

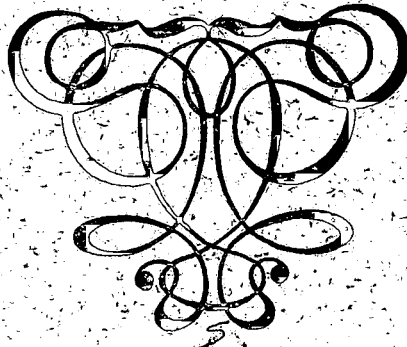
# TIDSKRIFT

FÖR

## POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

### FAHLBECKSKA STIFTELSEN



#### INNEHÅLL

Fredrik Lagerroth, Beskattningsmakten i 1809 års RF. (Forts.) —  
Ragnar Numelin, Uppkomsten av mellanfolkliga förbindelser. —  
Översikter och meddelanden: Pardonsplakat. Av *B. Wedberg*. —  
Huvuddragen av författningsutvecklingen i Tyskland efter national-  
socialismens första år. Av *Gunnar Hesselén*. — Olyckor vid trafik  
med motorfordon. Av *Torsten Persson*. — De privatanställdas arbets-  
tidsförhållanden. Av *Fritz Cröner*. — Tidskriftsöversikt. Av *B. G.  
Cederström*. — Litteraturgranskningar: B. V. Chr. Meyer, The  
extent of Jurisdiction in coastal waters. Anm. av *Torsten Gihl*. —  
S. Nordenstreng, L. Mechelin, hans statsmannagärning och politiska  
personlighet, I—II. Anm. av *Sven Lindman*. — Bertil Pfannenstill,  
Bernard Bosanquet's philosophy of the state. Anm. av *Lars Frykholm*.  
— Hans Peter Ipsen, Politik und Justiz. Das Problem der justizlosen  
Hoheitsakte. Anm. av *Lars Frykholm*.

ÅRG. 41

1938

HAFT. 2

---

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

Lösnnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

---

## PRENUMERATIONSANMÄLAN

**S**TATSVETENSKAPLIG 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. LAGERRÖTH, 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. THERMÆNIUS (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

### IV.

(Forts.)

Genom sist diskuterade serie av paragrafer, tillkomna för att förebygga ett kringgående av ständernas beskattningsmakt, har regeringsformen bundit konungens finansiella handlingsfrihet vida utöver vad Håkanssonska förslaget satt i fråga. Som en blott ringa kompensation får det betecknas, att medan det senare ställt ett kreditiv till konungens förfogande för oförutsedda händelser, RF § 63 för samma eventualitet anslår två. Det stora plus i trygghet, svenska folket vunnit genom de nämnda tilläggen, har dock icke synts konstitutionsutskottet tillräckligt. Till yttermera visso har regeringsformen fått tre särskilda paragrafer, som avse att skapa garantier för att folket icke betungas med skatter och andra offentliga prestationer utöver vad ständerna bestämt och att dessas skattebeslut överhuvud lojalt effektueras. Dessa äro § 73, till vilken redan full motsvarighet fanns i Håkanssonska förslaget, samt §§ 75 och 113, som äro helt nya. Som komplement till den förstnämnda äro att beteckna §§ 74 och 80, som i mer eller mindre förändrad gestalt upptagits från Håkanssonska förslaget.

Redaktionellt sett anknyter § 73 till de paragrafer i äldre svensk statsrätt, som reglerat beskattningskompetensen. Rättsligt sett har den dock genom de ändringar, som företagits, fått ett helt annat innehåll.

Redan placeringen är härvid av betydelse. Så osystematiska 1700-talets regeringsformer äro i allt, som icke avser förvaltningen, kan man av den ordningsföljd, vari de egentliga författningsparagraferna följa varandra, näppeligen draga några slutsatser. Helt annorlunda är förhållandet med 1809 års RF. Det balanssystem,

vi ovan gjort bekantskap med, lyser — så långt man rimligen kan begära, med hänsyn till att de olika statsorganens rekrytering, sammansättning och arbetsätt också skall åtminstone nödortfylligen regleras — tydligt igenom själva grupperingen av bestämmelserna. De, som avhandla den för ständerna ensamma enligt konstitutionsutskottets egen planritning avsedda beskattningsmakten, följa efter dem, som avhandla de konung och domarekår förbehållna styrelse- och domarefunktionerna men före och omedelbart före dem, som ha den både konung och ständer tillämnade lagstiftningsmakten till föremål. Även inom varje avdelning för sig bör man då rimligen kunna förvänta så god ordning, att icke en för hela beskattningen konstitutiv bestämmelse kommer som n:r 17.

Men också därutinnan skiljer sig § 73 från de paragrafer i tidigare regeringsformer, vartill Emil Hildebrand hänvisar uti sin edition av Sveriges regeringsformer — fullt riktigt utifrån hans utgångspunkt — att de senare underförstå en konungens kompetens, som genom desamma inskränkes, medan den förra liksom överbud alla paragrafer i 1809 års RF, § 57 icke undantagen, ingen kompetens förutsätter, som icke någonstades i regeringsformen tydligen angives. Icke för intet är vår nu gällande regeringsform den första, som gör anspråk på att tolkas efter ordalydelsen. Det är därför icke lovligt att, som Malmgren försöker, så läsa § 73, att vad han mycket oegentligt kallar den beskattande lagstiftningsåtgärden i sista hand ankommer på konungen men förutsätter ett åtagande från riksdagens sida. Konungen nämnes icke i § 73 såsom sker i den av Malmgren analogice åberopade § 77, och även om han tänkes som adressat för det däri givna förbudet, vad följer därav? Omöjligt att hans medverkan skulle vara erforderlig<sup>1</sup> eller ens lovlig, när ständerna vilja besluta nya skatter. En sådan medverkan är redan utesluten genom § 57. Helt annan karaktär har § 77. Den avhandlar en inskränkning till ständernas förmån av en rätt, som annars i kraft av § 4 skulle tillkomma konungen ensam.

En närmare jämförelse mellan § 73 och dess föregångare skall

<sup>1</sup> Till belysning av det oriktiga i Malmgrens slutledningskonst må en fråga ställas. Vad skulle en fader säga, om en son så uttydde hans förbud mot att utan faderns samtycke t. ex. gå på teatern, att fadern därmed förbundit sig, att icke heller utan sonens samtycke bereda sig detta nöje?

ge vid handen, att den avser att vara något helt annat än en kompetensbestämmelse. Motsvarande tidigare bestämmelser — 1719 och 1720 års RF § 5 och 1772 års RF § 45 — hade bestämt, att k. m:t icke utan ständernas samtycke finge pålägga undersåtarna några gärdar och andra avgifter. RF § 73 gör om satsen till passiv och låter konungen icke återkomma som agent. »Pålägga» återkommer i substantivet »pålagor», som torde avse detsamma, som i föregående paragrafer nämnts allmänna avgifter, d. v. s. de offentligrättsliga, i kraft av statens tvångsmakt fastställda inkomsterna. Statens privatinkomster äro däremot icke avsedda, ehuru rimligtvis också de kunna uttagas tvångsvis enligt vanliga processrättsliga regler.<sup>1</sup> De viktigaste pålagorna, skatterna, äro pålagda av ständerna allena, avgifterna åtminstone med deras samtycke. Som predikat i satsen användes icke mera »pålägga» utan tre stycken verb: »påbjuda, uppbära eller fordra». De få tänkas riktade till de olika myndigheter, som var i sin stad få med tillämpningen av ständernas skattebeslut att göra: konungen, som promulgerar respektive skatteförfattning, uppbördsmännen, som utdebitera däri angivna skattesatser, och fiskaler och andra, som av de tredskande indriva eventuella restantier. För ingendera myndigheten är det fråga om annat än verkställighetsåtgärder. Att icke kronofogdär och länsmän tänkas deltaga i skattebesluten är väl utan vidare klart. Men icke heller för konungens del är något sådant deltagande ifrågasatt. Att »pålägga» utbyttis mot »påbjuda» är signifikativt. Sistnämnda ord giver icke konungen någon makt utöver den, han äger i kraft av § 4. Under frihetstiden hade det använts för att beteckna den uppgift, konungen hade i fråga om av de maktägande ständerna stiftade lagar och förordningar, nämligen att kungöra dem till efterlevnad. Den karakteristik Carl Gustav Tessin i ovannämnda inlaga av 1751 giver av konungens roll vid hans mellanhavanden med ständerna — att »med sin höga myndighet till allmän efterlevnad» påbjuda deras lagar och beslut — är belägg därför. Vad var naturligare än att låta samma verb beteckna den befattning konungen hade att taga med de beslut, som »rikets allena beskattande ständer» fattade som sådana. Härvid hade man för övrigt en tidigare lagtext att anknyta till. Missgärningsbalken XLIV cap 1 § stadgade

<sup>1</sup> Jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 52.

dubbel tjuvsrätt för den, som svikligen toge högre tull och skatt ut än beviljat och påbudt är, härvid säkerligen åsyftande de uppgifter, ständer och konung var för sig i frihetstidens färdigbildade statskiosk — man erinrar sig § 5 i konungaförsäkringarna — fått sig tilldelade i fråga om beskattningen så väl som andra befogenheter.<sup>1</sup>

Lika omöjligt som det är att ur ordet »påbjudas» utläsa en aktiv roll vid skattebeslutet för den som tänkes som detta predikats agent, lika omöjligt är det att tolka »fria vilja och samtycke» på ett sådant sätt, att ständerna vid sagda beslut få en passiv uppgift. »Fria vilja» indicerar uppenbarligen icke någon passivitet, och »samtycke» gör det icke heller, om man ser till regeringsformens ordval. Trots det konungen strax i begynnelsen av dess ingress förklarar sig ha åt riksens ständer överlämnat fastställandet av en ny regeringsform, talar han längre ned om »denna av riksens ständer samtyckta regeringsform». Den valda dubbeltermen passar lika väl för skatter, som riksens ständer ensamma råda över, som för avgifter, till vilka konungen tar initiativ i kraft av § 4.

Syftet med § 73 är att skydda det svenska folket mot olaga uppbörd. Den är en integritetsparagraf, jämförlig med § 16. I fråga om rätten att fastställa pålagor hänvisar den till föregående paragrafer. Det är vad som sker genom de efter »fria vilja och samtycke» inskjutna orden »i den ordning förut nämnt är». Meningen med dessa ord är icke att en i § 73 först omnämnd pålaga skulle av ständerna åtagas i samma ordning, som i någon viss föregående paragraf stipulerats. RF § 73 handlar om alla pålagor, vare sig de äro bevillningar eller ordinarie skatter, skatter eller finanstekniska avgifter, och för deras åtagande söker man förgäves en på en gång gemensam och uttömmande regel i det föregående. För bevillningarnas åtagande äro detaljerade regler fastställda i § 71 och till dem hänvisar § 73 för bevillningarnas vidkommande. Det är icke meningen att alla pålagor skola ha bevillnings natur. För besvär och andra på riksstaten icke upptagna skatter räcker det att § 57 iakttagits. För finanstekniska avgifters åtagande är tidigare ingen annan särskild regel fastställd än den, som finns i § 60 p. 2, och den säger intet

<sup>1</sup> Malmgren definierar själv i sin grundlagskommentar, andra upplagan s. 80 promulgationen såsom »lagens påbjudande till efterlevnad».

annat än att ständernas samtycke erfordras, således alldeles det-samma som sägs i § 73. Men naturligtvis gälla för deras faststäl-lande de regler, som i §§ 49—56 fastställts för riksdagens verksam-het överhuvud. Att hänvisa till sådant, som i och för sig är själv-klart, är det ju ingen mening med, men å andra sidan är det alldeles ofarligt. Tydligt är det bevillningsformerna, som motiverat hänvis-ningen, men ensamma äro de icke avsedda. Då hade säkerligen regeringsformen bestått sig med samma precisa hänvisningar till bestämda paragrafer, som förekomma i §§ 9, 13, 26, 39, 42, 43, 61, 71, 87, 95, 103, 106. Avståndet till den »ordning», som avsågs, var ju ock för stort för att en hänvisning till »nu föreskriven ordning» kan vara tillfyllest, såsom fallet är i §§ 82 och 97. Att formen »nämnd är» valts i stället för »nämnd är» saknar ej heller betydelse. Den senare formen skulle givit anledning till »ordningens» sökande i en enda grundlagsparagraf. Nu har grundlagsstiftaren blott velat säga, att det i samband med ständernas samtycke till respektive på-laga nämnts i vad ordning det sker.<sup>1</sup>

Som attribut till pålagor står »nya». Det kunde då ligga närmast till hands att låta förbudet avse pålagor tillkomna efter den 6 juni 1809. Då emellertid därjämte förekommer ett i sista stund inskjutet »hädanefter», blir konsekvensen, att grundlagsstiftaren gjort sig skyl-dig till en tautologi, och en sådan tillvitelse hör man ju icke göra. Särskilda skäl finnas ock att misstänka, att han med nämnda ord avsett annat än att — på samma sätt som §§ 66 och 72 betona kontinuiteten med det förgångna — betona diskontinuiteten. Uti den paragraf i Håkanssonska förslaget, som går igen i § 73, utgöres sub-jektet av »inga nya pålagor, utskrivningar av folk, där de sist-nämnda icke redan stadgade äro, eller av penningar och varor». Konstitutionsutskottet har till en början haft samma redaktion, med tillägg av orden »eller framdeles av konung och ständer stadgade bliva». Med nya utskrivningar, som redan äro stadgade, kan omöj-ligen avses kommande utskrivningar. Med nya pålagor har man överlag avsett icke blivande pålagor utan pålagor, som icke äro

<sup>1</sup> Den uppfattning av RF § 73, som jag gjort gällande i en uppsats i denna tidskrift 1927, frångår jag i avgörande punkter, dock utan att på något sätt falla tillbaka på de tolkningar som försökts av dem, mot vilka jag i nämnda uppsats polemiserar.

gamla eller rättare urgamla. I landslagen hade man satt »nyan tunga eller alegg» i motsättning till »arliska lagha utskylder». Och Gustav III, vars arkaiserande tendenser sällan förneka sig, hade i anslutning därtill i 1772 års RF § 45 framför de gårdar och utskrivningar, konungen förbjöds pålägga utan ständernas samtycke, insatt ett i frihetstidens regeringsformer obefintligt »nya». I sådant sammanhang — såsom attribut till gårdar, som kungen icke fick utan ständernas medgivande pålägga, — kunde det knappast få någon egentlig betydelse. Annorlunda blev det, när »nya pålagor» blev subjekt till verb — påbjuda, uppbära och fordra — som räkna med att pålagorna redan existera. Är det orimligt att förutsätta, att 1809 års grundlagsstiftare besinnat sig på att bland de nya pålagor, som tillkommit utöver landslagens »arliska lagha utskylder», befann sig den mantalsränta, som regeringen med trug och pock under mitten av 1600-talet avtvingat det svenska folket och sedan svekfullt låtit införa i jordeböckerna såsom stående skatter? Inför jordeböckeräntan och tionden, som existerade före landslagen, har man resignerat så till vida, som man fingerat dem vara resultat av »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta». Mantalsräntan har man tydligen tänkt sig att det svenska folket skulle kunna domstolsvägen slippa ifrån såsom en produkt av usurpation. Dock skulle det icke kunna återfå redan olagligen inbetald skatt. Det i sista stund i lagtexten inskjutna »hädanefter» betydde, att dylika restitutionskrav voro preskriberade. Tanken behöver ju icke ha varit levande för mer än en liten krets av de i paragrafernas finesser närmast initierade.<sup>1</sup>

När konstitutionsutskottet strök nämnda båda reservationer, var det säkerligen därför att det ansåg dem onödiga. I regeringsformen fanns redan en paragraf, som tryggade förut stadgade utskrivningar

<sup>1</sup> Länge dröjde det icke, förrän ropet höjdes på mantalsräntans avskaffande utan statsmakternas eller ens ständernas medverkan. Varken några mer eller mindre bindande beslut, förklarade K. J. af Nordin vid 1840—41 års riksdag (se *Landgren a. a. s.* 139), fattade efter det att mantalsräntan i jordeböckerna var intagen och således på god tro ansågs som ständig, ej heller åberopandet av gammal hävd hade kunnat rubba hans övertygelse att endast de skatter vore lagliga, som av riksens ständer voro beslutade. Och år 1861 utgav J. A. Thurgren en liten skrift med titeln: *Är svenska jorden lagligen skyldig att utgöra mantalsräntan?* Veterligen har dock aldrig RF § 73 åberopats i sådant sammanhang.



av manskap, nämligen § 80. Och i § 74 hade förut utan hänvisning till annan rättsordning stadgats en rätt för konungen till utskrivning av varor.

RF § 80 tillhör den krets av paragrafer, som sedan 1719 överflyttats från regeringsform till regeringsform. Före 1809 hade den fått sin plats bland förvaltningsparagraferna. Då först besinnade man sig på dess intima samband med beskattningen — den handlade ju om en stabiliserad utskrivning, roteringen, — och lät den få plats sist i raden av de paragrafer, som behandla ständernas finansmakt. Man stannade för dess vidkommande vid status quo och reflekterade icke på att återvända till utskrivningar i bevillningsform, som existerat före Karl XI. Roteringen skulle ha samma varaktighet som de närmast för kavalleriets räkning upprättade indelningsverken, d. v. s. endast kunna ändras av konung och ständer samfällt; kunnande ingen ny eller tillökad rotering utan genom konungs och ständers sammanstående beslut tillkomma. Det var ett påtagligt men i grundlagen själv inskrivet undantag från regeln om att ständerna allena utövade beskattningsmakten, illustrativt nog så tillvida, som det gav en antydning om huru grundlagsstiftaren skulle uttryckt sig, om han tänkt sig, att konungen över lag skulle haft ett ord med vid beskattningen.

RF § 80 ger också en särskild belysning åt § 73 genom den reservation, den gjort i fråga om indelningsverkens orubblighet. Blott huvudgrunderna skulle förbli orubbade, tills konung och ständer ändrade dem. Förut hade ingen så tänjbar bestämmelse funnits. Frihetstidens regeringsformer hade t. o. m. förklarat, att indelningsverken såväl som roteringskontrakten borde nog iakttagas. Kan icke detta bero på att krigsmakten fått åt sig indelt även mantalsränta, som genom process kunde tänkas bli kronan avhänd?<sup>1</sup>

Den kraftigaste invändning, som i den historiska sanningens intresse skulle kunnat riktas mot det i § 57 gjorda påståendet att svenska folket sedan urminnes tider beskattat sig självt, var den rätt, 1700-talets regeringsformer givit konungen att i händelse av anfallskrig utskriva gärdar. Det verkar, som om § 74 polemiskt vände sig mot dessa principvidriga bestämmelser, då den förklarar,

<sup>1</sup> I sitt ovan refererade anförande tänkte sig ock Nordin, att en följd av mantalsräntans upphörande kunde bli ersättning till indelningshavarna.

att konungen ej äger makt att fordra någon annan gärd till utförande av ett uppkommet krig än det sammanskott av födande varor, som uti en landsort kan bliva erforderligt till krigsfolks underhållande under tåg eller marsch. Konungen äger således ej ens i krigstillfälle någon rätt att pålägga skatt. Han fordrar endast att utföra ett visst honom genom grundlagen tillförsäkrat kreditiv in natura, jämförligt med de kreditiv i pengar, som RF § 63 tillförsäkras honom.

Om rotering och sammanskott av varor för underhåll av mobiliserad trupp genom särskilda grundlagsbud äro undantagna från i § 73 given rättsregel, så äro åter andra besvär av den orsaken undanryckta dess giltighetsområde, att de redan före 1809 gjorts till föremål för civillagstiftning. Finanstekniskt men icke konstitutionellt äro de pålagor.<sup>1</sup> Allesammans äro de reglerade i Byggningsbalken: gästgiveri, skjutsning, väghållning, skyldigheten att bygga kyrka, prästgård och tingshus och att släcka skogseld.<sup>2</sup> Ändring av dem skall, även om den innebär en ökning, äga rum i den ordning, som stadgats i § 87. När 1914 års lag om förekommande och släckning av skogseld stiftades »med riksdagen», var det således icke, som Malmgren menar, i kraft av § 73, tolkad som han anser riktigt, utan därför att den innebär ett upphävande av kap. XV i Byggningsbalken.<sup>3</sup> Att brandstadgan, som stadgar plikter för stadsbefolkningen, analoga med dem nyssnämnda lag stadgar för lantbefolkningen, tillkommit som ekonomisk lag är otvivelaktigt, som Malmgren framhåller, egendomligt. Riktigast hade väl varit att, då plikter för stadsbefolkningen att delta i eldsläckning icke redan var lagstadgad 1809, betrakta den som ett under riksdagens exklusiva beskattningsrätt hörande besvär. Att riksdagen vid dess fastställande icke hörts är ej besvärande för den, som ej tillmäter praxis någon avgörande betydelse vid grundlagens tolkning. Malmgren, som så tycks göra, måste åter känna det chockerande att praxis kommit i kollision med § 73, även som han tolkar densamma.

<sup>1</sup> Detta är i och för sig icke egendomligare än att postmedlen finanstekniskt äro avgifter men konstitutionellt sett skatter.

<sup>2</sup> Se om dessa Lagerroth, Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling kap. 5 och 6.

<sup>3</sup> Se sammansatta lag- och jordbruksutskotts utl. nr 1 vid 1914 års riksdag B.

Lika litet eller, om man anlägger finansteoretiska betraktelsesätt, än mindre kunna bestämmelser om danaarv, böter, viten och konfiskationsmedel, var i sin ordning reglerade i olika balkar av Sveriges rikets lag, anses höra in under riksdagens finansmakt.<sup>1</sup> Danaarv var att räkna till statens privatinkomster. De övriga ha offentligrättslig hemul men äro icke ens finansteoretiskt att betrakta som pålagor. De uttagas icke för tillfredsställandet av ett offentligt behov, även om de indirekt, särskilt i äldre tider, haft stor finansiell betydelse. Och att de betyda en förmögenhetsförlust för den enskilde gör dem icke till pålagor.

Det sistnämnda är ej mindre att besinna, då det gäller att från det område, för vilket § 73 gäller, avvisa en rad inbördes rätt olikartade prestationer, som gällande doktrin, därför att de innebära besvärande inskränkningar i enskildas rätt att förfoga över sig och sin egendom, velat rubricera som pålagor i den mening § 73 fattar ordet. Om dem samtliga gäller det, att de icke kunna betraktas som medel för tillfredsställandet av statens behov och därför icke heller falla in under riksdagens finansmakt. Grundlagsstiftaren har icke ägnat dem någon tanke, när han nedskrev den serie paragrafer, han avsett för beskattningsfunktionen. Varken som skatter eller avgifter i finansteknisk mening kunna de betecknas. Det ingrepp, de göra i den individuella frihetssfären, motiverar i stället, särskilt när man tar hänsyn till den naturrättsliga föreställningsvärld, vari 1809 års män ännu till en del levde, deras reglering i civillags form.<sup>2</sup> Det är av hänsyn härtill, som riksdagens medverkan kunnat påfordras. Den stora roll, politibegreppet spelar för prestationernas utmätning, har vållat, att de dock i stor utsträckning gjorts till föremål för s. k. ekonomisk lagstiftning. Men om gränslinjerna mellan §§ 87 och 89 är ju här icke frågan.

Om ett par av prestationerna gäller, att de ytterst avse förpliktelser, vari den enskilde står till andra enskilda. Typiska härvidlag äro de avgifter, arbetsgivare enligt lagen om olycksfall i arbete inbetala till riksförsäkringsanstalten för försäkring av sina arbetare. Tidigare hade förhållandet mellan nämnda parter ordnats som en

<sup>1</sup> Jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 42.

<sup>2</sup> Se Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen s. 44 och framför allt Herlitz, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag kap. 43.

rent civilrättslig ersättningsfråga. När sedan staten trädde in som förmedlare och garant, fortsatte lagstiftaren att för sitt åtgörande åberopa RF § 87. Samma hemul sökte han ock för de naturaprestationer i form av säkerhetsanläggningar och annat, som arbetsgivare av hänsyn till sina arbetare skall fullgöra enligt lag om arbetarskydd. Om man tager i betraktande att de pensionsavgifter, den arbetsföre enligt lag om allmän pensionsförsäkring inbetalar till pensionsstyrelsen, avse att skapa bärgning åt den arbetsföre, är det befogat i detta sammanhang även nämna dessa avgifter. Jämväl denna lag har stiftats under åberopande av § 87. Däremot ha statsmakterna i sådant sammanhang veterligen aldrig nämnt § 73.<sup>1</sup>

Svensk rättsordning känner också en rad prestationer, som åvila kommuner i förhållande till enskilda, i vissa fall även andra kommuner. Fattigvårdsplikt och barnavårdsplikt anföras av Malmgren som exempel. Med rätta gör han gällande, att riksdagens befogenhet att medverka vid deras tillkomst och förändring måste sökas däri, att juridiska personer lika litet som naturliga böra kunna utan stöd av lag, som kung och riksdag stiftat gemensamt, åläggas en prestation eller en begränsning i förfoganderätten över sin egendom. Han kunde härvid även åberopat ett uttalande av första lagutskottet vid 1932 års riksdag, som gick ut därpå, att »föreskrifter, åsyftande att med intrång i den kommunala, självbestämmanderätten, pålägga kommunerna förpliktelser, torde böra givas i form av allmän lag».<sup>2</sup> Tydligen avses härmed allmän civillag enligt RF § 87. Herlitz tycks med en viss förundran annotera, att RF § 73 därvid icke åberopats. Det är dock intet förunderligt alls. Det vore ju orimligt att säga, att fattigvårdsplikten är ett medel för tillfredsställandet av ett offentligt behov. Nämnda lagar fixera vissa behov såsom legala kommunala behov, för vilkas tillfredsställelse först pålagor bli nödvändiga. För sådana påbudande skulle en gång krävs riksens ständers medverkan enligt § 57 eller § 60 p. 2 beroende på om skatte- eller avgiftssystem valts. Nu kunna kommunerna beskatta sig själva i kraft av § 57 mom. 2.

Slutligen finnes det en rad inskränkningar i enskildas fria bestämmanderätt, som dessa måste underkasta sig av hänsyn till sta-

<sup>1</sup> Se och jfr Malmgren a. a. s. 106 ff.

<sup>2</sup> Se bet. 21 s. 4.

ten själv, kommunen eller det allmänna bästa utan att desamma, även där de kunna ekonomiskt värderas, äro att betrakta som pålagor i den mening RF § 73 fattar ordet.

Härvid tänker man först och främst på expropriationslagen, som gör det möjligt att taga fastighet, som tillhör annan än kronan, i anspråk genom expropriation för en rad ändamål, såsom befästning, allmän väg, allmän byggnad. I sådant sammanhang skulle man kanske vara benägen tala om offentlig behovstillfredsställelse. Den omständigheten att ersättning lämnas för vad som exproprierats gör dock, att en sådan beteckning blir vilseledande. Frivilligt köp skulle icke komma riksdagen vid utom i dess egenskap av anslagsbeviljande myndighet. Det är tvånget, som motiverar riksdagens medverkan vid själva expropriationen. Också har expropriationslagen stiftats under åberopande av RF § 87. Ingen torde i det sammanhanget ha tänkt på § 73. Däremot nämndes den, då 1889 föreslogos lagar angående skyldighet för enskilda att fullgöra rekvisitioner och avstå hästar och fordon för krigets behov, och föranledde till sist en ändring av RF § 74. Ifrågasättas kan dock, om denna var nödvändig. Ja, det kan även ifrågasättas, om § 74 försvarar sin plats i raden av paragrafer, som handla om beskattning. En gård, som betalas, är dock ingen egentlig gård. Ett statsbehov fyller den ju på sådant sätt, att omedelbart ett nytt behov skapas.

Bland prestationer, som skulle vara att räkna till i § 73 avsedda pålagor, nämner Malmgren även plikten att lämna mantalsuppgifter. Alldeles orimligt vore ju ej att rubricera det bagatellartade arbete, som den medför, som ett besvär. Den, som tar i betänkande, att meningen med nämnda plikt ej är att lassa över arbete från ämbetsmännen på medborgarna utan att vinna större trygghet för uppgifternas riktighet, bör dock avstå från konstruktionen. Detsamma gäller om den något mera betungande deklarationsplikten. Om plikterna böra regleras i civil- eller politi-, d. v. s. ekonomisk, lag skall här ej diskuteras. Alldeles omöjlig att konstruera som besvär är vittnesplikten. Den regleras som bekant i rättegångsbalken.

