan anses sakligt behövt, endast att så regelmässigt bör ske i fall, då det krävs, för att nämnden skall få vara med vid det reella avgörandet.<sup>1</sup> Av allt att döma har denna regel icke tillämpats i den utsträckning, som önskligt varit, vilket gäller icke blott det här nyss avhandlade fallet utan även tidigare praxis, och utrikesministern kunde därför av en del precedensfall hämta ett visst försvar för sitt handlingsätt.

Huruvida praxis efter 1930 undergått någon ändring i strängare riktning undandrar sig allt bedömande. Huru den därför varit beskaffad i de enskilda fallen är givetvis också omöjligt att med säkerhet avgöra. Kända exempel finnas dock på att nämnden blivit tillkallad på ett förberedande stadium av ärendenas avgörande. Sålunda torde den beretts tillfälle att ganska väl följa förhandlingarna både ifråga om de ryska och tyska handelsavtalen. Bekant är också, att den upprepade gånger hördes rörande rådsfrågan i Genève 1926. Någon gång torde den till och med ha rådfrågats,

<sup>1</sup> Under andrakammardebatten gavs av C. G. Ekman en ganska god formulering av hur praxis ifråga om nämndens hörande bör vara ordnad. Det skedde i samband med besvarandet av en av Björck i Kristianstad framställd fråga, »huruvida icke den ordalydelse, som 54 § RF har, även kan syfta på det slutliga avgörandet». Svaret lød: »Jo, visst kan det det, i vissa fall, där icke det faktiska ståndpunkttagandet sker tidigare än i sammanhang med det slutliga avgörandet, och särskilt där det är fråga om smärre saker. Men i sådana fall, där det faktiska avgörandet sker på ett tidigare stadium, där bör, menar jag, nämndens hörande hänföra sig till det sakliga positionstagande, som är normerande för beslutet.» AK 1930: 28, s. 99 f.



om avtalsförhandlingar med en främmande makt över huvud borde inledas eller om ett traktatlöst tillstånd vore att föredraga.

Tydligt är, att mycket beror på regeringens initiativ och goda vilja, om ett ändamålsenligt samarbete med nämnden skall komma till stånd. Stundom kan, som redan förut anmärkts, situationen vara sådan, att regeringen även med bästa vilja i världen icke hinner med att anordna ett sammanträffande med nämnden, innan den måste fatta sitt beslut. I en sådan situation äger den också grundlagsenlig rätt att på egen hand helt avgöra ett ärende. Då § 54 stadgar, att rådspäning med nämnden *bör* (icke »skall») äga rum före avgörandet, öppnar den nämligen genom denna formulering en möjlighet för regeringen att, om så skulle befinnas nödvändigt, underlåta att höra nämnden. Förutsättningen är dock, att ett verkligt tvångsläge uppstår, och regeringen har ej rätt att godtyckligt eller av diskretionshänsyn undandraga nämnden ett ärende. Ett sådant förfarande motsäges redan av ordet »bör», som innebär en bestämd plikt att tillkalla nämnden, för så vitt regeringen icke är direkt hindrad att göra det. Det enda tvångsläge, som egentligen kan tänkas uppstå, är, att ärendet av en eller annan anledning är så brådskande, att tiden icke medger nämndens sammankallande. Uppenbart är emellertid, att med nutida kommunikationsmöjligheter något sådant endast ytterst undantagsvis behöver inträffa — det skulle då t. ex. möjligen vara i en plötsligt uppkommen utrikespolitisk kris, då riksdagen ej vore samlad och alla nämndens ledamöter följaktligen ej kunde väntas befinna sig i huvudstaden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Belysande för hur 1919 års kommitté uppfattade det här ifrågasvarande grundlagsbudet är följande. I ett förberedande utkast till grundlagsstadganden (tr. i Statsvet. Tidskr. 1932, s. 319 f.) hade man ursprungligen utgått från den kategoriska avfattningen »skall»: »Nämnden skall erhålla tillfälle att — — — yttra sig innan avgörande äger rum.» Då man förutsåg, att denna bestämmelse i ett tvångsläge kanske icke obrottsligen kunde upprätthållas, infogades i RO § 50 följande stadgande: »Till nämndens sammanträden skola alla dess ledamöter kallas. Skulle i något särskilt fall ärende, som bör av nämnden behandlas, tarva så hastigt avgörande, att alla ej kunna komma tillstädes, må sammanträde hållas med dem, vilkas inkallande medhinner.» Denna nödföreskrift, som skulle betytt, att i det förutsedda fallet företrädesvis nämndens stockholmsledamöter skulle hinna komma tillstädes, befanns emellertid olämplig, varför den ströks, och i stället bestämde man sig för att utbyta ordet »skall» mot »bör». — Rörande innehörden av den nuvarande bestämmelsen yttrar kommittén i sitt

Det bör till slut omnämnas, att nämnden även skall erhålla meddelande om det definitiva, av Kungl. Maj:t träffade avgörandet av de frågor, i vilka den blivit åtspord. »De beslut», heter det, »konungen fattar i ärenden, som varit föremål för rådplågning med nämnden, varde delgivna dess ledamöter senast vid nästa sammanträde».

Någon större betydelse har icke detta stadgande, som närmast innefattar ett slags redovisningsplikt för regeringen, varigenom nämnden skulle få kännedom om utgången av de ärenden, som där behandlats. Det kan för övrigt ifrågasättas i vad mån stadgandet erhållit någon praktisk tillämpning. En nämndledamot har en gång förklarat, att så aldrig skett och att hela bestämmelsen vore en död bokstav.<sup>1</sup> Möjligen ligger det någon överdrift i detta påstående, men om redovisning lämnats, så kan det antagas, att det skett ganska sporadiskt och utan att tilldraga sig någon uppmärksamhet.

Det förtjänar observeras, att enligt ordalydelsen i nyss anförda bestämmelse beslutet i de för nämnden förelagda ärendena förutsättes ligga hos konungen. Ehuru denna förutsättning, såsom grundläggande för nämndens hela ställning, även på annat sätt framgår av § 54, är det värt att lägga märke till, att den uti här ifrågavarande bestämmelse även uttryckligen fastslagits.

#### IV.

I det föregående har uppmärksamheten huvudsakligen varit fäst på förhållandet mellan regering och nämnd, och helt naturligt, då nämnden genom hela sin uppgift är inställd på att uteslutande fungera som regeringens rådgivare. Med riksdagen har den ju inga officiella förbindelser, och från yttervärlden är den över

betänkande (s. 22), att grundsatsen om nämndens rätt att yttra sig före avgörandet »synes kunna erhålla så gott som undantagslös tillämpning; dock torde ett stadgande i ämnet ej böra erhålla en så kategorisk avfattning, att det förbiser en, låt vara avlägsen möjlighet av ett tvångsläge, som nödvändiggör ögonblickligt beslut».

<sup>1</sup> »Jag kan icke erinra mig, att det någon gång inträffat, att grundlagens bestämmelse i den punkten uppfyllts, och jag kan tillägga: Ingen har heller påkallat, att den bestämmelsen skulle uppfyllas. Redan där ha vi alltså en död bokstav i det grundlagstadgande, som vi den gången skapade» (Engberg). AK 1929: 28, s. 68.

huvud tämligen avstängd genom den hemlighetsfullhet, som omger dess arbete. De regler, som bestämma sättet för hemlighetens bevarande, äro givetvis avgörande för nämndens ställning utåt.

Att en viss sekretess krävdes till skydd för nämndens verksamhet, därom var man vid dess inrättande principiellt ense. Men man utgick tillika från den förutsättningen, att sekretessen icke finge bliva absolut, så att nämnden försattes i en skadlig politisk isolering. Erfarenheterna från hemliga utskottet hade ådagalagt olämpligheten av en sådan isolering, och under detta utskotts sista tid hade en och annan gång anmaningar öppet riktats till regeringen att något lätta på sekretessen<sup>1</sup> ehuru, så vitt man vet, utan egentlig påföljd. För 1919 års kommitté var införandet av friare bestämmelser på denna punkt så gott som ett direktiv,<sup>2</sup> och tanken vann inom kommittén livlig anslutning, icke minst av de ledamöter av den, vilka tillika sutto i hemliga utskottet.

Mot en tystnadsplikt under alla förhållanden anför kommittén åtskilliga vägande skäl.<sup>3</sup> Sålunda vore en dylik ovillkorlig tystnadsplikt ägnad att på ett otillbörligt sätt binda nämndmedlemmarnas handlingsfrihet, så att dessa i riksdagen eller eljes hindrades från att utöva kritik av regeringens åtgöranden även i sådana fall, där sekretess ej vore påkallad av något verkligt statsintresse. Mellan nämndens ledamöter och regeringen uppstode därigenom ett ojämnt spel, då väl den senare, men icke de förra, hade kvar sin frihet att handla och tala. Detta vore politiskt så mycket betänkligare, som det kunde förmodas, att flere av partiernas främsta män skulle komma att tillhöra nämnden. Även ur andra synpunkter vore det påkallat, att dennas medlemmar ägde rätt att samråda med utomstående om vad som förekommit vid nämndens sammanträden, då så utan olägenhet kunde ske. Därigenom förebyggdes nämndens isolering, och dess medlemmar erhöles önskvärd möjlighet att bringa framförallt sina riksdagskolleger utanför nämnden insikt i de utrikespolitiska förhållandena. Med allt detta förbisåg kommittén givetvis icke, att i vissa fall en ovillkorlig tystnadsplikt måste åligga nämndens medlemmar, vilken det borde ankomma på regeringen att påbjuda, när så erfordrades.

<sup>1</sup> Se anf. av Edén under remissdebatten 1917. AK: 6, s. 15.

<sup>2</sup> Se Statsvet. Tidskr. detta år, s. 298.

<sup>3</sup> 1919 års kommitté, s. 23.

Dessa av 1919 års kommitté med en viss styrka framförda synpunkter förtjäna beaktande, icke minst när det gäller att bedöma den tillämpning sekretessklausulen i § 54 erhållit.<sup>1</sup> Vid dennas utformning voro två utvägar tänkbara. Antingen kunde man föreskriva generell tystnadsplikt för nämndens ledamöter, från vilken plikt dessa i särskilda fall, där så ansåges möjligt och lämpligt, medgäves befrielse. Eller också kunde man utgå från att nämndledamöterna icke i allmänhet skulle vara bundna av en absolut tystnadsplikt, men att sådan kunde påbjudas, då speciella skäl därtill förelåge. Båda dessa utvägar diskuterades inom kommittén, vilken stannade vid den sistnämnda såsom den mest ändamålsenliga.

I enlighet härmed stadgas som grundregel i § 54, att »nämndens ledamöter böra visa största varsamhet i avseende å meddelanden till andra om vad vid nämndens sammanträden förekommit». Detta grundstadgande kompletteras så med en bestämmelse, enligt vilken ledamöterna äro förbundna till ovillkorlig tystnadsplikt i fall, då konungen eller den som i hans frånvaro leder förhandlingarna, prövar sådan vara av nöden. Försäkran om tystnadspliktens iakttagande skall av ledamot avgivas första gången han deltagit i sammanträde med nämnden.

Det framgår av dessa föreskrifter, att nämndledamöterna i allmänhet äga rätt att meddela sig med utomstående rörande de ärenden, som behandlas i nämnden. De äro emellertid skyldiga att därvid visa »största varsamhet», och onekligen är grundlagen så avfattad, att den starkt skjuter fram denna varsamhetsplikt, vilken icke med orätt karakteriserats som en »tystlåtenhetsplikt».<sup>2</sup> Den stryker därigenom under önskvärdheten av att nödig försiktighet iakttagas vid meddelanden till andra i de frågor, det här gäller. Å andra sidan lämnar den frihet åt nämndens medlemmar att själva avgöra vad och hur mycket de vilja omtala samt vem de önska meddela sig med. Detta blir en sak, som i varje särskilt fall helt ankommer på deras eget omdöme att bestämma.

Vid sidan härav är konungens rätt att påbjuda ovillkorlig tystnad tydligen tänkt såsom en undantagsrätt, vilken bör tagas i

<sup>1</sup> Jfr Brusewitz, Grundlagarna och den utrikespolitiska sekretessen, Forum 1923, s. 338 ff.

<sup>2</sup> Reuterskiöld, a. a., s. 73.

anspråk endast i fall, då sådant prövas »vara av nöden». Då denna prövning emellertid helt tillhör konungen eller den, som i hans ställe leder nämndens förhandlingar, blir tystnadspliktens omfattning självfallet beroende av regeringens åsikt om hur långt sekretess och diskretionshänsyn i varje särskilt fall böra drivas. Att denna dess åsikt allt efter omständigheterna kan vara rätt växlande är uppenbart, och någon garanti mot överdriven sekretess finnes egentligen icke. Rörande sättet för tystnadspliktens påbjudande innehåller grundlagen ingen närmare föreskrift, varför det i förekommande fall är möjligt att antingen utsträcka den till ett utrikesärende i dess helhet eller, därest så icke skulle anses erforderligt, till endast den del därav, som befinner sig i särskilt behov av sekretess.

Vad beträffar tystnadspliktens iakttagande stadgas, att endast en försäkran därom skall avgivas, och någon ed förutsättes alltså icke. Redan under hemliga utskottets senare tid var den mera högtidliga formen av edsavläggelse avskaffad och ersatt med ett tystnadslofte, vilken praxis överflyttats till nämnden. Den av konungen avfordrade och till honom muntligt givna försäkran torde innefatta ett löfte på heder och samvete av nämndens ledamöter att iakttaga såväl den allmänna varsamhetsplikten som den i särskilda fall förekommande absoluta tystnadsplikten.

Hur ha nu de här ifrågavarande sekretessbestämmelserna kommit att verka i praxis? Frågan kan av lättförklarliga skäl icke i detalj besvaras. Men om den allmänna riktning praxis tagit behöver man ej sväva i ovisshet.

Av en mångfald vittnesmål, avgivna vid olika tillfällen av nämndens egna ledamöter, framgår, att sekretessen kring dennas förhandlingar blivit onödigt stor. Detta är så mycket mera anmärkningsvärt, som åtskilliga av de meddelanden, som lämnas nämnden, icke äro av den natur, att de kräva ett strängt hemlighållande.<sup>1</sup> Orsaken till tystlåtenheten är icke heller att söka däri, att regeringen alltför flitigt begagnat sin rätt att påbjuda ovillkorlig tystnad.

<sup>1</sup> Jfr följande yttrande av Möller (FK 1924: 33, s. 48): »Jag tror icke, att jag begär någon överdrift, om jag påstår, att åtminstone 80 % av de meddelanden, som lämnas utrikesnämnden under sammanträdena, ha vi reda på genom tidningarna eller att i varje fall 80 % av dessa meddelanden utan vidare skulle kunna utlämnas till referat i tidningarna.»

Att så icke varit förhållandet har även offentligen omvittnats.<sup>1</sup> I verkligheten har den absoluta tystnadsplikten under årtiondet 1921—30 endast tagits i bruk i sju fall, varav sex hänföra sig till de fyra första åren. Det kan därför icke sägas, att regeringen lägger någon otillbörlig hämsko på nämndledamöternas yttrandefrihet. I stället beror deras överdrivna tystlåtenhet på det sätt, varpå varsamhetsplikten av dem själva tillämpas. En god inblick i hur denna plikt allmänt uppfattas ger följande uttalande av Adelsvärd 1924: »Ingen ledamot vill utsätta sig för klander för indiskretion; man har olika uppfattning om vad som behöver förtigas eller ej, och för att vara på den säkra sidan tiger man! Nämndens ledamöter ha iakttagit alltför stor förtegenhet med saker, som varit av vikt, men som de dock ingalunda behövt hålla hemliga för riksdagens övriga medlemmar utan tvärtom bort diskutera tillsammans med dem. Det hade visserligen varit värre, om praxis gått i motsatt riktning, men förhållandet är likväl otillfredsställande och bör ändras.»<sup>2</sup> I samma anda gå en del andra både samtidiga och senare uttalanden från nämndens egna ledamöter.<sup>3</sup> Den allmänna diskretionsplikt, som åvilar dessa, synes genom missriktad tillämpning tenderat att övergå till en frivilligt ålagd, så gott som ovillkorlig tystnadsplikt.

Praxis har sålunda av allt att döma i mycket blivit en helt annan än grundlagsstiftarna tänkt och väntat sig. Visserligen är hemligheten kring nämnden icke fullt så ogenomtränglig, som den en gång var eller ansågs vara kring hemliga utskottet. Det har icke heller alldeles saknats avslöjanden i riksdagen, stundom till och med rätt långt gående, av vad som avhandlats i nämnden. Och man har knappast det intrycket att dennas medlemmar känt sig

<sup>1</sup> Jfr uttalanden av Engberg, AK 1929: 28, s. 68 samt 1932: 48, s. 7.

<sup>2</sup> Mot. i FK 1924, n:r 223, s. 7.

<sup>3</sup> Jfr yttranden av Viktor Larsson, AK 1924: 30, s. 13, och Engberg, AK 1929: 28, s. 68 f. samt 1932: 48, s. 7. På sist anf. ställe heter det: »Diskretionsplikten var — — — icke avsedd att innebära att man icke skulle kunna både för sina riksdagskamrater och för politiskt intresserade meningsfränder i övrigt meddela och resonera om vad som förekommit vid nämndens sammanträden. Vad har resultatet blivit? Ja, jag vill icke slå mig för mitt bröst. Jag känner själv precis, att det härvidlag inträder ett psykologiskt hämningsmoment. Man känner sig vara inne i en krets av vad jag kallar mandariner. Det blir ett frimureri. Man är tystlåten, återhållsam i dessa frågor, ehuru man borde, för att nämnden skulle motsvara sin uppgift, flitigt meddela vad som förevarit.»

alltför hämmade, när det gällt att i den parlamentariska debatten uttala en mening i frågor, som de tidigare varit med om att dryfta i nämnden. Men otvivelaktigt ha de i umgänget med riksdagskamrater och andra personer utanför sin egen krets iakttagit en i onödan alltför långt driven förtegenhet.

Det syfte 1919 års kommitté genom sekretessens lättande kanske framför allt velat befrämja var, såsom av dess egna motiv framgår, förmedlandet genom förtroendemännen i nämnden av en viss kunskap i de utrikespolitiska frågorna till riksdagens övriga ledamöter, varigenom en väg skulle öppnas till upprätthållande av ett slags inofficiella förbindelser mellan riksdag och nämnd. Detta syfte torde icke eller i varje fall endast i högst ringa mån ha blivit förverkligat. Det är exempelvis knappast troligt, att det förekommit — vilket annars borde legat nära till hands — att ledamöter i nämnden på partisammanträden i riksdagen lämnat sina partikamrater sådana utrikespolitiska upplysningar av intresse, som de av sin ställning varit oförhindrade att lämna. Klagomål över sekretess och frimureri skulle då icke så allmänt framförts, som nu varit fallet.

Resultatet har blivit, att nämnden isolerats på ett sätt, som från början var allt annat än avsett. Hur denna av dess egna ledamöter erkända och på samma gång livligt beklagade isolering egentligen kunnat uppstå må här lämnas därhän. Förklaringen synes vara att söka i politiskt psykologiska faktorer av rätt egendomligt komplicerad art. Att felet emellertid icke ligger hos grundlagen förtjänar betonas. Den dörr denna öppnat har mot dess mening slagits igen. För att åter öppna den äro icke grundlagsändringar, som vid olika tillfällen föreslagits, nödvändiga. Men väl behövs en ganska grundlig ändring av de vanor och föreställningssätt, som inrotat sig i nämnden. Funnes utöver beklagandena verkligt intresse för en sådan ändring hos denna själv och riksdagen i övrigt, borde den ej vara alldeles omöjlig att åstadkomma.

# KRIGSDOMSTOL OCH GRUNDLAG

AV DOCENTEN HALVAR G. F. SUNDBERG, STOCKHOLM

Regeringsformen § 20 hade ursprungligen följande lydelse:  
*»Uti fredstider skola de mål, som från krigsdomstolarne dragas under Konungens prövning, uti högsta domstolen företagas och avgöras. Tvenne militäre ledamöter av statsrådet, vilka Konungen härtill utser och förordnar, böra sådana mål i högsta domstolen övervara och däröver rösta, dock må domarens antal icke överstiga åtta.*

*Under krig förhålles härmed efter krigsartiklarne.»*

Vid 1815 års riksdag undergick stadgandet den ändring, att orden »tvenne militäre ledamöter av statsrådet, vilka Konungen härtill utser och förordnar, böra sådana mål ...» utbyttes mot »*tvenne militärpersoner av högre grad, dem Konungen härtill utser och förordnar, böra med domare jäv och ansvar, och utan särskilt arvode, sådana mål ...*». Anledningen till denna ändring var tvåfaldig: dels den praktiska, att uppehåll kunde orsakas i högsta domstolens göromål i händelse av de militära statsrådets förfall, dels en teoretisk, »med hänseende till de uti statsrådet förekommande egentliga regeringsärendernas skiljaktighet från sådana, vilka höra till domaremaktens befattning».<sup>1</sup>

De krigsartiklar, som vid grundlagens tillkomst gällde, hade utfärdats den 31 mars 1798. Artiklarna innehöllo vissa bestämmelser rörande behandlingen av krigsrättsmålen i högsta instans under krigstid. Bestämmelserna voro emellertid ofullständiga och otydliga, varför Kungl. Maj:t redan vid det nya statskicketets första riksdag, efter högsta domstolens och statsrådets hörande, under åberopande av regeringsformen § 87 i proposition till ständerna hänsköt den förklaring av krigsartiklarna, att alla de militära förbrytelser,

<sup>1</sup> Naumanns grundlagsedition, sid. 333.



som under krig förövades och från krigsdomstolarna drogos under Konungens prövning, skulle av Kungl. Maj:t eller dess högste befälhavare, enligt den instruktion, Konungen därom meddelade, prövas och avgöras, utan tillämpning av vad för krigsrättsmålens handläggning i fredstid jämlikt regeringsformen funnes stadgat. Propositionen blev av ständerna bifallen.<sup>1</sup>

I enlighet härmed föreskrevs sedermera i kungl. cirkulär den 26 november 1812, § 13 mom. 1, att, då armén vore sammandragen, ärendena från de krigsdomstolar, som enligt detta cirkulär skulle inrättas vid varje division och äga lika anseende med överdomstol, skulle genom hemställning i de fall, då krigsöverdomstol enligt krigsartiklarna sådant borde iakttaga, eller genom besvär eller nådeansökning dragas under Konungens eller högste befälhavarens prövning. Beträffande flottan stadgades genom annat kungl. cirkulär av samma dag, § 13, att med rättegångsordningen om skeppsbord skulle förhållas på sätt i krigsartiklarna vore stadgat, så framt ej Kungl. Maj:t därom vid särskilda tillfällen annorlunda förordnade. Under 1813 och 1814 års krig uppdrogs ock, liksom tidigare skett, Konungens doms- och benådningssrätt i krigsrättsmål åt vederbörande högste befälhavare.<sup>2</sup>

Genom 1868 års krigslagar upphävdes 1798 års krigsartiklar och 1812 års cirkulär. Vilka regler, som därefter skulle gälla angående handläggningen av krigsrättsmålen i krigstid, var föremål för olika meningar. I samband med en år 1901 av riksdagen gjord framställning om revision av krigslagstiftningen, hemställde sedermera riksdagen, att det skulle tagas under omprövning, bland annat, huruvida icke bestämmelser borde meddelas angående behandlingen av militära mål i högsta instans under krigstid; då grundlagen icke innehölle något annat stadgande rörande ifrågavarande måls behandling i krigstid än det, som meddelades i 20 § regeringsformen, eller att under krig härmed förhölls efter krigsartiklarna, syntes, framhöll riksdagen, numera härutinnan i lagstiftningen förefinnas

<sup>1</sup> Ad. prot. aug. 709, 1232, sept. 798. — Anledningen till att ständernas beslut på angivet sätt av Kungl. Maj:t begärdes, och detta under åberopande av RF § 87, är oklar, då krigsartiklarna tillhörde Kungl. Maj:ts lagstiftningsområde, såsom även framgår därav, att de såväl senare ändrades som ock slutligen upphävdes utan riksdagens medverkan. Se nedan.

