

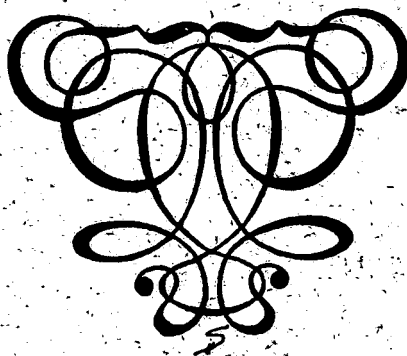
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Fredrik Lagerroth, Beskättningsmakten i 1809 års RF. — Översikter och meddelanden: Irländs författningsutveckling och nya konstitution. Av *Elis Håstad*. — Amerikansk arbetsrätt. Av *Gunnar Heckscher* och *James J. Robbins*. — Ledig befattning vid internationella jordbruksinstitutet i Rom. — Tidskriftsöversikt. Av *B. G. Cederström*. — Litteraturgranskningar: Michael v. Taube, Der grossen Katastrophe entgegen, Die russische Politik der Vorkriegszeit und das Ende des Zarenreichs. Anm. av *C. A. Reuterskiöld*. — Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning. Utarbetade inom seminariet för statskunskap i Uppsala. Anm. av *Elis Håstad*. — K. H. Johansson, Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862; studier särskilt med hänsyn till Linköpings stift. Anm. av *Olof Sörndal*. — Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet år 1937.

ARG. 41

1938

HAFT. 1

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . . LUND
DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

PRENUMERATIONSANMÄLAN

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

Tidskriftens redaktion handhåves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (nationalökonomi), professor WICKSELL (statistik), professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent E. THERMÄNIUS (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» (ej hos redaktionen).

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

Lund i december 1937.

Fahlbeckska Stiftelsen.

BESKATTNINGSMAKTEN I 1809 ÅRS RF

ETT POLEMISKT INLÄGG I DEN STATSRÄTTSLIGA DISKUSSIONEN

AV PROFESSOR FREDRIK LAGERROTH, LUND

I.

Maktens delning är så till vida en urgammal svensk princip, som, så länge Sveriges rike funnits, alltid flera organ varit engagerade vid de politiska avgörandena. Landslagens författning känner, bortsett från den sporadiskt fungerande valnämnd, som hade att utse rikets konung, trenne dylika organ, konung, råd och allmoge, representerande var i sin stad samhällets monarkiska, aristokratiska och demokratiska element. Uppdelningen av funktionerna mellan organen lämnade dock åtskilligt övrigt att önska i fråga om klarhet och precision. Som kungliga tillgodohavanden uppräknar konungabalken utan åtskillnad politiska befogenheter och ekonomiska nyttigheter, vad en senare tids spekulation kallat jura majestatis majora et minora. Helt allmänt förklaras, att konungen skall styra sitt rike med råds råde, men intet besked ges om i vad relation kungens beslut skola stå till rådets råd. För nya pålagor utöver laga utskylder liksom för nya lagar och för anfallskrig kräves allmogens samtycke, men samtycket ges icke genom ett centralt folkligt riksorgan utan genom provinsiella myndigheter, som härvid icke tänkas fullgöra statliga funktioner utan bevaka lokala immuniteter. Konungens skyldighet att icke giva allmogen någon ny lag utan dess »ja oc godvilia» nämnes i samma paragraf som den, vilken tryggar frälsets privilegier, och är icke principiellt skild från hans utfästelse att skydda allmogen så, att ingen utan att vara lagligen dömd fördärvas till liv eller lem.

Den rad av konungaförsäkringar, varmed landslagens statsrätt under följande århundraden kompletterades, preciserade ofta förhållandet mellan konung och råd på ett sådant sätt, att författ-

ningens aristokratiska element vann övertaget över det monarkiska. Men uppfattningen av allmogens politiska befogenheter som immuniteter försvann icke ens sedan i försäkringarna en central folkrepresentation, rikets ständer, trätt i de provinsiella menigheternas ställe. Den bibehöll sig också långt efter det att en regeringsform börjat framträda som norm för statens organisation. De bekanta orden i ingressen till 1634 års RF om »ett ordentligt regemente, där konungen sin höghet, rådet sin myndighet och ständerna deras skäliga rätt och frihet tillbörligen bleve behållen och någorlunda beskreven» må ha utformats under påverkan av den sedan antiken gängse läran om ett av monarki, aristokrati och demokrati blandat regemente såsom den bästa statsformen.¹ Tydligt är dock, att ännu i den citerade sentensen det demokratiska elementet i författningen ses under immuniteternas, privilegiernas synvinkel. Och orden »höghet» och »myndighet» voro så vaga, att de intet hinder utgjorde mot det aristokratiska elementets strävan att annektera hela statsmakten. Samtiden var icke främmande för tanken att genom 1634 års RF den svenske konungen skulle hänvisas till den venetianske dogens roll och statsformen i realiteten förvandlas till en aristokrati. I sin replik mot dylika strävanden grepo de monarkistiska kretsarna till en latinsk term, som näppeligen kunde anses som en översättning av »höghet». »Vis imperii är och bliver», heter det, »penes monarcham». Själva statsformen förbleve monarkisk, om ock förvaltningen fördes under aristokratiska former.²

Frihetstidens regeringsformer beteckna icke någon brytning med det statsrättsliga åskådningssätt, som här skisserats. De upprepa nyss citerade trilogi endast med ett par redaktionella förändringar och presentera konungens befogenheter såsom *jura majestatica*, ständernas — med undantag för makten över utrikespolitiken — som immuniteter. Med en helt annan pondus uppträda ständerna i den för hela statsskicket på ett ödesdigert sätt centrala § 5 i konungaförsäkringarna. Här förklaras de vara maktägande »nu och framdeles» att göra sådana beslut, stadgar och förordningar om sig och riket, som de pröva tjänliga till det allmänna bästa. Här äro de otvivelaktigt statsmaktens innehavare och det i sådan

¹ E. Hj ä r n e, Från Vasatiden till frihetstiden s. 205 ff.

² Se Lagerroth, Frihetstidens författning ss. 135, 141.

fullhet, att all verklig maktdelning uteslutes. De få styra och ställa om sitt hus — »sig och riket» — som de pröva tjänligt och det icke blott genom generella normer utan ock genom beslut in casu. Bestämmelsen fick rättfärdiga deras oavlåtliga ingripanden på regeringens område och blev en fiende till all sann konstitutionalism.

När den statsrättsliga spekulationen vid seklets mitt tog hand om frihetstidens statsskick, gjorde den därav något helt annat än regeringsformerna avsett. Konungaförsäkringarnas nyssnämnda föreställningsvärld fick i stället breda sig.

Härvid är först och främst att iakttaga, hurusom ständerna presenteras som statsorgan och deras befogenheter som statsfunktioner. »Rätt och frihet» översattes med »jus et imperium» och de forna immuniteterna blir till »jura populi, grundade på det äldsta och primitiva ändamålet av alla upprättade samhällen». ¹ »Lagstiftande makten, bestående uti en rättighet att föreskriva undersåtarna vad de böra göra och låta», och »skattläggningsmakten, [bestående i rättigheten] att ålägga undersåtarna vissa allmänna sammanskott och utskylder», sidoordnas av den bekanta mot principalatsläran riktade skriften Riksdagsmannarätt såsom »högstrådande maktens rättigheter» reservationslöst med benådningsrätt och rätt att utse ämbetsmän, trots det dessa vid 1720 års riksdag betecknats som särskilt ömtåliga jura majestatis — personalia imo personalissima, ipsi coronæ annexa. Folkets frihet tryggas icke genom att några av dessa rättigheter vid utövningen begränsas genom immuniteter utan därigenom att folket självt får utöva dem genom riksens ständer, som till den ändan inrangerats vid sidan av konung och riksdag såsom »de moraliska personer», vilka högsta makten anförtrotts. Vilka dessa ständerna förbehållna rättigheter äro har Riksdagsmannarätt icke anledning att angiva. Så mycket intensivare sysselsätter sig följande spekulering med frågan om deras vidd och karaktär. Med särskild skärpa framträder den nya aspekten på deras andel i lagstiftningsmakten i mindre sekreta deputationens bekanta av biskop Browallius författade memorial av den 17 januari 1752 angående »irriga begrepp rörande regeringsformen». »Makten att

¹ Se Scheffers lärobok i frihetstidens statsrätt i denna tidskrift 1937 s. 198 f., och rådets memorial till ständerna av den 3 nov. 1755 i Lagerroth, Frihetstidens författning s. 465.

stifta lag», heter det där, »plägar räknas bland jura majestatis men hörer dock i Sverige icke till konungens rätt. Samma makt kan icke heller kallas en undersåtlig rättighet, fastän den av undersåtare äges och övas, ty riksens ständer äro väl undersåtare efter de hyllat sin konung men äga den lagstiftande makten icke i anledning därav utan såsom fullmyndige utövare av ett fritt folks rättighet, hos vilket lagen allena är suverän och enväldig. Kungens rätt består härvid endast däri, att all lag under dess höga namn utfärdas och kungöres». Mera systematiskt och mindre aktuellt inriktade auktorer uppräknade även andra »riksens ständers rättigheter». Så Scheffer i hans för kronprins Gustav författade lärobok¹ och Isac Faggot i Svea Rikes styrelse efter grundlagarna. Den senare dröjer särskilt vid »beskattningsmakten», som han bestämmer som en rättighet för ständerna att »ålägga landet och därunder sig själva alla de utskylder, kontributioner och avgifter, som de pröva oumgängeliga till hela statens avlöning samt rikets skötsel och försvar och därför kallas riksens ständers allmänna bevillning».² »Uti enväldsregeringar», förklaras det betecknande nog för bevillningsrättens förvandling från en immunitet till en statsfunktion, »är densamma regenten tillhörig men hos oss icke så».

Det stannar icke med att ständerna framträda som statsorgan. De göra anspråk på att vara det högsta, ja till och med enda på en gång effektiva och omedelbara statsorganet. Författaren till Riksdagsmannarätt hade talat om konung, råd och ständer på ett sådant sätt, att man kan förmoda, det han ansett Sverige äga en typisk av både monarki, aristokrati och demokrati blandad statsform. I den bekanta av Carl Gustav Tessin författade inlaga, vari rådet inför 1751 års stora sekreta deputation utvecklade sina åsikter beträffande Sveriges statsskick,³ skyndade det emellertid att dementera alla påståenden om att det åsyftade någon sorts aristokratiskt välde. Den myndighet, regeringsformen tillerkände rikens råd, tillhörde, förklarades det icke utan våldförande av RF § 14, i sista hand icke dem utan deras principaler, rikens ständer. Statsskicket vore rätteli-

¹ Se denna tidskrift 1937 s. 202.

² Svea Rikes styrelse efter grundlagarna s. 161.

³ Se *Stavenow*, De politiska doktrinernas uppkomst ... i Festskr. tillägnad Carl Gustaf Malmström s. 7.

gen att karakterisera som »ett imperium monarchico-democraticum». Att det demokratiska elementet i denna konstellation hade övervikten blev om icke förr klart, då Browallius i sin nyssnämnda deduktion förklarade samma lagstiftande makt, som han förbehållit ständerna ensamma, vara den i varje samhälle största och viktigaste, den där under alla förhållanden måste erkännas som ofelbar. Än längre gick stora sekreta deputationen vid 1755—56 års riksdag, då den i den replik, den föreslog ständerna att avgiva till konungen, ställde mot varandra »riksens allena maktägande ständer» och »en lagbunden konung». Lika fördomsfritt utnyttjar Scheffer något år senare konungaförsäkrans § 5 för att åt ständerna vindicera »en oinskränkt och absolut makt». Den enda självständiga roll, man vill tillerkänna konungen, är den representativa. I överensstämmelse därmed är den uttydning, Höpken i rådets inlaga till ständerna i tvisten med konungen 1755 gör av uttrycket konungens höghet: rikslagarna hade avsett att därmed tillägga h. k. m:t ett attributum representationis et majestatis imperii.

Icke utan opposition har den ortodoxa statsrättsliga spekuleringen tillerkänt ständerna hela statsmakten. Invändningarna gjordes dock med något olika utgångspunkter.

En del opponenter ställde sig på författningens egen positivrättsliga grund och sökte under framhävande av de olika befogenheter, som regeringsformen otvivelaktigt tillerkänt konungen men den ortodoxa spekuleringen uppfattat som anomalier, göra gällande, att grundlagsstiftarna avsett en jämvikt mellan de skilda statsorganen, en balans, som det gällde att sorgfälligt bevara. Ehuru det måste vara allom uppenbart, huru ojämnt makten verkligen utskiftats 1719 och 1720, fortsatte vissa motståndare till en parlamentarisk utveckling av statsskicket ännu vid 1769—70 års riksdag oförtrutet sin kamp på denna linje. Vid 1769—70 års strid för statsskicket »reducering till sin simplicitet» utfördes den i detalj på så sätt, att vid riksrådsväl ständernas rätt att uppföra tre på förslag balanserades av kungens rätt att fritt välja en av de föreslagna och att vid regeringsmaktens utövning riksrådets vota motvägdes av kungens två röster och utslagsröst jämte makt över kabinettsärenden.¹

¹ Stavenow, ibidem s. 47.

Andra opponenter voro influerade av främmande doktriner, delvis av naturrättslig art, och intresserade sig mindre för grundlagens tolkning än dess reformering eller omstörtning. Det var för dem mindre angeläget att makten delades jämnt mellan statsorganen än att vart organ fick sin specifika funktion med uteslutande av de andra. Deras maktdelningslära tog gestalten av en maktfördelnings- eller maktskillnadslära.¹ I sin konkreta utformning tedde denna sig dock olika, allteftersom Locke eller Montesquieu var läromästaren. Utan hänsynstagande till dessa auktorer låter sig den svenska maktfördelningsläran icke förstå.

För Locke är maktfördelningen ett medel att nå det ändamål, individerna haft, då de avstodo sin självbestämmanderätt och grundlade en stat, nämligen säkerhet till liv och egendom. Mer än tre statsfunktioner känner han dock icke, den lagstiftande, den lagskipande och den federativa — med den senare förstås den makt, staten utövar gentemot dem, med vilka den ännu lever i naturtillståndet, andra stater framför allt — och de två sistnämnda måste av praktiska skäl alltid vara förenade på en hand. Lockes maktfördelning går därför ut på en boskillnad mellan lagstiftande och lagskipande makterna allenast, men för denna har han funnit en elegant motivering. Om de, som förmå stifta lag, tillika vore berättigade att densamma handhava, torde hända, »att de sökte att undandraga sin lydna de förordningar, som de själva utfärdade, såsom ock att lämpa lagen både vid dess görande och verkställande till sin egen fördel».² Någon särskild beskattningsfunktion känner Locke icke. Folkets rätt att själv eller genom sina representanter samtycka till skatter har sin grund i den enskildes rätt över sin egendom och kan icke utan förgripelse mot »äganderättens grundstadga» vila hos ett aristokratiskt eller monarkiskt statsorgan.³ Sådana kunna däremot mycket väl ha lagstiftningen om hand, därest folket, all statsmakts källa, velat visa dem sådant förtroende. Helst ser Locke, att den vilar hos ett samfund, vars med-

¹ Distinktionerna hämtade från *L a n d b e r g*, Riksdagen under gustavianska tiden s. 12.

² *L o c k e*, Oförgrifliga tankar om världslig regeringens rätta ursprung ..., svensk översättning 1726 s. 223.

³ *Ibidem* s. 218 och 221.

lemmar växla och efter sammanträdets slut äro landets gemensamma lag så fullkomligen undergivna som övriga undersåtar. På trots härav och på trots av sin allmänna maktfördelningslära kan han dock — med tydlig hänsyn till Englands positiva rätt — tillåta icke blott aristokratien utan ock monarken att jämte folkets representanter taga del i lagstiftningen. Och å den andra sidan är den lagskipande makten så beroende av den lagstiftande såsom den högsta, att denna alltid kan återkalla de mandat, den givit densamma, om de missbrukas, och därvid straffa de felande.¹

Från Locke skiljer sig Montesquieu genom frånvaron av den naturrättsliga apparaten.² Ur här närmast relevanta synpunkter är han dock starkt beroende av sin föregångare, i vars system han närmast bringar oreda. Lockes federativa makt, som hos Montesquieu ursprungligen presenteras såsom »la puissance exécutrice des choses, qui dépendent du droit des gens», förvandlas genom en logisk saltomortal till »simplement la puissance exécutrice de l'état», medan föregångarens lagskipande makt reduceras till en dömande makt allenast, för att så till sist förklaras vara för maktfördelnings-systemet betydelselös. Uppgiften att moderera de andra två makterna övertages i stället av folkrepresentationens aristokratiska element. Resultatet blir en av de kända tre elementen blandad statsform med för respektive organ bestämt fixerade uppgifter. Monarken tar den verkställande, den på två hus fördelade representationen den lagstiftande makten. Motiveringen för boskillnaden visar dock ingen förståelse för huru värdelösa även i och för sig goda lagar bli genom maktkoncentration. Om hos en och samma person båda makterna äro förenade, kan man, heter det, frukta, att denne stiftar tyranniska lagar för att tillämpa dem tyranniskt. Som ett särskilt motiv för att exekutiven anförtros åt en monark tillkommer hos Montesquieu behovet av ögonblickligt handlande. Lagstiftande makten, som även hos Montesquieu är den högsta — n'étant, l'un (la puissance législative), que la volonté générale de l'état, et l'autre (la puissance exécutrice), que l'exécution de cette

¹ Ibidem s. 235.

² Denna påtagliga sanning framhäves av J. Dedieu, Montesquieu et la tradition politique anglaise s. 168. D. betonar i övrigt starkt M:s beroende av Locke. Om denna fråga se även Klempere, Montesquieu II 97 f.

volonté générale — utövas däremot bättre av flera än av en. Liksom hos Locke — fast mera för tillfredsställelse av ett absolut krav — får hos Montesquieu monarken del i lagstiftningen, dock endast så till vida som han kan hindra lagar att bli gällande. Något laginitiativ äger han icke. Som en art av lagstiftning, den viktigaste av alla, är beskattningen att räkna. Endast därutinnan är den skild från annan lagstiftning, att den aristokratiska delen av folkrepresentationen vis à vis densamma intar samma position som monarken till lagstiftningen överlag. Den deltagar »par sa faculté d'empêcher et non par sa faculté de statuer».

För frihetstidens statsrättsliga spekulation låg det närmast till hands att följa Locke redan av det skälet, att dennes statsrättsliga huvudarbete sedan 1726 förelåg i svensk översättning. Av de termer denne använder som beteckning å de två viktigaste statsfunktionerna, lagstiftning och lagskipning, var den förra redan legaliserad genom 1720 års RF § 4 och den senare hade långt innan L'ésprit des lois utkom blivit gängse beteckning för vad däri åtskildes som verkställande och dömande makt. Också se vi Lockes lära i stor utsträckning använd i försvaret för frihetstidens författning. Browallius själv rör sig oavslåtligen med nämnda termer. Även för honom, ständerväldets främste teoretiker, måste ju en viss maktfördelning existera. Endast lagstiftningen tillhör ständerna omedelbart, medan lagskipningen utövas av konungen efter råd av deras fullmäktige, rikens råd, och under lagstiftande maktens överinseende. Ett sådant arrangemang stod ju knappast i strid med Lockes system, sådant vi nyss lärt känna det. Att den förra statsfunktionen däri framhålls såsom den högsta passade Browallius förträffligt, medan åter varje tanke på en för menigheten i naturrätten funtad befogenhet att detronisera själva lagstiftaren — vad Locke räknar med som en ultima ratio — var honom, principalatslärans svurne fiende, alldeles främmande.¹ Som ett vapen mot frihetstidens ständervälde kunde Lockes maktskillnadslära först tjäna, när det gällde att bekämpa de av Browallius icke diskuterade inskridanden på förvaltningens område, ständerna tid efter annan tilläto sig i kraft av ovan citerade § 5 i konungaförsäkringarna. Helt främmande för dem, som utformade denna paragraf ha Lockes

¹ Se och jfr Landberg a. a. s. 13 f.

idéer blivit ett viktigt ferment för statsskickets reformering i sant konstitutionell anda. Tydligt är det mera den engelske än den franske auktorns tankar, som ligga bakom 1769 års förslag till akt om personlig säkerhet och säkerhet om äganderätten. Den lagstiftare, som själv finge tillämpa lagen, frestades, hette det, att ändra lagen var gång tillämpning vore i fråga. Den viktigaste maktinskränkning ständerna skulle vidkännas som konsekvens härav var upphörandet av deras rätt att revidera justitierevisionens domar. Men även på deras inskrändanden på förvaltningens område skulle det vara slut. Något kungligt veto i lagstiftningsfrågor var däremot icke satt i fråga. Däremot yrkades, — konsekvent nog ur maktskillnadssynpunkt — att av konungen utfärdade provisoriska förordningar ovillkorligen skulle av ständerna bekräftas. Att konungen stiftade och ständerna skipade lag vore upp- och nedvända ordningen.

Att inom frihetstidens öppna publicistik särskilja tankeferment, som härröra från Montesquieu enbart och icke tillika från Locke, är svårt. Specifikt Montesquieuska tankar möter man först i de hemliga förslag till författningens omvälvning, som under frihetstidens slut dryftades av de allierade hov- och hattpartierna. I ett av kronprinsen uppgjort författningsutkast av 1768 talas om statsmaktens delning mellan »le pouvoir exécutif» och »le pouvoir législatif» och i ett något senare av hattarna influerat förslag till regeringsform tillerkännas ständerna både initiativ och beslutsrätt i lagstiftningsfrågor, kungen däremot ett uttryckligt veto. Det var en alltför radikal omläggning av den frihetstida statsrätten för att kunna passera som »förbättring». Locke var en profet för dem, som ville reformera statsskicket, Montesquieu för dem, som ville omstörta det.

För den regeringsform, Gustav III 1772 påtvingade ständerna, har Montesquieu icke spelat någon roll — om icke möjligen beträffande hävandet av ständernas domsrätt. Önskan att återvända till Sveriges statsskick före 1680 blev avgörande för dess utformning. Detta kommer framför allt till uttryck i bestämmelserna om lagstiftningen i §§ 40—42. Konung och ständer äro härvid fullt jämställda — i överensstämmelse med vad man ansåg vara gammal svensk rättsordning. Det är en specifikt svensk maktdelning —

en funktions uppdelning på två organ —, som här bringas i tillämpning. När sedan genom en ny revolution, den av 1789, den återställda balansen sönderbrytes, inträder en ordning, som är rakt motsatt den Montesquieu förordad. Konungen har i lagstiftningsfrågor både initiativ och veto, ständerna blott veto.

När svenska folket 1809 sattes i tillfälle att ånyo själv skapa sig en författning, hade det icke blott förvärvat ytterligare 90 års praktisk erfarenhet utan vunnit en teoretisk skolning, som 1719 blott i ringa utsträckning var till finnandes. Resultatet blev ock ett annat. 1809 års författning är otvivelaktigt, vad Stavenow med rätta bestritt att frihetstidens författning var, ett »uttryck av en systematisk statsrättslig åskådning». Att systemet skulle vara av utländskt ursprung är dock därmed icke sagt.¹

Upprättningen till 1809 års statsrättsliga system har man att söka i den promemoria,² lagman Poppius troligen i början av april inlämnade till riksdrotsen för vidare befordran till den man, som fått interimisregeringens uppdrag att utarbета en ny författning, landshövding af Håkansson. Den förändrade uppfattningen av ständernas statsrättsliga roll i jämförelse med 1719 märkes omedelbart. Ständerna tänkas icke längre förskansade bakom immuniteter utan som utövare jämte konungen av själva statsmakten. För skapandet av en god konstitution är det enligt förslagsställaren nödvändigt att så fördela de till styrelsen hörande majestätsrättigheterna emellan konung och nation, att å ena sidan bibehålles medborgares frihet, å den andra den exekutiva maktens styrka och drift. Man märker ock, huru de gamla aristoteliska författningsschablonerna fått anpassa sig efter Montesquieus mera tidsenliga maktodelningslära. Poppius anser bestyrkt, hurusom 1720 års RF urartat till en oklokrati och 1789 års säkerhetsakt till en despotism utan motvikt, och rekommenderar för tillgodoseende av svenska folkets aktuella författningsbehov en utbyggnad av 1772 års RF. Denna har nämligen enligt hans mening en riktning till den

¹ För återstående del av detta kapitel se och jfr Brusewitz, Studier öfver 1809 års författningskris. Bland representanterna för den äldre uppfattning, mot vilken Brusewitz vänder sig, må ej glömmas Harald Hjärne i Statsreglering och konungamakt i Svensk Tidskrift 1874 s. 354 ff. Från Hjärne skiljer jag mig genom att betona vår regeringsforms systematiska karaktär.

² Tryckt i Hist. Tidskr. 1896 s. 338 ff.

jämvikt mellan *pouvoirs*, som i allmänhet synes leda till det stora ändamålet. Principen för det nya statsskicket avviker dock högst väsentligt från Montesquieus och ter sig snarast som en rationalisering av frihetstidens rent positivrättsliga balanslära: »en stark och med full exekutiv myndighet försedd konungamakt, vari ständerna ej ägde att sig blanda, lagstiftande maktens överlämnande åt konung och ständer gemensamt, beskattningsrättigheten åt ständerna ensamma, lagskipande maktens överlämnande åt därmed förordnade domstolar utan allt ständernas deltagande däri ej heller konungens, undantagandes hans 2 röster i justitiemål». Från det blandade regeringssättet har i tyshet det aristokratiska elementet eliminerats. Mellan de två återstående statsorganen, desamma som under sista seklet oavlåtligen kivats om makten, fördelas funktionerna med aritmetisk rättvisa på så sätt, att de med den lilla aberration, den dömande makten föranleder, få vardera en och en halv. På ett fintligt sätt ha pronomina »vardera, bådadera, ingendera» tagits i bruk.¹ Förutsättningen för denna salomoniska anordning är att funktionerna utökats med ytterligare en, beskattningsmakten, som Locke blott sett ur privilegiesynpunkt och Montesquieu betraktat som en art av lagstiftning. Jämvikten rubbas ej av att den ena funktionen *eo ipso* skulle vara mindre värd än den andra, om ock i termen »verkställande» döljer sig en sådan antydning. En viss anpassning till Montesquieu ligger däri, att lagskipning nu blivit beteckning för dömande makten allenast, medan regeringens specifika funktion fått den av Montesquieu skapade benämningen. Ett visst inflytande från dennes motivering för att den exekutiva makten bör ligga i händerna på en enda person kan man desslikes spåra i Poppius' krav på en handlingskraftig regering. Dock äro avvikelserna från Montesquieu så betydande, att man icke kan säga, att det är hans system som går igen. Det räcker icke att en ny statsfunktion tillkommit, som Montesquieu icke erkände som sådan. Konung och ständer äro liksom i 1772 års RF i fråga om lagstiftningen fullt jämställda. Poppius har så ringa respekt för Montesquieu, att han,

¹ Jfr Gränström, Adresser och adressdebatter s. 13: det publika arbetsfältet uppdelades i tre olika skifter, den ena att brukas av konungen ensam, den andra att brukas av riksdagen ensam och den tredje i och för sambruk av båda.

då han ett ögonblick sätter i fråga att rubba den tilltänkta »reciprociteten» i fråga om lagstiftningen, föreslår en strykning av ständernas, icke konungens initiativ.

Poppius' författningsrecept har af Håkansson i sitt förslag till regeringsform så till vida följt, som han låtit de båda »pouvoirer» mellan vilka Poppius ville se jämvikt etablerad, få var sin avdelning av sagda lag, med för vardera särskild paragrafering. Funktionsuppdelningen åter har icke markerats genom några rubriker. Efter sådana har däremot konstitutionsutskottet genomdiskuterat det Håkanssonska förslaget. Järtas bekanta PM räknar liksom Poppius' med fyra funktioner: styrande makten, domaremakten, lagstiftande makten samt makten att beskatta. Därtill kommer så en särskild avdelning för kontroll. Det sätt, varpå under de olika rubrikerna uppställda frågor besvarats, visar, att konstitutionsutskottet efterhand engagerat sig för samma fördelning av funktionerna mellan de olika organen som Poppius. Avvikelserna från denne bestå — bortsett från kontrollen, som ju är en sekundär och icke en primär funktion — däri, att den exekutiva makten, vad för övrigt redan skett i Håkanssonska förslaget, utbyttts mot den styrande. Dess självständighet gentemot den lagstiftande markeras därmed på ett sätt, som får anses ha varit Montesquieu främmande. Osökt kan däri inrymmas också den funktion, som Locke kallat den federativa makten, vad i promemorian omedelbart markeras genom frågan: huru vitt bör konungens makt sträckas för att bliva tillräckligt verksam att bevara statens inre och yttre lugn? Obeskuret går Poppius' balanssystem igen i det anförande, med vilket kanslirådet Adlerbeth, själv ledamot av konstitutionsutskottet, den 3 juni försvarar dess förslag till regeringsform. Och till sist återkommer det något förenklat och med »styrande makten» insatt i stället för »verkställande» i den karakteristik av regeringsformen, Järta ett par månader efter det den förts i hamn ger av densamma i det bekanta Korsbergerska memorialet:¹ efter Sveriges nuvarande statsförfattning, av rikens ständer allena utan all konungens medverkan fastställd, tillkommer lagstiftningsmakten konungen och ständerna samfällt, beskattningsmakten ständerna och styrande makten konungen allena.

¹ Tryckt i Hagman, Om den svenska statsrevisionen s. 6 ff.

Emellertid finnes hos 1809 års män också en annan tankelinje vad funktionsfördelningen beträffar. Den representeras av A. G. Silfverstolpe i hans bekanta broschyr och Hans Järta i konstitutionsutskottets berömda memorial av den 2 juni.

Silfverstolpe talar blott om tre funktioner, utportionerade på tre organ: »en styrande makt, bunden av lagar att ej urarta till despotsk, men väl omgjordad mot den lagstiftandes intrång och försedd med full verksamhet till statsmaskinens oavbrutna drivande, en lagstiftande makt, väl skild från alla verkställande åtgärder, bunden i vissa fall av själva den styrande makten genom dess sanktion eller veto men försäkrad mot den styrandes möjliga försök att antingen ej låta den komma tillstådes eller hindra dess röst att höja sig, full fasthet och helgd för domaremakten till den individuella säkerhetens hägn». Det är — vi bortse här ifrån att det heter »styrande» och icke »verkställande» makt — Montesquieus maktfördelning alltigenom, blott med den reservationen att Silfverstolpe tydligen icke som sin franske mästare vill låta den verkställande makten bestämma, när den lagstiftande skall sammanträda och huru länge den skall få vara samlad. Men när Silfverstolpe sedan skall i detalj utforma sitt program, har han glömt sina av Montesquieu lånade principer. Lagstiftande makten förklaras böra delas mellan kung och ständer, vilket närmare så utföres, att kungen i de flesta lagfrågor får initiativ men intet veto. Beskattningsmakten räknas tydligen in under lagstiftningsmakten, vad dock icke hindrar författaren att göra ständerna ensamma till landets beskattare. Det är tydligt, att Poppius' maktindelningssystem lekt även Silfverstolpe i hågen. Då han icke lyckats förena det med Montesquieus, har hans frejdade broschyr i centrala punkter blivit ett sannskyldigt virrvarr av varandra motsägande hugskott.

Samma trilogi som hos Silfvestolpe möter ock hos Järta i de kända orden: »en styrande makt, verksam inom bestämda former med enhet i beslut och full makt att dem utföra, en lagstiftande makt, visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd, en domaremakt självständig under lagarna men ej självhärskande över dem». Förhållandet mellan dessa tre organ eller funktioner — det kan till en början vara likgiltigt vilketdera som med »makter» avses, ty varje organ skall ju ha sin funktion — utvecklas sedan

i ord som osökt leda tankarna till Montesquieus berömda ord i chap. IV livre XI av *L'esprit des lois*: il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir. Utskottet har sökt, heter det, »rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga. På dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt skall den statsförfattning vila som utskottet föreslagit». Balansen tänkes uppnådd icke genom en halvering av funktioner mellan organ utan därigenom att varje organ sköter sin funktion i enlighet med sin särskilda bestämmelse. Maktdelningen framträder som en maktfördelning eller maktskillnad.

Icke heller Järta har undgått motsägelser, ursäktligare än Silfverstolpes, så till vida som han ju utarbetat sin stora andel av memorialet under en enda natt, men så mycket beklagligare, som de möta icke i en enskild mans funderingar utan i det officiella dokument, vari det stora grundlagsverket presenteras.

Först och främst frapperar, att den funktion, ständerna i fortsättningen av memorialet får sig tillerkänd såsom sin »särskilda bestämmelse», icke är lagstiftningen utan den i introduktionen ej omnämnda beskattningen. De förklaras i det av vice sekreteraren D. Valerius författade partiet vara såsom »allena beskattande» i stånd att resa ett effektivt motstånd mot en sådan utövning av den styrande makten, som består i ett omotiverat anfallskrig. Tydligt tänkes den återhållande uppnå denna effekt utan att tillvälla sig »något av den återhållnas verkningsförmåga». Helt annorlunda förhåller det sig med lagstiftningen. Redan Montesquieu hade genom en »droit d'empêcher» gjort den verkställande makten till »partie de la législative», och det är därför oriktigt av Järta att, om han vill tala i Montesquieus anda, postulera, att ingen sammanblandning av dessa makter kommer i fråga. Än uppenbarare i strid med dennes doktrin är det när Järta, om han nu med den lagstiftande makten menar riksdagen, framställer densamma såsom ett retarderande, passivt organ. Det är enligt Järtas mästare regeringen, som vid lagstiftningen håller igen genom sitt veto, representationen åter, som genom sitt initiativ svarar för framåtskridandet. Värst av allt är dock, att Järta, såsom ofta påtalats, när han längre fram i me-

morialet skall tala om det nya statsskickets konkreta utformning, förklarar, att makten att stifta lagar i deras egentliga bemärkelse tillhör riksens ständer gemensamt med konungen. Så träder efterhand som regeringsformens positiva bestämmelser göra sig påmintas Poppius' maktindelningssystem till trots för Montesquieus något korrumpierade fraseologi klart i dagen hos Järta och Valerius så väl som hos Silfverstolpe.

Säkerligen har Järta också vid sin ur Montesquieus synpunkt oriktiga karakteristik av »lagstiftande makten» influerats av positivrättsliga svenska förhållanden. I förstör skulle man ju vara böjd att tro, att han tänkt på den tungrodda ståndsrepresentationen. Envar som erinrar sig, huru impopulär densamma var bland 1809 års män, skall dock genast uppge tanken. Den var ju för övrigt en från fäderna övertagen institution och icke »bildad» 1809. Den rätta förklaringen torde vara den att Järta, när han nedskrev de diskuterade orden, mera tänkt på funktionen än på organet. Utskottet har i enlighet med den konservativa tendens, som genomgår hela memorialet, velat konstruera lagstiftningsapparaten på ett sådant sätt, att den skall bli svår att sätta i gång. Frihetstidens tvära kastningar vid lagstiftningsarbetet skola ej upprepas.¹ Till den ändan är lagstiftningsfunktionen till lika delar utskiftad mellan konung och riksdag samt i fråga om de viktigaste av alla lagar, grundlagarna, det enskilda initiativet starkt beskuret och lagstiftningsproceduren utsträckt över två riksmöten. Dessa »försvårande formaliteter» motiveras nämligen av utskottet just med hänsyn till nödvändigheten »att förekomma förhastade beslut». Utskottets ordförande, L. A. Mannerheim, har själv 1815 åberopat nämnda karakteristik av lagstiftande makten till försvar för de grundlagstadgade formerna för grundlagarnas egen ändring.²

Att Järta själv frångått den karakteristik, han i konstitutions-

¹ Se Stierngranats memorial den 10 okt. 1769: men så visst som det därför är att lagar och även de bästa stundom fordra nödvändig förbättring och ändring, så visst är det ock att ju oftare de sådane förändringar måste undergå, ju mera förlora de i sin helgd och i den aktning de hos människor böra äga. Citatet efter Rudelius, Författningsfrågan i de förenade utskotten 1769, denna tidskrift 1935 s. 358.

² Adelsn. prot. 1815: 1 s. 203 vid föredragning av KU:s mem. av 1 aug. 1812 ang. sättet till grundlagsfrågors behandling och avgörande.

utskottets memorial givit av dess verk, torde framgå därav, att han i Korsbergerska memorialet som vi sett accepterat Poppius' makt-delningssystem såsom en rätt sammanfattning av regeringsformens innehåll. Men även Silfverstolpe har funnit för gott, när han 1812 i lugn och ro nedskrev Grunderna för svenska regeringssättet, reviderade de uttalanden, han och Järta gjort i brådrasket tre år förut. Med skärpa framhåller han nödvändigheten av att »betrakta människorna, makternas innehavare, särskilt från själva makterna», d. v. s. skilja organ och funktion. Detta är för honom så mycket nödvändigare, som han nu uppgivit tanken att fördela så väl styrande som lagstiftande makten på var sitt organ. Den förra har visserligen av skäl som upptagits från memorialet anförtrots en enda moralisk person, regeringen, men den senare har tillerkänts tvenne moraliska personer, regeringen och nationalrepresentationen tillhoppa. Anpassningen till positiv svensk rätt har trots att Silfverstolpe gör anspråk på att skriva allmän statslära gjorts intimare men genom underlåtenhet att taga med även beskattningsmakten har fördelningen blivit sådan, att den av Poppius omhuldade balanstanken ej kommit till sin rätt. En och en halv funktion på den ena sidan och en halv på den andra blir dålig jämvikt.