Till sist nämner Malmgren som exempel på pålagor sådana inskränkningar i den personliga rörelsefriheten som byggherres skyldighet att vid nybyggnad å tomt tillgodose vissa estetiska fordringar, förbud mot vanhävd och skogsskövling, tvångsinternering och an-

nat. Den betungande skolplikten nämnes ej men hör väl med i sammanhanget. Intet av de anförda fallen exemplifierar det finansiella begreppet »påлага». Som tunga kan väl både den ena och den andra inskränkningen betecknas, men då ser man saken enbart ur individens synpunkt. Vad får staten för tillgodoseendet av sina behov? Huru många lagar inskränka icke den personliga friheten? Att inträdet i borgerlig sammanlevnad icke kunde ske utan uppoffring av den enskildes fria rätt att disponera över sig och sin egendom framhöllo ju alla naturrättslärare. Och när landslagen förbjöd konungen att draga in främmande rätt i riket »allmogen till tunga», tänkte den sig nog även möjligheten av att inländsk rätt kunde medföra sina obehag.

Mellan påbudandet av en skatt och uppbörden därav ligger den viktiga funktion, som heter taxering. Det är därå grundlagsstiftaren tänkt i §§ 75 och 113, den förra avsedd för de ordinarie naturskatterna, den senare för den allmänna bevillningen. Med hänsyn till skatternas olika art blev dock taxeringen helt olika i de båda fallen. Naturskatterna voro till sina kvanta en gång för alla bestämda, och taxeringen, den s. k. markegångssättningen, avsåg det pris, efter vilket de skulle få lösas i penningar. Bevillningen åter skiftade med skatteobjektens storlek, och taxeringen avsåg att bestämma denna. På båda slagen av värdering lade man 1809 så stor vikt, att von Platen i ett brev från slutet av maj<sup>1</sup> bland de grunddrag i konstitutionen, varom man enats, kan nämna, att t. o. m. taxering och markegång sättas av valda män, vilka anses som ständers deputerade och ej kunna dömas eller rättas vare sig av kammarrätt eller kammarkollegium. Det är därför knappast lämpligt att som exempel på de frågor av mindre vikt, våra grundlagar reglera, anför de nämnda instituten. Årtionden framåt fängslade de de grundlagsintresserades uppmärksamhet och till deras utbyggnad framkommo förslag, som ställde grundlagsfädernas syften i klar belysning. Det lönar sig väl att successive taga dem i närmare betraktande.

Markegångsdeputerade var icke ett först 1809 tillskapat institut. Redan frihetstiden, om icke äldre tid, känner dem. Med själv-

<sup>1</sup> Schinkels Minnen Bihang II s. 114 f.

styrelsen sattes det dock så litet i samband, att landshövdingen fick utse deputerade, hälften räntetägare, hälften räntegivare. Först 1809 bestämdes, att de skulle utses genom val ståndsvis. Principen uttalades i § 75 — de årliga markegångstaxorna skola upprättas genom deputerade av alla riksstånd, nämnde på det sätt, varje stånd särskilt för sig föreskriver. Detaljerna utfördes i en särskild kungörelse av den 1 okt. 1810. I samma förordning förklarades, att den befattning med den årliga markegångssättningen, kammarkollegium fått sig tillagd i kungl. förordningen av 22 juli 1803, alldeles upphört. Att därmed icke all kammarkollegii befattning med saken, såsom von Platens nyss anförda ord kunde låta förmoda, upphört antyddes redan i slutmeningen av RF § 75: vad desse fastställa tjäna till efterlevnad, så vida ej ändring däruti i behörig ordning sökes och vinnes. Kammarkollegium förblev besvärsinstans.

Mot sistnämnda ordning restes ännu medan traditionerna från 1809 måste ha levat friskt mycken opposition i självstyrelseprincipens namn. Kollegiet gjorde ej avseende på deras redlighet, som till markegångssättningen blivit kallade av medbröders förtroende, klagades det.<sup>1</sup> K. M:t själv visade förståelse för vad konsekvensen krävde, då han 1834 föreslog, att ständerna själva vid varje riksdag skulle upprätta markegångstaxa gällande till nästa riksdag, och motiverade förslaget därmed, att själva markegångssättningen utgjorde en del av den handläggning vid beskattningsväsendet, som dem ensamma tillkomme.<sup>2</sup> Förslaget avvisades dock av ständerna själva av praktiska skäl. Konstitutionsutskottet vid följande riksdag var tillfreds, blott ständerna finge bestämma instansordningen, och föreslog till den ändan, att § 75 skulle utmynna i orden: så vida ej ändring däruti sökes och vinnes i den ordning, riksens ständer föreskriva. Det vore, förklarade det, oförenligt med andan och betydelsen av RF § 57, att en förrättning, som hade en del av folkets självbeskattning till föremål, skulle vara underkastad prövning av en kollegial myndighet, som på räntetägarers besvär kunde minska eller stegra skattebeloppen. Som eventuell besvärsinstans ifrågasattes ständernas egna fullmäktige i riksbank och riksgäldskontor.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Se bondeståndets protokoll vid 1817—18 års riksdag I s. 296.

<sup>2</sup> Prop. n:r 56 s. 8.

<sup>3</sup> K. U:s mem. n:r 25.

Å andra sidan försvarades också kammarkollegii befogenheter ur det 1809 etablerade maktodelningssystemets synpunkter. Domaremakten vore rätt kompetent att slita tvister mellan de båda statsmakterna i fråga om beskattningsbestämmelsers tillämpning, och kammarkollegium vore i allt, som anginge kronans ordinarie intrader, en instans av domaremakten. För övrigt vore markegångs-sättningen ej en beskattningsfråga utan en värdering av grundrännorna, som utgjorde den egentliga skatten. Beskattning kunde den först bli i den stund betalning efter markegång bleve obligatorisk, vad vid riksdagen föreslogs men ej blev beslutat.<sup>1</sup>

Tvisten ebbade ut, långt innan 1869 års ränteförenkling bragte föremålet för densamma ur världen. Den visar, huru känsliga många inom den generation, som närmast tog arv efter 1809 års män, voro för självbeskattningsrättens tillämpning även i detaljerna. De summor, med vilka grundskatterna de facto betaltes, borde icke till någon del få av annan bestämmas än av dem, vilka liksom ständerna själva valdes av folket.

År 1809 betecknar segern för ett nytt system i fråga om taxering av den inkomst och den förmögenhet, varför bevillning skulle utgå. Folkmen endast i begränsad utsträckning ståndsvällda kommittéer skulle med ledning av uppgifter, de skattskyldiga själva lämnade, i första och andra instans bestämma, huru stor bevillning skulle dem påföras. I RF § 113 förklarades taxeringsmännen, såsom de där å rikens ständers vägnar tillämpa deras bevillningsföreskrifter — ordet är ett ytterligare belegg för att skattesatserna ej blott äro maxima utan ock minima<sup>2</sup> — åtnjuta immuniteter, svarande mot dem, som för riksdagsmännen själva i närmast föregående paragrafer stipulerats. För debitering eller taxering kunna de ej till något ansvar ställas. Kungörelsen av den 30 nov. 1810 angående taxeringarna till bevillningens utgörande sätter ock det nya taxeringssystemet i samband med självbeskattningsprincipen. Man säger sig däri ha sökt befördra framgången av ett bevillningssystem, som mera än något annat förvarar åt svenska folket dess urgamla rättighet att sig självt beskatta och med mera billighet än något förut använt fördelar en oundviklig samhällsbörda mellan

<sup>1</sup> Se diskussionen i adelns prot. XII s. 193 ff. och i prästest:s prot. VII s. 23 ff.

<sup>2</sup> Så uppfattas de också av Malmgren, Riksdagen och lagstiftningen s. 147.



samhällets medlemmar. I högre instanser fingo dock kungliga verk, till 1823 kammarkollegium, sedan kammarrätten, och sist k. m:t själv besluta på anförda besvär.<sup>1</sup>

Också mot denna placering av kungliga myndigheter över de folkvalda har under de första årtiondena efter 1809 protester höjts. Beskattningsärenden borde icke till slutligt avgörande lämnas åt »den statsmakt, som grundlagen fränkämt all andel i beskattningen». Av nitälskan för RF § 57 föreslog greve Spens, yälbekant från representationsfrågans historia, att en riksprövningskommitté, bestående av ständernas justitieombudsman och deras fullmäktige i riksbank och riksgäldskontor, skulle vid alla tillfällen, då principfrågor uti bevillningsmål vore för handen, i högsta instansen tolka bevillningsförfattningarna. Andra framhöllo, trots det de lika starkt betonade det otillbörliga i att ett »k. m:ts organ» finge inblanda sig i »den svenska folket uteslutande förbehållna beskattningsrätten», att grunden för beskattningen vore att finna i ett kontrakt mellan konung och folk. Kammarrätten såsom regeringens ombud hade rätt att tillse det den andra kontrahenten, folket, till fullt belopp utgjorde den utfästade bevillningssumman, men den finge ej granska, huru folket inom sig fördelade densamma, blott den utgjordes.<sup>2</sup>

Någon utmönstring av kammarrätten ur instansordningen blev aldrig av. Man måste besinna sig på att taxering och debitering avsåge verkställigheten av utfästelser, som gjorts k. m:t och för vilkas infriande denne ej kunde ställa sig likgiltig. Det anförda, visar dock representativa riksdagskretsars strävan att driva självbeskattningsprincipen ut i dess yttersta konsekvenser.

## V.

De paragrafer i 1809 års RF, som behandla skatter och övriga offentliga inkomster, äro härmed genomgångna. Bland desamma finnas dock insprängda en rad från Håkanssonska förslaget nästan

<sup>1</sup> Se även Statens offentliga utredningar 1933 n:r 27 s. 58.

<sup>2</sup> Se Bev.utsk:s bet. n:r 12 vid 1828—30 års riksdag med reservationer samt adelns prot. n:r XVIII s. 336.

helt och hållet övertagna bestämmelser angående statsregleringen. En dylik redaktionell anordning låter förmoda, att denna betraktas som en del av beskattningsmakten. Så är också förhållandet. Ständerna bevilja enligt 1809 års RF först efter noggrann prövning av statsbehoven och endast för deras tillgodoseende. Inkomsterna äro till sin storlek betingade av utgifterna efter gängse offentlig-rättsliga principer.

Så hade icke alltid varit förhållandet. Av ålder hade man visserligen beviljat skatter för bestämda ändamål, vad benämningarna därå alltjämt i stor utsträckning erinrade om, men efterhand hade deras karaktär av offentligrättsliga beviljningar bortglömts. De hade förvandlats till den oprivilegierade jorden åvilande servitut och assimilerats med kronans privaträttsliga jordinnehav. När under 1600-talet en verklig statsreglering kom till stånd, betraktades den som en förvaltningsrättslig angelägenhet, som knappast kom ständerna vid. Förhandenvarande tillgångar utportionerades, så långt de räckte, till föreliggande behov efter det privata hushållets princip antingen i orubbliga indelningsverk eller uti årliga riksstater, som dock endast voro lätta variationer av en viss normalstat. Utgifterna skulle rätta sig efter inkomsterna. Karl XI var den främste målsmannen för den medeltida tanken, att konungen skulle leva av sitt eget. Den sista stat, som av honom fastställdes, blev av 1700-talets regeringsformer anbefalld som rättesnöre vid statens reglerande.

Frihetstidens ingång betecknar därutinnan en övergång till något nytt, att den allmänna beviljningen upptogs på riksstaten i akt och mening, att dess storlek skulle bli beroende av den prövning, ständerna, som nu satt sig i besittning av statsregleringsmakten, underkastade därå upptagna statsbehov i gemen. Den betraktades som statsfyllnadssumma. En avgörande seger för ett offentligrättsligt och konstitutionellt betraktelsesätt motverkades dock av en rad faktorer. Statshushållets tilltagande söndersprängning på en rad med indelningsverken analoga specialfonder omöjliggjorde ett allsidigt avvägande av inkomster och utgifter. För beviljningens bestämmande efter utgiftsbehovet ställde sig sekretessen i vägen. Plena och deras bevillningsdeputation fingo länge icke veta statsbristens storlek med påföljd att de förra beviljade »i blindan».

Vid bestämmandet av rekvisitionernas storlek togs också den förväntade bevillningen med i räkningen.

Först med det grundskott, sekretessen erhöll genom mössornas seger vid 1765—66 års riksdag, fick statsregleringen en mera modern gestaltning. Bevillningsdeputationen avfordrade statsdeputationen besked om vilka indragningar å utgiftsstaten och förbättringar av de ordinarie inkomsterna vore möjliga för att först därefter föreslå grunderna för och fördelningen av en bevillning, lagom stor att fungera som statsfyllnadssumma. Samtidigt söndersprängdes en rad specialfonder och indrogos till statsverket med påföljd att vid statens uppgörande om icke samtliga, så dock de flesta av rikets behov kunde vägas mot varandra och täckningen rationellt bestämmas. Offentlighets- och universalitetsprinciperna triumferade samtidigt.<sup>1</sup>

När ständerna 1809 ånyo sätta sig i besittning av statsregleringen, ha de den utgående frihetstidens erfarenheter att anknyta till. Den relation, vari de sätta densamma till beskattningsfunktionen, var redan under 1760-talet fullt genomförd. Tanken att statsregleringen tillhörde ständerna såsom en gren av förvaltningen hade tvärtemot vad Rydén och Kjellén<sup>2</sup> göra gällande frihetstiden själv gjort sig kvitt. Snarast är det 1809 års män, som önska en förbindelse dem emellan, i det så representativa män som Poppius och Mannerheim sätta ifråga, att ständerna själva genom sina deputerade, till betryggande av att skatterna användas för de ändamål, för vilka de anslagits, övertaga deras administration.<sup>3</sup> Riksbank och riksgäldskontor skulle tjäna som mönster för det nya ständerverket. Tanken uppgavs likväl. I stället slöt man upp kring det arrangemang, som träffats i Håkanssonska förslaget och gick ut på samma princip, som gällt under frihetstiden, nämligen att konungen själv hade finansförvaltningen om hand — »bocken i trädgården» har Manner-

<sup>1</sup> Se om statsregleringen under karolinska tiden och frihetstiden Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning kap. IV och VIII och Frihetstidens maktägande ständer II kap. XIV.

<sup>2</sup> Rydén, Om 1809—10 års riksdags statsrättsliga betydelse s. 19 f.; Kjellén, Politiska Essayer III s. 57.

<sup>3</sup> Tanken återkommer senare under riksdagen i den unge radikalen Pålhmans förslag om en mellan riksdagarna fungerande rikshushållningsberedning. Se adelns prot. 3 aug. 1809 s. 631.

heim antecknat i sitt exemplar — men därvid var bunden av en av ständerna upprättad riksstat.

Att statsregleringen hörde in under beskattningen som en nödvändig ingrediens däri har omedelbart stått klart för 1809 års män. Någon förvirring i balanssystemet kunde den därför icke vålla. »Ständerna, ensamma landets beskattare, äga att bestämma beskattningens varjehanda ändamål under fredstid» heter det i Silfverstolpes broschyr. »Financerna vara helt under ständerna och medlen efter en gång antagen stat endast kunna användas», se där ett av de »grunddrag» i författningen von Platen redan i mediet av maj kan brevlades delgiva en av sina vänner. Och i Järtas ofta återopade P. M. diskuteras statsregleringen under rubriken »makten att beskatta». Som fråga n:r 2 — om fråga n:r 1 se ovan s. 33 — kommer: huru och av vilka skola statens behov uppgivas, granskas och bestämmas? Svaret är »riksens ständer». Allt presumerar, att ständerna äro lika enväldiga, när det gäller statsregleringen som när det gäller beskattningen, konungen åter lika maktlös. Fullständigt oriktigt resonerar Kjellén, då han menar, att regeringsformens ledande idé, maktindelningen, presumerar en balans mellan konung och ständer även inom statsregleringen för sig.<sup>1</sup> Maktindelningen består i de stycken, som här intressera oss, däri att kungens envælde över exekutiven motväges av ständernas envælde över beskattningen. Och statsregleringen är intet annat än det moment av beskattningen, varigenom dess ändamål bestämmas.

Konungens maktlöshet i fråga om statsregleringen kommer först och främst till uttryck däri; att han saknar budgetinitiativ. Påståendet kan verka paradoxalt på den, som erinrar sig, att Rydin lär, det initiativet hos oss liksom i England endast tillhör konungen. Dess riktighet styrkes dock av Herlitz, som bättre än Rydin har förstått innebörden av de paragrafer, §§ 58 och 59, som denne främst återoppar. »Karakteristiskt är», förklarar den förre, »att grundlagarna icke påkallade, att k. m:t skulle framlägga verkliga förslag; vad RF §§ 58 och 59 fordrade var ingenting annat än att statsutskottet skulle förses med nödigt material av underrättelser om statsverkets tillstånd och behov». Statsregleringsarbetet tänktes i stället ha sin härd i nämnda utskott. Arrangemanget är så olikt det eng-

<sup>1</sup> Kjellén, Politiska Essayer III s. 58.

elska som möjligt. Det blir emellertid väl begripligt, om man erinrar sig, huru samma arbete gestaltade sig under den närmast föregående epok, under vilken ständerna hade haft statsregleringen om hand. Trots det af Håkansson icke kan förmodas ha vunnit någon omedelbar erfarenhet av frihetstida statsreglering — som notarie i bondeståndet och allmänna besvärerdeputationen deltog han i 1769—70 års riksdag — har han lyckats rädda traditionerna därom ganska väl åt ett nytt konstitutionellt tidevarv.

Riksstaten hade under frihetstiden med stöd av kortfattade bestämmelser i 1723 års RO § 18 uppgjorts av sekreta utskottets statsdeputation. I sitt arbete hade den utgått från närmast föregående års stat och i sista hand från 1696 års normalstat. Till ledning för sitt arbete hade den haft uppbördsmännens insända förslag, ämbetsverkens rekvisitioner eller med en modernare term *petita*, av k. m:t i dess olika propositioner gjorda antydningar om vad skilda statsbehov krävde och av plena på enskildas yrkanden beslutade anslag. Højningar eller sänkningar av utgiftsanslagen skulle liksom statsfyllnadssumman underställas plenas godkännande. I sekretessens hägn tillskapades under hattväldet, plena förutan, en rad ämbeten och pensioner, men de övergrepp, statsdeputationen i dessa stycken gjorde sig skyldig till, kompensades av de anslagsbevillningar, plena framför allt mot riksmötets slut tilläto sig utan att sekreta utskottet, som skulle svara för att debet och credit gingo ihop, i tid fick veta därom. Det kungliga budgetinitiativet lyste med sin frånvaro. Först under 1750-talet framställdes yrkanden att ständerna måtte på en gång få sig förelagd en av rådet utarbetad kalkyl över huru rikets alla behov svarade mot dess inkomster. Yrkandet tillmötesgick k. m:t sporadiskt under 1760-talets riksdagar på så sätt, att i den sedvanliga propositionen om rikets civila hushållning eller rent av i en särskild proposition rörande rikets stats- och finansverk besked lämnades om de viktigaste anslagskraven, förefintlig gäld och statsverkets tillstånd överhuvud.<sup>1</sup> Något motsvarande ägde icke rum vid frihetstidens sista riksdag, men i 1772 års RF § 50 hade nyssnämnda krav vunnit beaktande, så till vida som k. m:t, i trots av att ständerna icke längre fingo befatta sig med statsregleringen, förpliktades att uppvisa »statsverkets tillstånd» för rikens

<sup>1</sup> Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer II s. 285 f.

stånders utskott, på det de måtte inhämta, att penningarna blivit brukade till rikets gagn och bästa.

Det är dessa förhållanden, man måste ha i minnet, om man vill förstå innebörden av RF §§ 58 och 59. Någon statsverksproposition i vår tids mening är det icke fråga om, då konungen i den förra paragrafen förpliktas att vid varje riksdag låta uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar till inkomster och utgifter, fordringar och skulder för det statsutskott, som riksens ständer utvälja. Det är här fråga om en refererande proposition utan precisa äskanden, en proposition av det slag, man vant sig vid inom riksdagen alltsedan dess äldsta tider. Något bestämt yrkande kan man ej heller utläsa ur bestämmelsen i § 59 att konungen skall efter rikets och statsverkets tillstånd och behov låta till utskottets överläggning framställa vad staten kan tarva utöver de ordinarie inkomster, och vilka behov genom beviljningar böra fyllas. Konungens roll består däri, att han — så refererar RF § 109 innehållet i §§ 58 och 59 — låter »om statsverkets tillstånd och behov riksens ständer eller deras statsutskott underrätta». Mäktigare än han varit vid frihetstidens utgång blir han icke. Då behoven endast komma fram indirekt såsom motiveringar för vad beviljningssumma tarvas, blir konungens befattning med statsregleringen ingen annan än den, Rydén anser ständerna vara inskränkta till, nämligen att med ledning av statsbehoven uträkna den behövliga beviljningssumman.

Konungens motiveringar för den statsfyllnadssumma, han anser behövlig, kunna vara så detaljerade och så kategoriska, att de komma anslagsäskanden hart nära. Avgörande för att ett kungligt budgetinitiativ icke kan anses förefinnas blir, att dylika äskanden icke behöva komma inför dem, i vilkas makt det står att bevilja behovstäckning, nämligen ständerna. De äro, såsom av citerad lagtext framgår, avsedda som ämnen för statsutskottets »överläggning», ej mera. Detta utskott träder in i samma position, statsdeputationen intog, sedan sekretessen i budgetärenden omintetgjorts vid 1765—66 års riksdag. Typologiskt är det en avläggare av sekreta utskottet, så till vida som vad oegentligt kallats statsverksproposition lika väl som frihetstidens olika sekreta propositioner går plena förbi direkt till den riksdagsdelegation, som har utredningsarbetet om hand, och icke behöver komma vidare. Den framställ-

ning, konungen gör enligt § 59, är icke bättre situerad vis à vis statsutskottet än av enskilda riksdagsmän väckta grundlagsfrågor enligt § 81 vis à vis konstitutionsutskottet. Medan konungens propositioner i grundlags- och lagfrågor jämlikt §§ 81 och 87 — i dessa paragrafer användes verkligen termen »proposition» — passera plena, innan de komma till resp. konstitutions- och lagutskott, och förr eller senare måste såsom sådana åter komma på plenas bord, så blir vad konungen »uppvisar» enligt § 58 och »framställer» enligt § 59 blott material till det aktstycke, vari jämlikt § 62 »statsverkets behov» bli »av statsutskottet uppgivna» inför riksens ständer. Bestämmelsen i § 53 att statsutskottet har att utreda och för riksens ständer uppgiva statsverkets och riksgäldsverkets tillstånd, förvaltning och behov förutsätter, att det träder i lika intim kontakt med statskontoret som med riksgäldskontoret, ständernas eget verk, och — varför icke liksom frihetstidens statsdeputation uppe i statskontorets egna lokaler? — försäkrar sig om att inga för statsregleringen betydelsefulla aktstycken av k. m:t, som omöjlig kan vid riksdagens början avgöra vilka kunna för statsregleringen bli av betydelse, på trots av § 58 undanhållits detsamma. Radikalare tankar än så beträffande statsmedlens förvaltning hade ju av representativa män 1809 framförts och diskuterats. Statsutskottet är en sorts kollegial finansminister, som hela budgetinitiativet tillkommer.<sup>1</sup> Suveränt bestämmer det efter omsorgsfull utredning vilka anslagskrav äro nog behjärtansvärda för att bringas inför plena. Att § 69 talar om vad statsutskottet inför plena »tillstyrkt uti det som rör antingen statens reglerande eller bevillningens därefter lämpade hela belopp», medan bevillningsutskottet enligt § 70 av samma plena får i uppdrag att »författa förslag till berörda summors fördelning och utgörande» — när det gäller bevillningsgrunderna användes verbet »uppgiva» — kan näppeligen mot ett sådant påstående åberopas. Statsutskottets tillstyrkanden avse även »vad till riksgäldskontorets utgifter och inkomster hör» samt »grun-

<sup>1</sup> Se Tigerhielms anf. å riddarhuset 3 aug. 1809: Ett statsutskott är efter min tanka för ett fritt folk vad en finansminister är för en enväldskonung. Dess befattning kan icke slutas inom den inskränkta krets att endast av konungen mottaga summan på statens behov... Nej, det har en vida större omfattning... Se och jfr Reuterskiöld, Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut s. 35.

derna för riksgäldskontorets styrelse och förvaltning». I fråga om ständernas eget verk måste utskottet ha ett obegränsat initiativ. Och då har det rimligtvis ett sådant även beträffande statsverket.<sup>1</sup>

Plenas uppgift beträffande de statsverkets behov, som blivit av statsutskottet uppgivna, blir enligt § 62 närmast att »pröva» dem och, om de godtaga dem, åta sig en däremot svarande bevillning. Någon möjlighet att i plena framföra förslag om nya anslag känner regeringsformen icke. De besvärligheter, ett dylikt privat initiativ beredde frihetstidens statsdeputation, ha föranlett 1809 års grundlagsstiftare att begränsa plenas rätt i statsregleringsfrågor till att antaga eller förkasta vad deras ansvarskännande och med omsikt arbetande delegation föreslagit. Blott sådana frågor, som i §§ 87 och 89 avhandlas, må i plena väckas, och blott för dem gäller i § 56 träffade bestämmelser om remiss till utskott, återremiss och slutligen vals träffande mellan mer än två alternativ. RF § 69 känner i där angivna nyss anförda fyra fall blott antagande eller förkastande av vad statsutskottet redan föreslagit. Statsutskottets första yttrande är dock intet ultimatum. Modifikationer därav äro möjliga. Under förutsättning av att i plena framförda betänkligheter lyckats samla åtminstone ett stånd kring sig kan statsutskottet få sig ålagt att med ledning av desamma taga ärendet under ytterligare överbäggande. Faller det ej till föga, måste det söka — icke genom nytt skriftligt yttrande av sådant slag, som i § 56 förutsättes, utan genom delegerade — få de kritiskt inställda stånden på sin sida. Förbliver något stånd ändock vid sin mening, avgöres saken efter tre stånds beslut. Stanna två stånd mot två, skrides till ömöstning i förstärkt statsutskott »till ovillkorligt antagande eller förkastande av vad statsutskottet tillstyrkt». Om något antagande eller förkastande i sin helhet av statsutskottets budgetförslag är det icke fråga. Voteringen avser blott de särskilda frågor, varom riksständen varit av skiljaktiga tankar.

Chanserna för att ständerna skola få anledning votera om statsregleringens detaljsummor äro så mycket större, som dessa icke blott äro medel för bestämmande av bevillningens totala belopp utan självändamål, som av den styrande makten måste respekteras. Vore Rydins nyssnämnda konstruktion riktig, borde ständernas roll vara

<sup>1</sup> Det kan anmärkas, att J ä r t a i Korsbergerska memorialet säger, det statsutskottet enligt RF § 69 äger att »föreslå statens reglerande».



utspelad i och med att de fullgjort vad dem anbefalles i de första nyss citerade raderna av § 62. Tryggade mot en utökning av bevillningen borde de kunna med jämnmod finna sig tillrätta, om konungen använde den annorlunda än de beräknat. Emellertid stannar paragrafen icke med att anbefalla dem en beräkning eller som det heter »prövning» av statsbehoven. De skola tillika — såsom av § 69 framgår med ledning av statsutskottets förslag — fastställa huru särskilda summor skola till särskilda ändamål användas och dessa summor under bestämda huvudtitlar i riksstaten anslå. Under sin prövning av behoven ha de funnit, att flera skulle bli utan täckning, om ingen bevillning tillgreps, och genom addering av de summor, som dessa kräva, letat sig fram till statsfyllnadssummans belopp. Samma detaljsiffror bli nu legaliserade och måste av konungen respekteras.

Om arten av den inskränkning i den styrande maktens rörelsefrihet, som därigenom kommer till stånd, må man icke göra sig oriktiga föreställningar. Summorna skola utgå till sina bestämda ändamål, vad ju blott är en kvantitativ bestämning. Något återfall i det slag av anordningssystem, som avskaffades 1747 och gick ut därpå, att även å löpande års stat en bestämd utgift täcktes av en bestämd inkomst,<sup>1</sup> är det icke fråga om. Vad slag av skatter skola som bevillning tillgripas är ju ett bekymmer, som sparas ända till § 70 och där jämlikt en vid 1765—66 års riksdag stadgad praxis närmast lämnas åt bevillningsutskottet att reda ut. Det är ej heller meningen att överhuvud bevillningsmedel skola utanordnas just till de behov, som motiverat dem. Läser man § 62 uppmärksamt, skall man finna, att intresset för täckningssummornas ursprung är slut i den stund de uppföras på riksstaten. Någon anledning för konungen att för en viss grupp av statsbehov utanordna en viss sorts inkomster — bevillningsmedel av olika slag — finns det icke. För dylika kurioså hade man 1809 förlorat allt intresse.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se bl. a. Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer II s. 294.