<sup>2</sup> Kungl. prop. 134/1914 B.

en lucka, som borde utfyllas, eller i varje fall en otydlighet, som borde avhjälpas.<sup>1</sup>

Sedan frågan behandlats av den år 1901 för revision av krigslagstiftningen tillsatta kommittén, hemställde Kungl. Maj:t vid 1914 års senare riksdag — »för att undanröja denna oklarhet samt otvetydigt fastslå, att för behandlingen av krigsrättsmål i högsta instans enahanda regler skola gälla under krigstid som i fred» — att i § 20 dels andra stycket, dels ock orden »uti fredstider» skulle utgå, i samband varmed i texten måste av språkhänsyn vidtagas en jämkning av lagrummets första mening. Kungl. Maj:ts förslag blev av riksdagen bifallet, varefter § 20 år 1915 erhöll sin nuvarande, med nämnda förslag överensstämmande lydelse:<sup>2</sup>

*»De mål, som från krigsdomstolarna dragas under Konungens prövning, skola uti högsta domstolen företagas och avgöras. Tvenne militärpersoner av högre grad, dem Konungen härtill utser och förordnar, böra med domare jäv och ansvar, och utan särskilt arvode, sådana mål i högsta domstolen övervara och däröver rösta, dock må domarens antal icke överstiga åtta.»*

Vid 1920 års riksdag väcktes i andra kammaren av herr Björck motion om borttagande av bestämmelsen, att två militärpersoner skola deltaga i högsta domstolens handläggning av krigsrättsmål. I anledning av andra inom riksdagen väckta motioner hade samma års riksdag, på lagutskottets hemställan, avlåtit skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att Kungl. Maj:t ville, efter verkställd utredning, huruvida krigsdomstolarna i fredstid kunde avskaffas, för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Under erinran om detta riksdagens beslut tillstyrkte konstitutionsutskottet den Björckska motionen och anförde därvid:

*»Då riksdagen alltså principiellt uttalat sig för de särskilda krigsdomstolarnas avskaffande och bestämmelsen om militärpersoners deltagande i krigsrättsmålens handläggning i högsta instans tydligen förlorar sitt berättigande, därest krigsrätterna i fredstid avskaffas, bör, enligt utskottets mening, ifrågavarande stadgande i § 20 regeeringsformen borttagas, därest icke vägande skäl kunna förebringas*

<sup>1</sup> Rdns skr. 121/1901. Se även nedan sid. 437 f.

<sup>2</sup> Kungl. prop. 134, KU utl. 29/1914 B, Rdns skr. 21/1915.

för att med denna frågas lösning skall anstå, till dess utredningen angående krigsdomstolarnas avskaffande i övrigt slutförts.

Några dylika skäl torde emellertid, enligt utskottets uppfattning, icke kunna anföras. Ett borttagande av krigsdomstolarna bör som naturlig konsekvens medföra en ändring i § 20 regeringsformen i angiven riktning, men en dylik ändring synes även kunna ske oberoende av frågan om krigsdomstolarnas bibehållande i övrigt. Då ett krigsrättsmål i två instanser handlagts under medverkan av militärpersoner, synes icke något behov förefinnas för anlåtande av den militära sakkunskapen även i den tredje och högsta instansen. I det utredda skick, i vilket ett krigsrättsmål kommer under högsta domstolens prövning, synes det uppenbart, att ett dylikt mål bör av denna domstol kunna behandlas i samma former som övriga inom denna domstols verksamhetsområde hörande frågor.»<sup>1</sup>

Utskottets hemställan blev i båda kamrarna avslagen, efter vad det vill synas huvudsakligen av det skäl, att det ansågs oriktigt att vidtaga en grundlagsändring för att möta en eventuell framtida reform, om vars innehåll man ännu icke någonting visste.<sup>2</sup>

Den i anledning av 1920 års riksdagsskrivelse tillsatta krigslagstiftningskommittén framlade år 1922<sup>3</sup> ett förslag, enligt vilket under fredstid allmän domstol skulle rannsaka och döma i militära brottmål; i krigstid skulle däremot de särskilda krigsdomstolarna bibehållas. I anslutning till den reform, som sålunda föreslogs, framlade kommittén förslag till sådan ändrad lydelse av § 20, att »krigsdomstolarna» utbyttes mot »krigsöverdomstol»: »De mål, som från krigsöverdomstol dragas under Konungens prövning, skola uti högsta domstolen företagas och avgöras». Anledningen till denna ändring torde hava varit, att, då enligt reformen begreppet »krigsöverdomstol» — krigshovrätten och överkrigsrätter — allenast var hänförligt till förhållandena i krigstid, härigenom tydligt utmärktes, att stadgandet icke vidare avsåg fredstider.

De övriga stadganden i grundlagarna, som omnämna krigsdomstolarna, utgöras i första hand av dels regeringsformen § 96, enligt

<sup>1</sup> KU utl. 48/1920.

<sup>2</sup> FK 52, sid. 18, AK 63, sid. 5.

<sup>3</sup> Statens offentliga utredningar 1922.

vilken militieombudsmannen skall hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, »i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel», dels regeringsformen § 101, enligt vilken militieombudsmannen är pliktig att ställa högsta domstolens ledamöter under tilltal vid riksätten, därest de på sådant sätt, som i stadgandet närmare angives, dömt orätt i mål, som »från krigsdomstol kommit under högsta domstolens prövning». Därutöver är emellertid att erinra om tryckfrihetsförordningen, vilken jämväl omnämner krigsdomstolarna. § 4 mom. 14 denna grundlag stadgar straff för visst spridande av indragen skrift, och § 5 mom. 10 föreskriver därefter: »Åtal jämlikt 4 § 14 mom. mot någon, som lyder under strafflagen för krigsmakten, skall tillhöra krigsdomstols uppdragande; och tillämpas i ty fall vad om rättegången vid sådan domstol är eller varder stadgat . . .».

Det spörsmål, som härefter bör i första rummet upptagas till behandling, är, om § 20 skall anses innehålla bestämmelser, avseende krigsdomstolarnas sammansättning och sålunda jämväl deras existens, d. v. s. bestämmelser av konstitutiv natur, eller om stadgandet är till sin karaktär deklarativt eller med andra ord blott återspeglar vissa vid grundlagens tillkomst förefintliga förhållanden, vilka existera oberoende av grundlagen och därför också kunna förändras utan grundlagsändring.

Av den förra — konstitutiva — naturen äro uppenbarligen sådana grundlagsbestämmelser, som regeringsformens föreskrifter i § 4 om statsrådet, i § 5 om statsdepartementen, i § 6 om statsministerämbetet, i § 17 om högsta domstolen och regeringsrätten, i § 21 om lagrådet, i § 24 om nedre justitierevisionen, i § 27 om justitiekansleren, i § 66 om riksgäldskontoret, i § 72 om riksbanken, i § 96 om justitie- och militieombudsmannen och i § 108 om tryckfrihetskommittéerna. Det lär vara uppenbart, att nu omförmälda institutioner icke grundlagsenligt kunna avskaffas, utan att samtidigt ifrågavarande stadganden undergå härav betingad ändring. Av deklarativ natur åter äro exempelvis bestämmelserna i § 28 om universiteten, i § 35 om där omförmälda befattningar och i § 106 om »för tillfället förordnad föredragande». I dessa fall böra de i

grundlagen omförmälda institutionerna och befattningarna kunna avskaffas utan att därför ändring av regeringsformen är erforderlig. Visserligen måste det anses med god ordning bäst överensstämmande, att regeringsformens bestämmelser ansluta till den vid varje tillfälle bestående organisationen. Nödvändigt kan dock detta icke anses vara. Ändras icke grundlagen, blir förhållandet nämligen likartat med det, som uppkom, då vid landsfiskalsorganisationens tillkomst hänvisningarna i åtskilliga lagar till kronofogde och länsman icke undergingo någon ändring, eller då 1925 års polislag i § 13 alltfört åberopar bestämmelserna i förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet, ehuru denna numera ersatts av 1930 års lag i samma ämne. I dylika fall föreligger en bristande teknisk konnexion men icke någon saklig motstridighet.

Avgörande för frågan, huruvida ett visst stadgande är att hänföra till det ena eller andra slaget av bestämmelser, måste vara, om, såsom fallet exempelvis är med bestämmelserna om statsrådet samt högsta domstolen och regeringsrätten, grundlagsstadgandets syfte kan antagas vara att skapa en viss organisation — eventuellt giva grundlagsmässig helgd åt en vid regeringsformens tillkomst bestående organisation — eller om, såsom förhållandet är med stadgandet om Konungens utnämningssrätt, bestämmelsens syfte är något annat än att garantera en viss institutions existens och organisation.

Övergår man härefter att ur nu angivna synpunkter bedöma regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om krigsdomstolarna, är det till en början uppenbart, att regeringsformen § 96 och § 101 icke i fråga om krigsdomstolarna hava konstitutiv natur. Förstnämnda lagrum avser att grundlagsfästa justitie- och militieombudsmannabefattningarna och ärendenas fördelning dem emellan. Vid denna kompetensbestämning nämnes krigsdomstolarna. Krigsdomstolarnas avskaffande kan väl faktiskt återverka å militieombudsmannens arbetsuppgifter, men icke å befattningens existens. Stadgandets syfte, grundlagsgarantien för militieombudsmannabefattningen, angripes icke därav, att krigsdomstolarna avskaffas. Likartat är förhållandet med regeringsformen § 101. Möjligheten att ställa högsta domstolens — och regeringsrättens — ledamöter inför riks rätt påverkas icke av om

krigsdomstolar finnas eller icke. Icke heller denna grundlagsbestämmelse bör därför kunna anses giva någon grundlagshelgd åt krigsdomstolarnas existens.

Å andra sidan tarvar det knappast närmare utläggning vilket innehåll, som skall tilläggas tryckfrihetsförordningen § 5 mom. 10. Då denna lag stadgar, att åtal mot den, som gör sig skyldig till otillåtet spridande av indragen skrift, skall tillhöra krigsdomstols upptagande, är därmed också sagt, att krigsdomstolar måste finnas. Avskaffades krigsdomstolarna, kunde nämligen stadgandet icke efterlevas. En sådan ändring av ett grundlagsstadgat förfarande kan uppenbarligen icke ske i annan ordning än den, som är föreskriven för ändring av grundlag.

Huru förhåller det sig i nu ifrågavarande hänseende med regeringsformen § 20? Det torde vara skäl att först betrakta stadgandet i dess ursprungliga lydelse. Det bestod då av tvenne stycken, det första avseende förfarandet i fredstid, det senare förhållandena i krigstid. Enligt detta senare stycke ägde Kungl. Maj:t genom krigsartiklarna reglera krigsrättsmålens handläggning i högsta instans. Emellertid upphävdes krigsartiklarna år 1868 genom de av Kungl. Maj:t den 11 juni detta år givna strafflag och disciplinstadga för krigsmakten, förordning om krigsdomstolar och rättegången därstädes samt förordning om införande av de nya krigslagarna och vad i avseende därpå iakttagas skall.<sup>1</sup> Dessa författningar avsågo såväl krigstid som fredstid. Beträffande domsrätten i högsta instans stadgades emellertid allenast: »Över dessa [= under- och överdomstolarna] är högsta domstolen efter vad i grundlagen stadgat är». Upphävandet av krigsartiklarna och deras ersättande på angivet sätt visar, att andra styckets uttryck »krigsartiklarna» uppfattades icke såsom konstitutivt utan såsom deklarativt. Denna uppfattning måste också anses naturlig, då stadgandets syfte lär få antagas vara, att, medan högsta domsrättens utövning i fredstid var grundlagsfäst, bestämmanderätten över organisationen i krigstid skulle läggas i Kungl. Maj:ts hand, men icke att föreskriva benämningen på den särskilda författning, genom vilken detta bestämmande skulle ske. I den omständigheten, att organisationen reglerades genom förordningen om krigsdomstolar och rättegången därstädes, kan

<sup>1</sup> SFS 60/1868.

icke anses ligga något grundlagsstridigt, enär denna författning just tillkommit genom Kungl. Maj:ts enväldslagstiftningsmakt. Förhållandena komplicerades sedermera, då kriminallagstiftningen för krigsmakten år 1882 genom ändring av regeringsformen § 87 mom. 1 överfördes till området för statsmakternas gemensamma beslutanderätt. Uttrycket »kriminallag för krigsmakten» i regeringsformen omfattar enligt en praktiskt taget enstämmig mening<sup>1</sup> ej blott vad därmed numera förstås, utan jämväl de till kriminallagen hörande rättegångsföreskrifterna. Bland dessa föreskrifter befinna sig ock bestämmelserna om domstolsorganisationen; detta är ju också nödvändigt, enär eljest de processuella bestämmelserna alltfört skulle höra under Kungl. Maj:ts ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt. Genom den sålunda vidtagna ändringen av § 87 mom. 1 kommo denna paragraf och § 20 i en viss motsättning till varandra. Ty då handläggningen av mål avseende tillämpningen av krigsmaktens kriminallagar enligt § 87 mom. 1 skulle regleras genom kriminallag för krigsmakten, var det ju inkonsekvent, att § 20 delvis förbehöll denna reglering till krigsartiklarna och därigenom lade den under Kungl. Maj:ts bestämmanderätt. Denna inkonsekvens vållade också åtskillig ovisshet, huru krigsrättsmålen i krigstid rätteligen borde behandlas. Blomberg ansåg sålunda, att, då 1868 års förordning helt allmänt angåve högsta domstolen såsom den högsta instansen i krigsrättsmål, man finge betrakta domstolen såsom högsta instans i dylika mål även under krigstid.<sup>2</sup> Enligt en av Rydin uttalad mening skulle någon bestämmelse om förhållandena i krigstid ej ligga i 1868 års författning — denna hänvisade ju till grundlagen, och grundlagen berörde blott högsta domstolens ställning i fredstid — varför förhållandena i krigstid alltså måste regleras genom särskild författning.<sup>3</sup> Av bristen på bestämmelser för krigstid kunde emellertid enligt en annan möjlig mening också dragas slutsatsen, att de för fredstid avsedda be-

<sup>1</sup> Se Rydin, Svenska riksdagen, 2: 1, sid. 21, Thulin, Konungens ekonomiska lagstiftning, sid. 59, 81, 85, Malmgrens grundlagsedition vid § 87, Reuterskiölds grundlagsedition, sid. 156, Herlitz, Om lagstiftning, sid. 494 f., 510, 511.

<sup>2</sup> Blomberg, Om Sveriges högsta domstol, sid. 65 f.

<sup>3</sup> Rydin, i Nord. Fam. Bok, 1:a uppl., art. »Krigsdomstol»; likaledes i 2:a uppl., där artikeln översetts av Kallenberg.

stämmelserna borde tillämpas även under krig.<sup>1</sup> Enligt ytterligare en annan åsikt skulle den vid 1809 års riksdag givna förklaringen fortfarande anses vara gällande; jämligt denna förklaring skulle högsta domsrätten i krig utövas av Kungl. Maj:t i justitiekonselj eller ock av högste befälhavaren enligt instruktion, som Konungen meddelade.<sup>2</sup> Härtil kom, att, om man ansåg området oreglerat, det måste vara osäkert, om regleringen skulle ske genom lagstiftning enligt § 87 mom. 1 eller genom en av Konungen enligt § 20 utfärdad, krigsartiklarna motsvarande bestämmelse. Den ovisshet, som sålunda genom 1868 års förordning och 1882 års grundlagsändring uppkommit, kvarstod ända till dess hänvisningen till krigsartiklarna genom den år 1915 genomförda ändringen av § 20 ströks och högsta domstolens grundlagsstadgade kompetens utsträcktes jämväl till krigstider.<sup>3</sup>

Vad sedan angår första stycket av § 20 föreskriver detta en särskild sammansättning av högsta domstolen vid handläggning av de mål, som från krigsdomstolarna dragas under Konungens prövning. Det är uppenbart, att detta är en konstitutiv bestämmelse, då den nämligen just avser organisationen; högsta domstolens sammansättning vid avdömandet av krigsrättsmål kan alltså ej hävas utan grundlagsändring. Frågan blir då, huru orden »mål, som från krigsdomstolarna dragas under Konungens prövning,» skola uppfattas. Återspeglar detta uttryck vid grundlagens tillkomst bestående förhållanden? Eller måste man ur ordalagen utläsa en föreskrift om handläggning vid särskilda krigsdomstolar av vissa mål, vilka då icke kunna vara andra än de, som avses i kriminallagar för krigsmakten? I själva verket torde båda dessa frågor böra besvaras jakande. § 20 utgår från det sedan gammalt bestående förhållandet, att det för militär i tjänst funnits en särskild rättskipning. Det är denna rättskipnings utövande i högsta instans, som stadgandet reglerar. Det synes oförnekligt, att denna särskilda rättskipning är ett sådant väsentligt moment för föreskriften om högsta domstolens sammansättning, att stadgandet i § 20 realiter upphäves i samma ögonblick krigsdomstolarna avskaffas. Ty finnas icke sådana dom-

<sup>1</sup> Jfr Sjöberg, i NJA, II, 1897 nr 7, sid. 6 f.

<sup>2</sup> Hagmans större grundlagsedition vid § 20.

<sup>3</sup> Jfr kungl. prop. 134/1914 B, sid. 4.



stolar, kunna några från dessa kommande mål ej heller förekomma, och föreskriften i § 20 blir då också utan innehåll. Med hänsyn härtill måste ett avskaffande av krigsdomstolarna anses stridande mot ifrågavarande grundlagsrum och beslut därom alltså kräva ändring av grundlagen.

Den fråga, som då till sist inställer sig, är denna: Är även ett beslut om krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid men bibehållande i krigstid av beskaffenhet att förutsätta grundlagsändring?

Att regeringsformen §§ 96 och 101 icke kunna anses utgöra garantier för krigsdomstolsorganisationens bestånd är förut visat. Något hinder mot domstolarnas upphörande i fredstid kunna givetvis då icke heller nämnda stadganden utgöra. Visserligen föreslog 1920 års krigslagstiftningskommitté, att den av kommittén förordade reformen skulle åtföljas av en ändring jämväl av dessa grundlagsrum, men anledningen härtill torde hava varit dess önskan att behålla militieombudsmannen vid övervakningen av handläggningen av militära brottmål, oavsett att dessa mål upptogos vid allmän domstol.

Återstår alltså frågan om innebörden av regeringsformen § 20 och tryckfrihetsförordningen § 5 mom. 10. Enligt sistnämnda stadgande skall åtal jämlikt samma grundlag § 4 mom. 14 för otillåtet spridande av indragen skrift tillhöra krigsdomstols upptagande. Förordnande om indragning meddelas enligt § 4 mom. 12 »å ort utom Stockholm av chefens för justitiedepartementet ombud samt i Stockholm av den eller de personer, som nämnda departementschef för detta ändamål tillsatt». Jämlikt § 4 mom. 13 äger »vid sådan avdelning av krigsmakten, som ställes eller är ställd på krigsfot ... jämväl högste befälhavaren den rätt att förordna om indragning, varom i 12 mom. sägs». Då sedan mom. 14 stadgar straff för den, som »medan sådant förordnande om indragning av skrift, varom nu sagts, är gällande, med vetskap om förordnandet utsprider eller låter utsprida skriften vid trupp eller å flottans fartyg», är det ofrånkomligt, att § 5 mom. 10 stadgar målens hänvisning till krigsdomstol såväl i fredstid som i krigstid, och att förty avskaffande av krigsdomstolar i fredstid förutsätter ändring av detta lagrum.

Regeringsformen § 20 gör i sin nuvarande lydelse icke någon skillnad mellan förhållandena i fredstid och i krigstid. Såsom fram-

går av den lämnade översikten av stadgandets tillkomst, är detta fullt avsiktligt, i det den skillnad mellan förfarandet i fredstid och i krigstid, som först fanns föreskriven, år 1915 upphävdes och stadgandets lydelse då förändrades, så att av densamma skulle framgå, att fredstidens regler skulle gälla också i krigstid. Då emellertid texten icke uttryckligen säger, att stadgandet avser både krigstid och fredstid, skulle en bestämmelse om krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid icke stå i uppenbar strid mot ifrågavarande lagrum. Så länge krigsdomstolar över huvud förefinnas, har nämligen stadgandet ett tillämplighetsområde.

Emellertid skulle krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid innebära, att den särskilda sammansättning av högsta domstolen, som regeringsformen föreskriver, skulle i fredstid upphöra. Detta står uppenbarligen i strid såväl med stadgandets historiskt givna mening som med dess syfte, sådant detta av Kungl. Maj:t och konstitutionsutskottet år 1914 angavs.<sup>1</sup> Det synes därför allenast kunna vara med grundlagens innebörd överensstämmande, att en inskränkning av lagrummets tillämplighet till krigstid också kommer till uttryck i grundlagstexten. Detta torde också bäst ansluta till den i regeringsformen § 84 angivna regeln, att grundlagarna skola efter deras lydelse i varje särskilt fall tillämpas, en princip, som manar till starkare bundenhet vid lydelsen än i allmänhet anses nödig.<sup>2</sup> En faktisk begränsning av den generella avfattning, stadgandet numera har, kan knappast anses överensstämma med stadgandets ordalydelse. Det lär också vara tydligt, att ett utnyttjande av den utvidgning av textens omfattning, som år 1915 skedde genom borttagande av orden »uti fredstider», till åstadkommande av inskränkning av stadgandets tillämplighetsområde måste vara in fraudem legis. Redan med hänsyn härtill synas krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid böra föregås av en sådan jämkning av texten i § 20, att av densamma framgår, att stadgandet allenast skall avse förhållandena i krigstid. Insikten häri synes också hava föranlett 1920 års krigslagstiftningskommitté att framlägga sitt förslag till ändring av ifrågavarande grundlagsrum genom föreskriften, att »mål, som från krigsöverdomstol dragas under Konungens pröv-

<sup>1</sup> Se ovan sid. 432.

<sup>2</sup> Malmgren, Sveriges författning, I, sid. 7 ff.

ning», skulle avgöras av högsta domstolen i den särskilda sammanställning, som § 20 föreskriver.

Härtill kommer en annan omständighet, som jämväl talar för att ett avskaffande av krigsdomstolarna i fredstid är av beskaffenhet att förutsätta ändring av § 20. Denna omständighet är den kongruens, som bör förefinnas och sedan år 1915 också förefinnes mellan detta stadgande och § 87 mom. 1. Sistnämnda lagrum bestämmer formerna för stiftande, ändring och upphävande av kriminallag för krigsmakten. Under begreppet kriminallag för krigsmakten höra såsom förut visats även reglerna angående rättegångsordningen vid tillämpningen av dylik lag. Den domstolsorganisation, som sålunda tillhör kriminallagstiftningen för krigsmakten, kan icke rimligen antagas vara någon annan än de i § 20 omfördälda krigsdomstolarna. Dessa båda grundlagsstadganden korrespondera alltså med varandra. Sammanställas paragraferna, synas de därför föreskriva, att särskilda krigsdomstolar, bestämda genom kriminallag för krigsmakten, skola finnas för dömande i militära brottmål. Försvinna krigsdomstolarna i fredstid, medan samtidigt kriminallagarna för krigsmakten fortfara att avse förhållandena både i fredstid och krigstid, brytes kongruensen.

Att krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid icke bör ske utan föregående ändring av regeringsformen § 20 framträder med skärpa, därest man antager, att kriminallagstiftningen för krigsmakten nu liksom förhållandet var före 1882 tillhörde Kungl. Maj:ts enväldslagstiftningsområde. Vore så fallet, skulle krigsdomstolsorganisationen för närvarande ligga i Kungl. Maj:ts hand. Att Kungl. Maj:t skulle kunnat nyttja denna sin befogenhet till att upphäva krigsdomstolarna och, exempelvis, införa bestraffningar genom militärbefälet, synes uteslutet. För en sådan reform skulle uppenbarligen hava krävts ändring av § 20. Men då det just är Kungl. Maj:ts tidigare lagstiftningsmakt, som 1882 lades under § 87 mom. 1, följer därav, att även för närvarande krigsdomstolarnas avskaffande i fredstid bör förutsätta ändring av regeringsformen § 20.