Det är tydligt att minnena av Montesquieu leva friskt 1809, men blott i vissa motiveringar till den planerade regeringsformen¹ och därvid mest för att bringa begreppsförvirring åstad. För dess verkliga maktindelning, sådan den framträder redan vid en flyktig blick på dess komposition, har han haft en mycket ringa betydelse. Varifrån man hämtat 1809 års jämviktssystem är icke svårt att förstå och har så ofta framhållits, att det kunde vara onödigt här upprepa det. Det är från Sveriges egen författningshistoriska erfarenhet. 1809 års författning är blott den gamla ordinära svenska författningstypen,² normaliserad och standardiserad, främst genom folkimmuniteternas förvandling till riksdagsfunktioner. Frihetstiden hade försökt att standardisera den provisoriska författningstypen från tidigare perioder av »Kongelöse», men härmed hade man definitivt brutit 1772. Ej ens Jacob von Engeström försökte återvända

¹ Jfr Gränström a. a. s. 18: man finner icke Montesquieu på något ställe i författningen, allenast i motiveringen.

² Jfr Gränström a. a. s. 17.

till dess säregna rättskonstruktion.¹ Den gamla svenska författningens återupplivande var det tydliga lösenordet för 1772 års revolution. Ett icke mindre klart besked ger 1809 års konstitutionsutskott, då det förklarar sig icke föreslå »några stora och lysande förändringar i vår statsförfattnings åldriga grundformer». Dessa former, »omgivna av seklers helgd», vore det bästa värdet för den individuella friheten. Och i ståndens diskussioner möter man vittnesbörd om en direkt Rudbeckiansk tankegång. »Urgamla» har blivit ett kärt slagord, som t. o. m. trängt in i den annars i temperamentsfri lagstil avfattade regeringsformen, som bekant i den för beskattningsrätten grundläggande § 57. I fråga om lagstiftningsrätten nöjer man sig med att i memorialet hänvisa till huru det var »tillförene». Liknande hänvisningar göras icke, då det gäller konungens odelade innehav av regeringsmakten, men för detsamma fanns det ändlösa prejudikat bakåt i tiden, vilkas värde frihetstiden genom kontrastverkan kommit att ytterligare framhäva. Bestämde icke redan landslagen, att konungen skulle »styr a och rada rike sino»? Vad betydde i ty fall några korta truismer hos en främmande auktor? Till det specifikt svenska balanssystem; sådant det först framträder hos Poppius, fanns det, som vi sett, hos Montesquieu ingen motsvarighet. Ej heller jämviktstanken i sin mest abstrakta allmänlighet är en skapelse av honom. Den mekaniska aspekten på konstitutionella företeelser härrör redan från antiken, som började anlägga densamma i samband med att läran om den blandade statsformen kom till.² Konstitutionsutskottet 1809 kan sägas självt i viss mån reagera däremot genom sina ord om det allmänna »tankesätt», som sammanhåller de mot varandra ställda konstitutionella makterna. Icke förty följde det med strömmen. Och i så måtto kunna verkligen de gängse maktdelningsläroerna ha haft något att betyda, som de kunde föranleda Sverige att restaurera sin gamla maktdelningsförfattning. Hade revolutionen kommit några år senare, när den parlamentariska doktrinen börjat förkunnas, skulle nog frihetstidens författning, också den ju alltigenom svensk, haft större chanser att uppleva en

¹ Se min uppsats om Jacob von Engeströms författningsförslag i denna tidskrift 1936 s. 308.

² Se t. ex. min bok om Platons stats- och rättsbegrepp s. 61 ff.

renässans.¹ Moder Svea hade en så välförsedd garderob, att hon därur kunde uttaga den dräkt, som just för tillfället var på modet. Den, som envisas att söka utländska förebilder för vad som tillfyllest låter förklara sig av den inhemska erfarenheten, bör icke vända sig till Montesquieu utan till hans lärjunge schweizaren J. L. De Lolme, vars arbete om »Englands constitution» — samma ämne, som Montesquieu behandlar i det berömda kap. VI Livre XI av *L'esprit des lois* — utkom i svensk översättning just 1809. Enligt översättarens förord var anledningen till att översättningen då företogs den, att man kunde hos allmänheten, vars uppmärksamhet genom revolutionen riktats på behovet av en ny konstitution, påräkna intresse för den berömda engelska statsförfattningen. Visserligen hann boken icke utkomma, medan man ännu var oviss om författningsfrågans lösning, men att den utgavs var dock redan det ett symptom på nämnda intresse — åtminstone hos de för eftervärlden okända personer, som satte arbetet i gång. Dess tillvaro ger oss ock anledning besinna oss på huru många kunna tänkas ha läst boken långt i förväg på originalspråket. Franskan var ju ännu ett språk, som de flesta bildade behärskade.

I sin allmänna uppfattning av den engelska konstitutionens särart överensstämmer De Lolme med Montesquieu. Jämvikten mellan de särskilda makterna är dess främsta karaktärsdrag och förutsättningen för den konstitutionella friheten. Vissa nyanseringar i detalj kunna dock iakttagas. Och alltid är den fylligare motiveringen och den komparativa metoden av intresse.

Montesquieus sats att den lagstiftande makten bäst utövas av flera har av De Lolme utgestaltats till en generell regel att densamma, för att en stat skall befinna sig »på stadig fot» måste vara delad. För delningen är i England sörjt därigenom, att parlamentet består av både konung, över- och underhus. Förena sig samtliga den lagstiftande maktens delar om ett lagförslag, talar all sannolikhet för att det är gott. Äro de oense, kan detta, då oenigheten helt ligger på det moraliska planet och blott tar sig uttryck i röster för

¹ Se och jfr REXIUS, Några ord om andan i 1809 års grundlagstiftning, denna tidskrift 1914.

och emot, ej få värre följder än att förslaget får bida sin tid.¹ Delningen av den exekutiva makten skulle åter leda till anarki. Den måste alltid vara förenad. I insikt härom ha engelsmännen lagt den till hela sin styrka hos konungen och gjort den oavhänglig. De ha satt skrankor för förvaltningen — vad just dess koncentration underlättat — men ej sökt stympa den. Makt och frihet ha utgjort varandras förutsättningar. I skarp kontrast härtill ställas de länder, i vilka särskilda kårer fått dela den styrande makten med konungen. Särskilt får frihetstidens Sverige kläda skott vid en sådan jämförelse. I en rad antiteser framhåves skillnaden mellan de båda statskicken vad de kungliga prerogativens utövning beträffar. De som tro, att styrelsemakten aldrig säkrare kan regelbindas än »när den är förenad uti en enda och odelbar punkt, som kan hålla nationen i tillbörlig respekt», och tillika veta, att »folkets representanter, så snart de innehava en oinskränkt myndighet, därigenom i själva verket bliva landets herrar», dessa skola ej anse det hava varit »en välbetänkt inrättning i den gamla svenska konstitutionen att hava avhänt konungen de kronan förut tillhöriga prerogativ för att uppdraga dem åt rådet eller folkets deputerade». Därigenom ha de nämligen anförtrott »en så stor del av styrelsen till just samma personer, vilkas enda kall det bort vara att vaka däröver och hålla den inom tillbörliga gränser».²

Montesquieu hade förklarat beskattningen vara den viktigaste delen av all lagstiftning och en bevillning av skatter för all framtid riskabel för friheten, emedan den verkställande makten därmed upphörde att vara beroende av den lagstiftande. De Lolme utvecklar dessa satsar än vidare. Ehuru han förklarar folkets politiska rättigheter vara oskiljaktigt förenade med äganderätten, har han höjt sig över de immunitetssynpunkter, Locke anlagt å beskattningen. Polemiskt vänder han sig mot dem, som betrakta den beskattningsrätt, engelska nationen äger, såsom ett medel att försäkra varje enskilds äganderätt emot kronans angrepp och ber dem besinna, att den är ett regelbundet medel, som konstitutionen giver till inflytelse på alla den verkställande maktens företag. Jämsides

¹ De Lolme, Englands constitution, svensk översättning 1809, Första delen s. 146 ff.

² Ibidem, Andra delen s. 166 f.

med den betyder folkets andel i lagstiftningen genom parlamentet ringa. Parlamentets »obestriddiga privilegium att bevilja eller rättare sagt avslå konungen subsidier» är »det enda, som kan uppväga den uteslutande executiva makt, kronan, jämte sin rätt att avslå parlamentets biller och att efter behag upplösa det, innehar».¹

Likheten mellan De Lolmes satser och konstitutionsutskottets motiv för regeringsformen torde icke kunna bestridas. Den förre vill tydligen också han, att lagstiftande makten skall vara »visligt trög till verkning»; ehuru han väljer andra ordalag. Och det senare motsätter sig bestämt, att rådet får bli »en i konungens styrelse deltagande kår», som söndrar »enheten och kraften av dess verksamhet». Avogheten mot den frihetstida parlamentarismen är densamma. Frapperande är ock att De Lolme låter samma funktion, nämligen beskattningsrätten, balansera konungens exklusiva rätt över den verkställande makten som Poppius och Adlerbeth. Men olikheter finnas ock beroende på att De Lolme dock står kvar på av Montesquieu lagd grund. Den delning av lagstiftande makten, som han proklamerar i anslutning till Locke och positiv engelsk statsrätt, för honom realiter icke bort från Montesquieu, ty laginitiativet är, såsom De Lolme själv framhåller, förbehållet parlamentshusen.² Beskattningsrätten ter sig även för honom såsom en del av lagstiftningen med underförstådd konsekvens att parlamentet icke kan påtvinga konungen en skatt, och den balanserar fler kungliga befogenheter än exekutiven.

Har De Lolme varit present för 1809 års konstitutionsutskott? Frågan låter sig icke med visshet besvaras, men alldeles uteslutet är icke att dess medlemmar ägnat hans bok om den engelska författningen några tankar. Järta själv, som ju senare så starkt understryker regeringsformens nationella karaktär, säger i Korsbergerska mémorialet; att den nya svenska författningen till dess väsentliga delar var uppförd på den engelska författningens beprövade grunder. Och en frejdad ledamot av utskottet, Baltzar Bogislaus von

¹ Ibidem, Andra delen s. 172 ff. Veterligen har förut ingen annan i avsevärd grad citerat De Lolme i samband med 1809 års författningsproblem än Andgren i Konung och ständer 1809 s. 65 f.

² Det regeringsinitiativ, som nu dominerar i England, utövas som bekant av regeringsledamöter i deras egenskap av parlamentsledamöter.

Platen, har på riddarhuset 1823¹ avgivit en deklARATION av liknande art, som må gälla vad den kan. Den anda, som livade honom och andra ledamöter, förklarar han, var övertygelsen att Sverige var ett urgammalt rike och ej likasom pånyttfött, att det hade sina urgamla former, som om de ock voro bristande dock borde högaktas. De sågo den svindel, som en lång tid rasat över Europa — det är tydligen de många doktrinära revolutionsförfattningarna som avses — och faran för Sverige att därav bliva angripet. De insågo vikten av de impulser, som ifrån grannländer kunde givas, och vikten av de föredömen, man av äldre och nyare tiders historia kunde hämta. De sågo ett rike, som efter de revolutioner, det hade undergått, hade blivit en föresyn i avseende på medborgerliga förhållanden, och föresatte sig att ej servilt efterfölja det men därifrån hämta upplysningar och föredömen. De sågo, att med iakttagande av vissa lokalförhållanden, till vilka alltid hänsyn måste tagas, grunderna för den grad av frihet som för en europeisk stat blir möjlig, där kunde hämtas och att under sådana förhållanden som Sveriges den enda utvägen till en fullkomlig frihet bestod i den jämna proportionen mellan de olika principerna inom staten, att således varken den demokratiska, aristokratiska eller monarkiska tendensen borde överväga utan borde bestå med lika jämvikt emot varandra. Under sådana omständigheter uppstod 1809 års konstitution.

Enligt de anförda vittnesbörden skulle 1809 års män av England, som i konstitutionsutskottets memorial kallas »Europas friaste stat», ha lärt mer än den respekt för det egna landets urgamla författningsformer, som däri angives såsom specifikt engelsk. Även själva jämviktstanken skulle de ha hämtat därifrån. Och just denna var det ock, som kommit De Lolme att uppstämna den hymn till den engelska friheten, vari hans bok slutar. Men till förmån för en konstitutionell balans talade utom det att Sverige tidigare ägt en blandad statsform de kastningar mellan olika slag av envælde, vårt land de sista hundra åren och mera varit föremål för. Det är dessa inhemska erfarenheter, som återopas i ståndens debatter. De Lolmes namn nämnes vederligen aldrig och icke heller Montesquieus.

Den svenska författningsutvecklingen sedan frihetstiden är belysande för de främmande doktrinernas oförmåga att åstadkomma

¹ Se adelns prot. den 24 jan. s. 89.

någon positiv verkan. Lockes lära om en boskillnad mellan lagstiftande och lagskipande makterna hade spelat en stor roll i frihetstidens konstitutionella reformpolitik men blivit verkningslös inför de maktägande ständernas ohåga för självövertvinnelse. Montesquieus lära hade förbrukats redan under de skumraskintriger, som föregingo den frihetstida författningens fall. Och när 1810 en av konstitutionsutskottets fullblodsdoktrinärer, A. G. Mörner, gjorde upp ett författningsprojekt efter mönster av Montesquieus lärjunge abbé Sièyes, som gick ut på en sådan rollfördelning vid lagstiftningen, att regeringen och den ena kammaren hade initiativ, den andra kammaren veto — ett i och för sig fyndigt försök till maktskillnad i stället för enbart maktindelning vid lagsiftningens utövning av mer än ett organ — så strandade detta skrivbordsprojekt på att det saknade allt rotfäste i svenska förhållanden. Dock hade förslagsställaren sökt i så måtto anpassa Sièyes' system för Sverige, att beskattningen erkändes som en särskild statsfunktion, vid vars utövning rollfördelningen mellan nämnda statsorgan blev rakt motsatt den, som vid lagstiftningen ansetts som den rätta.¹ Något mera gehör kan då verkligen De Lolme, den tredje i ordningen i den intressanta serien av maktindelingsdoktrinärer, tänkas ha vunnit. Men varför skulle man ha lyssnat till hans förkunnelse, om icke därför, att han mer än andra förkunnade vad man önskade höra och — redan visste?

II.

Den föregående framställningen har visat, att 1809 års mäns oförtydbara avsikt var att tilldela riksens ständer hela beskattningsmakten. Ha de i lagtexten förstått att genomföra denna sin avsikt?

Den konstitutiva bestämmelsen rörande beskattningen är att finna där man rimligen bör söka den, d. v. s. i den paragraf, som inleder den långa paragrafserien om riksdagens finansmakt, § 57. Den erhöll 1809 den lapidariska formuleringen: svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag. Den är utan motsvarighet i tidigare svensk lagtext och det av fullt begripliga skäl. Föregående grundlagstexter hade

¹ Se Andgren a. a. s. 96.

betraktat folkets medverkan vid beskattningsrättens utövning som en immunitet och förbjudit konungen att utan dess samtycke »pålägga undersåtarna» några gärdar. Först 1809 har den uppfattning fått officiellt erkännande, som tidigare mött i frihetstida publicistik, nämligen att beskattningsmakten är ett jus majestatis även i ett demokratiskt statsorgans hand. Tidigare har alltid kungen varit beskattningens subjekt, folket dess objekt, nu blir folket både dess subjekt och objekt. Det reflexiva förhållandet möter redan i Faggots bestämning av beskattningsmakten som en rättighet för ständerna att »ålägga landet och därunder sig självm» för rikets skötsel behövlige avgifter och återkommer i uvertyren till nyss citerade grundlagsparagraf. Där har det dock icke utförts i en finit sats. I stället har det svenska folkets innehav av beskattningsrätten uttryckts däri genom att det förra gjorts till ett genitivattribut åt den senare, som sedan gjorts till subjekt i en sats, som ger besked om huru beskattningsrätten utövas. På så sätt har man vunnit den koncentration, som varit nödvändig för att i en sats uttrycka två rättsregler.

Om § 57 icke har någon motsvarighet i äldre grundlagstext, så är det dock icke svårt att se, vilken föregående grundlagsparagraf, som föranlett den. Det är som bekant § 5 i Förenings- och Säkerhetsakten: som den rätta friheten består uti att fritt giva till rikets underhåll vad finnes nödigt, så äger svenska folket därom en ostridig rätt att med konungen rådslå, jämka, avslå och överenskomma. Man kan förstå, att den ur två synpunkter måst vara för anhängarna av ständernas självständighet anstötlig. Möjlighet är öppnad för andra myndigheter än ständerna att i beskattningsfrågor föra svenska folkets talan, och den myndighet, kungen vänder sig till, får ej fritt bestämma utan tänkes överenskomma med honom. Poppius, som först av alla tillerkänt ständerna hela beskattningsmakten, har ock haft en tydlig känning av att just på denna punkt reformverket måste sätta in. Bristande kännedom om vad säkerhetsakten innehöll — han tycks icke ha haft den till hands, då han nedskrev sina anmärkningar till 1772 års RF — har dock hindrat hans kritik att bli riktigt precis. Han beklagar som en brist i regeringsformen, att beskattningsrätten ingenstädes vore uttryckligen konungen från- och ständerna tillerkänd, och yrkar, att bristen måtte fyllas genom en ny paragraf. Säkerhetsakten innehölle en sådan, men vad den stad-

gade borde hava närmare bestämning och jämkning. Håkanssonska förslaget tillmötesgick yrkandet genom att som första finansparagraf insätta en bestämmelse, som vad agenten i satsen angår formulerats av oppositionen 1789 och blott därutinnan skiljer sig från RF § 57, att »själv» kommer före »sig» och »allena» saknas. En anteckning i kanten av de exemplar av förslaget, som Adlerbeth och Gahn använt i konstitutionsutskottet, av ett »endast»¹ visar, att det varit ifrågasatt att närmare accentuera ständernas exklusiva rätt att i beskattningsfrågor representera svenska folket. Det »allena», som sedan fram till representationsreformen fyllde en plats mellan »riksens ständer» och »vid allmän riksdag» insattes av konstitutionsutskottet, tydligen som bestämning till »riksens ständer». Att utskottets mening var att på en gång förbehålla svenska folket all beskattningsmakt och rikens ständer all rätt att i dylika ärenden representera detsamma tycks framgå av dessa ord i memorialet: svenska folkets rättighet att genom rikets ständer sig självt beskatta har av utskottet blivit sorgfälligt iakttagen. Och än tydligare framgår det av dess redan anförda ord om »rikets allena beskattande ständer». Svårt skall ock bli att bestrida, att RF § 57, tolkad efter de metoder RF § 83 ger anvisning på för sin tolkning, förverkligat 1809 års mäns klart uttalade avsikter att tillerkänna rikens ständer hela beskattningsmakten.

Som bekant har dock en annan mening gjorts gällande, vilken som förste målsman räknar ingen mindre än konstitutionsutskottets egen i föreliggande tolkningsfråga dock föga vittnesgille sekreterare Hans Järta. I strid med vad han uttalat i Korsbergerska memorialet 1809 om rikens ständer som beskattningsmaktens tydligen ende innehavare säger han i en ofta åberopad tidningsuppsats av 1834,² att det i § 57 ej är fråga om beskattningsmaktens vidd utan blott om dess utövning. Den beskattningsrätt, svenska folket har, utövar det jämlikt § 57 genom rikens ständer, men huru stor den är blir först klart genom följande paragrafer. Samma uppfattning gör Rydin gällande i Svenska riksdagen. Dock gör han här uttalade åsikt det medgivandet, att »allena» har sin udd riktad icke blott mot

¹ Se Nils Höjers edition i Hist. Tidskr. 1910 s. 120.

² Den är avtryckt i Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt IV s. 27 f.

provins- och utskottsmöten utan även mot konungen.¹ Malmgren² och Reuterskiöld³ göra åter i sina grundlagskommentarer ingen hemlighet av att »allena» enligt deras mening hänför sig som ett arkaistiskt adverb till »vid allmän riksdag». Den förre förklarar sig icke vara av § 57 förhindrad att tillerkänna konungen en andel i vad han kallar »beskattningslagstiftningen». Riksdagens »medverkan» består blott i ett bemyndigande, som kungen kan begagna sig av eller ej.⁴ Malmgren konstaterar ock, att i § 57 intet besked ges om, vari beskattningsrätten består, vad han förklarar därmed, att den förutsättes såsom sedan gammalt given.⁵ Huruvida han häri ser en begränsning av dess omfattning är ovisst. Säkert är att andra uttolkare — i den vetenskapliga litteraturen så väl som i riksdagsdebatten — hakat sig fast vid »urgamla» för att begränsa beskattningsrätten i § 57. Naumann förklarar visserligen såsom sin mening, att grundlagsstiftarnas avsikt icke varit att i ordet inlägga någon särskild betydelse till inskränkning eller utvidgning av beskattningsrätten, men ägnar dock till tjänst för dem, som ha en annan åsikt, ett par sidor åt en utredning av vad beskattningsrätten av ålder inneburit.⁶ Till dem som trycka på ordet hör avgjort Landgren, som tänker sig mot riksens ständers urgamla rätt svara en konungens lika urgamla rätt, båda konstaterbara först efter ingående författningshistorisk forskning.⁷ Till samma grupp hör Kjellén, som förklarar, att »urgamla» lär oss, att folkets beskattningsrätt har gränser.⁸

Mot denna uppfattning må först och främst invändas, att det vore att tänka illa om 1809 års mäns sinne för dispositionen av en grundlagstext, om de skulle anses ha underlåtit att, strax beskatt-

¹ Rydin, Svenska Riksdagen II: 1 s. 175. Det är detta arbete som avses, när Rydin anföres utan att särskild hänvisning göres till hans skrifter.

² Se grundlagskommentaren av 1926 s. 52.

³ Se grundlagskommentaren av 1934 s. 89.

⁴ Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen s. 146 ff. Det är detta arbete, som avses, när Malmgren anföres utan att särskild hänvisning göres till hans skrifter.

⁵ Se grundlagskommentaren av 1926 s. 52.

⁶ Naumann a. a. s. 16 f. Jfr Dufvas anf. i A.K. den 9. 3. 1872 s. 262.

⁷ Landgren, Om konungens sanktionsrätt vid förändring eller upphävande av statens ordinarie inkomster s. 11.

⁸ Kjellén, Om den svenska grundlagens anda s. 51.

ningsfunktionen kommer före, ge besked om vilket organ den tillhör. Motsvarande besked ges dock genast beträffande så väl den styrande som den lagstiftande makten. Att tala om skattelagstiftning är ock en anakronism, när det gäller att förstå 1809 års RF. Dess skapare skilde i en motsättning till Montesquieu, som säkerligen var fullt medveten, bestämt mellan beskattning och lagstiftning. Ordet »lag» förekommer icke i den serie paragrafer, som avhandla ständernas finansmakt. Huru stor betydelse också motviljan mot av Gustav III omhuldade provins- och utskottsmöten kan ha haft, var dock i regeringsformen kompetensfördelningen mellan de omedelbara statsorganen huvudsaken. Att bestämma förhållandet mellan folk och folkrepresentation hörde ju närmast en riksdagsordning till. Avgörande är dock att redan subjektet i den enda sats § 57 inrymmer, »svenska folkets rätt att sig beskatta» — »urgamla» lämnas här tills vidare å sido — ger en klar kompetensbestämning. I och med dessa ord är det sagt, att det är svenska folket, som beskattar svenska folket, det och ingen annan. De sista fyra orden ha visserligen icke såsom *mutatis mutandis* skett i HF I § 3 — konungen äger styra riket . . . han och ingen annan — fått understryka kompetensens exklusivitet, men detta har sina språkliga skäl. Man kan icke begära, att regeringsformen varje gång den ger en kompetensbestämning skall tillfoga ett »allena» eller något däremot svarande uttryck för att utesluta andra organ, som eventuellt kunde reflektera på ifrågavarande befogenhet. Det är tillräckligt att inga bestämmelser finnas, varpå eventuella konkurrenter kunna stödja sina pretentioner. Nu gällande bestämmelse i RF § 49, att riksdagen representerar svenska folket, har med rätta tolkats så, att riksdagen är ensam om att föra nationens talan.¹

Det är också omöjligt att låta § 57 enbart angiva en allmän grundsats, vars närmare innebörd först blir klar genom efterföljande paragrafer. Den, som tagit del av § 57, har omedelbart fått ett besked om vem beskattningsfunktionen tillkommer, som icke

¹ Se Betänkande och förslag angående konsultativ folkomröstning ss. 13, 17, 29 ff. Den sats, som envar måste erkänna såsom immanent i § 57 — svenska folket beskattar sig själv — utesluter lika väl, att någon annan pålägger det skatt, som ordet »självförsörjande» utesluter, att den det tillägges som attribut mottager något underhåll av annan.

blir mindre klart, därför att det icke utsägs vad »beskatta» är. Man kan icke begära, att regeringsformen skall uppställa vetenskapliga definitioner. Sådana fordringar ha veterligen icke ställts, när det gäller begreppen »styra» och »lagstifta». Grundlagstexten får antagas använda orden i den betydelse de ha i gängse språkbruk. Några delade meningar om vad beskattningsmakten innebar hyste man nog ej 1809. I Faggöts lärobok, som mycket väl kan tänkas ha legat på konstitutionsutskottets bord, ges en definition av beskattningsmakten, som knappast är mindre klar än den Malmgren lämnar i sin kommentar till § 57. Som vi erinra oss, förklarar den förre att beskattningsmakten utövas, då rikens ständer ålägga landet och därunder sig själva alla de utskylder, kontributioner och avgifter, som de pröva oumgångliga till hela statens avlöning samt rikets skötsel och försvar och därför kallas rikens ständers allmänna bevillning. Man jämföre härmed Malmgrens ord: att beskatta är att bestämma de förmögenhetsandelar, varmed medborgarna måste bidra till kostnaderna för statens verksamhet i allmänhet i motsats till den betalning, som man måste lämna för någon viss statens prestation. Man kan mot Faggöts definition invända, att den lämnar läsaren i tvivelsmål, huruvida prestationer, som utan att kompenseras av någon bestämd statens motprestation, likväl avse specificerade statsändamål, s. k. besvär, även äro att räkna som skatter. Detsamma gäller dock om Malmgrens. Säkerligen har »das Prinzip der generellen Entgeltlichkeit» föresvävat båda.

»Urgamla» må icke heller uppfattas, som om det begränsade giltigheten av § 57 till blott en del av beskattningsrätten, nämligen den, som folket skulle innehåft av ålder. Psykologiskt sett är detta alldeles orimligt. Envar förstår utan vidare, att ordet ej ger uttryck för resignation utan för på en gång stolthet över den svenska frihetens åldriga traditioner och indignation över att den dock titt och ofta trampats under fötterna. Ingen torde 1809 ha tänkt på att folkets beskattningsrätt till äventyrs tidigare haft sina gränser utan resonerat som prosten Lindström, då han förklarar, att svenska folket aldrig bör fränkännas dess urgamla rättighet och enda inslaget på dess frihet och självständighet att oberoende av någon fritt få beskatta sig självt.¹ Icke heller logiskt sett låter tolkningen

¹ Citerat efter Kjellén, Om den svenska grundlagens anda s. 50.

sig rimligen försvaras. Det kan icke ha varit 1809 års mäns mening att, som Gustav III verkligen tillät sig 1772, upphöja gamla »riks-sedvänjor» till lag igen eller att några forskningar i tidigare rätt skulle vara påkallade för att få klarhet över den folkliga beskattningens vidd. I ingressen till regeringsformen förklaras »de intill denna dag mer och mindre gällande grundlagar» — — — så väl som »alla andra sådana äldre och nyare lagar, akter, ordningar, stadganden och beslut, vilka under namn av grundlagar inbegripna varit» för upphävda. Skulle man sedan igen i § 57 hänvisat till dylika gamla stadganden? Det hade ju varit att taga med ena handen vad man givit med den andra. Då man betänker, att landslagen befann sig bland de gamla lagar, Gustav III satt liv i, och därmed också bland dem, ingressen förpassade till historien; så har man svårt att med Naumann och Landgren tänka sig, att 1809 års grundlagsstiftare åsyftat dess bestämmelser, då de använda ordet »urgamla» och det i trots av att detta ord just för Gustav III varit ett landslagens epitet. Vad de ha velat säga med de sju första orden i § 57 har varit detta: svenska folket beskattar sig självt, såsom det alltid de jure har gjort. Att det senare historiskt sett är oriktigt följer redan av vad ovan sagts om immunitetens förvandling 1809 till ett jus majestatis, vilket i sin ordning skulle med nämnda auktorers betraktelsesätt upplösa § 57 i intet. Man har icke 1809 velat begränsa beskattningsrätten till vad den av gammalt omfattat utan i stället utsäga, att den överhuvud är urgammal. Exempel på dessa båda slags appliceringar av ett attribut torde icke vara svåra att i språket uppleta.¹

Lika såväl filologiskt som författningshistoriskt sett oriktig är Reuterskiölds och Malmgrens uppfattning av ordet »allena». Dettas vanligaste betydelse är, såsom av Svenska Akademiens Ordbok framgår, den adjektiviska: ensam, med uteslutande av varje annan. Sällan förekommer det i adverbial betydelse av »endast». I Järtas PM 1809 så väl som i utskottsmemorialet vimlar det av »allena», och alltid har det den förra betydelsen. Detsamma gäller, och det

¹ Om jag med Tegnér i »Fritiof kommer till kung Ring» talar om »den friska våren» och »den kulna höst», så avser jag därmed icke att särskilja våren eller hösten något visst år från andra vårar och höstar, utan att angiva vad för dessa årstider överhuvud är utmärkande.

blir av avgörande betydelse, regeringsformens egen användning av ordet. På alla de fem ställen — i §§ 4, 9, 60, 71 och 72 —, där det förekommer utöver § 57, betyder det »ensam». När regeringsformen vill uttrycka begreppet »endast» använder den detta ord¹ eller också någon omskrivning.² Fyra av regeringsformens sex »allena» äro insatta i den Håkanssonska texten efter en uppgjord plan, som icke undgått 1800-talets riksdagsdebattörer³ men väl 1900-talets vetenskapliga uttolkare. Man har insatt »allena» på — sit venia verbo — konungens konto i § 4 och § 9 — »allena styra riket» och »allena besluta» — och sedan på ständernas konto dels i den här omstridda paragrafen, dels i § 72 — »allena rätt att genom banken utgiva sedlar». Vad är avsikten därmed om icke att betona, att liksom konungen har sitt gebit, där han ensam råder, nämligen den styrande makten, så ha ständerna sitt, beskattningsmakten, om icke finansmakten överhuvud? Om en sådan balans vittna ju förarbetena till regeringsformen tydligt och klart. Malmgren, som icke har så stor respekt för 1809 års män, att han alltid vågar taga dem på orden och som RF § 83, nu RF § 84, bjuder tolka regeringsformen efter ordalydelsen, är så granntyckt, när det gäller § 57, att han icke vill tilltro dess skapare den tautologi det vore att samtidigt med fastslåendet av folkets självbeskattningsrätt stadga förbud för konungen att utöva denna rätt. Att »den förste medborgaren» skulle tänka på att uppträda som representant för »ett fritt folk» även i beskattningsfrågor var dock icke eo ipso uteslutet. I varje fall fann man lämpligt betona gentemot kungen så väl som alla andra tänkbara eller otänkbara rivaler om makten, att det fanns ett område, inom vilket ständerna tack vare det att de ensamma representerade ett sig självt beskattande folk voro ensamnia herrar på täppan. Genom »allena» skulle förebyggas icke blott att annan myndighet än ständerna ömväxlade med dem som utövar av svenska folkets beskattningsrätt i dess helhet utan ock att någon sådan konsekvent gjorde anspråk på någon del därav. Beskattningsrätten tillhör ständerna hel och hållen. »Konungens åtgärd vid en beskatt-

¹ Se t. ex. §§ 28, 54, 86.

² Se t. ex. §§ 36, 74, 90.

³ Se t. ex. frih. T. F. Cederhielms anf. på riddarhuset 1844 prot. II s. 166 och biskop Hallströms anf. i prästeståndet 1845 prot. IV s. 250.

ningsfråga», yttrar A. F. Skjöldebrand, själv ledamot av konstitutionsutskottet, i riddarhusdebatten den 5 juni 1809, »kan med skäl anses stridande mot en av de första grunderna för all rättskaffens frihet: folkets rätt att genom sina representanter beskatta sig självt.¹ I sin kamp med konungen om makten ha ständerna en gång tänkt kalla sig »riksens allena maktägande ständer».² Som en replik hade kommit avslutningen av 1772 års RF, där kungen reserverar epitetet »maktägande» för sig. Följden av maktdelningsprincipens seger 1809 hade blivit att ständerna i varje fall fått en funktion för sig. Om icke längre »allena maktägande» kunna de dock, såsom sker i konstitutionsutskottets memorial, kalla sig »allena beskattande ständer». Samma förnöjelse bereder dem »allena» i § 57.

Juridiskt sett är det tämligen likgiltigt vart »allena» förs hän. Blir det till »allmän riksdag», uppstår dock den olägenheten, att grundlagsstiftaren indirekt medger möjligheten av att riksens ständer skulle stå att anträffa annorstädes än vid allmän riksdag. Med en sådan möjlighet räknade 1720 års RF, då den i § 47 talar om att ständerna hade makt att utse sina utskickade till riksdagar. Det var principalatslärans positivrättsliga stöd.³ 1809 års statsrätt var annorlunda funtad. Intet hinder fanns dock, att man erinrade den, som låtsade sig vara okunnig därom, att »allmän riksdag» var »riksens ständers» rätta adress. Denna tolkning var grundlagsstiftarens egen, då han 1866 satte nu gällande lydelse av § 57 i stället för den, som kom till 1809 och fortfarande tycks av våra grundlagskommentatorer betraktas som den gällande, då det är fråga om »allena». Någon ändring av beskattningsrätten avsåg ju — det är känt och vittnat — icke det nya representationsskickets skapare med den omredigering han lät § 57 undergå. Och ännu tydligare har grundlagsstiftaren i våra dagar låtit förstå, att han hänför »allena» till riksdagen såsom statsorgan. Sedan 1921 talar RF § 12 om frågor, som riksdagen äger att avgöra »allena eller gemensamt med konungen». Malmgren medger, att det förra alternativet avser beskattningsrätten. Men han drager icke konsekvenserna härav. Det är dock tydligt, att en åsikt, grundlagsstiftaren ger uttryck för, får en annan betydelse än den,

¹ Citerat efter Kjellén, Om den svenska grundlagens anda s. 50.

² Se ovan s. 5.

³ Lagerroth, Frihetstidens författning s. 343.

den vetenskaplige tolkaren lanserar. En autentisk grundlagsförklaring kommer därigenom till stånd. Genom § 12 har grundlagsstiftaren, om han icke redan tillräckligt tydligt sagt det genom § 57, låtit oss veta, att riksdagen icke blott är ensam om att representera svenska folket i beskattningsfrågor utan också med exklusiv rätt avgör alla sådana frågor.

Att RF § 57 är en för beskattningsrätten uttömmande kompetensregel innebär ock, att det skattebegrepp den förutsätter måste fattas i så vidsträckt betydelse som möjligt. Det innesluter således också besvär, vilka ju av finansvetenskapen pläga jämte skatter i inskränkt mening räknas som skatter i vidsträckt mening. Ett uppmärksamt aktgivande på intill 1809 i lagtexter och litteratur använd terminologi ådagalägger riktigheten härav. Både de förra och den senare ha visserligen på tal om folkets eller ständernas andel i beskattningen frossat i uppräknningar av termer, som delvis täcka varandra, delvis falla utanför varandra och fördenskull ge föga ledning för systematiken: i landslagen tunga, pålaga, i 1611 års konungaförsäkring krigshjälper, gårdar, tullar eller växlar eller andre pålagor samt ock utskrivningar till riksens värn och försvar, i 1700-talets regeringsformer krigshjälper, gårdar, tullar, utskrivningar och andra avgifter, i dess konungaförsäkringar utskrivningar och andra allmänna besvär och slutligen i Svea rikets styrelse efter grundlagarna, utskylider, kontributioner och avgifter. Man finner dock, att utskrivningar räknas som besvär och avgifter tillika. Varför skulle icke då även övriga besvär vara avsedda med termen avgifter, vilken i sin ordning involverar allt vad skatter heter? Att denna term i 1809 års RF därtill även omfattar det begrepp, som gängse finansteori nu förbehållit termen »avgift», må ej förbrylla. Det faller dock ingen in att med dem förväxla besvären. Man behöver icke, som Herlitz synes anse behövt,¹ gripa till den i RF § 73 använda termen »pålaga» för att få besvären med. Utan betänkligheter ha både Hagman och Reuterskiöld i sina grundlagskommentarer förklarat dem vara avsedda redan i § 57. Ingen torde vilja påstå, att den icke är tillämplig på naturaskatter, men mellan dem och besvär var ofta gränsen vag.