<sup>2</sup> Fahlbeck i Regeringsformen i historisk belysning och Malmgren i sin grundlagskommentars två första upplagor — om en ändrad uppfattning skall anses föreligga i den tredje, är svårt att säga — förutsätta, att den statsregleringspraxis, som övergavs 1747, ännu gällde 1809. Fahlbeck föreställer sig till och med, att ständerna togo befattning med indelningsverken genom att årligen utfylla i indelningarna uppkomna luckor. Han förbiser alldeles, att dessa i regel

Vad man däremot genom § 62 velat säga är att de behov, ständerna känts vid eller — för att använda terminologien i konstitutionsutskottets PM — »bestämt», skola få sin täckning med bestämt belopp, så länge de överhuvud existera. Lika litet som konungen får efterskänka en skatt, ständerna åtagit sig, lika litet får han underlåta göra utbetalningar till de behov, som föranlett den. Rydén har orätt, då han säger, att riksstaten angiver de i siffror uttryckta gränser, inom vilka konungen äger utöva sin finansiella förvaltningsmakt. Den är i förhållande till konungen kategoriskt bjudande. Om ständerna åtaga sig bevillning för att ett behov skall få sin täckning, är konungen skyldig utanordna medlen. Sådant lämnas ej åt hans diskretion, som fallet är med de kreditiv, som omtalas i § 63. De senare medlen äro blott tillgängliga, de förra skola användas. Och ständerna få vid statens reglerande gå så långt i detalj de vilja. Någon uppfordran till dem att bevilja stora klumpsummor kan man omöjligen utläsa ur de sista raderna i § 62. Det är en förtvivlans åtgärd, när Kjellén låtsar ovisshet inför tolkningen av orden »under huvudtitlar anslå».<sup>1</sup> Man kan, säger han, läsa dem så, som om det stode »under namn av», men man kan också läsa dem såsom »innanför». Den förra läsningen är i strid icke blott med regeringsformens språkbruk — man behöver ej gå längre än till § 64 för att finna Kjelléns första alternativ uttryckt med »under namn av» — utan ock med varje svensks sedvanliga sätt att uttrycka sig år 1809 så väl som nu. »Innanför» gör knappast det i och för sig klara ordet »under» klarare. Vad grundlagsstiftaren velat säga med slutraderna i § 62 är blott följande. De statsbehov, som föranlett bevillnings åtagande, skola icke uppföras å en särskild stat att täckas av bevillningar, såsom genomgående skett under karolinska tiden och sporadiskt under frihetstiden, utan upptagas i samma tablå som övriga utgifter, den s. k. riksstaten. Ej heller skola de utgöra en särskild avdelning av denna utan i stället grupperas under passande rubriker av det slag, som för överskådlighetens skull brukat användas sedan personalstaters första tillkomst under 1600-talet

voro givna på evärdlig tid och på vinst och förlust (se Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning s. 83 ff.).

<sup>1</sup> Kjellén, Politiska Essayer III s. 59.

och i frihetstidens statsdeputation kallades huvudtitlar.<sup>1</sup> Uppmaningen att anslå de utgifter, som möjliggjorts genom bevillningsåtagande, »under bestämda huvudtitlar» har ingen mening utöver den rent tekniska om icke den att möjligheten försvinner att vid medels utanordning hålla dem i sär från övriga utgifter. I § 62 finns intet, som ger till känna, att konungen skulle anses ha gjort nog, därest han icke använde mer på varje huvudtitel än som anvisats på dess samtliga underrubriker. Vad mening skulle också en sådan generositet mot konungen ha, när ständerna kunna gruppera utgifterna som de vilja. Huru litet termen »huvudtitel» 1809 svarade mot våra elva huvudtitlar framgår av Håkanssonska förslagets exemplifiering. Vad det anför i II § 12 skulle vi närmast räkna som underavdelningar under första huvudtiteln.

Som redan nämnts, ha 1809 års män uppgivit tanken att ständerna själva skulle övertaga medelförvaltningen. I stället bestämmes i RF § 64, att så väl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad på sätt omförmält är under namn av extraordinarie utlagor eller bevillningar till statsverket av riksens ständer anslås skola vara under konungens disposition att till de av riksens ständer prövade behov och efter den upprättade staten anordnas. Några andra avvikelser från den 1766 av ständerna proklamerade principen att mellan riksdagarna inga ständerdeputationer till förfång för den kungliga förvaltningen få existera känner icke regeringsformen än riksbank och riksgäldskontor. De ordinarie statsmedlen förutsätts utan något ständernas åtgörande inströmma till statsverket, medan de extra ordinarie utlagorna måste av dem anslås därtill, sedan de i samband med den i § 62 anbefallda totala behovsprövningen funnit, att de förra icke skulle räcka till för täckandet av samtliga statsbehov. Intetdera slaget av inkomster får dock anordnas till andra behov än dem ständerna känts vid genom att upptaga dem på rikstaten. Någon möjlighet att vid förbrukningen hålla de båda konstitutionellt olika inkomstslagen i sär finnes icke. Tanken borde ju legat nära till hands att i likhet med det arrangemang, som en gång träffats av Karl XII,<sup>2</sup> låta de förra utanordnas av ett kungligt verk,

<sup>1</sup> Se Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning s. 114 och dens., Frihetstidens maktägande ständer II s. 269.

<sup>2</sup> Se bl. a. Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning kap. VII.

de senare av ett ständerkontor, men den avvärjes genom ett »så väl — som». RF § 64 ter sig som en kompromiss mellan gustaviansk ordning och de ytterlighetstendenser, som bl. a. Poppius representerar. Alla statsmedel ställas till konungens disposition, men denna dispositionsrätt har intet att göra med den dispositiva princip, vi känna från civilrätten. Han får icke underlåta att använda statsmedlen utan måste utanordna dem. Det är omöjligt att mellan raderna läsa något »eller också icke alls anordnas». Man måste taga i betraktande, att de sista fjorton orden i paragrafen äro till för att ständerna skola få sin part vid uppgörelsen. »Konungen» och »av riksens ständer» måste vid uppläsningen betonas. De senare ha reflekterat på att lägga medelförvaltningen i händerna på sina egna delegerade mellan riksdagarna, då rimligtvis dessa skulle fått sina bestämda direktiv att följa. Om ständerna nu till bevarande av den styrande maktens enhet låtit konungen få dispositionen om hand, ha de därför icke resignerat inför tanken att få sin vilja strikte genomförd. Icke ett ord finns i § 64, som lämnar konungen någon sorts valfrihet. Förgäves åberöpar Söderqvist »den dualistiska grundtanken» till förmån för ett konungens »veto mot den utgiftsvilja, som kan anses ligga i ett anslag».<sup>1</sup> Försöket är redan påtalat av Harald Hjärne, då han håller fram RF § 84 emot dem, som hämta skäl och grunder från »den konstitutionella monarkiens väsen» och sedan utgiva resultatet för en grundlagstolkning.<sup>2</sup> För den, som gjort sig förtrogen med det balanssystem, 1809 års män förklarar sig vilja genomföra, innebär det intet överraskande att de utgifter, för vilkas skull ständerna åtagit sig en bevillning, lika litet få underlåtas som själva bevillningen får efterskänkas.

Man må därför icke föreställa sig, att 1809 års RF räknar med några ordinarie statsanslag, i den meningen, att de utan vidare skulle vara undanryckta ständernas suveräna bestämmanderätt. Vid den prövning dessa enligt § 62 underkasta de av statsutskottet uppgivna behoven för utrönande av huru många och stora sådana det finns, som av de ordinarie statsmedlen ej kunna få sin täckning, få

<sup>1</sup> Nils Söderqvist, Konungens rätt att förfoga över statens tillgångar i Tidskrift utgiven av Jurid. Fören. i Finland 1914 s. 298.

<sup>2</sup> Harald Hjärne, Statsreglering och konungamakt, Svensk Tidskrift 1874 s. 356.

de tänkas pruta och sovra och kasta överbord åtskilliga gamla anslag, som ej längre äro tidsenliga. Ingen garanti finnes för att icke därvid fullt legala, ja t. o. m. av grundlagen anbefallda behov nonchaleras. Kanske åsidosätta ständerna därvid sina fosterländska plikter, men någon kränkning av regeringsformen göra de sig icke skyldiga till. Någon utanordning på egen hand till de lottlösa behoven kan konungen icke göra ens i det fall att någon har rättsliga anspråk att göra gällande. Tidigare ständers utfästelser kunna icke bli bindande, ty alla anslag givas för en statsregeringsperiod i sänder och äro rättsligt sett nya.<sup>1</sup> Då de flesta statsinstitutioner kräva ett ekonomiskt underlag, finns här en punkt, utifrån vilken »rikets allena beskattande ständer» kunna sätta hela rättsordningen i gungning ungefär på samma sätt som »rikets allena maktägande ständer» kunde så göra i kraft av § 5 i konungaförsäkringarna. Farhågorna för att de skulle vägra anslag till oundgängliga utgifter bottna dock i samma uppfattning som den, vilken genomlyser tidigare omtalade förväntningar att de skulle bli glada, därest av dem beslutade skatter efterskänktes. Icke nog kan det understrykas, att ständerna i 1809 års författning äro statsorgan och icke innehavare av immuniteter. Genom att göra, som hypotetiskt förutsatts, skulle de för att använda Adolf Hedins ord bli till »galningar, som rasa mot sig själva». Hypotesen räknar med att endast konungen känner ansvar för riket och nonchalerar möjligheten, att denne genom att efterskänka beviljningarna eller hellre därförutan lämna anslag oanvända kunde låta hela statsorganisationen ramla över ända.<sup>2</sup>

Endast i begränsad omfattning utgör tillvaron av ordinarie inkomster ett värn mot ständernas makt över statsregleringen. Karl XI:s kungatanke att rikets nödvändigaste utgifter skola tryggas genom anvisning på dess säkraste inkomster har av 1809 års män respekterats för så vitt det gäller hans käraste skapelse, det militära indelningsverket. RF § 80 utesluter rubbningar av dess huvudgrunder. Genom § 114 tryggas också en rad ecklesiastika indelningar mot indragningar. Men att andra indelningar kunna rubbas blir en

<sup>1</sup> Hjærne a. a. s. 379 o. 384 och Söderqvist a. a. s. 294 ff.

<sup>2</sup> Någon juridisk förpliktelse för ständerna att bevilja medel känner regeringsformen blott beträffande förräntning och amortering av den skuld, riksgäldsverket förvaltar och dessa bli icke synliga på riksstaten.

konsekvens av den tolkning av § 57, som ovan förebragts och gick ut därpå, att ständerna äro herrar också över de ordinarie skatterna.<sup>1</sup>

Från regeln att konungen skall utanordna medel till de behov, som ständerna jämlikt statsutskottets förslag prövat och uppfört på riksstaten, finns intet undantag. Konsekvensen blir att ständerna anslagsvägen kunna skapa nya förvaltningsorgan. Frihetstidens ständer, vilkas fulla vapenrustning 1809 års ständer iklätt sig, för så vitt angår beskattning och statsreglering; hade använt denna metod för nya ämbetens upprättande. De konstitutionella strider, som i samband därmed uppstått, hade endast avsett kompetensfördelningen mellan plena och sekreta utskottet. Jacob von Engeström tänker sig i sitt författningsförslag av 1791 den frihetstida metoden fortleva och Poppius anför som ett argument mot att regeringsformen vidare belastas med detaljbestämmelser om rikets kollegier, att ledamöternas antal regleras av rikets stat. För 1809 års män har det så mycket mindre kunnat komma ifråga att i samband med ständernas återtagande av statsregleringen inskränka dennas rättsverkningar, som finansinitiativet reserverats åt ett utskott, som kunde överblicka de finansiella möjligheterna samtidigt med att beslutanderätten på ett betryggande sätt lagts i händerna på plena. Att konungen verkställde vad ständerna på så sätt beslutat har syntts dem lika naturligt som att han tillämpade de lagar, han och ständerna stiftat gemensamt. Med hans rätt att allena styra riket ansåg man sig icke komma i konflikt. Förgäves skall man häremot åberopa RF §. 89. Denna förbjuder ständerna att med anledning av enskilda riksdagsmäns initiativ annat besluta vad angår grunderna för allmänna inrättningar än föreställningar och önskingar. Någon gräns för statsutskottets initiativ stipulerar den icke. Med de »mål», i vilka ständernas beslutanderätt är på nämnda sätt inskränkt, avses icke ett visst slag av ärenden i och för sig — då hade det hetat »sådana mål» — utan förslag som i viss sorts ärenden väckts i plena och utretts av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet.

Vid tanken på riksstaten såsom en norm, som binder den styrande makten, har man i Sverige hunnit vänja sig alltsedan den förste enväldskonungens tid. Den disposition, han gjort över stats-

<sup>1</sup> Se och jfr Hjärne a. a. s. 374, 391.

medlens användning, skulle enligt statskontorets instruktion hållas för ett fundament och ett rättesnöre, som icke finge överskridas. Icke ens konungens egna i strid med densamma utfärdade resolutioner skulle av statskontoret respekteras utan detta fastmera påminna konungen om vad han i staten bestämt.<sup>1</sup> Frihetstiden ställde sig på samma principståndpunkt, såväl vad beträffar av sekreta utskottet vid som av statskommissionen mellan riksdagarna uppgjorda stater, men modifierade den i vissa stycken: staten får överskridas, när rikets oumgängliga nödtorft så kräver, riksens oumgängliga utgifter få i rådets plenum utanordnas utom ständernas stat och en summa ställes till k. m:ts disposition att med råds råde användas till oreglerade extra utgifter. Samtidigt utsträckes emellertid det normativa betraktelsesättet till dem, som uppgöra staten. Sekreta utskottets stat blir ett rättesnöre för statskommissionen, och för båda hålles 1696 års stat fram som rättelse och grund, från vilken endast i nödfall avvikelse må ske.

Från sistnämnda för ständerna själva avsedda band frigjorde dem 1809 års män. Utan hänsyn till föregående stater få de uppgöra den nya. Endast så till vida spelar ännu tanken på en normalstat in, som intet direkt utsäges om att en stat skall upprättas utan densamma, alltid omtalad i bestämd form — »uppföras i rikets stat», »vad staten kan tarva», »i riksstaten anslå» — förutsättes existera genom tiderna såsom en form, den där vid varje riksdag kräver ett i större eller mindre utsträckning nytt innehåll.<sup>2</sup> Oväsentligt är icke att i § 64 talas om »den upprättade staten».

Så mycket hårdare bindes konungen. Någon konungens utanordning av medel utanför staten känner icke regeringsformen utom i de i § 63 nämnda fallen, och i den stat, han får sig förelagd, får ingen som helst rubbning ske. Integritetsbudets allvar framträder så mycket starkare, som plikten åttillse, att det respekteras, överflyttas från statskontoret till statsrådet. Dessa medel, heter det i § 65, må icke annorlunda användas än fastställt blivit; varande statsrådets ledamöter ansvariga, om de låta avvikelse därifrån äga rum utan att till protokollet föreställning däremot göra samt anföra vad riksens ständer i denna del förordnat. Även i ansvarsbestämmel-

<sup>1</sup> Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning s. 119 ff.

<sup>2</sup> Se och jfr Rydin, 1809 års riksdags betydelse för statsregl. s. 40.

serna framträder — tack vare orden »fastställt» och »förordnat» — riksstatens karaktär av bindande norm.

För att statsråden jämlikt § 65 skola kunna ställas till ansvar fordras det således icke blott att de underlåtit göra föreställningar, när konungen velat använda medel, som ständerna anslagit för ett ändamål, till ett annat, som de icke känts vid. Det räcker att de utan vidare funnit sig i att statsbehov, som ständerna ansett för rikets välfärd omistliga, icke blivit tillgodosedda. Så visst som »avvikelse» hänför sig till »fastställt blivit» och icke till det rättsbud hela den föregående meningen innehåller, böra så väl överträdelse- som underlåtenhetssynder beivras. Förgäves må man till förmån för en mindre extensiv tolkning pressa den metafor, som ligger innesluten i ordet »avvikelse». Det i § 69 förutsatta fallet att statsutskottet anser sig kunna »avvika» från dess redan avgivna yttrande innesluter rimligtvis också total resignation ifråga om ett av detsamma förut uppställt anslagskrav. Förgäves må man hänvisa till att regeringsformen har en mycket mera irriterad ton, då den i § 68 talar om till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medel än då den i § 65 slår vakt om riksstatsmedlen. Icke under någon förevändning eller med vad villkor som helst må de, heter det, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem riksens ständer bestämt. Allt förordnande som däremot strider vare kraftlöst. Något särskilt förbud mot att låta medlen ligga oanvända innehåller § 68 lika litet som § 65. Och dock skulle den rikets kredit; § 66 anbefaller riksgäldskontoret att vårda, redan genom underlåtenhet att betala annuiteter, till vilka ständerna förskjutit medel, helt förstöras. Om »rycka» involverar passivitet, huru mycket mera måste icke »avvika» så göra. Den jämställdhet mellan riksgäldsmedlens och statsverksmedlens förvaltning vi redan tidigare iakttagit upprepar sig också på denna punkt.

## VI.

Tolkningen av det stora paragrafkomplexet 57—80 i 1809 års RF är därmed slutförd. Den bör ha bestyrkt riktigheten av konstitutionsutskottets ovan anförda omdöme om sitt verk, nämligen att svenska folkets rättighet att genom riksens ständer sig självt beskatta



blivit sorgfälligt iakttagen. Men den bör också ha ådagalagt oriktigheten av hittills gängse doktrin. Denna måste — så omfattande och påtagliga som felen äro — förklaras vara från grunden missvisande. Inför densamma har författaren till dessa rader icke kunnat undgå att känna en Adolf Hedins vrede. Det hårda omdömet har dock icke tillgripits som en utlösning för en stark affekt utan därför att det är det enda adekvata. Vartill skulle det också tjäna att vara högröstad? De döda uttolkarna vila lugnt i sina grifter, och de levande lära icke låta någonting väcka sig upp ur sin dogmatiska slummer.

Huru har då feltolkningen kunnat tränga igenom? Av huru gammalt datum är den?

Att tolkningen av RF §§ 57—80 blivit så missvisande har sin naturliga grund i att det gått politik i den. Lidelserna ha för-  
mörkat förståndet. Och så har det varit sedan regeringsformens äldsta tider. Syndafallet ägde rum redan på den grundlagsstiftande riksdagen 1809—10.

Den föregående analysen torde ha visat, att vår regeringsform, så långt det gäller här ifrågavarande bestämmelser, är en prestation av hög intellektuell kvalitet. Dess författare skulle icke kunnat åstadkomma vad de presterat utan vad man kallar inre samling, ja varför icke inspiration. Allmänt erkännes den ju som syntesen av Sveriges författningshistoriska erfarenhet. En så hög värdering utesluter dock icke att den är resultatet av en kompromiss. Det ligger ju i själva den maktodelningsprincip den genomför. Var och en har fått sitt. De radikala med sina rötter i frihetstidens konstitutionella tankevärld ha fått se ständerna tillerkända ett maktområde, där de få »allena» beställa, beskattningens med allt vad därtill hörer. Vad de ha fått offra av frihetstidens ständervälde är hälften av ständernas lagstiftningsrätt och hela parlamentarismen. Och vad de radikala offrat ha de konservativa vunnit. Konungen har både initiativ och veto i lagfrågor, och regeringsbesluten fattar han allena i kretsen av rådgivare, han själv utsett. Man har mött varandra på halva vägen. Ingen bör ha haft lov att beklaga sig över bytet.

Och likväl har missnöje snart inställt sig. Samlingen har lämnat plats för misstänksamhet och kiv. De konservativa ha besinnat sig

på om de utskiftade funktionerna verkligen voro likvärdiga och om icke beskattningsmakten i ständernas hand gav dem ett övertag i mellanhavandet med kungen, som måste bli vådligt för hela balanssystemet. Så ha de sökt tolka de ovan diskuterade paragraferna så mycket som möjligt till konungens förmån. Rimligen ha de radikala hållit igen och det icke blott av månhet om jämvikten utan kanske just med samma beräkning, som de konservativa misstänkte dem för, nämligen att den, som hade makten över de ekonomiska resurserna, honom skulle till sist allt annat tillfalla. De konservativas kärna har härvid utgjorts av samma män, som behärskat konstitutionsutskottet och av både samtid och eftervärld kallats de liberala.<sup>1</sup> De radikala, vilkas stora betydelse för författningsstriderna under den konstituerande riksdagen först uppvisats av Andgren i hans banbrytande gradualavhandling,<sup>2</sup> ha varit en obestämbar hop från alla stånd utan ledare nog glansfulla att få sina namn inpräntade i eftervärldens erinran. Hänsynen till denna obestämbara massa torde redan i mycket bestämt den ständervänliga inriktning, regeringsformen erhö. Och under riksdagens gång ha de såsom en »ärlig opposition» — stundom i samverkan med de på obstruktion inriktade gustavianerna — uppträtt till värn för de rättigheter, RF §§ 57—80 tillerkänt ständerna.

Praxis i fråga om budgetarbetet är vid 1809—10 års riksdag i huvudsaklig överensstämmelse med den tolkning, som ovan givits av §§ 58, 59, 62 och 64. Den proposition, k. m:t framlägger angående statsverket, inrymmer en närmast av statskontoret utarbetad redogörelse för dess tillstånd men intet allsidigt förslag till riksstat. Det är den utgående frihetstiden, som på denna punkt lever upp igen. Statsutskottet uppgör förslag till riksstat, härvid liksom en gång statsdeputationen biträtt av statskontorets tjänstemän. Försök göras av de liberala att förmå ständerna att av k. m:t utbedja sig en finansplan, men häremot resas under åberopande av nyssnämnda paragrafer energiska protester framför allt i borgar-

<sup>1</sup> Även Mannerheim är — trots det han haft planer på återinförande av frihetstida parlamentarism och ej varit främmande för ständernas övertagande av finansförvaltningen — efter regeringsformens antagande att räkna till deras krets.

<sup>2</sup> Andgren, Konung och ständer 1809—1812. Min framställning av 1809—10 års riksdag vilar huvudsakligen på de två första kapitlen i nämnda verk.

ståndet. En sådan utväg kunde, förklarades det, möjligen verka till någon vådlig inflytelse på ständernas vunna och i konstitutionen stadfästade rättigheter att om statens medel själva förordna. Snarast som en tillfällig inadvertens får det då betecknas, att konungen sanktionerade den av ständerna fastställda riksstaten.

På annat sätt sökte de liberala komma ständernas rättigheter till livs. Genom bestämmelser i den nya riksdagsordningen skulle regeringsformens radikala stadganden effektivt »avtrubbas».

Angreppet kom dock icke från konstitutionsutskottet självt, inom vilket sedan junidagarna en viss personväxling ägt rum. Dess första förslag till riksdagsordning höll sig inom regeringsformens ramar. Enligt § 30 ägde statsutskottet att efterse och granska, huruvida statens medel sedan sista riksdagen blivit i enlighet med vad riksens ständer fastställt vederbörligen använda och — vad för frågan om budgetinitiativet är helt avgörande — utröna, pröva och föreslå det, som till stats- och riksgäldsverkens upprätthållande fordras. Under anförande av den motiveringen att statskontoret vore liksom banko- och riksgäldsverken för ständernas utskott för medlen redovisande gjordes för förstnämnda verks vidkommande ett undantag från i § 42 stipulerade regel att utskotten skulle vända sig till hovkanslern, om de av publika verk ville erhålla upplysningar. Mellan riksdagarna skulle statsutskottets granskningsuppgifter åvila särskilda av ständerna valda revisorer.

Angreppet mot ständernas nyvunna positioner kom i stället från borgarståndets plenum, där konstitutionsutskottets nyss avgångne sekreterare Hans Järta lät en rådman Korsberger uppläsa ett av Järta författat memorial, var i denne skyndar fram till försvar för den statsmakt, han anser böra vara »i alla samhällen den mest kraftfulla» men genom utskottsförslaget skulle hotas i de positioner, regeringsformen uppbyggt åt densamma. På intet sätt har han därvid påtalat de reminiscenser av ständerförvaltning i medeltida stil, som kunna spåras i jämförelsen mellan statskontor å ena sidan, bank och riksgäldskontor å den andra och i konstituerandet av mellan riksdagarna fungerande ständerdeputerade. I stället är det de frihetstida principerna i utskottsförslaget, han vill komma åt, och det sker genom ett försök att påvisa, att de för regeringsformen voro främmande. Dock hugger han i sten vid uttolkningen av be-

stämmelser, icke konstitutionsutskottet utan af Håkansson först koncipierat.

Utifrån förutsättningen att regeringsformen ovillkorligen förpliktar statsutskottet att vid sin utredning av statsbehoven hålla sig inom ramen av de upplysningar, k. m:t har att lämna detsamma enligt §§ 58 och 59, fördömer Järta — under nonchalerande av att § 53 också talar om statsverkets förvaltning — såsom med regeringsformen stridig »den självkrävda speciella granskning av statsverket, vartill konstitutionsutskottet sökt förvärva riksens ständer en framtida rättighet». Kännedomen om statsverkets tillstånd och behov borde komma till statsutskottet på det i nämnda paragrafer »bestämt föreskrivna sätt». Intet enda ord i regeringsformen berättigade riksens ständer att genom sina valda revisorers granskning mellan och sitt statsutskotts vid varje riksdag själva efterforska och kräva de upplysningar, som konungen uttryckligt fått sig ålagt och förbehållet att låta för statsutskottet uppgiva. Skulle riksens ständer genom nämnda organ få utröna, huruvida de under konungens disposition ställda medel blivit till rikets behov behörigen anordnade och använda, skulle de genast få ett insteg i styrelsen, som regeringsformen icke tillämnat dem. Den hade givit dem »rättigheten att bestämma huvudsummorna för vissa fördelningar av statsmedlen» men »överlämnat åt konungen att disponera dessa summor, det är att förordna, huru den på varje huvudtitel i rikstaten anslagna summan skulle till det därmed åsyftade ändamålet användas».

I riktig insikt om den betydelse, finansmakten har för allt statsliv; ryggar Järta tillbaka inför de konsekvenser ständernas rätt att i detalj reglera och revidera statsverket skulle få för den statsfunktion eller det statsorgan — huru man härvid vill räkna kommer på ett ut — som han anser böra vara »den mest kraftfulla». De flesta en regerings åtgärder utföras, förklarar han, genom något användande av statsmedlen. »Den speciella granskningen av detta användande skulle således leda riksens ständer i en prövning av regeringens mått och steg, som snart överginge till en anarkisk överförvaltning» i frihetstidens stil. »I stället för att efter regeringsformen endast bestämma de huvudsummor, som konungen ägde att till vissa klasser av allmänna behov använda, skulle riksens stän-

der först klandra och sedan småningom föreskriva varje särskild utgift, som konungen komme att anordna.» Om det i stället finge förbliva vid regeringsformens bestämmelser, så tolkade som Järta tolkat dem, skulle all kollision emellan och all sammanblandning av konungens och ständernas rättigheter — man erinre sig memorialets ovan citerade ord — undvikas. Konungens ohåga att lämna tillräckliga upplysningar om statsverket skulle ständerna möta med bestämd vägran att bevilja medel för dess understöd. Inga partiella revisioner, inga små anmärkningar skulle verka vad ett »endast på stora hänseenden riktat bruk» av ständernas beskattningsmakt för-  
måde.

Järtas uppfattning av hur mötet mellan den styrande och den beskattande makten skulle gestaltas hade icke mera fog för sig än den analoga uppfattning av konstitutionsutskottets och justieombudsmannens granskningsuppgifter, han senare skulle göra gällande. På ständerna gjorde den en viss effekt, ehuru icke så stor som åsyftats. Konstitutionsutskottet tog sig en ny funderare på hur man bäst skulle kunna »undvika all förblandning emellan lagstiftande» — beskattande hade ju varit det riktiga — »och verkställande makterna» och föreslog ett flertal jämkningar i respektive lagtexter. Slutresultatet blev, att den anstötliga frasen i RO § 42 att statskontoret var liksom bank och riksgäldskontor inför ständerna omedelbart redovisande föll bort. Någon rätt för konungen att själv bestämma, huru myckét ständerna skulle få veta om statsverkets förvaltning ville man dock ej erkänna. Statskontoret förpliktades till den ändan att lämna deras utskott, d. v. s. statsutskottet, omedelbarligen, d. v. s. utan förmedling av hovkanslärn, alla äskade upplysningar. Nämnda utskott förklarades i RO § 30 — i överensstämmelse med vad redan förutsattes i RF §§ 53 och 62 — skola äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar. Den mellan riksdagarna fungerande revisorsinstitutionen fördes i hamn. Statsutskottets egen revisionsrätt inskränktes dock till »att efterse och granska, huruvida de gjorda eller förordnade utbetalningar av statsmedlen icke överstigit beloppet av de huvudtitlar, vilka uti riksens ständers vid nästförflutna riksdag uppgjorda statsreglering blivit fastställda, och äro grundade på behörigen upprättade stater eller konungens med vederbörlig kontrasignation utfärdade anordningar».