En tänkbar invändning mot resultatet av den ovan verkställda undersökningen skulle kunna vara följande: Då i begreppet kriminallagstiftningen för krigsmakten ingå föreskrifter om rättegångs-

ordningen, måste alltså de allmänna domstolarnas behörighet att i fredstid avdöma militära brottmål bestämmas genom kriminallag för krigsmakten. 1920 års krigslagstiftningskommitté framlade också förslag till »lag om handläggning av militära brottmål och undersökningsärenden under fredstid». Men om den allmänna domstolens kompetens bestämmas genom en sådan lag, är då icke den allmänna domstolen vid handläggning av dylika mål och ärenden att anse såsom en krigsdomstol?

Ett jakande svar på denna fråga skulle tydligen göra en ändring av § 20 överflödig, ehuru man å andra sidan nödgades taga konsekvensen, att högsta domstolens särskilda sammansättning skulle bestå vid handläggning av militära brottmål, trots det att dessa i underinstanserna handlagts av vanlig domstol.

En sådan konstruktion påverkar vidare tolkningen av regeringsformen §§ 96 och 101 och blir där av betydelse för arbetsfördelningen mellan justitie- och militieombudsmannen. Skall nämligen allmän domstol vid handläggningen av militärt brottmål anses såsom krigsdomstol, bibehålles militieombudsmannen vid sin nuvarande befattning med dessa mål, varemot de eljest övergå till justitieombudsmannens behörighetsområde. En sålunda tänkbar kompetensvist mellan dessa ämbetsmän förebyggde 1920 års krigslagstiftningskommitté genom sådan ändring av §§ 96 och 101, att uttrycket »mål från krigsdomstol» ersattes av »militärt brottmål»; härigenom grundlagsfästes alltså uttryckligen militieombudsmannens fortfarande befattning med tillämpningen av krigsmaktens kriminallagar.

Emellertid kan den angivna konstruktionen icke anses tillåten. Det lär nämligen icke vara möjligt att bestrida, att § 20 just åsyftar sådana särskilda krigsdomstolar, som av ålder funnits. Den starkare bundenhet vid ordalydelsen, som bör iakttagas vid grundlagstolkning, utgör då ett avgörande skäl mot ett sådant borttolkande av grundlagstextens innehåll, som konstruktionen innebär. Härtill kommer en annan omständighet, som, såvitt tryckfrihetsförordningen angår, helt utesluter möjligheten av en dylik tolkning. Och det är, att § 5 mom. 10 av denna grundlag otvetydigt sätter krigsdomstol i direkt motsats till allmän domstol. Momentets första stycke hänvisar nämligen i fråga om laga domstol för åtal

jämlikt 4 § 14 mom. mot någon, som ej lyder under strafflagen för krigsmakten, till vad i allmän lag sägs, d. v. s. målet skall handläggas av allmän domstol. Då andra stycket sedan föreskriver, att åtal jämlikt samma moment mot den, som lyder under strafflagen för krigsmakten, skall tillhöra krigsdomstols upptagande, låter det sig uppenbarligen icke göra att genom angivna konstruktion upphäva skillnaden mellan de båda forumbestämmelserna. Och då krigsdomstol i tryckfrihetsförordningen § 5 mom. 10 och krigsdomstol i regeringsformen § 20 måste avse ett och samma slags domstol, utgör förstnämnda grundlagsrum ett ytterligare stöd för slutsatsen, att existensen av särskilda krigsdomstolar »uti fredstider» ej mindre än »under krig» måste anses bekräftad av grundlagarna i deras nuvarande lydelse.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Gemensam förrättning vid val till andra kammaren och landsting.** Den möjligheten att till en gemensam förrättning sammanföra landstingsmannaval och kommunal- eller stadsfullmäktigval ävensom kommunalfullmäktigval och municipalfullmäktigval, som tillkom år 1926, har begagnats i stor utsträckning. De bestämmelser, som meddelats i syfte att undvika masskassering vid förväxling av valsedlar, torde ha motsvarat förväntningarna. En undersökning skulle för övrigt säkerligen ge vid handen, att förväxlingsprocenten vid de gemensamma valen är tämligen låg. Några stickprov från gemensamma landstings- och kommunalfullmäktigval år 1930 inom Malmöhus län utvisa, att den varit i medeltal beträffande landstingsvalet omkring 1,5 och beträffande kommunalfullmäktigvalen omkring 2,5. Undantagsvis nås dock en så pass hög siffra som 5,5 %.

Tanken på gemensamma valförrättningar mötte i början starkt motstånd. Att den slutligen slog igenom torde i väsentlig mån ha berott därpå, att man fann det olägligt med två val så nära varandra. Men att gå så långt som att sammanföra *tre* val till en förrättning har aldrig vunnit förespråkare, och därför har frågan om sammanförande av andra-kammarvalen med annat eller andra val icke varit aktuell efter 1926 års reform. Emellertid har icke i författningsväg meddelats något *förbud* mot en dylik anordning. Följande rader avse att lämna några upplysningar angående ett troligen unikt fall av gemensam förrättning för andra-kammarval och landstingsmannaval.

Enligt 14 § i lagen om landsting skall vid inkorporering med stad av område från landstingsvalkrets det landsting, som sammanträder näst efter inkorporeringens genomförande, vidtaga jämkning i valkretsindelningen, varefter nästa år nytt val av landstingsmän skall företagas i den eller de av jämkningen berörda valkretsarna, såvida det inkorporerade området varit av viss storlek. Valet skall företagas å den vanliga tiden för landstingsmannaval, d. v. s. å tredje söndagen i september, därest ej vederbörande kommunala myndighet beslutar annan dag.

Den 1 januari 1931 inkorporerades Fosie socken med Malmö stad. Jämkning i valkretsindelningen beslöts av 1931 års landsting och enär Fosie sockens folkmängd var så stor, att nytt val i den berörda valkretsen, som består av Oxie och Skytts härads domsaga samt staden Skanör med Falsterbo, var erforderligt, kom detta att

äga rum samma år som andra-kammarval. Enär vidare, med undantag för Skanör med Falsterbo, något beslut om annan valdag för landstingsmannavalet än den ordinarie icke fattats, blev söndagen den 18 september gemensam valdag. Enda sättet att undvika en gemensam förrättning hade varit, att Kungl. Maj:t förordnat jämlikt 54 § 1 mom. 3 stycket i vallagen om annan dag för riksdagsmannavalet. Dyligt förordnande meddelades emellertid icke, antagligen därför att förordnandet måste avse hela riksdagsvalkretsen, vilket icke ansågs lämpligt. Den enda föreskrift, som meddelades av Kungl. Maj:t med anledning av den inträffade situationen, var, att Kungl. Maj:t anbefalldes länsstyrelsen att vidtaga de åtgärder, som kunde finnas erforderliga till undvikande av förväxling mellan de båda valen.

Närmast tänkte man väl härvid på en analogisk tillämpning av de bestämmelser, som meddelats i syfte att undvika masskassering vid gemensamma kommunala val. Dessa bestämmelser hade ju tillämpats vid två allmänna val, 1926 och 1930, vadan en del erfarenhet hade vunnits, dock hade allenast sistnämnda år de gemensamma valen åtföljts av preliminär rösträkning hos valförrättarna. Även andra åtgärder voro emellertid tänkbara, såsom anskaffande av särskilda valurnor, ändrade dispositioner hos valförrättaren och dyligt.

I ett av länsstyrelsen till valnämnderna utsänt cirkulär meddelades i huvudsak följande anvisningar. De bägge slagen av valkuvert borde hållas noga åtskilda före utdelandet och helst utdelas av olika ledamöter i valnämnden. Ordföranden borde först mottaga det kuvert, som avsåg riksdagsvalet, och sedan detta vederbörligen granskats (men icke förr) landstingskuvertet. Vid äkta-make-försändelse borde alldeles särskilt försiktighet iakttagas. Beträffande den preliminära sammanräkningen påpekades, att valkuverten borde först sorteras för varje val och antalet antecknas i respektive protokoll, varefter landstingskuverten skulle läggas tillbaka i valurnan, som förseglades. Först sedan riksdagsvalet fullständigt sammanräknats och därtill hörande omslag förseglats, skulle sammanräkningen av landstingsvalet påbörjas. Utöver innehållet i den inom justitiedepartementet för årets riksdagsval utarbetade p.m. för valförrättare och den av socialdepartementet för 1930 års kommunalval utgivna motsvarande p.m. lämnades följande anvisningar: Beträffande riksdagsvalet skulle dels valkuvert, som innehölle valsedel med beteckning för landstingsval, inläggas jämte sitt innehåll i ett ytterkuvert av form. A, dels valsedel, som vore försedd med valbeteckning för riksdagsval, betraktas som ogill, dels valsedel, som upptog namn, det ena *vid sidan om* det andra, ävenledes behandlas som ogill och inläggas i omslag av form. C (därest valsedeln ej av annan anledning komme i ett ytterkuvert av form. A). Beträffande landstingsvalet skulle valkuvert, som innehölle valsedel med beteckning för riksdagsval, inläggas jämte sitt innehåll i ett ytterkuvert av form. A. Ifråga om bägge valen borde iakttagas, att om uti valkuvert till ena valet finnes valsedel, som, *utan att vara*

*försedd med valbeteckning*, uppenbarligen avsåge det andra valet, denna valsedel (eller dessa valsedlar) inlades i särskilt omslag av form. D, även om sedeln ifråga om väljarbeteckning helt överensstämde med andra godkända sedlar.

Dessa anvisningar till valförrättarna, som icke blott togo sikte på att undvika felläggningar utan även att underlätta länsstyrelsens sammanräkning, kompletterades med ett plakat att uppsättas i och invid vallokalerna, med uppmaning till väljarna dels att noga uppmärksamma de olika valkuverten, så att valsedeln icke inlades i orätt kuvert, och dels att icke för riksdagsvalet använda spaltad valsedel.

Emellertid ansågos dessa åtgärder icke tillräckliga vad beträffar väljarna, enär de ju icke finge anvisningar förrän vid ankomsten till vallokalen och således ej erhöle någon varning vid anordnande av valsedelsförsändelse. Av denna anledning distribuerades en artikel till samtliga dagliga tidningar inom landstingsområdet, varuti på ett lättfattligt sätt framhölls risken för felläggning, alldeles särskilt vid anordnande av valsedelsförsändelse, ävensom utförligt behandlades de spaltade valsedlarna, vilka ju kunde tänkas komma till användning vid landstingsvalet och således finnas bakom valskärmarna. Därjämte framhölls som önskvärt att åtminstone i större kommuner använda två valurnor, enär härigenom uppmärksamheten vid mottagande av valkuverten skärptes.

Förutom inom nämnda landstingsområde kom andra-kammarvalet att förrättas gemensamt med annat val inom Billeberga socken, som valde kommunalfullmäktige samma dag. Även till denna socken utsändes anvisningar av liknande innehåll.

Vid sin sammanräkning av valen ansåg sig länsstyrelsen böra förfara som om de bestämmelser, vilka äro meddelade i syfte att förekomma maskassering vid gemensamma kommunala val, även gällde i tillämpliga delar beträffande andra-kammarval. Således gillades vid sammanräkning av riksdagsvalet dels ensam valsedel med beteckning för landstingsval (respektive i Billeberga kommunalfullmäktigval — antalet utgjorde 179 respektive 9), dels av två olika valsedlar den ena, därest denna sedel saknade valbeteckning och den andra sedeln hade beteckning för landstings- respektive kommunalfullmäktigval (antalet 3 respektive 1). De valsedlar, som tydligen avsågo landstingsvalet men saknade valbeteckning, voro naturligtvis utan vidare gilla (134 stycken). Däremot ansåg länsstyrelsen på grund av innehållet i 59 § 3 stycket vallagen spaltade valsedlar icke kunna godtagas (58 stycken). Dessutom ogillades ett valkuvert, som innehöll valsedel innesluten i ett valkuvert för landstingsval. — Vid sammanräkningen av landstingsvalet blevo de valsedlar, som tydligen avsågo riksdagsvalet, gilla utan vidare, enär de saknade valbeteckning (347 stycken). Däremot måste innehållet i två valkuvert, som utgjordes av en sedel med beteckning för landstingsval och en sedel, som tydligen avsåg riksdagsvalet och saknade valbeteckning, ogillas, enär bägge tagna var för sig voro gilla vid landstingsvalet. — Vid sammanräkningen av kommunal-



fullmäktigvalet i Billeberga socken ogillades tio välsedlar, som tydligen avsågo riksdagsvalet och icke upptogo något för fullmäktigvalet valbart namn.

Den relativa omfattningen av dels felläggningar, dels antal fall, där felläggning orsakat kassering, framgår av följande siffror.

Vid andrakammar- och landstingsmannavalen inom Oxie och Skytts härads domsaga avgåvos respektive 16,400 och 14,696 röster, varav ogilla respektive 86 och 43 eller i procent 0,53 respektive 0,29. Därest länsstyrelsen icke gått in för en generös behandling av kassationsanledningarna, hade antalet ogilla vid riksdagsvalet ökat med 182 och ogiltighetsprocenten till 1,63. Antal fall, där man med säkerhet kan säga, att den gemensamma förrättningen varit anledning till felläggning, utgjorde 375 eller 2,28 % vid riksdagsvalet samt 349 eller 2,37 % vid landstingsvalet. Förväxlingsprocenten var således något högre än vid de allmänna landstingsvalen, dock ej så hög som man haft anledning vänta vid det förhållande, att gemensamma valförrättningar tidigare förekommit allenast inom ett mindretal valdistrikt, nämligen fullmäktigkommunerna.

*E. Kvistberg.*

**Ministeriell lagstiftning i England.** År 1929 vidtog Lord Chief Justice Hewart of

Bury den uppseendeväckande åtgärden att publicera en rad tidningsartiklar om den ministeriella lagstiftningen och den ministeriella domsrätten i England. Artiklarna utkommo i bokform under titeln *The new despotism* och blevo utgångspunkten för en livlig diskussion, som redan samma år ledde till att lordkanslern i den dåvarande arbetarregeringen tillsatte en kommitté för frågans undersökning. Kommittén fick en utpräglat konservativ sammansättning med lord Donoughmore, senare ersatt av sir Leslie Scott, som ordförande. Den fick i uppdrag att föreslå »what safeguards are desirable or necessary to secure the constitutional principles of the sovereignty of Parliament and the supremacy of the law». I maj i år avlämnade den sitt betänkande, *Report on ministerial powers*; det har betecknats som ett av de viktigaste dokumenten till Englands författningshistoria på senare tid.

Kommittén konstaterar inledningsvis, att den klassiska maktfördelningsteorien inte låter sig upprätthållas, och finner inte ens önskvärt, att så vore förhållandet. Den styrande, den lagstiftande och den dömande makten kunna inte isoleras från varandra; det gäller endast att vidtaga sådana mått och steg, att missbruk förekommas. De senare ha för övrigt inte varit så omfattande som lord Hewart låtit påskina; dennes skarpa angrepp på *the civil service* tillbakavisas som fullständigt ogrundat. Kritiken har emellertid så till vida varit nyttig som den åstadkommit att frågan tagits upp till behandling.

Betänkandets förra del är ägnad frågan om den ministeriella

lagstiftningen, the delegated legislation, som på de sista hundra åren fått en betydande omfattning. Kommittén betvivlar rent av att parlamentet självt tillfullo insett, hur betydande denna omfattning i grund och botten är. Något klart och medvetet syfte bakom lagstiftningsmaktens överlåtande på ministrarna letar man i de flesta fall förgäves efter; bristen på enhetlig terminologi försvårar varje försök till klassifikation. En normaltyp av delegated legislation låter emellertid urskilja sig: positivt kännetecknas den av att den är avhängig av en bestämd parlamentslag, som meddelar den nödiga fullmakten. Dess negativa karakteristika äro flera: den kan inte ta ställning till principfrågor, inte pålägga skatter, inte ändra en av parlamentet antagen lag och inte innehålla bestämmelser, som stå i strid med en sådan. Den är vidare underkastad parlamentets kontroll: en förordning, som utfärdas på grund av delegated legislation, skall före sitt ikraftträdande offentliggöras och till yttermera visso — enligt de bestämmelser, som parlamentet i varje särskilt fall träffar — läggas på parlamentets bord med möjlighet för överhus och underhus eller enbart underhus att ändra eller återkalla den. Dessa kontrollföreskrifter ha emellertid på det hela taget haft ringa effekt. Särskilt har det på grund av underhusets tyngande arbetsböda i praxis visat sig svårt att få en utfärdad förordning ändrad eller upphävd. Även i andra avseenden ha missbruk insmugit sig. De nyss nämnda generella gränserna för den delegerade lagstiftningen ha upprepade gånger överskridits. Åt ministerierna har uppdragits att fastställa grunderna för lagstiftningen i vissa ärenden (Poor law act 1930), att pålägga skatter (Safeguarding of industries act 1921), att ändra en av parlamentet antagen lag (Mental treatment act), ja, till och med att utfärda förordningar med samma giltighet som om parlamentet självt hade utfärdat dem. Särskilt anmärkningsvärd är den så kallade Henrik-VIII-klausulen, som bemyndigar en minister att i och för en lags ikraftträdande utfärda övergångsbestämmelser och som sedan år 1888 kommit till användning sammanlagt nio gånger.

Under krisen 1931—32 har denna förordningsrätt tagits påfallande starkt i bruk. Den har i realiteten inneburit en undantags- och nödlagstiftning, som inte står den europeiska kontinentens efter. Som exempel nämnas Gold standard (amendment) act, National economy act, Foodstuffs (prevention of exploitation) act, Horticultural products (emergency customs duties) act, samtliga från 1931, samt Import duties act från år 1932. Den sistnämnda betecknar ett så kraftigt ingrepp i den eljest parlamentet tillkommande lagstiftnings- och beskattningsrätten, att man måste gå tillbaka till krigsårens undantagslagar (Defence of the realm acts 1915) för att finna motsvarigheter.

Betänkligheterna mot en lagstiftning av detta slag rikta sig inte mot lagstiftningen i och för sig. Den är tvärtom, framhåller kommittén, i en modern stat snart sagt outhärlig. Parlamentets tid är för dyrbar för att upptagas av tekniska detaljfrågor, en viss

elasticitet är önskvärd, och därtill kommer, att sådana omständigheter kunna inträffa, att ett snabbt ingripande blir nödvändigt. Vad särskilt det sista årets lagstiftning angår, torde den få anses konstitutionellt tillåten, så länge dess giltighetstid inte utsträcker utöver vad nödläget kräver. Kritiken gäller snarare den omfattning, lagstiftningen fått, och de former, den tagit. Vissa reformer äro här möjliga och önskvärda, och kommittén framställer också förslag till sådana. Den i det föregående nämnda bristen på enhetlig terminologi måste avhjälpas, och större omsorg ägnas åt lagtextens utformning. Gränserna för den lagstiftningsmakt, som parlamentet överlämnar åt regeringen, måste noga utstakas i den akt, som innehåller beslutet om överlämnandet. Varje förslag till en sådan akt skall åtföljas av ett memorandum, som anger, vilka befogenheter det gäller, varför de äro behöfliga, hur de skola användas och vilka kontrollåtgärder som böra vidtagas. Henrik-VIII-klausulen bör endast komma till användning i undantagsfall och då med en giltighetstid av högst ett år från vederbörande lags ikraftträdande. Lagenligheten av de på grund av delegatad legislation utfärdade förordningarna bör som regel kunna prövas av domstolarna; deras offentliga kungörande bör föreskrivas i en ny Rules publication act, där undantag från offentlighetsklausulen icke böra medgivas. Varje förordning skall vidare, enligt kommitténs förslag, inom bestämd tid föreläggas parlamentet till godkännande. Slutligen föreslås upprättandet av ett ständigt utskott inom vardera av överhuset och underhuset med uppgift att pröva varje lagförslag, som åsyftar lagstiftningsmaktens överflyttande på en minister, och varje på grund av sådan delegated legislation utfärdad förordning. Prövningen skulle uteslutande ske ur formella synpunkter; någon materiell eller politisk kontroll avsågs inte.

Den senare delen av betänkandet rör den ministeriella domsrätten. Kommittén konstaterar, att principen om allas likhet inför lagen inte upprätthålles i de fall, då kronan är part i målet. I tvister mellan myndigheter och privatpersoner har parlamentet i talrika fall överlämnat domsrätten åt vederbörande minister eller åt en specialdomstol, vars sammansättning denne har att bestämma. Så har skett under hälsovårdslagstiftningen, den sociala lagstiftningen, Local government act o. s. v. Av de nämnda alternativen är enligt kommitténs mening specialdomstolen att föredraga, men också den bör endast komma till användning i undantagsfall; hithörande mål böra som regel handläggas av de ordinarie domstolarna. I de fall, där specialdomstolar inte kunna undvikas, böra säkerhetsåtgärder vidtagas till förekommande av missbruk. Domstolarna få sålunda tillsättas, av vederbörande minister men skola i övrigt stå fria gentemot denne. Varje part bör få tillfälle att framlägga sin sak och ingå i svaromål gentemot motparten, utslaget föreslås alltid skola vara motiverat och skriftligt, domsrätten slutligen stå under överinseende av högsta domstolen, hos vilken också domar i rättsfrågor — questions of law men inte questions of fact — böra

kunna överklagas. Som allmän regel bör gälla, att ingen får döma i egen sak och ingen dömas ohörd. De företrädesrättigheter, som nu tillkomma förvaltningsmyndigheterna i civilprocesser, böra även snarast försvinna.

Vid sidan av denna »judiciella» domsrätt existerar det även en kvasi-judiciell. Vid den förra konfronteras det föreliggande fallet med vederbörande lagparagrafer, vid den senare gäller det att avgöra inte vad lagen stadgar utan vad som i varje särskilt fall är bäst och gagneligast. Denna kvasi-judiciella domsrätt bör enligt kommittén fortfarande uteslutande tillkomma ministrar och departement; även här ges anvisning på lämpliga föreskrifter i syfte att trygga offentlighet och oväld.

I fråga om den ministeriella domsrätten har kommitténs förslag inte fått stå oemotsagt. I ett par tidskriftsartiklar — i *The political quarterly* och *The new statesman* — har William A. Robson, en av den förstnämnda tidskriftens utgivare, energiskt tagit till orda för stående administrativa domstolar. Han har tidigare inför kommittén framlagt ett förslag i samma riktning; det avvisades ganska kort. I de nämnda artiklarna opponerar han sig vidare mot kommitténs sätt att skilja mellan judiciell och kvasi-judiciell domsrätt och finner de ordinarie domstolarna föga lämpade att handlägga här ifrågasvarande ärenden, inte minst på grund av de dryga omkostnader, som äro förenade med en domstolsprocess. Det är med domstolarna, säger han, liksom med Ritz Hotel; de stå i princip öppna för fattig som rik, men endast de rika begagna sig av dem. Han pekar även på svårigheten att avgöra vad som är *question of law* och *question of fact*.

B. H.

---

**Nationernas Förbunds** Den svenska dagspressens reportage från trettonde assemblée. årets lagtima förbunds församling i Genève var påfallande knapphändig. I de kommentarer, som därutöver framkommo på ledarplats, ägnades folkförbundet en mycket kritisk granskning. En rad mer eller mindre allvarliga missgrepp och underlåtenhetssynder i den politik, som förts inom förbundets ram under de gångna åren, uppvisades för att förklara och understryka det oundvikliga och hart när berättigade i det krisläge, varuti Nationernas Förbund för närvarande befinner sig. Pressens hållning är lättförklarlig. Det har med rätta från auktoritativt håll framhållits, att den trettonde assembléen varit den minst intressanta i hela raden av lagtima förbunds församlingar. De frågor, som förelågo, voro i ett flertal fall av mycket perifer natur. Då de därjämte voro starkt speciella till sin art, krävde behandlingen utredningar av mer än ordinärt omfång, utan att likväl någon större resonans i allmänhetens intresse kunde påräknas.

Den påfallande bristen på större frågor, som karakteriserade den

trettönde församlingens program, betingades av att dessa frågors behandling överlätts på andra av förbundets organ: nedrustningskonferensen, rådet, den stundande urtima församlingen, Europakommissionen, och den planerade ekonomiska och finansiella världskonferensen. Genom nedrustningsfrågans akut kritiska läge, framkallat av Tysklands demarche i slutet av augusti, kom emellertid årets förbundsmöte att mer än förmodat var ställas i skymundan.