¹ Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 41. Det är detta arbete som avses, då framdeles Herlitz åberopas utan att någon särskild hänvisning till hans skrifter göres.

Använde staten dem som bytesobjekt för anskaffandet av sina olika förnödenheter, voro de skatter i inskränkt mening; använde den dem omedelbart; voro de besvär.

Såsom ensam utövar av folkets beskattningsmakt bestämma ständerna själva en skatts varaktighet, där grundlagen icke själv därom träffat bestämmelser. Så är emellertid fallet med de avgifter — ordet fattat i den vidsträckta betydelse, vari regeringsformen själv fattar det — som i RF § 60 anges ha bevillnings natur. De skola jämlikt § 61 utgå i fem år räknade från och med det årets början, som infaller efter det, då bevillningen fastställd blivit. Denna tid få ständerna icke vare sig förlänga eller förkorta. Till samma inkomstgrupp har regeringsformen överfört en rad inkomster, av vilka flera förut icke räknats som skatter och en del icke ens av modern finansteori så betecknas. Sjötullen hade förut med de avbrott, som bl. a. frihetstiden utgjort, räknats till den särskilda grupp av inkomster, som äldre finansteori kallade regaler. Gustav III hade lyckats få även husbehovsbrännerimedlen överförda dit. Postmedlen äro fortfarande alltigenom och chartæ-sigillatæ-avgifterna till en del finansteoretiskt sett att betrakta som avgifter av det slag, för vilket modern finansteori reserverar denna term, Gebühren, taxes, fees. I den utsträckning nämnda inkomster förekomma måste de ha bevillnings natur. Eo ipso äro de ur konstitutionell synpunkt att betrakta som skatter. I fråga om i § 60 icke särskilt angivna skatteformer må ständerna jämlikt samma paragraf själva bestämma, huruvida de vilja åtaga sig dem såsom bevillning eller för längre eller kortare tid än för bevillning är bestämt, dock med den betydande reservationen att enligt § 59 vad staten kan tarva utöver de ordinarie inkomsterna bör fyllas genom bevillningar. Då moderna affärsprinciper gärna kräva, att skatter i inskränkt mening upptagas å riksstaten, blir följderna av det sagda, att en varaktighet för mindre eller mer än fem år ej gärna förekommer för andra skatter än besvärerna. Dessa kunna däremot antagas ad interim. När som helst kunna ständerna besluta att de skola upphöra. De kunna icke överföra skatter till kretsen av ordinarie inkomster i den meningen att konungens medverkan till deras avskaffande skulle fordras. RF § 57 har tillerkänt ständerna folkets hela beskattningsrätt, och ingen grundlagsbestämmelse finns, som medger en delegation

därav till annat statsorgan, helt eller delvis. Delegation av en statsfunktion förekommer blott i fråga om s. k. ekonomisk lagstiftning och avser överflyttning av en befogenhet från konungens eget kompetensområde till konungens och ständernas gemensamma. Ordet »allena» är ett värn för ständerbeskattningens integritet. Med rätta säger Malmgren i sin kommentar till § 57: i beskattningsrätten ingår även rätten att bestämma, hur länge skatten skall utgå.

Järtas P. M. 1809 har jakande besvarat frågan, huruvida beskattningsmakten o villkorligen tillkommer riksens ständer allena. Regeringsformen känner icke heller andra gränser för densamma än den gräns i tiden, som stipulerats i § 61. Ej ens inför enligt äldre rättsordning tillkomna skatter låter den sig hejdas, ty den erkänner icke en sådan rättsordning, så vitt den kunde påstås avvika från § 57. Detta är den radikala verkan av ordet »urgamla». Genom detta projiciera 1809 års män den av dem skapade rätten bakåt i tiden och ge hela paragrafen så att säga retroaktiv verkan. De gå från nutid till forntid och icke tvärtom. Det har sagts att § 57 icke tillförsäkrar svenska folket beskattningsrätten utan förutsätter densamma som sedan gammalt given. Vad grundlagen förutsätter blir emellertid också giltigt. Beträffande skatter äldre än 1809 innebär detta, att de äro skapelser av folket ensamt och igen kunna hävas av dem, som nu och sedan lång tid tillbaka representerar det, nämligen riksens ständer. Att förutsättningen författningshistoriskt sett icke är riktig betyder intet. Nomos visar här sin makt.¹ Den kan icke ändra historiska fakta ens när de tagit gestalt av rättsnormer — att den eller den rättsregeln gällt i gången tid är ju ett dylikt faktum —, men den kan omvälva nutidens rättsordning och bemantla denna revolution med en falsk historism. Den historiska kritiken kommer ingen vart inför påståendet i RF § 57, att svenska folkets självbeskattningsrätt varit gällande sedan uråldriga tider. Därmed genomföres en slags legitimistisk restauration. Grundlagsstiftaren 1809 nonchalerar de avvikelser från principen, som eventuellt kunde av den författningshistoriska forskningen konstateras, lika suveränt som den på tronen återuppsatte legitime konungen nonchalerar en usurpators regeringsåtgärder. Ingressen till 1814 års karta erbjuder härvid jämförelsepunkter. Hellre än till Ludvig XVIII

¹ Se Lagerroth, Platons stats- och rättsbegrepp ss. 18—28.

av Frankrike ledas dock våra tankar till Karl XI av Sverige, vilken utifrån den förutsättningen att Sveriges konungar rätteligen alltid varit enväldiga, var nära att bestraffa uttalanden, som gjorts i strid med enväldet, innan detsamma de facto kom till. Några intervaller, under vilka svenska folkets självbeskattningsrätt icke gällt, räknar § 57 icke med: »Urgamla» förutsätter en obruten existens av den rätt, vilken den bestämmer som attribut.

Konsekvensen in concreto av att RF § 57 visats gälla även äldre skatter blir att grundskatterna, i trots av att de tidigare förvandlats till varaktiga inteckningar i den svenska jorden, kunna avskaffas av ständerna ensamma. Man har visserligen häremot invänt, att § 57 blott talar om riksens ständers rätt att sig beskatta, d. v. s. pålägga skatt, medan § 87 talar om deras makt att gemensamt med konungen stifta viss lag och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäva. Rätten att pålägga skatt medför icke, har man sagt, någon rätt att upphäva skatt. Resonemangets ohållbarhet belyses av en jämförelse med främmande rätt. Den franska konstitutionen av 1791 hade i motsats till regeringsformen icke någon bestämmelse om lagars upphävande överlag, medan »le corps législatif» kunde så väl »établir les contributions publiques» som »en détermine la durée». USA:s författning tillerkänner i Art. I § 1 kongressen all lagstiftande makt, för att sedan i § 8 förklara, att densamma har rätt att pålägga och upptaga skatter. Kunde Frankrike enligt nämnda författning ej bli kvitt sina lagar? Kan USA alltjämt icke häva vare sig lagar eller skatter? Om man nekar det svenska folk, som § 57 förutsätter ha rätt att beskatta sig själv, att på egen hand göra sig kvitt skatter, som icke automatiskt löpa ut, vem skall man då tillerkänna densamma? Måne konung och ständer gemensamt? Ingen annan paragraf i regeringsformen kan uppletas till stöd för en deras gemensamma rätt härvidlag än § 80 och den har, som vi skola se, en synnerligen begränsad räckvidd. Med vad rätt ha konung och riksdag gemensamt ställt grundskatterna på avskrivning? Genom vad för slags lag har det skett, om det skett lagstiftningsvägen? Den ende, som rätteligen kunde gjort det, hade varit riksdagen i kraft av samma paragraf, som förvandlat alla skatter överlag till resultat av folkets självbeskattningsrätt. Den, som § 57 tillerkänner rätten att beskatta, tillerkänner den beskattningsrätten eller beskattningsmak-

ten, d. v. s. beskättningsfunktionen med alla dess ingredienser. Om man ger ett annat statsorgan än ständerna ett finger med vid denna funktions utövning, sätter man sig upp mot bestämmelsen att den tillhör riksdagen allena. Att föreslå skatter är icke att beskatta, att häva skatter är icke heller att beskatta. Men om konungen får endera rätten, rubbas den folkliga självbeskättningsrättens integritet. Får kungen båda, blir han i beskättningsfrågor lika mäktig som i lagfrågor, d. v. s. jämställd med riksdagen.

Också den konsekvensen av ständernas rätt att allena beskatta, som består i deras exklusiva initiativrätt, har av regeringsformens ursprungliga stiftare dragits. Först 1866 tillerkänner den konungen initiativ i beskättningsfrågor. Frånvaron av kungligt initiativ var kanske ur lege ferenda-synpunkt förkastlig, på trots av densamma har kanske ett sådant tagits. Det kommer oss här icke vid. Det intressanta är rättens obefintlighet. Den enda bestämmelsen i regeringsformen, som kunde tyckas innebära en sådan, var § 59: efter rikets tillstånd och behov låte konungen till utskottets överläggning framställa vad staten kan tarva utöver de ordinarie inkomster och vilka behov genom bevillningar böra fyllas. Det initiativ det här var fråga om var emellertid icke av det precisa slag, som RF § 87 efter mönster av 1772 års RF § 42 tillerkänt konungen i lagfrågor, utan av det diffusa, som förekommer i den svenska riksdagens historia sedan äldsta tider. Konungen ger ständerna besked om att rikets tillstånd i vissa avseenden lämnar åtskilligt övrigt att önska och lämnar åt dem själva att finna medel att häva bristerna. Konungen låter enligt § 59 i dess ursprungliga lydelse, ständerna få veta den statsbrist, som existerar och grundlagsenligt måste fyllas genom bevillningar, men blandar sig icke ens genom förslags framställande i frågan om den ena eller andra bevillningsformen skall tillgripas. Initiativet härvidlag tillkommer bevillningsutskottet jämlikt § 70.

Man kan tycka, att en sådan inblandning är alldeles ofarlig, då ständerna få antaga eller förkasta förslaget. Det resonemanget fördes också i plena under de många riksdagar förslag till den ändring av § 59 var å bane, som 1866 genomfördes och gick ut på att konungen skulle för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra. Riksens ständers rätt i beskättningsfrågor inskränktes

icke, menade förslaget förespråkare, ty deras rätt att över sådana frågor ensamma besluta kvarstode oförändrad.¹ Initiativets betydelse framgår dock därav, att saknaden av ett sådant var det enda, som enligt Montesquieu gav konungen en sämre ställning i lagfrågor än folkrepresentationen var i besittning av. Om opponenter mot grundlagsändringsförslaget ännu under mitten av 1800-talet haft denne i tankarna må lämnas osagt. Faktum är att de ansågo utövan- det av ett kungligt initiativ stå i strid med bestämmelsen i § 57 att folkets självbeskattningsrätt utövas av riksens ständer allena. Förslaget innebure »ett sätt att sammanblanda de båda statsmakternas attributioner».² Det vore »liksom om representationen skulle vilja lämna ifrån sig rättigheten att i bevillningsfrågor allena avgöra ärendena».³ Man ansåg till och med att konungen kunde prisa sig lycklig att slippa taga befattning med ett så odiöst ärende som utfinnandet av skatter. Då rättigheten att sig beskatta tillkomme riksens ständer som svenska folkets ombud, förklarade prosten Stenhammar, syntes det billigt att de jämväl finge slitas med tvistigheterna om bevillningens fördelning utan att konungen däri inblandades.⁴ Då konungen långt om länge fick den begärda rätten, måste otvivelaktigt en inskränkning i riksens ständers rätt att allena beskatta det svenska folket anses ha kommit till stånd. Som en konstitutionsvidri- ghet kan den ju icke betecknas men väl som en stilvidri- ghet eller logisk brist likartad med den, vartill redan 1809 års grundlagsstiftare gjorde sig skyldig, då han i § 57 tillerkände ständerna rätten att allena beskatta folket men i § 60 gav konungen rätt att höja stora sjötullen å inkommande och utgående spannmål.

En konsekvens av ständernas rätt att allena beskatta blir också den att konungen icke kan hindra en skatt att utgå, som de beslutat. Han har icke i beskattningsfrågor det veto, han har i lagfrågor. Skulle han därtill ha rätt att sporadiskt släppa efter skattekrav här och skattekrav där, skulle han ju bli mäktigare än när det gäller av honom och ständerna gemensamt stiftade lagar, från vilka han icke

¹ Se adelns protokoll 1853—1854 V s. 118 f. (Hartmansdorffs och Liljen- crants' yttranden).

² Se adelns protokoll 1850—51 IX s. 11.

³ Se bondeståndets protokoll 1853—54 III s. 441.

⁴ Se prästeståndets protokoll 1850—51 IX s. 414.

får ge dispens utom i de fall lagen uttryckligen tillerkänner honom sådan rätt.

Annan uppfattning har emellertid gjorts gällande så väl av en sporadisk och inkonsekvent praxis särskilt under statsskickets äldre tider¹ som av en lärd doktrin, vilken icke blir riktigare därför att den synes vara allmänt omfattad. Sin främste försvarare fick praxis uti Louis De Geer uti ett ryktbart anförande på riddarhuset under det gamla representationsskickets sista stunder,² medan för doktrinen gärna Malmgren, som sist formulerat den, må kläda skott. De Geer menar i sitt försvar för kungens rätt att efterskänka skatt — det gällde i föreliggande fall tull —, »att beskatta icke är att upphäva skatter» och att ett sådant upphävande därför ej kan anses stå i strid med § 57. Han hänvisar ock till att Montesquieu förklarar, att den verkställande makten »par son consentement» bestämmer om skatters uttagande. Något säkrare värn mot de rättskränkningar, som icke minst i beskattningsfrågor vore att befara, hade ännu icke kunnat uppställas än konungamakten, vare sig det vore fråga om att skydda de högre klasserna, som vore utsatta för mängdens avund, eller de politiskt oberättigade, som icke själva finge föra sin talan. Malmgren åter anser, att den omtanke om nationens »välstånd» och »frihet», som enligt 1809 års memorial besjälat våra grundlagsstiftare, icke kräver mera än att riksdagens samtycke inhämtas men däremot icke nödvändigt, att riksdagen också skall föreskriva, att skatten verkligen pålagges. Skatter äro ju alltid bördor, och det ligger i sakens natur, att skattdragaren med tacksamhet mottager ett meddelande att en skatt, till vilken han samtyckt såsom nödvändig för staten, till följd av ändrade förhållanden icke behöver utgå. Ett mera positivrättsligt stöd söka båda i § 60, som med nyssnämnda undantag förbjuder förhöjandet av några allmänna avgifter. Sänkande därav förbjudes icke och får därför anses tillåtet.

Oriktigheten av den relaterade bevisföringen inser envar, som besinnat sig på vad som ovan anförts beträffande innebörden av ordet »allena» i § 57 och de konsekvenser det får så väl beträffande hävandet av ordinarie skatter som föreslåendet av bevillningar.

¹ Se härom A l i n, Om k. m. s. rätt i fråga om nedsättning av tullbevillningsavgifter, passim.

² Se adelns protokoll den 25 april 1866 s. 498.

Citeringen av Montesquieu har sin förutsättning i en oriktig föreställning om dennes betydelse för 1809 års grundlagsstiftare. Montesquieu betraktar beskattningen som en del av lagstiftningen och tillerkänner kungen i fråga om denna som helhet veto men icke initiativ. 1809 års RF däremot särskiljer skarpt båda funktionerna och förbehåller beskattningen åt ständerna allena, medan konungen när det gäller lagstiftning är jämställd med ständerna och till den ändan har så väl initiativ som veto.

Icke mindre felaktig är uppfattningen av skatten som en gåva, ständerna låtit avlocka sig och med glädje se sig befriade från att avlämna. Den vilar på ett statsrättsligt betraktelsesätt, som hör hemma i landslagens och icke i vår nu gällande regeringsforms tankevärld. Föreställningen om folkets andel i beskattningen som en immunitet var 1809 förbrukad. När ständerna tillerkänna sig rätten att beskatta, så känna de sig lika imperatoriska som någonsin en enväldig konung. Det är frihetstidens maktägande ständer, som återvända, låt vara den allsvåldiga makten nu är begränsad till en enda funktion. De låta icke hutla med sig. Vad de bestämt skola utgå av folket skall utgå. Träffande replikeras De Geer av en riddarhustalare, som förklarar, att när RF § 61 säger, att de i § 60 nämnda avgifterna »skola utgöras» så betyder detta också, att de skola utgöras, icke att de möjligen kunna komma att utgöras eller att de så vitt omständigheterna sådant medgiva torde få utgöras eller dylikt.¹

Ohållbar är ock den plats som medlare mellan samhällsklasserna, som De Geer vill tillerkänna konungen på beskattningens område. Realiter sett är det nog så, att den självbeskattningsrätt, folket utövar genom riksdagen, av den ena samhällsklassen kan användas för att exploatera den andra. De högre samhällsklasserna vilja gärna ha indirekta skatter, de lägre direkta och progressiva. Men i sådana frågor får kungen icke blanda sig såsom en målsman för rättfärdigheten. Egoismen kan ju för övrigt alltid bemantlas med någon princip. Malmgrens meningsfrände Herlitz ger sina motståndare ett vapen i hand, när han på följande sätt opartiskt refererar oppositionen mot det förmenta kungliga prerogativet: genom nedsättning av bevillningarna kunde ju konungen i själva verket sönderbryta det beskattningssystem, som riksdagen uppgjort; dess befogenhet att

¹ Se adelns protokoll 1866 IV s. 509..

fördela bördorna mellan olika skatteobjekt kunde sålunda bliva helt illusorisk. De för riksdagens maktställning ruinerande konsekvenser, vartill kungens påstådda rätt att lindra skattebördorna kan leda, borde öppna ögonen på dem, som av någon sorts sentimentalitet lockas att släppa kravet på självbeskattningsrättens integritet. I kraft av § 57 bestämmer riksdagen suveränt om Sverige skall ha protektionism eller frihandel. Den kan ju också följa andra motiv än näringspolitiska i sin s. k. skattelagstiftning. Med styrka reagerade man vid 1844—45 års riksdag mot en så till synes oskyldig åtgärd som den, varigenom konungen befriat gemene man vid armé och flotta från erläggandet av skolavgiften.¹ Grundsatsen att varje arbetsför medlem av samhället borde genom en personlig avgift bidra till det uppväxande mindre bemedlade släktets undervisning hade blivit kränkt. Den beskattningsrätt, ständerna enligt § 57 voro i besittning av, kunde på ett betänkligt sätt göras om intet genom nedsättning av eller befrielse från avgifter, som »riksens ständer allena» enligt grundlagen ägde att bestämma.

Det är också ett primitivt föreställningssätt, att riksdagen icke skulle ha annat intresse av beskattningen än att slippa ifrån den och därför låta kungen hållas, därest han anser, att han kan reda sig med mindre än riksdagen givit honom. Malmgren har feltolkat konstitutionsutskottets ord om »frihet». Därmed avses icke den individuella friheten, chanserna för Pål och Per att slippa undan, utan den politiska friheten. Att konstitutionsutskottet så vill förstås framgår av meningen före den, varur Malmgren utplockat »välstånd» och »frihet». »Det är denna självbeskattningsrätt», heter det, »som upprätthåller och befäster nationalrepresentationen». Det framgår även av den motsättning, vari det i den efterföljande meningen ställer »välstånd» och »frihet» till varandra. »Dess vårdande är följaktligen», så slutar den korta presentationen av regeringsformens många beskattningsparagrafer, »icke blott för nationens välstånd utan även för dess frihet av den yttersta vikt». Det var en sanning utskottet mycket väl kan ha läst hos De Lolme.

Icke heller det sätt, varpå RF § 60 utnyttjas till förmån för det diskuterade »prerogativet», låter sig försvaras. Även om man med-

¹ Se KU:s memorial n:r 4, prästeståndets prot. IV s. 250 ff. och borgarst:s prot. II s. 37 f.

ger det riktiga däri, att ett uttalat förbud mot att höja några som helst allmänna avgifter skulle förutsätta, att en sänkning av sådana är tillåten, har man obeskuren rätt att ifrågasätta, om en sådan sänkning skulle få komma ifråga för dem alla. Under benämning »avgift» inbegrep man icke blott skatter utan rimligtvis — det föga paradoxala påståendet skall senare verifieras — även avgifter i finansteknisk mening, d. v. s. ekonomiska prestationer till stat och kommun mot bestämt vederlag. Det är dessa senare konungen förutsattes kunna sänka. Hade man med allmänna avgifter blott avsett skatter, kunde man använt detta ord, som redan auktoriserats av Sveriges rikets lag.¹ När det gäller skatter, är för övrigt förbudet mot höjning aldeles meningslöst. Höjning av dem är — det skall envar omedelbart medgiva — utesluten redan genom § 57. Förbudet har tillkommit med hänsyn till de finanstekniska avgifterna, och undantaget för sjötullens vidkommande har redaktionellt sett möjliggjorts därigenom, att »avgift» hade en så vidsträckt betydelse, att det även omfattade skatt. Att de i § 60 namngivna avgifterna, som alla hade bevillnings och därmed även skatts natur icke finge sänkas framgår indirekt av § 61, där det, som vi sett, heter, att de alla »skola utgå» i fem år. Förgäves har man häremot redan i 1840—41 års riksrätt invänt, att paragrafen uppenbart har avseende endast på tiden, ifrån vilken en ny beskattning skall taga sin början, och ej innebär något hinder för k. m:t att medgiva minskning t. ex. i tull eller befrielse därifrån, när sådant leder till allmänt eller enskilt gagn.² Låt vara att tidsbestämningen är det primära, så har dock formuleringen gjorts sådan, att nämnda avgifters faktiska erläggande framställes som en rättslig nödvändighet. Med rätta har ock justitieombudsmannen mot de åtalade statsrådsledamöterna invänt, att § 61 »efter ordaförståndet måste anses i sig innefatta den mening att varje sålunda fastställd avgift måste utgöras vid varje tillfälle, som ej blivit uttryckligen undantaget av den, vilken varit behörig att stifta själva beskattningslagen».³ Hade icke grundlagsstiftaren räknat med att de bevillningar, ständerna åtaga sig, verkligen skola utgå, hade han

¹ Missgiernings Balk XLIV Om then, som lägger skatt och tunga å Konungens skattskyldiga undersåtare.

² Handlingar angående ... riksrätt ... Sthlm 1841 s. 114.

³ Ibidem s. 199.

knutit tidsbestämningen till en bestämmelse om nämnda åtagande. Även orden »fastställd blivit» talar mot gängse doktrin.¹

III.

Därmed äro de paragrafer i regeringsformen genomgångna, som direkt avse beskattningen. Själva kompetensreglen är given i § 57, vilken som sådan är uttömmande. RF § 60 p. 2 avser till sitt huvudsakliga innehåll andra inkomster än skatter och ger beträffande de senare blott så till vida något nytt, som den undantagsvis medger kungen rätt att höja en bevillning, nämligen stora sjötullen å inkommande och utgående spannmål.² RF § 73, som så ofta åberopas i fråga om beskattningsrätten, innehåller, som sedan skall visas, ingen kompetensregel i vanlig mening. Egenomligt nog släpar dock Herlitz med alla de tre nämnda bestämmelserna, när han vill visa hän på det rättsliga stödet för ständernas beskattningsmakt. De innehålla enligt honom detsamma blott med vissa smärre avvikelser. RF § 57 avser med de skatter, som tänkas som beskattningens resultat, närmast direkta skatter, § 60 med allmänna avgifter närmast indirekta skatter och § 73 med pålagor utöver skatter åtminstone även besvär. Uttydningen av terminologien är dock, såsom redan visats eller senare skall visas, missvisande. Hade Herlitz rätt, skulle 1809 års män saknat förmåga att uttrycka sig koncist. Och detta ej blott ur terminologisk synpunkt. I den förstnämnda paragrafen uttala de sig enligt gängse doktrin blott om utövningen av den alldeles obestämda del av beskattningsrätten, som tillhör folket. I § 60 utfärda de ett förbud mot höjandet av vad kanske ändock även Herlitz skulle beteckna som skatter överlag — Reuterskiöld sätter likhetstecken mellan »allmänna avgifter» och »skatter» — och i den sista — sedan beskattningens finesser behandlats i mer än dussinet paragrafer — får den,

¹ Se och jfr adelns prot. 1865—66 IV s. 536 f.

² Om kungen i kraft av en för alla bevillningar gällande regel, också hade lov att sänka nämnda tull, skulle den ju helt vara i kungens hand och såsom tidigare häva karaktär av regale. Då hade grundlagsstiftaren lämpligare kunnat göra undantaget genom att i § 60 p. 1 inskjuta: »dock icke stora sjötullen å inkommande och utgående spannmål».

som har att tillämpa grundlagen, äntligen — trots det paragrafen utgöres av ett universellt nekande omdöme — ett icke blott generellt utan även positivt uttalande om vem beskattningsrätten tillhör. Kunde grundlagsstiftare uttryckt sig suddigare?

I själva verket ha 1809 års män i sin utformning av regeringsformens bestämmelser om beskattningsrätten förfarit med en målmedvetenhet och precision, som äro värda allt erkännande. Det är rent av ganska lätt att se, huru de därvid gått fram i etapper. Håkanssonska förslaget har givit regler för själva beskattningen, som synts konstitutionsutskottet — i den mån de här komma oss vid — i och för sig effektiva och fått stå i det närmaste orubbade. Det har emellertid funnit, att konungen på andra vägar än beskattningens skulle kunna skaffa sig inkomster, som voro lika goda som skatter — penningen förräder ju icke sitt ursprung — och därmed kringgå de barriärer, ständerna i de egentliga beskattningsparagraferna uppställt för värnandet av sin makt. Och den helgjutenhets, som präglar deras verk särskilt i dessa stycken, måste ha sin grund i en viss finansteoretisk skolning. De ha besinnat sig på möjliga statsinkomster utöver skatterna och tänkt över bit för bit, om de, därest konungen hade dem fritt i sin hand, skulle kunna bli ständerna till förfång. Man kan tänka sig, att de därvid haft ledning av den framställning av statens inkomster, som Adam Smith gjort i sitt år 1776 utgivna arbete om nationernas välstånd. Smiths bok var ju väl känd i Sverige och hade t. o. m. i vissa delar — dock ej oss här vidkommande — översatts till svenska i den av Georg Adlersparre utgivna tidskriften *Läsning i blandade ämnen*. Efter hand vedertagen uppdelning av statens inkomster i offentliga och privata och av de förra i skatter och avgifter är icke heller så egendomlig, att man icke kan tänka sig, att den oberoende av alla finansteoretiker föresvävat 1809 års konstitutionsutskott.¹

Av den svenska statens inkomster utöver skatter må här först avgifter avhandlas.

Första uppräningen till konstitutionsutskottets nitälskan för avgifterna torde vara att söka i ett observandum, dess ordförande L. A. Mannerheim nedskrivit i sitt bekanta utkast till en ny för-

¹ Om statsinkomsternas systematik se Lagerroth, *Statsreglering och finansförvaltning*. Inledning.

fattning.¹ Som föremål för ständernas verksamhet anbefaller han i punkt 4 bestämmandet av »inrikes tull, id est ock stämplade papper med flera avgifter. Vad äro deras förhöjningar annat än nya beskattningar?» En rad inkomstitlar, som buro avgifts namn, aktualiserades därmed för de finansrättsligt orienterades tankar: expeditionslösen, sådan den t. ex. fanns närmare angiven i taxa för alla över- och underrätter samt exekutorer av 1733, proberareavgifter vid k. m:ts guld- och silvermyntverk, avgifter på kortlekar, avgifter enligt förordningar angående mål, mått och vikt av 1739 och mätareförordning av 1735.² Svårt var ofta att avgöra, om de påkallades som ersättning för statsfunktionärernas verksamhet eller hade karaktär av indirekt beskattning. Termen »avgift» gav härvid ingen ledning, ty den användes sedan gammalt att beteckna så väl alla slags skatter — även direkta såsom grundskatterna — som sådana prestationer till staten, för vilka denna gav bestämd motprestation.³ Tvister hade också uppstått mellan stat och stad om rätten till avgifter, tidvis löst i resolutionerna på ständernas besvär.⁴ Konstitutionsutskottet fann bäst att räkna med ett obestämt språkbruk och hade ingen anledning att taga ställning till stridigheter mellan statliga och kommunala myndigheter. Så valde det, när det ville förbjuda höjandet av de avgifter, gängse finans-teori skarpt avgränsar från skatter men svenska språket icke hade en avgränsad beteckning för, en så vittomfattande beteckning som möjligt. Den förbjöd höjandet utan ständernas samtycke av alla »allmänna avgifter av vad namn och beskaffenhet som helst». Att det därvid fick med skatterna också gjorde intet. Dessa finge ju ändock endast av ständer höjas. Att de kommunala avgifterna kommo med var i överensstämmelse med den princip, som gjorde ständerna till subjekt även för eventuell kommunal beskattning. Uteslutna blevo först sådana statens eller kommunens inkomster, som icke inflöto i kraft av offentlig rättstitel och därför icke voro att betrakta som allmänna. På pris, som nämnda subjekt fastställa

¹ Hist. Handl. 25: 2.

² Se *Modée*, Utdrag ur publique handlingar (med ledning av registret).

³ Se »avgift» i Svenska Akademiens Ordbok.

⁴ Om avgifter till staden se *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet s. 212 ff.

för nyttigheter, de i tävlan med enskilda erbjuda allmänheten, upphör § 60 p. 2 att vara tillämplig.¹

Syftet med bestämmelsen i § 60 p. 2 var tydligt nog. Adam Smith hade visat, att vilka statsutgifter som helst, möjligen med undantag av monarkens representationskostnader och försvaret, kunde finansieras med avgifter. Det var icke svårt att räkna ut, vem som närmast hade nytta av domstolsorganisationen, vem av undervisningsväsendet. Om man icke läst härom hos Smith, så hade man kanske ännu ett minne av att Karl XII mot slutet av sin regering sökt häva hela det civila indelningsverket och hänvisa ämbetsmännen att leva av avgifter av dem, som satte deras verk i funktion.² Vad betydelse skulle i händelse av en sådan expansion av avgiftssystemet ständernas beskattningsrätt till sist erhålla? Och även utan en radikal omorganisation av statsbehovens finansiering, vem garanterade att icke avgifterna sattes högre än som svarade mot de omkostnader, staten hade för fullgörande av de prestationer, för vilka avgifterna skulle vara ett vederlag? Vad vore i så fall, för att ånyo citera Mannerheim, deras förhöjningar annat än nya beskattningar? Det bestående avgiftssystemet fick passera som gott men mot alla framtida förändringar ville man gardera sig.

Det förunderliga har dock inträffat, att också nämnda bestämmelse kunnat misstolkas. Praktik och teori ha härvid räckt varandra handen. Den förra har gjort början och den senare har strax skyndat till för att försvara ett eklatant grundlagsbrott. Åt den opposition, som framträtt, representerad av bl. a. Adolf Hedin och Värner Rydén, har däremot ingen teori erbjudit sina bona officia.

Början gjordes redan 1810 genom utformningen av § 3 i ansva-

¹ Att grundlagsstiftaren själv dragit denna gräns nedåt gentemot allt vad utöver skatter och finanstekniska avgifter eventuellt kunde kallas avgift, framgår därunder att han för statens privaträttsliga inkomster träffat särskilda bestämmelser i § 60 p. 3 och § 77. Om dessa uppbäras av verk, som i § 89 rubriceras som »allmänna inrättningar», kan därför icke få någon betydelse. Ej heller kan grundlagsstiftaren med allmänna avgifter tänkas ha avsett »avgifter», som voro stadgade i civillag, såsom revisionsskillning, och det oaktat denna är att räkna till egentliga statsinkomster. På dylika »avgifter» har han i stället tänkt i § 87. Om moderna pensions- och försäkringsavgifter se nedan.

² Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning s. 166 ff

righetslagen för statsrådets ledamöter. Det bestämdes däri, att statsråd skulle mista ämbetet, om han tillstyrkt konungen »att vidtaga sådant steg, vilket uppenbarligen är stridande mot regeringsformens bokstavliga föreskrift uti 57 §, rörande riksens ständers beskattningsrätt, uti 60 §, till förhöjande av den bevillning riksens ständer sig åtagit, eller av sådane artiklar, vilka i densamma till bevillning räknas: allt sådant till förökande av kronans inkomster; dock härunder icke begrepna sådane, i denna 60 § ej omnämnda avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet». Ehuru bestämmelsen rimligtvis icke kan ha annan betydelse än att den fritager statsråden från rättsligt ansvar för höjandet av vissa i § 60 ej omnämnda allmänna avgifter, har den dock upphöjts till rang av autentisk grundlagsförklaring. Följden har blivit, att allt vad numera riksstaten rubricerar som upphörd i statens verksamhet liksom avgifter till de olika kommunikationsverken, praktiskt sett alltsammans tillkommet efter 1809, ansetts kunna av konungen ensam fastställas. Rydin förklarar k. m:t i allmänhet berättigad att bestämma avgifter, som erläggas såsom ersättning för begagnande av allmänna anstalter, vilka man efter gottfinnande kan anlita eller ej. Edén tycks vara av samma mening.¹ Herlitz är tydligen mera brydd, då han talar om konungens rätt att bestämma dylika »publika» avgifter — varför icke »allmänna»? — ty han skyndar sig att inom parentes tillägga: enligt den moderna finansvetenskapens terminologi, ej enligt regeringsformens. Sedan fortsätter han på den av Rydin, Malmgren, Reuter-skiöld och andra upptrampade vägen.

Det kan synas förmätet opponera mot en uppfattning, kring vilken så många lärda auktoriteter slutit upp. Envar, som förut-sättningslöst läser orden i § 60, måste dock genast gripas av tvivel på den hävdvunna tolkningens riktighet. Den betydelse ordet avgift har inom modern finansvetenskap, var icke främmande för 1809 års män. Genom att kasta en blick i Svenska Akademiens Ordbok skulle Herlitz ha kunnat förvissa sig om att den innebörd av ordet, som tager sikte på en compensation, är ursprungligare än den betydelse

¹ Edén, Svenska riksdagen under 500 år s. 235.

av »skatt», som ordet närmast har i tidigare regeringsformer och konungaförsäkningar. Om han gjort sig en sådan möda, skulle han icke betecknat den läran, att § 60 p. 2 äger »tillämpning vid bestämmandet av alla slags avgifter, även dem, som utgå för frivilligt begagnande av statens inrättningar», som en ytterlighetsståndpunkt. De, som omfatta den, försöka läsa vad som verkligen står i § 60 p. 2, där det oförtydligt talas om avgifter av vad beskaffenhet, d. v. s. slag som helst — för så vitt de äro allmänna. Det är betecknande, att varken Malmgren eller Herlitz citerar »av vad namn och beskaffenhet som helst». Ha manne dessa ord synts dem alltför besvärande? Herlitz vill icke se, att grundlagsbudet i § 60 p. 2 inbjuder till en extensiv, för »kungens finansmakt» vådlig tolkning av begreppet »allmänna avgifter». I stället talar han om »en viss möjlighet att genom extensiv tillämpning av grundsatserna om avgifter på ett kännbart sätt kringskära riksdagens inflytande». Det är dock upp- och nedvända världen. Den enda möjligheten att försvara den avgränsning av begreppet »allmänna avgifter», som trängt genom i både praktik och teori, vore den, att »allmänna» skulle avse »das Princip der generellen Entgeltlichkeit», i motsats till »das Princip der speciellen Entgeltlichkeit», som ju är för den finanstekniska avgiften konstitutiv.¹ Faggots ovan citerade bestämning av beskattningsmakten skulle ju kunna åberopas i sådant sammanhang. Ingen kan dock bestrida riktigheten av att kalla avgifter för allmänna av den grund att de betalas till det allmänna, d. v. s. stat eller kommun som sådana, och därmed ha karaktär av offentligrättsliga inkomster. Sveriges Rikes Lag ger själv hemul för en så extensiv användning av ordet, då den i Missgärningsbalken 14 kap. 2 § talar om kronans, stadens eller andra allmänna medel. Och tager man i betraktande så väl proveniensens av här diskuterade bestämmelse som den plats den erhållit, måste man inse, att den sistnämnda betydelsen är den avsedda. Konstitutionsutskottet har ur den obestämda krets av avgifter, dess ordförande talar om, utvalt de viktigaste för att överföra dem till bevillningarnas och därmed även skatternas område, men för de övrigas räkning ansett en ständernas medverkan vid eventuella förhöjningar vara tillfyllest. Den, som läser § 60 p. 2

¹ Jfr vad ovan s. 27 sagts om skattens begrepp.

omedelbart efter p. 1, undgår ej att lägga märke till huru grundlagsstiftaren låter sin eftergivenhet i fråga om ständernas rätt kompenseras av en utvidgning av det område, för vilket detta reducerade krav har giltighet. Det är denna expansion, som markeras genom »av vad namn som helst» och framför allt »av vad beskaffenhet som helst». Det kan icke vara tvekan om att vad nu i riksstaten rubriceras som »uppbörd i statens verksamhet» och underordnas »egentliga statsinkomster» avses i § 60 p. 2. Mera diskutabelt kan synas, om så är fallet med inkomster av statens produktiva fonder. Att inkomster av statens domäner, även i den utsträckning de bära avgifts namn, icke komma i fråga är klart. De höra till vad man brukar kalla statens finansförmögenhet, som den förvaltar icke av intresse för densamma i och för sig utan för att avvinna den medel, med vilka den kan finansiera uppgifter, som ligga den närmare om hjärtat.¹ Järnvägar, telefon och telegraf böra åter i en modern kulturstat räknas till förvaltningsförmögenheten. Staten håller dessa företag i gång icke närmast för att förtjäna därpå utan därför, att den statliga driften anses som den rationella formen för tillfredsställandet av ett allmänt behov.²

De farhågor, som här förmodats ha legat bakom 1809 års mäns önskan att förbehålla ständerna medbestämmanderätt i fråga om höjandet av finanstekniska avgifter, har den följande utvecklingen, såsom tillfyllest framgår av Herlitz' egen framställning, visat riktigheten av. Segern för nyssnämnda snäva tolkning av termen »allmänna avgifter» har lett till att k. m:t sökt dels bestämma, vilka som haft en särskild nytta av olika statliga prestationer, och av dem kräva vederlag, dels höja dessa långt utöver vad som kunde vara rätt och rimligt. Icke utan skäl talar Herlitz i sådana sammanhang om åtgärder, som haft »släktttycke med beskattning». Det har i stor utsträckning hänt, att riksdagen tilltvingat sig medverkan, men med vad rätt har sådant skett om icke i kraft av § 60 p. 2,

¹ Jfr Welinder, Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning, s. 21.