Den från RF § 65 närmast hämtade bestämmelsen, att statsutskottet skulle granska om medlen blivit använda i enlighet med vad ständerna fastställt, hade utgått och statsutskottet indirekt uppmanats att nonchalera sådana avvikelser därifrån, som icke medförde rubbningar av huvudtitlarnas slutsummor. Därmed hade man ju dock icke upphävt statsrådets plikt jämlikt RF § 65 att tillse, det även detaljsummorna respekterades.<sup>1</sup>

Järtas uttalanden ha tydligen också fått betydelse för ständernas utövning av sin statsregleringsrätt. De ha dragit sig för att taga den hel och hållen i besittning, helst densamma var för stort tilltagen för en representation, som blott sammanträdde vart femte år. 1810 års riksstat förklarades vara en »fast och orygglig stadga» blott ifråga om huvudtitlarna, vilkas summor finge »inom själva titeln av Eders K. M:t fritt och obehindrat disponeras». I flera fall ha dock det oaktat »subdivisionstitlarna» icke blott till uppgift att möjliggöra en uträkning av vad på huvudtiteln bör ankomma utan äro för konungen rättsligt bindande. Och sin principståndpunkt ha de radikala icke uppgivit. De båda lägrens åsikter bryta sig skarpt mot varandra i uttalanden av resp. A. G. Mörner, Järta's ryktbare partivän, och den nu bortglömde brukspatron Bjuhr. Den förre, som i junidebatten om regeringsformen uttryckt sin glädje över att den lämnade åt ständerna att bestämma statsmedlens användning, förklarade i februari 1810, att den dispositionsrätt, som RF § 64 förbehöll konungen, bleve en nullitet, om riksens ständer skulle få för en tid av fem år förutse varje särskilt behov och bestämma medlen därtill. Den senare åter förklarade, att rikshuvudboken borde vara »grundad på de av riksens ständer uti riksstaten givna föreskrifter, vilkas egenvilliga förändring uppenbart strider emot RF §§ 62, 64 och 65 och skulle göra statsutskottets långvariga arbete till en nullitet».

Huru vid 1809—10 års riksdag RF § 60 p. 2 »avtrubbades» eller rättare helt förvanskades genom Ansvarighetslagen § 3 har ovan redan blivit omtalat.

Även efter 1809—10 års riksdag ha politiska intressen fått bestämma tolkningen av regeringsformens beskattningsparagrafer:

<sup>1</sup> Se och jfr H e s s l é n, Riksdagens revisorer kap. I.

Att närmare skildra, huru därvid tillgått, vore att skriva dryga kapitel av Sveriges icke blott konstitutionella utan även politiska historia under 1800-talet. Det kan rimligtvis nu icke komma i fråga. Blott ett par antydningar må göras.

I allmänhet ha nämnda feltolkningar lanserats från högerhåll. Överlag har ju konungamakten, vars styrka det gällt att värna, där haft de största sympatierna. Särskilt var konungens medbestämmanderätt över de ordinarie inkomsterna under den tid grundskatteavskrivningen stod på dagordningen ett konservativt intresse. Rydins grundlagstolkning har vuxit fram i en sådan miljö. Den väg, han gått fram, har dock redan utstakats av Hans Järta, senast i ovan anförda tidningsartikel.

Om någon doktrinär sympati för riksdagen i här diskuterade författningsfrågor varit till finnandes inom något partiläger, har det varit inom det liberala. Adolf Hedin måste nämnas i detta sammanhang. Envist höll han fast vid riksdagens konstitutionella rättigheter, så väl när det gällde dess enrådighet över skatterna som när dess medbestämmanderätt över avgifterna var i fråga. Åtminstone i en situation ha dock politiska intressen föranlett ledande liberaler att föra konungamaktens talan. Konungens förmenta rätt att sänka bevillningarna var för dem ett välkommet vapen i kampen mot protektionismen. Följden har blivit att i viss utsträckning De Geers mäktiga auktoritet kunnat åberopas mot riksdagen.

Att tolkningen av RF §§ 57—80 blivit så missvisande kan dock så mycket mindre förklaras enbart av den politiska inställningen hos utfolkarna, som densamma hos flera av de statsrättslärare, mot vilka här polemiserats, varit så föga framträdande, att varje form av dolus får anses utesluten. Förklaringen måste i stället sökas i vissa brister i den vetenskapliga metoden.

Till stor del är det den juridiska självtillräckligheten, som har skulden till den olycka det måste anses vara, att det svenska folket blivit fränkänd sina dyrbaraste rättigheter. Juristerna ha i föreliggande fall icke ansett sig ha någon användning för humanistiskt vetande. De ha icke brytt sig om att taga ordentligt reda på vad orden hade för valör 1809 och till följd därav, som vi sett, postulerat en skillnad mellan då och nu, som icke existerat. Men de ha heller icke brytt sig om att efterforska vare sig innebörden av tidigare

grundlagsbestämmelser eller förut tillämpad praxis. Följden har blivit att man förbisett det nya, som bryter igenom i 1809 års grundlagstext, samtidigt med att man missförstått det gamla, som då kodifieras.

Även humanisterna bära sitt dryga ansvar för vad som skett. Det hade varit deras sak att ge besked om den allmänna statsrättsliga åskådning, som behärskade 1809 års grundlagsstiftare och kan väntas ha kommit till uttryck i regeringsformens skilda paragrafer. Men det besked de lämnat har varit i icke ringa utsträckning missvisande. Få ha till fullo observerat 1809 års specifikt svenska balanssystem, huru klart det än måste sägas ligga i dagen. Någon skillnad kan härvid knappast konstateras mellan dem, som markerat den nationella karaktären uti vår författnings byggnadsstil, och dem, som förkunnat, att densamma koncipierats under Montesquieus mäktiga inflytande. Särskilt när det gäller beskattningsmakten, har missförståndet blivit ödesdigert. Under inflytande av Boströms statslära har Kjellén framställt riksdagen såsom samhällsintressenas representant gentemot konungen såsom statspliktens målsman, vad i sin ordning lett till att den senare förklarats vara den, som i själva verket beskattar svenska folket, medan riksdagen bestämmer gränserna, intill vilka han kan gå gentemot de enskildas skatteförmåga.<sup>1</sup> En sådan konstruktion måste ha passat Malmgrén förträffligt. Det av 1809 års många principuttalanden, inför vilket Bruswitz till sist stannar såsom ett regeringsformens motto, lämnar åsido beskattningsfunktionen, trots det denna fått 25 av lagtextens 114 paragrafer sig upplåtna, allt under det lagstiftningen, grundlagsstiftningen inclusive, fått åtnöjas med 8. På sådant sätt har vår främste kännare av 1809 års författningskris bidragit att hålla juristerna i okunnighet om huru intensivt tanken att helt reservera beskattningsmakten för ständerna behärskade 1809 års män. Genom att göra dem till lärjungar av Montesquieu har han givit ett författningshistoriskt stöd åt den uppfattning av ständernas beskattningsrätt, som möter hos De Geer och i sak går ut på detsamma som i Kjelléns deduktioner.

Hade våra grundlagstolkare fått upp ögonen för beskattningsparagrafernas principiella bakgrund, skulle de väl ändock gjort sig

<sup>1</sup> Kjellén, Den svenska grundlagens anda s. 52.



mödan pröva, om icke principen om ständernas allmakt också konsekvent genomförts i positiv rätt. De hade därmed fått en arbetshypotes, som till sist visat sig innehålla hela sanningen. I gällande doktrin ter sig här ovan diskuterade bestämmelser som ett konglomerat av rättssatser utan reda i tanken eller ens uppställningen. Samtidigt med att man läst ut ur regeringsformen vad den absolut icke innehåller, har man vägrat att läsa vad där verkligen står. En sådan inställning hade låtit sig försvara vis å vis ett formellt så svagt alster som 1772 års RF men är helt opåkallad, när det gäller ett verk, som omedelbart sedan det presenterats för rikets ständer prisades för sin »bestämdhet». Noga avmätta rättigheter, lika väl avmätta uttryck utgöra, förklarade A. G. Mörner, ett företrädare, som är denna konstitution eget och som på en gång skall giva åt regementsförfattningen en styrka och åt ärendena en ordentligare och jämnare gång. Han spådde fel. De »noga avmätta gränserna» ha utsuddats samtidigt med att de »väl avmätta uttryck», som äro deras språkliga motsvarigheter, rörts samman. Något sådant hade icke kunnat hända, om man velat som regeringsformen själv bjuder tolka den efter ordalydelsen. En sådan tolkning erbjuder ringa svårigheter för den, som vill se efter huru ord och vändningar användas i de olika paragraferna. Den, som tar riksfäderna på allvar, konstaterar till sist, att de varit mäktiga både konceptionen av en stor idé och dess konsekventa genomförande i alla detaljer. För den respekt, han visat dem, får han riklig belöning i den intellektuella glädje, juridisk »konsekvensrenhet» skänker.

Glädjen grumlas vid tanken på att bristen på överensstämmelse mellan det normsystem, som står att läsa i RF §§ 57—80, och konstitutionell praxis blivit för stor, för att det förra helt skall kunna betraktas som gällande rätt. Feltolkningarna ha i stor utsträckning lyckats erövra denna position. Men förstämningen i sin ordning minskas vid iakttagelsen av att diskrepansen mellan här framförd doktrin och praxis är väsentligt mindre nu än den var under förra seklets krön. Huru stor den är skall en rask inventering visa.

Av mindre intresse är i detta sammanhang att genom grundlagsändring §§ 58 och 59 erhållit en sådan utformning, att de få anses tillstädja ett verkligt kungligt budgetinitiativ. Detsamma gäl-

ler om det förhållandet att i och med grundskatteavskrivningen konungens ursurperade rätt att medverka vid förändring av rikets ordinarie skatter förlorat nästan all praktisk betydelse. Det betydelsefulla är att på trots av den rådande doktrinen och utan att egentligen någon ny grundlagstolkning slagit igenom riksdagen satt sig i besittning av en maktställning, som svarar mot vad 1809 års grundlagsstiftare innerst åsyftade. Feltolkningarna ha i sin ordning i stor utsträckning blivit obsoleta. Herlitz' egen redovisning visar detta. Satsen om riksdagens enrådighet över bevillningarna, som han själv förklarar vara statsrättsligt sett högeligen anfäktbar, har genom omständigheternas makt blivit »ett adekvat uttryck för det nu rådande maktläget». Konungens rätt att fritt disponera anslagen inom vissa huvudtitlar har upphört. I stället betraktas han som bunden av de särskilda alltmer specificerade anslagsposterna. Vad Järta förutspådde i Korsbergerska memorialet har inträffat. Säkert är, dekreterar Herlitz, att riksdagen numera med statsregleringen som bas fastställer förvaltningens arbetsvillkor mycket noggrannare än som kunde komma i fråga under dess förra glansperiod, frihetstiden.<sup>1</sup> Slutligen har enligt samme sagesman riksdagens makt över statsregleringen praktiskt sett kommit att innefatta en makt att framtinga de utgifter den önskar. Den enda viktigare diskrepansen är att makten över de finanstekniska avgifterna i stort sett kommit att stanna i konungens hand.

I valet mellan de tre alternativen, parlamentarism, riksdagens enrådighet över lagstiftningen och riksdagens enrådighet över beskattningen hade 1809 års radikaler valt det senare i förvissning om att de därmed utkorat den bättre delen. Om de icke visste det ändå, borde de av Montesquieus framställning — ehuru han icke särskiljer de båda funktionerna — ha kunnat lära, att beskattningsrätten är viktigare än lagstiftningsrätten, och av De Lolme, att den förra kunde bli »ett ordentligt och konstitutionellt medel att äga inflytelse på alla den verkställande maktens företag». Det kan då vara skäl att fråga sig, huru nämnda beräkningar slagit in.

Återigen må Herlitz få ordet. Han förklarar, att det icke kan råda tvekan om att finansmakten varit den starkaste hävstången för riksdagens inflytande: »Såsom lagstiftande och såsom kontrol-

<sup>1</sup> Herlitz, Sveriges riksdag i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1935 s. 188.

lerande riksstyrelse och förvaltning har riksdagen icke på långt när satt så djupa spår i vårt lands utveckling som genom sin makt över finanserna». Tack vare den har regeringen allt mer blivit hänvisad att fullfölja den politik som riksdagen angivit. »Statsråd och ämbetsmän hava mer och mer vant sig att betraktas som verkställare av riksdagens vilja». Det har emellertid icke stannat vid att riksdagen indirekt bestämt regeringsmaktens utövning. Riksdagens herravälde över statsfinanserna har utgjort »den viktigaste plattformen för vad man kan kalla erövringen av regeringsmakten. Med stöd av sin beskattningsmakt har det svenska folket vunnit ett avgörande inflytande över urvalet av de män, vilka skola styra riket».

1809 års radikaler borde vara nöjda, om de i sin himmel kunde läsa sådant. De, som då kallades liberaler, skulle säkert bli det mindre, ty med jämvikten är det ute. Riksdagen dominerar åter hela statslivet och gör så, därför att den 1809 hade förstånd att för sig »allehanda» reservera den statsfunktion, som dock var den viktigaste. Våra dagars riksdag har i sin ordning anledning besinna sig på att den enrådighet över finanserna, som den de facto med nyss nämnda undantag är i besittning av, i trots av vad akademiska uttolkare förkunnat och förkunna tillkommer den de jure och de undantagna gebiten desslikes. Ett gott samvete bör också för den vara ett dagligt gästbud.

# UPPKOMSTEN AV MELLANFOLKLIGA FÖRBINDELSER

AV LEGATIONSRADET, FIL. D:R RAGNAR NUMELIN, HELSINGFORS

Enligt gängse uppfattning anses diplomatiens historia börja med de klassiska folken, på sin höjd med Orientens historiska folk. Och uppkomsten av den mellanfolkliga rätten föres i allmänhet knappast längre tillbaka i tiden än till de holländske rättslärde med Hugo Grotius i spetsen.

Det bör visserligen nämnas, att tidigare skriftställare, som en Gentilis eller ärkebiskop Germonius,<sup>1</sup> ledde diplomatins ursprung ur gudomen själv — som skapade änglarna till sina legater —, styrkande sina argument med hänvisningar till både den heliga och profana historiens vittnesbörd. Men om vi icke förirra oss i religionshistorien, konstatera vi, att längre tillbaka i tiden, eller för att tala sociologiskt, lägre ned bland folk på andra kulturstadier än bland de forntida medelhavsfolken, har man icke sökt finna diplomatiens rötter. Och dock tror jag, att det skall kunna påvisas, att diplomatien, långt ifrån att taga sin begynnelse med de mer eller mindre organiserade staterna under forntiden, kan föras ned ända till naturfolken, ja, att diplomatien är nästan lika gammal som mänskligheten.

Ty så länge samhällen funnits bredvid varandra och dessa icke endast levat på krigsfot med varandra, ja stundom t. o. m. då, ha vissa primitiva former för diplomati utvecklats. Det har varit nödvändigt för de ifrågavarande samhällenas, staternas ledare (konungar, hövdingar, de äldres råd och andra consilier), att upp-  
rätthålla vissa förbindelser, till en början genom tillfälliga budbä-

<sup>1</sup> Germonius, De legatis princ. et prop. (Rom 1627), i:iii.

Betr. i texten anf. aukt. och källor upptagas i noterna här endast huvud-  
arbeten. För utförligare litt.-fört. tillåter sig förf. att hänvisa till ett större arbete,  
The Origins of Diplomacy, som han har för avsikt att inom kort utgiva på  
engelska.

rare, småningom genom sändebud eller andra liknande representer. Med tillhjälp av etnologien kunna vi konstatera, att dylika institutioner gå mycket långt tillbaka i tiden, likaså den internationella rättens rottrådar.<sup>1</sup> Det är naturligtvis å det lägsta stadium av utveckling icke frågan om några skrivna lagar utan om hävdvunna seder, som emellertid innehålla antydningar om mellanfolklig rätt. Om en del rättslärde icke vilja rubricera dessa seder såsom lagar, kan det med Westermarck erinras om, att de flesta lagar varit seder innan de blivit lagar, att seden ofta visar sig vara starkare än både lag och religion i förening. Seden blir både en samhällsvana och en regel för handlandet, mot vars avvikande i synnerhet den oreflekterande, primitiva människan har en benägenhet att reagera; ett avvikande från seden kan t. o. m. vara straffvärt.<sup>2</sup> Liksom all annan lag är den internationella rätten en produkt av en naturlig utveckling; i ingen händelse kan den betraktas som ett resultat blott av den europeiska kulturen. Hos Grotius och hans samtida — där de mellanfolkliga idéerna för övrigt ses mer i belysning av krigstillstånd än fredliga relationer — är det mindre fråga om en naturlig utveckling än om en produkt av lagstiftande jurister.

En betingelse för att den internationella rätten skall kunna framgå är existensen icke av skrivna lagar, men av samhällen, som trätt i fredlig förbindelse med varandra, dessa förbindelser må sedan ha sin grund i magiska föreställningar, fruktan för yttre tryck, i kommersiella eller politiska motiv. Den enda skillnaden mellan den tidigare folkrätten och den senare — vi kunna nästan säga mellan oskrivna och skrivna lagar — är, att i det förra fallet samhällsseden är källan till rätten, medan den i det senare utgör mer eller mindre resultatet av ömsesidiga kontrakt.

När det gäller att studera eller bilda sig en föreställning om primitiva kulturformer, har etnologien i allmänhet sökt sig till ännu levande naturfolk. Visserligen stå dessa i många avseenden oss närmare än vi ofta föreställa oss. Flera primitiva sedvänjor leva kvar i modern tid i sin fulla livskraft, andra som rudiment. De

<sup>1</sup> F a r r e r, *Prim. Manners and Customs* (London 1879), kap. v.; W h e e l e r, *The Tribe, and Intertrib. Relat. in Australia* (London 1910), pass.

<sup>2</sup> W e s t e r m a r c k, *The Origin and Developm. of the Moral Ideas* (London 1906) i, kap. vii.

föreställningar ur vilka de lett sitt ursprung ha dött bort, men de yttre bruken fortleva. För att lära känna deras källor måste vi alltså gå tillbaka till naturfolken. Men reservationslöst få vi dock icke acceptera alla primitiva sedvänjor och föreställningar såsom ur-ursprungliga, d. v. s. icke såsom yttringar av det som på sociologiskt språk kallas *the social origin*. Ty också de mest ursprungliga nu levande stammar ha i alla fall en ändlös tid av historielösa århundraden, kanske av årtusenden bakom sig, vilka icke kunnat gå alldeles spårlöst förbi. Våra dagars naturfolk kunna ge oss en aning av ursprunglig kultur, men vi få icke betrakta deras sedvänjor och föreställningar som annat än allra högst paralleller till förmodade ur-ursprungliga kulturyttringar.<sup>1</sup>

Redan på de lägsta kulturstadier synes människan vara utrustad med en påfallande samhällsdrift, ja, den altruistiska driften, som hon anses ha förvärvat under den tidiga period, då ett socialt levnadssätt blev henne möjligt och fördelaktigt, har påvisats redan hos socialt levande djur. Ursamhället, som oftast består blott av en större familj. — redan, av näringsgeografisk anledning äro de primitiva samhällena små — har ofta karaktär av ett försvarsförbund, grundat på medlemmarnas inbördes släktskap och sympati.<sup>2</sup> Med kulturutvecklingen vidgar sig den sociala radien från familjen till den utvidgade familjen eller klanen, till stammen och nationen. Samhällena ha uppstått genom naturlig utveckling, sällan genom några »Gesellschaftsvertrag», som Hobbes, Spinoza teoretiserade om, och som Rousseau populariserade i sin *Contrat social*.

Den första större sammanslutningen utöver storfamiljen, vilken ofta är identisk med klanen, betecknas av stammen, som utgör en sammansättning av flera klaner, eller lokala stamgrupper, besläktade familjer, som innehava eller hålla till inom en bestämd trakt — gränserna kunna visserligen vara mycket vaga, i synnerhet när det rör sig om vandringsstammar. Stammedlemmarna tala vanligtvis åtminstone besläktade dialekter, varigenom de skilja sig från andra längre bort boende stammar. Hos en del primitiva folk till-

<sup>1</sup> Numelin, *The Wandering Spirit* (Copenh. 1936), s. 64; d. e. s., *Politisk geografi* (Helsingfors 1927), s. 25.

<sup>2</sup> Westermarck, *anf. arb.*, i, s. 113 f.; Numelin, *The Wand. Spir.*, s. 163.

kommer dessutom en indelningsgrund, byggd på totem-systemet. Och ett viktigt särmärke för stammen är att de besläktade stamgrupperna, som ofta ha bestämda namn, icke stå på krigsfot med varandra. Det förekommer verkligen en stark solidaritetskänsla stammedlemmarna emellan, en känsla redan av en viss abstrakt karaktär, som innehåller en förening av patriotismen.<sup>1</sup>

En sammansättning av olika stammar — vilken, som sagt, följer med den sociala utvecklingen — bildar sedan det som vi kunna kalla nation. Även Orientens stater uppstodo genom sammansättning av olika stammar och folk. Det kan visserligen ofta vara svårt att avgöra när man har att göra med en större stam, bestående av lokala grupper, och när de lokala grupperna böra betraktas som självständiga stammar. Dock, endast vid krigstillfällen spela dessa distinktioner en större roll. Också om den primitiva moralen vanligtvis är en sak, som angår blott den närmaste familjekretsen, förekommer tidigt mellan de primitiva stammarna, ja mellan lokala stamgrupper reglerade mellanfolkliga eller låt oss försiktigtvis säga mellanstamliga förbindelser, en tydlig tendens t. ex. att söka avgöra tvister genom kompromisser och ömsesidiga överenskommelser. Härmed undergå även rättsförhållandena en utveckling, den primitiva familje- eller klanrätten blir mellanstamlig rätt.

Många australiska stammar betecknas ofta som hörande till de primitivaste på jorden. Det är riktigt, att de flesta av dem ännu stå på vandringsstadiet, men märkligt nog ha just dessa folk — arunta- och Centralaustraliens nordstammar — en ganska invecklad stamorganisation, inte minst vad äktenskapsregler beträffa. Och de ha utvecklade förbindelser med andra stammar, på en radie av ända till tusen miles. De mötas till gemensamma heliga fester och andra, och de sända representanter till varandra. Detsamma gäller också många oceaniska och afrikanska naturfolk. Och det gäller i allra högsta grad Nordamerikas indianer.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Wheeler, *anf. arb.*, s. 32 f.; Radin, *Social Anthropology* (London, New York 1932), s. 37 ff.; Schurtz, *Völkerkunde* (Leipzig, Wien 1903), s. 52 ff.

<sup>2</sup> Smyth, *The Abor. of Victoria* (Melbourne, London 1878), i, s. Ixii; Howitt, *The Native Tribes of S.-E. Australia* (London 1904); s. 512; Spencer and Gillen, *The Northern Tribes of Centr. Austr.* (London 1904), ss. 27, 30 f.; des., *Across Austr.* (London 1912), i, 198; Seligman, *The Melanesians* (Cambridge 1910), s. 68 f.; Torday och Joyce, i *Jour. Roy. Anth. Inst.* (London

Men, frågar man sig, huru sammangår nu detta tal om tidiga, fredliga stamförbindelser med etnologiens bild av de vilda stammarnas ständiga krig mot varandra? Förrän den etnologiska forskningen började gå metodiskt fram, hade man en ganska oklar uppfattning — där man hade någon alls — om förhållandena hos naturfolken. Den tidigare etnologien, och sociologien, var på oprövide grunder benägen att i hög grad överskatta de krigiska tendenserna hos vilda folk. Även en Ratzenhofer, en Gumplovicz, och ännu en Steinmetz, ägna en alltför ensidig uppmärksamhet åt kriget hos de primitiva folken medan frågan om de fredliga relationerna helt får träda i bakgrunden. Och om å andra sidan Rousseaus bild av ett paradiskt idealtillstånd hos naturfolken icke visat sig motsvara verkligheten, synes man dock nu kunna konstatera, att kriget på lägre kulturstadier alls icke spelat den roll som tidigare tillskrivits detsamma, att det snarare varit lokaliserat till mindre stamgrupper och långt ifrån permanent. Det primitiva kriget har mer karaktär av tillfälliga rövar- och plundringståg, där det icke har sin grund i blodshämnden eller kamp om jakt- och fiskerättigheter. Även om kriget hos forntida folk ofta inneburit ett nästan normalt tillstånd och förts med påfallande grymhet — t. ex. hos egyptier, hebréer, greker, romare, forngermaner, formexikaner — få vi en helt annan bild när vi vända oss till naturfolken.<sup>1</sup>

Den blotta existensen av naturfolken och av talrika icke-krigiska primitiva folk i våra dagar utgör väl i viss mån en vederläggning av den tidigare forskningens slutsatser beträffande kriget på lägre kulturstadier. Vi höra visserligen om en del afrikanska naturfolks krigståg, som sträcka sig över väldiga områden (hos masai t. ex.), men även om afrikanska folk, som icke föra krig med varandra. Och t. o. m. hos stridslystna stammar föregås kriget ofta av rådpågningar och ordentliga krigsförklaringar och avslutas genom förhandlingar och fredsfester. Det visar sig, att primitiva folk, förlitande sig på magiska makter, ofta hämnas lidna oförrätter på icke-krigisk väg. Vi ha talrika vittnesbörd om den icke krigiska utan snarast fredliga sinnesstämningen hos primitiva folk i olika världs-

1905), xxxv, s. 408 ff. (Ba-*mbala* i Afr.); H a h n, *The Ovambo* (Cap Town 1928), s. 19.

<sup>1</sup> H o l s t i, *Relat. of War to the Origin of State* (Helsingfors 1913), kk, ii, iii, iv.



delar: hos Australiens vildar, hos oceanier i synnerhet från tidigare tider, samoaner, fijianer, tonganer, malajiska folk i Sunda-arkipelagen, vedda på Ceylon, talrika afrikanska folk (bagesu, banyoro, kavirondo), nordamerikanska indianer — ofta felbedömda i litteraturen — eskimåer och andra. Redan på primitiva stadier bruka kvinnor, barn och åldringar skyddas i krig, liksom asylrätten redan här är erkänd. Och långt ifrån alltid tagas fångarna av daga. Det är först med en s. k. högre kulturutveckling krigen bli vanligare och blodigare.<sup>1</sup>

Då de primitiva människorna mest leva i små grupper, är det naturligt, att den sociala känslan i början dock omfattar främst familjen, klanen, i högsta fall stammen. Många folk kalla sig själva vid namn, som inte betyda annat än *människa*, härvid önskande särskilja sig från resten av mänskligheten, som anses bestå av lägre väsen om inte direkt av fiender. Detsamma var t. o. m. länge fallet med forngreker och romare. Och det kan inte förnekas, att en del naturfolk behandla främlingar och icke-stämmedlemmar efter dylik åskådning. Men å andra sidan, och det tyckes nästan vara vanligare, finnes det naturfolk, som knappast känna begreppet mord eller i varje fall anse ett mord som oriktigt, även om det gäller mord på en utomstående.

Med en utvidgning av stambanden, i synnerhet när en stam blir nation, växa även de sociala känslorna gentemot personer, som inte tillhöra den egna gruppen. Även erfarenheten visar snart, att stammens, resp. nationens intressen kunna bättre betjänas av kontakt med främmande stammar. Härvid torde magiska och religiösa synpunkter spela en minst lika stor roll som nyttsynpunkterna, i det att det främmande betraktas med vördnad om inte rent av med

<sup>1</sup> Westermarck, anf. arb., i, s. 335 ff.; Holsti, anf. arb., kap. iv; Frazer, Totemism and Exogamy (London 1910), i, s. 284; betr. spec. arb. se t. ex. Howitt, anf. arb., s. 493; Eymann, Die Eingeb. der Kolonie Südaustr. (Berlin 1908), s. 117; Ellis, Polyn. Research. (London 1859), i, s. 318; Turner, Samoa (London 1884), ss. 278, 282; Seligman, anf. arb., s. 308; Sarasin, Erg. naturwissensch. Forsch. auf Celebes (Wiesbaden 1887—93), ii, s. 277; Seligman, The Veddahs (Cambridge 1911), ss. 34, 62; Roscoe, The North. Bantu (Cambridge 1915), ss. 81, 288; dens., The Bagesu (Cambridge 1924), s. 141; Bancroft, The Native Races of the Pac. States (London 1875—76), ii, s. 420; Joyce, Mexican Arch. (London 1920), s. 364; Perry, The Children of the Sun (London 1927), s. 161.

fruktan. Och redan på de lägsta kulturstadier är gästfriheten icke blott en plikt, den associeras med religionen.<sup>1</sup>

Redan hos naturfolken förekomma som sagt rätt utpräglade rättssedvänjor och lagar. Den primitiva hövdingamakten är i allmänhet långt ifrån oinskänkt och många folk ha skilda freds- och krigshövdingar, de förra företrädare för samhällsordningen, de ha institutioner som de äldres råd, manförbund, klubbar och hemliga sällskap.<sup>2</sup>

En omständighet, som redan på de lägsta stadier av kulturutveckling varit ägnad att närma stammar och folk till varandra och i sin tur bidra till de mellanfolkliga förbindelsernas utveckling, är samma sak som starkt dominerar i modern diplomati, nämligen handelsintressena.