Med förbigående av den bestämmelse av år 1930 i församlingens reglemente, som stipulerar att assembléen skall samlas andra måndagen i september månad, uppsköts det lagtima mötet i år till den 26 september. Församlingen räknade då, efter Turkiets inträde detta år, sammanlagt 56 medlemsstater. Av dessa voro endast Abessinien, Argentina och Dominikanska republiken orepresenterade. Vid det 68. rådsmötet, som kort förut, den 23 september, öppnats i Genève, stod den Irländska fristaten i tur att tillsätta presidium. I sin egenskap av rådsresident hade dess representant de Valera även att öppna den trettönde assembléen. Till församlingens president utsågs med 42 rösters majoritet den grekiske delegaten Politis, vice president vid årets nedrustningskonferens. De sex vice presidentposterna besattes av Italien (Aloisi), England (John Simon), Frankrike (Herriot), Tyskland (v. Neurath), Nicaragua (Medina) och Japan (Nagaoka).

Den traditionella generaldebatten i anslutning till generalsekretarens rapport om förbundets verksamhet under det förflutna året tycktes komma att i det närmaste utgå ur programmet. En allmän önskan att i görligaste mån begränsa den tid assembléen hölls samlad gjorde sig gällande. Detta motiverades ej minst genom lämpligheten av att nedbringa mötesomkostnaderna. En kortare debatt kom emellertid till stånd. Herriot, just då livligt kommenterad för sitt stora Gramat-tal, proklamerade sitt lands inställning till Nationernas Förbund genom att för den franska doktrinens krav prägla slagordet: »le Pacte, rien que le Pacte, tout le Pacte». Från engelskt håll påtalade lord Cecil som den djupaste orsaken till det krisläge, som folkförbundet ställts inför, de respektive regeringarnas brist på verklig fredsvilja. Kunde, förklarade han, exempelvis Tyskland och Frankrike nå fram till en verklig överenskommelse, så skulle därmed 75 % av världens nuvarande besvärigheter vara bragta ur vägen. Italiens representant, Aloisi, deklarerade sin regerings vilja till arbete för fred och välstånd inom Nationernas Förbunds ram. Det observerades att Tyskland icke deltog i debatten. Dess förste delegat v. Neurath befann sig vid tillfället icke i Genève.

Nationernas Förbunds universalitetssträvanden ha så tillvida krönts med framgång som under de senaste åren förbundet tillförts trenne nya medlemmar: år 1931 Mexiko, 1932 Turkiet, varjämte vid årets assemblée den forna A-mandatstaten Irak upptagits i församlingen. Konsoliderat under konung Feivals ledning är det den första självständiga arabstaten inom Nationernas Förbunds krets. Den kritik, som stämplat den 22 § i Pakten som blott en förklädnad

för forna tiders annektering, har sålunda i detta fall bemötts. Iraks självständighet är fastslagen, även om det givetvis knytes till den forna mandatären England genom starka ekonomiska och strategiska intressen.

Vid assembléens kompletteringsval till rådet återbesatte Polen, med 48 röster av 52 avgivna, sin gamla rådsplats, som det innehaft sedan 1926. De avgående rådsmedlemmarna Peru och Jugoslavien ersattes med Mexiko och Tjeckoslovakiet; vardera uppnådde 46 röster.

Församlingen tillsatte detta år endast fem av de ständiga utskotten. Det tredje, för nedrustningsärenden, ansågs onödigt, då frågan behandlades av nedrustningskonferensens organ.

Det första utskottet, för juridiska spörsmål, ägnade sin huvudsakliga uppmärksamhet åt frågan om kvinnans nationalitet. Saken, som varit före vid såväl 1930 som 1931 års assembléer, rörde närmast vissa internationella kvinnoorganisationers önskemål med hänsyn till §§ 8—11 i »Konvention angående vissa frågor rörande konflikter mellan olika medborgarskapslagar», antagen vid konferensen för den internationella rättens kodifiering i Haag mars—april 1930. Den utskottsresolution, som av årets förbundsårsamling antogs, fastslog emellertid de ifrågavarande paragraferna i Haagkonventionen som den lämpligaste form för internationell kodifiering, varom man för närvarande kunde enas. — I det andra utskottet rörde diskussionen närmast frågor inom ramen för det stora konferenskomplexet, Lausanne-, Stresa- och den planerade Londonkonferensen. — På det social-humanitära arbetsfältet konstaterade det femte utskottet nyanslutningar till konventionerna för skydd av kvinnor och barn, opiumtrafikens undertryckande och dylika, från vår synpunkt mera exotiska grenar av förbundets verksamhet.

Den aktion i minoritetsfrågan, som från tyskt håll vid 1930 och 1931 års församlingar upptagits, fullföljdes även i år inom det sjätte utskottet. Grekland, Polen, Rumänien, Tjeckoslovakiet och Jugoslavien anmälde som förut sitt underkännande av församlingens och dess sjätte utskotts kompetens i frågan, vars hela uppläggnings gjorde rådet till rätt forum därför. Något egentligen nytt framkom icke för lösning av dessa lokala problem, som tillsammans bilda en principfråga av den största betydelse. Diskussionen om intellektuellt samarbete för freden rörde läroboksrevision, internationella överenskommelser beträffande radioutsändningar samt, i anslutning till diskussionen vid presskonferensen i Köpenhamn 1932, pressens frihet och vådan av falsk nyhetsdistribution.

Det fjärde utskottets arbetsuppgifter blevo vid årets församling de mest omfattande. En kristid, som runt omkring i budgetarbetet prävar de nationella ministärernas hållfasthet, har naturligtvis icke lämnat folkförbundet oberört. I tider av misstro eller rent av motvilja mot förbundets politik utebli mycket lätt inbetalningarna på årsbidragen. Den norske delegaten Hambro kunde också påvisa att summan av den 20 september i år inbetalda kontributioner var 8 %

lägre än vid samma tidpunkt föregående år. Den 11 oktober i år var blott 65 1/2 % inbetalda mot 75 % vid samma tidpunkt år 1931 och 83 1/2 % år 1930. Även om siffrorna icke äro exakt jämförbara, då de två senaste uppgifterna hänföra sig till tiden efter årets ordinarie församling, så är sammanställningen dock talande nog. Det engelska förslaget om sänkning av lönestaterna vann anslutning av ett flertal länder, bl. a. Sverige. Det vore ej minst berättigat genom de inskränkningar, som ägt rum inom de olika staternas administration. Å andra sidan påtalades, att levnadsomkostnaderna i Genève sjunkit högst minimalt och att den föreslagna sänkningen 10 % på lönestaterna, som uppgå till omkr. 17 mill. guld frcs, ändå bleve ringa. Frågan uppkallade till en högst juridisk diskussion, om församlingen likt ett nationellt parlament kunde sänka tjänstemännens löner eller om dessa såsom privatanställda skyddades genom sina kontrakt. Tillkallad juridisk expertis förklarade, att lönesänkning icke kunde ske med mindre än detta uttryckligen förbehållits i kontraktet. Församlingens beslut i frågan blev emellertid att för en tid av två år framåt för alla nya och förnyade kontrakt en 10 % lägre löneskala än den nuvarande skulle tillämpas. Den slutligen antagna budgeten uppgick till 33,429,132 frcs mot 33,687,994 frcs föregående år.

Till sist hade utskottet sig förelagd den i Nationernas Förbunds hela organisation djupt ingripande frågan om sekretariatets omorganisering. Från olika håll ha framhållits de ekonomiska fördelarna av att indraga undergeneralsekreterarposterna. Hambro, i sitt nedskärningskrav understödd av Sveriges ombud Wöhlín, räknade med att dessa befattningshavare och deras kabinett droge en kostnad av ungefär 760,000 frcs. Häremot invände generalsekreteraren, att om dessa poster indroges nya befattningshavare, direktörer, låt vara med något reducerade löner, måste tillsättas, varför besparingen bleve minimal. Odisputabelt är emellertid, att den ekonomiska sidan av saken icke är huvudfrågan. Det rör sig här om en demokratisering av Nationernas Förbund.<sup>1</sup> De små staterna vända sig mot stormakternas faktiska dubbelrepresentation, genom permanenta rådsplatser och monopol på de höga sekretariatbefattningarna. Sekretariatet har, som bekant, en generalsekreterare, engelsman, en vice generalsekreterare, fransman, trenne undergeneralsekreterare, en italienare, en tysk och en japan. Helt naturligt och önskvärt är, att inom assembléen och rådet nationella synpunkter och intressen ställas mot varandra. För sekretariatets vidkommande åter blir önskemålet ett annat. Dess befattningshavare, särskilt på ledande poster, måste äga förmåga att med övertygelse, för att icke säga känsla, framlägga internationella synpunkter. Inflytande inom det egna landet är icke ovidkommande, men främst står ändock kravet att de besjålas av en verklig internationell anda i överensstämmelse med folkförbundets principer. Att genom statuter och paragrafer säkra valet av personer med dylika kvalifikationer är naturligtvis synnerligen svårt. Ytterst fordras klarsyn och obunden-

<sup>1</sup> Jfr Statsv. Tidskr. 1929 s. 58 ff., 429 ff.

het hos den, som har att träffa valet, generalsekreteraren med förbehållen sanktionsrätt för rådet. Man har emellertid velat komplettera det nuvarande systemet genom att uppdraga vissa nya direktiv. En år 1929 tillsatt trettonmannakommitté gav i sitt 1930 avgivna betänkande vissa uppslag. Utlåtandet var icke enhälligt. Majoriteten ville tillförsäkra de i rådet icke permanent representerade staterna större inflytande genom nyinrättande av fem undergeneralsekreterareposter, reserverade för dessa stater. 1931 års församling beslöt, att det nuvarande systemet skulle bestå såsom ett provisorium intill den förste generalsekreterarens avgång. Då denna anmälts i år och jämväl tvenne vakanser inom undergeneralsekreterarnas krets snart inträffa, ställdes årets assemblée inför frågans avgörande. Den lösning, man nådde fram till, följer i viss mån 1930 års trettonmannakommittés majoritetsförslag. Man beslöt inrättande av ännu en befattning, en andra vice generalsekreterarplats, som under förutsättning att generalsekreteraren tillhör en i rådet permanent representerad nation, skall reserveras för en icke permanent rådsmedlem. Dessutom beslöts med samma syftning att icke mer än trenne högre befattningar inom sekretariatet finge besättas av samma stat. Till sir Eric Drummonds efterträdare såsom generalsekreterare utsågs som bekant nuvarande vice generalsekreterare fransmännen Avenol.

Som en sammanfattning gäller för den trettonde assembléen, att man sökt arbeta vidare på redan inslagna vägar, att utskottsarbetet huvudsakligen ägnats åt självrannsakan under budgetarbetets aspekt, varjämte den gamla tvistefrågan om sekretariatets omorganisering lösts i kompromissens form. Eventuella förhoppningar om initiativ i tidens brännande frågor vid årets assemblée ha icke inriats. Det blir till nedrustningskonferensens fortsatta arbete och den instundande urtima assembléen, som dylika förhoppningar nu få knytas.

**Lyttonrapporten och dess behandling.** Den östasiatiska konflikten är sedan mer än ett år tillbaka underställd Nationernas Förbunds behandling. Man frågar sig vilka medel, som tillgripits, och vilka resultat, som därvid uppnåtts. Frågan är såtillvida brännande, som en snar och dräglig lösning framstår som en nödvändig betingelse för att säkra förbundets auktoritet och därmed dess verksamhet under nuvarande former. Då behandlingen just nu ingått i ett uppmärksammat, och som det synes avgörande, skede, motiveras en förnyad översikt.

Den 21 september 1931 påkallade den kinesiske regeringsrepresentanten i Genève, enligt artikel 15: 1 i pakten, rådets uppmärksamhet med anledning av läget i Mandsjuriet. Vid rådsmöten i september, oktober och november—december samma år upptogs frågan till behandling. Vid det senare av dessa möten beslöts, på Japans begäran, genom en resolution av den 10 december, att till-



sätta »en kommission på fem medlemmar för att göra en undersökning på platsen och sammanställa en berättelse om allt, som rörde de mellanfolkliga förbindelserna och hotade freden mellan Kina och Japan...». Kommissionens medlemmar utsågos av dåvarande råds-presidenten Aristide Briand. De valde till sin ordförande den engelske representanten Lord Lytton. I kommissionen företrädde dessutom Italien (Aldrovandi), Frankrike (Claudel), U. S. A. (McCoy) samt Tyskland (Schnee). Dess arbete pågick på ort och ställe från början av mars månad, under form av undersökningar och konferenser i respektive politiska centra samt, i den mån detta kunde realiseras med hänsyn till kommissionens säkerhet, genom besök på själva krigsskådeplatsen. Rapporten är dagtecknad Peking den 4 september 1932. Starkt koncentrerad, och försedd med fjorton kartor och nio bifogade specialstudier, är den ett ganska omfattande aktstycke. Härtill kommer dessutom att kommissionen hopsamlat och medfört ett omfattande arkivmaterial: akter, affischer, ströskrifter och manifest, av värde för en eventuell fördjupad undersökning.

I överensstämmelse med sitt vittgående mandat lägger kommissionen till utgångspunkt och bakgrund för sin berättelse ett försök till en historisk-politisk analys av de nuvarande förhållandena i Kina. Den nationella centralregering, som 1927 inrättades i Nanking, är ett uttryck för den av d:r Sun Yat-sen reorganiserade nationella rörelsen Kuomintang. Dess ställning är emellertid allvarligt hotad från flera håll, främst av den starka och säregna kinesiska kommunismen. Ett internationellt samarbete för en fortsatt nationell konsolidering i Kina blir därför, framhåller kommissionen, den grund, på vilken ytterst varje försök att lösa det ostasiatiska problemet måste byggas.

Vad beträffar det av gammalt omstridda Mandsjuriet, d. v. s. de tre östliga provinserna av det kinesiska riket, så intar detta av ålder en särställning. Under militärguvernörerna Chang Tso-lin och hans son Chang Hsueh-liang kan man, för senare år, tala om ett faktiskt självherradöme, även om Kinas suveränitet *de jure* icke sättes i fråga. Härtill komma, som bekant, ryska och japanska särrättigheter av strategisk och ekonomisk natur, knutna till den mandsjuriska järnvägen. Dessa anspråk finna en högst ofullständig och dunkel begründning i tradition och ingångna överenskommelser. Ställd inför denna härva av intressen och ambitioner har kommissionen naturligen icke kunnat anbefalla en återgång till *status quo anté*. Den lösning, som föreslås, tillförsäkrar Mandsjuriet en vidsträckt självständighet under Kinas suveränitet och administration men med erkännande och reglering av Sovjetrepublikens och Japans »situation speciale». Ett lokalt organiserat gendarmeri bör inrättas för att upprätthålla ordningen.

Kommissionen underkastar den nya statsbildningen Mandchoukuo en ingående undersökning och värdering. Den snabba rekonstruktionen ägde rum under skydd av japanska vapen, och japanska

ämbetsmän innehava de ledande posterna inom administrationen. Dessutom märkas emellertid en rad kinesiska dignitärer, främst den nya statens regent, Kinas siste kejsare, numera känd under sitt privatnamn Henry Pu-yi. Den nya författningen bygger, liksom den nuvarande kinesiska, på den klassiska maktdelningsläran: förvaltande, lagstiftande och dömande makt, vartill efter gammalt kinesiskt mönster fogas en självständig kontrollerande myndighet. — I ett uppmärksammat uttalande fastslår emellertid kommissionen, som ett resultat av sitt ingående enquêtetörfarande, att den nya statsbildningen icke är resultatet av en spontan folkrörelse. Fastmera uppfattas den av befolkningen med missnöje som blott ett medel för att förverkliga japanska syftemål. Tvistens utgångspunkt, Japans åtgärder efter händelserna i Mukden den 18—19 september 1931, stämplas av kommissionen som ett illegitimt självförsvar, oförenligt med Briand-Kelloggpakten.

Å andra sidan föranleder den kinesiska boycotten av japanska varor en rad frågor. Av närmast konstitutionell natur blir spörsmålet i vad mån den kinesiska centralregeringen kan göras ansvarig för denna, sedan 1925, av Kuomintang organiserade rörelse, vilken i sin kamp använder metoder från striderna mellan de gamla kinesiska yrkesföreningarna århundraden tillbaka. Av folkrättslig natur åter är frågan, om denna mot ett enskilt land riktade aktion kan anses förenlig med de internationella förpliktelser, som Kina åtagit sig. Kommissionen ingår här icke på någon principiell prövning, men fastslår som en praktisk lösning, nödvändig för framtida politiskt samförstånd, en ny kinesisk-japansk handels-traktat.

Den med största spänning emotsedda rapporten offentliggjordes i Genève den 2 oktober. Till en första behandling upptogs den vid det rådsnöte, som där sammanträdde den 21—28 november. Situationen hade emellertid då, under det långa utredningsarbetet, förändrats i flera hänseenden. Under intryck av den allt allvarigare händelseutvecklingen hade Kinas representant redan den 12 februari anhållit, att tvisten skulle underställas assembléen. Denna begäran, stödd på artikel 15: 9 i pakten, villfors genom rådets resolution av den 19 februari. Den urtima assembléen sammanträdde, under presidium av Paul Hymans, i början av mars månad. Därvid uppdrogs åt ett specialutskott, den s. k. nittonmannakommittén, att följa frågans utveckling och när så erfordrades inkalla församlingen. M. Hymans är även kommitténs ordförande. Den urtima assembléen är alltså att betrakta som förpuppad, medan nittonmannakommittén är folkförbundets specialorgan för frågans behandling. — Vid rådsnötet i slutet av november detta år sökte Japans representant, Matsouka, under hänvisning till det förbättrade läget, få frågan återremitterad till ursprungligt forum, rådet, i enlighet med artikel 11 i pakten. Förslaget aktualiserar den svävande frågan om förhållandet mellan rådet och assembléen. Det föranledde emellertid icke något avsteg från den väg, man slagit in

på. Fastmera framträdde inom rådet en bestämd önskan att påskynda behandlingen i och för snabb remiss till nittonmannakommittén. Endast parterna framförde sina betänkanden med anledning av Lyttonrapporten. Undersökningskommissionen hade efter berättelsens avlämnande icke upplösts utan kvarstod i disposition. Den representerades inför rådet av sin ordförande. Råds-presidentens fråga till denne, om de av parterna framförda synpunkterna föranledde någon reservation eller förtydligande från kommissionens sida, framkallade protest från den japanske delegaten. Ett dylikt förfaringsätt tillerkände, framhöll han, folkförbundets undersökningsorgan en otillbörlig befogethet. Efter rapportens avgivande måste undersökningskommissionen betraktas som upplöst. Generalsekreteraren påpekade emellertid att ett dylikt betraktelsesätt icke motiverades genom praxis. Tvistefrågan löstes radikalt genom Lord Lyttons förklaring, att kommissionen icke funne något ytterligare uttalande motiverat.

Samma snabba pro forma-behandling som inför rådet utmärkte arbetet inom nittonmannakommittén, vilken beslöt assembléens sammankallande till den 6 december. Fullständiga referat från denna församling föreligga ännu icke. Tendensen är emellertid oförtydlig. Stormakternas försiktiga uttalanden kontrastera starkt mot småmakternas energiska framträdande. Stora anföranden höllos sålunda av M. Benès, Motta och Undén. Aktionerna utmynnade i ett resolutionsförslag framlagt av Spaniens, Sveriges, Tjeckoslovakiets och Irlands delegationer. Häri fördömdes Japans åtgärder i en rad punkter, som förete en nästan verbal överensstämmelse med Lyttonrapporten. De fyra länderna äro alla medlemmar av nittonmannakommittén. Resolutionsförslaget har, som bekant, framkallat ett, med hänsyn till det traditionellt sirliga diplomatiska uppträdandet vid förbundsförhandlingarna, ganska bryskt uppträdande från den japanske delegatens sida. — Efter generaldebatten har hela frågan återremitterats till nittonmannakommittén, som har att utarbета resolutionsförslag. Man förmodar att även i fortsättningen detta organ kommer att ha frågans behandling om hand; därvid eventuellt med utvidgad kompetens, då inbjudan väntas utgå till U. S. A. och Sovjetrepubliken att deltaga i arbetet, detta i överensstämmelse med de förslag, som från skilda håll framkommit vid den urtima assembléen. Härigenom skulle nittonmannakommittén kunna utbildas till en förlikningskommission på bred basis, med representanter för samtliga intresserade parter. Uppslaget syftar alltså främst till att söka överbygga de svårigheter, som framkallas av folkförbundets brist på universalitet, ett problem som under den östasiatiska frågans behandling hela tiden legat i förgrunden.

*J. H. Malling.*

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

- J. LLOBET: *La constitution de l'Uruguay*. Textes et commentaires. Bibliothèque de l'institut de législation comparée de Toulouse. Série des constitutions, V. 138 sid. Toulouse 1926.
- E. ROUYS: *La constitution de la république Argentine*. Textes et commentaires. Bibliothèque de l'institut de législation comparée de Toulouse. Série des constitutions, VI. 239 sid. Toulouse 1927.
- ARTURO ALESSANDRI: *Parlementarisme et régime présidentiel*. Évolution constitutionnelle, internationale, financière et sociale du Chili. Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, II. XVII + 163 sid. Paris 1930. Publiée sous la direction de M. Joseph-Barthélemy et de M. B. Mirkine-Guetzévitch.

### I.

Då Bryce i sitt stora komparativa arbete, *Modern democracies*, ägnar ett kapitel även åt de sydamerikanska republikerna, är orsaken egentligen icke den, att han anser dessa republiker höra med i en skildring av den demokratiska statstypen. Orsaken är snarare den rakt motsatta. Gent emot det ytliga, men ganska allmänt accepterade betraktelsesätt, som på grund av den republikanska statsformen utan vidare räknar de sydamerikanska staterna såsom demokratier, pekar Bryce på den djupa klyfta, som här gapar mellan juridisk form och politisk verklighet. Och med gillande anför han ett uttalande av Clémenceau (*Notes de voyage dans l'Amérique du Sud 1911*), som närmast hänför sig till Brasilien men som med lika rätt gäller sydamerikanskt statsliv över huvud: »Konstitutionen åtnjuter en huvudsakligen teoretisk aktning». Själv kan för övrigt även Bryce stödja sig på personliga iakttagelser, gjorda på ort och ställe. Överallt finner man väl författningar med demokratiska institutioner, framhåller han, men knappast någonstades i realiteten en motsvarande folklig självstyrelse. Något verksamt och bestämmande inflytande i statslivet ha folkrepresentationerna aldrig kommit åt att utöva. I stället härskar en presidentstyrelse, som i ordets egentliga bemärkelse gör skäl för namnet. Det för Syd- och Mellanamerika egna styrelsesättet är i själva verket diktaturen, ett vildvuxet, från alla hämmande skrankor fritt självhärskardöme, uppammat och utbildat i kreolsk-indiansk miljö, som erinrar både om

antikens tyrannvälden och det spanska moderlandets under 1800-talet varandra avlösande militärregimer. Sedan Bryce påpekat detta förhållande, konstaterar han, att de sydamerikanska republikerna icke ha grundat anspråk på plats i en framställning av den moderna demokratin, och han går förbi dem med några korta antydningar.

Bryce har naturligtvis alldeles rätt i sin anmärkning, och något nytt har han väl heller knappast därmed velat säga. Att de sydamerikanska författningarna länge voro och alltjämt till stor del äro döda papperskonstitutioner är ju icke okänt, icke heller att den statsordning de avsett att grundlägga behärskats av mer eller mindre godtyckliga diktatorsvälden, vilka undan för undan och ofta i rätt snabb växling skiftat mellan inbördes ständigt tävlande maktpretendenter. Delvis ligger nog i denna brist på överensstämmelse mellan statsform och statsliv förklaringen till att dessa konstitutioner så föga uppmärksammats. För det mesta nöjer man sig i statsvetenskapliga framställningar med några schablonmässiga allmänkarakteristiker och böjer sig resignerat inför det hopplösa i att tränga igenom det revolutionära virrvarr, som här stänger utsikten och i hög grad försvårar möjligheten för den vetgirige att nå fram till verkligt gripbara hållpunkter. För den allmänna statsvetenskapen äro därför Sydamerikas länder i mycket alljämt vita fläckar, representanter för ett primitivt exotiskt statsliv, som väcker fantastiska föreställningar men vars utveckling och gestaltning icke lockat till närmare utforskning.