² Jfr Welinder a. a. s. 59 ff. — Det förtjänar anmärkas, att Svenska Akademiens ordbok bland belägg för »allmän» i betydelsen av offentlig, publik, ... som har avseende på ... påbjudes av eller på något sätt står i samband med ett offentligt samhälle, kommunen, staten ... anför »allmänna avgifter» i RF § 60.

så tolkad att den även avser finanstekniska avgifter. Det är dock, såsom Malmgren framhållit, orimligt att först i efterhand, när omkostnaderna för den statliga prestationen kunnat exakt bestämmas, ett avgörande skulle träffas, om en skatt eller en avgift förelåg.¹

Genom föregående analys av regeringsformen har praktiskt taget allt, som kan rubriceras som offentliga statsinkomster, visats i större eller mindre utsträckning höra in under ständernas bestämmanderätt. Huru förhåller det sig då med de privata statsinkomsterna? Ha ständerna också beträffande dem något att säga till om?

Härvid är först att märka, att allt som skulle kunna te sig som en hybrid mellan privata och offentliga statsinkomster på ett eller annat sätt hör in under ständerna och det i kraft av bestämmelser, som med undantag av den, som här sist, anföres, först utformats i konstitutionsutskottet.

Konungen kan utnyttja den helt offentlighetsrättsliga makt, han har enligt RF §§ 12 och 13 att sluta fördrag och börja krig, till att betinga sig en lön för militära arbetsprestationer, som Sverige utfäster sig att eventuellt utföra eller verkligen utför, s. k. subsidier. Det må stå honom fritt, men för medlen skall han jämlikt § 58 redovisa i samband med att han uppvisar statsverkets tillstånd i alla dess delar. Han kunde också, som tidigare ofta skett, tänkas för att få en tryggare om icke större inkomst förpakta skatteuppbörden, ja inkomstuppbörden över huvud. Det förbjödes honom uttryckligen genom bestämmelsen i § 60 p. 3: ej heller må konungen statens inkomster förpakta. Därjämte kan han tänkas, när han låter kronan driva privat affärsverksamhet, begagna statens offentlighetsrättsliga makt för att utesluta konkurrens med enskilda och sätta prisen så högt, att de realiter taga form av skatter på en viss förbrukning. Sådana finansmonopol äro förbjudna, vare sig kronan behåller dem själv eller för vinst avyttrar dem till enskilda. Ej heller, heter det nämligen i § 60 p. 3, må konung till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställa. Ej ens med ständernas samtycke må ko-

¹ Se Malmgren, Om järnvägs-, telefon- och telegraftaxornas statsrättsliga natur, denna tidskrift 1916 s. 280.

nungen så använda sin styrande makt.¹ Ej heller kunna ständerna på egen hand utnyttja en inkomstkälla, som regeringsformen, genom att särskilt förbjuda konungen dess anlåtande, förklarat icke vara en skatteform. Slutligen kan konungen liksom så många monarker i äldre tider falla för frestelsen att genom försäljning eller förpantning av rikets provinser, som ju höra in under statens imperium och icke dominium, skaffa sig bättre ekonomiska resurser. Det uteslutes genom § 78: ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt. Ej ens med ständernas samtycke kan sådan avsöndring bli giltig. Däremot finnes intet hinder för konungen att jämlikt § 12 sluta sådan fred med en rikets fiende, varigenom en del därav uppoffras för det helas räddning. Ett sådant fredsslut faller närmast in icke under statsrätten utan folkrätten, som känner erövring såsom en form av laga fång.

Lån är en art av inkomst, som staten obetingat har gemensam med den enskilde. Rätten att upptaga sådana förutsattes av 1809 års grundlagsstiftare utgöra en ingrediens av den styrande makten och med hänsyn härtill principiellt tillkomma konungen. Då lån förr eller senare måste föranleda en däremot svarande utgift, som gärna den beskattande makten får skaffa medel till, har emellertid konungen genom § 76 förbjudits att utan rikens ständers samtycke lån in- eller utrikes göra. Och icke nog därmed. Genom att omedelbart tillfoga »eller riket med ny gäld belasta» har grundlagsstiftaren gjort ständers medverkan till ett oeftergivligt villkor för alla förbindelser, genom vilka staten ikläder sig betalningsansvar.² Å andra sidan få ständerna icke utan att kungligt initiativ föreligger taga

¹ Se Reuterskiölds kommentar till RF § 60.

² Om omfattningen av de transaktioner, som i § 76 avses, ha olika meningar gjorts gällande. Malmgren synes i sin grundlagskommentar betrakta »lån göra» och »med gäld belasta» såsom i och för sig synonymer och finner skillnaden mellan de båda alternativen bestå däri, att det i första fallet skulle vara fråga om kronans, i det andra om rikets skuld. De skulle således anknyta till resp. § 58 och § 66. Orimligt vore ju icke heller att man i samband med bibehållandet av det 1789 upprättade ständerverket legaliserat den medeltida dualism mellan rex och regnum, varom detta bär vittne. Emellertid finns det intet i § 76, som anspelar på en motsats mellan krona och rike. »Lån göra» och »med ny gäld belasta» äro icke synonymer. Så uppfattas de icke heller av Herlitz. Det är sant, att ju mer man lånar, dess mer sätter man sig i skuld. Men det senare begreppet är vidare än det förra. Man kan komma i skuld även

befattning med dylika transaktioner. Därmed står icke i strid att de i kraft av §§ 66—68 genom sitt riksgäldskontor utöva en självständig riksgäldsförvaltning. För den skuld, de i förstnämnda paragraf förbinda sig att förränta och amortera, ha de, såsom där klart angives, redan förut iklätt sig garanti. Ej heller hindrar § 76 ständerna att såsom ensamma innehavare av beskattningsmakten på så sätt gravera staten, att de med en konungen förpliktande kraft anslå medel till täckning av de behov, de prövat vara för riket omistliga. Något avtal med dem, för vilka medlen äro avsedda, kommer däri- genom icke till stånd.

Det finns en metod att med kringgående av alla förbud mot så väl skatteuppbörd som upplåning utan folkrepresentationens samtycke rädda kronan — åtminstone till en början — från finansiellt bryderi, nämligen myntförsämringen. Genom betalning i dåligt mynt beskattas leverantörerna. Bliva de sedan genom mynttecknens inlösning gottgjorda, får det hela karaktären av en lånetransaktion. De frihetstida ständernas nödtvungna inlösning av Görtz' nödmynt med till en del redbart mynt hade lärt svenska folket att vara på sin vakt på denna punkt. Sedan 1719 innehöllo regeringsformerna en bestämmelse att förändring av rikets mynt till skrot eller korn måste ske med ständernas samtycke. Förbudet upprepades i 1809 års RF § 79. Om denna utan särskilt omnämmande räknar med konungens initiativ är det av hänsyn till § 4.

Vad som gäller om metallmyntningen gäller ock om pappersmyntningen. I fråga om denna var dock ständernas makt större. Riksbanken var sedan sin tillkomst deras verk. RF § 72 upprepade bestämmelsen i RF 1772 § 55 att banken skulle förvaltas efter av ständerna fastställda stadgar och tillade — väl med tanke på de »allena», varmed konungens rätt till den styrande makten underströks i §§ 4 och 9 —: ägande rikens ständer allena rätt att genom banken utgiva sedlar, som för mynt i riket må erkännas.

Återstår så en grupp av statsinkomster, som icke blott äro av den art, att enskilda kunna skaffa sig sådana utan därtill ha en reell, icke blott fiktiv natur, nämligen de, som härröra ur vad modern finansteori kallar dess finansförmögenhet. Som exempel på genom att t. ex. ikläda sig borgensförbindelser. Se och jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 159 ff.

sådana tillgångar bruka anföras dess jordbruksfastigheter, skogar och bergverk. Sedan uråldriga tider hade Sverige varit i besittning av dessa slag av fastigheter, för vilkas förvaltning regler stipulerats i konungabalken. Det egendomliga med dessa var emellertid, att de, såsom antytts i begynnelsen av denna uppsats, voro genomträngda av offentligrättsliga principer. Samma integritetsbud, som gällde för statsgebitet och för konungens politiska befogenheter, gällde ock för hans ekonomiska resurser. Detta betraktelsesätt, som låg bakom den stora reduktionen, hade sedan släppt det svenska folket. När rikets domäner 1809 ånyo blevo föremål för grundlagsbestämmelser, anknöt man icke till landslagens uppfattning av desamma som en förvaltningsförmögenhet. Det privaträttsliga betraktelsesättet dominerar. Fråga är om icke rent av en utländsk författningsparagraf, såsom Rydin antyder,¹ föresvävat den, som utan någon förebild vare sig i äldre regeringsformer eller ens i Håkanssonska förslaget nedskrev RF § 77. Den franska konstitutionen av 1791 uppräknar bland »pouvoirs et fonctions de l'assemblée nationale législative» som n:r 9: de statuer sur l'administration et d'ordonner l'alienation des domaines nationaux. RF § 77 har i motsvarighet därtill först en lång mening om avhändelse av rikets domäner, som ej får äga rum utan ständernas samtycke — att konungens initiativ kräves har sin grund i § 4 — och sedan en lika lång om deras förvaltning, som alltigenom skall äga rum efter de grunder, rikens ständer därom föreskriva. I sin konkreta utformning verkar dock § 77 synnerligen nationell. De olika slagen av fastigheter uppräknas i all sin mångfald, och i förvaltningsbestämmelsen har tanken tydligen kretsat kring stadgad åborätt och skatteköp. Det viktiga är, att § 77 passar in som sista momentet i den serie av bestämmelser, som ha till syfte att hindra konungen att på annan väg än beskattningens skaffa sig inkomster. Inga köpeskillingar för avhända domäner, inga pris för försålda skogsprodukter komma konungen till godo utan ständernas medgivande. Och försiktigheten är väl betingad, ty § 60 p. 2, huru extensiv den än är, räcker här på intet sätt till. Arrendeavgifter ha icke längre som skatterna karaktär av allmänna eller, om det utländska ordet skall anses mer expressivt, publika avgifter. (Forts.)

¹ Rydin, Om 1809—10 års riksdags statsrättsliga betydelse ss. 7, 47.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Irlands författningsutveckling och nya konstitution. Den 2 juli 1937 ägde en folkomröstning rum i den irländska fristaten rörande en ny konstitution. Med tydlig majoritet godkändes denna.¹ Samtidigt hölls val till den nya Dail Eireann. De resulterade i en jämförelsevis obetydlig tillbakagång för De Valera och hans Fianna-Fail-parti, som alltsedan 1932 varit vid makten och t. v. överflyglat det moderata, av Cosgrave ledda Union Ireland. De Valera erhöi dock samma antal mandat (69) som övriga partier tillhåpa och stannar givetvis fortfarande vid rodret.² Även om han representerar en ganska utpräglad katolsk-klerikal eller kulturell konservatism, torde hans sociala radikalism garantera honom stöd i flertalet frågor av det visserligen i och för sig obetydliga men i framryckning stadda arbetarpartiet.

1922 års fristatsförfattning har under sin femtonåriga giltighetstid undergått åtskilliga mycket väsentliga förändringar.³ Över ett tjugotal amendment ha sett dagen, delvis tillkomna såsom ett led i det utläggande av minor och kontramminor, vilket kännetecknat kampen om makten mellan de moderata inom Griffiths, O'Higgins', Collins' samt Cosgraves grupp å ena sidan och De Valera samt hans Fianna Fail å den andra. Den starkaste drivfjädern vid den nu avslutade författningsrevisionen har varit De Valeras strävan att allt mera frigöra Irland från Storbritannien, en livslång, hänsynslöst målmedveten strävan som till sist krönts med framgång. Samtidigt därmed har förelegat ett behov att genomse författningen ej blott med hänsyn till de förändringar, som statens nyvunna ökade självständighet fört med sig, utan även med hänsyn till de rikliga er-

¹ Vid folkomröstningen röstade 685.105 för och 526.945 emot den nya konstitutionen.

² Enl. Sv. Dagbladet blev partiställningen efter valet: Fianna Fail 69 (80); Union Ireland (Cosgraves parti) 48 (54); arbetarpartiet 13 (8); andra partier och vildar 8 (20). Dailens medlemstal är reducerat.

³ Till grund för efterföljande historiska redogörelse ligger främst L. Cohn, *The constitution of the Irish Free State*, London 1932, och R. de Warren, *L'Irlande et ses institutions politiques*, Paris 1928. Särskilt det förra arbetet lämnar många uppgifter om den konstitutionella utvecklingen. Dessutom ha beaktats *Annual Registers*, *Bulletin Interparlementaire*, *Annuaire Interparlementaire* samt en del tidskriftsuppsatser, bland vilka särskilt kan nämnas I. Stoye, *Der irische Freistaat als republikanisches Königreich*, *Zeitschrift für Politik*, 1937, Heft 7/8. 1922 års författning med de intill 1932 beslutade amendmenten är tryckt hos Cohn a. a., 383 ff. (på engelska); 1937 års författning är tryckt i en särskild publikation, *Draft Constitution*, med gaelisk och engelsk parallelltext; den är även tryckt i bilagan till *Bulletin Interparlementaire*, *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 1937: 13*, (på franska); tilläggas må, att den i häfte 13 återgivna texten genom ett misstag endast var konstitutionsförslagets; den anförda korrigerade franska editionen saknar dock en del övergångsstadganden.

farenheterna av femton års »inre» författningsliv. Särskilt gjorde sig detta behov gällande ifråga om parlamentets struktur, sedan De Valera avskaffat den för honom hindersamma senaten, utan att genast sätta något annat i stället än en utredningskommitté.

De ändringar, som författningen gör i förhållandet till Storbritannien, äro i form ytterst betydande. De rubba dock föga i det sakernas tillstånd, som efter åtskilliga ensidiga irländska åtgärder successivt de facto åvägabragts. Sålunda har tidigare — kort efter De Valeras »Machtövertagelse» — den i författningen föreskrivna eden till den engelska kronan slopats. I samband med Edvard VIII:s tronavsägelse 1936 eliminerades generalguvernörsämbetet, trots att detta författningensligt besatts i enlighet med regeringens förslag och i praxis alltid beklätt av pålitliga irländska nationalister. Betalningen av det skadestånd, som fristaten förpliktat sig att erlægga för den förlust, de engelska landlorderna tillskyndats vid de nödvärniga jordavträdelserna, har likaledes genom en ensidig irländsk akt inställt. Allbekant är även, att ett tullkrig rasat mellan Storbritannien och fristaten sedan flera år tillbaka, ehuru det något tempererats genom »coal-cattle-pacts».

I den nya författningen har man mycket radikalt löst problemet om förbindelsen med den engelska kronan. Man har nu helt enkelt uraktlåtit att i författningen nämna vare sig kronan eller imperiet, ännu mindre 1921 års Londonfördrag, som hittills reglerat — eller skulle ha reglerat — förbindelsen mellan London och Dublin. Irland förklaras vara en självständig demokratisk republik, som råder över sin egen utrikespolitik. Tvärt emot 1921 års »Treaty» förklaras också republiken enligt art. 2 omfatta »hela Irland med öar och vatten», alltså även den under den engelska kronan hörande, autonoma Ulsterprovinsen; i nästkommande paragraf heter det dock försiktigtvis, att fristatens makt blott skall omfatta fristatens gebit intill dess »nationalterritoriet» återställts. Fristaten har emellertid icke anmält sitt utträde ur imperiet — uraktlåtenheten att delta i 1937 års imperiekonferens berodde enligt De Valera blott på missnöje — och läser väl ej heller på länge våga taga detta steg. Irlands så gott som fullständiga beroende av den engelska exportmarknaden liksom av den engelska marinen, vilken har stödjepunkter på den irländska ön även inom fristatens område, torde borga härför.

Fristatens självständighet gentemot England fanns uttryckt redan i 1922 års författning, när denna föreskrév att fristaten endast i fall av invasion skulle utan parlamentets samtycke kunna åläggas att delta i ett krig. Denna bestämmelse är nu omformulerad men kvarstår i sak oförändrad. (Ifråga om invasion preciseras nu regeringens makt sålunda, att regeringen omedelbart skall vidtaga alla nödvärniga åtgärder samt skyndsammast inkalla parlamentet.) Nu lika litet som 1922 har man dock gjort allvar av den vid fristatens bildande framkastade fantastiska tanken att låta frågan om krig avgöras genom referendum.

Fristaten hette förut på engelska Irish Free State och på gaeliska Saorstát Eireann. Enligt den nya författningen har fristatens namn ändrats till Eire. I anslutning därtill har gaeliskan, redan förut officiellt språk, upphöjts till första officiella språk. Av rent nödvång har dock engelskan samtidigt måst tillerkännas en i praktiken jämbördig ställning. Strävandena att sprida den endast i några bergstrakter talade gaeliskan lära nämligen ej ha slagit särdeles väl ut,¹ och det kommer uppenbarligen att åtgå en avsevärd tid, innan den irländska nationalismen uppnått sitt språkliga mål: att restaurera det nästan utdöda folkspråket samt att göra detta till en hela folkets egendom och därmed till ett utåt avskiljande, inåt enande etniskt band. I den nya författningen användes även i den icke gaeliska texten irländska ord för vissa institutioner och ämbeten. Deputeradekammaren bär det redan allbekanta namnet Dail Eireann, senaten Seanad Eireann, parlamentet som helhet Oireachtas, premierministern Taoiseach o. s. v. Betecknande äro slutorden i författningen, att vid konflikt mellan den engelska och gaeliska texten skall den senare ha företräde, trots att författningen lär vara översatt från engelska till gaeliska och trots att väl endast ett fåtal behärskar gaeliskan.

De ändringar av författningen, som ej beröra Eires internationella ställning, skola här nedan uppdelas i följande ämnesgrupper: införandet av ett statspresidentämbete och regleringen av dess funktion; inrättandet av en »konstitutionell jury»; omorganisationen av regeringen och dennas relationer dels till statspresidenten, dels till parlamentet; uppbyggandet av ett nytt tvåkammerssystem; återinförandet av referendum. Av mindre typologiskt intresse är regleringen av domstolsväsendet och enumereringen av grundrättigheterna, varför dessa ämnen mera summariskt, skola beröras.

Statspresidenten. I det avhysta generalguvernörsämbetets ställe inträder en statspresident. Detta är en för de brittiska dominiestaterna anmärkningsvärd nyhet. Presidenten skall väljas av folket — elektoratet är detsamma som vid val av Dail Eireann — för sju år och han kan endast en gång emotta återval. För valbarhet uppställs kravet på 35 års ålder. Eftersom inga sådana restriktioner inskrivits som skulle diskvalificera utom Irland födda personer, möter det icke något hinder för den i Spanien födde De Valera att uppställa och låta välja sig till republikens förste president. Presidentvalet skall normalt försiggå 60 dagar före mandattidens utgång. Kandidater till presidentvalet kunna uppställas av 20 ledamöter av Oireachtas eller av fyra samstämmiga kommunala råd; vilja förutvarande presidenter uppställa sig, behöva de dock icke särskilt nomineras.² Uppställes endast en kandidat, behöver icke

¹ Se Gösta Langenfelt, Irland, Verdandi småskrifter, där en populär framställning ges över försöken att rekonstruera och modernisera gaeliskan.

² Utan tillgång till speciallagstiftning föreligger det vissa svårigheter att få en klar bild av nomineringsrätten och själva valproceduren.

något val anordnas utan denne är automatiskt vald. Ingen vice-president skall finnas; vid förfall för presidenten träder som vikarie ett triumvirat i funktion, bestående av högste domaren samt de bägge kamrarnas talmän.¹

Presidenten kan ej bli föremål för någon folklig revokation. Däremot kan han avsättas av Oireachtas, därest en kammare med röster från $\frac{2}{3}$ av samtliga medlemmar beslutit inleda en undersökning och Oireachtas efter undersökningsprocedurens slutförande med samma $\frac{2}{3}$ -majoritet beslutar vidhålla anklagelsen. Villkoret för att en dylik process skall kunna öppnas mot presidenten är att denne gjort sig skyldig till »stated misbehaviour». Presidenten, som eljest icke har någon rätt att delta i parlamentets förhandlingar, åtnjuter vid en sådan process rätt att närvara i parlamentet och försvara sig där.

Presidentens befogenheter äro ej särdeles vidsträckta, men de äro dock ej oväsentliga och deras utformning erbjuder i vissa hänseenden stort intresse. Under 1922 års författning har premiern skaffat sig ställningen som den ledande i statslivet, och det nya presidentämbetet har uppenbarligen ej tillskapats så mycket för att inkräkta på ministerpresidentens makt som desto mera för att ge landet tillgång till en landsfader, d. v. s. en auktoritativ skiljedomare i partistriderna och en obunden väktare över författningen. Delvis har generalguvernören därför fått stå modell för presidenten. Å andra sidan har presidenten erhållit vissa självständiga befogenheter utöver generalguvernörens och kan potentiellt bli en betydande faktor. Det intressanta i Eires presidentämbete ligger i den till sina verkningar o vissa föreningen av engelsk kabinettsparlamentarism och en viss efterbildning av amerikansk presidentmakt.

Presidenten företräder Eire utåt och inåt. Han är försvarets högste chef men kan ej utan parlamentets bifall disponera över försvarskrafterna. Han äger utnämningrätten, såvitt denna ej är kringskuren av premierns förslagsrätt. Han har rätten, i vissa fall formellt, i andra fall reellt, att inkalla och upplösa Oireachtas. Hos honom ligger under närmare angivna omständigheter rätten att bestämman, huruvida referendum skall anordnas eller ej. Såvitt referendum ej begäres, saknar han veto. Hans enda befogenhet är att vid tvivel om en ny lags författningenslighet efter »statsrådets» hörande hänskjuta denna före den honom eljest pliktmässigt ålagda promulgationen till högsta domstolen, inom vilken en avdelning äger att på ett för presidenten förbindande sätt utlåta sig över, om lagen skall anses som konstitutionsvidrig; går utlåandet i denna riktning, får lagen icke promulgeras. Han kan under vissa villkor medla vid tvister mellan kamrarna om tolkningen av vad som menas med »money bills». Han har även rätt att inskrida, om formen

¹ Före det första presidentvalet, som skall äga rum senast i sommar, skall presidentens funktion fullgöras av en kommission, bestående av två domare och Dail Eireanns president; då den första senaten ej skall väljas förrän ungefär samtidigt med president, finnes ingen talman från senaten att insätta i triumviratet.

»brådskande lagar» skulle otillbörligt användas. Och han kan efter »statsrådets» hörande och med regeringens gillande vända sig till parlamentet eller till nationen med särskilda budskap.

Det framgår icke uttryckligt av författningen, om presidenten skall medverka vid regeringsförslagets framläggande för parlamentet och om han skall äga rätt att närvara vid ministärens sammanträden. Uppenbarligen torde intetdera vara honom tillåtet, lika litet som det var generalguvernören. Föreskriften att premiern skall hålla presidenten å jour med frågornas läge måste tolkas i denna negativa riktning, och härtill kommer att presidentmaktens utformning tydligt präglas av en strävan att ordna förhållandet mellan presidenten och premiern efter engelska analogier.

»Den konstitutionella juryn». Ett intresseväckande inslag i författningen är att vid presidentens sida och som hans rådgivande organ ett »council of state» inrättas. Vid utövandet av vissa självständiga befogenheter är presidenten pliktig att konsultera detta organ; som ovan sagts skall dock högsta domstolen vara högsta instans vid tvivel om lagars konstitutionalitet. I författningen anges andra fall, då en sådan rådfrågning skall ifrågakomma: när presidenten vänder sig med egna budskap till Oireachtas eller nationen; när formen brådskande förslag tillgripes; när presidenten har att avgöra frågan om referendums anordnande; när hälften av senaten påkallar presidentens ingripande rörande Dailens tolkning av uttrycket »money bills»; när presidenten självständigt inkallar parlamentet (däremot icke, när han vägrar upplösa Dailen). Författningen förutsätter, att även andra och nya uppgifter skola kunna tilldelas detta »council of state».

Rådet består av dels självskrivna, dels av presidenten tillsatta ledamöter. Till den första kategorin höra premiern och vice premiern, två av de högsta domarna, kamrarnas talmän och statsåklagaren (Attorney General); till samma kategori höra förutvarande presidenter och premierministrar samt högste domare, därest dessa ex-personer äro kapabla och samtycka därtill. Inom den andra gruppen komma de personer, som presidenten utnämner till ledamöter; dessa få dock ej samtidigt vara flera än sju; deras mandatid sträcker sig till nästa presidentur och de kunna när som helst återkallas av presidenten. Med hänsyn till sin sammansättning leder detta »statsråd» tanken delvis till Privy Council i England, ehuru med närmare reglerade och utvidgade, låt vara endast rådgivande funktioner. Det leder även tankarna till antikens och den av franska revolutionens tänkare förordade konstitutionella areopagen. Det har även en tydlig förebild i 1933 års portugisiska författning.¹ Uppenbart är att en president, som både har folkets mandat och dessutom tilläventyrs kan stödja sig på »statsrådets» mening, kan erhålla en synnerligen auktoritativ position.

Premiern och ministären. Irland har i högre grad än något annat europeiskt land recipierat den engelska parlamentarismen,

¹ Se art. 83—84 av den portugisiska konstitutionen.

och utvecklingen där har gått tvärtemot den allmännaste tendensen på kontinenten. Detta förhållande har delvis sin närliggande förklaring i att Dublinparlamentets arbetsformer i hög grad kalkerats på Londonparlamentets. En faktor verkande i samma riktning har varit att proportionalismen till irländarnas egen stora överraskning varken skapat en uppsjö av partier eller — och detta är det viktigaste — omöjliggjort uppkomsten av ett majoritetsägande regeringsparti. Utan betydelse kan heller icke ha varit att regeringen under några viktiga grundläggningsår saknade en verklig opposition; som bekant dröjde det till år 1927, innan De Valera i spetsen för Fianna Fail tog säte i Dailen. Likaså måste ministären ha favoriserats av sin ställning först som motpol till det på sina håll så förhatliga generalguvernörsämbetet och därefter, d. v. s. efter detta ämbetes avskaffande, som landets enda exekutiva myndighet.

Den engelska-författningstypen framträder i Eire ej blott i förhållandet mellan Dail Eireann och Seanad Eireann, vilket i hög grad liknar förhållandet mellan överhuset och underhuset, eller i parlamentets arbetssätt, med dess fem läsningar, »hela husets utskott», talmannens ställning o. s. v.¹ Det framträder även i den irländska regeringens makt att suveränt leda parlamentets arbete och bestämma över dess tid, liksom i parlamentets endast negativa budgetbefogenheter, d. v. s. förbudet för parlamentet att överskrida regeringsförslagets anslagssiffror. Det framträder vidare i regeringens rätt att upplösa parlamentet och regeringarnas livslängd. I likhet med vad fallet varit i England ha de irländska kabinetten, en gång installerade, ej avgått under legislaturperioden utan endast haft valet till »underhuset» att frukta, försåvitt de icke själva genom Dailens upplösning vädjat till folket. Efterbildningen av England avspeglas slutligen och icke minst i regeringens inre arbete och utformningen av premierns ställning.

Den irländska regeringen organiserades, 1922 efter schweiziskt mönster i så måtto, att Dail Eireann trots generalguvernörens utnämningssrätt gjordes till det i realiteten kreerande organet. Men medan den schweiziska förbunds församlingen förrättar sina regeringsval utan rådgivning från någon ministerpresident, utan varje officiell beredningsprocedur och utan att tillämpa skilda regler för skilda regeringsledamöter, komplicerades förfarandet i Irland till en början i hög grad. Delvis stod detta i samband med att den irländska konstitutionen förutsatte en parlamentarisk regering med en politisk ledare som ministerpresident. Delvis hade det sin grund i tanken 1922 att göra en åtskillnad mellan den egentliga politiska delen av regeringen, Executive Council eller kabinettet, och mer eller mindre opolitiska fackministrar (External Ministers). Såväl kabinettets medlemmar som övriga regeringsledamöter skulle vara chefer för departement men i motsats till kabinettsministrarna, som voro

¹ Se om det irländska parlamentet och dess arbetsformer uppgifterna hos Cohn a. a., sid. 213 ff., och de Warren a. a., sid. 353 ff.

kollektivt ansvariga inför Dailen, skulle övriga departementschefer endast vara individuellt ansvariga.

Åtskillnaden i uppgift och funktion föranledde särskilda bestämmelser för valen av regeringsmedlemmarna. Premiern skulle utpekas direkt av Dailen; i praxis föreslås han i motion, väckt av en framstående ledamot av det härskande partiet; sedan Dailen bifallit motionen sker den formella utnämningen av generalguvernören. Premiern ålåg det sedan att ta initiativet till bildandet av kabinettet och föreslå Dailen övriga politiska ministrar; sedan Dailen godkänt listan, skedde den formella utnämningen likaledes av generalguvernören; enligt författningens ordalydelse skulle förordnandet av vicepresidenten ej behöva underställas Dailen men i praktiken har även dennes förordnande förelagts Dailen för godkännande. De icke politiska regeringsmedlemmarna däremot skulle utnämnas av generalguvernören utan premierns medverkan och blott på Dailens förslag; Dailens förslag i sin tur grundades på nomineringar från en valberedning, tillsatt inom Dailen efter proportionella val; ogillade Dailen beredningens personförslag, ålåg det denna att leverera nya förslag tills namnlistan — regeringen fick enligt författningen inklusive kabinettet omfatta högst 12 personer — blivit fulltalig. Samtliga regeringsmedlemmar valdes för legislaturperiod. Kabinettsministrarna voro dock under perioden skyldiga att avgå efter misstroendevotum i Dailen och premierns avgång drog med sig alla de politiska ministrarnas. De opolitiska departementscheferna däremot skulle blott kunna återkallas, om Dail Eireann efter undersökning genom ett särskilt, proportionellt valt, utskott fattat beslut om revokation.¹

Den irländska regeringsmaktens första konstruktion saknar från principiell synpunkt icke sitt ringa intresse. Man ville främst ha en stark politisk ledning och lät denna ta gestalt i Executive Council. Men man ville också ha en avpolitisering av »opolitiska» departement, särskilt för att kunna utnyttja opolitiska fackmäns kapacitet i den nya statens uppbyggnadsarbete. Den senare synpunkten framträdde relativt starkare i det första konstitutionsutkastet än vid den slutliga utformningen 1922 av hithörande författningsbestämmelser. De ivrigaste förespråkarna för skapandet av en opolitisk del av regeringen krävde nämligen till en hörjan, att »External Ministers» ej skulle få tillhöra parlamentet; hade de vid invalet i regeringen säte i Oireachtas, skulle de vara pliktiga att genast efter utnämningen avsäga sig mandatet. De väntade, att proportionalismen skulle få partisplittrande verkningar, med följd att regeringarna

¹ Tilläggas må att 1922 års författning, vid vars tillkomst starka korporativa eller syndikalistiska strömningar förefunnos, även förutsåg möjligheten av att ministrar efter särskild lagstiftning skulle med Dailens samtycke kunna tillsättas på förslag av »functional or vocational councils». Fortfarande förutser den nya författningen möjligheten av tillskapandet av dylika råd, på vilka senaten delvis skulle kunna grundas. Regeringsbildningen är dock numera i författningen utan varje tänkt sammanhang med ev. korporativisering.

skulle ungefär som på kontinenten komma att ideligen växla. »External Ministers» skulle därvid ej blott bli företrädarna för den stränga sakligheten; de skulle även bli regeringens stabila element och kvarstanna oberoende av växlingarna i Executive Council. Majoriteten delade dock icke helt denna uppfattning; kompatibilitet mellan plats i regeringen och i parlamentet (även i senaten) tillstoddes, samtidigt som man även avvisade den andra ytterligheten, nämligen att för »External Ministers» efter engelskt mönster uppställa krav på mandat i parlamentet såsom ett uttryck för folkligt förtroende. I tillämpningsbestämmelserna ströks vidare projektet, att de politiska ministrarna blott skulle vara fyra, medan de opolitiska skulle kunna utgöra högst åtta. Totalmaximisiffran 12 behölls men de politiska ministrarnas antal fixerades till 5—7; endast ledamöter av Dailen skulle kunna bilda kabinettet; finansministerposten skulle dessutom alltid vara politisk och beklädas av antingen premiern eller hans ställföreträdare. I första Dailen valdes tre External Ministers (för jordbruk, postväsendet och fiske) och i andra Dailen ytterligare en (för den kommunala självstyrelsen).

Det skulle emellertid snart visa sig, att ifrågavarande klyvning var svår både att rationellt motivera och att författningsenligt upprätthålla. Redan problemet att distingera mellan politiska och opolitiska departement måste erbjuda de största vanskligheter. Finansdepartementets politisering och politiska ansvarighet måste tendera till att samtliga departement i sitt beroende av detta — vilket liksom i England intar en dominerande ställning — själva mer eller mindre politiserades, med följd att teorin om åtskillnad i ansvarighet också blev mer eller mindre fiktiv. Förekomsten av en stark regeringsmajoritet inbjöd dessutom icke till en partiell avpolitisering av regeringen; samtliga »opolitiskt» valda departementschefer voro också från början ledamöter av regeringspartiet. Framför allt frammanade själva valsättet principiell kritik; i motsats till vad som gällde vid tillsättningen av kabinetsmedlemmarna saknade ju premiern legalt allt inflytande på valet av de opolitiska ministrarna, något som måste strida mot premierns ledande ställning och kunde vara ägnat att försvaga regeringsarbetets effektivitet. I själva verket dirigerades dock valet av de sekundära regeringsledamöterna från början av regeringspartiet och regeringschefen. Redan i andra Dailen beslutades ett amendment, enligt vilket regeringschefen fick diskretionär rätt att bestämma, vilka regeringsplatser som skulle besättas efter det ena eller det andra systemet. Och Cosgrave gjorde till sist (1927) med utnyttjande av denna rätt alla medlemmar av sin regering till kabinetsmedlemmar, d. v. s. upptog dem på den ministerlista han presenterade Dailen för godkännande.¹

Den nya författningen har fullständigt, d. v. s. även formellt, gjort ett slut på experimentet med en regeringsklyvning. Dailens formella roll vid ministärens tillsättande har högst väsentligt in-

¹ Se om ministärinstitutionens historia Cohn a. a., sid. 271 ff., och de Warren a. a., sid. 331 ff.

skränkts, samtidigt som ministärens politiska enhetlighet under premierns ledning i form av kodifikation av praxis inskräpts. Ministärbildningen skall numera tillgå så, att premierministern tillsättes av presidenten, efter Dail Eireanns nomination. Övriga ministrar — ministären skall bestå av 7 till 15 medlemmar — tillsätts därefter på premierns förslag av presidenten; även deras avskedsansökningar skola ställas till premiern, vilkens förslag med anledning därav tydligen är bindande för presidenten. Premiern kan genom framställning till presidenten även framtvunga en ministers avskedande. Ministären är fortfarande skyldig att avgå, om den förlorar Dailens stöd, och ministärens medlemmar måste solidäriskt följa premiern. Den kodifikation, som parlamentarismen härigenom fått, avviker till snittet egentligen föga från vissa kontinentala efterkrigsförfattningar; skillnaden är blott att söka däri att parlamentets legala förtroendevotum endast avser premiern samt föregår utnämningen, varjämte dennes engelska centrala ställning inom ministären och suveräna makt över dess sammansättning särskilt framhävts.