Det torde finnas få om ens något nu levande naturfolk, som inte åtminstone i någon form praktiserar handel med andra stammar och folk. Detta påstående kan visserligen synas stå i motsättning till det faktum, att den primitiva människan företrädesvis lever inom sin begränsade cirkel, utanför vilken oftast möter en främmande, mången gång fientlig värld. De primitiva samhällenas territoriella gränser äro dessutom högst obestämda — där de första former av gränser framträda ha de vanligtvis karaktären av breda bälten av ödeland, ingenmansland, vilka skilja samhällena åt. Det finnes visserligen naturfolk, som upprätthålla förbindelser även med mycket avlägsna stammar, men andra folk, som leva så isolerade, att en främling betraktas som en ovän. Huru kan det då vara möjligt, att handeln så universellt framgått?

För den primitiva människan är det alls icke främmande att giva och mottaga gåvor, först naturligtvis blott inom den egna familje- eller stamkretsen. Dessa gåvor kunna antingen framspringa blott och bart av god vilja utan tanke på gengåvor, men lika ofta

<sup>1</sup> Westermarck, anf. arb., i, kap. xxiv.

<sup>2</sup> Wheeler, anf. arb., ss. 42, 62, 191; Rivers, Social Organization (London 1926), s. 108 ff.; Elander, The Chief of the Indian Clan in N. A. (Göteborg 1909), s. 20 ff.; Frazer, anf. arb., i, ss. 283, 352; Steinmetz, Die Rechtsverh. von eingeb. Völkern in Afr. und Ocean. (Berlin 1903), pass.; Post, Grundr. ethn. Jurisprud. (Oldenb., Leipzig 1894—95), i, ss. 79, 88, 158; ii, s. 332; Schurtz, Altersklassen und Männerbünde. (Berlin 1902), pass.; Webster, Prim. Secret Soc. (London 1905), pass.; Westermarck, anf. arb., i, s. 603 ff.

ha sin grund i väntan just på sådana eller i övertygelsen om gåvornas goda, magiska verkan. Men gåvogivandet utvecklar sig snart till ett utbytande av föremål. Här är visserligen ännu icke fråga om handel, även om gåvobyttet har karaktär av en bilateral transaktion.

Nåväl, genom ett internt gåvoutbyte uppstår emellertid tanken och önskan att erhålla föremål och ting även av grannarna eller t. o. m. av dem som äro föremål för ens misstankar eller fiendskap. Dessa reflexioner leda så över till den primitiva form av handel, som i sociologien kallas *the silent trade*, den stumma handeln, och som består i att från en stams sida föremål utläggas i de vida gränsmarkerna, men dock så nära en annan stams område, att de icke kunna undgå att tilldraga sig den främmande stammens uppmärksamhet. Sedan drar man sig tillbaka, i avvaktan på att någon skall komma och avhämta föremålen i fråga och, eventuellt, placera andra i stället. Ofta har väl den primitiva människan härvid fått vänta förgäves, men lika ofta har den stumma handeln, av nyfikenhets- eller religiösa skäl tagit sin början. Det främmande lockar med sin mystik, och det kan vara farligt att stöta sig med ting, i vilka okända andar bo. Genom gengåvor pareras lättare de eventuella skadliga verkningarna och ur vardera partens tro på de goda gärningarnas verkan uppkommer så småningom ömsesidiga handelsförbindelser. Man vågar efterhand närma sig varann, kanske först genom tredje parts mellankomist. Men parallellt med den stumma handeln går för övrigt, inte minst i »öppna» trakter, som ej skiljas av geografiska gränser, en byteshandel, vilken i olika former kännetecknar så gott som hela den primitiva världen. Den var högt utvecklade hos Nordamerikas indianer och bildar ännu i dag som är ett viktigt moment i de sydamerikanska indianernas förbindelser med varandra. Över den australiska kontinenten drar ett nät av primitiva handelsvägar längs vilka varor från olika delar av ön vandra mellan olika stammar. Varje stam har sin specialitet som en annan kan ha nytta av, medan den förra åter kan vara intresserad av den främmande stammens produkter.

Ur den stumma handeln har för övrigt framgått de första formerna av marknaderna, som yttermera närma folken till varann och som liksom redan byteshandeln leder till fastställandet av bestämda regler för detta mellanfolkliga umgänge. Och det har visat

sig, att handelsintressena stundom varit så starka, att de trotsat och övervunnit krigiska moment. Bytshandlarna få passera genom fientliga områden, åtnjutande en formlig exterritorialrätt, ja, handelsutbyte kan äga rum t. o. m. mellan tvenne fientliga stammar. I vissa fall skötas de diplomatiska förbindelserna av ett slags trade-commissioners.

Att utvecklingen överallt skulle ha följt de här skisserade linjerna behöver dock ingalunda vara fallet. Ur den stumma handeln kan marknadshandeln direkt framgå och därmed regelbundna handelsförbindelser, liksom mellan vänskapligt sinnade grannar byteshandeln ger sig tämligen av sig självt, utan den stumma handelns indelningsfaser.<sup>1</sup>

Så snart människorna börja organisera sig i grupper utöver den trängsta familjekretsen — i klaner, stammar, nationer — uppstå alltså icke endast exogama äktenskapsförbindelser utan även vissa sociala relationer mellan dessa olika grupper. Det är »la voix de la nature qui réclame ses droits», för att använda Montesquieus ord.<sup>2</sup> Och småningom bli dessa förbindelser allt mer regelbundna. Därav framväxa inte endast vissa interstamliga och internationella sedvänjor, som snart få karaktär av öskrivna men bestämmande lagar, utan även våd vi kunde kalla diplomatiska relationer.

Den primitivaste formen för diplomatisk kommunikation är bruket att sända mer eller mindre tillfälliga *budbärare* för olika viktigare meddelanden från stam till stam. Men nästan parallellt härmed uppkommer seden, att utsända speciella representanter, *sändebud*, till andra stammar.

Till en början ha både budbärar- och sändebudsinstitutionerna något ganska tillfälligt över sig. Sändebud sändas för särskilda tillfällen och återvända till sin stam efter fullgjord mission. Men de slå sig sällan fast ned hos den främmande stammen. Det är först med de nordamerikanska indianerna och de historiska folken som vi komma till fasta sändebud. Och det är först på ett något högre stadium av utveckling (hos babylonier, egyptier) vi finna ordentliga

<sup>1</sup> Numelin, 'Den primitiva handeln och dess geografiska utbredning', i Terra, hf. 3 (Helsingfors 1938, under tryckn.); Lindblom, 'Handelsmetoder bland primitiva folk', i Handel och samfärdsel (Uppsala 1931), pass.

<sup>2</sup> Montesquieu, Lettres persanes, xcvi.

fördrag mellan staterna. Men inte desto mindre förekommer redan på primitiva stadier överenskommelser mellan stammar och nationer, som mindre utgöra resultat av rättsliga förhandlingar, men som framvuxit ur spontana behov mellan olika grupper.

Från alla delar av världen, där primitiva folk hålla till, finnas uppgifter om budbärare och sändebud för särskilda uppdrag både mellan lokala stammar och även mellan skilda stammar och folk på avlägsnare håll.

Australiens slättlandstopografi har möjliggjort folkutbredning i stor utsträckning över kontinenten. Hos arunta-stammen är budbärrinstitutionen vanlig. Stammarna vid Murrayfloden hade en eller två fasta *guala watto*, budbärare, i varje stam. Detsamma var fallet hos många andra australiska stammar. Men även sändebud sändas mellan stammarna.<sup>1</sup>

I Oceanien förekommer samma institution. På Fiji upprätthölls förbindelserna mellan de olika stammarna, både i fred och krig, genom sändebud. Vid viktigare tillfällen brukade maorierna på Nya Zeeland sända icke en budbärare utan ett sändebud. Och ju viktigare beskickningen var, desto högre stående person sändes som representant.<sup>2</sup>

Budbärare omtalas hos asiatiska folk och sändebudsinstitutionen är redan ganska utvecklad hos afrikanska negerfolk för att få en mer fast karaktär, med rangbestämning, hos Nordamerikas indianer. Utvecklingen går vidare hos fornmexikanare, och Orientens fornfolk.<sup>3</sup>

En genomgående egenskap för budbärarna och sändebuden så gott som över hela den primitiva världen är densamma som förekommer i nutida diplomati: budbäraren och i synnerhet sändebudet äro oantastbara till sin person, ja hos naturfolken betraktas dessa personer ofta som heliga. Ett brott härutinnan, d. v. s. att förgripa sig på en dylik hög funktionärs person, straffas strängt. Och denna rätt gäller även hos folk och stammar som icke stå på vänskaplig fot med den stam, där sändebudet i fråga hör hemma. Budbärarna och sändebuden kunna och böra få passera oantastade genom fient-

<sup>1</sup> Wheeler, anf. arb., kap. vii; Howitt, anf. arb., s. 690.

<sup>2</sup> Johnston, Maoria (London 1874), s. 140 f.

<sup>3</sup> Bancroft, anf. arb., i, s. 388; ii, s. 607; v, s. 371.

liga områden och stammar, även om det gäller ett för resp. stam oangenämt budskap. Detta hos samma stam, där en främling löper risken att bli genomborrad av ett spjut, om han icke uppträder under den primitiva diplomatiens täckmantel.

Bland Australiens vildar färdas sändebuden säkert mellan alla stammar.<sup>1</sup> Detsamma är fallet bland Océaniens folk,<sup>2</sup> bland infödingarna på Sunda öarna,<sup>3</sup> bland afrikanska negerfolk.<sup>4</sup>

Bland de nordamerikanska indianerna ansågs ett sändebud under alla förhållanden som oantastbart, den som förgrep sig på en dylik person fick vanligtvis sota härför med döden. Araberna respekterade tidigt en person som färdades i diplomatisk mission.<sup>5</sup> Hos Orientens fornfolk, liksom hos Medelhavsfolken, fornirer och andra gällde samma regel, åtminstone i princip, även om den t. ex. hos grekerna kränktes lättare än vad fallet är hos naturfolken.<sup>6</sup> Primitiva sändebud ha vanligtvis speciella märken och emblem.

Principen om diplomaternas exterritorialrätt är alltså icke något som formats av den europeiska folkrätten. Dess rottrådar stå att finna hos stenåldersmänniskorna på Australiens ändlösa stäppmarker, i Afrikas djungler och annorstädes i den ociviliserade världen.

Synbarligen har exterritorialprincipen framgått ur nyttoskäl, d. v. s. man har insett nyttan att ha personer, underhandlare, som under alla förhållanden kunna färdas fritt mellan stammarna även i mindre fredliga tider. Men i lika hög grad har denna uppfattning säkert samma grund, som bestämt de primitiva folkens uppfattning beträffande gästfriheten och främlingars behandling, en uppfattning, bottnande i magiska och religiösa föreställningar: budbärarna och de andra primitiva diplomaterna anses vara i besittning av en

<sup>1</sup> Wheeler, *anf. arb.*, s. 73, 112; Spencer, *Wanderings in Wild Austr.* (London 1928), i, s. 313 ff.; ii, s. 546; Fison and Howitt, *Kamilaroi and Kurnai* (Melbourne, Sydney 1880), s. 283 ff.

<sup>2</sup> Brown, *Melanesians and Polynesians* (London 1907), s. 278 ff.; Polack, *Manners and Customs of the New Zealanders* (London 1840), ii, s. 20.

<sup>3</sup> Jenks, 'The Bontoc Igorot', i *Ethnol. Sur. Philippine Isl., Publ.* (Manilla 1905), i, s. 117.

<sup>4</sup> Casalis, *The Basutos* (London 1861), s. 224; Stow, *The Native Races of S. Afr.* (London 1905), s. 221.

<sup>5</sup> Bancroft, *anf. arb.*, i, s. 189; Muir, *The Life of Mahomet* (London 1861), iv, s. 247.

<sup>6</sup> Livius, xxxiv, xl, xliii, v.; Meyer, *Gesch. des Alterthums* (Stuttgart 1883), i, s. 71; Joyce, *Soc. Hist. Anc. Ireland* (London 1903), i, s. 135.

övernaturlig makt, som det kan ha högst ödesdigra följder att förgripa sig på.

Och det är icke endast budbärarna och sändebuden som åtnjuta denna okränkbara rätt. Densamma tillkommer, såsom i korthet antytts, även kommersiella agenter. I vissa delar av Australien tillåtas personer, som ha till uppgift att skaffa röd jord för färgningsändamål, att passera oantastade genom de trakter de måste passera.<sup>1</sup> Hos mandingo i Afrika finnas fyra yrken, vilkas innehavare kunna, även i krigstid, färdas fritt från land till land: talare, sångare, skomakare och kopparslagare. Även främlingar, som åtfölja dem, stå under dessa personers säkra skydd. Hos orómo och lango i Afrika äro, utom budbärarna, handelsmän och präster oangripbara.<sup>2</sup>

Både budbärarna och sändebuden väljas med stor urskiljning hos alla folk. En del primitiva stammar ha särskilda fasta budbärare, som skola vara beredda att omedelbart företaga resor mellan stammarna.

Vanligtvis användas äldre, betrodda män, som helst böra ha någon kunskap i de närboende stammarnas dialekter och språk. Men de böra även vara »good travelers». När uppdragen äro synnerligen viktiga komma ej sällan någon av stammens huvudmän i fråga. Men om resorna äro mycket ansträngande kunna även yngre personer användas och är missionen särskilt svår, t. ex. om det gäller speciella underhandlingar, sändas flera personer samtidigt. Och det märkliga är, att kvinnan redan på lägre stadier användes både som budbärare och sändebud. Det bruk som t. ex. Amerika och Mexico, Ryssland och Valencia-Spanien praktisera i våra dagar, att använda kvinnliga diplomater, är alltså intet nytt. Även det går ned till naturfolken.<sup>3</sup> Det har ju tidigare varit en vanlig åsikt, att kvinnan på lägre stadier haft en slavställning. Också om så är fallet hos en del folk, har det dock visat sig, att som regel kvinnans ställning icke varit så underordnad, ehuru den strängt genomförda arbetsfördelningen i det primitiva samhället låtit dylikt framstå. T. o. m.

<sup>1</sup> Jessop, Flindersland and Sturtland (London 1862), ii, s. 211.

<sup>2</sup> Thurnwald, Economics in Prim. Commun. (Oxford 1932), s. 156 f.; Paulitschke, Ethnogr. Nordost-Afr:s (Berlin 1893), i, s. 256.

<sup>3</sup> Wheeler, anf. arb., s. 110 ff.; Howitt, anf. arb., ss. 678, 687, 690; Gason, i Wood, The Nat. Tribes S. Austr. (Adelaide 1879), s. 271; Williams and Calvert, Fiji (London 1870), i, s. 54; Casalis, anf. arb., s. 224.

de nordamerikanska indianerna överläto stundom viktiga diplomatiska missioner åt kvinnor; hos Australiens vildar är det ej ovanligt att kvinnor användas för att intervensera i tvistigheter eller sändas i uppdrag, som det kan vara riskabelt för en man att utföra. Den mystiska helighet, som vilden stundom tillskriver kvinnan, kan rädda henne i vanskliga missioner. Stundom åtföljas dock de kvinnliga budbärarna av sina män. Och det händer även, att, om det kvinnliga sändebudet färdas ensam, till hennes disposition, efter lyckligt fullgjord mission, ställes en säkerhetsvakt för återfärden av den stam hon besökt. Är missionen särskilt viktig bruka centralaustralierna använda sig av en hövdingens hustru som sändebud. Och gärna ser man, att den kvinnliga diplomaten har släktingar i den stam besöket gäller.

Budbärarna och sändebuden sändas hos naturfolken av många olika anledningar. I synnerhet australiska stammar använda sig av diplomatisk mission för äktenskapliga ändamål, t. ex. när det gäller att gifta bort en hövdingsson med en kvinna av annan stam. Primitiva hövdingar sända budbärare till varandra för att meddela om dödsfall eller andra viktiga händelser, för att sammankalla folk till gemensamma jakter. Och i synnerhet äro sändebuden viktiga vid de religiösa riterna, inte minst vid initiationsriterna och totemfesterna samt vid andra heliga ceremonier.<sup>1</sup>

Men de viktigaste funktionerna för budbärarna och sändebuden redan i den primitiva världen knyta sig dock till förklarandet av krig och avslutandet av fred, transaktioner, som i sin mån äro ett uttryck för naturfolkens fredliga sinnelag. Med uppgiften att vara överbringare av krigsbud och i synnerhet förmedlare av fred, växer budbärarens uppgift ut till ett sändebuds. Redan hos centralaustralierna knyta sig de viktigaste budskapen till tvister och friktioner mellan stammarna. I Mikronesien, där kriget före den europeiska erövringen icke synes ha varit varken vanliga eller destruktiva, var det absolut nödvändigt för den angripande parten att genom sändebud underrätta om de krigiska intentionerna. Hos Nordamerikas indianer föregingos kriget av krigsråd och liksom i Mexico sändes

<sup>1</sup> Wheeler, *anf. arb.*, s. 113; Selligman, *Pagan Tribes of Nilotic Sudan* (London 1932), s. 541 ff.; Roscoe, *The Bakitara or Banyoro* (Cambridge 1923), ss. 61, 289 f., 303; Bancroft, *anf. arb.*, ii, s. 254.



här sändebud till angränsande stammar för att överenskomma om gemensamt försvar och för att till fientliga delgiva planer på förestående krigsangrepp.<sup>1</sup>

Ännu viktigare än krigsemissariernas roll är fredsmäklarnas. Fredsceremonierna äro hos de flesta naturfolk mycket omfattande. De avse härigenom att hos de närvarande liksom inpräglade betydelsen av fredssluten. På Nya Zeeland använde sig maorierna av neutrala stammar som fredsförmedlare, vilka hade rätt att oantastade passera genom båda lägren. Först därefter upptogs förhandlingar genom särskilda sändebud, vanligtvis gamla, erfarna män, kända för sina relationer och oratoriska anlag. Och fredssluten ratificerades här, liksom hos många naturfolk, vid särskilda fredsfester. Hos naturfolken i bergstrakterna i norra Indien voro fredssändebuden lika viktiga som fredsfesterna omfattande; man tog sol och måne som vittnen på det allvarliga i fredsuppgörelserna. Från flera afrikanska folk höra vi talas om fredsförhandlingar och sändebud för uppgörelser stammarna emellan. Hos hottentotterna beteckna fredssluten särskilt stora ceremonier. Man mötes först i neutrala gränsområden, som betraktas som heliga, man dricker en skål i varandras blod som tecken på uppriktig fredsvilja, etc. Hos de nordamerikanska indianerna spelade 'fredsambassadörerna', som de i litteraturen kallas, en stor roll. Utrustade med den indianska fredspipan inledde de viktiga underhandlingar med motparten.<sup>2</sup>

När det är fråga om större avstånd, eller när det gäller för budbäraren att passera genom andra, av fientliga stammars områden, måste särskilda igenkänningstecken och emblem användas.

En del vilda folk i Australien betjäna sig av olika kroppsmålning, hårprydnader och andra överenskomna tecken för att underrätta nabostammar, att dödsfall inträffat, att viktiga fester förestå, eller att faror hota. Sydamerikanska indianer använda knutna bälten

<sup>1</sup> Ratzel, *Völkerkunde* (Leipzig 1894—95), ii, s. 283; Bancroft, *anf. arb.*, i, ss. 628, 723; Clavigero, *Hist. of Mexico* (London 1807), i, s. 370.

<sup>2</sup> Mathews, in *Amer. Anthr.* (Washington 1897), s. 289; Williamson, *Soc. and Pol. Systems of Centr. Polynesia* (Cambridge 1924), ii, s. 176; iii, s. 195 f.; Thomson, *The Story of New Zealand* (London 1859), i, s. 139; Merker, *Die Masai* (Berlin 1904), s. 101; Talbot, *Peoples of S. Nigeria* (London 1926), iii, s. 825; Schapera, *Khoisan Peoples* (London 1930), s. 325; Bancroft, *anf. arb.*, i, s. 189.

eller läderremmar och nordamerikanska indianer vampunremmar genom vilka de sända underrättelser till nabostammar. Men den vanligaste formen för överbringandet av meddelanden är *budkavlen*, ett urgammalt och universellt spritt underrättelseredskap. Budkavlen består vanligtvis av ett trästycke försett med symboliska tecken och märken. Genom fortlöpande sändning från familj till familj, från stam till stam, sprides med budkavlen det ifrågavarande budskapet. Budkavlen, som är en allmän form för meddelanden bland Australiens vildar, existerade i Norden synbarligen redan under förhistorisk tid.<sup>1</sup> Den användes för uppbåd till krig, skallgång, för varning för ofärd etc. En detaljfråga i samband härmed är om de tecken och utskärningar, som förekomma på budkavlen, skola uppfattas som skrifttecken. Inom den primitiva världen torde så ej vara förhållandet. I de flesta fall betyda tecknen här blott att överbringaren har ett viktigt meddelande att göra, i andra fall kunna de tjäna som notat för överbringaren eller vara ett slags chiffer.

Men i den primitiva budkavlen ha vi att se något mer: den är en föregångare till senare tiders kreditivbrev, varmed ett sändebud accrediteras hos en främmande statschef. Ty budkavlen i den primitiva världen är icke endast en form för överbringande av meddelanden, budkavlen blir även det som motsvarar senare tiders *διπλωμα* (diploma): kreditivet. Själva överlämnandet är redan hos naturfolken en stor ceremoni. Brevbäraren eller sändebudet introduceras av en härför bestämd person, ty sällan gives direkt tillträde till stamhövdingen eller till den person, som skall mottaga budet. Först sedan sändebudet överlämnat sina kreditiv, och dessa kontrollerats, blir han mottagen i lägret men då även föremål för allehanda ceremonier och artighetsbetygelser. Fester givas till hans ära, han erbjudes event. temporära hustrur, och när han avreser erhåller han gåvor och presenter, embryon till senare tiders dekorationer.

Bland de nordamerikanska indianerna var ett avböjande av gåvor en allvarlig förolämpning av givaren, men å andra sidan kunde

<sup>1</sup> Howitt, *anf. arb.*, s. 678 ff.; Mathews, *anf. upps.*, s. 288 ff.; Seligman, *The Veddahs*, s. 119.

sändebuden — redan här — icke mottaga gåvor av främmande stammar utan sin hövdings tillåtelse.<sup>1</sup>

För olika missioner användes olika dräkter eller prydnader.

Redan hos naturfolken förekommer, som sagt, allianser och i synnerhet försvarsförbund olika stammar emellan. Bland de märkligaste politiska förbund var väl de nordamerikanska irokesernas förbund på 1600-talet, grundat, enligt sägnen, av Hiawatha, varvid fem stammar, ännu på jägarstadiet av utveckling, bildade en politisk konfederation för att trygga freden bland sig själva och söka skapa ett amerikanskt empirium. Förbundet var baserat på varje stams självstyrelse; genom sändebud hos varandra sökte förbundet upprätthålla fredliga relationer. En gång om året, eller oftare om så behövdes, möttes representanterna (*sachems*) för olika stammar till en assemblé för att fredligt dryfta gemensamma ärenden och lagstifta. Men även däremellan sände förbundet beskickningar till och mottog missioner från främmande, utanför federationen stående stammar. Här hava vi första gången hos icke-europeiska folk att göra med fasta sändebud och en s. a. s. organiserad utrikespolitik. Det är för resten märkligt huru länge denna interstamliga konfederation opererade i Nordamerika. När den var som störst omfattade den ett landområde på femtiotusen kvkm. Och i Nordamerika funnos andra, liknande förbund: Powhattan m. fl.<sup>2</sup>

Men att i dessa förbund se en föregångare till våra dagars folkförbund är kanske ändå väl djärvt. Genève tanken är visserligen icke ny efter världskriget. Det finnes en kärna till den i det pylaio-delfiska förbundet, 600 år f. Kr. Och i det korintiska förbundet. Folkförbundstanken framkastades för övrigt av Henrik IV och av Bernardin de Saint Pierre i dennes *Projet de paix perpétuelle pour l'Europe*. Den dyker upp hos Rousseau, Bentham, Kant.<sup>3</sup> Och naturligtvis har idén vissa parallella rötter hos de primitiva folken: då den primitiva stamoralen och stamrätten småningom växer

<sup>1</sup> Wheeler, anf. arb., s. 115; Bancroft, anf. arb., ii, s. 421.

<sup>2</sup> Morgan, League of Iroquois (Rochester 1851), pass.; dens., Gov. and Inst. of the Iroquois (Rochester 1928), pass.; Colden, Hist. of the Five Tribes (London 1774), pass.

<sup>3</sup> Westermarck, Minnen ur mitt liv (Helsingfors 1927), s. 375 f.

ut kommer den att omfatta allt flera stammar, som härmed sluta sig samman i mer eller mindre fasta politiska förbund.

Från de primitiva australierna, oceanierna, hos vilka senare sjöfarten i hög grad bidragit till närmandet öborna emellan, från asiatiska och afrikanska folk kunna vi följa den mellanfolkliga rättens och den primitiva diplomatiens utveckling till Nordamerikas indianer, vilka redan ha en mer utvecklad organisation med fasta sändebud, stamrådslag, fredsdelegationer etc.

Vända vi oss så till de folk, som framträda vid den »historiska» historiens gryning, finna vi, att samma tendenser, samma institutioner förekomma även här. Orientens fornhistoria talar visserligen mest om erövringar, överfall, underkuvningar av folk som en nästan ständig företeelse. Men mellan krigen och överfallen framträda dock även här vissa mellanfolkliga moment och diplomatiska yttringar.

Den fornorientalska statsrätten, som under flera århundraden rådde i Egypten börde, med sin beundran för egen maktfullkomlighet och sitt förgudande av våldet, icke ha inneburit större betingelser för mellanfolkliga relationers framgång. Men den rika Nildalen drog till sig även andra folk, vilket föranledde en folkblandning med i sin tur utbyte av tankar och varor, vilket småningom ledde till vissa mellanfolkliga reglers fastställande. Ordentliga fredsfördrag slötos efter krigen och i dem inrycktes stundom även bestämmelser om förbund mellan olika folk, inte minst stadganden motsvarande senare tiders handels- och utlämningsfördrag. Vid förbrytares utlämning fästes vanligtvis villkor om förskoning från hårdare straff, beroende på österlänningens värnads för gästfrihet och asylrätt. T. o. m. utvandringsfördrag, med bestämmelser om utvandrarnas återsändande i bestämda fall, gjordes i Egypten. Utländska köpmän mottogos även i det inre av landet. Fenicierna hade egna handelskvarter bl. a. i Memphis. Och deras exempel lockade andra folk till efterföljd. Handel bedrevs med Arabien, Medelhavsländerna, Babylonien, Indien. Dessa förbindelser ledde i sin tur till avslutning av nya handelsfördrag och småningom till en reglering av en beskickningsrätt mellan Egypten och andra länder. Det kan härvid anmärkas, att, såsom det framgått av de s. k. Tel-el-

Amarna stentavelfynden, under en lång tid det babyloniska språket härvid var diplomatspråket.<sup>1</sup>

Fenicierna, en tid behärskare av Medelhavet, kommo i beröring med främmande folk inte minst genom sina kolonier. Sjöfarten och handeln påkallade regleringar, som, om ock främst avseende materiella mål, även kommo att beröra rättsliga. Själva bundos de feniciska staterna samman av en lagstiftande makt. Mellan moderlandet och kolonierna stiftades rättsliga regler av mellanfolklig natur.<sup>2</sup>

Det har sagts, att assyrierna voro mellanfolkliga blott på våldets väg. Ty vid sina erövringar flyttade de ofta befolkningen från de erövrade områdena till stamlandet för att där öka den tidigare befolkningen. Detta innebar naturligtvis blott en skenbar sammansmältning av folken och kunde icke hava bestående följder. Men i Babylonien åter bidrogo de många nationaliteterna och språkblandningen att skapa en vidare syn på spörsmålen i samband härmed.<sup>3</sup>

Trots det falska i Persiens yttre storhet, växte den mellanfolkliga rätten dock här i betydelse. Gudalära och sedelära voro här ett. Och perserna visade större fördragsamhet i sitt förhållande till främmande makter. Något fast folkrättssystem hunno de dock icke skapa.<sup>4</sup>

En hjärt motsats härtill företedde den judiska andan. Israel var »Guds utvalda folk»; de mosaiska lagarna genomsyrades av främlingsförakt. Moses bemödade sig att hålla Israel avskilt från andra folk. Fientligheter predikades dock med olika hätskhet mot olika folk. För vissa fall stadgades stillestånd och fiendernas begravning. Men främmande fördrag respekterades sällan — de stodo ju i skydd av främmande gudar. Kungadömet införde en viss lindring i hätskheten och under Salomo ingingos t. o. m. handelsfördrag. Genom den judiska utvandringen till andra länder följde även någon nedprutning av de nationalistiska synpunkterna. Och

<sup>1</sup> Kleen, *Mellanfolk. rätt* (Stockholm 1911), i, s. 16 ff.; Smith, *Anc. Egyptians* (London 1923), ss. 89 ff., 146 ff.; Baikie, *Hist. Egypt.* (London 1929), i, s. 203 f.