Det synes dock, som om både de syd- och mellanamerikanska författningarna även utanför den latinsk-amerikanska världen vore förtjänta av större beaktande än vad hittills i allmänhet kommit dem till del. Alldeles oavsett deras praktiskt politiska betydelse äga de ur jämförande rent typologisk synpunkt ett icke ringa intresse. Genetiskt återgå de som bekant på ett gemensamt mönster, den nordamerikanska konstitutionen, och det är vanligt att avfärda dem såsom kopior av denna. Sant är ju också, att den stora systerrepubliken i norr betytt ofantligt mycket som förebild för de senare grundade republikerna i Syd- och Mellanamerika. Förenta staterna ha sålunda, som Clémenceau anmärkt, på den amerikanska kontinenten utövat ett inflytande jämförligt med Englands på den europeiska. Betänker man tillika vilken betydelse den engelska författningen och engelska politiska idéer, utbildade i hemlandet eller omtolkade utanför dess gränser, ursprungligen haft för de nordamerikanska staternas organisation, så framstår till fullo den dominerande roll, som den anglosachsiska statstanken spelat vid hela den moderna statsvärldens uppbyggande och utformning.

För att fortsätta jämförelsen mellan Englands och Förenta staternas författningar i deras egenskap av mönsterkonstitutioner, kan sägas, att den senare mera direkt och exklusivt verkat som typbildande modell inom sin kontinent, den amerikanska, än vad den förra gjort inom den europeiska. Det kan tilläggas, att receptionen av det nordamerikanska författningsmönstret i Sydamerika bär på

ett drag av stillastående, som ej återfinnes i den anglo-europeiska författningsutvecklingen. Det är ungefär samtidigt — under 1700-talets sista och 1800-talets första decennier — som både den europeiska och den amerikanska kontinenten läggas under den skrivna konstitutionens domvärjo. Två väldiga författningsrörelser gå här parallellt, ett faktum som knappast tillbörligt observerats. Men medan den amerikanska författningstypen utbreder sig nästan i ett slag, som en stormvåg, och överallt, där den anammas, redan från början framstår såsom tämligen färdigutbildad för att sedan i det stora hela till det yttre bibehållas i oförändrat skick, tränger den engelska endast långsamt igenom, tidigt uppvisande mycket skiftande varianter, alltefter de divergerande uppfattningar och olikartade historiska förutsättningar som ligga till grund för receptionen. Den europeiska konstitutionalismen har ju under utvecklingens lopp undergått stora förändringar, och det är kanske först i våra dagar, sedan den parlamentariska demokratien allmänt slagit igenom, som dess engelska signatur med full klarhet framträder. För övrigt har ju Europa under detta århundrade, efter världskriget, upplevt en ny stor författningsrörelse, där åter engelska idéer, men denna gång till en viss grad blandade med andra, icke minst amerikanska, verkat befruktande.

Det kan i detta samband även vara värt ett påpekande, att den reaktion, som på sistone framträtt med diktaturens insteg i en del europeiska stater, i sina författningskonstruktiva försök på en del håll uppvisar en viss influens från amerikansk maktdualism. De beröringspunkter, som finnas mellan denna maktdualism och de europeiska diktaturtendenserna, framstå i sin rätta belysning, då vi erinra oss vilken tillämpning den amerikanska maktfördelningstanken fått i den sydamerikanska presidentdiktaturen.

När man med allt fog framhäver de sydamerikanska författningarnas nära beroende av den nordamerikanska modellen, bör man emellertid undvika ett alltför överdrivet generaliserande. Frågan om förhållandet mellan förebild och efterbildningar är givetvis inte löst genom en enkel hänvisning till att man här har att göra med en sällsynt trogen kopiering. I själva verket föreligger här ett idéhistoriskt problem av största intresse. De sydamerikanska imitationerna erbjuda i detaljerna flera icke oväsentliga skiljaktigheter såväl inbördes som i jämförelse med det nordamerikanska mönstret, och först en ingående komparativ undersökning, som ännu knappast blivit utförd, kan här bringa nödig klarhet. Uppgiften torde icke sakna sin lockelse.

Gå vi härefter till författningstillämpningen, till de levande statsklick, som utbildat sig på europeisk och amerikansk botten, så skulle åter en parallell kunna uppdragas.

Det brukar framhållas, att tillämpningen av det engelska författningssidealet, särskilt i dess parlamentariska utformning, utanför England i allmänhet icke slagit väl ut. Flertalet stater i Europa, som sökt tillägna sig parlamentarismen, ha missuppfattat den, de ha

saknat de historiska förutsättningarna för detta styrelsesätt. Resultatet har blivit en förvanskning, och i stället för en parlamentarisk regeringsmakt efter engelskt snitt har i dessa stater ett regerande parlament uppstått, på vissa håll till och med vad man med visst fog skulle kunna kalla en mer eller mindre oreglerad parlamentsdiktatur. Med bortseende från det oriktiga i den problemställning, som ofta nog ligger bakom detta omdöme, må det vara nog att i detta sammanhang konstatera, att engelsk parlamentarism på främmande mark lyckats mindre väl, i varje fall har den alltid blivit något annat, oftast vida sämre än i hemlandet.

Att den amerikanska författningsdualismen i Sydamerika — i brist på alla förutsättningar att slå igenom — vid tillämpningen blev en förvanskning har redan anmärkts. Men det är för svagt att här tala om blott förvanskning. Någon författningstillämpning kom flerstädes över huvud icke alls till stånd, långa tider har sydamerikansk konstitutionalism representerats av vad man vore frestad kalla »luftförfattningar», för att på statslivets område använda en uttrycksfull modern terminologi, som på åtskilliga andra det praktiska livets områden vunnit ett visst burskap. Sedan allt raserats, har endast den okontrollerade presidentmakten blivit kvar. Om det kan sägas, att det demokratiska inslaget i engelsk parlamentarism i Europa vunnit överhanden och här i flera stater förvandlat denna till parlamentsdiktatur, så kan med ännu större skäl sägas, att det autokratiska inslaget i nordamerikansk författningsdualism i Sydamerika helt dominerat och förvandlat denna till presidentdiktatur.

Att denna presidentdiktatur, vars verkliga skaplynne hittills väl mycket skymts undan av allsköns revolutionsromantik, kräver ett ingående studium för att rätteligen kunna förstås, behöver knappast påpekas. Att den även förtjänar det, torde icke utan fog kunna tilläggas. Åtminstone bör den ha tilldragit sig ett visst aktualitetsintresse, sedan även Europa under det sista decenniet begåvats med ett icke så litet antal diktaturstater. Sydamerika är dock diktaturens klassiska hemvist i modern tid, med mer än hundraårig historisk erfarenhet. Kanske har det rent av något att lära det ännu trevande Europa. Det har åtminstone praktik och teknik, och det har god övning i en specialitet — en mycket viktig sådan — inför vilken de europeiska diktaturländerna stå i ängslig begrundan, konsten att byta diktator. Verkliga beröringspunkter mellan sydamerikanskt och europeiskt statsväsen böra alltså numera icke fattas.

Närmast kommer man väl därvid att tänka på Spanien, som redan tidigare under 1800-talet, jämsides med sina befriade dotterländer på andra sidan oceanen, flitigt odlat diktaturen alltunder ett lika flitigt producerande av konstitutioner, vilka genom sin fiktiva beskaffenhet, även de, kunna göra skäl för namnet luftkonstitutioner. Även den sista diktaturregimen, iscensatt i gammal traditionell spansk stil av Primo de Rivera, har icke så litet av ett sydamerikanskt drag över sig. Detsamma kan till en viss grad sägas gälla

om de östeuropeiska militärdiktaturerna i Polen och Litauen och kanske i ännu högre grad om vissa grekiska diktaturfenomen, man tänker kanske särskilt på general Pangalos' beryktade korta våldsregim. Något annorlunda ställer sig saken med den italienska fascismen. Den har grundlagt eller sökt grundlägga en egen originell statsordning och till stöd för denna utbildat en egen statsdoktrin. Här skulle man närmast vara böjd att konstatera en bestämd artskillnad från sydamerikanskt envåldsregemente, om också en viss gemensamhet i ursprungsbeteckningen dröjer kvar. För övrigt saknar icke heller den sydamerikanska presidentmakten sin doktrinärt färgade förkunnelse, om den också förefaller att vara nyktrare, mera rakt på sak realitetsbetonad än den grumliga statsvisdom, som flödar ur fascismens lärdomsdrabanter. Säkert är emellertid, att hur man nu än vill uppfatta de sydamerikanska diktaturformernas släktskap med motsvarande europeiska, så kunna de med sina likheter eller olikheter i jämförelse med dessa senare icke förbigås vid ett studium av den moderna diktaturen, som vill göra anspråk på allsidighet.<sup>1</sup>

Den autokratiska presidentstyrelsen i Sydamerika uppstod under och efter befrielsekriget mot Spanien samtidigt med statsgrundläggningarna. Liksom en gång diadokerna efter Alexander den stores död delade det hellenistiska världsriket sinsemellan, så togo Simon Bolivars generaler och medhjälpare arv efter den store befriaren som ett slags självkorade härskare i de länder de varit med om att lösgöra från det spanska oket. Det generalsvälde, som sålunda från början grundlägges, har sedermera i fortsättningen allttjämt varit utmärkande för den sydamerikanska diktaturen. Särskilt under äldre tid, då det snart sagt till varje pris gällde att få till stånd något slags sammanhållande auktoritet i de nya statsbildningarna, var det militärdespotiska draget framträdande. Det torde dock vara missvisande att ens för denna tid föreställa sig presidentmakten uteslutande som ett sabelvälde. De härskande »caudillo's», för att använda en gängse inhemsk benämning på de sydamerikanska statshövdingarna, dessa »demagoger till häst», som de kallats, saknade ingalunda kontakt med den allmänna opinionen, som i deras styrelse såg den enda varaktiga garantien mot samhällsupplösning. Häri ligger den egentliga förklaringsgrunden till presidentdiktaturen och de långvariga regeringar, som många av dess innehavare förmått befästa och upprätthålla. Man fann sig i enväldet för att slippa anarkien. Att karakterisera detta envælde som en demokratisk cesarism, såsom stundom skett, synes dock föga riktigt, därtill har den rena maktusurpationen ofta nog spelat en alltför avgörande roll och det verkliga folkunderstödet varit för ringa.

Under det sista halvsekle har statsledningen emellertid alltmer »civiliserats», även såtillvida att ledarna oftare än förr varit civila

<sup>1</sup> I ett och annat sydamerikanskt arbete har inhemsk och europeisk diktatur upptagits till jämförande behandling, t. ex. Rivarola, *Las dictaduras de Italia, España y Chile*. Buenos-Aires 1924. Arbetet har ej varit mig tillgängligt.



personer. Presidenterna ha alltmer börjat utbyta generalsepåletterna mot juris doktorsdiplomet, har det sagts. Anmärkningen äger knappast generell giltighet. Men i sin mån ger den uttryck åt den förändring, som inträtt i det politiska livet med en senare tids betydande ekonomiska och industriella utveckling och som vid sidan av de rena polisomsorgerna alltmer skjutit fram statens positivt fredliga uppgifter. Samtidigt har statslivet, åtminstone i en del republiker, visat allt starkare tendenser att inordna sig i lagligt stadgade former.

Det bör nämligen icke förbises, att trots allt en utveckling mot konstitutionellt styrelsesätt dock kan skönjas i vissa av de sydamerikanska staterna. Efter en mer än hundraårig historia är diktaturen icke längre ensam och utan alla nyanser den överallt dominerande politiska livsformen. För ett land som Peru torde väl ännu tämligen reservationslöst gälla vad en av dess presidenter en gång lär ha yttrat, då han kallade konstitutionen »en död bokstav i det nationella livet»; och för Colombia likaså vad en av denna stats mest ryktbara makthavare lika kort som oförblommerat uttryckt i följande sats: »Vi ha en kodifierad frihet, men ingen praktisk frihet». Vilken blyxtbelysning satsar som dessa än må kasta över politiskt liv och uppfattningssätt i Sydamerika, vore det oriktigt att tillerkänna dem allmängiltighet. Bryce skiljer i ovan omnämnda skildring mellan vad man skulle kunna kalla konstitutionellt obildbara och bildbara stater. Geografiskt går gränslinjen mellan den tropiska och den tempererade zonens republiker enligt Montesquieu's gamla regel: ju hetare klimat, desto större fallenhet för despotien. Det kan för Sydamerikas del tilläggas: ju hetare klimat, desto tätare revolutioner. Till den förra gruppen hör exempelvis Bolivia, som enligt en uppgift på 75 år (1825—1900) upplevt 60 revolutioner och sett 6 presidenter mördade förutom de icke så få som körts i landsflykt. En liknande statistik från andra av de nordligare, mot ekvatorn belägna staterna, såsom Venezuela och Ecuador, skulle utan tvivel uppvisa rätt märkliga siffror. Här synas revolutionerna växla oupphörligt, medan diktaturen varar beständigt. Att märka är, att befolkningen i dessa stater till god del utgöres av indianer och blandras. Till den senare gruppen höra Argentina, Uruguay och Chile. Befolkningen är här så gott som helt och hållet eller till större delen av europeisk ras, vilket i sin mån bidrar att förklara dessa republikers konstitutionella föregångsställning. Bryce anser sig rent av ha funnit, att demokratin är på god väg att slå rot i dessa tre stater, framför allt i Chile, som för ett tiotal år sedan ännu befann sig i en period av parlamentarisk utveckling. I varje fall vill det synas, som om i de nu nämnda staterna verkliga försök blivit gjorda — och icke utan en viss framgång — att i anda och sanning tillämpa ett konstitutionellt statskick.

## II.

Om Argentinas, Uruguay's och Chiles författningar handla de här ovan anförda arbetena. Tyvärr ge de med sin övervägande juridiska läggning föga upplysning om själva statslivet, om man undantar en del uppgifter i samband med redogörelser för den konstitutionella utvecklingen, och de utmärka sig över huvud taget knappast för någon större vetenskaplig grundlighet. De tillhöra emellertid den nyaste litteraturen på området och kunna, med den inblick de ge i både äldre och nyare tiders viktigaste författningsproblem, tjäna såsom introduktioner till ett studium av sydamerikansk konstitutionalism.<sup>1</sup> Om deras innehåll följa här några anmärkningar, som särskilt avse presidentmaktens ställning och organisation.

Den argentinska konstitutionen, som nått en ålder av nära 80 år, erbjuder intresse icke minst ur historisk synpunkt. Den är ett typiskt exempel på efterbildning av den nordamerikanska modellen och visar hur man i en äldre tid, efter en lång diktaturperiod (Rosas' terroristiska diktatur 1835—52), med hjälp av denna modell sökte lösa författningsproblemet.<sup>2</sup> Som garanti mot en återvändande diktatur kan först och främst betraktas den långa katalog av medborgerliga rättigheter, som inleder författningen. Den ansågs nödvändig, framhåller förf. till här ifrågavarande avhandling, ty »det fanns icke en enda individuell rättighet, som icke blivit ignorerad eller kränkt». Till yttermera visso stadgas uttryckligen, att de rättigheter, som principiellt erkännas i författningen, icke kunna ändras genom lagar, som avse att reglera deras utövning. Här har högsta domstolen ett formligt stöd vid användande av sin rätt att pröva och avgöra lagars författningsenlighet. Någon större betydelse har dock denna viktiga rätt icke erhållit i praktiken.

En garanti av mera speciell art är den en smula naivt formade men mycket betecknande föreskrift, som förbjuder folkrepresentationen att överlåta på regeringen vare sig några extra ordinära befogenheter eller den offentliga makten i dess helhet. Tydligt är, att här föreligger ett bestämt förbud mot den i europeiska diktaturförfattningar så vanliga fullmaktslagstiftningen. Mot presidentmakten riktar sig även ett, i sydamerikanska författningar vanligt, stadgande

<sup>1</sup> Ett äldre sammanfattande arbete, som haft en viss betydelse såsom förmedlare av kunskap om sydamerikanska förhållanden inför europeisk publik, är Garcia Calderon, *Die lateinischen Demokratien Amerikas*. Lpzg 1913. Arbetet föreligger även på franska och engelska språken. Ur historisk synpunkt, med tyngdpunkten lägd på utvecklingen i Venezuela, förf:s hemort, behandlas den sydamerikanska presidentautokratien i ett arbete av Laureano Vallenilla Lanz, *Césarisme démocratique en Amérique*, Paris 1926. Studiet av de sydamerikanska författningarna har numera väsentligt underlättats genom den nyss utkomna fjärde delen av Darestes, *Les constitutions modernes, Amérique latine*, Paris 1932.

<sup>2</sup> Rörande Argentinas författning föreligger ytterligare en fransk statsrättslig avhandling av G. Taussac, *Constitution de la république Argentine*, Toulouse 1904.

om förbud mot omedelbart återval av presidenten efter tilländalöpandet av hans sexåriga ämbetsperiod. För övrigt avser naturligtvis hela den genomförda maktfördelningen att stadga och befästa jämvikten i författningen. Vid den indirekt folkvalde presidentens sida står en kongress på två kamrar, av vilka senaten, representerande delstaterna, äger medbeslutanderätt i exekutiva frågor, dock ej i fullt samma utsträckning som i Förenta staterna. Det kan också nämnas att den argentinske presidenten, till skillnad från Förenta staternas president, har initiativrätt i lagfrågor och att ministrarna, som visserligen icke kunna vara medlemmar av kongressen, äga tillträde till dennas förhandlingar.

Över huvud intar emellertid den argentinske presidenten rent författningsenligt, trots alla inskränkande bestämmelser, en stark ställning, starkare än hans kollega i Förenta staterna. Och meningen har heller icke varit att över hövan kringgärda hans rörelsefrihet, endast att nödtorftigt lagbinda den till skydd mot övergrepp. »Ge exekutiven all möjlig makt, men ge den genom förmedling av en konstitution», var ett råd av författningens fader och teoretiker, Alberdi, som anses ha blivit följt helt i rådgivarens anda. Trots de bittra erfarenheterna från den föregående diktaturen ville man under de rådande osäkra samhällsförhållandena ej släppa det värn till ordningens bevarande, som låg i en stark och effektiv regeringsmakt. En fara från dennas sida enligt förf:s mening utgör bland annat den i Sydamerika mer än annorstädes vådliga makt att personligen kommandera armén, som tillkommer presidenten, och än mer den vidsträckt och tämligen okontrollerade rätt att förklara belägringsstillstånd, som likaledes tillerkännes honom. Presidentens preponderans är otvetydig och är utan tvivel avsedd av själva konstitutionen, framhåller förf. Han anser sig kunna försäkra, att denna sedan 1860 i det hela funnit en normal tillämpning. Den lista på presidenter från och med denna tidpunkt, som han meddelar, företer också en för Sydamerika ovanlig regelmässighet i ombytet av statschef, ett förhållande som i och för sig dock föga säger om författningsenligheten av den presidentstyrelse, som i verkligheten utövats i Argentina. Faktiskt torde den kunna karakteriseras som en på det hela taget i civila former, med stöd av det härskande konservativa partiet, utövad diktatur, åtminstone fram till 1912, då en rösträttsreform, genomdriven under ledning av den framstegsvänlige presidenten Saenz Peña, ledde till ett slags demokratiskt genombrott, som efter några år förde det radikala partiet till makten. För närvarande råder ett provisoriskt författningsstillstånd, sedan ett militäruppror 1930 satt den gällande konstitutionen ur kraft och återinfört diktaturen.<sup>1</sup>

I avhandlingen om Uruguay intresserar framför allt framställningen av exekutivmakten i nu gällande författning av den 10 sept.

<sup>1</sup>Rörande den politiska utvecklingen finnas en del uppgifter att hämta i följande arbeten: L. F. Puccio, *L'évolution constitutionnelle de la république Argentine et l'évolution de l'esprit public*, Paris 1922; F. L. De France, *Recent political evolution in Argentina* (The quarterly review, nr 446, Jan. 1916, s. 38 ff.).

1917. och det politiska syfte, som ligger bakom dess egendomliga organisation. Markant och fullt medvetet är hela författningen konstruerad som ett bålverk mot diktaturen. Man hade långvarig erfarenhet av detta styrelsesätt i Uruguay, och ännu för ett halvsekel sedan fann sig befolkningen med största jämnmod eller ligkiltighet i att regeras av sina suveräna presidenter. Medan det inträffade, till och med upprepade gånger, att folket absolut icke kunde förmås att deltaga i val av representanter, så att presidenten måste beordra ett antal soldater att fullgöra detta värv för att inför utlandet dock kunna skylta med ett parlament, kunde det hända att tusentals medborgare petitionerade hos en upplyst och populär diktator, som höll på att tröttna och ville avgå, att han måtte fortfara med sitt gagneliga regemente. Sedermera ha emellertid tyranniska regeringar och därav föranledda inre stridigheter kommit ett allt starkare motstånd mot diktaturen att växa fram, tills under 1900-talet något som skulle kunna kallas allmän diktaturleda synes ha gripit folket. Under denna stämning förmåddes de båda historiska partierna, de s. k. vita och röda, att ena sig kring ett konstitutionellt reformprogram, som skulle göra slut på den gamla despotiska regimen, varvid dock det parti, de vita, som under de senaste decennierna varit undanträngt från makten, verkat som den pådrivande kraften.

Möjligen kunde man vänta, att som botemedel mot diktaturen skulle framföras krav på ett parlamentariskt styrelsesätt, på samma sätt ungefär som i Europa från fascistiskt håll — i eller utom Italien — krav på diktatur brukar framföras som botemedel mot den urartade parlamentarismen. Och verkligen, det har sitt intresse att se, att det egentliga reformpartiet, de vita, i sitt ursprungliga program 1916 yrkade på införande av kabinettsparlamentarism, statsrättsligt fixerad, något så när i stil med vad som några år senare skedde i ett flertal europeiska efterkrigsförfattningar. Det blev emellertid icke detta program som följdes, utan genom en kompromiss mellan de olika partierna slog man in på en reformväg, som åtminstone icke saknar originalitet. Medlet att förhindra uppkomsten av en övermäktig exekutiv var lika radikalt som enkelt. Man slog sönder regeringsmakten i två hälfter genom att upprätta två självständiga och lika starka exekutivorgan, vilka sida vid sida konkurrera med och kontrollera varandra. Den slutliga lösningen av det svåra regeringsproblemet ligger sålunda i linje med den maktfördelningstänke, som uppbär all amerikansk konstitutionalism. Om uppdelningen av folkrepresentationen på två kamrar förekommer allt för stor maktutveckling från dennas sida, så bör ju också söndrandet av regeringsmakten på två avdelningar utgöra en garanti mot övergrepp från denna senares sida.

Det skulle föra för långt att här närmare redogöra för hur regeringsmaktens tudelning genomförts i konstitutionen. Det må blott nämnas, att vid sidan av presidenten, som väljes direkt av folket för en tid av fyra år, med förbud för hans återval förrän åtta år förflutit efter hans avgång, upprättas ett »nationalråd för administrationen»,

bestående av nio medlemmar, likaledes direkt valt av folket efter ett slags proportionell metod och för en tid av sex år. Medlemmarna förnyas succesivt med en tredjedel vart annat år. Regeringsuppgifterna äro i huvudsak så fördelade, att på nationalrådet överförts omsorgerna om statens finanser och budgetens uppgörande samt ledningen av statsföretag och förvaltande verk. Båda organen ha sina ministrar, vilka ha tillträde till kamrarna; en rätt som också tillkommer rådets egna medlemmar. Båda organen ha likaledes laginitiativ samt skola i visst avseende yttra sig om varandras avgöranden. Tvister mellan president och råd avgöras av parlamentet, som utser en permanent kommission att mellan sessionerna övervaka regeringsmakten och tillvarataga folkrepresentationens rättigheter.