Den ursprungliga föreskriften att kabinettets medlemmar skulle tillhöra Dailen modifierades snart i samband med den tidigare nämnda regeringsreformen dithän, att en av dess medlemmar, dock icke premiern, hans ställföreträdare eller finansministern, skulle kunna tagas bland senatorerna. Den nya författningen tillstod, att två regeringsmedlemmar få tagas från senaten, dock icke någon av de tre nyss uppräknade ledande ministrarna. Politiseringen av regeringen har i strid mot 1922 års idéer fortskridit så långt, att författningen numera stadgar att samtliga regeringsmedlemmar böra vara medlemmar av Oireachtas. Till avvikelse från den engelska parlamentarismen har varje irländsk minister nu liksom tidigare rätt att tala i bägge kamrarna. Rörande förhållandet i övrigt mellan regeringen och parlamentet ha endast formella och förenklande omredigeringar gjorts.

Upplösningsrätten och makten över parlamentets sessioner tillhör i första hand premiern. Presidentens funktion är härvid normalt tänkt som rent formell. Presidenten kan dock, som tidigare sagts, efter hörande av »statsrådet» utan premierns begäran inkalla parlamentet; han kan även utan att därvid behöva höra »statsrådet» vägra upplösa Dail Eireann, detta dock blott ifall premiern ej längre åtnjuter Dail Eireanns förtroende. Det senare stadgandet innebär en uttunning av bestämmelsen i 1922 års författning att en premier, som förlorat Dailens förtroende, ej ägde rätt att företa en upplösning. Verbalt tolkat måste stadgandet ha omöjliggjort för en premier att i dylikt fall vädja till folket och låta detta döma, men enligt den nya författningen föreligger nu en möjlighet härtill, ehuru med avgörandet lagt i presidentens hand och beroende av dennes arbiträra prövning. (Däremot saknar presidenten, av författningens ordalag att döma, rätt att självständigt, d. v. s. utan premierns inrådan, skrida till upplösning; ej ens på en omväg kan han självständigt åstadkomma en upplösning, när han icke utan Dailens

medverkan kan framtvinga erforderligt regeringsskifte.) Den dubbla återkallelserätten — Dailens vis à vis premiern och premierns vis à vis Dailen — är alltså först nu effektivt reglerad, och Dailen kan ej längre genom att besluta ett misstroendevotum mot ministären och därigenom framkalla ministärförändring undandra sig folkets extraordinära domslut.

Parlamentet. I Eires tvåkammersystem intar Dail Eireann i huvudsak samma ställning och äger i stort sett samma uppbyggnad som tidigare. Legislaturperioden var, bortsett från upplösning, ursprungligen satt till fyra år men ändrades snart till sju år eller den kortare period, som genom särskild lag framdeles kunde bestämmas. (På grund av upplösning har ingen Dail dock suttit sju år.) Samma bestämmelse har överförts till den nya författningen. Både rösträtts- och valbarhetsåldern är bibehållen vid 21 år och gäller bägge könen. Valkretsarna skola regleras minst vart tolfte år (förut vart tionde) i anslutning till senaste folkräkning. Valsättet är proportionellt (»single transferable vote»), och varje krets skall som minimum äga tre representanter. Som grund vid valkretsregleringen skall läggas, att folkmängden per mandat ej må understiga 20.000 eller överstiga 30.000 invånare. (F. n. utgör antalet representanter i Dailen 138.) Dublinuniversitetet och det nationella universitetet, vilka hittills vardera haft rätt att välja tre representanter i Dailen, ha nu fått denna sin representation överflyttad till den nya senaten.

En egendomlighet för fristaten är, att den avgående talmannen, så framt han ej avsäger sig, utan val återfår sitt mandat i den gamla kretsen, inom vilken valet alltså blott avser återstående platser i Dailen.¹ Detta stadgande, som ej fanns i 1922 års författning utan tillkom genom ett av de första amendmenten, är ett uttryck för den starka och fria ställning, talmannen åtnjuter eller ansetts böra åtnjuta. Det har sin givna förebild i England, varest omvalet av underhusets speaker enligt sedvänja aldrig bestrides. Dailen har också ständigt återvalt sin speaker så länge majoriteten ej rubbats; men när majoriteten 1932 omkastades och Fianna-Failpartiet övertog makten, skyndade det sig att besätta talmansposten med en av sina egna. Talmannen röstar endast vid paria vota; om detta förekommit, har han — åtminstone före De Valeras makttillträde — varit mån om att motivera sitt ställningstagande; till princip har han därvid tagit att ej med sin röst medverka till genomförandet av några sådana nyheter eller ändringar, som ej ägde starkare stöd än från blott hälften av Dailens medlemmar, och räddade därmed en gång Cosgrave från att fällas genom ett misstroendevotum.

Kring den överhusliknande kammaren, Seanad Eireann, har en oavbruten strid stått. Enligt 1922 års konstitution skulle senaten — som alltid bestått av 60 ledamöter — väljas av folket enligt en lista, upptagande tre gånger så många personer som skulle väljas.

¹ Se särskilt Cohn a. a., sid. 219 ff.

Dessa kandidater skulle nomineras med hänsyn till de förtjänster, de nedlagt om det offentliga livet, eller deras speciella kvalifikationer såsom representanter för stora samhällsliga grupper och intressen. Av dessa kandidater skulle senaten ha rätt att nominera en tredjedel och Dailen två tredjedelar. Valbarhetsåldern fastställdes till 35 år och mandattiden till 12 år. Elektoratet skulle vara detsamma som vid val av Dailen, men hela landet skulle utgöra en valkrets och ett proportionellt valsysteem skulle tillämpas. Den första senaten valdes dock enligt specialbestämmelser: hälften utsågs proportionellt av Dailen, och den andra hälften förordnades av premiern. Därefter skulle senaten partiellt nyväljas av folket vart tredje år. Vakanser mellan valen skulle fyllas genom senatens eget val, dock blott för den tid, som återstod till löpande treårsperiods utgång. Den successiva förnyelsen skulle alltså vart tredje år omfatta dels en fjärdedel av senaten, dels de platser, som under de sista tre åren blivit vakanta och blott provisoriskt fyllts.

Endast en gång kom ett folkligt senatsval att hållas: vid den partiella förnyelsen 1925. Blott ungefär en fjärdedel av folket deltog då i valet; folket kände icke kandidaterna på den långa listan och röstade mestadels blott på lokala storheter. Parlamentet måste, fann man nu, äga större förutsättningar att bedöma kandidaternas kvalifikationer, och sedan man ungefär samtidigt suspenderat referendurrättigheterna och därmed också senatens rätt att initiera en folkomröstning, ansågs den övre kammarens folkliga legitimation dessutom ej längre lika nödvändig som tillförne. En överhusreform, att tillämpas fr. o. m. 1928, blev resultatet av dessa överväganden. Enligt denna skulle Oireachtas, d. v. s. Dailen och senaten i gemensam sittning, vara senatens kreaionsorgan. Mandattiden sänktes till nio år och valbarhetsåldern till 30 år. Senatens medlemmar skulle partiellt och successivt nyväljas med en tredjedel vart tredje år; i analogi med 1922 års författningsbestämmelser skulle vakanser blott fyllas för återstoden av löpande treårsperiod. Valmetoden var fortfarande proportionell. De deklarativa bestämmelserna om att senatorerna borde ha gjort sig kända för allmänna eller speciella kvalifikationer kvarstodo orubbade.¹

Den enligt dessa regler valda senaten kom till en början att till sin politiska sammansättning harmoniera med Cosgraves parti. Till följd av den långa mandattiden kom senatens majoritet även efter De Valeras makttillträde att ha en unionistmajoritet, och det var till följd av den upprepade motsättningen mellan senaten och Dailen särskilt i de imperiella frågorna, som De Valera 1935 tog det desperata steget att bryta motståndet genom att avskaffa detta, d. v. s. avskaffa senaten.

Den i den nya författningen konstruerade senaten utgör en nyskapelse i flera hänseenden.

I motsats till både 1922 och 1928 års överhus skall senaten nu-

¹ Se om senatens historia intill 1928 Cohn a. a., sid. 191.

mera ej bygga på lång mandattid och en av Dailens legislaturperiod öberoende successiv förnyelse. Dess funktionstid skall i stället bringas att sammanfalla med Dailens, vilket med andra ord innebär att en upplösning av Dailen även automatiskt drar med sig en upplösning av Seanad. Valet av senaten skall vara totalt och förrättas inom 90 dagar efter Dailens upplösning, medan valet av Dailen själv skall försiggå inom 30 dagar efter upplösningsdekretets utfärdande.

Senaten skall hädanefter bestå av 11 utnämnda och 49 valda personer. Utnämningssrätten ligger hos premiern, vilkens lista dock måste presenteras senaten för godkännande. Av de valda utgöra 6 de förut till Dailen hörande universitetsrepresentanterna. Sättet för valet av de återstående 43 ledamöterna har konstitutionen överlåtit åt en blivande lagstiftning.¹

Det tredje nya momentet i senatens konstruktion är dess korporativa inslag. Man har icke tagit steget ut genom att helt eller delvis införa direkt val av senaten genom olika legitimerade yrkesgrupper; författningen endast förutser denna möjlighet och överlåter åt en blivande applikationslagstiftning att eventuellt delvis införa dylika direkta korporativa val, i vilket fall de av den vanliga elektorsförsamlingen disponerade 43 senatsmandaten skola i motsvarande grad reduceras. Man har gått en annan väg och tillsvidare nöjt sig med att förelägga elektorsförsamlingen att välja mellan kandidater, uppförda på särskilda listor och inrangerade inom fem kategorier. Dessa grupper omfatta: 1) nationellt språk och nationell kultur, uppfostran och liknande intressen; 2) jordbruk och fiske; 3) organiserat och oorganiserat arbete; 4) industri och handel, inklusive bank-, finans- och revisionsväsendet, ingenjörer och arkitekter; 5) offentlig administration och socialtjänst, därvid inbegripet det frivilliga sociala arbetet. Tilläggas må, att valbarhetsåldern ytterligare sänkts, nu till 21 år. Det framgår icke av författningen, vilka organ som skola komponera ifrågavarande listor — en lag skall närmare reglera nomineringen och valsättet — men det ligger i sakens natur att hela detta listsystem avser att garantera representation för samtliga de uppräknade samhällsintressena; författningen föreskriver också, att högst 11 och minst 5 skola väljas från de olika »klasserna».

Genom detta komplicerade valsätt har man tydligen eftersträvat att vinna fyra syftemål. Man har givit senaten ett visst folkligt

¹ I konstitutionsprojektet hade man bibehållit den indirekta valmetoden men avstått från parlamentets på visst sätt kooptativa rätt och i stället konstruerat en särskild elektorsförsamling. Dess sammansättning, som skulle regleras genom särskild lagstiftning, berördes endast kortfattat i projektet, men den skulle bestå av de kandidater, som vid senaste valet till Dailen samlat minst 5.000 röster eller ej mött någon opposition. Dailens ledamöter skulle sålunda fortfarande ingå som en integrerande del av elektorskorporationen. Elektorernas rösträtt skulle graderas, uppenbarligen i relation till de vid Dailvalet erhållna röstsiffrorna, och valsättet föreslogs bli proportionellt. Detta förslag blev dock ej inlemmat i konstitutionen. Tilläggas må, att den första senaten skall väljas enligt särskilda övergångsbestämmelser.

fundament. Man har tryggt en allsidig representation för olika samhällsintressen. Man har erhållit möjligheter att få kvalitets- och expertval. Man har slutligen sökt förebygga att senaten politiskt kommer i någon mera prononcerad motsatsställning till Dailen och därigenom kunde försvåra ett snabbt och effektivt parlamentariskt arbete.

I förhållandet mellan Dail Eireann och Seanad Eireann har den nya författningen principiellt ej gjort någon ändring. Dailen är fortfarande det utslagsgivande organet, och senatens roll inskränker sig i allt väsentligt till rätt dels att framlägga förslag om nya vanliga lagar, dels att framställa förslag om ändring eller tillägg både rörande »money bills» och andra lagförslag, dels slutligen att beträffande de senare åstadkomma uppskov med deras avgörande (suspensivt veto). Vidhåller Dailen efter den författningens fristens utgång sitt tidigare beslut, betraktas detta som Oireachtas' beslut och lagen skall i vederbörlig ordning promulgeras. Att här ingå på de särskilt tidigare mycket invecklade reglerna för senatens frister och amenderingsrätt är av föga intresse. Det kan vara tillräckligt att nämna, att fristen för »money bills» hela tiden varit och även nu fastställts till 21 dagar. För vanliga lagar utmättes fristen 1922 till 9 månader men förlängdes i samband med slopandet av senatens rätt att initiera referendum och som en kompensation härför till 18 månader. Detta starka suspensiva veto har i nya författningen emellertid försvagats, och senatens frist har nu utmätts blott till normalt 90 dagar, var-efter Dailen har 180 dagar på sig att upprepa sitt tidigare beslut. Tillfogas må, att den rätt, som 1922 års författning gav senaten att påkalla en gemensam överläggning för kamrarna utan beslutsbefogenhet, redan 1928 bortogs i samband med utsträckningen av senatens suspensiva veto.

Begreppet »money bills» definieras på ett mycket vidsträckt sätt likalydande i 1922 och 1937 års författningar. Utförliga regler ha både tidigare och nu uppställts för tillämpningen och tolkningen av detta begrepp. I första hand har tolkningen ålegat Dailens talman; senatens rätt att påkalla ändring i dennes utslag genom en »joint committee» var något restriktivare före än efter 1928 års författningsreform. De nu uppställda reglerna anknyta tekniskt till de tidigare men få anses ytterligare ha avtrubbat senatens appellationsrätt. Dailtalmanens utslag äro nämligen definitiva utom för det fall att en majoritet i senaten vädjar till presidenten att remittera tvisten för avgörande till en »committee of privileges»; detta utskott skall bestå av lika många medlemmar från bägge kamrarna och en medlem av högsta domstolen till ordförande, som blott vid paria vota utrustas med rösträtt; presidenten skall rådfråga »council of state» innan han tar ställning till senatsmajoritetens appell och vid tillsättandet av ordförande. Till jämförelse med författningen i 1928 års version kan nämnas, att rätten att vädja till en »committee of privileges» då ej blott tillkom en majoritet inom senaten utan även

en minoritet inom Dailen och att appellerandet då måste automatiskt leda till att tvisten upptogs till behandling av nämnda utskott.

På förekommen anledning har i författningen inryckts en deklarativ bestämmelse om förbud för parlamentet att stifta konstitutionsvidriga lagar. En särbestämmelse utan tidigare motsvarighet, i första hand möjliggörande undantag från de normala friststadgandena men uttryckligen även åsyftande att i trängande fall medge parlamentet rätt att tillfälligtvis derivera författningsbuden, normerar »brådskande beslut». Förslag om brådskande beslut kan endast med presidentens godkännande framläggas för parlamentet; Dailen kan i dylika fall minska senatens frist; en dylik lag kan endast ha giltighet under 90 dagar; för dess prolongering fordras bägge kamrarnas samstämmiga beslut.

Referendum. I 1922 års författning, som även på andra sätt visar schweiziska efterbildningar, hade referendum utan egentlig tvekan inskrivits. I tre olika avseenden skulle folket få rätt att direkt delta i avgörandet av speciella frågor.

För det första skulle alla författningsfrågor bli föremål för obligatoriskt referendum. Villkoren härvid voro, dels att majoriteten av de röstberättigade deltagit i omröstningen, dels att antingen majoriteten av de röstberättigade eller $\frac{2}{3}$ av de röstande godtagit förslaget. För det andra skulle folket under vissa förutsättningar bli delaktigt av en fakultativ referendumsrätt rörande andra lagar än »money bills». Själva rätten att initiera referendum lades härvid antingen hos senaten eller en minoritet inom Dailen; $\frac{1}{2}$ av senatens eller $\frac{2}{5}$ av Dailens medlemmar hade rätt att inom sju dagar efter parlamentets definitiva lagbeslut hos premiern begära 90 dagars uppskov med lagens promulgerande; för att referendum sedan skulle komma till stånd fordrades att $\frac{3}{5}$ av senatens medlemmar eller $\frac{1}{20}$ av elektoratet fullföljde referendumbegäran. Vid lagreferenda skulle blott vanlig majoritet av de röstande vara deciderande. För det tredje normerade författningen en framtida folkinitiativrätt avseende både frågor om författningen och om den allmänna lagstiftningen. 50.000 röstberättigade skulle få rätt att framlägga ett dylikt initiativ. Avsåg folkinitiativet författningsfrågor, skulle detsamma efter parlamentets handläggning underställas folket enligt de för konstitutionella ändringar gällande reglerna. Avsåg förslaget blott en vanlig lag (eller författningsfrågor, innan bestämmelserna om det obligatoriska författningsreferendum trätt i kraft), skulle folkomröstning obligatoriskt anordnas endast ifall parlamentet motsatte sig initiativet; även i det fall att parlamentet bifölle detta, kunde folkomröstning givetvis framkallas i enlighet med reglerna för fakultativt referendum.

Omkring år 1922 pågick på Irland inbördeskriget som bäst. Starka skäl ansågos tala för att stadgandena om folkrättigheterna endast successivt finge träda i kraft, allt under det att landet pacificerades och den politiska mognaden hos gemene man tilltog och stadgades. Man förutsåg vidare, att särskilt författningen under den

första tiden kunde behöva i detaljerna revideras alltefter erfarenheternas anvisningar. Alla dessa synpunkter förde till, att i 1922 års författning intogs en klausul, enligt vilken det obligatoriska författningsreferendum ej skulle tillämpas förrän efter åtta år, d. v. s. först fr. o. m. 1930; vidare skulle folkinitiativet ej i detalj slutgiltigt utformas och bringas i tillämpning förrän efter två år, något som då skulle kunna ske antingen enbart genom ett parlamentsbeslut (det obligatoriska författningsreferendum skulle ju först senare träda i funktion) eller på framställning av 75.000 röstberättigade;¹ i senare fallet skulle denna framställning i sista instans föreläggas folket.

Det ursprungliga irländska folkomröstningsinstitutets största intresse ligger i dess fakultativa referendum. Det utgjorde en ersättning åt senaten för det absoluta veto, som denna saknade. Till själva principen utgjorde det ett realiserande på irländsk mark av det skiljedomsreferendum, som föresvävade det engelska torypartiet under diskussionen före 1911 års överhusreform. På grund av den politiska samstämmigheten hos Seanad och Dailen fick det emellertid icke någon direkt praktisk betydelse; enligt uppgift skall ett referendum endast en gång ha initierats, d. v. s. utsättande av referendumfrist begärts, dock utan att tillräckligt understöd vanns för att en folkomröstning sedermera skulle komma till stånd. Under rådande partiförhållanden kunde det obligatoriska författningsreferendum på grund av dess ganska stränga majoritetsvillkor och folkinitiativet med dess ovissa verkningar bli av större betydelse. För det oppositionella Fianna Fail, vars styrka var i tydligt växande och som i vart fall tidigt var en stor makt i folkmeningen att räkna med, kunde dessa bägge referendumsformer bli tjänliga medel att kringskära regeringspartiets egenmäktighet eller pröbera parlamentariskt sabotage. Visligen inseende detta underlät regeringspartiet att normera folkinitiativet och föra ut detta i livet. De Valera å sin sida lät emellertid 1927 igångsätta ett folkinitiativ för att i enlighet med författningens deklarationer förverkliga dess initiativbestämmelser. Cosgrave och hans parti gjorde då en effektiv kontrastöt: de begagnade fristen, innan författningsändringar obligatoriskt skulle underställas folket, till att genom ett enkelt parlamentsbeslut i form av ett konstitutionellt amendment upphäva 1922 års referendumbestämmelser både i vad dessa avsågo det gällande fakultativa lagreferendum och det förutsedda folkinitiativet. Samtidigt begagnade de tillfället att ytterligare åtta år uppskjuta ikraftträdandet av det obligatoriska författningsreferendum, vilket således under oförändrade omständigheter ej skulle ha trätt i kraft förrän 1938.² Av 1922 års direkta demokrati återstod sålunda intill 1938 platt intet, och folk-

¹ I Folkomröstningskommitténs betänkande 5, sid. 57 ff., uppges denna siffra felaktigt till 100.000. De Valeras initiativ samlade ej fullt 100.000 röster. Se i övrigt utförligare ang. 1922 års referendumbestämmelser nämnda kommittés betänkande.

² Se om referendums historia på 1920-talet Cohn a. a., sid. 238 ff., och de Warren a. a., sid. 366 ff.

omröstningen den 2 juli 1937 om den nya författningen var följaktligen icke av formella behov påkallad. Genom sin manöver lyckades Cosgrave för tillfället förebygga en referendumopposition från Fianna Fail. Men efter den politiska strömkantringen och maktväxlingen 1932 blev Cosgrave själv berövad det minoritetsvapen, som referendum alltid utgör, och De Valeras raserande av senaten 1935 gick sålunda lätteligen för sig, eftersom parlamentsbeslutet därom tack vare Cosgraves referendummanipulationer icke behövde underställas folket.

Den nya författningen har restaurerat folkrättigheterna, dock blott i begränsad utsträckning och enligt nya, ganska signifikativa principer. Det obligatoriska författningsreferendum har åter fått plats i författningen. Dessutom har ett visst lagreferendum införts. Däremot har folkinitiativrätten helt utelämnats. Från lagreferendum äro uteslutna »money bills» och brådskande lagar (de senare kunna som ovan sagts även innebära tillfälliga författningsderivationer). Majoritetsreglerna vid folkomröstningarna äro ändrade därhän, att författningsförslag blott fordra enkel folkmajoritet för att bifallas, medan lagar betraktas som förkastade, om majoriteten av de röstande avvisar dem och denna majoritet uppgår till $\frac{1}{3}$ av de röstberättigade; villkoren ha sålunda tvärtemot bestämmelserna i 1922 års författning gjorts hårdare för lagar än för författningsförslag. Den mest belysande ändringen ligger dock i det sätt, varpå rätten att anordna ett lagreferendum reglerats. Medan denna rätt tidigare under vissa angivna förutsättningar låg hos en viss del av parlamentet eller av folket och var av tvingande natur, ligger avgörandet nu inom vissa angivna gränser diskretionärt hos presidenten. För att presidenten skall kunna anordna ett lagreferendum kräves, att en motiverad framställning till honom därom göres inom fyra dagar efter parlamentsbeslutets fattande; en dylik »petitionsrätt» tillkommer $\frac{1}{3}$ av Dailen eller senatens absoluta majoritet. Inom tio dagar därefter skall presidenten efter att ha rådfört sig med »statsrådet» avkunna sitt utslag. Han kan därvid anse, att lagen ej är av större vikt (»important»), och promulgerar då omedelbart och pliktmässigt denna. Han kan också finna lagen viktig och direkt eller indirekt underställa den folket; antingen kan han då skicka den på folkomröstning eller också kan han återförvisa den till parlamentet för att detta efter upplösning skall återuppta frågan och fatta definitivt beslut. Varken en folkomröstning eller parlamentets nya beslut få dröja längre än 18 månader.

Ifrågavarande referendurrättigheter skola dock icke omedelbart träda i tillämpning eller full tillämpning. Bestämmelserna om lagreferendum skola nämligen under de tre närmaste åren helt och om författningsreferendum partiellt suspenderas. Författningsreferendum skall under denna tidsfrist blott anordnas, när presidenten finner ämnet vara av mycket stor vikt för landet. Referendumbestämmelserna få dock icke denna gång ändras under expektans-tiden genom simpelt parlamentsbeslut.

Domstolsväsendet har av den nya författningen organisatoriskt lämnats orubbat. Domarna utnämnas av presidenten. Medlemmarna av de bägge högsta instansernas domstolar (Supreme Court och High Court) kunna fortfarande för grova tjänstefel avsättas av presidenten, om både senaten och Dailen fattat resolutioner därom, och ingen domare överhuvud får förena domarsäte med säte i Oireachtas. De högsta instansernas tidigare rätt att nullifiera författningsstridiga lagar har transformerats i rätt för högsta domstolen att före promulgationen efter remiss av presidenten yttra sig om lagarnas konstitutionalitet.

Ett slags politiskt program eller en statlig ideologi har nedlagts i några slutartiklar. Dessa innehålla en katalog över vissa grundrättigheter, vilka nu fått en vida utförligare och mer systematisk förteckning än 1922. Tidstypiskt är dessutom, att nästan alla dessa rättigheter förknippats med ett »likväl . . .», d. v. s. inskränkts genom särskilda stadganden. Man kan exemplifiera detta med hänvisning till deklarationen om yttrandefrihet, efter vilken det heter: »Så länge den offentliga opinionens fostran är ett problem av största vikt för den gemensamma välfärden, skall staten likväl vaka över att den allmänna opinionens organ, såsom radion, pressen och filmen, vid utövandet av sin lagliga yttranderätt ej hota vare sig offentlig ordning och moral eller statens auktoritet».

Hela detta statsmoraliska och sociala program har till källa den påvliga encyklikan »Quadragesimo anno», och det vore lätt att peka på direkta »avskrifter». Dessa paragraferade allmänna statsmoraliska normer tala bl. a. om de stora förmögenheternas skadlighet, om kontroll över finans- och bankväsendet, om uppmuntran av bosättning på landsbygden. I en särskild artikel, ägnad åt familjen, förekommer bl. a. ett kategoriskt stadgande, att »ingen lag av innebörd att tillåta skilsmässa inom äktenskapet skall kunna antagas», likaså ett förbud för en person, skild i ett annat land, att i Irland ingå ett giltigt äktenskap så länge den förra kontrahenten ännu är i livet.

Ehuru religionsfrihet ingår i de katalogiserade grundrättigheterna — den katolska kyrkan är dock statskyrka — äro sådana stadganden som de ovannämnda familjerättsliga mycket belysande för den starka makt, som katolicismen alltfört utgör i fristaten och som varit den främsta orsaken till den oförsonliga motsatsen till det protestantiska Ulster. I intimationen åberopar sig den nya författningen på den gudomliga treenigheten. I motsats till andra katolska länders demokratier eller i högre grad än dessa har den irländska demokratiska republiken trots sin radikalism slutit förbund med den katolska kyrkan. Tvivelsutan har den därigenom ökat utsikterna att beskåras ett lugnt och långt liv. Överhuvud framstår Eire liksom så många andra nya stater starkt och livsdugligt, och säkerligen ha de blodiga striderna under 1920-talet på den gröna ön i alltför hög grad skytt blicken för de mycket gynnsamma resultaten av den irländska parlamentarismen.

Elis Håstad.

Amerikansk arbetsrätt. Amerikansk arbetsrätt hade länge en extremt individualistisk karaktär. De senaste årens händelser ha emellertid medfört betydande förändringar härvidlag, och de nya lagstiftningstendenserna erbjuda därför större likheter med den utveckling som kännetecknat europeisk och ej minst svensk socialpolitik. Å andra sidan äro de sociala och ekonomiska förutsättningarna högst olikartade. Det vore sannolikt svårt att gå in på någon mera fullständig jämförelse i dessa avseenden utan att beröra förhållanden, där även fakta äro föremål för betydande politiska strider. Så mycket kan man likväl säga, att medan kapitalkoncentration och trustbildning i Förenta Staterna nått en omfattning vida utöver vad vi känna till från svenska erfarenheter, äro arbetarna å andra sidan mycket mindre fullständigt organiserade. Slutligen erbjuda de bittra konflikterna mellan C. I. O. och A. F. of L., två konkurrerande »landsorganisationer», som äro uppbyggda huvudsakligen efter industriförbundens respektive yrkesförbundens principer, och frånvaron av omfattande och starka arbetsgivareorganisationer av europeisk karaktär stora svårigheter även för lagstiftningen.

En annan grundläggande svårighet föreligger på det konstitutionella området. Enligt domstolarnas grundlagstolkning höra arbetsmarknadens problem under staternas, icke under unionens kompetens, i den mån de ej innefattas i kongressens befogenheter att reglera mellanstatlig handel (interstate commerce) eller lagstifta för områden utan full självstyrelse, District of Columbia och territorierna (författningens art. I, sec. 8, och art. IV, sec. 3). Åtskilliga frågor avgöras även, i brist på skriven lag, enligt common law eller equity, och de grundläggande principerna i dessa rättssystem ha visserligen från början övertagits från England, men ha sedermera utvecklats ganska olika i olika delstaters praxis. På många punkter är det därför hart när omöjligt att fastslå huru »amerikansk rätt» ställer sig till problemen. Å andra sidan överskrida industri- och affärsföretag naturligtvis i otaliga fall statsgränserna, vare sig genom att flytta från en stat till en annan eller genom att utsträcka sin verksamhet över flera stater. Lagstiftning i en stat kan därför t. ex. visa sig alldeles ineffektiv, om grannstaten följer andra principer och det enskilda företaget har möjlighet att slå sig ned där det är förmånligast. Detta har visat sig särskilt betydelsefullt i fråga om reglerna mot barnarbete.

Det bör slutligen tilläggas, att unionsförfattningen, liksom även många staters författningar, uttryckligen begränsar sociallagstiftningens omfattning genom att förbjuda lagar som rikta sig mot avtals giltighet (impair the obligation of contracts) eller beröva någon hans egendom utan laga rättegång (due process of law). Dessa regler återfinnas i unionsförfattningens art. I, sec. 10, samt i femte och fjortonde amendementen.

I det följande behandlas endast frågor rörande arbetskonflikter och föreningsrätt, huvudsakligen med hänsyn till den nyaste lag-

stiftningen. Det måste likväl framhållas, att många andra åtgärder, t. ex. allmänna arbeten, arbetsförmedling, arbetslöshetsunderstöd och rentav direkt fattigvårdslagstiftning haft vittgående verkningar även på dessa spörsmål, och att detta sannolikt kommer att bli fallet även i fortsättningen.

Arbetstagarens rätt att lämna sin anställning med eller utan an- givande av skäl har i och för sig knappast någonsin ifrågasatts i Förenta Staterna, ej heller ha de arbetslösa någonsin varit under- kastade sådana föreskrifter som innefattades i den svenska tjänste- hjonsstadgan. I fråga om organiserad arbetsnedläggelse, alltså formlig strejk, är saken något mera tveksam.¹ Någon skriven lag finnes här ej att gå efter, varken unionell eller statlig. Alla dom- stolar ha emellertid ansett att strejkernas laglighet beror på deras syfte, och att strejker äro tillåtna om de avse att tillförsäkra de strejkande högre löner, kortare arbetstid eller bättre arbetsförhål- landen. Blott i en stat (Kalifornien) ha domstolarna ansett att alla strejker äro lagliga. Men även om strejken är olaglig torde ingen domstol förbjuda (enjoin)² arbetarna att lämna arbetet, tvinga dem att återgå eller utdöma skadestånd till arbetsgivarna. Möjligen före- ligger dock ett undantag, om strejken innebär, ett avtalsbrott, varom mera nedan.

Så långt synes alltså den gängse amerikanska doktrinen erbjuda likheter med svensk rätt, och frågan om strejkens syfte kunde för- modas vara av huvudsakligen teoretisk betydelse. Man skulle även kunna göra gällande, att strejkernas tillåtlighet i och för sig erkänts med mindre svårighet i Förenta Staterna än vare sig i Sverige eller i England. Men saken antar ett annat utseende, när man kommer till frågan om vad som är tillåtet under strejken.³ Blockad och bojkott ha vanligen ansetts olagliga, och i ett rättsfall (»Danbury Hatters' Case») utdömde unionens högsta domstol med stöd av anti- trust-lagarna tredubbelt skadestånd för en bojkott som enligt upp- gift hindrat handeln mellan staterna i unionen. »Fredlig blockad» (peaceful picketing) har vanligen ansetts tillåten, men uttrycket är tillräckligt vagt för att domstolarna skola ha mycket stort utrymme för godtycke, och ofta ha de rentav föreskrivit huru många blockad- vakter som skola få sättas ut. Det är tillåtet att söka övertala andra arbetare att avstå från strejkbryteri, men hot och tvång äro olag-

¹ Commons och Andrews, Principles of Labor legislation, 4:e uppl. 1936, 390—397.

² Ett domstolsförbud (injunction) kan utfärdas av varje domstol med juris- diction »in equity». Om förbudet brytes, kan vederbörande straffas för »contempt of court», vilket i hög grad förenklar processen. Dyliga förbud utfärdas i regel mot handlingar som icke i och för sig äro brottsliga, men där skadestånd av en eller annan orsak ej anses ge tillräcklig ersättning för liden skada. Översätt- ningen »domstolsförbud» är icke fullt exakt, då domstolen genom »injunction» även kan ålägga part att göra en viss sak; men negativa »injunctions» äro be- tydligt vanligare.

³ Commons och Andrews, 390—397, och där citerade rättsfall.

liga, och domstolarna ha i regel fattat begreppet övertalning synnerligen snävt. Få, om ens några stater ha antagit motsvarigheter till vår Åkarpsslag, alltså med angivande av straff för försök till tvång mot strejkbrytare, men domstolspraxis har, ofta med stöd av den härskande opinionen, åstadkommit ännu mera yttgående resultat. I alla dessa fall har bruket av domstolsförbud varit av särskild betydelse, eftersom processen »in equity» ger domaren större frihet vid straffets fixering än om målet anhängiggjorts genom vanligt åtal »in law».¹ Slutligen har även frågan om strejkens laglighet betydelse i detta sammanhang. Är strejken olaglig, kan domstolen nämligen förbjuda även sådana åtgärder som eljest äro tillåtna: all slags blockad, försök att övertala andra arbetare att deltaga i strejken, möten av de strejkande och utbetalande av strejkunderstöd.² Svensk lag, å andra sidan, straffar ju som bekant icke någon fredlig propaganda för en strejk, vare sig den är olaglig eller ej, såvida den ej förbjudes enligt kap. 3 av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt; och begreppet fredlig övertalning har i regel givits en ganska vid tolkning. Att starka krav likafullt rests på Åkarpsslagens avskaffande synes bero snarare på en moralisk indignation mot »svartfötter» som sådana än på att lagen tillämpats påfallande ofta.

Sedan 1800-talets sista årtionden ha emellertid kollektivavtalen gripit omkring sig i Förenta Staterna, även om de ännu så länge alls ej dominera arbetsmarknaden. Deras bindande kraft är däremot föremål för mycken diskussion. Läget påminner något om det som var rådande i Sverige före antagandet av 1928 års kollektivavtalslag, och det är mycket tänkbart att det under de närmaste åren kommer att undergå betydande förändringar såsom följd av antingen ny lagstiftning eller viktiga prejudikat. Tills vidare torde det emellertid kunna karakteriseras som följer.

Förenta Staternas högsta domstol har aldrig direkt dömt i frågan. Även om så varit fallet, hade dess prejudikat för övrigt knappast behövt bli avgörande. Mål av denna art kunna nämligen dragas inför unionsdomstolarna endast på särskilda grunder, såsom när det är fråga om sjörätt eller om tvister mellan medborgare i olika stater. Det senare fallet är det ändå som i detta sammanhang är av större intresse, och därvid skall tvisten avgöras i enlighet med rättsreglerna i den stat där avtalet ingicks.

Prejudikaten äro minst sagt växlande.³ Enskilda arbetsavtal ha av domstolarna vanligen ansetts bindande, och det har ansetts olag-

¹ Se om denna fråga Frankfurter och Greene, *The Labor Injunction*, 1930.

² Commons och Andrews, 397.