<sup>2</sup> Kleen, *anf. arb.*, i, s. 19 f.

<sup>3</sup> *Ibid.*, i, s. 29 ff.

<sup>4</sup> *Ibid.*, i, s. 31.

även om de judiska synpunkterna från Gamla Testamentet delvis blevo inympade i kristendomen, började rätt snart en humanisering härvid göra sig gällande.<sup>1</sup>

Bramaismen underhöll även en främlingsfientlig anda, men både i Vedas heliga böcker och Manus lagar förekomma uttryck för verklig mänsklighet. I det forna Indien sändes sändebud till främmande länder för att förhandla och avsluta fördrag. Det råder visserligen icke tvivel om att dessa sändebud oftast voro mer eller mindre öppna kunskapare för det egna landets räkning, liksom fördragen väl snarare avsågo krig än fred. Men både allianser och fredsfördrag betraktades dock såsom heliga.<sup>2</sup>

I det gamla Kina utövade redan den ryktbara filosofskolan med sina humana livssynpunkter ett betydande inflytande på mellanfolkliga relationer. Den uppträdde mot våldsamheter, understrykande de interstatliga förhållandenas betydelse. Sändebuden, som utgjorde en viktig institution i det gamla Kina, hade noggranna instruktioner beträffande taktfullt uppträdande, önskvärdheten att åstadkomma fredliga och förtroendefulla relationer till andra folk.<sup>3</sup>

Längs Sidenvägen, som ju i och för sig innebar en märklig handelspolitisk förbindelse mellan Öster och Väster, komma vi åter till Medelhavsområdet. Hellenerna betraktade visserligen under långa tider andra folk som barbarer, men deras koloniseringsexpansion skapade rörlighet och horisontutvidgning. Och härmed förbands en statskonst, som vilade på federativa och icke endast anektiva grunder. I sin förbundspolitik hämtade de erfarenheter från perserna. I tvistefrågor vände man sig till oraklerna, som även rådfrågades beträffande giltigheten av främmande makters och undersåtars anspråk och om svar som borde givas utländska beskickningar och sändebud. Det grekiska språket börjar nu bliva diplomatspråk, och en hellenisk folkrätt framväxer. Visserligen göres ännu skillnad mellan greker och främlingar, det finnes alltid en känsla av hegemoni i Grekland, men beskickningar och sändebud

<sup>1</sup> iv. Mose Bok, xxxi: 14—17, v. Mose Bok, xx: 10—14, xxvi: 18—19, xx: 1, 10—14; Kleen, *anf. arb.*, i, s. 21 ff.

<sup>2</sup> Russel, *Theories Intern. Relations* (London, New York 1936), s. 42; Contuzzi, *Trattato ... di Diritto Cons. e Dipl.* (Torino 1910), i, s. 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*, i, s. 8 ff.; Calvo, *Le droit intern.* (Paris 1896), i, s. 2 ff.; Russel, *anf. arb.*, s. 20; Chuang Tsz e, *Divin Classic of Nan-Hua* (London 1881), pass.

betraktas dock som okränkbara, gästvänskap mot främlingen och asylrätten respekteras. Sändebuden respekterades väl icke alltid — vi minnas historien om Darius sändebud till Athen och Sparta —, misstänkliga främlingar gjordes ofta till slavar. De grekiska filosofernas läror — Plato och Aristoteles — saknade väl icke folkrättsvidriga moment, men även här framkommo humanare synpunkter; inte minst med Sokrates.<sup>1</sup>

De romerska erövringarna bidro icke att stärka folkrätten. Det fanns en rätt för Rom, en annan för provinserna. Men det kunde dock hända att Rom beviljade ett under dess välde lagt folk en viss självstyrelse (Latium). Filosoferna uttryckte allmänmänskliga satsar, stoicismen gick in för mellanfolkligheten. Även här ställdes fördragen i intim förening med gudaläran: jus sacrum, som omfattade både fredens och krigets rätt, främlings- och utvandringsrätt. Och småningom gav jus sacrum vika för en jus gentium. Även i Rom iakttogos efterhand folkrättsliga regler: formliga krigsförklaringar, beskickningsfördrag, vilka senare dock icke alltid formellt respekterades. I Rom framväxte en särskild utrikesförvaltning, varvid de s. k. fetialerna spelade en viktig roll. Till deras kår hörde sändebuden och härolderna, statens rådgivare i frågor och förbund, t. o. m. senatens uppfattning i utrikespolitiska frågor bestämdes i hög grad av fetialerna, liksom ett krig icke kunde börjas innan dessa givit sitt samtycke. Men någon enligt grundsatsen om suveräna staters rättsliga jämlikhet organiserad diplomatisk verksamhet förekom dock icke inom det Romerska riket.<sup>2</sup> Föga också inom det medeltida europeiska statssystemet, där kejsardöme och påvedöme tagit de romerska universalhärskaranspråken i arv. I den mån de feodala tvångströjorna började slitas ut och statssystemet vinna större stadga genom staternas konsolidering mot kyrkan, inställde sig snart för regeringarna nödvändigheten att träda i närmare förbindelse med varandra. Exempel härpå bliva ganska tidigt de stora handelsstäderna; särskilt Hansan. Starkt blev även detta behov i Italien, där de olika småstaterna sökte överflygla varandra genom rivaliserande förbund. Och de använde sig just av beskickningar,

<sup>1</sup> Kleen, *anf. arb.*, i, s. 30 ff.

<sup>2</sup> Karlowa, *Röm. Rechtsgesch.* (Leipzig 1885), i, s. 281 ff.; Pauly-Wissowa, *Real. Enc. Cl. Altert. wiss.* (Stuttgart 1924), xii, art. 'Legatus'.

*oratores, legati, ambassiatores*. Det visade sig lämpligt att hos en och annan större granne hålla ständiga sändebud, *residentes*, som oavlåtligt kunde bevaka sin regerings intressen; föredömet vann efterföljd i Spanien och Frankrike. Venetianska och påvliga diplomater ansågos vara mästare i sin konst, eljest torde det vid denna tid varit ganska ont om skolade sändebud. Till Norden trängde nyheten om de fasta sändebuden långsammare. I Sverige, vars viktigaste yttre angelägenheter i regeln besörjdes på gränsmötena mellan svenska och danska rådsherrar, höllos blott tillfälligt under 1500-talet några *residentes*.

En liten svensk parentes. Den svenska diplomatiens historia anses i allmänhet börja på 1200-talet. Men den kan föras längre tillbaka. Redan under medeltiden på 800-talet omnämnas diplomatiska missioner i svensk historia, nämligen efter de danska tronstriderna. I Ansgarius biografi omtalas, att år 829 sändebud från Sverige kommo till kejsar Ludvig den fromme för att »jämte andra uppdrag» meddela, att flera bland svenskarna önskade övergå till kristendomen, landets konung vore icke ovilligt stämd mot den nya läran. Henrik Schück förmodar, att i denna form uppgiften dock säkert får skrivas på den fromme legendförfattarens räkning och att legationens egentliga syfte döljer sig i »andra uppdrag», som ej nämnas, ehuru kung Björn, för att vinna framgång för sina planer, formellt ställde dem främst. Om de andra uppdragen har Schück uppställt en gissning, att det gällde stöd för och medling i stridigheter mellan de sinsemellan oense samregerande konungarna Björn och Anund. Om resultatet har även blott förmodanden framställts.<sup>1</sup> Men även en annan samtidig beskickning känner man från Sverige genom frankiska annaler: år 839 skulle svenskar ha kommit till Byzants, sannolikt genom Novgorod, för att utverka förmåner för de svenska köpmän, som drevo handel på Grekland. Det vittnar högt, framhåller Schück med rätta, om den svenska statsmakt, som redan på 800-talet ansåg sig kunna och böra träda i underhandling med Europas båda mäktigaste härskare.<sup>2</sup> Och det vittnar dessutom om ett vidsynt handelspolitiskt intresse. Från 800-talet känna vi för övrigt Sveriges sannolikt första traktat. Efter en brandskattning

<sup>1</sup> Schück, Almqvist m. fl., Sv. folkets hist. (Lund 1914), i, s. 195 f., 247.

<sup>2</sup> Ibid. i, s. 197.



eller ett vikingatåg till Kurland slöts en fredstraktat, varigenom Kurland blev ett svenskt skatteländ eller syssla. Detta fredsfördrag blev med all sannolikhet typiskt för de fördrag Uppsalakonungen avslöt med erövrade provinser.<sup>1</sup>

Den katolska reaktionen påskyndade från 1600-talets början Sveriges successiva övergång till systemet med fasta beskickningar. Under Karl IX och Gustaf II Adolf utvecklades idén, men först efter Westfaliska freden blev institutionen antagen av Sverige-Finland liksom den då fått internationell anslutning i Europa.

Ludvig XIV organiserade den franska diplomatin så väl, att franska språket nu började undantränga latinet och bli intereuropeiskt diplomatspråk såsom det babyloniska språket varit den forntida Orientens språk. Under 1700-talet ställde den s. k. kabinettspolitiken med sina dynastiska hovintressen betydande krav på yrkesdiplomaterna. Den utmärkte sig även för en viss frihet från skrupler, varom främmande diplomaters intrigspel i Sverige-Finland nogsamtt vittnar. Wienkongressen, där alla Europas dåvarande stater med undantag av Turkiet voro närvarande, hade i diplomatins historia en ännu större betydelse än Westfaliska freden.

Med kolonialmakternas expansion mot främmande världsdelar och Japans och andra utomeuropeiska makters indragning i det internationella umgänget uppstod redan mot slutet av förra seklet en planetarisk situation, vilken skapade förutsättning för en världsdiplomati. De mellanfolkliga kongresserna i det tjugonde århundradet bära vittne härom. Men med de förbättrade världskommunikationerna ha sändebudens och beskickningarnas självständiga handlingskraft väsentligt reducerats och avgörandet koncentrerats i regeringarnas händer. Efter kriget ha utrikesministrarnas och andra resande diplomatiska specialagents betydelse härvid väsentligt ökats när det gäller att sköta större frågor. Under det sista årtiondet ha de handelspolitiska intressena åter trätt helt i förgrunden.

Redan före världskriget hade ej sällan krav framställts på att en öppen diplomati skulle ersätta den hemliga, dock utan att föranleda större förändringar. I Wilsons 14 punkter proklamerades främst bland de allierades önskemål öppna fördrag. Diplomatin skulle

<sup>1</sup> Ibid., i, s. 197 f.

alltid handla uppriktigt och inför allmänhetens ögon. Det ligger dock i sakens natur, att diplomaten aldrig kan bli öppen på samma sätt som annan verksamhet. Utvecklingen efter världskriget har ingalunda medfört så genomgripande förändringar som Wilson ansåg önskvärt. Parlamentens ökade kontroll över utrikespolitiken och Nationernas förbund och den offentlighet, som kännetecknar de sistnämnda, pressens större makt och inflytande betingar kanske dock diplomaten att ledas in på nya vägar.

Vi ha alltså sett, att fröet till folkrätten, fröet till diplomatiska förbindelser finnas redan hos naturfolken, ja, i själva det mänskliga, som smälter samman i gemensamma mål och medel. Grunden ligger i den sociala driften, i nyttoskäl — egen bristfällighet och otillräcklighet —, i magiska och religiösa orsaker. De primitiva sederna bli bestämmande lagar. Folkrätten framgår ur en inre familjerätt (privaträtt), klan- och stamrätt. Mellanfolkligheten arbetar sig fram t. o. m. genom krig och erövringståg. Orättvisa omgestaltningar i stammars och nationers öden framtvunga tankar på bättre självbevarelse, på bättre skydd genom förbund och andra överenskommelser.

Den nutida diplomatiens och folkrättens rötter gå ned i stenålders- och naturfolkens miljö, där institutioner som budbärare, sändebud, fredligt avgörande av tvister, överenskommelse samhällen emellan visa sig i ett embryo-tillstånd.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Pardons-** Efterföljande anteckningar äro att betrakta såsom tillägg, plakat. och i viss mån rättelser, till vad Myrberg i sina uppsatser om Konungens amnestirätt (denna tidskrift 1920 s. 448, 1922 s. 14) meddelat om de två pardonsplakat, vilka efter 1809 års statsvälning utfärdats i anledning av kungakröning, alltså plakaten av d. 29 juni 1809 och d. 11 maj 1818.

Myrberg uppger (20 s. 449) att HD icke hördes innan de båda plakaten utfärdades. Denna uppgift är alldeles riktig i vad det senare plakatet angår, men beträffande det tidigare blott så till vida som något förslag i ämnet ej blev till HD remitterat. Det var nämligen HD själv som på Km:ts uppdrag utarbetade sådant förslag. HD:s protokoll d. 12 juli 1809 omtalar till en början bl. a. att riksdrotsen gjorde viss anmälan och fortsätter därpå sålunda: »varefter h. exc. hr greven och riksdrotset samt jstm vidare i und. anmälte: att HKm:t som, i likhet med vad tillförene vid kröningar brukeligt varit, i nåder beslutit, att vid det nu inträffade högtidliga tillfället av Dess och Dess Högtälskelige Gemåls HKm:t Drottningens höga kröningsfest utfärda ett pardonsplakat, i nåder täckts anbefalla Dess HD att med und. projekt till ett sådant plakat till Km:t i und. inkomma. Efter övervägande varav HD i und. tillstyrkte följande projekt: Vi Carl den XIII» o. s. v.<sup>1</sup>

Då Myrberg (20 s. 449 noten) låter förstå att i riksarkivet ej finnes »det statsrådsprotokoll, enligt vilket beslut fattades om utfärdandet av plakatet i fråga», så har han rätt — om man blott tänker på det Km:ts beslut, vartill riksdrotsen hänförde sig i HD och som avsåg utfärdande av ett plakat med ännu obestämt innehåll. Att ett ärende blev, utom protokoll, av Km:t hänskjutet till HD var under RF:s barndomsår icke så alldeles ovanligt. Men om den vidare behandlingen av det förslag, som HD uppgjort och som enligt dess beslut skulle i und. anmälas, kan man läsa i jkonseljens protokoll d. 20 juli 1809, av intresse även därför att förslagets avvikelser från 1800 års plakat där påvisas och motiveras, något som ju i HD:s protokoll ej skett. Konseljprotokollet berättar:

»Därefter anmälte assessor Turdfjæll<sup>2</sup> i und. att sedan Km:t i nåder täckts anbefalla Dess HD att med und. projekt till ett par-

<sup>1</sup> Omedelbart efter detta ärendes behandling bortgick drotsen, hindrad av andra ämbetsgöromål; jämte honom voro 3 frälse och 4 ofrälse jr tillstädes i HD.

<sup>2</sup> Han föredrog mål i HD <sup>12</sup>/7 09. Se om honom Myrberg sist a. st.

donsplakat i anledning av Deras Majestäters höga kröning den 29 sistl:dne juni i und. inkomma, så har HD till und. åttlydnad härav ett sådant projekt i und. författat, med und. hemställan att detta pardonsplakat måtte i nåder utfärdas i likhet med det som utgavs vid f. d. Konungens och Drottningens kröning den 13 april<sup>1</sup> 1800, endast med den ändring att de flyktingar som kunna vistas i sådana länder, där i anseende till närvarande krig de ej kunna av pardonsplakatet erhålla del, skulle äga en lika nåd till godo njuta när de inom ett år efter slutad fred till riket återkomma eller hos utrikes vistande svenske sändningebud, agenter eller kommissarier sig anmäla; ävensom HD även i und. hemställt om icke det uti pardonsplakatet av år 1800 gjorde undantag att de som under ådömd fängelsetid något nytt brott begått, ej skulle komma till åtnjutande av den i pardonsplakatet stadgade nåd kunde uteslutas av den orsak, att mindre förseelser, ehuru begångne under fängelsetiden, icke syntes böra beröva någon åtnjutande av Km:ts nåd, och större eller grövre brott redan voro ifrån åtnjutandet därav undantagne.

Till det av HD i und. föreslagne pardonsplakat, jämte de därvid i jämförelse med det vid sista kröningen i und. tillstyrkte ändringar, täcktes Km:t i nåder bifalla.»

Skiljaktigheterna mellan 1800 och 1809 års plakat äro anmärkta av Myrberg, 22 s. 15 not 2 och s. 16 not 1.<sup>2</sup> Trycket av 1809 års plakat är, fränsett smärre detaljer, ordagrant lika med HD:s förslag utom så till vida att trycket bland undantagna missgärningar upptar »mordbrand, mord och nidingsverk», men HD:s förslag — säkerligen oavsiktligt — blott »mordbrand och nidingsverk».

Om 1818 års plakat är redan nämnt att HD ej hade någon befattning därmed. Men uppgiften hos Myrberg (20 s. 449 noten) att något beslut om detta plakat ej fattats i jkonselj beror av förbi-seende. Det förhåller sig i själva verket så, att Karl Johan i jkonselj gav två, inbördes ganska olika beslut om plakatet, intetdera dock å kröningsdagen. I statsrådsprotokollet d. 14 maj 1818, då från HD närvaro jr Noréus och Ekorn, heter det: »I likhet med vad vid kongl. kröningar förut varit vanligt täcktes Km:t nu jämväl befalla att följande nåd. pardonsplakat skulle under d. 11 i denna månad utfärdas», varefter protokollet upptar fullständig text till plakatet, börjande med »Vi Carl Johan» och slutande med »bekräfta låtit». En jämförelse mellan det sålunda beslutade plakatet och 1809 års visar blott två avsevärdare skiljaktigheter. Den 1809 tillkomna bestämmelsen »i anseende till närvarande krig» är 1818 utelämnad, och det från äldre plakat ännu 1809 kvarstående villkoret beträffande rymmare av krigsmakten, som uppehålla sig inom riket och dess landskap, att de med all möjlig skyndsamhet begiva sig i sin förra krigstjänst o. s. v. (Myrberg 22 s. 15) har utbytts mot denna, måhända av Karl Johan själv dikterade fras: »ankommandes så

<sup>1</sup> Skrivfel för 3 april.

<sup>2</sup> Härtill kan läggas att 1809 icke, ss. 1800, nämner »näringsidkare» bland dem som rymt ur riket.

väl på desses som utrikes vistande rymmares övriga förhållande och egna böjelse huruvida de måge i deras förra krigstjänst åter varda antagne».<sup>1</sup>

Emellertid, maj månad gick till ända utan att något plakat syntes till, juni likaså. Och när pardonsplakatet omsider utkom av trycket, hade det helt annan lydelse än den som bestämts d. 14 maj. Om orsakerna till allt detta upplyser statsrådsprotokollet d. 1 juli 1818 (från HD Noréus och Sylvander), vilket såsom sista ärende upptar följande:

»Revsekr Risell anmälte i und. att sedan Km:t på Dess kröningsdag d. 11 sistlidne maj i nåder beslutit att ett pardonsplakat skulle utfärdas, och revsekr jämväl, i enlighet med vad statsrådsprotokollet för d. 14 i samma månad utvisar, då till justering i und. uppläst förslag till ett sådant pardonsplakat, men Km:t, då samma författning blivit till underskrift i und. anmält, därvid funnit åtskillige förändringar nödige, varföre med expeditionen därav skulle tills vidare innehållas; så hade Km:t nu mera lämnat bemålte revsekr del av samma förändringar; i anledning varav revsekr författat ett nytt förslag till pardonsplakat, som nu i und. upplästes och blev, sådant det i avskrift finnes vid detta protokoll bilagt, av Km:t i nåder godkänt, med befallning att detsamma genast skulle till expedition befordras.»

Att den slutligen fastställda redaktionen (Myrberg 22 s. 17)<sup>2</sup> är vida att föredraga framför den tidigare synes obestriddigt. Ganska sannolikt förefaller att det varit exc. Gyllenberg själv som fört pennan vid omstuvningen, liksom också att det icke varit utan sina svårigheter att få Karl Johan med på de nya linjerna. Främst har han nog intresserat sig för bestämmelsen om rymmares återinträde i krigstjänst; tvånget att återinträda (1809) blev, via en prövning efter omständigheterna (<sup>14</sup>/<sub>5</sub>), förvandlat till sin motsats: ovärdighet att vidare uti krigstjänst varda antagen (<sup>1</sup>/<sub>7</sub>).

Man kan ej undgå att förvåna sig över den dåliga regi som både 1809 och 1818 lät manifestet om den kungliga nåden och mildheten utgå först så lång tid efter kröningen. Bättre torde det ha varit arrangerat vid sekelskiftet, om man får döma därefter att protokollfört beslut om plakatets lydelse och utfärdande förelåg redan några dagar före den högtidliga akten. Protokoll, hållet inför HMKonungen uppå Norrköpings slott d. 31 mars 1800, innehåller bl. a. att »Km:t lät sig häruppå föreläsas det till följe av Km:ts nådigste befallning författade pardonsplakat vid HKm:t Konungens och HKm:t Drottningens förestående kröning, lydande som följer:

<sup>1</sup> Med detta utbyte sammanhänger att orden »utan fruktan för straff eller krigstjänst» (1809) ersatts av »utan fruktan för åtal eller straff». Smärre redaktionella jämkningar äro att 1818 års majredaktion har »funnit gott» (ej »likaledes funnit för gott»), »förenas kan» (ej »kan förenas»), »rätt och ersättning» (ej »rätt och ersättningstalan»), evad missgärning de ock »förövat» (ej »begått»).

<sup>2</sup> Myrberg återger årstrycket. Detta skiljer sig från avskriften vid konseljprotokollet därutinnan att avskriften har under 1:o »eller ock vatten och bröd» (ej »eller ock vid» etc.) och under 3:o »befordrat straff» (ej »befordrat ansvar»).

Vi — — —; Och täcktes K.m:t i nåder förordna det skulle detta pardonsplakat på vanligt sätt expedieras». Föreläsare torde varit revsekr Marks von Würtemberg, som enligt trycket kontrasierat plakatet och om vilken konungen enligt nyssnämnda protokoll förordnade att han, »som sig nu härstädes uppehåller, skulle under hela riksdagen kvarbliva». Men någon anteckning om i vems eller vilkas närvaro konungen handlade, förekommer icke, ej heller är protokollet underskrivet på annat sätt än med Gustav Adolfs egenhändig »Expedieras» och namnteckning.

B. W.

Huvuddragen av författningsutvecklingen i Då regeringen Hitler Tyskland efter nationalsocialismens första år. efter valen till riksdagen i början av mars 1933 fått majoritet, antogs den 24 i samma månad en lag, enligt vilken regeringen utan riksrådets och riksdagens medverkan fick befogenhet att under fyra år framåt stifta lagar däri inbegripet finanslag (fastställa budgeten) etc., och denna lag förnyades den 13 januari 1937 på ytterligare fyra år, d. v. s. till den 1 april 1941. I kraft av den sålunda erhållna lagstiftningsrätten har regeringen utfärdat ett stort antal lagar även av statsrättslig innebörd.

Gäller under sådana förhållanden 1919 års Weimar-författningen formellt sett fortfarande? Vidhåller man den uppfattning, som synes ha varit den officiella i mars 1933, att den nationalsocialistiska regimförändringen genomfördes under lagliga former med antagande med  $\frac{2}{3}$  majoritet av en fullmaktslag på Weimar-författningens grund, så torde man ej kunna undgå att jakande besvara den uppställda frågan, ehuru 1919 års författning, på grund av fullmaktslagen och de i kraft av denna av regeringen genomförda förändringarna, för ögonblicket ej tillämpas. Utgår man däremot från den uppfattningen, som också officiellt förkunnats (jfr Hitlers förklaring av den 6 juli 1933 om den politiska revolutionens avslutande), att nationalsocialismens övertagande av makten skedde genom en (fortgående) revolution, genom vilken ett helt nytt system infördes, bör tydligen svaret bli det motsatta. Mig synes den förstnämnda ståndpunkten rent formellt sett vara den riktigare,<sup>1</sup> men hela spørsmålet är i realiteten av mycket ringa intresse, ty det kan ej råda något tvivel om att det statsskick, som efter 1933 blivit Tysklands, ej har det minsta gemensamt med Weimar-författningens demokratiska parlamentarism.

Någon författningsurkund, som ger en samlad framställning av huvudprinciperna i det nya statsskicket, finnes ej, blott ett antal fristående lagar, vilka reglera större eller mindre detaljer därav. Dessa lagar sammanhållas, menar man, av den nationalsocialistiska

<sup>1</sup> Jfr E. R. H u b e r, Verfassung (Hamburg 1937), sid. 44 ff. Huber kommer till motsatt uppfattning.

åskådningen, och dennas grundsatser få tillgripas för att utfylla de luckor, som ännu finnas i det kodifierade författningssystemet.

Då någon summering av den tyska författningsutvecklingen efter den nya regimens första år (se Statsvetenskaplig tidskrift 1934, sid. 52 ff.) ej förekommit i denna tidskrift, skall här en kortfattad redogörelse för denna lämnas.<sup>1</sup> Härvid kan, på grund av den nämnda redogörelsen (i häfte 1, 1934), det första årets lagstiftning förbigås. De viktigaste och för hela den kommande utvecklingen grundläggande lagarna från 1933 skola endast här för fullständighetens skull uppräknas. Utom den redan nämnda »fullmaktslagen» av den 24 mars bör erinras om de »*Gleichschaltungsgesetze*» (av 31 mars och 7 maj), genom vilka ländernas förhållande till riket förändrades och riksståthållare infördes, bestämmelserna om rensning av det tyska folket från »främmande och ovärdiga beståndsdelar» (av den 14 juli), lagen om (konsultativ) folkomröstning (av samma dag), de olika förbuden och förordningarna, genom vilka de övriga politiska partierna upplöstes och förbjödos (det socialdemokratiska partiet upplöstes genom förordningar av 7 och 14 juli); lagen om det nationalsocialistiska partiet, genom vilken detta gjordes till en offentligrättslig korporation och »enheten mellan parti och stat» säkrades.

På den grund, som lades under första året och som genom ovanstående uppräknade antytts, har sedan byggts vidare.

Den reformriktning, som man slagit in på genom de ovan nämnda »*Gleichschaltungsgesetze*», har fullföljts. Genom en omfattande lagstiftning (av den 30 jan. 1934), som antogs i enlighet med de av Weimar-författningen föreskrivna formerna för författningsändring, alltså efter beslut av riksdagen och riksrådet med minst  $\frac{2}{3}$  majoritet (båda antogo för övrigt lagen enhälligt!), förändrades Tyskland från en förbundsstat till en enhetsstat. Folkrepresentationerna i länderna upphävdes härigenom, och landsregeringarna underordnades helt riksregeringen. Beträffande Preussen genomfördes något senare en förvaltningsreform, som ytterligare underströk detta förenhetligande, i det att de preussiska regeringsministerierna sammanslogos med rikets (hösten 1934).