Hela författningen är sålunda konstruerad som en enda stor kontrollapparat, med fyra grundelement: president, nationalråd, senat och representantkammare, alla förankrade i det väljande folket och med uppgift att på samma gång samverka och övervaka varandra. Systemet verkar icke så litet konstgjort och torde vara rätt enastående, om det också icke alldeles saknar paralleller på andra håll i Sydamerika. Men det har som nämnt sin mycket sägande förklaring som ett hart när i desperation taget steg för att komma ifrån diktaturen. Man kan fråga sig vilka möjligheter det besitter att tillfredsställande fungera i praktiken. Förf. lämnar intet besked härom, men anmärker icke utan fog, att stor fara föreligger för att regeringsmaktens enhet skall gå förlorad. Han meddelar för övrigt den intressanta uppgiften, att det röda partiet redan gjort ansträngningar att få till stånd en ändring av den beslutade regeringsorganisationen. Icke i syfte, som man kanske närmast skulle förmoda, att avskaffa nationalrådet, utan i syfte att avskaffa presidentämbetet och bibehålla rådet som enda regeringsorgan. Dettas president, vartill automatiskt utses den av medlemmarna, som vid valet erhåller högsta röstetalet, skulle då faktiskt hos sig komma att samla all regeringsmyndighet och därigenom en återgång till den gamla autokratiska presidentstyrelsen, om ock i något förändrade former, bliva möjlig.

De nu berörda arbetena tillhöra båda en på Hauriou's initiativ av juridiska fakulteten i Toulouse utgiven serie avhandlingar rörande främmande konstitutioner.<sup>1</sup> Det tredje här föreliggande arbetet rörande Chiles författning ingår som andra volym i en av de båda kända statsvetenskapsmännen Joseph-Barthélémy och Mirkiné Guetzévitch nystartad skriftserie av politiskt konstitutionellt innehåll.<sup>2</sup> Det har en läggning som verkar något överraskande, innan man rätt kommit under fund med dess egentliga syfte och de omständigheter, varunder det sammanskrivits. Författaren, Arturo Alessandri, var president i Chile 1921—25, och hans förnämsta insats

<sup>1</sup> Beträffande den allmänna planläggningen av ifrågakvarande serie se denna tidskr. 1928, s. 498 ff.

<sup>2</sup> Rörande den första i serien utgivna volymen se föreg. häfte av denna tidskr. anmälan av P. Engdahl.

var tillkomsten och utarbetandet av Chiles nya författning av den 18 sept. 1925. Boken, som utgör ett försvar för detta hans personliga verk, består dels av ett längre tal, hållet den 3 juli 1925, där presidenten ur historiska, politiska och konstitutionella synpunkter utvecklar motiven för författningsändringen, dels av ett antal budskap, som han utfärdat under sin presidentur. Slutligen meddelas den nya författningstexten i översättning.<sup>1</sup>

Det är alltså icke en vetenskaplig framställning i vanlig mening, som vi här ha att göra med, utan ett politiskt aktstycke, avsett att påverka opinionen till förmån för den genomgripande författningsreform, som förbereddes. Den politiska tendensen minskar dock ej arbetets intresse. Vad författaren vill inskräpa är presidentstyrelsens företrädare framför det parlamentariska styrelsesättet, som helt utdömes. Denna för Sydamerika ovanliga problemställning, som är rakt motsatt den vi påträffat i Uruguay, får sin förklaring därav att Chile — ensamt bland de sydamerikanska staterna — övergått till det parlamentariska systemet, som ganska länge praktiserats. Parlamentarismen infördes i ett slag 1891 efter en svårartad, till slut först genom en blodig uppgörelse löst konflikt mellan representationen och den siste av 1800-talets autokratiska presidenter, Balmaceda. Den rotfäste sig hastigt, och resultatet av folkrepresentationens seger blev ett utpräglat parlamentsvälde, varigenom partierna under oupphörligt växlande koalitionsregeringar slogo under sig makten. Särskilt synas de ha utövat ett mycket närgånget inflytande på förvaltningen. Alessandri har mycket skarpa ord om den parlamentariska korrupsion som härskat i Chile. I sin kritik av parlamentarismen utgår han för övrigt från Redslob's kända synpunkter, och han finner den chilenska formen av detta styrelsesätt vara ett typiskt exempel på vad denne kallat oäkta parlamentarism. Därmed anser han också till fullo bevisat, att parlamentarismen lika litet passar i Chile som i någon annan av de sydamerikanska staterna.<sup>2</sup>

Någon återgång till forna tiders enväldiga presidentmakt åsyftar emellertid knappast den nya författningen, utan snarare ett återställande av en strikt maktfördelning mellan regering och representation och därmed avskaffandet av den parlamentariska författningstillämpningen. För ändamålet föreskrives, att ministrarna skola fritt utses av den direkt folkvalde presidenten, och det stadgas uttryckligen, att de anmärkningar mot regeringens medlemmar, som kamrarna äga besluta och skriftligen ingiva till presidenten, icke

<sup>1</sup> Denna är icke alltigenom pålitlig att döma av en jämförelse med översättningen hos Daresté, a. a., s. 82 ff. En tysk översättning med en inledning av M. Figueróa finnes i Zeitschrift f. öffentl. Recht, V (1926), s. 596 ff. Den åtföljes av några korta anmärkningar av Hans Kelsen. Rörande den äldre, alltsedan 1833 gällande författningen hänvisas till J. Benavente, Étude critique de la constitution de la république du Chili, Paris 1916.

<sup>2</sup> En objektiv och synnerligen instruktiv skildring av den aristokratiskt befonade chilenska parlamentarismen, då den stod på sin höjdpunkt, lämnas av Paul S. Reinsch, Parliamentary government in Chile (The american political science review, s. 507 ff.).

medföra någon politisk ministeransvarighet. Ministrarna kunna icke vara ledamöter av parlamentet, men de äga tillträde till kamrarnas förhandlingar. Initiativrätt tillkommer såväl presidenten som representationen. Maktfördelningen är sålunda ej så strängt genomförd som i Förenta staternas författning utan följer mera samma linjer som Argentinas. Åt presidenten är en stark maktställning garanterad dels genom en effektiv vetorätt, dels genom en mycket vidsträckt förordningsrätt. Särskilt betydelsefull är hans makt över budgeten, som avser att göra slut på det otillbörliga tillgodoseende av de privata och lokala intressena, som förut var vanligt. Utan presidentens medgivande få inga tillägg göras till budgetförslaget, som i sin helhet skall beslutas inom fyra månader, vid äventyr att, om så ej skett, det ändock träder i kraft. För att förekomma all sammanblandning mellan förvaltning och representation stadgas ett generellt förbud för innehavare av avlönad tjänst, såväl statlig som kommunal, att vara ledamot av parlamentet.

Huruvida 1925 års författning verkligen lyckades återställa jämvikten i statslivet är mer än tvivelaktigt. Resultatet blev snarare ett faktiskt återupplivande av forna tiders militärdiktatur under general Ikanéz' presidentur (1927—1931). Då detta skrives ha åtskilliga pressmeddelanden ingått om revolutionära oroligheter i Chile, och detsamma berättas från ytterligare tre à fyra sydamerikanska republiker. Häre ligger ingenting ovanligt. Vad som meddelas visar endast, att samma labila rättstillstånd som förut alltjämt är rådande. Om det ändock kan sägas, att man åtminstone i vissa av Sydamerikas stater fått blicken skärpt för rättsstatens problem, så är man tydligen ännu långt från lösningen. Det bidrar ej att förbättra framtidsutsikterna, då samtidigt i Europa rättsstaten är utsatt för en allvarligare kris än någonsin.

A. B—z.

BIRGER STECKZÉN: *Krigskollegii historia. Del I. 1630—1697.* 4:o. XV + 536 sid. Sthlm 1930.

Krigsarkivarien B. Steckzéns framställning av krigskollegii historia, utarbetad med understöd av statsmedel, är avsedd att fullföljas till kollegiets upplösning. Del I sträcker sig från grundläggningen under Gustav II Adolf till Karl XI:s död 1697.

Medan Gustav II Adolf försommaren 1630 vistades på flottan i yttre skärgården, väntande på gynnsam vind, utfärdade han den 5 juni fullmakt för marsken Jakob de la Gardie att upprätta ett kollegialt ämbetsverk under namn av krigsrätten, som blev upphov till det svenska krigskollegiet, efter 1865 fortsatt av arméförvaltningen.

Inledningen till »Krigskollegii historia», som behandlar den militära administrationen före kollegiets tillkomst, grundar sig väsentligen på Edéns klassiska verk om centralregeringens organisation.

och utveckling, men den följande framställningen bygger till största delen på otryckt arkivmaterial, som enligt författarens upplysning företer en viss ojämnhet. Krigskollegii vidlyftiga källserier uppvisa nämligen besvärande luckor. Sålunda saknas nästan alla protokoll före år 1648, registratur fattas för åtskilliga år, och handlingarna rörande rättskipningen hava till största delen förstörts. Att riksregistraturet och serien »Skrivelser till K. M:t» från krigskollegium i Riksarkivet och kammarsarkivets serier liksom Nordiska samlingen i U. U. B. varit av värde för förf., behöver knappast nämnas. Tillika ha åtskilliga brevsamlingar, företrädesvis i Riksarkivet, med god behållning utnyttjats. Förf. har tillgodogjort sig den historiska litteratur, som haft betydelse för hans uppgift: särskilt nämner han Ludvig Munthes grundliga redogörelse för fortifikationens organisation och verksamhet.

Steckzén koncentrerar sin framställning dels kring de ämnen och uppgifter, som utgjorde föremålet för krigskollegii verksamhet, dels och främst kring kollegiets egen sammansättning och arbetsgång, medan det allmänna politiska sammanhanget och regeringarnas skötsel av krigsväsendet tecknas blott i allmänna drag. Huvudvikten lägges på den organisatoriska utvecklingen, tjänstgöringsförhållandena inom verket och dettas ställning inom centralförvaltningen.

Gustav Adolfs tanke på en central ledning för landets krigsväsen kan föras tillbaka till midsommartiden 1619. Ett lyckligt fynd i Dorpats universitetsbibliotek har nämligen gjort det möjligt för Steckzén att påvisa, att konungens förfrågan hos fältherren och överstarna rörande inrättning av ett krigsråd, som av Edén hänförs till åren 1628 eller 1629, i själva verket utgick den 24 juni 1619, och svaren ha helt säkert följt tämligen omedelbart.<sup>1</sup> Vad marsken och överstarna tillstyrkte, var ett centralt kollegialt organ, vilket som »krigsråd» vid en kortare årlig session skulle ge riktlinjer för det administrativa arbetet och samtidigt utgöra kärnan i den högsta »krigsrätten». I 1621 års krigsartiklar finnas bestämmelser rörande krigsrådet, men detta ämnades ej till ett i hemlandet stationerat ämbetsverk för den militära förvaltningen, utan till ett slags fältkrigsråd, och dess uppgift föll företrädesvis inom den militära jurisdiktionens område, om det ock hade en begränsad uppgift att vara rådgivande myndighet vid fattande av mer viktiga beslut, och rörande dess verksamhet är intet närmare bekant. Med så mycket större skäl bör därför krigskollegii tillkomst sökas i den nämnda kungliga fullmakten, dagtecknad omedelbart innan Gustav Adolf anträdde sin stora tyska expedition — på tröskeln till Sveriges stormaktstid.

Med hänsyn till ordalagen i denna fullmakt lämnar förf. därhän, huruvida Gustav Adolf i den krigsrätt, som marsken skulle upprätta, velat skapa blott en central överdomstol eller tillika ett förvaltande

<sup>1</sup> Jfr Edén, Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation (Ups. 1902) s. 157.



verk, men han är avgjort böjd för det senare antagandet. Obestriddigt är, att Gustav Adolf i uttalad anslutning till äldre planer genom den redan nämnda fullmakten för Jakob de la Gardie ordnade den militära rättskipningen genom att organisera en »krigsrätt», som skulle sammanträda till sessioner två gånger årligen och samtidigt utrustades med fast lägre personal — att i fullmakten *blott* rättegångsärenden nämnas och inga andra skulle enligt Steckzén bero på, att man i detta hänseende känt behov av en vägledande hänvisning till lag och krigsartiklar, som ej skulle varit påkallad med hänsyn till andra göromål. Förordningen av 5 juni 1630 får väl närmast betraktas som en judiciell stadga för krigsrätten, ej som en komplett grundläggelseakt. Till följd av en av de la Gardie (t. ex. i skrivelse till konungen 9 sept. 1630) åberopad kunglig »instruktion» övertog krigsrätten emellertid från sin första session den grundläggande administrativa uppgiften, den centrala kontrollen av rullföringsväsendet för hela riket. Förf. har vid sin granskning av krigsrättens verksamhet under åren 1630—34 kunnat stödja sig på ett betydligt rikare material än som stått tidigare forskare till buds: konceptprotokoll från början av året 1632, registratur från 1631 och senare hälften av året 1633 samt åtskilliga inkomna skrivelser, och han finner, att redan från början tyngdpunkten av krigsrättens verksamhet kom att ligga på det administrativa området, medan de judiciella göromålen voro obetydliga. Det nya verkets första bevarade registratur, för år 1631, är fyllt av skrivelser rörande administrativa ärenden: utskrivningar, mönstringar, värvningar, trupptransporter, vapenleveranser och dylikt. Så fick man faktiskt från början ett kollegialt verk av känd typ. Kring chefen sanlas en permanent verksam personal, som periodiskt förstärktes med framskjutna officerare. Vid dessa »solenna» sessioner handlades domstolsärendena och de praktiskt eller principiellt viktiga förvaltningsärendena, medan eljest de la Gardies personliga insatser dominerade. Marskämberet, sådant det uppburits av de la Gardie efter 1628, växer sålunda in i krigsrätten. Organisationen bekräftades och systematiserades i 1634 års R.F. I samband därmed ändrades namnet till »krigsrådet», senare blev det »krigskollegium».<sup>1</sup> Förf. påpekar det intressanta faktum, att i 1636 års instruktion för krigskollegium återfinnes 1630 års organisation för krigsrätten med avseende å tjänstgöringsförhållandena, i det man i båda fallen skiljer mellan de solenna, fulltaliga sessionerna under vissa perioder av året och den dessemellan fortlöpande, kontinuerliga tjänstgöringen med begränsat antal kollegiater.

<sup>1</sup> Förf:s mening ang. Gustav Adolfs avsikt med den nyinrättade krigsrätten står i motsats till den av Edén i hans arbete: Centralregeringens utveckling 1602—34, s. 279 hävdade uppfattningen, att konungen träffat anstalter för en central krigsdomstol, men icke för något förvaltande ämbetsverk. Edén hävdar ock, att krigsrätten som sådan ej hade något med marskens administrerande verksamhet att skaffa. A. a. s. 282. Jfr rec. av G. Wittrock i Hist. Tidskr. 1930 s. 391 ff. samt Steckzén: Till frågan om Krigskollegii uppkomst (Hist. Tidskr. 1931 s. 78 ff.) och G. Wittrock: Krigskollegii tillkomst (Hist. Tidskr. 1931 s. 260).

Till inemot slutet av 1630-talet dominerar i viss mån riksmarsken Jakob de la Gardie i kollegiets arbete och dess bisittare fungera i hans närvaro mera som hans underlydande än som kollegiater. Med tilltagande ålder och sjuklighet försvagas efter hand de la Gardies inflytande, och hans tjänstgöring i kollegiet så gott som upphör från 1646. Samtidigt blir under marskens frånvaro det kollegiala arbetsättet fastare utformat, och ledamöternas betydelse i förhållande till presidenten växer. En synnerligen duglig kraft vann kollegiet 1637 i generalmajoren Lars Kagg, som i två årtionden tog nitiskt del i dess arbete i Stockholm, då han ej ute i landet var sysselsatt med mönstringar, utskrivningar och inspektioner. På hösten 1642 inträdde fältherren Gustav Horn i kollegiet som vikarie för J. de la Gardie, vars efterträdare han med tiden blev (1653—57). De solenna sessionerna ägnades huvudsakligen åt judiciella ärenden och övergingo snart till vanliga rättegångssammanträden. Kollegiet led så gott som ständigt av personalbrist. Då de militära ledamöterna dels voro rådsmedlemmar, dels voro sysselsatta med mönstringar, dels hade befäl i krigen i främmande land, påvilade ärendenas beredning främst kommissarien (Måns Mårtensson Palm och efter honom Andreas Bureus). Särskilt Bureus inlade stora förtjänster vid organisationen av den inre tjänsten och systematiserandet av den ekonomiska förvaltningen för militien. Den kamerala förvaltningen leddes av en kamrerare i Stockholm, som 1641 fick vid sin sida en särskild krigskamrerare i Finland. I krigskollegium förbereddes jämväl de militära regeringsärendena. Om krigskollegii ställning till och formerna för dess förbindelse med regeringen och andra kollegier lämnar förf. värdefulla upplysningar. Om expeditionen av kungliga brev rörande krigsväsendet fördes en långvarig kamp mellan kansliet och krigskollegiet. Vid genomförandet av 1634 års R.F. liksom vid den stora förvaltningsräfsten år 1636 hade man utgått ifrån att kansliet ej längre skulle föredraga och expediera samtliga regeringsärenden, utan åtminstone vissa fördelas på de olika kollegierna. Likväl kom praxis ej att utveckla sig i den riktningen, och krigskollegiet erhöll ej ställning av statsdepartement. Kansliet behöll sitt dominerande inflytande med avseende å regeringsärendenas föredragning och expediering kanske mest på grund av rikskanslern Axel Oxenstiernas dominerande ställning inom förvaltningen i det hela. Visserligen saknades ej opposition häremot. Riksamiralen Gyllenhielm framlade 1641 ett projekt, som avsåg att bereda möjlighet för samtliga kollegier att föredraga sina ärenden hos regeringen, och en liknande strävan framträdde i början av Kristinas egen regering år 1645. Men kanslerns linje, som gav kansliet ensamrätt att föredraga alla ärenden, segrade, dock fullständigt först genom 1661 års kansliordning. Dock konstaterar förf. beträffande krigskollegium, att antalet av kollegiet uppsatta och föredragna regeringskrivelser i slutet av Kristinas förmyndarregering högst avsevärt nedgått, men att under drottningens egen regering åtskilliga kungliga brev, gällande i huvudsak fullmakter och instruk-

tioner för regementsofficerare, avfattats i krigskollegiet och kontraherats av dess sekreterare, låt vara att huvuddelen av hithörande ärenden fortfarande utstälts i kansliet. Förf. har ej ingått på frågan, huru kampen mellan kansliet å ena sidan, krigskollegiet och övriga kollegier å den andra intimt sammanhänger med den politiska spänning, som rådde mellan Axel Oxenstierna å ena sidan och det motsatta partiet i rådet å den andra. Kompaniofficerare utnämndes till Karl XI:s egen styrelsetid av kollegiet självt.

De stora krigsföretagen under Karl X Gustavs tid ökade kollegiets arbetsböda. Det fick på sin lott omsorgen om hemlandets försvar, men under denna tid nådde det ock sin högsta maktställning. De krav, som ställdes på ämbetsverkets handlingskraft och rådklohet, fylldes ock i det hela framgångsrikt, och monarkens förtroende bestod till slutet. Förf. ger en synnerligen instruktiv framställning av kollegiets olika verksamhetsområden. Man får kunskap om härrarnas försättande på krigsfot, om defensionsverket, kanongjuterierna, rustkammaren, utbildningen, beklädnaden, medicinalverket och själavården. På ett sällsynt åskådligt sätt avspeglas i Steckzéns arbete det nationella härväsendets fasta förankring i det dåtida svenska samhället. Det är en koncentrerad bild av ett folk i vapen. Intrycket härav stärkes genom det utrymme, som i arbetet ägnas åt det administrativa arbetets olikartade detaljer.

Efter Karl X Gustavs död trädde, genom ständernas underkännande av konungens fullmakt för hertig Adolf Johan, Lars Kagg som marsk i spetsen för kollegiet (1660—61), varefter presidiet övergick till general Gustav Persson Banér. Marskämberet uppdrogs år 1664, trots hertig Adolf Johans protest, åt Karl Gustav Wrangel, en berömd krigare, som dock saknade tillräcklig erfarenhet i fråga om förvaltningssysslor och vars politik kännetecknades av långt gående konservatism i reformfrågor. Dessutom dröjde det flera år, innan han på allvar ägnade sig åt sin uppgift som chef för krigskollegium och högste vårdare av landets försvarsväsen; han föredrog — trots förbudet i 1660 års additament att förena två tjänster — att som Pommerns generalguvernör vistas fjärran från huvudstaden. Krigskollegium saknade sålunda enhetlig ledning, och dess representanter i riksrådet kunde ej med samma kraft som riksmarsken föra dess talan. Ärendenas behandling fördröjdes avsevärt, då kollegiet ansåg sig böra underställa marsken alla viktigare sådana. Statens bristande tillgångar nödgade som bekant till starka indragningar, som främst gingo ut över krigsmakten. Under Karl XI:s förmyndarregering blevo krigskollegium, truppförbanden, garnisonerna, artilleriet och fortifikationen samtliga satta på indragningsstat, och ställningen försämrades ytterligare genom den allmänna oredan inom finansförvaltningen. Krigskollegium försummade ej att oavlåtligt framhålla vådorna av detta system, men underlät att sätta in sin kraft på en djupgående reformering av krigsmakten och dennas bättre anpassning efter de ekonomiska resurserna. En starkare koncentrerung av anslagen på vissa huvuduppgifter torde — menar förf. — ha

skapat ett effektivare instrument. Trots att arbetet tilltog, led kollegiet av personalbrist, och ännu ödesdigrare var, att en god del av lönerna indrogs, så att tjänstemännen nödgades leva nära nog på svältgränsen. Missförhållandena framträdde i synnerhet på det expeditionella området, inom vilket den orädda och stridbare Gustav Kurck som krigsråd med kraft ingrep mot slentrian och oordning. Han genomförde också en reglering av formerna för ärendenas behandling. Lorentz von der Linde, tidvis president i kollegiet, inflytelserik ämbetsman och glad sällskapsbroder, spelade inom kollegiet och rådet en betydelsefull roll som medlare och utjämnare av motsatser. Vid den allvarliga söndringen mellan K. G. Wrangel och rikskanslern M. G. de la Gardie, som hade sin närmaste anledning i vissa utan Wrangels hörande företagna generalsutnämningar, och som hösten 1668 ledde till dennes avskedsansökan, framträdde von der Linde som en nitisk och klok medlare och lyckades att till det yttre återställa det goda förhållandet mellan de bägge riksförmyndarna. Det visade sig, att den myndige Wrangel, från sin vistelse i Tyskland van att oinskränkt ha ledningen, vid sin återkomst till huvudstaden 1669 hade svårt att anpassa sig efter de kollegiala formerna och sökte gå kollegiet förbi, vilket framkallade opposition från krigsråden G. Kurck och P. F. de la Gardie. Emellertid präglades kollegiets verksamhet under de sista åren av förmyndarregeringen av en allmän uppryckning och bättre fart, varvid visserligen kameralförvaltningen utgjorde ett undantag. Särskilt hörde fortifikationsväsendets uppgifter av teknisk och ekonomisk natur till krigskollegiets mest arbetstyngda åligganden, då befästningskonsten befann sig i livlig utveckling. Fortifikationsvapnets avgränsning från artilleriet bibehölls och fortskred alltjämt. Den i sin krafts dagar framstående generalkvartermästaren Johan Wärnschöld började bli utsliten av hårt arbete och ålderdomskrämpor, och han var mot slutet av 1660-talet, menar Steckzén, ej rätt skickad att leda det svårskötta fortifikationsväsendet. Skötseln av fästningsbyggnaderna i de skånska landskapen lades 1669 i Erik Dahlberghs händer, och fortifikationsstaterna i de baltiska och tyska provinserna voro halvt fristående under respektive generalguvernörer. Dahlbergh, från 1674 generalkvartermästare, erhöll, kraftigt understödd av kollegiet, ett dominerande inflytande på ledningen av fortifikationsväsendet och en allt självständigare ställning.