³ Frågan är mycket diskuterad i litteraturen. Se t. ex. Rice, *Collective Labor Agreements in American Law*, 44 *Harvard Law Review* 572; Taffee, *Law making by private groups*, 51 *Harvard L. R.*, dec. 1937; *The present status of collective Labor agreements*, 51 *Harvard L. R.* 520; *Theories of enforcement of collective Labor agreements*, 41 *Yale L. J.* 1221; Baker, *Right of members of labor union to sue on union's contract with employer*, 18 *Virginia L. R.* 185.

ligt (»unlawful conspiracy») om en fackförening sökt förmå arbetstagarna att lämna sin anställning i strid mot ett dylikt avtal.¹ Enskilda arbetstagare ha ansetts kunna åberopa kollektivavtalets bestämmelser,² även när avtalet slutits med en arbetsgivareförening och icke med en enskild arbetsgivare,³ eller när den avtalslutande fackföreningen själv avstått från att göra gällande arbetstagarens rätt enligt avtal.⁴ På begäran av en fackförening har en arbetsgivaresammanslutning förbjudits att söka förmå sina medlemmar att bryta kollektivavtal med fackföreningar eller arbetsavtal med dess enskilda medlemmar,⁵ och fackföreningar ha förbjudits att proklamera strejker under kollektivavtals giltighetstid.⁶ Slutligen har det inträffat att en enskild arbetstagare ålagts att betala skadestånd på grund av ett kollektivavtal.⁷

Äf och för sig finns det sålunda ett stort antal prejudikat för kollektivavtalets rättskraft. Men alla dessa mål ha avdömts i de enskilda staterna, ofta utan att fullföljas upp i högsta instans, och det vore därför ytterst oförsiktigt att betrakta praxis såsom stadgad. Detta blir särskilt tydligt, när man kommer in på frågan om fackföreningarnas rättskapacitet, vilken ju i detta sammanhang är av grundläggande betydelse, eftersom det för att göra avtalet gällande med full kraft är nödvändigt att båda parterna, arbetsgivaren och fackföreningen, äro rättskapabla. Vad arbetsgivaren beträffar, råder naturligtvis ingen tvekan, och även om arbetsgivareföreningarna icke skulle kunna göras ansvariga, finnes ju alltid den möjligheten att man kan väcka talan mot deras enskilda medlemmar, som med

¹ Grassi Contracting Co. v. Bennet, 174 App. Div. 244 (N. Y. juli 1916); Reynolds v. Davis, 198 Mass. 294 (1908); Aberthaw Construction Co. v. Cameron, 194 Mass. 208 (1907). Se även *obiter dicta* av Justice Harlan i Arthur v. Oakes, 25 L. R. A. 414 (1894; unionsdomstol) och av Justice Cooke i Kemp v. Division No. 241, 255 Ill. 213 (1912). Jfr om några av dessa rättsfall Frankfurter och Greene, 39, 90, 116.

² Rentschler v. Missouri Pacific Railroad Co., 126 Neb. 493, 253 N. W. 694 (1934); Yazoo & Mississippi Valley Railroad Co. v. Sideboard, 161 Miss. 4 (1931). Det sistnämnda fallet är av särskilt intresse. Sideboard, en neger, kunde såsom sådan ej själv tillhöra den avtalslutande fackföreningen, men avtalet föreskrev uttryckligen att dess bestämmelser skulle gälla även för de färgade arbetarna, trots att dessa ej voro parter i avtalet.

³ Blum & Co. v. Landau, 155 N. E. 154 (1926; en grevskapsdomstol, County Court of Appeals, i Ohio).

⁴ Piercy v. Louisville & Nashville Railway Co., 198 Ky. 177, 33 A. L. R. 322 (1923); McCoy v. St. Joseph Belt Railway Co., 77 S. W. (2dra serien) 175 (Missouri 1934). När avtalet direkt föreskrev att alla klagomål skulle gå genom föreningen, vägrades arbetstagaren däremot att föra talan. West v. Baltimore & Ohio Railroad Co., 103 W. Va. 417, 137 S. E. 654 (1927).

⁵ Schlesinger v. Quinto, 201 App. Div. 487 (N. Y. maj 1922); Frankfurter och Greene, 109 f.

⁶ Gilchrist Co. v. Metal Polishers' Local Union No. 44, 113 Atl. 320 (N. J. 1919); Meltzer v. Kaminer, 227 N. Y. Supp. 459 (1927). Ett tivelaktigt fall, där tvisten gällde »written contracts executed on behalf of the employees by the local officers of the unions», är Burgess v. Georgia, Florida, & Alabama Railway Co., 148 Ga. 415, 96 S. E. 864 (1918).

⁷ Whiting Milk Co. v. Grondin, 282 Mass. 41 (1933).

få undantag torde vara i stånd att betala också rätt höga skadestånd och dessutom äro relativt få, så att antalet processer icke blir orimligt stort. Men att väcka åtal t. ex. mot gruvarbetareförbundets till ett antal av någon miljon uppgående medlemmar är givetvis omöjligt och skulle dessutom helt säkert vara föga givande. Fackföreningar och -förbund äro i allmänhet oregistrerade, och i fråga om dylika sammanslutningars rättskapacitet är det som praxis är särskilt osäker.

Här finnes emellertid ett viktigt prejudikat i högsta domstolens praxis, vilket för den oinvidde betraktaren verkar ganska avgörande, nämligen *Coronado Coal Co. v. United Mine Workers of America*.¹ Under återopande av den ryktbara engelska Taff-Vale-dömen från år 1901 förklarade domstolen enhälligt, med Chief Justice Taft såsom sin talesman, att även oregistrerade fackföreningar kunde åtalas såsom sådana, varvid stämningen borde delgivas deras ämbetsmän; att dylika sammanslutningar hörde till dem som avsågos i Shermanlagens (anti-trust-lagen) §§ 7 och 8; och att de sålunda, oavsett registreringen, kunde åtalas enligt denna lag.² Men enligt gängse amerikansk doktrin innebär detta icke med någon säkerhet att de äro åtalbara enligt andra lagar, eller enligt common law i allmänhet, ej ens att de äro ansvariga obligatoriskt (in contract). Det finns också senare rättsfall; ehuru från staterna, icke från unionsdomstolarna, där fackföreningarna ansetts sakna rättskapacitet, när de icke varit registrerade.³ Anmärkningsvärt är också, att det enda fall, där en registrerad fackförening dömts till skadestånd för brott mot ett kollektivavtal dels gällde hamnarbetare, dels avdömdes av en unionsdomstol i Louisiana och sålunda kan ha bestämts av sjörättsliga regler eller helt enkelt av den i Louisiana gällande Code Civile och sålunda på intet sätt kan vara prejudicerande för rättsfall under common law.⁴

¹ 259 U. S. 344 (1925). Det nämnda engelska fallet är Taff Vale Railway Company v. Amalgamated Society of Railway Servants, (1901) A. C. 426.

² I den officiella sammanfattningen heter det (sid. 345): »2. Unincorporated labor unions, such as the United Mine Workers of America, and its district and local branches, impleaded in this case, recognized as distinct entities by numerous acts of Congress, as well as by the laws and decisions of many states, are suable as such in the federal courts upon process served on their principal officers, for the torts committed by them in strikes; and their strike-funds are subject to execution . . . 4. Such associations are included by § 7 of the Sherman Act.» Och Chief Justice Taft yttrade (sid. 390 f.): »In this state of federal legislation, we think that such organizations are suable in the federal courts for their acts, and that funds accumulated to be expended in conducting strikes are subject to execution in torts committed by such unions in strikes . . . Our conclusion as to the suability of the defendants is confirmed in the case at bar by the words of §§ 7 and 8 of the Anti-Trust Law.»

³ Wilson v. Airline Coal Co., 215 Iowa 855, 246 N. W. 753 (1933); Ruggles v. International Association of Iron Workers, 331 Mo. 20 (1932). — Jfr om karaktären av amerikansk rättsdoktrin över huvud Corwin, The twilight of the Supreme Court, new ed. 1937, 31, 88, 114 ff., 120 f., 181.

⁴ Nederlandsch-Amerikaansche Stoomvaart Maatschappij v. Stevedores' and Longshoremen's Benevolent Society, 265 Fed. 397 (1920). Domens formulering är ytterst summarisk och ger inga egentliga upplysningar om domskälen.

Kollektivavtalens utbredning är givetvis i hög grad beroende på föreningsrätten å ömse sidor. Den senare har alltid teoretiskt upprätthållits av domstolarna och har ytterligare garanterats genom moderna unionslagstiftning, varom mera nedan, men frågan om dess helgd är likväl allttjämt brännande. Arbetsgivarna, enkannerligen inom storindustrien, ha både visat sig ovilliga att underordna sig några arbetsgivareföreningar och givit uttryck åt en till synes oförsönlig motvilja mot den självständiga fackföreningsrörelsen som sådan. Skall man söka en analogi med svensk arbetsgivareopinion, får man gå tillbaka till förra århundradet. För att undgå att förhandla med fackföreningsrörelsen ha många amerikanska företagare själva sökt skapa sammanslutningar av företagets arbetare, »company unions», vilka i regel visat sig vara mer eller mindre beroende av arbetsgivaren och i varje fall ju ej ha möjlighet att få ekonomiskt stöd utifrån, om öppen konflikt skulle utbryta. Föreningsrättens problem är därför mera invecklat än det skulle vara, om de enda alternativen vore individuella eller kollektiva förhandlingar.

Den moderna lagstiftningen erkänner sig ha ett dubbelt syfte. Dels skall den utjämna olikheterna i styrka mellan arbete och kapital, så att arbetarna vid förhandlingar kunna vara arbetsgivarnas jämlikar, vilket skall ske genom att uppmuntra kollektivförhandlingar och arbetareorganisationer; dels strävar den efter att bevara fred på arbetsmarknaden och motverka öppna arbetskonflikter. Det första syftet överväger i två av de viktigaste lagarna, Norris-La Guardia-lagen och Wagner-lagen, det andra i en tredje, Railway Labor Act.

Railway Labor Act är av 1926, men viktiga ändringar genomfördes så sent som 1934.¹ Den utgör den senaste fasen i en fyrtioårig politik med syfte att genom unionell lagstiftning hindra avbrott i kommunikationerna mellan staterna. Den kan i detta avseende möjligen jämföras med kap. 3 i den svenska lagen om förenings- och förhandlingsrätt, ehuru dess bestämmelser icke äro fakultativa utan tvingande för både arbetsgivare och arbetstagar på ett visst område.

Båda parternas föreningsrätt garanteras till en början (sec. 151 a, p. 2, 3; sec. 152, p. 4) och däremot stridande avtal förklaras ogiltiga (sec. 152, p. 5). Dylika »yellow-dog contracts» — så kallade, därför att man menat att endast en utsvulten gul hund kunde väntas gå in på dem — ha tidigare spelat en viss roll. En arbetsgivare som bryter mot föreningsrättsbestämmelserna straffas med böter eller fängelse (sec. 152, p. 10). Lagen förbjuder vidare parterna att på något sätt blanda sig i den andra partens val av representanter, och högsta domstolen har tolkat detta som ett förbud mot »company unions».²

¹ 44 U. S. Statutes at Large 577, 48 U. S. Stat. at L. 1185; Commons och Andrews, 433—437; Garrison, The National Railroad Adjustment Board, 46 Yale L. J. 567—598.

² Texas & New Orleans Railroad Co. v. Brotherhood of Railway and Steamship Clerks, 281 U. S. 548 (1930). Bolaget sökte göra gällande att lagen vore stridande mot grundlagens femte amendement, men domstolen anmärkte

För lösningen av uppkommande arbetskonflikter har lagen ett invecklat maskineri. Tvister kunna till en början dragas inför National Railroad Adjustment Board, en nämnd med 36 medlemmar, utsedda till hälften av arbetsgivarna och till hälften av fackföreningarna. Nämnden arbetar på avdelningar, med iakttagande av samma paritet i representationen. Om dess beslut icke accepteras, får den vända sig till de vanliga domstolarna för att utverka tvångsåtgärder. Vid lika röstetal utses en skiljedomare av National Mediation Board (sec. 153). Detta är en nämnd med tre ledamöter, utsedda av presidenten med senatens bekräftelse och med iakttagande av att högst två få tillhöra samma parti. Dess uppgifter äro att söka medla i tvister som ej lösts vid direkta förhandlingar mellan parterna och ligga utanför den förra nämndens befogenheter, att utse den nyssnämnde skiljedomaren, att tolka avtal ingångna under dess egna auspicer, samt att under vissa omständigheter utse den opartiske ledamoten av en skiljenämnd (sec. 154—155). Parterna äro icke skyldiga att överlämna några tvister till skiljedom, ehuru de naturligtvis äro bundna av skiljenämndens beslut, om så skett (sec. 157—159). Förändringar i löner eller arbetsförhållanden, eller krav på dylika förändringar från arbetstagarnas sida, kunna ej ske utan uppsägning minst 30 dagar i förväg, och inga förändringar få vidtagas innan National Mediation Board haft tillfälle att söka lösa eventuella tvistigheter (sec. 156). National Mediation Board kan anmäla för regeringen att medlingsförsöken strandat, och presidenten kan då utse en speciell kommission (Emergency Board) för att lösa tvisten. Om en dylik kommission utses, utsträcker fredsförpliktelsen ytterligare (sec. 160). Det är visserligen tvivelaktigt, om strejker skulle anses strida mot lagen, men det är ett faktum att ingen järnvägsstrejk ägt rum sedan dess tillkomst.

Wagner-lagen — officiellt National Labor Relations Act — antogs 1935 och bör sannolikt i någon mån betraktas som en ersättning för de coder, som försvunno med NIRA.¹ Man var ytterst tveksam om författingsenligheten av dylik unionslagstiftning, och lagen formulerades därför så, att högsta domstolen åtminstone icke skulle behöva sakna motivering för ett godkännande. Som dess syfte angavs i själva texten att bevara freden på arbetsmarknaden och därmed undanröja hinder för mellanstatlig handel, och det framhölls att dylik fred endast kunde uppnås genom kollektiva förhandlingar, där parterna vore jämnstarka.² Trots detta ha vanvördiga kommen-

helt torrt: »As the carriers subject to the Act have no constitutional right to interfere with the freedom of the employees in making their selections, they cannot complain of the statute on constitutional grounds.»

¹ National Labor Relations Act, 49 U. S. Stat. at L. 449.

² Lagens första paragraf lyder: »Section 1. The denial by employers of the right of employees to organize and the refusal by employers to accept the procedure of collective bargaining lead to strikes and other forms of industrial strife or unrest, which have the intent or the necessary effect of burdening or obstructing commerce by (a) impairing the efficiency, safety, or operation of the instrumentalities of commerce; (b) occurring in the current of commerce;

tatorer uttryckt tvivel huruvida lagen skulle ha accepterats av högsta domstolen därest icke detta med hänsyn till domarnas egen ställning inför opinionen hade varit opportunt just vid den tidpunkt då de avgörande domarna fälldes.

Några direkta bestämmelser i fredsbefrämjande syfte innehåller lagen emellertid icke. Avsikten skall i stället nås indirekt, genom att man stärker arbetarepartens ställning och uppmuntrar kollektivförhandlingar. Även oavsett detta gör lagen så till vida ett ensidigt intryck på en främmande betraktare, som dess skydd kan begäras endast av arbetareparten. Bakgrunden är naturligtvis, att tidigare lagstiftning och framför allt domstolspraxis visat prov på motsatt ensidighet — anti-trust-lagarna hade sålunda visat sig betydligt mera betungande för fackföreningarna än för trusterna — och att återställandet av »equality of bargaining power» icke minst var en fråga om att återställa jämlikheten inför domstolarna. Wagner-lagens tillämpning ankommer dock först i andra hand på domstolarna. En särskild nämnd, National Labor Relations Board (NLRB), som utses av presidenten och vars medlemmar icke äro jurister, skall enligt paragraf 10 vaka över att arbetsgivarna icke göra sig skyldiga till »otillbörlig arbetarepolitik» (unfair labor practices) som skadar handeln (affecting commerce). Den sista reservationen är gjord av hänsyn till den författningsenliga begränsningen i lagens verkan och får genom dess egna föreskrifter den vidaste möjliga tolkning (sec. 2, p. 6—7). »Otillbörlig arbetarepolitik» definieras (sec. 8) endast med avseende på arbetsgivarna. Dessa äro förbjudna att lägga hinder i vägen för arbetstagarnas organiserande. Ej heller få de »behärska

(c) materially affecting, restraining, or controlling the flow of raw materials or manufactured or processed goods from or into the channels of commerce, or the prices of such materials or goods in commerce; or (d) causing diminution of employment and wages in such volume as substantially to impair or disrupt the market for goods flowing from or into the channels of commerce.

The inequality of bargaining power between employees who do not possess full freedom of association or actual liberty of contract, and employers who are organized in the corporate or other forms of ownership association substantially burdens and affects the flow of commerce, and tends to aggravate recurrent business depressions, by depressing wage rates and the purchasing power of wage earners in industry and by preventing the stabilization of competitive wage rates and working conditions within and between industries.

Experience has proved that protection by law of the right of employees to organize and bargain collectively safeguards commerce from injury, impairment, or interruption, and promotes the flow of commerce by removing certain recognized sources of industrial strife and unrest, by encouraging practices fundamental to the friendly adjustment of industrial disputes arising out of differences as to wages, hours or other working conditions, and by restoring equality of bargaining power between employers and employees.

It is hereby declared to be the policy of the United States to eliminate the causes of certain substantial obstructions to the free flow of commerce and to mitigate and eliminate these obstructions when they have occurred by encouraging the practice and procedure of collective bargaining and by protecting the exercise by workers of full freedom of association, self-organization, and designation of representatives of their own choosing, for the purpose of negotiating the terms and conditions of their employment or other mutual aid or protection.»

eller influera bildandet eller styrelsen av någon arbetareorganisation eller giva densamma ekonomiskt eller annat stöd», d. v. s. upprätthålla en av företaget kontrollerad »company union». Till yttermera visso får arbetsgivaren icke »genom åtskillnad vid anställning eller avskedande . . . uppmuntra till medlemskap i någon fackförening». Men då detta skulle hindra kollektivavtal om organisations tvång (»closed shop») göres undantag för de fall, då åtskillnaden göres med stöd av ett avtal med en fackförening representerande majoriteten av de anställda och bildad utan kränkning av lagens föreskrifter. Slutligen får arbetsgivaren icke vägra att ingå på kollektivförhandlingar med arbetareparten. Arbetstagarna äro berättigade (sec. 7) att organisera sig »i syfte att förhandla kollektivt eller på annat sätt hjälpa eller skydda varandra». National Labor Relations Board bemyndigas att i varje särskilt fall avgöra, huruvida den sammanslutning som skall företräda arbetareparten bör representera alla anställda hos en arbetsgivare eller arbetarna i en fabrik, yrkesgrupp eller mindre enhet samt äger rätt att anordna val av arbetarepartens representanter i tvistiga fall (sec. 9). Vid utövningen av dessa befogenheter har nämnden varit föremål för mycken kritik, särskilt från American Federation of Labor, och de däri ingående yrkesförbunden, men ur komparativ synpunkt är det av särskilt intresse att lagen tydligen icke räknar med någon större enhet än en arbetsgivares personal, under det att ju de svenska kollektivavtalen vanligen slutas för hela riket eller åtminstone för större arbetsgivaregrupper.

Lagen förklarar uttryckligen, att den på intet sätt inskränker strejkrätten (sec. 13).

Om nämndens föreskrifter icke åtlydas, skola unionsdomstolarna befordra de tredskande till vederbörlig näpst, och nämndens beslut skola enligt lagen icke vara underkastade domstolens granskning i avseende på fakta i målet, ehuru det givetvis står en arbetsgivare fritt att göra gällande att den överskridit sina befogenheter. I ett antal mål som i april 1937 avgjordes av högsta domstolen förklarades lagen icke stridande mot grundlagen, ehuru domstolen naturligtvis underströk att den endast kunde avse företag som hade att göra med handel mellan staterna, eller produktion av varor för dylik handel, samt att den i varje särskilt fall måste avgöra om detta vore fallet eller ej. Domstolen upprätthöll sålunda nämndens föreskrifter gentemot tredskande arbetsgivare.¹

I jämförelse med den svenska förenings- och förhandlingsrättslagen erbjuder Wagner-lagen åtskilliga egenheter. Den svenska lagstiftningen avsåg att skydda en redan vunnen förhandlingsrätt och utsträcka den till nya arbetstigaregrupper. Den amerikanska åter söker genom lagstiftning undgå en betydande del av den strid de

¹ Associated Press v. NLRB, NLRB v. Jones & Laughlin Steel Co., NLRB v. Fruehauf Trailer Co., NLRB v. Friedman-Harry Marks Clothing Co., samt Washington, Virginia and Maryland Coach Co. v. NLRB. No. 365, 419, 420—421, 422—423 och 469, oktoberperioden 1936 (april 1937).

svenska organisationerna utkämpat för den kollektiva förhandlings- och avtalsformen. Det är helt säkert bl. a. av detta skäl som den utsatts för så bitter kritik; en annan orsak är en viss valhänthet i formuleringarna, liksom även NLRB:s karaktär av administrativt organ med judiciella befogenheter. Lagens ensidighet kan emellertid mycket väl vara endast skenbar, ty om kollektivavtalen skyddas av de vanliga domstolarna och strejker under avtalstiden äro otillåtna, och om vidare fackföreningarnas fonder kunna utmätas för skadestånd, en möjlighet som ovan diskuterats, får det erkännas att arbetsgivarna knappast kunde ha något större intresse av att vända sig till nämnden.

Anmärkas bör även, att arbetsgivarnas föreningsrätt aldrig egentligen blivit satt i fråga från någondera sidan. Detta skulle endast kunna ske med stöd av antitrustlagarna, och ehuru en ansats härtill verkligen förekommit¹ kan man nog beteckna eventualiteten som relativt osannolik.

Wagner-lagen äger som nämnt tillämpning endast på företag som direkt eller indirekt ha att göra med mellanstatlig handel. I övrigt är frågan beroende av statlig lagstiftning. »Labor Relations Acts» i huvudsaklig anslutning till unionslagstiftningen ha antagits i Massachusetts, New York, Pennsylvania, Wisconsin och Utah. I den sistnämnda staten är det emellertid tvivelaktigt om lagen kan tillämpas, då inga verkställighetsföreskrifter utfärdats.² Lagarna i New York och Wisconsin förete vissa originella drag. I New York finnes intet lagligt hinder för att statens Labor Relations Board kan föreskriva en förhandlingsenhet som omfattar mera än en företagare, och vidare kan även arbetsgivaren påkalla val av arbetarrepresentanter, som nämnden i så fall äger rätt att anordna, ehuru efter en grundligare undersökning än om initiativet tagits av nämnden själv eller en arbetaresammanslutning. Staten Wisconsins motsvarande nämnd skall i vissa fall kunna utse skiljemän i arbetstvister på begäran av parterna samt skall vidare föra ett register över alla statens fackföreningar.

Föreningsrätten garanteras genom lagstiftning även i flertalet övriga stater, och på vissa håll — t. ex. i Illinois, Indiana, New York, Washington och Wisconsin — föreskrives uttryckligen att den skall gälla båda parterna. Många stater förbjuda arbetsgivarna att begagna svarta listor eller eljest söka hindra någon att vinna anställ-

¹ *Anderson v. Shipowners' Association of the Pacific Coast*, 272 U. S. 359 (1926): En sjöman, som uppförts på arbetsgivarnas svarta lista och vägrats anställning, därför att alla redare förbundet sig att anställa arbetare endast genom arbetsgivaresammanslutningen, tilldömdes skadestånd. »These shipowners and operators having thus put themselves into a situation of restraint upon their freedom to carry on interstate and foreign commerce according to their own choice and discretion, it follows, as the case now stands, that the combination is in violation of the Anti-Trust Act.» Domen avkunnades för en enhällig domstol av Justice Sutherland.

² *Massachusetts*, Laws 1937, chapter 436; *New York*, Laws 1937, ch. 443, sec. 700—716; *Pennsylvania*, Laws 1937, Act No. 294, sec. 1—15; *Wisconsin*, Statutes, ch. 111, sec. 11101—11120; *Utah*, Laws 1937, ch. 55.

ning hos en annan arbetsgivare, eller göra det åtminstone straffbart att i sådant syfte använda osanna uppgifter. I Tennessee är det förbjudet att förflytta arbetare från en plats till en annan inom eller utom statens gränser, utan att underrätta dem om eventuella arbetskonflikter på den ort dit de flyttas, men å andra sidan hindras fabriksöckupationer genom föreskriften att strejkande arbetstagare måste lämna arbetsplatsen inom tolv timmar.¹ Andra mer eller mindre betydelsefulla specialföreskrifter måste här lämnas åsido.

Norris-LaGuardia-lagen slutligen antogs 1932, och den ene initiativtagaren var Fiorello La Guardia, numera sedan fyra år staden New Yorks Mayor.² Den avsåg i första hand att begränsa användningen av domstolsförbud i arbetarefrågor samt att skapa större garantier för ett rättvist domstolsförfarande, när förbuden kommo till användning. Den gällde givetvis endast unionsdomstolarna, men många stater ha antagit motsvarande lagar.³ Emellertid var den även en föregångare till Wagner-lagen, så till vida som den förklarade kollektiva förhandlingar önskvärda och avtal som förbjödo medlemskap i fackföreningar »contrary to public policy» och utan kraft och verkan (sec. 102, 103). På dessa punkter har den givetvis ersatts av Wagner-lagen, som går ännu längre. Dess verkliga betydelse ligger på det processrättsliga området.

Skillnaderna mellan amerikansk och svensk arbetslagstiftning äro, såsom tidigare upprepade gånger framhållits, både stora och betydelsefulla. I Sverige hade lagstiftningen föregåtts av organisationsbildningen: vid kollektivavtalslagens och föreningsrättslagens antagande existerade redan mäktiga arbetare- och arbetsgivaresammanslutningar, för vilka de löpande förhandlingarna kommit att bli av långt större vikt än organisationens fortsatta utvidgning. Deras inbördes strider hade börjat betraktas som en naturlig sak, och genom förlikningsmannainstitutionen hade staten sökt reglera och begränsa konflikternas omfattning samt i stor utsträckning lyckats nå detta syfte, utan att likväl behöva tillgripa tvångsåtgärder mot någondera parten. Till slut ha dessa sammanslutningar antagit en halvt korporativ karaktär, ej minst därigenom att de visat sig dugliga och villiga både till samarbete med de statliga myndigheterna och till självständiga insatser för bevarande av ordning och fred på arbetsmarknaden. I Förenta Staterna är läget ett annat. Lagstiftningen har där sett som sin främsta uppgift att ge en impuls till bildande av organisationer — åtminstone på arbetaresidan — och att ge vidsträckt utbredning åt en kollektiv förhandlingsmetod, som i Sverige uppkommit lagen förutan. Den amerikanska arbets-

¹ Code 1932, sec. 6702, 11363; laws 1937, ch. 160. — Uppgifterna från olika stater jämte hänvisningarna till deras lagtexter äro hämtade ur CCH (Commerce Clearing House) Labor Law Service, nr. 8101—13201, och torde vara fullständiga intill utgången av år 1937.

² 47 U. S. Stat. at L. 70.

³ Commons och Andrews, 415.

marknaden saknar även en arbetsgivareorganisation av sådan styrka och omfattning som Svenska Arbetsgivareföreningen och med den särskilda uppgiften att hålla de centrala arbetareorganisationerna stången. Viktigt är slutligen även, att frånvaron av en fast kollektivavtalspraxis i hög grad minskar den sedvanerättsliga grunden för arbetsrätten. Det område där de amerikanska förhandlingsorganisationerna å ömse sidor ha den starkaste ställningen är inom järnvägsföretagen, och även där är det i sista hand statliga myndigheter som skola taga ansvaret för arbetsfredens bevarande.

Dessa olikheter i de faktiska förutsättningarna kunna likväl ej dölja, att lagstiftningens syfte i Sverige och Förenta Staterna har mycket gemensamt. I båda länderna önskar man skydda föreningsrätten å ömse sidor och räknar med både kollektiva förhandlingar och kollektiva stridsmetoder, vilkas karaktär statsmakterna endast i ringa utsträckning befatta sig med. I båda länderna synes lagstiftningen över huvud taget utgå från att arbetsmarknadens problem bäst lösas på kollektivismens grund: garantier givas mot intrång i föreningsrätten, men icke till skydd för »rätten att icke tillhöra föreningar». Wagner-lagen är rentav så formulerad, att den under inga förhållanden skall kunna tolkas såsom ett hinder mot föreningstvång, och när lagförslaget om »tredje mans rätt» i Sverige först uttunnades och sedan helt avvisades så som skedde, får detta väl tolkas såsom ett bevis på att de lagstiftande myndigheterna anslöto sig till en likartad uppfattning. I båda länderna råder strid om lämpligheten av en dylik politik, låt vara att striden i Sverige på allra sista tiden synes ha förlorat något av sin bitterhet. Spörsmålets betydelse kan däremot svårligen bestridas, ej heller kan man dölja för sig att arbetsrätten antagit en allt mera kollektivistisk prägel.

Gunnar Heckscher.
James J. Robbins.

Ledig befattning vid internationella jordbruksinstitutet i Rom. Le Comité Permanent de l'Institut international d'Agriculture (Rome) a décidé d'engager un Economiste, en qualité d'Assistant du Secrétaire Général, chargé de coordonner, réviser et, le cas échéant, rédiger en partie, les publications de caractère économique (sans fonctions administratives au regard du personnel). Conditions d'engagement, à fixer par contrat. Les langues des publications de l'Institut sont le français et l'anglais. Les présentations de candidature (accompagnées des renseignements d'état civil, de la liste des fonctions précédemment remplies, des titres et des publications) et les demandes d'informations complémentaires doivent être adressées au Secrétaire Général, au siège de l'Institut international d'Agriculture, Villa Umberto I, Rome. L'Institut est tenu de demander l'agrément du Gouvernement du pays dont le candidat à nommer est ressortissant. Le délai péremptoire pour les présentations de candidature échoit le 15 avril 1938.

Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

Nya Argus. Hfors. 1938. No 3 (1 febr.). *Estlander, E.*, Aktuell tolkning av 14 § regeringsformen, s. 31—33.

Tiden. Tidskrift för socialistisk kritik och politik. Sthm. 1938. No 1 (jan.). De tre baltiska diktaturerna. Av *Balticus*. S. 28—37. — Valet i Rumänien, s. 57—59.

Fackföreningsrörelsen. Sthm. 1938. No 2 (14/1). *Tingsten, H.*, Den franska syndikalismen och dess inflytande på samtidens fascistiska ideologier, s. 29—34. **No 3 (21/1).** Forts. på föreg. uppsats, s. 60—65. **No 4 (28/1).** Forts. på föreg. uppsats, s. 77—83. *Vanner, Al*, Nästa års budget, s. 83—89. **No 6 (11/2).** *Schwarz, S.*, Stalin-demokrati, s. 125—32.

Svensk Juristtidning. Sthm. 1937. H. 8 (dec.). *Romberg, C.*, Lagstiftningsfrågor vid 1937 års riksdag, s. 862—71. **1938. H. 2 (febr.).** *Grönwall, T.*, Roosevelt, och Högsta domstolen, s. 155—60.

Förvaltningsrättslig tidskrift. Sthm. 1938. H. 1. *Westman, K. G.*, Lag och förvaltning, s. 5—13. — *Stridsberg, E.*, Om användning av anslag efter riksstatsårets utgång, s. 14—24. — *Rodhe, A. E.*, Förhandlingsrätt för statens tjänstemän, s. 25—36. — *Rosenius, N.*, Landshövdinginstruktionen, s. 37—41.

Tidskr. utg. av Juridiska föreningen i Finland. Hfors. 1937. H. 4/7. *Andersen, Poul*, Lighedsgroundsætninger i forvaltningsretlig Belysning, s. 479—97. — *Willgren, K.*, Kommunalförfattningen — en grundval för kommunens finansväsen, s. 859—85. — *Wrede, R. A.*, Till tolkningen av 13 § RO, s. 466—76.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Sthm. 1938. H. 1 (febr.). *Humble, S.*, Den svenska kommunallagstiftningens utveckling 1863—1937, s. 1—56.

Svensk tidskrift. Sthm. 1938. H. 1. *Herlitz, N.*, Kommunalreformen i städerna. Ett sjuttiofemårsminne, s. 10—23. — *Lagerroth, F.*, Utrikesnämnd eller utrikesutskott? Ett liberalt dilemma i författningshistorisk belysning, s. 24—31. — Valen i Sovjetunionen, s. 72—74. — Brasilien under Vargas diktatur, s. 74—78.

Gads danske Magazin. Khvn. 1938. Febr. Konservatisme og Forfatning. Et Foredrag, s. 65—75.

Ugeskrift for Retsvæsen. Khvn. 1938. No 4 (22. Jan.). *Andersen, Poul*, Er Lovforslaget om den særlige Appelret grundlovstridigt, s. 17—23.

Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. Oslo. 1938. H. 2. *Nersten, N.*, Bondepartiet og den politiske situasjon i dag, s. 75—81. — *Falck, G.*, Minoritetsproblem och diktatur i Rumänien, s. 82—94.

Foreign affairs. An American quarterly review. New York. Vol. 16 (1937/38). No 2 (Jan.). *Nehru, J.*, The unity of India, s. 231—43. — *Saerchinger, C.*, Radio as a political instrument, s. 244—59. — *Stein, G.*, »Totalitarian» Japan, s. 294—308.

International affairs. Lond. Vol. 17 (1938). No 1 (Jan./Febr.). *Nicolson, H.*, The colonial problem, s. 32—50.

The annals of the American academy of political and social science. Philad. Vol. 195 (Jan. 1938). Our state legislators: Personnel of state legislatures, s. 1—52; Background influences, s. 53—71; Outside influences, s. 72—109; The process of legislation, s. 110—67; State legislatures in the governmental system, s. 168—204.

International conciliation. New York. 1938. No 337 (Febr.). *Barmine, A.*, A Russian view of the Moscow trials, s. 43—52. — Significance of the Trotsky trials. Interview with J. Dewey by A. E. Meyer, s. 53—60. — *Strunsky, S.*, Time fights on the side of democracy, s. 61—68.

The fortnightly. Lond. 1938. No 853 (Jan.). *Lord Elton*, The decay of opposition, s. 1—7.

The nineteenth century and after. Lond. 1938. No 731 (Jan.). *Bovey, W.*, French Canada and the problem of Quebec, s. 21—35. — *Molson, H.*, Parliament and the independent boards, s. 78—92. **No 732 (Febr.).** *Richmond, E. T.*, Dictatorship in the Holy Land, s. 186—92.

The political quarterly. Lond. Vol. 9 (1938). No 1 (Jan./March). *Rowse, A. L.*, The present and immediate future of the Labour party, s. 13—30. — *Jennings, W. I.*, Corruption and the public service, s. 31—46. — *Kabraij, F.*, India in transition, s. 68—85.

Political science quarterly. New York. Vol. 52 (1937). No 4 (Dec.). *Wilson, Ch. H.*, The separation of powers under democracy and fascism, s. 481—504. — *Berdahl, C. A.*, The President's veto of private bills, s. 505—31.

Social research. An international quarterly of political and social science. New York. Vol. 4 (1937). No 4 (Nov.). *Loevenstein, K.*, Opposition and public opinion under the dictatorship of Napoleon the first, s. 461—77.

Contemporary review. Lond. 1938. No 865 (Jan.). *Robertson, C. G.*, The future of parliamentary democracy, s. 15—25. **No 866 (Febr.).** *Huddleston, S.*, Towards change in France, s. 129—38. — *Hawes, M. N.*, The Roumanian crisis, s. 167—74. — *Franklyn, J.*, The quintessence of kingship, s. 213—20.

The English historical review. Lond. 1938. No 209 (Jan.). *Haskins, G. L.*, The petitions of representatives in the parliaments of Edward I, s. 1—20. — *Lapsley, G.*, Richard II:s »last parliament», s. 53—78.

Quarterly review. Lond. 1938. No 535 (Jan.). *Petrie, Ch.*, Monarch and dictator [in Italy], s. 87—100. — *Kennedy, A. L.*, The non-political value of the League [of nations], s. 146—65.

Annales d'histoire économique et sociale. Paris. 1937. No 48 (nov.). *Varga, L.*, La genèse du national-socialisme. Notes d'analyse sociale, s. 529—46. —

Mougin, H., Le destin des classes et les vicissitudes du pouvoir dans l'Allemagne entre les deux révolutions. Un essai d'interprétation, s. 570—601.

L'année politique française et étrangère. Paris. 1937. Fasc. 4 (déc.). *Dehove, G.*, Le syndicalisme et les partis politiques en France de 1879 à nos jours, s. 358—95.

Études. Revue catholique d'intérêt général. Paris 1938. No 1 (5 janv.). *Peyraube, J.*, L'avènement du national-socialisme en Allemagne, s. 5—28. — *Picart, H.*, Le scandale Dimitrov. Rides sur le front populaire, s. 47—63.

Informations constitutionnelles et parlementaires. (Union interparlementaire). Genève. No 16 (31 déc. 1937). Autriche. Loi constitutionnelle fédérale conc. l'incorporation des milices du Front patriotique dans les forces militaires de la Confédération, 14 juillet 1937 [texte intégral], s. 308—09. Loi constitutionnelle fédérale du 17 août 1937 préparant la promulgation d'une loi fédérale sur la protection de la tranquillité, de la sécurité et de l'ordre publics [texte intégral], s. 309—11. — Finlande. Loi conc. une modification au titre du chap. 6 du règlement intérieur de la Chambre des députés, s. 311—12. — Tchécoslovaquie. Loi du 12 mars 1937 portant règlement des délibérations dans les séances communes des commissions de la Chambre des députés et du Sénat [texte intégral], s. 312—15.

Mercure de France. Paris. 1938. No 949 (1^{er} janv.). *Laloy, E.*, Le refus du comte de Chambord, s. 62—70.