Redan i samband med förändringarna av förhållandet mellan riket och länderna av 1933 hade riksståthållare införts i de senare. Dessa riksståthållare, som utrustats med avsevärda regeringsbefogenheter, förlorade mycket av sin betydelse genom den ovan nämnda

<sup>1</sup> Se den fortlöpande publikationen: *Die Gesetzgebung Adolf Hitlers. Die Gesetze nebst Durchführungsvorschriften in Reich und Preussen seit dem 30 Januar 1933 in systematischer Ordnung mit Sachverzeichnis*, herausgegeben von Dr. Werner Hoche. De arbeten, som för övrigt rådfrågats vid denna översikts utarbetande äro: W. Stuckart und W. Albrecht, *Neues Staatsrecht* (Leipzig 1937), E. R. Huber, *Verfassung* (Hamburg 1937); och O. Koellreutter, *Deutsches Verfassungsrecht, ein Grundriss* (2. Auflage, Berlin 1936). Se också den redogörelse för den nuvarande tyska »författningen», som finnes i K. Berlin, *Europas nyeste Forfatninger*, udarbejdet for Forfatningskommissionen af 1937 (København, 1937).

lagstiftningen av den 30 jan. 1934, ty genom denna berövades länderna sin »statliga» karaktär och deras regeringar blevo underställda vederbörande riksministers förordningsmakt. Riksståthållarna stodo däremot kvar under riksriksministerens ledning och kontroll, vilket kunde ge anledning till divergenser. På tvåårsdagen av Hitlers övertagande av regeringsmakten (30 jan. 1935) utfärdades emellertid en ny riksståthållarelag, som gav detta ämbete en ny och betydelsefull ställning. Riksståthållaren, som förut visserligen varit riksregeringens ombud men också haft att företräda »landets» intressen och varit dettas förtroendeman, blev nu enbart riksregeringens och rikskanslerns representant. Han blev en under riksregeringen underordnad förvaltningsinstans, som ställdes i spetsen för förvaltningen i hela sitt ämbetsområde, vilket ej behöver sammanfalla med ett av de tidigare »länderna». Man kanske kort skulle kunna uttrycka saken så, att riksståthållarens befogenheter, som ännu enligt 1933 års lag till stor del varit av statsrättslig natur, nu blevo helt av förvaltningsrättslig natur. Preussen kom att allt fort här intaga en särställning. Enligt 1933 års bestämmelser, som för övrigt gingo tillbaka på förhållanden, som genomförts redan före nationalsocialismens seger, var rikskanslern själv riksståthållare i Preussen. Denna anordning vidblevs i 1935 års lagstiftning, men rikskanslern kan uppdraga och har uppdragit utövandet av detta ämbete till den preussiska ministerpresidenten (Göring), som också är riksminister.

Samtidigt som denna nya riksståthållarelag utfärdades och därmed rikets förenhetligande på ländernas bekostnad genomfördes ännu mer än tidigare, togs ytterligare ett steg i samma riktning, i det att en enhetlig förvaltningsordning för stads- och landskommunerna i hela riket antogs. Denna inleddes med ett i sitt lag signifikativt förord, i vilket det heter: »Die Deutsche Gemeindeordnung will die Gemeinden in enger Zusammenarbeit mit Partei und Staat zu höchsten Leistungen befähigen». Den kommunala organisationen, som fallit under ländernas kompetens, var tidigare synnerligen växlande i skilda delar av riket. Nu blev den reglerad av en rikslag och blev enhetligt uppbyggd, det består ej ens någon skillnad mellan landskommun och stad. Kommunal självstyrelse i vår mening finnes ej längre. De kommunala uppgifterna fullgöras under ledning av borgmästare, som utses genom en samverkan mellan ombud för NSDAP, kommunrådet och vederbörande ämbetsmyndighet, vilken senare har ett slags absolut veto gent emot de personförslag, som de andra uppställa. Hela den kommunala förvaltningen ställes under statens uppsikt och ledning.

Sedan Tyskland alltså gjorts till en enhetsstat, fanns det givetvis ej längre någon anledning att ens på papperet bibehålla den speciella representation, som ländernas regeringar haft i riksrådet (Reichsrat). Det upphävdes därför genom en lag av den 14 februari 1934. Visserligen hade i den första fullmaktslagen från regeringens kompetens undantagits rätt att ändra bestämmelserna om riks-



dagens och riksrådets existens, men genom det bemyndigande, som regeringen efter riksdagens och riksrådets bifall fått den 30 januari 1934 (samtidigt med besluten om enhetsstatens införande, se ovan) att besluta även författningsändringar, var tydligen denna inskränkning undanröjd.

Det redan under Weimar-republikens tid skäligen betydelselösa rikshushållningsrådet (Reichswirtschaftsrat) undergick också samma öde som riksrådet (lag av den 23 mars 1934).

Riksdagen däremot finnes alltfört kvar, ehuru dess ställning och reglerna för medlemmarnas valjande i hög grad förändrats. I själva verket har den undergått så genomgripande förändringar, att man kan instämma i det uttalandet (Stuckart und Albrecht, a. a. sid. 63), att »dess karaktär av folkrepresentation i parlamentarisk-demokratisk mening fullkomligt utplånats och att den egentligen endast har namnet gemensamt med den föregående riksdagen».

Riksdagens lagstiftningsrätt består visserligen, men genom fullmaktslagarna (av 1933 och 1937, se ovan) har denna överflyttats till riksregeringen, ehuru det hänt att regeringen överlätit åt riksdagen att besluta (jfr ovan angående lagstiftningen <sup>30/1</sup> 1934). Fullmaktslagens förnyande, sedan den första fyraårsperioden utlöpt, blev också riksdagens sak. Dess övriga rättigheter kunna sägas ha bortfallit genom fullmaktslagarna. Det är riksregeringen, som genom en finanslag fastställer budgeten etc. Då riksdagen inkallas, har den vanligen endast att mottaga ett budskap från rikskanslern och att instämma i och bekräfta ett redan fattat beslut.

Då, som nämnts, endast ett parti, NSDAP, får finnas, finns det ingen anledning att upprätthålla den gamla valordningen. Vid de val, som hittills ha ägt rum (den 12 nov. 1933, den 29 mars 1936 och den 10 april 1938) har NSDAP uppställt en enhetlig lista och väljarna ha endast haft att genom sin röstning gilla eller (genom avgivande av ogiltig valseedel) ogilla denna. Även rätten att delta i dessa val har förändrats. Röstberättigade äro enligt lag av den 7 mars 1936 de, som på valdagen ha fyllt 20 år och som anses såsom riksmedborgare (Reichsbürger) eller äro statsmedlemmar (Staatsangehörige) av tyskt eller »artbesläktat blod» och ej på grund av dom blivit berövade sin rösträtt. Riksmedborgare kan, enligt lag av 15 sept. 1935, endast den statsmedlem av tyskt eller artbesläktat blod vara, som genom sitt uppförande bevisar, att han är villig och lämplig att i trohet tjäna det tyska folket och riket. Riksmedborgarrätt förvärfvas genom förlänande av riksmedborgarbrev. Riksmedborgaren är den ende bäraren av fulla politiska rättigheter.

Man kan numera urskilja fyra olika kategorier av statsmedlemmar: 1:o riksmedborgare, 2:o statsmedlemmar av tyskt eller artbesläktat blod, som ännu ej förlänats riksmedborgarbrev (främst ungdom), 3:o statsmedlemmar, som berövats sin riksmedborgarrätt på grund av att de svikit sin trohetsplikt till ledaren och folket, 4:o statsmedlemmar, som ej kunna bli riksmedborgare på grund av

att de ej äro av tyskt eller artbesläktat blod (judar). Det finnes närmare reglerat, vilka av »blandras», som skola räknas till denna fjärde kategori.

Till en början hade NSDAP:s ledare, Adolf Hitler, innehaft ställningen som rikskansler, men då rikspresidenten von Hindenburg den 2 augusti 1934 avled, sammanslogos de båda ämbetena, vilket riksregeringen den 1 augusti hade beslutat genom lag, som skulle träda i kraft i och med rikspresidentens död. Hitler förklarade i en ämbetskrivelse (den 2/8 1934), att titeln rikspresident för alltid kommit att bli förknippad med den store von Hindenburg, varför han ej önskade antaga denna. Hans ämbetsitel blev i stället »Führer und Reichskanzler». Denna lag ställdes i efterhand enligt riksregeringens beslut under en folkomröstning (den 19 augusti 1934), genom vilken väljarna uttalade sitt gillande av vad som skett. Rent rättsligt sett är dock detta referendum att uppfatta som konsultativt.

Alla befogenheter, som enligt Weimar-författningen och annan lagstiftning tillkommit rikspresidenten, överfördes nu »auf den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler», såsom det står i första paragrafen av denna lag. Det är alltså att märka, att detta stadgande gäller endast för Hitler personligen, eftersom hans namn nämnes i själva lagtexten. I övrigt har denna bestämmelse egentligen endast folksrättslig betydelse, ty redan enligt fullmaktslagen var praktiskt taget samtliga rikspresidentens statsrättsliga befogenheter överflyttade på rikskanslern och riksregeringen. Rikspresidenten hade dock trots fullmaktslagen kvar befogenheten att utfärda sådana rikslagar, som beslutats av riksdagen, och den formella utnämningssrätten av riksämbetsmän. Den förstnämnda rättigheten hade uppenbarligen intet reellt värde, sedan riksdagens ställning ändrats, men såväl denna som den senare rättigheten tillades nu rikskanslern. Enligt den ovannämnda lagstiftningen av 30/1 1934 hade rikspresidenten erhållit rätt att utnämna även ländernas ämbetsmän. Också denna rätt övertog rikskanslern nu. Han har även erhållit obegränsad rätt att upplösa riksdagen och har i stället för rikspresidenten utrustats med benådningsrätt.

Rikskanslern blev också genom denna lag »högste befälhavare» över krigsmakten. Denna hans ställning har den 4 februari 1938 undergått en förändring så tillvida, att han tills vidare personligen övertagit även dess »högsta ledning», vilken förut närmast handhafs av rikskrigsministern.

Resultatet av hela denna lagstiftning har blivit, att »ledaren och rikskanslern Adolf Hitler» numera är innehavare av hela statsmakten. Han har lagstiftningen, förvaltningen, beskattningen, på sätt och vis också domsrätten samlad i sin hand. Han kan också utse sin »ställföreträdare», vilket ej är detsamma som efterträdare. Vem som skall övertaga hans roll och hans makt, då han en gång faller ifrån, nämnes däremot ej i den nationalsocialistiska lagstiftningen. Det utsäges ju tvärt om, som nämnts, att det är Hitler per-

sonligen och ej vilken innehavare som helst av rikskanslersämbetet, som givits alla dessa befogenheter.

Någon maktindelning av något slag är det ej tal om i det av nationalsocialismen skapade statskicket, tvärtom är den nationalsocialistiska statsrätten angelägen om att betona, att tanken på maktindelning är en övergiven ståndpunkt. Därtill kommer, att rikskanslern också är ledare av NSDAP och att detta »statsparti» har kontrollen över såväl politik som administration. Ofta äro de högsta statsämbetsmännen och riksståthållarna samtidigt även ledare i sin landsända av NSDAP och alltså även i denna sin egenskap underställda rikskanslern. Den nationalsocialistiska »Führerprincipen» har tydligen helt förverkligats.

*Gunnar Hesselén.*

**Olyckor vid trafik.** Olyckor vid trafik med motorfordon är den senaste med motorfordon. grenen av den officiella statistiken, som Statistiska Centralbyrån bearbetar och offentliggör. Den första årsberättelsen behandlar den försöksvis anordnade statistiken över ifrågavarande ämne året 1935 och har offentliggjorts i Statistiska Meddelanden serie A. Sedan 1936 har statistiken blivit fortlöpande och offentliggöres årligen i S. O. S. under rubriken rättsväsen. Kortfattade redogörelser lämnas dessutom i Post- och inrikes tidningar för varje kvartal. Såväl i fråga om primärmaterialets beskaffenhet som berättelsens innehåll har statistiken bibehållits i huvudsak oförändrad sedan 1935.

Primärmaterialet erhålles av polismyndigheterna i rikets olika polisdistrikt, vilka myndigheter ha att å en särskild blankett till S. C. lämna uppgifter angående sådana olyckor vid trafik med motorfordon inom distriktet, som kommit till deras kännedom. Uppgifterna skola lämnas kvartalsvis inom två månader efter varje kvartals utgång och skola vara grundade på polisrapporter, protokoll över polisförhör eller dylikt, som avfattats i anledning av polisundersökningen. Materialet, som är synnerligen rikhaltigt, har sammanförts och diskuterats från ett flertal olika synpunkter. Berättelsen upptager sålunda dels antalet motortrafikolyckor fördelade efter ett flertal olika synpunkter, dels antalet vid dylika olyckor dödade eller eljest skadade personer likaledes fördelade efter olika grunder. Till skillnad från den motsvarande danska berättelsen redogöres däremot icke för antalet medverkande trafik-element. Såsom statistiska enheter räknas endast »inträffade olycksfall» och »dödade eller eljest skadade personer».

Vidare bör ihågkommas, att berättelsen endast avser olycksfall, därvid varit delaktiga i gång varande fordon eller redskap, varom stadgats i gällande motorfordonsförordning (motortrafikolycka) och att antalet dylika olyckor är att betrakta som ett minimum, emedan endast dylika olyckor, som föranlett polisundersökning, medtagits.

Det kan emellertid antagas, att olyckorna, som inte kommit till polismyndigheternas kännedom, ha varit av mindre allvarligt slag. Ju mer svårartad en olycka är, desto större garanti har man, att olyckan medtagits. Vid jämförelse mellan olika grupper av olyckor måste man därför räkna med, att dessa kunna te sig i viss mån olika beträffande relationen mellan antalet polisundersökta olyckor och faktiska antalet olyckor. Olyckor med dödlig utgång ha t. ex. relativt taget oftare föranlett polisundersökning än övriga olyckor.

Berättelsen upptager dels en textavdelning och dels en tabellavdelning. Tabellavdelningen innehåller tio olika tabeller och av dessa äro de nio första ägnade åt motortrafikolyckorna och den tionde åt antalet vid dessa olyckor dödade eller eljest skadade personer. I samtliga tabeller äro olyckorna fördelade efter landsbygd och städer.

I tab. 1 äro olyckorna fördelade på de olika länen i kombination med fördelning efter påföljd (dödlig utgång — annan personskada — endast egendomsskada). Fördelningen efter ort grundar sig på uppgifter om olycksplats. Hade den i stället grundat sig på uppgifter om de i olyckan delaktiga personernas hemvist, kunde tabellen tjäna till mätare av trafikulturen i rikets olika delar.

Allt som allt redovisas år 1935 för 10,820 och år 1936 för 12,382 motortrafikolyckor, vilket innebär en ökning av 14,4 %. För att giva talen åtminstone en första grad av jämförlighet, kan man dividera antalet olyckor med antalet motorfordon resp. år. Antalet motorfordon ökades från 205,033 år 1935 till 217,653 år 1936. På 100 motorfordon komma de båda åren 5,4 resp. 5,8 motortrafikolyckor. Siffran 12,382 för år 1936 i Sverige är ett stort tal men av dessa olyckor uppstod i 4,250 fall endast egendomsskada under 100 kronors värde. Dragas dessa ifrån, minskas antalet verkliga olyckor till 8,132 stycken eller ungefär en olycka i timmen.

Av tabellen framgår vidare, att mer än hälften av olyckorna inträffar i städerna och mer än  $\frac{1}{5}$  i Stockholm. Detta har till största delen sin orsak i större trafikintensitet i städerna än på landsbygden men beror säkerligen till någon del på, att de lindrigare olyckorna i städerna oftare föranleder polisundersökning än på landsbygden, vilket framgår därav att endast 30 % av olyckorna med dödlig utgång kommo på städerna.

I tab. 9 lämnas uppgifter om de olika trafikalelementens bidrag till olycksfallsfrekvensen. Enheten är fortfarande motortrafikolyckan och således inte de medverkande trafikalelementen. Inträffar således en olycka, därvid varit delaktiga tio ej yrkesmässiga personbilar, redovisas denna olycka som en enhet i vederbörande kolumn. Vad de absoluta talen beträffar finner man, att ej yrkesmässig personbil varit inblandad i mer än hälften och lastbilarna i ungefär  $\frac{2}{5}$  av samtliga olyckor i riket. Relativt låga procenttal finner man för yrkesmässiga personbilar, personomnibusar och motorcyklar. Motorcyklarnas bidrag till olycksfallsfrekvensen är mindre än såväl fotgängarnas som de övriga cyklisternas. De abso-

luta talen ur denna tabell ge knappast någon uppfattning om risken för de olika fordonen att råka ut för ett olycksfall. Det finns ju betydligt flera personbilar än motorcyklar och därför kan det förekomma ett större absolut antal olycksfall med personbilar än med motorcyklar utan att man därför har rättighet att påstå, att de förra innebära större risk för trafiksäkerheten än de senare. Egentligen borde man även taga hänsyn till det större eller mindre begagnandet av de olika slagen av motorfordon i trafiken men i brist på något lämpligt mått härpå har man i berättelsen nöjt sig med att jämföra de inträffade olycksfallen med olika motorfordon med antalet registrerade dylika fordon. Berättelsen innehåller nedanstående tablå, angående vilken är att märka, att avdrag gjorts för förekommande dubbelräkningar.

		Person- bilar	Person- omn.	Lastbilar	Motor- cyklar	Samtliga
Olyckor i % av fordon	1935	6,5	17,5	10,5	2,6	5,4
	1936	7,0	19,9	10,5	2,6	5,8

Av tablå framgår, att risken att råka ut för ett olycksfall är störst för personomnibusarna, vilka samtidigt representera den största ökningen av olyckorna per 100 sådana motorfordon från 1935 till 1936. Även vad personbilarna beträffar förekommer en ökning av olyckorna per 100 personbilar.

I tab. 2 ha motortrafikolyckorna uppdelats efter en del lokala förhållanden. (Plats för olyckan—vägens beskaffenhet—vägbanans beskaffenhet—ljusförhållande.) Samtliga nu nämnda fördelningar ha var för sig kombinerats med olyckornas fördelning efter art (sammanstötning mellan, fordon—påkörning av fotgängare—nedkörning i dike—körning mot fast föremål—annan art). Man får upplysning, att det inträffade fler olyckor på grupperna: bred väg, rak väg och jämn väg än för grupperna: smal väg, krokig väg och backig väg. Vetskapen om detta förhållande har dock intet positivt intresse för trafiksäkerhetens främjande. Olycksfallsfrekvensen bleve säkerligen inte mindre även om trafikanterna förlade sina körningar till de sämre vägarna.

Vad fördelning efter tid beträffar lämnas uppgifter dels för antalet olyckor varje månad, dels tillsammans för sommarhalvåret april—september och vinterhalvåret oktober—mars. Fördelningen efter tid har vidare kombinerats med fördelning efter veckodag och klockslag. Man finner, att olycksfallsfrekvensen är störst på eftermiddagen och minst på senvintern med i medeltal resp. ungefär 40 och 20 olyckor per dag. Procentuella fördelningen efter veckodag visar, att de flesta olyckorna (omkr. 20 %) inträffa på lördagar. De övriga veckodagarna nöja sig med 13 å 14 % av olyckorna vardera. Vidare kan man lägga märke till att söndagen kommer långt upp på skalan under sommarhalvåret, medan den kommer långt ner under vinterhalvåret. Ersättes fördelningen efter veckodag

med fördelning efter klockslag fås, att de flesta olyckor inträffa för de flesta grupperna klockan 16—18. Såväl fördelningen efter månad, veckodag och klockslag avspeglar trafikintensiteten de olika tidsperioderna.

Primärmaterialet lämnar upplysningar om såväl faktiska som vissa rättsliga påföljder av de redovisade motortrafikolyckorna. Vad faktiska påföljden beträffar redovisas, huruvida olyckan föranlett dödlig utgång, annan personskada eller endast egendomsskada. Av olyckorna med dödlig utgång förekommo i hela riket år 1935 312 mot 394 år 1936, utgörande 2,9 resp. 3,2 % av samtliga olyckor dessa år. Olyckor med dödlig utgång, svår personskada och större egendomsskada äro talrikast på landsbygden, medan lindrig personskada och mindre egendomsskada äro talrikast representerade i städerna. Orsaken till detta förhållande har redan tidigare påtalats.

Av störst intresse för motorförare äro de tabeller, där motortrafikolyckorna fördelats efter orsak. Vid orsakernas fastställande ha uppgiftslämnarna haft dels att angiva varje särskild av de event. samverkande orsakerna, dels att bland dessa välja den, som uppgiftslämnarna d. v. s. polismyndigheterna anse vara huvudorsak. Under förutsättning att orsaksfördelningen motsvarar verkliga förhållandet, kan denna ha stor praktisk betydelse, då det gäller att utröna var man skall sätta in ett angrepp för att minska olycksfallsfrekvensen. Man finner, att mer än 60 % av olyckorna äro att tillskriva motorförarens körsätt. Man får också upplysning om hur motorförarna genom sitt körsätt orsakat olyckorna. Det visar sig, att genom »oförsiktighet vid omkörning» och »körning på fel sida av vägen» motorföraren orsakat  $\frac{1}{4}$  av sina olyckor. Med en smula bättre trafikultur tycker man, att dessa olyckor kunde undvikas. Likaledes med  $\frac{1}{4}$  ingår posten »annat fordons förkörsrätt ej iakttagen» (vänsterreglens värdelöshet). För stor hastighet har uppgivits orsaka ungefär 13 % av de av förarna orsakade olyckorna. Föga upplysande är emellertid att berättelsen redovisar  $\frac{1}{3}$  av dessa olyckor under rubriken »annan oriktig eller ovarsam framfart». Alkoholpåverkan, som orsak till motortrafikolycka, har blivit föremål för en särskild utredning. Resultatet av denna utvisar dels absoluta antalet olyckor, som helt eller delvis förorsakats därav, att i olyckan delaktig person varit berörd av starka drycker, dels detta antal satt i relation till hela antalet olyckor. Antalet olyckor, som orsakats av alkoholpåverkan har från 1935 till 1936 ökat från 676 till 701, vilket innebär 6,2 resp. 5,7 % av alla olyckor nämnda år. Vad den faktiska följden beträffar, redovisas för år 1935 31 och år 1936 18 fall med dödlig utgång, vilket motsvarar 9,9 resp. 4,6 % av samtliga olyckor med dödlig utgång.

Slutligen redovisas i den tionde och sista tabellen för de vid berättelsens motortrafikolyckor dödade eller eljest skadade personerna. Dessa ha fördelats efter olyckornas orsaker samt efter kön och ålder. Hela antalet skadade personer var för år 1936 för hela riket 5,912 mot 5,058 år 1935. Antalet dödade var samma år 420 resp.

331. Av samtliga skadade 1936 voro 28,3 % kvinnor. Särskilt höga procenttal för kvinnor märkas inom orsaksgrupperna »annan vägförändring» och »fotgängares åtgärder». Av alla skadade fotgängare voro 40,8 % kvinnor.

Enligt preliminära uppgifter inträffade år 1937 i hela riket 13,626 motortrafikolyckor, varav 431 med dödlig utgång.

Torsten Persson.

**De privatanställdas arbetstidsförhållanden.** I häfte 4, 1937 av denna tidskrift har under- och övertidsarbete, söndagsarbete, ersättning för övertidsarbete, tiden för det dagliga arbetets början. De undersökta frågorna ha nyss publicerats i en broschyr på KF:s Bokförlag.<sup>1</sup> Jag vill här i anslutning till min ovan nämnda uppsats angående löneförhållandena lämna en kort översikt över innehållet av publikationen rörande arbetstidsfrågorna.

I den nya publikationen behandlas följande frågor: normal- och övertidsarbete, söndagsarbete, ersättning för övertidsarbete, tiden för det dagliga arbetets början. De undersökta frågorna ha korrelerats med dels näringsgrenar, dels arbetsortens geografiska läge, dels företagets storlek. De viktigaste tabellerna ha illustrerats genom diagram, därav ett (angående det dagliga arbetets början) i 7 färger.

Arbetstidsundersökningen omfattar 7,300 privatanställda, därav c:a 23 % kvinnliga. Materialet har återigen uppdelats i de 8 stora yrkesgrupper, som tidigare använts i löneundersökningen.

Med »ordinarie arbetstid» förstås den arbetstid, som är den anställdes »normala» arbetstid, d. v. s. den tid, under vilken han regelbundet brukar vara upptagen med sitt arbete i företaget. I enlighet därmed definieras »övertidsarbete» som den del av arbetet, som går utöver den »normala».

Ordnas yrkesgrupperna efter *nettoarbetstidens* längd, får man följande gruppering:

Företagsledare	} 43 timmar/vecka
Merkantil förvaltningspersonal	
Teknisk förvaltningspersonal	
Vakter och bud	} 46 » »
Lagerpersonal	
Arbetsbefäl	} 48 » »
Apoteksanställda	
Butiksanställda	

<sup>1</sup> Fritz Croner: De privatanställdas arbetstidsförhållanden. Kooperativa Förbundets Bokförlag. Stockholm 1938. 60 s. Pris 1:50.

Arbetstiden för de enskilda yrkesgrupperna varierar starkt i de olika näringsgrenarna. För teknisk förvaltningspersonal inom industrin ha t. ex. variationer mellan 41,9 och 47,0 timmar per vecka (byggnadsindustri resp. läder- och gummiindustri) kunnat fastställas, för kontorister i industri och handel m. m. 39,2 och 47,9 (försäkringsföretag resp. enskilda järnvägar).

Även *rasternas* längd visar en stor variation både efter yrkesgrupper och efter näringsgrenar, vilket i sin tur givetvis inverkar på bruttoarbetstidens längd.

Materialets *geografiska fördelning* har lämnat som resultat, att arbetstiden i regel är kortast i Stockholm och längst i stadssamhällen med mindre än 5,000 invånare och i landskommuner. Malmö ligger närmast riksmedeltalet med undantag av arbetstiden för butiksanställda, som i Lundamaterialet visar den längsta arbetstiden just för Malmö. Påfallande äro resultaten för Göteborg, där icke mindre än 5 stora yrkesgrupper visa en ovanligt lång arbetstid.

För fördelningen efter *företagets storlek* ha samma storleksklasser använts som i löneundersökningen. Denna del av undersökningen har även givit tillfälle att diskutera det företagsbegrepp, som användes i »Lundaundersökningen» och som till skillnad från företagsräkningens »lokalt» bestämda begrepp är »juridiskt» bestämt. Korrelationen mellan arbetstid och företagets storlek har lämnat 3 olika »reaktionstyper»: dels den tekniska och merkantila förvaltningspersonalen, där ett inflytande från företagets storlek på arbetstiden icke kunnat konstateras, dels företagsledare, vakter och bud och butiksanställda, där arbetstiden *sjunker* med sjunkande företagsstorlek, och dels arbetsbefäl och lagerpersonal, där arbetstiden *stiger* med sjunkande företagsstorlek. Det har vidare visat sig, att ju större företagen i resp. storleksklass äro, desto mera enhetlig är arbetstiden inom denna klass, och omvänt: ju mindre företagen äro i resp. klass, desto större äro variationerna i fråga om arbetstiden.

*Övertidsarbete* förekommer i samtliga yrkesgrupper för mer än hälften av personalen. I de största yrkesgrupperna, d. v. s. merkantil och teknisk förvaltningspersonal, lager- och butikspersonal, arbeta  $\frac{2}{3}$ — $\frac{3}{4}$  av alla anställda utöver den »normala» tiden. Även övertidsarbete efter kl. 20 (s. k. nattarbete) förekommer för en stor del av samtliga uppgiftslämnare. En mera detaljerad analys av övertidsarbete har publicerats för den merkantila förvaltningspersonalen. Särskilt ofta förekommer övertidsarbete för kontorister o. d. i bankerna (85 % av alla banktjänstemän), i privat detaljhandel (83 %) och i enskild grosshandel (81 % av resp. kontorister). De lägsta siffrorna utvisa kontoristerna vid kooperativ grosshandel och enskilda järnvägar (51—52 %). Även i fråga om nattarbete ligga bankerna i spetsen: nästan 60 % av banktjänstemännen ha uppgivit övertidsarbete efter kl. 20. Ett inflytande från företagets storlek på övertidsarbete har icke kunnat konstateras. Mellan den »normala» arbetstidens längd och övertidsarbetet har icke heller något sammanhang kunnat förmärkas.



Undersökningen angående ersättning för övertidsarbete visar, att 58 % av samtliga anställda göra övertidsarbete utan någon ersättning. Bland arbetsbefälet är det t. o. m. 82 % och bland kontoristerna 66 %, som utan någon ersättning arbeta utöver den »normala» tiden. Ersättningen sker oftast i form av timlön, men även gratifikation och extra ledighet spelar en större roll.