Vid krigsutbrottet med Danmark 1675 trädde följderna av förmyndarregeringens finanspolitik och den allmänna förslappningen i förvaltningen i dagen. Bristerna i krigsförvaltningen skönjdes särskilt i fråga om artilleri- och ammunitionstaten, men även persedeltustrutningen, för vilken kammaren svarade, var i hög grad bristfällig. Krigskollegium arbetade emellertid oförtrutet för att tillgodose de krav, som ställdes på detsamma. Särskilt inlade det förtjänster om lokalförsvarets anordning. Efterhand blevo förhållandena inom krigsförvaltningen bättre, och mot krigets slut fungerade organisationen någorlunda tillfredsställande. Därjämte påbörjades en välbehövlig räfst med kollegiets kamerala förvaltning.

Fältmarskalken G. Banér, president i kollegiet, saknade nödiga chefsegenskaper, därtill kommo personliga motsättningar inom kollegiets högsta ledning, tilltagande sjuklighet hos dess äldre medlemmar och inrotad slentrian — allt detta gjorde, att Karl XI tidigt för handläggning av militära ärenden, med undanskjutande av kollegiet, anlidade officerare och enskilda tjänstemän i kollegiet, vanligen ej de i rang främste utan företrädesvis yngre element. I december 1680 beskar slutligen Karl XI:s envåldsmakt kollegiets befogenheter och inflytande, ett led i räfsten med rådsaristokratin, och kvar blev närmast en skuggbild av vad fordom varit. Krigskollegiet blev ett litet ämbetsverk under rikstygmästarens ledning med en civil assessor, men ingen militär och med den starkt begränsade uppgiften att jämte sin chef vårda sig om artilleri-, rustkammars- och ammunitionstaten med underlydande organ. Genom att rikstygmästaren, krigsrådet, kommissarien och kassören erhöilo enmansuppdrag och ställdes direkt under K. M:t, sprängdes den kollegiala principen och verksamheten kom att uppdelas på olika tämligen fristående byråer. Icke utan skäl kritiserar Steckzén starkt monarkens åtgärder mot kollegiet, då han anser, att det varit möjligt att genomföra nödiga reformer utan att på sätt som skedde nedbryta en myndighet, som under flera decennier gjort god tjänst som en fast medelpunkt för den militära administrationen. Uppdelningen i fristående uppdrag och förvaltningsgrenar ställde stora krav på konungens person, som man ej kunde vänta, att denne alltid kunde fylla.

Mot slutet av Karl XI:s tid erhöil dock kollegiet under Johan Sjöblads chefskap ökad rörelsefrihet, och konungen synes funnit en återgång till äldre organisationsformer nödvändig. Att Karl XI omsider fick större förtroende för kollegiet, berodde till en del på, att de av undersökningskommissionen över förmyndarstyrelsen och den s. k. stora kommissionen mot kollegiet riktade anmärkningarna efter noggrann prövning åtminstone huvudsakligen befunnos ogrundade.

Steckzéns undersökningar ha på viktiga punkter fullständigt och fördjupat vår kännedom om förhållandena inom tidens centralregering. Hans arbete utgör i så måtto ett viktigt bidrag till vår förvaltningshistoria under stormaktstiden.

Förf. visar öppen blick för vikten av de personliga faktorer, som så ofta ge den verkliga nyckeln till administrativa sammanhang. Karakteristikerna av männen på de ledande posterna — en Jakob de la Gardie, en K. G. Wrangel m. fl. — och de mera anspråkslösa tjänarna i kollegiet utmärkas av klok måtta och väl avvägda omdömen.

Klargörande är förf:s behandling av vissa punkter i samband med Erik Dahlberghs fördröjda karriär, som i litteraturen dryftats åtminstone alltsedan Fryxells strid med Geijer om aristokratfördomandet. Närmast i motsats till L. Munthe i dennes utmärkta historik över fortifikationen hävdar Steckzén, att marsken K. G. Wrangel väl ej varit Dahlbergh särdeles bevågen, men dock 1669 ej

motsatt sig dennes befordran till generalkvartermästare, att krigskollegiet som sådant ej på något vis sökt hålla Dahlbergh tillbaka, och att, när denne omsider blivit generalkvartermästare och krigsråd, det ställt sig synnerligen förstående för hans krav.

H. Rosengren.

H. TRIEPEL: *Nouveau Recueil général des traités. Troisième série.* Tome XXV: 1—3. (Leipzig, Libr. Theodor Weicher, 1932).

Med detta band av det stora Martens'ka samlingsverkets många fortsättningar, vilket såsom det 25:te i den tredje serien betecknar ett jubileumsband även ur den synpunkten, att hela tredje serien haft samma berömda vetenskapliga utgivare, Berlin-professorn Geheimrath Heinrich Triepel, har sagda verk, alla svårigheter till trots förts fram ända till våra dagar — kronologiskt sista aktstycket i samlingen äro ett par noter av 1 juni 1932, växlade mellan Danmark och Tyskland.

I våra dagar finnas flera liknande samlingar av traktater och diplomatiska aktstycken; även folkförbundet konkurrerar numera som bekant genom sin officiella publikation av alla hos dess generalsekreterare inregistrerade mellanfolkliga överenskommelser. Men det Martens'ka verket är både det äldsta och det i viss mån förnämligaste, må vara att det haft vissa föregångare av mindre omfattning och annan planläggning.

När G. F. von Martens 1791 utgav första delen av sin sedermera så berömda och så allmänt begagnade *Recueil des Traités*, betydde detta, såsom utvecklingen sedermera visade, det definitiva genombrottet av den positiva folkrätten med den spekulativa naturrättens skjutande i bakgrunden. Utan det material, som en sådan samling av alla kulturstaters alla viktigare internationella överenskommelser ensamt kunde ge, hade en bearbetning av den positiva folkrätten icke varit möjlig, eller i varje fall icke utan största svårigheter tänkbar, alldeles bortsett från den betydelse samlingsverket dessutom äger för den samtida utrikespolitiska historien: redan från början var nämligen verket inriktat på att utgiva samtidens och icke äldre tiders urkunder, ehuru det måste i sin begynnelse gå något tillbaka i tiden.

Det Martens'ka verkets första sju band (*Recueil* I—VII, 1791—1801) omfattade perioden 1761—1801 och följdes av ett *Supplément* (I—IV, 1802—08) för tiden till och med 1807, varefter detta *Supplément* i sina följande delar (V—VIII) tillika betecknades såsom *Nouveau Recueil des traités* (I—IV, 1817—20) och omfattade urkunder för tiden t. o. m. 1819. Samtliga dessa delar utgavos av den ursprungliga upphovsmannen till verket, Georg Friedrich v. Martens. Efter dennes död fullföljdes arbetet först av hans nevö Charles de Martens med en del V av sist sagda *Nouveau Recueil*

(= Supplément T. IX, 1824) för tiden t. o. m. 1822, och därefter av F. Saalfeld med dels ett Supplément au V. Tome (= IX. Tome du Supplément, 1829) för samma tid, dels en fortsättning av samma Nouveau Recueil med fyra delar (VI—IX = Supplément X—XIII, 1828—33) för perioden 1822—1831.

En *Nouvelle série* av verket, med bibehållande av dess Martens'ka samlingsnamn, påbörjades några år efteråt av F. Murhard, som därav utgav delarna I—V, även betecknade såsom del X—XIV av Nouveau Recueil (= XIV—XVII av det ursprungliga Supplément, 1836—39), innehållande urkunder t. o. m. året 1877 och kompletterade genom dels *Nouveaux Suppléments* I—III (1839—42) till urkunderna för tiden 1761—1839, dels en *Nouveau Recueil* I—XI (1843—53) för de därpå följande åren 1840—48. Sistnämnda samling fortsattes omedelbart av Ch. Murhard och J. Pinhas med två delar, XII och XIII (1854, 55) för de båda åren 1848 och 1849, vilka delar tillika betecknades såsom *Archives diplomatiques générales* I, II, vilka sedermera av Ch. Sauwer fortsattes i sju band under titeln *Recueil général* I—VII (= Nouveau Recueil XIV—XX, 1856—75) med urkunder från perioden 1843—74 — f. o. m. femte delen i samarbete med J. Hopf. Dessa fullföljde även arbetet genom påbörjandet av en *Deuxième Serie* i 35 delar (1876—1908), av vilka delarna I—VII utgavos av dem båda, delen VIII av Hopf ensam och delarna XI—XXXV av Felix Störck, som dog 1908. Vid sekelminnet 1891 av första bandets utgivning genom G. F. v. Martens inleddes den då utgivna delen av ett kort företal, erinrande om verkets ålder och betydelse.

Det är detta förnämliga verks fortsättning, som Heinrich Triepel övertog efter Störcks frånfälle och som nu under titeln *Nouveau Recueil général, troisième série* omfattar banden I—XXV (1908—32) och innehåller alla diplomatiska urkunder av större vikt för perioden 1894—1932. Icke ens under världskriget avstannade utgivningen, utan med tysk, seg energi fullföljdes detsamma även då, om än i långsammare takt: 1916—19 utgavs band IX; 1921 band X, 1922—23 band XI o. s. v., och från och med band XIII år 1925 har sedan utgivningen fortsatt normalt; verket bär också sedan tredje häftet av band XIII (1925) överrubriken *Publication de l'Institut de droit public comparé et de droit des gens*, det bekanta nya institutet i Berlin under ledning av Bruns. Såsom alltid under verkets utgivning innehåller även det senaste bandet, som fördelats i tre häften, kompletteringar till tidigare års urkundssamlingar, och återger sålunda handlingar från åren 1914 och följande. Såsom även förut varit vanligt avslutas bandet med dels ett kronologiskt, dels ett alfabetiskt register, det senare ordnat efter staterna i fransk bokstavsföljd, dels ock ett utförligt sakregister, som i hög grad underlättar arbetets praktiska användning. Urkunderna äro återgivna på originalspråken, och det förtjänar ett särskilt påpekande, att såvitt jag kunnat vid stickprovstagande finna, det svenska språket blivit fullt korrekt tryckt såsom hade det skett i Sverige.

C. A. Reuterskiöld.

A. DE LAPRADELLE et J. P. NIBOYET: *Répertoire de droit international, fondé par A. Darras* (Librairie du Recueil Sirey, Paris 1929—31), I—X.

Detta synnerligen värdefulla och gedigna verk har i osedvanligt rask följd hunnit fullbordas; den första delen, omfattande något över 700 sidor, utkom 1929 och den tionde och sista på nära 800 sidor 1931 — de mellanliggande äro av samma genomsnittsstorlek. Verket avser att vara en uppslagsbok i fråga om gällande bestämmelser och nyare bibliografi rörande utlänningars rättsförhållanden, lagkollisioner (d. v. s. privat internationell rätt), upprätthållande av väl förvärvade rättigheter ej minst å den internationella näringsrättens område, straffrätt i fråga om utlänningar, nationalitet, rättegångsförfarande, domar och utslag beträffande utlänningar m. m., allt inom de olika kulturländerna och under medverkan av skilda vetenskapliga krafter inom dessa.

Arbetet sattes i gång redan av den allmänt kände franske juristen A. Darras, som, sedan han grundat *Revue de droit international*, även förberedde ett *Répertoire*, ehuru han avled, innan ens dess första del hunnit fullbordas. Hans tanke fullföljdes emellertid av hans efterträdare i tidskriftens ledning och den första delen utkom 1914 kort före världskrigets utbrott. Därmed avstannade dock hela arbetet, och först 1929 kunde det ånyo påbörjas i tryck, men blev nu desto snabbare bragt till fullbordan. De båda utgivarnas namn borgar för arbetets kvalitet; de Lapradelle är känd sedan länge och Niboyet är ett av den unga franska juridikens mycket lovande namn, båda utmärkta för otrolig arbetsförmåga, energi och livlighet i uppfattning.

Detta *Répertoire* är alfabetiskt ordnat efter huvudord, under vilka ges en i avdelningar och paragrafer ordnad systematisk redogörelse för allt som beträffande de i verket medtagna ländernas rätt är av väsentlig betydelse i ämnet.

Exempelvis har under huvudordet »Abandon maritime» först lämnats en bibliografi (väsentligen fransk) och därefter en rubriköversikt av den följande framställningen på följande sätt: »Division: Ch. I Théorie générale (n:os 1 à 18); § 1 Généralités (n:os 1 à 4 bis), § 2 Loi applicable aux conflits de lois (n:os 5—18). Ch. II Droit positif, Section I France (n:os 19 à 38), § 1 Conflits de lois (n:os 19 à 28), § 2 Qui peut faire abandon; la faculté d'abandon est-elle un droit civil? (n:os 29 à 35), § 3 Règles de compétence (n:os 36 à 38). Section II Etude de quelques pays étrangers (n:os 39 à 50) — härunder behandlas Tyskland, Belgien, Förenta staterna, Storbritannien, Italien —. Ch. III Convention d'Union sur la limitation de responsabilité des propriétaires de navires (n:os 51 à 76); Section I Généralités (n:os 51 à 54), Section II Avances limitées (n:os 55 à 59), Section III Étendue de la responsabilité (n:os 60 à 65), Section IV Voies d'exécution (n:os 66 à 72), Section V À qui s'applique la convention (n:os 73 à 76)». Framställningen om-



fattar därefter under dessa rubriker på 19 tvåspaltiga sidor en å 76 smärre, numrerade stycken fördelad text, som redovisar lag, teori och praxis. Vid längre artiklar under ett huvudord förekommer ej sällan i slutet ett alfabetiskt sakregister till hela artikeln; t. ex. vid huvudordet »Ordre public», som behandlas å 76 sidor i 457 stycken, finnes sålunda efter dessa ett dylikt register på fyra 4-spaltiga sidor. Jämte huvudorden äro upptagna i alfabetisk följd med dem ett stort antal hänvisningsord, vid vilka alltså endast en hänvisning ges till vederbörligt huvudord; exempelvis hänvisas sålunda vid ordet »Offices» till »Unions» o. s. v.

Under huvudordet »Cour permanente de justice internationale» ges först en bibliografi över icke officiella arbeten och därefter över domstolens egna publikationer, — varvid må erinras att numera, dock ej innan denna del utkom, serierna A och B av dessa sammanlagits till en enda A/B — varefter följer dels en historik, dels redogörelser för organisationen, vilken ävenledes numera är delvis ändrad, för kompetensen, för proceduren, dels slutligen en kortfattad, men mycket värdefull översikt av domstolens verksamhet i tre underavdelningar (sessions de la cour, arrêts de la cour, avis consultatifs de la cour), varvid redogörelse lämnas för samtliga arrêts (n:r 1—15) och avis consultatifs (n:r 1—16) till 1929. Framställningen avslutas med en »Conclusion», innehållande dels karakteristik, dels upplysningar om ifrågasatta reformer; även här finnes till de 258 stycken, framställningen omfattar, ett särskilt alfabetiskt sakregister. Därjämte äro vissa tillägg gjorda i slutet av den del, vari huvudordet finnes (del V).

Del VI och mer än hälften av del VII äro så gott som helt och hållet ägnade åt den jämförande privat internationella rätten »Droit international privé». Efter en inledande översikt av den historiska utvecklingen och de olika teorierna lämnas en sammanfattande redogörelse för varje särskilt land i alfabetisk ordning och med Tyskland (Allemagne) först; för den tyska rätten har den inledande texten skrivits av K. Strupp, själv känd utgivare av handböcker i internationell rätt, varjämte den detaljerade redogörelsen lämnats i del VI av Hans Lewald. Den danska rätten behandlas av O. A. Borum och Karsten Meyer, den norska av Herman Cristiansen, den svenska av Halvar Sundberg och F. Malmar (på grundvalen av en äldre min redogörelse i *Clunet's Journal* 1911). Till hela denna samling av värdefulla monografier finnes självklart också ett utförligt sakregister på 50 fyrspaltiga sidor. I viss mån kompletteras dessutom framställningen av den redogörelse för utlänningars rättsställning i allmänhet, som ges under huvudordet »Étranger» (60 tvåspaltiga sidor).

Beträffande Egypten innehåller arbetet en vägledande redogörelse dels i största korthet för statens organisation, dels en utförligare för de rent inhemska och för de blandade domstolarna (40 tvåspaltiga sidor). Även instituten utlänning, utvisning och avvissning äro föremål för en utförlig och upplysande framställning under

huvudorden »Expulsion» och »Extradition» på c:a 60, resp. 120 sidor; konkursinstitutet i internationell rätt behandlas under ordet »Faillite» på c:a 100 sidor; svensk rätt är dock blott helt kortfattat berörd, där den överhuvud blivit beaktad. Nationalitetsrätten framställs under huvudordet »Nationalité» i form av redogörelser för dels allmänna teorier (omkr. 80 sidor), dels fransk rätt (nära 200 sidor), dels slutligen vissa andra länders rätt, bl. a. tysk rätt (10 sidor), dansk rätt (2 sidor), engelsk rätt (20 sidor), norsk rätt (4 sidor), finsk rätt (1 1/2 sida), svensk rätt (5 1/2 sidor) o. s. v.

Även om verket väsentligen är avsett för fransk publik, är det likväl utformat på ett sätt, som gör det särdeles användbart och nyttigt även för andra länders läsare, vilka däri lätt kunna finna det huvudsakliga av modern internationell rätt i fråga om de flesta rättsförhållanden, som den moderna samfärdseln skapar mellan enskilde i skilda länder.

C. A. Reuterskiöld.

---

NILS HERLITZ: *Sveriges riksdag, Norstedts lilla bibliotek*, Sthlm 1932, 218 sid. Pris häft. 3 kr., inb. 3: 75 kr.

Under valårets sommar höll professor Herlitz en serie radioföreläsningar under rubriken »Inför andrakammarvalen». Dessa ha nu i en något omarbetad och utvidgad form utgivits under ovanstående titel i serien Norstedts lilla bibliotek. Föreläsaren och författaren har ställt som uppgift för sig att objektivt »ur olika synpunkter belysa, vad riksdagen är, hur den bildas, hur den verkar, vad den betyder i statslivet», men han har därjämte haft för avsikt att utöva en viss propaganda, givetvis partipolitiskt neutral. Han önskar nämligen »övertyga om vikten av ett levande politiskt intresse hos medborgarna och särskilt giva ett intryck av valhandlingens allvar och betydelse». Den trängande nödvändigheten av en dylik propaganda inom vissa mycket breda lager av vårt folk torde ligga i öppen dag för var och en, som aldrig så litet sett sig omkring inom olika skikt av det svenska samhället. Det är inte bara de många röstskolkarna, som illustrera detta propagandabehov. Den, som litet närmare iakttagit en röstsammanräkning och de i valkuverten hittade diverse sedlar med mer eller mindre fåniga partibeteckningar och kandidatnamn, genom vilka röstavgivaren velat annonsera sitt utomordentliga skämtlynne, får ej något imponerande intryck av att »valhandlingens allvar» stått klart för vederbörande. Det skall gärna medgivas, att dylika sedlar ej äro numeriskt vidare talrika, men de äro i alla händelser för många och accepteras för ofta som goda och passande skämt.

Den behövliga och nyttiga undervisning, som professor Herlitz alltså velat giva, har resulterat i en lättfattlig och underhållande men på samma gång koncis och vederhäftig läsning. Författaren

börjar med att lämna en kortfattad historik över den svenska riksdagen och skildrar sedan de båda kamrarna, deras bildningssätt, arbetsformer och uppgifter samt riksdagens ställning till folket och till regeringen; sist lämnas några utvecklingslinjer och antydningar om de svårigheter, som äro eller kunna tänkas bliva förknippade med det demokratiska representativa systemet.

Skildringen av riksdagens historia börjar med den konventionellt vedertagna men ej alldeles oantastliga utgångspunkten 1435. Arbogamötet ställes — kanske väl reservationslöst — upp som epokbildande, och sedan kommer den fyndiga metoden till användning, att riksdagsutvecklingen avläses vart hundra år, så att 1530-talet, 1634, 1734 och 1834 års riksdagar tagas upp och examineras. Det blir ganska givande stickprov, som på detta sätt tagas, även om vissa utvecklingsfaser — den karolinska och den gustavianska tiden — härigenom bli nästan väl litet observerade, på grund av att de i kronologien råka falla helt utanför dylika blickpunkter. Den gustavianska tiden får dock en ganska instruktiv indirekt beskrivning genom den retrospektiva behandlingen av vissa paragrafer i 1809 års R.F.

Efter historiken övergår författaren till en redogörelse för den nuvarande riksdagen och börjar då med rösträtts- och valbestämmelserna för utseendet av andra kammaren. Han inskränker sig ej här till en torr uppräknings av valrätts- och valbarhetsvillkoren m. m. utan ger en konkret framställning av de principer och tankgångar, som legat bakom de olika rösträttsstadgandena, anledningarna till censusbestämmelsers, skattestreds etc. införande en gång i tiden och till deras senare slopande. Även reglerna för själva valhandlingen kommenteras och förklaras, så att läsaren får klart för sig det förnuftiga ändamålet med röstlängder, personlig inställelse (eller formerna för valedelsförsändelse), hemlighållandet av valkuvertets innehåll vid dess avgivande, kontrollåtgärderna vid sammanräkningen o. s. v. Också den proportionella valmetodens mysterier bliva med hjälp av exempel från 1928 års val på ett åskådligt sätt utredda.

Författaren framhåller bl. a., att det numera är individerna, som utrustats med representationsrätt, under det att det förr var de olika element, varav staten var sammansatt, samhällsklasser eller vissa territoriella områden (en stad, ett härad), som voro företrädare i riksdagen. Detta är givetvis en principiell skillnad, som det kan vara skäl i att understryka i en framställning för en bredare allmänhet i våra dagar, men recensenten tillåter sig betvivla, att den åsiktsförskjutning, som sålunda ägt rum, blivit av författaren fullt gripbart illustrerad, då han skriver: »Då bönderna i ett härad valde sin riksdagsman [i bondeståndet], handlade de icke i första rummet såsom individer, de träffade alltså ej sitt val utslutande efter vad var och en av dem från sina enskilda synpunkter fann nyttigt och gagneligt, utan de visste med sig att handla för sitt härades bästa, i dess intressen.» Finns det verkligen så stor skillnad i

väljarnas mentalitet vid val till ståndsriksdagen och till kammarriksdagen, att ett dylikt omdöme blir representativt?

I det följande kapitlet, som bär rubriken »första kammaren», ställes först tvåkammarsproblemet, i dess svenska gestalt, under belysning, varvid även förstakammarreformerna få en klargörande framställning. Författaren anser sig dock inte kunna besvara frågan, om man med de från 1918 stammande valbestämmelserna lyckats tillförsäkra den övre kammaren större mognad, besinning och erfarenhet, så att den karaktärsskillnad mellan kamrarna förverkligats, som bör förefinnas, om det skall vara någon mening med ett tvåkammerssystem. Men även om svaret ej gives, har det i en populär skrift med visst didaktiskt syfte sin stora betydelse, att frågan ställes.

Under rubrikerna »Riksdagen och folket» samt »Riksdagen och regeringen» behandlas representationens förhållande utåt, s. a. s. nedåt och uppåt. Författaren framhåller att folkets, väljarnas, uppmärksammande av riksdagen och dess ledamöter ej får inskränka sig till själva valtillfället vart fjärde år, utan att det är valmannens plikt att fortgående följa händelserna i rikets styrelse, så att han är i stånd att bedöma, hur han vid kommande val bör lägga sin röst. Men även den valdes förhållande till sina kommittenter, till partiet och till vallöftena ställes under en intressant och klargörande utredning. Regeringsbildningen och riksdagspartiernas roll härvidlag förr och nu belyses, och riksdagens möjlighet att öva inflytande på regeringens förande undersökes, varvid en illustrativ parallell med engelska förhållanden uppdrages.