Revue des deux mondes. Paris. 1938. [1.] 1^{er} janv. *Basily, N. de*, Après vingt ans d'expérience bolchévique, s. 73—94. — [3.] 1^{er} fevr. *Eccard, F.*, Mussolini et les corporations, s. 522—48.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Paris. T. 54 (1937). No 4 (oct./déc.). *Debeyre, G.*, De la création d'un Conseil d'état en Belgique. L'état actuel de la question, s. 635—53.

Revue d'histoire politique et constitutionnelle. Paris. 1938. No 1 (janv./mars). *Zamora, N. A.*, Les tentatives de révision de la constitution espagnole, s. 10—22. — *Lundström, R.*, Le Parlement suédois 1435—1935, s. 23—40. — *Battelli, M.*, Le chef du gouvernement en Italie, s. 41—86. — *Ancel, M.*, Le crime politique et le droit pénal du 20^e siècle, s. 87—104. — *Girard, A.*, L'évolution et les tendances actuelles de la démocratie bulgare, s. 105—24. — *Popovici, J.*, L'influence française sur les constitutions roumaines, s. 125—44.

Revue de Paris. 1938. No 1 (1^{er} janv.). *Flandin, P.-E.*, Prévisions politiques pour 1938, s. 5—16. — *Dansette, A.*, La naissance du boulangisme, s. 143—78. — *Rougier, L.*, Retour au libéralisme, s. 179—97. No 2 (15 janv.). *Lavergne, B.*, Résuite ou échec de l'expérience Chautemps? s. 269—93. — *Dansette, A.*, Le parti royaliste et le boulangisme, s. 331—66. No 4 (15 fevr.). *Benoist-Méchin, J.*, Le putsch national-socialiste de Munich (5—9 nov. 1923), s. 745—69. — *** Le quatrième cabinet Chautemps, s. 916—20.

Nouvelle revue de Hongrie. Budapest. 1938. [2.] Févr. *Bethlen, E.*, Le droit de suffrage au scrutin secret, s. 108—18.

Revue internationale de la théorie du droit. Brünn. 1938. No 1. *Moór, J.*, Öffentliches und privates Recht, s. 9—21.

Sciences politiques. Paris. 1937. No 5 (déc.). *Aynard, J.*, L'avenir politique du Canada, s. 454—71.

Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Berl. Bd 31 (1937/38). H. 2 (Jan.). *Schalsky, H.*, Die Totalität des Staates bei Hobbes, s. 176—93. — *Daskalakis, G. D.*, Der totale Staat als Moment des Staates, s. 194—201.

Jomsburg. Völker und Staaten im Osten und Norden Europas. Vierteljahrsschrift. Lpz. Jahrg. 1 (1937/38). H. 4 (Jan.). *Wührer, K.*, Der Skandinavismus, s. 409—22. — *Laeuen, H.*, Das polnische Parteiwesen, s. 422—38.

Nation und Staat. Wien. Jahrg. 10 (1936/37). H. 4 (Jan.). *Braunias, K.*, Das altösterreichische Nationalitätenrecht und die volkrechtlichen Gesetzentwürfe der sudetendeutschen Partei, s. 224—39.

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Berl. Bd 42 (1937). H. 4. *Oswald*, Das neue tschechoslovakische Gesetz 164/1937 über das oberste Verwaltungsgericht, s. 402—51.

Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht. Berl. 1937. H. 24 (15 Dez.). *Lo Verde, G.*, Die Stellung des Monarchen im italienischen Staatsrecht, s. 750—53. 1938. H. 3 (1. Febr.). *Huber, E. R.*, Der Schutz der Verfassung, s. 78—81.

Zeitschrift für Politik. Berl. Bd 28 (1938). H. 1 (Jan.). *Stoye, G.*, Der politische Umbau in Franco-Spanien. Was will die »Falange española tridicionalista y de las Jons»? s. 19—31.

Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien. Bd 18 (1938). H. 1 (Jan.). *Merkl, A.*, Friedrich Schiller und der Staat, s. 67—101.

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Berl. Lpz. Bd 7 (1937). No 4 (Nov.). *Schüle, A.*, Die Reichskonferenzen des britischen Weltreichs. Betrachtungen zur Konferenz von 1937, s. 793—822.

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

MICHAEL V. TAUBE: *Der grossen Katastrophe entgegen. Die russische Politik der Vorkriegszeit und das Ende des Zarenreichs (1904—1917). Erinnerungen.* Zweite umgearbeitete und erweiterte Ausgabe (Leipzig 1937).

Första upplagan av dessa »Minnen» utkom 1928 på franska och 1929 på tyska. Den nya upplagan av 1937 är delvis en omarbetning (12:te kapitlet om slutkrisen och ansvaret för världskriget), delvis ett nytryck av första tyska upplagan med ett flertal, ofta utförliga tillägg till texten med hänvisningar i densamma. Arbetet är av den art och det intresse, att det väl förtjänar spridning och läsning också i Sverige, ej minst med hänsyn till den belysning detsamma ger åt åtskilliga just för Sverige betydelsefulla händelser under »förkrigstiden». Förf. tillhör den krets av högt bildade ryska jurister från tsartiden, som under densamma voro verksamma i förvaltningen och på nära håll kunde följa utvecklingen, men nu leva i utlandet; själv har han också en tid varit bosatt i Sverige, och han har, dels genom sin baltiska härstamning, dels genom sin anknytning under landsflykten till tysk forskning rika förutsättningar för ett objektivt och klart bedömande av händelsernas förlopp. Rysk patriot, är han dock ingalunda blind för de fel och misstag som kunnat från rysk sida begås; tvärtom ger han i försynta, men bestämda ord ofta uttryck för en klar insikt härom. Och alldeles särskilt är hans teckning av Rysslands siste tsar av det gamla kejsarhuset på en gång pietetsfullt och ärligt målande. En viss ojämnhet vidlåder onekligen hans »Minnen», såsom oftast blir fallet med sådana arbeten, men detta visar sig på så sätt, att hans framställning blir mera livfull och övertygande när han berättar egna upplevelser än när han relaterar händelser, i vilka han icke personligen tagit del och vilka han då gärna söker sätta i riktigt historiskt perspektiv, visserligen på ett belysande och ofta träffande sätt, men där man dock måste tveka om sistä ordet är sagt.

I första kapitlet, som är ett av de bästa, redogör förf. för Doggersbanksaffären och uppslagen till trippelententen under affärens prövning inför den internationella undersökningskommissionen, där förf. själv deltog.

I andra kapitlet behandlar förf. den rysk-tyska överenskommelsen i Björkö 1905 och förspelet till den samma, vilket stod i nära samband med avvecklingen av Doggersbanksaffären.

Tredje kapitlet ägnas väsentligen åt de förhållanden som medförde ombytet av rysk utrikesminister 1905, då greve Lamsdorff efterträddes av Iswolsky. Förf:s redogörelse för ett par intima sammanträffanden med Iswolsky ger på samma gång en fin karak-

tärsteckning av denne, liksom över huvud karaktärsteckningar i indirekt form äro utmärkande för förf:s framställningskonst.

Dessa tre kapitel har förf. sammanfattat under rubriken »Mellan två poler» (1904—1906) — närmande till England eller till Tyskland — och de följande fyra kapitlen under rubriken »På spaning efter en stor nationell politik» (1906—1910): förf. har därmed också träffande karakteriserat Iswolskys utrikesministerverksamhet. Denna avdelning är av speciellt intresse för Sverige, då dess båda första kapitel behandlar den nordiska frågan och särskilt frågan om Ålandsöarna. Med den nordiska frågan avser förf. de olika spörsmål av internationell natur, som uppstodo i anledning av den svensk-norska unionens upplösning, såsom ang. Norges neutralisering, 1855 års konvention mellan England-Frankrike å ena och Sverige-Norge å andra sidan, status quo vid Östersjön och Nordsjön, Ålandsservitutet. Dessa frågor kom förf. att själv få lägga hand vid inom ryska utrikesdepartementet och just därför blir hans framställning särskilt värdefull. Vad angår Ålandsservitutet och dess ifrågasatta upphävande, lämnar förf. intressanta upplysningar om de ledande svenska diplomaternas välvilliga inställning till detta ryska krav, med undantag för general Brändström i Petersburg — det var säkerligen icke blott i egenskap av militär, såsom förf. menar, utan främst som god kännare av rysk politik som denne var bestämd motståndare till förslaget — men även den dåvarande svenske konungen och svenske kronprinsen skulle, enligt förf., icke varit ovilliga att tillmötesgå Ryssland, ehuru i sista stund konungen under intryck av den offentliga meningen i Sverige, genom personlig hänvändelse till tsaren erhöi sådana ändringar i den status quodeklaration som slutligen kom till stånd, att intet uttalande däri gjordes om sagda servitut. Förf. finner emellertid, att genom det memorandum som bifogades deklarationen i stället för det som ur densamma strukits, deklarationen icke skulle kunnat åberopas som hinder för upphävande av suveränitetsbegränsningar: denna tolkning är säkerligen också riktig.

De båda sista kapitlen i andra avdelningen behandla åren 1908 och 1909 särskilt med hänsyn till Balkanförhållandena, och Österrikes annektion av Bosnien och Herzegowina samt Londonkonferensen för sjökrigsrättens kodifiering. Av stort intresse är här förf:s redogörelse för Iswolskys till sist för Ryssland misslyckade halvt personliga politik och den inblick i det inre ryska förvaltningslivet, som förf. på ett målande sätt ger. Såsom själv representant för Ryssland på Londonkonferensen har förf. mycket av intresse att berätta såväl om förberedelserna till som om förhandlingarna vid densamma. Förf. understryker som slutord i denna avdelning, att motsättningen Österrike-Ryssland blev genom sättet för annektionsfrågans lösning ohjälplig och måste förr eller senare leda till krig, ehuru Ryssland 1909 icke var färdigt för ett sådant.

Tredje avdelningen i dessa »Minnen» belyser klart de båda andra motsättningar, som samman med den mellan Österrike och Ryssland på Balkanhalvön förde fram till världskriget, nämligen dem mellan

Tyskland och Frankrike samt mellan Tyskland och England. I kap. 8 — det första i denna avdelning — ger förf. en som vanligt livfull skildring av Iswolskys sista tid som utrikesminister och Sazonows övertagande av ämbetet; hans karakteristik av Sazonow visar bilden av en för uppdraget oduglig och svag man, vilken icke var i stånd att taga den ledning av utvecklingen, som då hade behövts och möjligen kunnat medföra nödig avspänning i de internationella motsättningarna och i den inre revolutionära jäsningen i Ryssland, vilken, som förf. framhåller, finansierades från utlandet. Emellertid upphörde förf. 1911 att regelbundet verka inom utrikesdepartementet och blev ministrarnas medhjälpare i undervisningsdepartementet, vars chef dock såsom hans personliga vän och genom sina förbindelser möjliggjorde för honom att tämligen väl också följa den utrikespolitiska utvecklingen; hans framställning har likväl i följd härav icke samma omedelbarhet som i det föregående.

Fjärde avdelningen redogör för utvecklingen under förra delen av året 1914 (kap. 11) och därefter för slutkrisen, världskrigets utbrott och ansvaret härför (kap. 12) samt till sist för krigets verkningar inom Ryssland och tsarväldets fall (kap. 13). En del personliga upplevelser, varom förf. även här på sitt vanliga eleganta sätt berättar, giva färg åt framställningen. Likaså är den summering av fakta till belysning av den s. k. skuldfrågan, som förf. ger, synnerligen objektiv och vägledande, även om den icke, såsom han själv strukit under, kan vara uttömmande. Man får intrycket, att de som sågo icke hade nödig makt, och att de som hade den politiska maktens ansvar icke sågo — man kunde tillägga, att vad de sågo som hade den finansiella makten, det kan dessa »Minnen» icke berätta, om än förf. antyder såsom en »last but not least» medverkande orsak till världskriget »das brutal materielle Interesse der internationalen Hochfinanz», som gjorde kriget till »ein Kampf zwischen dem internationalen Kapital und den regierenden Dynastien», varmed också betonats sambandet mellan den inre revolutionära jäsningen i staterna och dess avledning eller utlösning i yttre krig (sid. 379).

C. A. Reuterskiöld.

Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning. Utarbetade inom seminariet för statskunskap i Uppsala. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala, VII. 1936. 233 sid. Pris kr. 4: 25.

Det är allbekant, att folkrepresentationen ej blott i Sverige utan även i övriga nordiska länder till sin sammansättning ganska väsentligt skiljer sig från systerinstitutionerna i de flesta andra länder. Sverige har nämligen förskonats från det utomlands så vanliga advokatväldet, och den moderna svenska folkrepresentationens sammansättning avspeglar visserligen ofullständigt men dock på ett ungefär de olika folkklasserna. Välbekant är också att denna oför-

medlade, »äkta» sociala representation i sin fullständighet är en produkt av rösträttsreformerna och demokratiseringen. Men känt är även att den har rötter i ståndstiden och ingår i en inhemsk parlamentarisk tradition, vilken med proportionalismen som instrument blott justerats efter industrialismens sociala omgrupperingar. Denna process har blivit föremål för en grundlig vetenskaplig kartläggning, i det att ett antal deltagare i statsvetenskapliga seminariet i Uppsala under professor skytteanus Axel Brusewitz' ledning företagit en minutiös undersökning av riksdagens sociala sammansättning, med början i frihetstidens riddarhus och fram till våra dagars bägge kamrar. Arbetet utgör en fortsättning av de politiskt sociala studier, som professor Brusewitz inledde med det genom liknande samarbete mellan lärare och lärjungar utgivna verket »De nordiska ländernas statsråd».

Den officiella svenska valstatistiken innefattar under tvåkammar-systemets tid även en yrkes- och åldersstatistik över de valda. Denna har dock blott haft karaktären av ögonblicksfotografier, och uppgifterna om yrkestillhörighet äro väl heller icke alltid tillförlitliga. Det uppsaliensiska samlingsverket har haft till sitt första syfte att genom representativundersökningar så ingående som möjligt undersöka materialet en ny granskning. Därjämte och främst har eftersträfvats att från enhetliga synpunkter följa utvecklingen under hela tvåkammar-systemet samt förbinda denna med ståndstiden. Då präste- och bondestånden vore socialt enhetliga, tarva de icke några specialundersökningar. Däremot erbjuder adelns och borgarståndets sammansättning jämförelsepunkter av största intresse. Fil. kand. Jan Liedgren har sålunda med imponerande personkännedom klassificerat pollettinnehavarna på riddarhuset vid 1719 och 1765—66 års riksdagar. Fil. mag. Gunnar Flodström har fullföljt undersökningarna om adeln genom motsvarande beräkningar för fyra riksdagar under tiden 1809—1866, och fil. kand. Carl-Henrik Höjer har i fyra liknande representativundersökningar behandlat borgarståndet under samma tid. Fyra författare ha fått tvåkammar-systemet på sin lott: fil. kand. I. Sandström har undersökt första kammaren (riksdagarna 1870, 1890, 1910, 1930), medan fil. lic. L. Hartmann (riksdagarna 1867, 1876, 1885), fil. kand. Arne Wählstrand (1897, 1906) och docenten Gunnar Hesselén (1912, 1922, 1933) mellan sig på olika perioder uppdelat andra kammaren. I en extra bilaga finnes även 1937 års riksdag yrkestabellerad. I en »Sammanfattning och jämförelse» har professor Brusewitz tecknat utvecklingslinjer och vidgat framställningen till några belysande historiska och aktuella jämförelser, först mellan den svenska riksdagen och folkrepresentationerna i Norge och Danmark, samt därefter, mera kortfattat, mellan den nordiska »äkta» parlamentstypen och parlamenten i Frankrike, England och Förenta staterna.

Redan med hänsyn till intressepolitikens utomordentligt breda plats i vårt parlamentariska liv måste det ligga stor makt uppå att intresse- och yrkesrepresentationen sorgfälligt undersökes. Även för

de avsnitt, beträffande vilka officiell statistik föreligger, d. v. s. efter representationsreformen, har det uppsaliensiska arbetet ådagalagt behovet av en nyinventering, ty här och var äro korrigeringsarna om inte stora så dock icke oväsentliga. Och för förståelsen av ståndstiden och bedömandet av dess byråkratiska »parlamentarism» är en grundlig kändedom om yrkesrepresentationen oundgänglig. Tvärt emot vad man förut ej sällan trott är det sålunda av Höjers undersökningar nu klarlagt, att majoriteten i borgarståndet under 1800-talet ej låg i händerna på ämbetsmannaelementet utan disponerades av handlandena, fabriköerna, bruksägarna och hantverkarna; först vid den sista ståndsriksdagen och efter utvidgningen av rösträtten 1858 uppgick ämbetsmannainslaget till i det närmaste hälften.

Av mycket stort intresse är också — för att utvälja ett annat problem — Sandströms utredning av förhållandet mellan det sista riddarhuset och den första uppsättningen i första kammaren. Ej mindre än tre femtedelar av denna utgjordes av adelsmän; två femtedelar voro officerare och en femtedel hovmän; även föräldrarna till den första uppsättningen senatorer voro på en handfull när att söka i högre klasser, vadän den plutokratiska första kammaren till en början ej lämnade rum för den ståndscirkulation, som senare blivit så essentiell för svenskt samhällsliv (Sandströms undersökningar av förstakammarledamöternas föräldrar äro även för senare riksdagar av allra största intresse och förtjäna särskilt erkännande). Det »riddarhusdemokratiska» inslaget, d. v. s. de socialt lägre adelsmännen, utestängdes, och ämbetsmannavärlden företrädde främst av förtroendeämbetsmän och likställda, d. v. s. av den civila och militära förvaltningens spetsar. I själva verket blev första kammaren i begynnelsen — såsom Brusewitz i sin sammanfattning inskräper — en på samma gång både mera aristokratisk och plutokratisk församling än riddarhuset.

Den »äkta», »advokatlösa» svenska folkrepresentationen, som enligt vår mening utgör folkstyrelsens säkraste förankring, framträder bäst, om man jämför Sveriges f. n. två advokater bland 380 riksdagsmän med de 64 procenten advokater i Förenta staterna eller 41 procent i Frankrike.

Och medan jordbrukarna i andra kammaren nu utgöra 40 procent, ungefärligen motsvarande jordbrukets andel i den totala befolkningen, är jämförelsetalet t. ex. för jordbrukslandet Frankrike 14 procent. Kroppsarbetarna äro proportionellt färre — cirka 40 f. n. i andra kammaren — men som bekant ha åtskilliga redaktörer, ombudsmän, föreståndare e. dyl. börjat som kroppsarbetare, och av de 112 socialdemokratiska andrakammarledamöterna har ej stort mer än ett dussin genomgått läroverk eller folkskoleseminarier. Delvis kan det därför sägas, att de svenska arbetarna i stor utsträckning i sin representation betjäna sig av yrkespolitikér, vilka visserligen ha samma sociala rot men endast sekundärt kunna kallas »äkta» representanter. Den direkta socialrepresentationen är på dylikt sätt modifierad eller på visst sätt genombruten beträffande den största

folk- och partigruppen i vårt land. Sin socialt bundna karaktär visar dock denna representation genom den alltmer påtagliga oviljan inom det socialdemokratiska partiet att annat än undantagsvis välja akademiker.

Den nuvarande socialrepresentationen har endast kunnat åstadkommas med uppoffrande av den svenska riksdagens gamla byråkratiska karaktär. Under hela ståndstiden var riksdagen förvaltningens tummelplats. Det nu tillgängliga yrkesstatistiska materialet uppvisar, att prästeståndet helt och hållet, adeln till ungefär två femtedelar och borgarståndet till ungefär hälften — under frihetstiden till ungefär två tredjedelar — voro ämbetsmannastånd. Några av Liedgren lämnade siffror från riksdagen 1765—1766 äro särskilt belysande: av 140 adliga ämbetsmän i Stockholm deltog ej mindre än 110 i riksdagen; och av det kungliga gardets till behörig ålder komna officerare deltog 37 av 41 officerare (endast fyra löjtnanter saknades). Det bör dock framhållas, att uttrycket »ämbetsmannaklass» härvid måste ges en mycket vidsträckt innebörd, beroende på att till denna hänföras alla militärer både i aktiv tjänst och avgångna och oavsett om de kände sig i främsta rummet som militärer eller som t. ex. jordbrukare. Och det var officerarna som fullständigt dominerade frihetstidens riddarhus; vid 1765—1766 års riksdag utgjorde de 68 procent, och vid 1719 års riksdag, d. v. s. mitt under krig på alla fronter och trots att flera hundra karolinska officerare försmäktade i fångenskap, uppgick deras antal till 56 procent. Efter 1809 nedgick visserligen deras numerär undan för undan, men den höll sig dock hela tiden mellan hälften och en tredjedel av riddarhuset.

Även om ämbetsmannainslaget sålunda var det manstarkaste och mäktigaste, hade det dock en motvikt i den socialrepresentation, som ständsindelningen åsyftade att utgöra och låt vara ofullkomligt även utgjorde. Det över sin »renhet» ängsligt vakande bondeståndet, riddarhusets många jord- och bruksägare samt borgarståndets näringsmän gävo både uttryck och eftertryck åt dåtidens bärande intressen bland de »närande» klasserna i dessas mer eller mindre konstruerade motsättning till den — för att använda den bekanta frihetstida frasen — »tärande» ämbetsmannaklassen. Även om bondeståndets siffermässiga andel i makten föga svarade mot jordbrukets då för tiden fullständigt dominerande omfattning, hade ståndet i många viktiga frågor starka bundsförvanter bland adelns jordägare — vilkas antal dock är svårt att exakt fastställa — samt bland prästeståndets landsbygdsrepresentanter. Den svenska tullpolitikens historia vittnar bäst om styrkan av denna konstellations makt, och det förtjänar erinras, att spannmålstullarnas slopande på 1860-talet icke var en följd av de — f. ö. splittrade — böndernas maktlöshet utan egentligen blott möjliggjordes genom Gripenstedts hotelser och maktfullkomliga pressning av grundlagsbuden.

Representationsreformen innebar ett nedbrytande av byråkratiens övermakt i riksdagen. Det förevarande arbetet gör det lätt att

följa växlingarna inom kamrarnas administrativa och sociala representation. Övergången från ståndstid till tvåkammersystem gjordes organiskt mjuk genom första kammarens ursprungliga konstruktion, som tillförde den en administrativ elit. Även i andra kammaren fingo många ämbetsmän plats, särskilt från småstäderna och tack vare städernas gynnsammare mandattilldelning: rivaliteten i småstäderna mellan industri och handel slutade nämligen ofta med att man samsades om en borgmästare, rektor eller häradshövding. I första kammaren ha ämbetsmännen (kategorien: »allmän tjänst») ända till våra dagar kvantitativt bibehållit sig anmärkningsvärt väl och hela tiden uppgått till något över en tredjedel av kammaren. Men inom gruppen har en betydande förskjutning successivt ägt rum: förtroendeämbetsmän och likställda ha blivit allt färre och aktiva militärer ha så gott som fullständigt avtroppat, medan universitets- och läroverkslärarnas numerär efter arvodets införande väsentligt ökats samtidigt som folkskollärare tillkommit som en ny grupp. I andra kammaren återigen ha »ämbetsmännen» numera reducerats till ett minimum och fått lämna rum för ett ansevärt antal lägre tjänstemän, företrädesvis vid järnvägarna. (Lämpligheten av att föra lägre statstjänare tillsammans med ämbetsmän, präster, lärare, officerare m. fl., låt vara under rubriken »allmän tjänst», kan diskuteras.)

Lika påfallande som ämbetsmännens tillbakaträngande är den ställning på undantag, som tilldelats näringslivets män och som särskilt framträder vid en jämförelse med det stora antalet fackliga arbetarrepresentanter. Från 1870 till 1910 varierade i första kammaren procentsiffran fabriksidkare, grosshandlare, bankchefer o. d. mellan 20 och 25 procent men har nu sjunkit till ungefär 10 procent. I andra kammaren höll sig samma siffra ända till »det demokratiska genombrottet» vid omkring 10 procent men utgör f. n. blott 4 procent. Och icke i någondera kammaren har antalet småföretagare i motsvarande mån ökats.

Om det administrativa och industriellt-märkantila elementet sålunda börjat sättas på indragningsstat, ha lärare samt representanter för de s. k. fria yrkena fått tjäna som ett substitut. Även om uppsalaarbetet hänför lärare av alla kategorier (universitets-, läroverks-, folkskol- och folkhögskollärare) till gruppen allmän tjänst och med formell rätt skiljer dem från de fria yrkenas företrädare, äro dock förbindelseleden mellan dessa grupper många och likheterna övervägande. I första kammaren kunde den andliga odlingens speciella företrädare visserligen först efter 1907 års överhusreform mera allmänt få ekonomiska möjligheter att etablera sig, men sedan dess har gruppen blivit jämförelsevis talrik — cirka en åttondel — och vad särskilt professorerna beträffar synnerligen betydelsefull. I andra kammaren har utvecklingen varit en annan. Inga censusvillkor ha här från början hindrat lärarnas tillträde; endast bostadsbandet har verkat restriktivt och gjort professorerna tunnsådda. Redan 1867 uppgick lärarnas antal till ungefär 10 procent; det

sjönk sedan något för att kring sekelskiftet stiga ända till 12 procent men har efter demokratiseringen åter och ytterst starkt sjunkit. Särskilt elementarlärarna spelade på sin tid en kanske icke alltid tillräckligt beaktad roll i svenska riksdagen: man kan ur högen ta namn som bröderna von Friesen, Gilljam, A. Rundbäck, Siljeström, Törnebladh, Elowsson, Ljungman, Darin, Magnus Höjer, Ernst Carlsson, Dahl senior, Centervall, J. F. Nyström, Starbäck, Säfve, Bellinder och P. P. Waldenström.

De fria yrkena återigen ha icke förrän på senare år fått någon nämnvärd kvantitativ styrka. Det torde väl finnas mycket få parlament i världen, där advokater, läkare och tandläkare, apotekare och veterinärer varit så få som i Sverige; f. n. är den stora sjukvårdande yrkesgruppen t. o. m. helt utesluten. Tillväxten inom de fria yrkenas grupp hänför sig i stället uteslutande till redaktörerna. Det övervägande flertalet journalister tillhöra som bekant det socialdemokratiska partiet, och icke mindre än ett tjugotal ledande socialdemokratiska organ äro numera representerade i riksdagen. Varje större socialdemokratisk tidningsredaktion kan sägas vara en modern upplaga av en adelsätt med huvudredaktören som den moderne huvudmannen.

Till dessa allmänna reflexioner, grundade på eller föranledda av de i ifrågavarande verk hopbragta uppgifterna, skola endast knytas några få randanmärkningar i detaljfrågor.

Sandström har i sin behandling av första kammaren valt var tjugonde riksdag — »basen» är 1870 års — och på detta vis begränsat sig till fyra riksdagar. Detta har medfört, att första kammaren efter upplösningen 1911 och före den nya upplösningen 1919 ej alls kommit med. Därigenom saknar man den länk i utvecklingskedjan, som den första Lindmanska ministärens rösträttslösning och den därpå baserade första kammaren 1912—1919 A utgjorde. Säkerligen uppvisar dock denna kammare vissa utvecklingsled av intresse: man kan härvid peka på den betydelse, som arvodets införande hade för att underlätta invalet i kammaren av lärare m. fl., liksom på den grupp »folkliga» nykterhetsmän, som det liberala partiet 1911 insatte. Önskvärt hade också varit att om möjligt två riksdagar efter 1919 undersökts för att få eventuella förskjutningar i den demokratiserade första kammaren påvisade och belysta, helst som valbarhetscensus år 1933 raserades, något som åtminstone för de smärre jordbrukarna kunnat öva inverkan. Av värde hade även varit att ha fått den frihandelsvänliga första kammaren av t. ex. år 1885 jämförd med första kammaren ungefär tio år senare, sedan denna fått en deciderat tullvänlig majoritet. Detta säges icke som kritik av Sandström, vilkens omsorgsfulla undersökning av fyra riksdagar säkerligen kostat honom mycken tid och möda, utan endast som ett beklagande av att icke förstakammarutvecklingen på samma sätt som andra kammarens fått en efter olika yttre förändringar direkt anpassad undersökning och belysning i detta grundläggande arbete.

När Sandström (s. 117) lämnar uppgiften att 47 av första kammarens ledamöter år 1930 förut tillhört andra kammaren hade man gärna sett att liknande uppgifter lämnats även för tidigare riksdagar.

Hartmann fastslår i sin uppsats (s. 136) angående 1866 års val till andra kammaren, att »beträffande åtskilliga godsägare och flertalet brukspatroner var läget sådant, att de praktiskt taget kunde kommendera sitt val genom underlydandes röster»; detta skulle förklara det jämförelsevis stora inslaget av herremän i den första andrakammaruppsättningen. Det kategoriska påståendet är ej styrkt och torde väl även vara svårt att styrka; bondeståndet hade dock valts fritt, och så plötsligt gick väl vanan härvid icke tillspillo. Hartmann drar också en lans för lantmannapartiets moderation vid utskottställsättningen. Ordet moderation är visserligen mycket elastiskt, men nog har undertecknad svårt att karakterisera det som någon nämnvärd moderation, när partiet — trots att det representerade föga mer av kammaren än hälften — enligt H:s egna siffror vid 1876 års riksdag togo 40 och vid 1885 års riksdag 41 platser av 48 i eget bruk, därav samtliga i statsutskottet, och egentligen blott unnade motståndarna säten i politiskt oviktigare utskott. Att första kammarens majoritet vid vissa tillfällen under tullstriden lika exklusivt utnyttjade sin makt rubbar endast relativt omdömet om lantmannapartiets exploaterande av andra kammarens utskottsmandat för egen räkning.

Både Hartmann och Wählstrand ha undersökt andrakammarledamöternas kommunala meritering, d. v. s. antalet av de personer, som innehaft kommunala förtroendeuppdrag före inträdet i kammaren. Deras undersökningsresultat bestyrka vad man redan förut haft på känn, nämligen att det överväldigande flertalet riksdagsmän tränats och skolats i den kommunala självstyrelsens organ. Hartmann framhåller i anslutning härtill (sid. 146), att »den tanke, som föresvävade representationsreformens upphovsmän — att grunda den nya riksdagen på de kommunala institutionerna — blev alltså både snabbt och fullständigt förverkligad». Detta uttalande borde dock ha något nyanserat eller preciserats. De Geers avsikt var ju att grunda främst första kammaren på de kommunala institutionerna. Förverkligandet av denna tanke mötte dock de svåraste hinder i De Geers egen konstruktion av överhuset, vilken till följd av sin plutokratiska karaktär utestängde största delen av de kommunala förtroendemännen. En undersökning av i vilken utsträckning den första tidens förstakammarledamöter kommunalt meriterat sig i jämförelse med samma tids andrakammarledamöter skulle måhända lämna belysande resultat. I vart fall blev det andra kammaren, som tvärtemot konstruktionen genast kom att inrymma den kommunala självstyrelsens ursprungligaste element. När den kommunala meriteringen låt vara ganska obetydligt avtar under åren kring sekelskiftet, anser Wählstrand anledningen härtill icke svår att finna: »de politiska organisationernas uppkomst och snabba ut-

veckling» (s. 165). Utan att man kan bestrida denna härlednings riktighet torde dock även ett annat kausalsammanhang finnas, nämligen den kommunala rösträttens och den politiska rösträttens divergerande verkningar, med följd att åtskilliga radikala uppenbarligen måste ha haft svårigheter att vinna inträde i fyrkskalans kommunala institutioner. Med hänsyn till den roll, som De Geers tanke att förankra första kammaren i kommunallivet ofta spelat i första kammardiskussionen, hade det varit en fördel, om liknande undersökningar angående den kommunala meriteringen företagits av Sandström och Hesselén rörande den nuvarande tidens bägge kamrar.

I sin redogörelse för yrkesgrupperingen vid 1912 års riksdag anger Hesselén som de viktigaste valrättsliga nyheterna i samband med 1907 års rösträttsreform blott 800-kronors-streckets utbytande mot allmän rösträtt och enmansvalens ersättande med proportionellt valsystem. En i detta sammanhang mycket viktig ändring hade dock även gjorts, nämligen eliminerandet av städernas tidigare överrepresentation, fixerad i 1894 års vingklipningsbeslut. Just denna mandatutjämning mellan land och stad är det, som förklarar att jordbrukarna vid 1911 års val kunde i stort sett hålla den numerär, som de förut haft trots städernas förmånsrättigheter ifråga om mandat men tack vare att jordbrukarna kunnat utnyttja majoritetsvalen till sin favör. Utan att man klargör detta orsakssammanhang kan man icke förstå att valrätts-, valkrets- och valsystemsbestämmelserna före 1911 gävo ungefär samma utslag beträffande jordbrukarnas representation som motsvarande stadganden fr. o. m. 1911 års val. Proportionalismen ensam gjorde det icke.

Ifrågavarande arbete har mig veterligen ingen motsvarighet utomlands. Dess utgivande måste hälsas med den allra största tillfredsställelse, därför att vi nu fått en mera exakt kännedom om ett centralt område inom den politiskt sociala historien. Metodiskt och systematiskt synes det icke lämna rum för någon mera allvarlig erinran. Och trots att siffror och tabeller dominera de koncentrerade framställningarna — f. ö. på ett sätt, som icke ger läsaren ett riktigt intryck av allt det sorgfälliga arbetet bakom deras hop-samlande — ger ett studium av verket en både nöjsam och rik behållning. Dessa Studier äro väl förtjänta av att uppmärksammas långt utanför de rent statsvetenskapliga kretsarna.

Elis Håstad.

K. H. JOHANSSON: *Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862; studier särskilt med hänsyn till Linköpings stift.* 375 + XXIII sid., pris kr. 7:50. Akad. avhandl. Lund 1937.

Den svenska sockensjälvstyrelsens historia har icke blivit föremål för någon större uppmärksamhet av forskningen. Den första mera grundliga vetenskapliga framställningen härav för landsbygdens del är Gullstrands 1923 ventilerade avhandling: *Bidrag till*

den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet. Föreliggande avhandling, som i slutet av föregående år ventilerades i teologiska fakulteten i Lund, kan sägas utgöra en fortsättning av denna. Avhandlingen innehåller emellertid föga teologi i vanlig mening utan är närmast att hänföra till förvaltningshistoria. Det oerhörda otryckta material, som stått till buds för ämnet, måste givetvis nödvändiggöra en begränsning. Man antecknar med tillfredsställelse, att författaren valt Linköpings stift som undersökningens territoriella område. Då ju även Gullstrand företrädesvis behandlade samma stift, har dettas sockensjälvstyrelse erhållit en kontinuerlig behandling. Föreliggande avhandling har emellertid även på arkivmaterial grundade jämförelser med förhållandena i Växjö och Lunds stift. Det visar sig — som man också hade anledning vänta — att sockensjälvstyrelsen, som före 1817 så gott som helt byggde på praxis, gestaltade sig i mångt och mycket olika i de tre stiftet. Man får av författarens framställning ett starkt intryck av att sockensjälvstyrelsen före slutet av 1700-talet levde ett oändligt mycket rikare liv i de gamla svenska landskapen än i Skåne.

Den tidrymd, som avhandlingen behandlar, är lång, nära 200 år, vilket erbjuder vanskligheter, när materialet är så rikt som i detta fallet. Förf. har ej heller behandlat hela perioden 1686—1862 lika grundligt. Tyvärr har 1800-talet fått sitta emellan. Endast sporadiskt har förf. använt arkivmaterial från tiden efter 1817 och på åtskilliga viktiga punkter ges inga upplysningar om förhållandena efter d. å. Det hade under sådana omständigheter varit lyckligare, om framställningen endast förts fram till 1817. Detta år bildar en naturlig gräns, i det att vår första förordning om sockenstämmor m. m. då tillkom. Utvecklingen efter 1817 är av allt för stor betydelse och kräver allt för stort utrymme för att lämpligen kunna sammanföras med en djupgående framställning av tidigare perioder. Den erfordrar en eller två egna avhandlingar!

Mot förf:s disposition kunna vissa anmärkningar riktas. Först behandlas sockenstämman, så följer kyrkorådet, socknens funktionärer, socknens ekonomiska angelägenheter och sist tukt och åtgärder för spridande av religiös kunskap. I det 238 sidor långa kapitlet om sockenstämman förekommer en avdelning, som behandlar dens verksamhetsområde. Det hade varit naturligare och onödiggjort åtskilliga upprepningar att med detta sammanföra kapitlen om socknens ekonomiska angelägenheter samt tukt och spridande av religiös kunskap, då även detta är en del av sockenstämmans uppgifter.

Förf. framhåller i förordet, att hans arbete avsett att vara en historisk deskriptiv framställning och att han avstått från att behandla spörsmål, som beträffande sockensjälvstyrelsen kunna ställas från förvaltningsrättslig synpunkt. Det hade emellertid avgjort varit till fördel för avhandlingen och höjt dess värde, om förf. i sin framställning av sockenstämman efter 1686 mera hade sökt utreda de förvaltningsrättsliga begreppen och behandlat dessa var för sig. Nu har avdelningen »Sockenstämman i dess praktiska verksamhet» icke

erhållet en strängt systematisk indelning, i varje fall ur förvaltnings-synpunkt, något som bl. a. lett till åtskilliga upprepningar. Så har t. ex. frågan om huruvida sockenstämman kunde fatta för alla i socknen bindande beslut och därmed sammanhängande frågor behandlats i tre olika avdelningar (sid. 147, 186 och 224 ff.).

På vissa betydelsefulla problem ingår förf. icke alls eller högst obetydligt, såsom sockenstämmans förhållande till häradssjälvstyrelsen, till städernas självstyrelse i övrigt, till byastämmorna och till statens myndigheter, närmast domkapitel och länsstyrelse.

Avhandlingen inledes med en framställning av sockensjälvstyrelsen före 1686, varvid författaren i stor utsträckning stöder sig på Gullstrands ovan nämnda avhandling, men han når i vissa punkter längre än denne. Gullstrand ingår endast på landsbygden, under det att föreliggande arbete även behandlar städerna. Vid framställningen av 1600-talet har förf. dock — lika litet som Gullstrand — upptagit det intressanta problemet om förhållandet mellan socken- och häradssjälvstyrelsen. Även om författaren ej ansett sig kunna begagna det vidlyftiga material, som häradstingens domböcker innehålla, kunde åtskilligt vunnits genom att utnyttja Boismans och Herlitz' undersökningar.¹

Vid behandlingen av sockenstämman 1686—1862 ger förf. först en framställning av huru denna gestaltade sig enligt privilegier och Kungl. förordningar och skildrar så i en följande avdelning dess praktiska verksamhet. Denna disposition har emellertid till följd, att man vid studiet av praxis ofta får gå tillbaka till den föregående avdelningen för att få klarhet i vad som var gällande rätt. Förf. uppehåller sig vid 1686 års kyrkolag, Kungl. resolutioner samt främst vid § 23 i prästeståndets privilegier 1723, som kom att bli ett slags kommunallag ända till 1817. Den detta år utkomna förordningen om sockenstämmor karakteriserar förf. som oklar och bristfällig men går endast föga in på dess bestämmelser. Man frågar sig i vad mån dessa utgjorde en kodifikation av tidigare praxis. Vill man ha svar på denna fråga, får man söka detta i skilda avdelningar.

Bestämmelser angående besvär över sockenstämmans och kyrkorådets beslut hos domkapitel och länsstyrelse gåvos för första gången i 1817 års förordning. Förf. har tyvärr icke ingått på besvärfrågan varken för tiden före eller efter 1817. Före 1862 ägde besvärsmyndigheterna pröva såväl lagligheten som ändamålsenligheten av ett överklagat beslut och kunde i stället för detta sätta sitt eget beslut. Då dessa förhållanden äro föga kända, hade det varit av stor vikt att få praxis undersökt och klarlagd.

Beträffande utvecklingen av sockensjälvstyrelsen efter 1817 hål-

¹ Boisman, A. W., Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen med särskildt afseende å den judiciella självstyrelsen i häradet (domsagan) eller det svensk-finska »Selfgovernment». Hälsingfors 1908. Herlitz, Nils, Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltnings-historia (Statsv. tidskr. 1921). Se även Artur Thomsons anmälan av Gullstrands avhandling i Statsv. tidskr. 1924.

ler förf. sig uteslutande till förslagen om utvidgning av densamma. Det har emellertid också intresse att lyssna till de argument, som framfördes av motståndarna till en sådan.¹ Behandlingen av förhistorien till 1843 års kommunalförordningar är väl knapphändig och ställvis oklar. Så ägnar förf. liberalismen och dess kommunalpolitiska program endast 5 rader (s. 66). Utan en klarläggning av detta måste den följande framställningen komma att delvis sväva i luften. Till förf:s ursäkt må emellertid framhållas att en annan forskare är sysselsatt med hithörande problem.

För att få bakgrunden till 1843 års förordningar klar, är det nödvändigt att klarlägga de två linjer efter vilka reformarbetet gick fram från 1834—35 års riksdag.² Vid denna avläto ständerna två skrivelser till Kungl. Maj:t. Den ena följde en »historisk» linje och önskade bygga vidare på 1817 års förordning, vilken dock skulle genomgå en fullständig omarbetning. Några genomgripande nyheter föreslogos emellertid icke. Den andra skrivelsen däremot, som föranleddes av en motion av Jonas Waern, gick efter liberala och radikala linjer. Den utmynnade i en anhållan, att Kungl. Maj:t skulle utreda »det mest ändamålsenliga sättet för införande av en ordnad och sammanhängande kommunal- och municipalstyrelse samt ... vidtaga åtgärder förenliga med nationens behov och framskridande bildning». Den historiska linjen gick igen i kyrkolagskommittéens betänkande 1839 och den liberala linjen i fattigvårdskommittéens betänkande av s. å.³ Det förra innebar endast en omarbetning av 1817 års förordning under det att det senare, byggande på norskt mönster, var radikalt och innebar ett stort steg mot indirekt sockensjälvstyrelse genom en grupp fullmäktige, socken- resp. stadsnämnd. Beslutet i frågan på 1840—41 års riksdag och Kungl. Maj:ts förordningar 1843 inneburo en kompromiss mellan de två linjerna, mellan gammalt och nytt, och den sockennämnd, som tillskapades, fick mindre och blygsammare befogenheter än fattigvårdskommittéens föreslagit.

Sockennämnden, som är en av de viktigaste nyheterna i 1843 års lagstiftning ang. sockensjälvstyrelsen, behandlar förf. som sig bör utförligt. Han har dock icke observerat, att förslag om sådan framställdes redan i den s. k. styrelseverkskommitténs betänkande, i von Hartmansdorffs reservation till detta samt i särskilda utskottets vid 1823 års riksdag betänkande. Framställningen av sockenstämman 1686—1862 enligt privilegier och Kungl. förordningar slutar med en redogörelse för vissa huvudpunkter i 1843 års förordningar. Enligt titeln på avhandlingen borde framställningen åtminstone i huvuddrag förts fram till 1862.

¹ Se t. ex. Wallengren, Hans Järta som politisk teoretiker, s. 219 ff.

² Förf. har snuddat vid detta å s. 59, 66, n. 54, och 68, n. 57.

³ Förf. redogör för fattigvårdskommittéens förslag i vissa delar, men sätter det icke in i sitt rätta sammanhang. — Rösträttsbestämmelserna hade varit värda ett omnämnande, då dessa betydde en brytning med tidigare kommunala rösträttsprinciper. Lagerroth, Mantal och fyrk (Statsv. tidskr. 1928), som behandlar den kommunala rösträtts utveckling, har förf. förbisett.

Så kommer avhandlingens intressantaste del: »Sockenstämman i dess praktiska verksamhet» (s. 90—238). Förf. behandlar först sockenstämmans självständighet och konstaterar här, att stämmans ordförande, kyrkoherden, som man kunde väntat, kom att framstå som den flitigaste och kanske någon gång som ensam förslagsställare och initiativtagare. Från mitten av 1700-talet blev det emellertid allt vanligare, att enskilda personer, främst herremän, framträdde som förslagsställare. I mångt och mycket följde sockenstämman sin ordförande men ingalunda alltid. Den ägde gentemot såväl ordföranden som de förnämsta inom socknen en betydande självständighet. Talet om prästernas och herremännens allenarådande på landsbygdens sockenstämmor visar förf. vara en myt. Detta gäller tiden före 1817. Om förhållandena efter detta år nämnes emellertid intet.

I städerna — i varje fall de större — voro förhållandena annorlunda. Sockenstämman sammanträdde ganska oregelbundet, ofta mycket sällan, och ärendena voro förberedda av kyrkorådet. Enskilda personer i hög ämbetsställning dikterade ofta besluten. Sockenstämman var även utsatt för intrång i sina befogenheter från de lokala borgerliga organens sida, magistraten, de äldste och allmänna rådstugan. En närmare undersökning av förhållandet mellan dessa och sockenstämman hade varit motiverad.

Under den föga pregnanta rubriken: »Svårigheter i sockenstämmans verksamhet» kommer förf. bl. a. in på problemet om vad som var att göra, när sockenmännen ej ville böja sig för sockenstämmans beslut. Ägde sockenstämman rätt att tvinga dem, som ej ville åtaga sig ekonomiska prestationer? Här synes det, som om förf. ej tillräckligt betonar skillnaden mellan de skyldigheter, som i lag ålades sockenmännen och sådana som dessa frivilligt åtagit sig. I det första fallet var givetvis icke enhällighet nödvändig men väl i sistnämnda. Vad ägde sockenstämman göra, och vilka resurser ägde den för att få sina beslut verkställda? Förf. framhåller (s. 147), att stämman härvidlag i realiteten var hänvisad till sina egna resurser. Detta kan knappast vara riktigt. Förmodligen voro länsstyrelserna föga trakterade av att förordna om verkställighet genom kronobetjäningen av sockenstämmornas beslut. Men i fall, där dessa grundade sig på i lag stadgade skyldigheter, kunde knappast vägran förekomma. Enl. prästerskapets privilegier 1723 § 23 ålåg det länsstyrelsen att, om så erfordrades, genom sina underlydande medverka till verkställande av sockenstämmobesluten rörande disciplinära mål. Det hette också i den Kungl. resolutionen på prästerskapets besvär av den 6 juni 1739 § 9, att länsstyrelsen ej skulle hindra, vad som beslutats å sockenstämma »enligt 23 § i prästerskapets privilegier 1723 till kyrko- och prästgårdsbyggnad och reparationer, utan böra de i stället vederbörligen befrämja ett sådant fattat beslut till sin rätta verkställighet».¹ I fråga om sockenstämmo-

¹ Då förf. anför denna resolution (s. 50) utelämnar han emellertid »ett sådant». Man får då intrycket, att det gällde alla beslut. Det kan dock endast ha varit fråga om byggnad och reparation av kyrka eller prästgård.

beslut, som ej grundade sig på i lag fastställda skyldigheter, kunde länsstyrelsen däremot icke anses skyldig att förordna om verkställighet.

Sockenstämman ägde även möjlighet att vända sig till härads-tinget och erhålla dess åläggande för sockenmännen att fullgöra sina lagstadgade prestationer. Förf. nämner intet härom. Boisman ger emellertid flera exempel på att så tillgått i Finland.

För att få besluten verkställda utsåg sockenstämman i åtskilliga socknar »verkställningsmän». I en socken motiverades tillsättningen med att »uti våra sockenstämmor väl mycket slutes men litet eller intet efterkommes». För försummelse med prestationer stipulerade sockenstämmorna ofta böter. Besluten härom voro ju frivilliga överenskommelser och därför var man ej, säger förf., tveksam om rätten att bestämma sådana. Detta är riktigt, men någon laglig rätt att uttaga böterna fanns icke (med undantag för vissa i lag stadgade fall).

Även andra metoder användes för att driva på de försumliga och förf. framhåller, att stämman genom socknens egna organ lyckats indriva, vad som bort utgöras. Denna något oväntade upplysning visar, att sockenstämmornas ställning var stark,¹ men det behöves ingalunda betyda, som förf. tycks anse, att den var starkare än i Växjö stift, därför att man där mera litade till kronobetjäningens hjälp för att få sockenstämman att uppfylla sina skyldigheter. Förf:s framställning av det olika tillvägagångssättet i Linköpings och Växjö stift är synnerligen intressant. I det sistnämnda har man varit av den uppfattningen, att det riktigaste förfaringsättet var, att till tinget instämma de försumliga och sedan låta kronobetjäningen, om så erfordrades, genom pantning indriva det försummade. Förf. anför också, dock utan att taga ställning till riktigheten därav, flera uttalanden från Växjö stift, bl. a. ett från 1694 av en sockenstämmas ordförande, som visar, att det där ansågs som en inblandning i domstolarnas angelägenheter att stipulera böter och sedan försöka taga ut dem. Det torde icke råda tvivel om att denna uppfattning var riktig och att den i stiftet använde metoden att indriva det försummade var den lagliga. I Linköpings stift sökte sockenstämman, som ovan nämnts, genom egna organ få sockenmännen att fullgöra sina skyldigheter.

I avdelningen om sockenstämman som beslutande organ går förf. in på frågan om stämman kunde fatta för alla förpliktande beslut och hur sådana skulle fattas. I prästerskapets privilegier 1723 nämndes intet härom. Endast då fråga var om en av staten ålagd skyldighet, förelåg en plikt för alla att rätta sig efter stämmans beslut. I annat fall var detta före 1817 endast att anse som en frivillig överenskommelse och de frånvarande ansågos ha rätt att stå utanför. Man visade också ofta ängslan för dessas ställning till de av sockenstämman fattade besluten. Vid mitten av 1700-talet

¹ Förf. framdrager emellertid också åtskilligt (s. 149 ff.), som tyder på att sockenstämmans auktoritet lämnade åtskilligt övrigt att önska.

började dock en ny syn att anläggas på dessa, i det man på sina håll ansåg dem, icke som överenskommelser av privaträttslig innebörd utan som offentlighetsrättsliga sådana. Förf. framhåller, att vote-ringar före nämnda tidpunkt voro sällsynta. Där de förekommo, voro de närmast att anse som påtryckningsmedel mot en oresonlig minoritet. I ett Kungl. brev till landshövdingarna och konsistorierna den 22 mars 1759 gavs emellertid tillstånd att göra sammanskott för blivande kyrkoförbättringar i socknen antingen »enhälleligen eller efter de flesta rösterna».

I den följande avdelningen om sockenstämman som förvaltande organ visar förf. att sockenstämman hade benägenhet att inskränka verksamhetsområdet för de förtroendemän, som funnos, och själv taga del av såväl stora som små angelägenheter. Så kontrollerades räkenskaperna vid stämman — en verklig revision av valda revisorer möta vi först mot 1700-talets slut. Frånvaron av konstanta verkställande organ var karakteristisk för sockensjälvstyrelsen in-till denna tidpunkt. Det tordé ha varit den då inträdande ökningen av uppgifterna, bl. a. skötseln av sockenmågasin och brandstods-föreningar, som framtvungade tillsättning av särskilda styrelser eller kommittéer. I städerna tycks sockenstämman däremot icke i samma utsträckning som på landsbygden ha förbehållit sig avgörandet i och uppsikten över även mindre betydande ärenden.

Beträffande ärendenas beredning nämner förf. endast, att man ej varit benägen att tillsätta deputerade eller utredningsmän med uppgift att förbereda vad stämman skulle handlägga. Förordningen om sockenstämmor 1817 inrättade ej, säger förf., något förvaltande organ. Detta är emellertid en sanning med modifikation. Kyrko-rådet ålades nämligen i § 12 att upptaga frågor om bl. a. hand-havande och tillämpning av de överenskommelser till befordrande av allmän ordning och sedlighet, som fattats å sockenstämman.

Så redogör förf. för deltagande och deltagare i sockenstämmorna och framhåller, att en icke ringa del av dessas arbete ägnades åt att få sockenmännen att månggrant infinna sig till stämmorna. De ofta förekommande bötesbestämmelserna för bortovaro blevo emel-lertid mot slutet av 1700-talet allt ovanligare. Man behövde ej längre tvinga folk att infinna sig. Orsaken var efter allt att döma, att sockenstämmorna börjat behandla nya viktiga ärenden, särskilt rö-rande allmän och enskild hushållning. I stämmorna deltog ur-sprungligen både herremän, hemmansägare, arrendatorer, torpare, krigsmän med torp, drängar och pigor. Även allmogekvinnor och damer av högre stånd närvorö. Egendomligt nog tycks man ha ansett, att både män och kvinnor ägde delta, oavsett om de voro jordägare eller ej.

På landsbygden, men däremot icke i städerna, utgjorde socken-stämman ännu i slutet av 1700-talet en av de mest demokratiska församlingar, som gärna kan tänkas. Vid nämnda tidpunkten för-svunno emellertid torpare, soldater, tjänstefolk och ungdom från sammanträdena, och dessa fingo alltmera karaktären av jordägarnas

och hemmansbrukarnas sammankomster. Orsaken härtill var förmodligen tillkomsten av 1739 års förordning om prästval, vilken lade hemmanstalet till grund för rösträtten vid prästval. Även sockenstämmorna kommo så småningom att begagna samma beräkningsgrund vid voteringarna.

Sockenstämmans verksamhetsområde angavs i prästerskapets privilegier 1723 § 23 till »kyrkans och prästgårdens byggnad och flera enskilda ekonomiska mål och angelägenheter, som kyrkoherden eller församlingen hava att föredraga, församlingens tarvor och beställningar angående». Enligt dessa ordalag var stämmans verksamhetsområde stort, men så blev ursprungligen ej fallet i praxis. Vid mitten av 1700-talet ökades emellertid uppgifterna. Detta gällde landsbygden, under det att förändringen för städernas del icke blev så genomgripande. De nytillkomna ärendena rörde mest näringarna och den allmänna hushållningen, undervisningen m. m. Domkapitel och länsstyrelse vände sig i stor utsträckning till sockenstämmorna med anmodan att vidtaga åtgärder i hithörande ting. På stämmorna upptogos i övrigt nästan vilka ärenden som helst. Förf. nämner intet om dessa förhållanden efter 1817. Att sockenstämmorna även efter detta år behandlade en mängd ärenden av mångskiftande natur, och ibland fattade beslut, som voro olagliga eller omöjliga att genomföra, framgår bl. a. av vissa landshövdingeberättelser.¹

I fråga om sockenstämmans allmänna karaktär framhåller förf., att de religiösa och sedliga uppgifterna förvånande länge satte sin prägel på sammanträdena, vilka ofta inleddes och avslutades med bön. Fr. o. m. 1760-talet inträdde emellertid en märkbar förändring häri, och sockenstämmans religiöst sedliga karaktär avtog så småningom.

Som avslutning på kapitlet om sockenstämman gör förf. en jämförelse med förhållandena i Skåne. Här tyckas sockenstämmorna, av de bevarade protokollen att döma, ha kommit i gång först i slutet av 1700- eller början av 1800-talet. En bidragande orsak härtill ser förf. i benägenheten att ordna vissa angelägenheter byavis, en tendens som han ej förmärkt i Östergötland och Småland. Problemet vore väl värt en närmare undersökning. De första stämmorna sammankallades på begäran av domkapitlet eller länsstyrelsen, och man märker i Skåne ej den tilltagsenhet att »lagstifta» om allehanda ting, som fanns i Östergötland och Småland.

Sockenstämmans förhållande till domkapitel och länsstyrelse skänker förf. endast föga uppmärksamhet. Å s. 147 och 152 ff. kommer förf. något in på frågan i vad mån sockenstämman anlitate länsstyrelsen och denna underlydande, och å s. 211 ff. snuddar förf. vid det motsatta förhållandet. Men något svar på den för sockensjälvstyrelsen så viktiga frågan i vad mån och på vad sätt statens myndigheter ingrepo får man icke.

¹ Se bl. a. Kungl. Maj:ts befallningshavandes i Älfsborgs län femårsberättelse 1827—1831, s. 42.

Avhandlingens andra kapitel ger en mycket intressant framställning av kyrkorådets historia 1686—1862. Denna blir, framhåller förf., nästan undantagslöst stadskyrkorådets historia. Detta ägde länge beslutande myndighet som ett organ bredvid sockenstämman, och mången gång tycks det närmast ha varit en smaksak för den som ledde förhandlingarna, om han skulle sammankalla kyrkorådet eller stämman för att besluta i ett ärende. De båda institutionerna stodo i Östgötastäderna i ungefär samma förhållande till varandra som magistrat och allmän rådstuga, så att deras beslut måste sammanfalla. Kyrkorådet utvecklades emellertid under sista hälften av 1700-talet alltmera till ett organ för disciplinärenden. Förordningen om sockenstämmor 1817 stadgade i § 11, att kyrkoråd skulle finnas i alla såväl lands- som stadsförsamlingar och handhava religionens och sedernas vård. Man tycks ha väntat sig mycket härav, och valen till de första kyrkoråden ha skett med stor omsorg. Förväntningarna svekos emellertid, och kyrkoråden blevo på landsbygden endast ett slags enklare polisdomstolar. Även i städerna blevo de tämligen betydelselösa. Enligt förf:s uppfattning var 1843 års förordning om kyrkoråd nästan en kopia av 1817 års. Detta är emellertid icke riktigt. Den sistnämnda gav kyrkorådet rätt att ådöma böter, arbete till kyrkan och stockstraff. Denna karaktär av domstol ägde det icke enligt 1843 års förordning, som endast tillade det rätten att göra »föreställningar, varningar och förmaningar».

Förf:s följande kapitel behandlar ingående socknens funktionärer, kyrkovårdar, sexmän, rotemästare, kyrkoföreståndare, kyrkobyggmästare, åldermän, fattigföreståndare och magasinsföreståndare.

Ett särskilt kapitel ägnar förf. åt socknens ekonomiska angelägenheter, vad angår kyrkan, fattigvården och sockenmagasinen. Framställningen av fattigvården stöder förf. i stor utsträckning på Dahlbergs 1893 utkomna avhandling härom. Lindstedts arbete av 1915, som innehåller åtskilligt av intresse, har icke använts.¹ Förf. ger en intressant framställning av den rigorösa kontroll över de fattigvårdsberättigade, som sockenstämman utövade efter tillkomsten av förordningen om hospitals- och barnhusinrättningarna 1763, men ingår icke på vilken myndighet, som skulle avgöra de tvister mellan socknarna som ofta förekommo.² Förf. för sin framställning av fattigvården fram endast till 1800-talets första år och nämner intet om 1847 års nya fattigvårdsförordning, som ifråga om hemortsrätten bröt med det rådande systemet samt stadgade att fattigvårdsstyrelse skulle finnas i varje fattigvårdssamhälle.

I fråga om sockenmagasinen får man av författarens framställning (s. 328) den uppfattningen, att det var sockenstämman, som satte i gång företaget och sedan handhade dess angelägenheter. På många håll var det så, men ingalunda överallt. Förf. säger också,

¹ Lindstedt, Översikt af den svenska fattigvårdens historia (Fattigvårds-lagstiftningskommitténs betänkande 1915 II: 2).

² Enl. Kungl. brev den 15 febr. 1803 ålåg detta länsstyrelse och kammar-kollegium.

att alla hemmansägare ingingo som delägare i magasinsinrättningen. Detta torde knappast vara riktigt. I ett Kungl. brev den 18 okt. 1834 erkändes, att sockenmagasinen voro enskilda personers tillhörigheter, ehuru de ur det allmännas synpunkt borde underkastas allmän granskning.¹ Frågan om dispositionsrätten till magasinerna och fonderna var föremål för stora strider. Den löstes genom en Kungl. kungörelse den 4 dec. 1863 så, att kommunalstämman erhöll dispositionsrätten.

Såsom av det föregående torde ha framgått kunna åtskilliga anmärkningar riktas mot föreliggande avhandling. Framför allt har 1800-talet icke erhållit den uppmärksamhet, som bort tillkomma detsamma. Framställningen slutar som nämnt på de flesta punkter omkring 1817. Förteckningen över den litteratur förf. använt för den följande tiden saknar viktiga arbeten. Dispositionen av huvudkapitlet om sockenstämman har i det föregående blivit föremål för anmärkningar. En strängare systematisering med beaktande av förvaltningsrättsliga synpunkter hade varit önskvärd.

Å andra sidan har avhandlingen betydande förtjänster. För att begagna en något nött fras fyller den en lucka i vår kännedom om den svenska sockensjälvstyrelsen. Dennes historia var visserligen i stora drag redan före denna avhandlings tillkomst bekant, men bilden har först nu blivit klar och fyllig. Årslånga forskningar i ett hart när outtömligt otryckt material ha satt förf. i stånd att skildra, hur sockensjälvstyrelsen fungerade och hur det gick till på sockenstämmorna. Anmärkningarna ha merendels gällt »underlåtenhets-synder» och mera sällan direkta felaktigheter. Framställningen av 1600- och 1700-talen är intressant och gedigen, och man kan lita på förf:s uppgifter. Förf. behärskar sitt material väl, och behandlar det med tillbörlig kritik. Även om man ställvis finner onödigt material av kuriositetsintresse indraget i texten, måste man medge, att detta ofta gör avhandlingen underhållande. Värdet höjes också av i texten inpassade avtryck av sockenstämmoprotokoll och kyrkoräkenskaper samt en mängd bilagda statistiska uppgifter angående sockenstämmor och kyrkoråd samt vissa socknars inkomster.

Olof Sörndal.

Rättelse.

I den i decemberhäftet av årg. 1937 intagna uppsatsen om gränsen mellan konungens i statsrådet och i regeringsrätten kompetens skall sista meningen å s. 425 ha följande lydelse:

»Vid sådant förhållande hade RR säkerligen med undanröjande av överståthållarämbetets beslut förklarat, att besvaren över magistratens beslut ej kunnat upptagas till prövning.»

I. M.

¹ En fullständigare framställning av sockenmagasinen — av förf. icke beaktad — ges av Valter Sjölin i Landskommunernas tidskr. 1934).

BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1937.

Stiftelsens kollegium har under året bestått av samma personer som föregående år. Som præsens fungerade undertecknad, som sekreterare och redaktör för Statsvetenskaplig Tidskrift professor R. Malmgren. Kollegiet har under året hållit 7 sammanträden, därav ett som vanligt förlagt till den 15 oktober, Stiftarens födelsedag, och förenat med nedläggning av en krans å graven på Norra kyrkogården.

Av »Skrifter, utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen» har under året utkommit:

XXV. E. Arosenius, Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi).

Premier å vardera 500 kronor ha tilldelats fil. doktorn, numera docenten vid Göteborgs högskola Carl Arvid Hessler för hans avhandling »Geijer som politiker» och fil. doktorn, docenten vid Åbo akademi Sven Lindman för hans avhandling »Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926». Forskningsunderstöd å 600 kronor har beviljats fil. mag. Erik Brännman för arkivstudier i Stockholm rörande Norrbottens bergshantering under 1600-talet.

Av Statsvetenskaplig Tidskrift har årg. 40 utkommit med som vanligt 5 häften (484 sidor). I redaktionen har utom redaktören professor Malmgren medverkat: professor Sommarin (national-ekonomi), professor Wicksell (statistik), professor Bruswitz, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent Thormænius (översikter och meddelanden: politik).

Sedan bibliotekarien friherre B. G. Cederström till Kungl. Maj:t ingivit personlig framställning om anslag till utgivande av statsvetenskapliga årsbibliografier och denna framställning bifallits, har Kollegiet den 15 oktober beslutat, att dessa årsbibliografier skola tryckas i tidskriften.

Till att deltaga i revisionen av Stiftelsens räkenskaper har universitetets rektor utsett professor K. Olivecrona.

Lund i februari 1938.

Gottfrid Carlsson.

Räkning över Fahlbeckska Stiftelsen för räkenskaps- året 1936—1937.

(Utdrag ur räkenskaperna för Lunds Universitet.)

Balans från föregående räkenskapsår.

Sydsv. Kraft A.-B:s 4 1/2 % obligationer.....	111,000:—	
Sthlms int.-garanti A.-B:s 4 1/2 % d:o.....	25,000:—	
Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. av 1928.....	75,000:—	
D:o d:o 4 1/2 % » » 1933.....	20,000:—	
Trafik A.-B. Grängesberg-Oxelösunds 4 1/2 % obl. av 1930.....	15,000:—	
Sparbanken i Lund.....	15,556:—	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank.....	19,475:—	281,031:—

Uppbörd.

Ränta å obligationer.....	11,445:—	
Sparbanken i Lund, ränta för år 1936.....	404:71	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank, ränta för år 1936.....	384:07	
C. W. K. Gleerup, skriftserien.....	169:05	12,402:83
	Summa kr.	293,433:83

Utgifter.

1) <i>Statsvetenskaplig Tidskrift.</i>		
Tryckningskostnader.....	2,951:80	
Redaktörsarvode.....	1,000:—	
Kontant till expeditionen.....	6,000:—	9,951:80
2) <i>Övriga utgifter.</i>		
Överfört till understödsfonden.....	2,771:34	
Præsesarvode.....	300:—	
Räkenskapsföraren.....	100:—	
Granskning av manuskript.....	40:—	
Diverse omkostnader.....	109:35	3,320:69
		13,272:49

Balans till följande räkenskapsår.

Sydsv. Kraft A.-B:s 4 1/2 % obligationer.....	106,000:—	
Sthlms int.-garanti A.-B:s 4 1/2 % d:o.....	25,000:—	
Sveriges stadshypotekskassas 5 % obl. av 1928.....	75,000:—	
	Transport	206,000:—
		13,272:49

	Transport	206,000: —	13,272: 49
Sveriges stadshypotekskassas 4 1/2 % obl. av 1933	.....	20,000: —	
Trafik A.-B. Grängesberg-Oxelösunds 4 1/2 % obl. av 1930	.....	15,000: —	
Sparbanken i Lund	.....	19,302: 27	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank	.....	19,859: 07	280,161: 34
	Summa kr.		293,433: 83

Räkning över Fahlbeckska understödsfonden för räkenskapsåret 1936—1937.

Balans från föregående räkenskapsår.

Sparbanken i Lund	.....	15,781: 73	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank	.....	25,625: —	41,406: 73

Uppbörd.

Sparbanken i Lund, ränta för år 1936	.....	405: 49	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank, ränta för år 1936	.....	505: 37	
Omföring från Fahlbeckska Stiftelsens fond	.....	2,771: 34	3,682: 20
	Summa kr.		45,088: 93

Utgifter.

Tryckn. av N:o XXIII—XXV av Skrifter utg. av Fahlb. St.	.....	4,378: 22	
Korrekturläsning	.....	21: —	
Docent E. Håstad, premium	.....	500: —	
Fil. mag. E. Brännman, forskningsunderstöd	.....	600: —	5,499: 22

Balans till följande räkenskapsår.

Sparbanken i Lund	.....	13,459: 34	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank	.....	26,130: 37	39,589: 71
	Summa kr.		45,088: 93

Räkning för Statsvetenskaplig Tidskrift för
räkenskapsåret $1/7$ 1936— $30/6$ 1937.

a) Sammandrag av kassa-kontot.

Balans $1/7$ 1936.

Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning	793: 73	
Kontant i kassan	21: 11	814: 84 ¹

Inkomster.

Pren.-avg., lösnummer m. m.	526: 90	
A.-B. C. W. K. Gleerup, redovisning för år 1936.....	1,085: 80	
Kontant från Fahlbeckska Stiftelsen	6,000: —	
Ränta å sparkasseräkning	22: 77	
Annons	100: —	
Diverse.....	1: 20	7,736: 67
	Summa kr.	8,551: 51

Utgifter.

Författarearvoden	2,749: 50	
Avlöningar	2,400: —	
Telefon	88: 30	
Diverse omkostnader	409: 37	
Inlösta jetonger	185: —	5,832: 17

Balans $30/6$ 1937.

Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning	2,652: 30	
Kontant i kassan	67: 04	2,719: 34 ¹
	Summa kr.	8,551: 51

b) Översikt för räkenskapsåret $1/7$ 1936— $30/6$ 1937.

Debet.

Prenumerationsavgifter m. m. (exp.)	526: 90	
A.-B. C. W. K. Gleerup (exp.)	1,085: 80	
Annons (exp.).....	100: —	
Ränta å sparkasseräkning (exp.)	22: 77	
	Transport	1,735: 47

¹ Dessutom ineliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

	Transport	1,735: 47	
Diverse (exp.).....		1: 20	1,736: 67
Förlust för räkenskapsåret.....			7,862: 30
	Summa kr.		9,598: 97

Kredit.

Författarearvoden (exp.).....			2,749: 50
Tryckn.-kostnader (Fahlb. St.).....			2,951: 80 ¹
Avlöningar: utb. av exp.	2,400: —		
» » » Fahlb. St.....	1,000: —		3,400: —
Telefon (exp.).....			88: 30
Diverse omkostnader (exp.)			409: 37
	Summa kr.		9,598: 97

¹ Tryckningskostnaderna för h. 2 (år 1937) påföras följande räkenskapsår.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift.* 1937. H. 6. Uppsala 1938.
Ekonomiska Samsfundets Tidskrift. Ny serie. H. 40. Hfors 1937.
Finsk Kommunaltidskrift. 1937. H. 8—10. Hfors 1937 o. 1938.
Finsk Tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik. T. CXXIV. H. 1—2. Hfors 1938.
Helsingfors stads statistik. VI. Undervisningsväsen. 1933/34—1935/36. Hfors 1937.
Historisk Tidskrift. 1937. H. 4. Sthlm 1938.
Industria. Arg. XXXIV. Nr 1—6. Sthlm 1938.
Institut International d'Agriculture, Rome. Revue Internationale d'Agriculture. 1937. Nr 12. 1938. Nr 1. Rome 1937 o. 1938.
International labour review. Vol. XXXVI. Nr 6. Vol. XXXVII. Nr 1. Genève 1937 o. 1938.
Kommersiella Meddelanden. Arg. 25. Nr 1—4. Sthlm 1938.
La Giustizia Penale. 1937. Roma.
Mercator. Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXXIII. Nr 1—10. Hfors 1938.
Nationalekonomisk Tidskrift. 1937. H. 6. 1938. H. 1. Kbhvn 1937 o. 1938.
Nordisk Försäkringstidskrift. 1938. Nr 1. Sthlm 1937.
Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri. 1937. H. 8. 1938. H. 1. Sthlm 1937 o. 1938.
Skandinaviska Kreditaktiebolaget. Kvartalsskrift. 1938. Nr 1. Sthlm 1938.
Social Tidskrift. 1937. Litteraturoversikt. 1938. Nr 1—2. Hfors 1938.
Sociala Meddelanden. 1937. H. 12. 1938. H. 1—2. Sthlm 1937 o. 1938.
Statistisk Maanedsskrift. 1937. Nr 8—10. Kbhvn 1938.
Statistisk Månadsskrift. Arg. 32. Nr 11—12. Arg. 33. Nr 1. Sthlm 1937 o. 1938.
Statistisk Årsbok för Helsingfors stad. 1937. Hfors 1937.
Statsökonomisk Tidskrift. 1938. H. 1—2. Oslo.
Sunt Förnuft. Arg. XVIII. Nr 1—2. Sthlm 1938.
Svensk Juristtidning. 1938. H. 1—2. Sthlm 1938.
Svensk Tidskrift. 1938. H. 1—2. Sthlm (tr. Uppsala) 1938.
Svenska Stadsförbundets Tidskrift. 1938. H. 1. Sthlm 1938.
Sveriges officiella statistik. Handel år 1936. Av Kömmerkollegium. Sthlm 1938.
Lönestatistisk årsbok för Syerige 1936. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1937.
Tabellværk til Københavns Statistik. Nr 25. Ejendoms-, Bøbeelses- og Husleje forholdene. I. København, Frederiksberg og Gjentofte. Kommune den 5. November 1935. Kbhvn 1937.
Thébladet. 1937. Nr 1—4. 1938. Nr 1—2. Gtbg 1937 o. 1938.
Tiden. 1938. Nr 1. Sthlm 1938.
Tidskrift för Sveriges Advokatförbund. Arg. IV. H. 1. Sthlm 1938.
Tidskrift for Rettsvidenskap. 1937. H. 5—6. 1938. H. 1. Oslo.
Weltwirtschaftliches Archiv. Band 47. Heft 1—2. Jena 1938. (tr. Hamburg).
 VI. 1938. H. 1—12. Sthlm 1938.
Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, utgiven av Riksdagsbiblioteket. 1937. Uppsala 1938.
Ökonomi og Politik. Aarg. 11. Nr 4. Kbhvn 1938.
- ANDERSON, OSKAR N., Struktur und Konjunktur der bulgarischen Volkswirtschaft. (Kieler Vorträge. 52.) Jena 1938.
 FAHLBECK, ERIK, Förvaltningsrättsliga studier. Sthlm 1938. Ivar Hæggströms Boktryckeri & Bokförlags A.-B. (i distribution).
 MONTGOMERY, ARTHUR, How Sweden overcame the depression. (New Sweden tercentenary publications.) Sthlm 1938. Albert Bonnier.
 WAGNER, JOSEF, Die Preispolitik im Vierjahresplan. (Kieler Vorträge. 51.) Jena 1938.
 ZANDER, J. A., och NILSSON, JOH. R., Kommunallagarna av den 6 juni 1930 och lagen om landsting av den 20 juni 1924. Tredje, omarbetade upplagan. Sthlm 1938. Landskommunernas Förbunds Förlag.
- Stockholms Högskolas Statsvetenskapliga Förening 1928—1937. Sthlm 1938.
 Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar m. m. Utgivna med anmärkningar av C. A. REUTERSKJÖLD. Tredje delen. Andra upplagan. Uppsala 1937. Almqvist & Wiksells Boktryckeri A.-B. (i distribution).

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

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1:—.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i moderu parlamentarism 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. 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. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGRÉN: Sekretä utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsäld.
- 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:—.. Slutsäld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen . . . i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fogderi). 1937. Pris kr. 2:50.