Författaren säger i sitt förord, att han vid sin framställning i radioföreläsningarna utgick ifrån, att den nuvarande ordningen var höjd över varje invändning och att hans uppgift var att förklara och försvara det bestående. Vid publiceringen i tryck har han därför känt sig föranlåten att i ett tillagt slutkapitel även ställa det demokratisk-representativa statsskicket under debatt, och här dragas också vissa tidigare gjorda påståenden i tvivelsmål. I detta kapitel, vars rubrik, »Riksdagens framtid», kanske ej fullt täcker dess innehåll, undersökes i korthet, vad som menas med folkviljan, hur den skall komma till rätt uttryck, hur en levande folkvilja skall kunna vidmakthållas, om och på vad sätt riksdagen är ett äkta uttryck för folkmeningen, om riksdagen har förmåga att fatta beslut, grundade enhart på en förutsättningslös prövning av skälen för och emot etc. Även frågor om referendum, intresserepresentation och diktatur vidröras. Men om den framtida utvecklingens förlopp vågar författaren dess bättre — trots kapitelrubrikens formulering — inga gissningar. De politiska förutsägelserna ha nämligen knappast visat sig vara pålitligare än andra spådomar.

Av denna korta redogörelse torde framgå, att professor Herlitz över allt i sin framställning ej nöjt sig med uppräknade fakta — en metod som är sorgligt vanlig i populära handböcker — utan alltid givit *skäl* för att det är på ena eller andra sättet. Boken blir här-

igenom och genom framställningen i övrigt för en läsande allmänhet tankeväckande och stimulerande till ytterligare studier och reflexioner. Fastän valet nu är över för denna gång, är föreliggande framställning alltfört förtjänt av ett ingående studium. Boken är en förträfflig, lättläst och roande »Einführung» till statsvetenskapliga studier även på ett högre plan än det rent populära.

Gunnar Hesselén.

N. MATSUNAMI: *The Constitution of Japan*. Maruzen & Co. Tokyo 1930.

Huvudbestämmelserna i den japanska konstitutionen av 1889 liksom de allmänna principer, på vilka de äro byggda, ha gjorts till föremål för en översiktlig framställning i ovannämnda arbete, författat av dekanen vid universitetet i Tokyo, d:r Matsunami. Författaren söker sin läsekrets i främsta rummet bland främmande länders diplomater och politiker, men räknar även med möjligheten, ått hans arbete skall bliva uppmärksammat av utländska jurister och statsvetenskapsmän. En presentation i denna tidskrift av ifrågavarande arbete torde under sådana förhållanden icke synas oberättigad.

Den japanska konstitutionen är ingalunda tillkommen enligt de former för grundlagsstiftning, som äro karakteristiska för läran om folksuveräniteten. För dess tillblivelse och slutliga utformning bär icke någon konstituerande nationalförsamling ansvaret. Av egen maktfullkomlighet utfärdade kejsar Mutsuhito densamma, därmed tillmötesgående de japanska reformvännernas krav på en konstitutionell författning. Dessa välkända historiska fakta erhålla i d:r Matsunamis bok en närmare belysning genom återgivandet av den ed kejsaren avlade inför förfädernas altare i det kejsarliga palatset i samband med författningens promulgation liksom av brottstycken ur kejsarens tal vid samma tillfälle samt författningens préamble. Av dessa framgår, att den japanska författningsrätten icke känner någon annan för kejsaren bindande förpliktelse än den, som ligger innesluten i edens högtidliga bedyranden att skapa och vidmakthålla sådana fundamentallagar, som för all framtid kunna tjäna till ledning för kejsaren och hans efterkommande samt ge undersåtarne möjlighet att i större omfattning skänka tronen sitt stöd. Beträffande ordalagen i promulgationstalet och préambulen märkes att, även om man särskilt i den senare kan intolka ett löfte från kejsarens sida gentemot folket, detta ingalunda har karaktären av en bindande utfästelse eller involverar ett kontraktförhållande. »In a word», för att citera d:r Matsunami, »there is in Japan no idea of an oath on the part of the Emperor to the people» (s. 12). Detta är i själva verket ett karakteristiskt drag i japanskt statsliv sedan sekler tillbaka, vilket icke må förbises, om man rätt vill förstå den japanska konstitutionens säregenheter.

Lära således omständigheterna vid författningens promulgation i hög grad ha influerats av nedärvda åskådningar beträffande kej-

sarens och undersåtarnes ömsesidiga ställning, får man därför icke tro, att författningen till sitt innehåll undsluppit utländskt inflytande. Redan dess fasta och klara komposition låter en ana påverkan av europeiska erfarenheter i författningsskrivandets konst. Montesquieus separationsteori har övat påtagligt inflytande. Ja, den japanska konstitutionen har i många punkter betecknats som en efterbildning av speciellt tyska och anglo-saxiska mönster, vilka den av kejsaren utsända under greve Itos ledning stående författningskommissionen lärt känna under sin resa i Europa. Författaren till föreliggande arbete vill icke helt förneka riktigheten härav, tvärtom medger han oförbehållsamt påverkningar från såväl tyska och anglo-saxiska som romanska konstitutioner, men han hävdar med bestämdhet, att de japanska grundlagsfäderna i sitt upptagande av utländska konstitutionella bestämmelser och grundsatser visade en uppenbar urskillningsförmåga. De accepterade nämligen ej andra än sådana, som befunnos förenliga med »the fundamental principle underlying the form of imperial government, which has come from the beginning of the Empire» (s. 22). Denna nedärvda styrelseform var enligt kejsarens egna ord i eden nedlagd i »the instructions bequeathed by the Imperial Founder», åt vilka den 1889 utfärdade konstitutionen avsåg att ge »clearness and distinctness» (ss. 10 o. 25). Det av kejsaren genomförda författningsverket innebär sålunda enligt den i Japan förhärskande meningen, till vilken även d:r Matsunami ansluter sig, inget annat än en i västerländsk form vidtagen kodifikation av en uråldrig oskriven författning.

Inför dessa påståenden stannar onekligen en västeuropeisk läsare spörjande. Det är obestriddt, att den japanska författningsutvecklingen utmärker sig för en påfallande kontinuitet och i hög grad behärskas av kejsarkulten, men att vilja urgera en inre överensstämmelse mellan den nu gällande konstitutionen och den, som förmenas ha utgjort normen för rikets styrelse i dess första tid, låter sig näppeligen göra. För det första är vår kunskap om dessa längesedan svunna tider i Japans historia — det gäller sjätte århundradet f. Kr. — mycket bristfällig. Samtida underrättelser saknas nämligen, och den först i åttonde seklet e. Kr. på kejsarens initiativ verkställda uppteckningen av traditionen är tendentiös för att icke säga avsiktligt förfalskad. Rikets grundläggare Jimmu-Tenno är enligt somliga forskare, såsom t. ex. prof. Hisho Saito, en alltigenom sagoliknande gestalt. Därtill kommer, att den moderna japanska staten till sin struktur är något helt annat än de äldsta tidernas primitiva samhälle, vars härskare byggde sin makt på militär grund och i fredstid länge såg sin uppgift begränsad, tack vare rivaliserande ättehövdingar, till det enbart sakrala. Den japanske härskarens himmelska härstamning är en uråldrig trossats, men den upphöjda, staten symboliserande och från undersåtarna isolerade ställning, som kejsaren kommit att intaga, utgör resultatet av kinesisk idépåverkan under relativt sen tid, närmare bestämt 600—700-talen e. Kr., då det japanska statskicket omstöptes efter kine-

siska förebilder, varvid även kejsartiteln infördes. Det hade varit önskvärt att i en framställning, som söker klarlägga rötterna till 1889 års konstitution och som säkerligen gör anspråk på vetenskaplig objektivitet, dessa fakta något uppmärksammats i stället för att okritiskt godtaga en förhärskande officiell uppfattning.

Den japanska konstitutionen innehåller i stort sett endast allmänna stadganden, medan deras detaljerade utformning överlåtes åt speciallagstiftningen. Ehuru författningen till sin natur är rigid, kommer den därför i praktiken att verka flexibel. Någon grundlagsändring har ännu ej behövt vidtagas. I vad mån amending av speciallagarne förekommit omnämner d:r Matsunami ej, varför denna fråga undandrar sig recensentens bedömande.

Enligt art. 4 i den japanska konstitutionen förenar kejsaren i sig samtliga suveränitetsrättigheter. Han är således icke något statsorgan; han är enligt den rådande doktrinen staten själv. Detta träder tydligt i dagen uti författningens tillämpning av maktodelningsläran. Exekutivmakten ligger självfallet i kejsarens händer. Domstolarne intaga visserligen en fullt oberoende ställning, men de döma i kejsarens namn. Vad som dock för denna lära uppenbarligen måste te sig som en inkonsekvens är, att lagstiftningsmakten, evad den gäller grundlag eller annan lag, principiellt vilar hos kejsaren. Författaren tillägger visserligen parlamentet, »roughly speaking», sistnämnda legislativa myndighet, men medger senare, att ur synpunkten av att parlamentet enligt art. 5 blott äger samtycka, »consent», till kejsarens utövning av lagstiftningsmakten, kejsaren exklusivt förfogar över densamma (ss. 19 o. 43).

Av ordalagen i préambeln och art. 73 framgår, att grundlagsstiftningsrätten blott avser eventuell amending av den gällande författningen. Initiativ härtill kan endast tagas av kejsaren, men hans förslag måste underställas parlamentet genom en »Imperial Order». Enligt uttalande av författningens skapare greve, sedermera furst Ito i hans klassiska kommentar till densamma innebär detta tillvägagångssätt icke någon verklig meddelaktighet för parlamentet utan blott en garanti för att konstitutionen skall bli åttlydd såväl av den kejsarliga familjen som av undersåtarne och icke utsatt för godtyckliga förändringar av den förra. Beträffande annan lag än grundlag märkes, att initiativrätt även tillkommer pårernas och representanternas hus.

Utom ovannämnda rättigheter på grundlagsstiftningens och lagstiftningens gebit äger kejsaren inberäknat en vidsträckt förordningsmakt jämväl de befogenheter, som vanligen tillhöra en statschef. Om samtliga dessa rättigheter eller befogenheter gäller, såsom d:r Matsunami framhåller, att de icke ha sin grund i någon överlåtelse från statens, parlamentets eller folkets sida utan äro för kejsaren ursprungliga (s. 41).

Den exekutiva makten utövar kejsaren genom ministrarne, vilka skola ge honom råd och därför bli ansvariga. Ehuru ingenting finnes stadgat i konstitution eller förordningar, för vem de skola

vara ansvariga, anses likväl i överensstämmelse med av furst Ito uttalad åsikt, att detta endast kan ifrågakomma inför »the source of their power the emperor» (s. 51). Den uppfattningen har emellertid hävdats, att ministrarne måste ansvara inför parlamentet, speciellt representanternas hus. Ansvarigheten är individuell. Dock märkes, att det vid sidan av författningen existerande kabinettet »as a whole has felt it necessary to assume the responsibility for the actions of any of its members, more or less as in the case in England» (s. 50).

Kejsarens enligt författningen dominerande ställning har sin naturliga motsats i parlamentets mera obetydliga position. Parlamentet är visserligen, såsom d:r Matsunami framhåller, ett statsorgan, men de befogenheter, som tillerkännas detta staten-kejsaren omedelbart underordnade organ, karakteriseras ingestådes i konstitutionen såsom »powers» eller »rights» (s. 70). Där angives i stället befogenheten med sådana uttryck som »the consent of the Imperial Diet», vilket röjer icke blott parlamentets teoretiskt sett blygsamma kompetens utan även dess subordination under kejsarmakten. Av parlamentets befogenheter ha vissa blivit berörda i det föregående. Här skall ytterligare pekats på dess befattning med budgeten, som i förbigående sagt först framlägges i representanthuset, vidare behörigheten att väcka interpellationer, mottaga petitioner från folket samt antaga adresser till kejsaren.

Recensenten har företrädesvis dröjt vid sådana problem, vilkas studium varit lägnat att belysa säregenheten i den japanska författningen eller med andra ord den japanska kejsarmaktens rättsligt sett allt dominerande betydelse. Givetvis kunde mycket annat vara att säga om denna konstitution och den framställning d:r Matsunami givit av densamma. Önskvärd vore t. ex. en närmare undersökning av arten av de undersåtliga friheterna, vilka ehuru uppräknade i författningen i avgörande punkter modifieras av denna eller speciallagstiftningen. Som slutomdöme må än en gång anföras, att den japanska konstitutionen underlåter att beteckna de befogenheter, som tillkomma folkrepresentationen såsom rättigheter, och att ordet rättighet, för att tala med d:r Matsunami, är oegentligt, när det gäller kejsaren, alldenstund det förutsätter en överlåtelse, som på grund av kejsarens och statens identitet icke är tillfinnandes.

Jämförd med furst Itos kommentar är d:r Matsunamis i flera punkter ganska torftig. Som en brist måste dessutom betecknas, att den på det hela taget lämnar läsaren i okunnighet om i vad mån praxis kan ha ändrat eller supplerat konstitutionen. Arbetet är dock i hög grad läsvärt och instruktivt. Värdefulla äro särskilt de utvecklingar till europeisk och amerikansk statsrätt, som här och var förekomma. Uppenbarligen i syfte att underlätta desamma har författaren bifogat en översättning icke blott av sitt eget lands konstitution utan även av viktigare utländska författningsurkunder.

*Gottfrid N. Carlsson.*







# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

*TRETTIOFEMTE ÅRGÅNGEN*  
*(NY FÖLJD 14:DE ÅRG.)*

1932



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:  
ROBERT MALMGREN

LUND  
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI  
1932

## INNEHÅLL.

### UPPSATSER.

	Sid.
ANDRÉN, GEORG, Till den moderna parlamentarismens formlära .....	1
BESKOW, BÖRJE, Proportionalismen i stöpsleven .....	132
BJURLING, OSCAR, Kris och krisprogram. Kring den penningpolitiska diskussionen .....	245
BRUSEWITZ, AXEL, Utrikesnämndens uppkomst och utformning .....	285
— —, Utrikesnämnden i rätt och praxis. Dess uppgifter och befogenheter (RF § 54) .....	393
LEIBHOLZ, GERHARD, Demokrati och valrätt .....	111
MALMGREN, ROBERT, Tillåter grundlag en avgjord eller förfallen frågas återupptagande vid samma riksdag? Ett diskussionsinlägg .....	140
NILSSON, MARTIN P:N, Handels- och industristater i forntiden .....	187
SUNDBERG, HALVAR G. F., Krigsdomstol och grundlag .....	430
SWENSSON, GUNNAR, De norska formandskapslagarna av år 1837. Några drag ur deras tillkomsthistoria .....	20, 97
THERMÆNIUS, EDVARD, Rikspartiorganisationernas uppgifter och verksamhet	321
WIGFORSS, HARALD, Fosterländska förbundet .....	219

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

GRÖNLUND, OTTO, Den finska kriminalstatistiken .....	158
HJELMQVIST, B., Voteringsordningen i riksdagen .....	53
— —, Svensk författning inför utlandet .....	54
— —, Den franska valreformen .....	54
— —, Spaniens författning .....	55
— —, Bevillningsutskottet och RO § 63 .....	150
— —, Den engelska kabinettskrisen .....	151
— —, Jugoslaviens nya författning .....	152
— —, Det tyska presidentvalet .....	153
— —, Frågor rörande grundlag och kommunallag vid 1932 års riksdag .....	259
— —, Mjölkkpropositionen och grundlagen .....	363
— —, Parlamentarismens begrepp .....	364
— —, Tyska författningsproblem .....	368
— —, Ministeriell lagstiftning i England .....	447

	Sid.
INGELSON, ALLAN, Uppgifter om statsrådsberedningen i pressen maj—juli 1840 .....	370
KVISTBERG, E., Gemensam förrättning vid val till andra kammaren och landsting .....	444
LINDSKOG, GÖSTA, Årets val till andra kammaren .....	359
MALLING, J. H., Nationernas Förbunds trettonde assemblée .....	450
— —, Lyttonrapporten och dess behandling .....	454
MALMFORS, NILS, Sockerfrågan under 1932 .....	57
WEDBERG, BIRGER, Instruktion för Högsta domstolen .....	147
WICKSELL, S. D., Lönestatistiken .....	61
— —, Econometric Society .....	63
— —, Dödlighetstabell för livränteförsäkring .....	168
— —, Lunds Universitets Statistiska Institution .....	266
— —, Den differentiella nativiteten .....	268
— —, Ur Sveriges officiella statistik .....	373
ÖHMAN, A., Mandsjuriska konflikten .....	155
Ansökningar om understöd från J. H. Palmes fond .....	64

#### LITTERATURGRANSKNINGAR.

ALESSANDRI, ARTURO, Parleментарisme et régime présidentiel. Anm. av A. Brusewitz .....	458
ASPELIN, G., Samhällsåskådningar och partier. Bilder från 1800-talets politiska brytningar. Anm. av Bror Gösta Cederström .....	172
BARTHÉLÉMY, JOSEPH, La crise de la démocratie contemporaine. Anm. av Per Engdahl .....	380
BÅÅTH, L. M., och MUNTHE, ARNE, Kungl. Statskontoret 1680—1930. Anm. av H. Rosengren .....	278
DE LAPRADELLE, A., et NIBOYET, J. P., Répertoire de droit international, fondé par A. Darras, I—X. Anm. av C. A. Reuterskiöld .....	478
HAMBRO, C. J., Folkeforbundet og dets arbeide. Anm. av Ragnvald Lundström .....	176
HAUSHOFER, KARL, Jenseits der Grossmächte. Anm. av Per Engdahl .....	179
HECKSCHER, ELI F., Merkantilismen. Anm. av Br. Suviranta .....	182
HERLITZ, NILS, Sveriges riksdag. Anm. av Gunnar Hesselén .....	480
HESSLÉN, GUNNAR, Statskunskap. Anm. av E. Thermænius .....	276
LLOBET, J., La constitution de l'Uruguay. Anm. av A. Brusewitz .....	458
MALMGREN, ROB., Sveriges Författning. En lärobok i svensk statsrätt I: 2. Anm. av C. A. Reuterskiöld .....	271
MATSUNAMI, N., The Constitution of Japan. Anm. av Gottfrid N. Carlsson .....	483
NORRMAN, SUNE, Fattigvårdsprocessen. Anm. av C. A. Reuterskiöld .....	376
ROUYS, E., La constitution de la république Argentine. Anm. av A. Brusewitz .....	458
STECKZÉN, BIRGER, Krigskollegii historia. Del I. 1630—1697. Anm. av H. Rosengren .....	469
THERMÆNIUS, EDVARD, Svensk Bondeparti, Memoarer och Brev från stånds- tidens slut och lantmannapartiets tidigare år, samlade och med inledning och förklaringar utgivna. Anm. av H. Rosengren .....	66
THULIN, GABRIEL, Register till Regeringsrättens Årsbok 1909—1929. Anm. av C. A. Reuterskiöld .....	274

	Sid.
THUNBERG, SVEN, Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill Medeltidens slut. Anm. av <i>Herbert Lundh</i> .....	386
TRIEPEL, H., Nouveau Recueil général des traités. Troisième série. Tome XXV: 1—3. Anm. av <i>C. A. Reuterskiöld</i> .....	476
ÅKERMAN, JOHAN, Ekonomiskt framåtskridande och ekonomiska kriser. Anm. av <i>Jörgen Pedersen</i> .....	84
Betänkande med förslag angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m. m., avgivet den 31 oktober 1931 av den utav Kungl. Maj:t den 28 augusti 1930 för utredning i ämnet tillsatta kommittén. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i> .....	76
Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet år 1931 .....	92

## Till red. insända skrifter.

- Académie diplomatique internationale.* 1932. Nr 3. Paris 1932.
- Ekonomiska Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 26. Hfors 1932.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1932. Nr 7. Hfors 1932.
- Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CXIII. H. IV—VI. Hfors 1932.
- Industria.* Arg. XXVIII. Nr 23—26. Sthlm 1932.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue Internationale d'Agriculture. 1932. N:o 10—11. Rome 1932.
- International labour review.* Vol. XXVI. Nr 5—6. Genève 1932.
- Internationella arbetsorganisationen.* VI. Arbetskonferensens femtonde sammanträde m. m. (1931). Sthlm 1932. P. A. Norstedt & Söner.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 19. Nr 20—24. Sthlm 1932.
- Meddelanden från Handelskammaren i Geste.* 1932. Häft. 3—4. Geste 1932.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* Nr 33. Sthlm 1932.
- Mercator.* Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXVII. Nr 43—51. Hfors 1932.
- Nationalekonomisk Tidsskrift.* 1932. H. 5. Kbhvn.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1932. H. 7. Sthlm 1932.
- Riksgäldskontoret. budgetåret 1931—32.* Årsbok utarb. inom Riksgäldskontorets kameralbyrå. Sthlm 1932.
- Social Tidskrift.* 1932. Nr 10—11. Hfors 1932.
- Sociala Meddelanden.* 1932. Nr 11—12. Sthlm 1932.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 27. Nr 9—10. Sthlm 1932.
- Statistisk Årsbok för Göteborg.* 1932. Utg. av Göteborgs stads statistiska byrå. Gtbg 1932.
- Stockholms stads statistik.* III. Hälso- och sjukvård år 1931. Berättelse från Stockholms stads hälsovårdsnämnd. — XIV. Val. Statistisk redogörelse för allmänna val i Stockholm åren 1929—1931. Utarbetad av Stockholms stads statistiska kontor. Sthlm 1932.
- Sunt Förnuft.* Arg. XII. Nr 7—8. Sthlm 1932.
- Svensk Finanstidning.* Arg. XI. Nr 5—14. Sthlm 1932.
- Svensk Försäkrings Årsbok.* 1932. Sthlm 1932.
- Svensk Jufistidning.* 1932. H. 6. Sthlm 1932.
- Svensk Tidskrift.* 1932. H. 7—8. Uppsala 1932.
- Svenskå Ståtsförbundets Tidskrift.* 1932. H. 7. Sthlm 1932.
- Sveriges officiella statistik.* Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1931. Av K. Socialstyrelsen. — Bergshantering. Av Kommerskollegium. Sthlm 1932.
- Tiden.* 1932. Nr 9—10. Sthlm 1932.
- Ökonomi og Politik.* Politisk og økonomisk Oversigt over det sidste Kvartal. Aarg. 6. Nr 3. Kbhvn 1932.
- Översikt över obligationsmarknaden i Sverige 1931.* Utg. av A.-B. Göteborgs bank. Sthlm 1932.
- ECKERT, CHRISTIAN, Alter und neuer Imperialismus. (Kielér Vorträge 39). Jena 1932.
- GJÖRES, AXEL, Robert Owen och kooperativens uppkomst. Sthlm 1932. Kooperativa förbundets bokförlag.
- GLÜCKSTADT, HANS, Kreditfödens Teori. Kbhvn 1932. Henrik Koppels Forlag.
- KELLHAU, WILHELM, Streiflys över Marx. (Skrifter utgitt av Bergens Socialøkonomiske Forening, Nr 1). Oslo 1932.
- NAVACHINE, DMITRI, La crise et l'Europe économique. I—II. Paris 1932. Librairie Felix Alcan.
- NYSTRÖM, BERTIL, Hur arbetet betalas. 2:a upplagan. Sthlm 1932. Kooperativa förbundets bokförlag.
- REUTERSKIÖLD, C. A., Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut. (Uppsala Universitets Årsskrift 1932. Program 6). Uppsala 1932.
- SCHÜLE, ADOLF, Staat und Selbstverwaltung in England: (Beitfrage zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 20). Berlin. Carl Heymanns Verlag.
- STJERNBERG, NILS, John Marshall — en advokat, som blev en av Förenata Staternas riksfäder. (Särtryck ur förhandlingarna vid Sveriges Advokatsamfundets årsmöte i Stockholm den 27 maj 1932). Sthlm 1932. P. A. Norstedt & Söner.
- STRÖM TEJSEN, AAGE V., Reklamens samfundøkonomiske Virkninger. Kbhvn 1932. Levin & Munksgaards Forlag.
- UNDÉN, ÖSTEN, Från arbetsdomstolens praxis. (Uppsala Universitets Årsskrift 1932. Program 3). Uppsala 1932.
- Sveriges Riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning. Utg. enl. beslut av 1926 års riksdag. Förre avd. Band IV. Den svenska riksdagen under den Karolinska tiden. Av SVEN GRAUERS. — Förre avd. Band VII. Den svenska riksdagen under den Gustavianska tiden. Av GEORG LANDBERG. Sthlm 1932. Victor Pettersons Bokindustriaktiebolag.



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)