Till slut lämnas upplysningar angående det dagliga arbetets början för de olika yrkesgrupperna. Den vanligaste tidpunkten för arbetets början är tiden mellan kl. 8,30 och 9, den gäller för 37 % av samtliga anställda. Därefter följer tiden mellan kl. 8 och 8,30 med 22 % och mellan kl. 7,30 och 8 med 21 %. Större avvikelser förekomma emellertid för arbetsbefälet, där 30 % börja kl. 7 och tidigare, för lagerpersonalen, där 30 %, och för butikspersonalen, där nästan hälften börjar mellan kl. 7,30 och 8.

*Fritz Croner.*

---

### Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

**Granskaren.** Åbo. 1938. [No 4] April. *Nordström, W. E.*, Agrarpartiet under självständighetstiden, s. 58—62.

**Industria.** Svenska arbetsgivareföreningens tidning. Sthm. 1938. No 9 (23/4). *B[runius], A.*, Regeringsfullmakterna, s. 241—44.

**Nationell socialism.** Månadsskrift utg. av Nationalsocialistiska arbetarepartiet & Nordisk ungdom. Gbg. 1938. No 5 (1/5). *Liljeqvist, E.*, Ledareprincipen och samtidens statsliv, s. 134—44.

**Tiden.** Tidskrift för socialistisk kritik och politik. Sthm. 1938. No 2 (febr.). De tre baltiska diktaturerna. Av *Balticus*. S. 85—93.

**Finsk tidskrift.** Hfors. 1938. No 4 (april). *Ström, H.*, Interpellationerna i riksdagen åren 1919—1927, s. 219—30.

**Historisk tidskrift.** Sthm. 1938. H. 1. *Gihl, T.*, Hemliga riksdagsutgifter under det nya statsskickets första decennier, s. 62—69.

**Nordisk tidskrift.** Sthm. 1938. H. 1. *Wendt, F. W.*, Danmark i 1937, s. 54—64. H. 2. *Christensen, Chr. A. R.*, Norge i 1937, s. 132—45. — *Herlitz, N.*, Sverige 1937. Den politiska utvecklingen, s. 146—51.

**Svensk tidskrift.** Sthm. 1938. H. 3. Riksdagen och demokratien, s. 159—65. — Kring de estniska valen, s. 229—32.

**Historisk Tidsskrift.** Khvn. R. 10. Bd 4. H. 3 (1937). *Lehmann, Orla*, Beretning om Ministerskiftet Nov.—Dec. 1863. Medd. v. Aage Fries. S. 278—340. — *Bojsen, F.* Frede Bojsen og Grev J. L. Holstein-Ledreborg. Medd. v. J. Neüendam. S. 346—55.

**Dansk Udsyn.** Askov. 1938. H. 2. *Svendsen, Nils S.*, Alder og Valgret, s. 140—51.

**Samtiden.** Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. Oslo. 1938. H. 3. *Mirkine-Guetzévitch, B.*, Nyabsolutismen i Europa, s. 141—47.

**Foreign affairs.** An American quarterly review. New York. Vol. 16 (1937/38). No 1 (Oct.). *Hanighen, F. C.*, Foreign political movements in the United States, s. 1—20. — *Peffer, N.*, The price of Japanese imperialism, s. 21—33. — The Russian mystery. Behind the Tukhachevsky plot, s. 44—63. — *Radin, M.*, The Moscow trials. A legal view. S. 64—79. — *Martin, K.*, The »United Kingdom», s. 115—28. — The Palestine report. [1.] *Samuel, [H.]* Alternatives to partition, s. 143—55. [2.] *Philby, H. St. J. B.*, The Arabs and the future of Palestine, s. 156—66. — *McIlwain*, The reconstruction of liberalism [Lippmann, W., The good society. Boston 1937.], s. 167—75.

**International affairs.** Lond. Vol. 17 (1938). No 2 (March/April). *West, S. G.*, The present situation in Portugal, s. 211—32. — *Rowan-Robinson, G.*, The training of the nazi leaders of the future, s. 233—50.

**The fortnightly.** Lond. 1938. No 856 (April). *Lucas, F. L.*, Dictatorship, s. 409—17.

**The American journal of sociology.** Chicago. Vol. 43 (1937/38). No 5 (March). *Bloch, K.*, Warlordism: a transitory stage in Chinese government, s. 691—703.

**The nineteenth century and after.** Lond. 1938. No 733 (March). *O'Dwyer, M.*, The Indian congress claim for independence, s. 285—96. — *Graves, P. P.*, The story of the Egyptian crisis, s. 297—313. — No 734 (April). *Blacam, H. de*, The Irish question — allegiance or alliance? s. 435—45. No 735 (May). *O'Neill, H.*, Ulster's place within the United Kingdom, s. 550—61. — *Stevensen, J. A.*, The political horizon in Canada, s. 562—72. — *Cowie, D.*, Australia and New Zealand, s. 573—78. — *Graves, Ph.*, The Egyptian election, s. 579—85.

**Politica.** Publ. by the London school of economics and political science. Lond. 1938. No 11 (March). *Bailey, K. H.*, The abdication legislation in the United Kingdom and in the Dominions, s. 1—26. — *Laski, H. J.*, The English constitution and French public opinion, 1789—1794, s. 27—42. — *O'Sullivan, R.*, The background of the new Irish constitution, s. 43—53. — *Hintze, M.*, A dictator of modern Italy — F. Crispi, s. 54—67. — *Jennings, W. I.*, Notes on constitutional developments, s. 68—81.

**The political quarterly.** Lond. Vol. 9 (1938). No 2 (April/June). *Duff, S. G.*, Rumania, s. 238—53.

**Social research. An international quarterly of political and social science.** New York. Vol. 5 (1938). No 1 (Febr.). *Leibholz, G.*, The nature and various forms of democracy, s. 84—100.

**The English historical review.** Lond. 1938. No 210 (April). *Woolley, S. F.*, The personnel of the parliament of 1833, s. 240—62.

**Quarterly review.** Lond. 1938. No 536 (April). *Kennedy, A. L.*, The political value of the League, s. 339—55.

**The Round table. A quarterly review of the politics of the British commonwealth.** Lond. 1938. No 110 (March). British commonwealth relations, s. 268—78. — Re-enter Irland, s. 311—29. — New trends in India, s. 343—54. — Great Britain, s. 355—64. — Canada, s. 365—85. — Australia, s. 386—400. — South Afrika, s. 401—16. — New Zealand, s. 417—33.

**Bulletine interparlementaire.** Genève. 1938. No 2 (févr./mars). *Mirkine-Guetzévitch, B.*, Gambetta et le régime parlementaire, s. 25—32.

**Etudes. Revue catholique d'intérêt général.** Paris. 1938. No 7 (5/4). *Iswolsky, H.*, Le troisième procès de Moscou, s. 25—39.

**L'illustration.** Paris. 1938. 7 mai. *Caillaux, J.*, Le Sénat, assemblée de la République, s. 16—17.

**Informations constitutionnelles et parlementaires. (Union interparlementaire).** Genève. 1938. No 17 (15/2). Loi du Reich sur la constitution et l'administration de la ville libre de Hambourg, en date du 9 déc. 1937 [extraits], s. 328—30. — Portugal. Revision de la constitution politique. Loi du 18 déc. 1937 [texte], s. 331—35. — Suisse. Loi du canton Schwytz interdisant les organisations communistes et d'autres organisations dangereuses pour l'état, en date du 4 nov. 1937 [texte], s. 335—36. — Turquie. Loi du 29 nov. 1937 modifiant certains articles de la loi constitutionnelle [texte], s. 336—37. No 18 (31/3). Autriche. Loi constitutionnelle fédérale prevoyant la réunion de l'Autriche à l'Empire Allemand, en date du 13 mars 1938 [texte], s. 340—41. — Brésil. Constitution des États-Unis du Brésil, en date du 10 nov. 1937 [extraits], s. 341—77.

**Revue bleue politique et littéraire.** Paris. 1938. No 2 (févr.). *Prade, Y. G.*, À la veille d'un reclassement, s. 41—44. No 4 (avril). *Prade, Y. G.*, En état de crise virtuelle, s. 121—23.

**Revue des deux mondes.** Paris. 1938. [No 8] 15 avril. *Duc d'Audiffret-Pasquier*, La Maison de France et l'assemblée nationale, s. 843—71. [No 9] 1<sup>er</sup> mai. *Eccard, F.*, Le bolchévisme paralyse la France, s. 56—89. — *Rivaud, A.*, La propagande nazie, s. 149—66.

**La revue hebdomadaire.** Paris. 1938. No 8 (19/2). *Reynaud, P.*, La situation intérieure de la France, s. 263—81. No 13 (26/3). *Berthaud, P.-L.*, Crise des partis? Non: crise-morale! s. 456—70.

**Revue d'histoire politique et constitutionnelle.** Paris. 1938. No 2 (avril/juin). *Barthélemy, J.*, Le centenaire de Gambetta, s. 157—63. — *Maddisoo, E.*, Les traits généraux de l'histoire constitutionnelle estonienne jusqu' à l'assemblée nationale de 1937, s. 164—216. — *Stainov, P.*, L'effort du tzarisme russe pour l'élaboration d'une constitution démocratique en Bulgarie (1878—79), s. 217—27. — *Tassic, G.*, L'histoire constitutionnelle de la Serbie, s. 228—57. — *Mirkine-Guetzévitch, B.*, La constitution espagnole de 1931, s. 258—64. — *Fridieff, M.*, Le parlement et l'opinion publique française devant la question de l'intervention russe en Hongrie, en 1849, s. 265—91. — *Moye, M.*, Le droit public de l'Islande, s. 292—93. — *Pinto, R.*, Le gouvernement de Sa Majesté, s. 294—306.

**Nouvelle revue de Hongrie.** Budapest. 1938. [No 5] Mai. *Egyed, É.*, La Chambre haute du Parlement hongrois, s. 387—93.

**Revue de Paris.** 1938. No 8 (15/4). *Flandin, P.-E.*, La politique intérieure, s. 721—34.

**Revue politique et parlementaire.** Paris. 1938. No 521 (10/4). *Debû, G.-L.*, Les Chamberlain, s. 62—77. — Les débuts de l'assemblée nationale de 1871 d'après les lettres de *A. Bardoux & d'Ernest Picard*, s. 91—105.

**Revue internationale des sciences administratives.** Brux. 1938. No 1 (janv./mars). *Camu*, La réforme administrative en Belgique, s. 5—30. — Enquête sur la composition et le rôle des cabinets ministériels, s. 31—50.

**Archiv des öffentlichen Rechts.** Tüb. N. F. Bd 29 (1937/38). H. 2 (Febr.). *Heyne, R.*, Georges Sorel und der autoritäre Staat des 20. Jahrhunderts, s. 129—77. — *Chiang, Hai-Chao*, Zur Frage der zukünftigen politischen und rechtlichen Stellung des Staatsoberhauptes der Republik China auf Grund des Verfassungsentwurfs vom 5. Mai 1936, s. 191—204. — *Zinser, H. W.*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen des Vierjahresplans, s. 204—19.

**Forschungen zur brandenburgischen und preussischen Geschichte.** Berl. — Dahlem. Bd 50 (1938). H. 1. *Meiser, H. O.*, Militärkabinete, Kriegsminister und Reichskanzler zur Zeit Wilhelms I, s. 86—103.

**Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.** Tüb. Bd 24 (1937). *Köttgen, A.*, Vom deutsche Staatsleben (vom 1. Jan. 1934 bis zum 30. Sept. 1937), s. 1—165. — *Gürke, N.*, Die Verfassung Österreichs, s. 166—250. — *Stainov, P.*, Das Staatsrecht Bulgariens nach dem Weltkrieg, s. 251—65. — *Daskalakis, G. D.*, Die Verfassungsentwicklung Griechenlands, s. 266—334.

**Berliner Monatshefte. Zeitschrift für neueste Geschichte.** Berl. 1938. [No 1] Jan. *Mowal, R. B.*, Entstehung und Entwicklung des Foreign office, s. 1—15. [No 2] Febr. *Müller-Ross, F.*, Ulster zwischen Irland und Grossbritannien, s. 139—60. [No 3] März. *Pingaud, A.*, Das französische Aussenministerium, s. 193—212.

**Nation und Staat. Deutsche Zeitschrift für das europäische Minoritätenproblem.** Wien. Jahrg. 11 (1937/38). H. 5 (Febr.). *Acker, S.*, Die Sowjetunion nach den Wahlen, s. 297—304.

**Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit.** Berl. Bd 43 (1938). H. 1. *Neesse, G.*, Das Verhältnis von Partei und Staat nach fünf Jahren nationalsozialistischer Reichsführung, s. 1—46.

**Zeitschrift für deutsche Kulturphilosophie. (N. F. des Logos.) Tüb. Bd 4 (1937/38). H. 2.** *Trott, A. v.*, B. Bosanquet und der Einfluss Hegels auf die englische Staatsphilosophie, s. 193—99.

**Zeitschrift für Politik. Berl. Bd 28 (1938). H. 2 (Febr.).** Die Wahlen in der Sowjetunion, s. 126—29. **H. 3 (März).** *Kabermann, H.*, Die »Wirklehre« als Theorie der Politik, s. 155—63. — Wettlauf nach Rechts in Rumänien, s. 164—79. — *Rauhut, F.*, Doriot und seine »französische Volkspartei«, s. 185—95.

**Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tüb. Bd 98 (1937/38). H. 3 (Mai).** *Dernedde, C.*, Die Praxis der Ämterverbindungen in der Verfassung und Verwaltung des Reiches, s. 535—60.

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

- B. V. CHR. MEYER: *The extent of Jurisdiction in coastal waters.* Illustrated by State practice and the opinions of publicists. (St. Dok. No. 17/1937.) Translated from the Norwegian by the author. Leiden (A. W. Sijthoffs Uitgeversmaatschappij N. V. 1937. XI + 533 sid.).

Fiskets utomordentligt stora betydelse för Norges näringsliv har medfört, att frågan om territorialvattnets utsträckning där tilldragit sig större uppmärksamhet än i de flesta andra länder. Å stora delar av Norges kuster anses befolkningens existens vara beroende icke blott av, att landets invånare hava ensamrätt till fiske inom fyramilsgränsen, utan även att denna gräns beräknas med utgångspunkt från baslinjer, som gå över fjordarnas mynningar och förbinda utskjutande uddar och utanför kusten liggande skär, så att en del viktiga fiskegrund, som befolkningen i vissa distrikt sedan urminnes tider betraktat som sin egendom, komma att ligga inom norskt territorialvatten. Frågan har blivit särskilt akut, sedan dessa norska anspråk rönt gensägelse från engelsk sida, där man som bekant på senare tid gent emot främmande makter gjort gällande, att tremilsgränsen vore en internationellt vedertagen gräns för territorialvattnet. Det var närmast dessa meningsskiljaktigheter med Storbritannien, som 1925 föranledde Stortingets förstärkta utrikes- och konstitutionskommitté att föranstalta en grundlig utredning av territorialgränsfrågan såväl ur folkrättslig synpunkt som med hänsyn till dess betydelse för fiskeriintressena. Det är den folkrättsliga delen av denna utredning, 1927 publicerad som stortingsdokument under titeln »Sjøgrænssspørgsmaalet belyst ved statspraxis og folkretslære» och författad av kommandörkapten C. h. r. Meyer, som nu föreligger i engelsk översättning.

Arbetet har i översättningen i stort sett bibehållits vid sitt ursprungliga omfång och således ej förts fram längre än till 1927, och följaktligen har icke territorialgränsfrågans behandling vid 1930 års internationella konferens för folkrättens kodifikation medtagits. I vissa fall ha dock tillägg gjorts, vari den senare utvecklingen beaktats, och författaren har givetvis kunnat begagna sig av det material, som framkom under förberedelserna till konferensen. Dennas resultat utgör i alla händelser en bekräftelse på författarens tes, att någon enhetlig utsträckning för territorialvattnen icke är fastställd inom den internationella rätten, utan statspraxis är i detta

hänseende alltjämt, liksom under äldre tider, varierande. Denna tes belyses genom ett utomordentligt omfattande material, hämtat från såväl statspraxis som folkrättsdoktrin, från äldsta tid till våra dagar. En hel del material, som eljest icke utan största svårighet skulle kunna anträffas, har genom Meyers arbete blivit lätt tillgängligt för dem, som vilja studera hithörande spörsmål; som exempel kan anföras framställningen av Rysslands politik och lagstiftning ifråga om fisket i Norra Ishavet. Speciellt intresse ägnar författaren av naturliga skäl åt Storbritanniens politik i territorialvattensfrågan, och det kan ej förnekas, att han ger goda skäl för sin uppfattning, att Storbritannien aldrig i sin egen lagstiftning bundit sig vid den tremilsregel, som dess regering så energiskt söker hävda gent emot andra länder. Stor uppmärksamhet ägnar författaren också åt territorialgränsens beräkning vid bukter, och visar även här med stöd av ett omfattande material, att ingen maximilängd är internationellt fastslagen för de baslinjer, som tjäna till utgångspunkt för beräkningen.

Författaren intresserar sig för territorialgränserna i främsta rummet ur synpunkten av deras betydelse för fisket. Han tager, så vitt jag kunnat finna, icke ställning till spörsmålet, vilken gräns som bör anses som den egentliga territorialgränsen, i händelse att en stat fastställt olika gränser för olika ändamål, t. ex. neutralitet och ensamrätt till fiske. Snarast synes han omfatta åsikten, att ett lands sjöterritorium kan ha olika utsträckning för tillgodoseendet av olika intressen. Denna visserligen ej sällan hörda åsikt synes dock knappast kunna upprätthållas, sedan det nu blivit allmänt erkänt, att strandstaten äger »suveränitet» över territorialvattnet, eller om man vill undvika detta tämligen oklara uttryck, att territorialvattnet är en del av statens territorium. Statsterritoriet kan ju ej dragas ut och in som ett dragspel, det kan ej vara olika i freds- och i krigstid, och ej heller förefaller det tänkbart, att statsterritoriet kan ha olika utsträckning med hänsyn till olika, med det samma förknippade befogenheter. Frågar man sig nu, i det fall att en stat fastställt olika gränser t. ex. med hänsyn till neutralitet och ensamrätt till fiske, vilken gräns som är den verkliga territorialgränsen, så kan svaret icke bli mer än ett: neutralitetsgränsen. Det är nämligen lika otvivelaktigt, att den neutrala staten är skyldig att förhindra krigshandlingar, uppbringningar etc. inom hela sitt sjöterritorium, som att den icke har rätt att inblanda sig i krigshandlingar, som företagas å det fria havet, således utanför territorialgränsen. Territorialgräns och neutralitetsgräns måste således sammanfalla. Om nu strandstatens rätt att förbehålla sig fisket i sina kustvatten grundar sig på dess territorialhöghet därstädes — och något annat har veterligen aldrig påståtts — så är det tydligt, att en stat, som förbehållit sig rätten till fisket inom ett visst vattenområde, därmed angivit, att detta vattenområde är dess sjöterritorium, och den är följaktligen också skyldig att upprätthålla neutralitetsskydd inom samma vattenområde. Fiskegränsen kan så-

ledes aldrig gå utanför neutralitetsgränsen. Däremot kan den fiskegräns, som faktiskt tillämpas, mycket väl tänkas gå innanför neutralitetsgränsen. Ty strandstatens ensamrätt till fisket inom territorialvattnet består ju i befogenhet att genom lagstiftningsåtgärder förbehålla fisket inom territorialvattnet åt sina egna undersåtar, men denna befogenhet behöver ju staten icke nödvändigtvis begagna sig av. Den kan mycket väl begagna den blott beträffande en del av territorialvattnet, eller genom traktatbestämmelser medgiva andra staters undersåtar rätt att fiska inom territorialvattnet eller delar därav o. s. v. En stat kan alltså ha fyramilsavståndet från kusten som neutralitetsgräns och tremilsavståndet som fiskegräns, men icke tvärtom. Det förefaller mig från dessa utgångspunkter, som om författaren skulle något underskatta betydelsen för den norska sjögränsfrågan av 1812 års resolution, varigenom, enligt en tämligen allmänt omfattad mening, fyramilsavståndet fastställdes som neutralitetsgräns för Norge. Å andra sidan synes hans uttalande (s. 512), att Island och Färöarna äro de enda länder, där »sjöterritoriets» vidd är genom lag begränsat till 3 mil, innebära en avsevärd överskattning av betydelsen därav, att Islands och Färöarnas ensamrätt till fiske till följd av en mellan Danmark och Storbritannien slutna traktat av 1901 begränsats till tremilsavståndet. Ingenting hindrar, att Island kan ha fyramilsgränsen som territorialgräns, såsom ju förutsättes i en av författaren citerad lag av 1925 rörande spritsmugglingen, och Island bör följaktligen också ha rätt att förbehålla sig fisket inom fyramilsgränsen, i den mån, som traktatbestämmelser icke lägga hinder i vägen härför.

Självklart är, att en så omfattande framställning som den här föreliggande om ett ganska omstritt folkrättsligt frågekomplex på en eller annan punkt lämnar rum för avvikande meningar. Det väsentliga intrycket av arbetet är emellertid, att författaren på ett övertygande sätt lyckats försvara sin huvudtes, och att han med synnerlig grundlighet sammanbragt ett material, som blir till största nytta för var och en, som vill studera här ifrågavarande spörsmål.

T. G.

- 
- S. NORDENSTRENG: *L. Mechelin, hans statsmannagärning och politiska personlighet*, I—II. Skrifter utgivna av Svenska Litteratursällskapet i Finland, CCLII och CCLIX. Helsingfors 1936—37.

Professor Sigurd Nordenstreng, som ägnade slutet av sin levnad åt författandet av en brett lagd Mechelinbiografi, fick icke uppleva detta sitt verks offentliggörande. Efter hans död 1935 verkställde emellertid dr Adolf Törngren en slutredigering, varefter biografins första del kunde utkomma år 1936 och andra delen senaste år.



Utän tvivel är det ett mycket omfattande arbete, som ligger till grund för denna Mechelinbok, och det bör erkännas, att det material som Nordenstreng samlat och använt — främst Mechelins efterlämnade papper och brev — i många avseenden ökar vår kunskap ej blott om Leo Mechelin utan överhuvud om det politiska livet i Finland under den långa, händelserika och i mångt och mycket så utomordentligt intressanta tidsperiod, som Mechelins offentliga verksamhet omspände.

Emellertid kan det icke hjälpas, att läsaren av detta digra verk, trots all respekt för det arbete som nedlagts därpå, finner författarens grepp på ämnet i vissa avseenden olyckligt. Det är — enligt titelns utsago — meningen att arbetet skall skildra Mechelins »statsmannagärning och politiska personlighet». Men i själva verket finna vi ingenstades några sådana sammanfattande synpunkter, som skulle ge oss en helhetsbild av Mechelins statsmannagärning, och vi finna icke heller något egentligt försök av författaren att sammanfoga de spridda dragen till en karakteristik av den store statsmannens »politiska personlighet». Att Nordenstreng icke saknat intresse för en dylik uppgift visar en undersökning av honom i *Historisk Tidskrift för Finland*;<sup>1</sup> det måste beklagas, att han icke fullföljt detta uppslag i biografien. Framställningen i denna har överhuvud karaktären av en anhopning av fakta — ofta mycket intressanta sådana — medan de analytiska och syntetiska uppgifterna mindre synas ha intresserat författaren.

En ingående granskning av ett arbete, som omspanner så vida områden som det ifrågavarande, är icke här möjlig. Några strödda reflexioner, gjorda vid läsningen av Nordenstrengs verk, skola dock i det följande återges.

Året 1861 kunde, från vissa synpunkter sett, betecknas såsom den äldre liberalismens genombrottsår i Finland. Den opinionsstorm, som uppstod efter monarkens beslut att sammankalla det utskottsmöte, som sedermera fått namnet januariutskottet, blev »en vårbrytning för landets offentliga liv», för att använda Nordenstrengs uttryck. »Det var som om med ens alla dammar brustit», säger en annan skildrare av detta års händelser.<sup>2</sup> »Skillnaden mellan den stämning som rådde i landet 1861 och den passiva stiltje, som ännu blott några år tidigare snart sagt oföränderligt legat kvar över samhället, är utomordentlig, och det är som om ett väldigt avstånd i tid skilde generationen av 1861 från dem, som ännu fem år tidigare östörda fått länka landets öden.» De närmast följande åren kännetecknades av en optimism rörande möjligheterna till konstitutionell och social utveckling i frisinriad riktning, som efteråt betraktad ter sig på samma gång medryckande och icke så litet verklighetsfrämmande. »Nya år!» skrev Helsingfors Dagblad nyårsdagen 1863,

<sup>1</sup> Sigurd Nordenstreng, L. Mechelins politiska personlighet. *Historisk Tidskrift för Finland* 1934, s. 51—75.

<sup>2</sup> P. O. von Törne, Före januariutskottet. *Finsk Tidskrift* 1935 I, s. 287.

»——— du skall giva oss pressfrihet, trosfrihet, näringsfrihet, handelsfrihet, bankfrihet. Du skall reformera våra lagar och våra fängelser. Du skall utdika våra kärr och chausera våra vägar, Du, du ———.»<sup>1</sup> Verkligheten skulle icke i allo motsvara förväntningarna. 1863 års lantdag blev för de liberala i några hänseenden en framgång, men i andra en svår besvikelse. Optimismen efterträddes av resignation, och vid den följande lantdagen (1867) gjorde sig den utpräglad liberala riktningen märkbart mindre gällande än förut. Man hade bland reformivrarna överskattat situationens möjligheter och de ryska styrande kretsarnas frisinne. Det står numera klart — vad allmänheten i Finland då icke visste — att de finländska statsmännen redan 1864 fingo förtvivlat kämpa för bibehållandet av de uppnådda positionerna.<sup>2</sup> — Den växande motsättningen i språkfrågan bidrog även i hög grad, särskilt fr. o. m. 70-talet, till att försvåra situationen för liberalerna.

Sådan var bakgrunden för Mechelins inträde i det offentliga livet. I Nordenstrengs verk får läsaren dock knappast någon enhetlig bild av denna bakgrund. En hel del skymtar fram, men de spridda notiserna och utblickarna äro knappast tillfyllest i en brett lagd skildring av den finländska liberalismens främste. Läsaren skulle så mycket hellre se en fylligare bakgrundsteckning, som Nordenstreng i sin förutnämnda tidskriftsuppsats uttryckligen påpekat, att det intryck 1861 års händelser gjorde på Mechelin blev »outplånligt för hela livet».<sup>3</sup> Betecknande i detta avseende är, att när Mechelin långt senare stiftade en frisinnad politisk klubb i Helsingfors denna fick namnet LXI efter 1861 års liberala oppositionsrörelse.

Det var mot slutet av 1870-talet Mechelin efterhand kom att framstå såsom den liberala riktningens mest uppmärksammade personlighet. Under 60-talet hade det varit den i förtid avlidne Ernst Linder d. ä. — i det närmaste jämnårig med Mechelin — som trots sin ungdom intagit en i viss mån motsvarande position. Emellertid är det mer än en tidsskillnad mellan Linders och Mechelins verksamhet. Linder hade av allt att döma företrätt en rätt utpräglad *laissez faire*-doktrin,<sup>4</sup> medan åter Mechelins åskådningssätt i hithörande frågor efterhand modererades. »Utgående från en frisinnad grundåskådning, den han städse vidhöll, övertygade han sig», säger Th. Rein,<sup>5</sup> »alltmer om nödvändigheten att genom lagstiftningsåtgärder ordna förhållandena såväl mellan de skilda samhällsklasserna som de skilda språkgrupperna — — —». Det hade varit av stort intresse att i Nordenstrengs arbete finna en undersökning och karakteristik av Mechelins ståndpunkt i dessa för ut-

<sup>1</sup> Se Arvid Mörne, Liberalismens genombrott i den finländska pressen. Sv. Litteratursällskapets Hist. o. litt. hist. studier 6, s. 145.

<sup>2</sup> Jfr Lolo Krusius-Ahrenberg, Der Durchbruch des Nationalismus und Liberalismus im politischen Leben Finnlands (1934), s. 420.

<sup>3</sup> Nordenstreng, a. upps. i Hist. Tidskr. för Finl., s. 52.

<sup>4</sup> Jfr Bernh. Estlander, Ernst Linder d. ä., s. 35 f.

<sup>5</sup> Th. Rein, Leo Mechelin (1915), s. 31.

bildningen av hans »politiska personlighet» viktiga hänseenden. Emellertid går författaren praktiskt taget icke alls in på frågan om den närmare utformningen av Mechelins liberala åskådning — bortsett från några strödda citat ur skrifter och föreläsningar.

Mechelins och hans liberala meningsfränders politiska intentioner fingo en koncentrerad utformning i det liberala partiets program av 1880, som i huvudsak utarbetades av Mechelin. Ett moderat drag var genomgående i detta program. På det konstitutionella området krävdes vissa preciserade reformer — bl. a. utvidgning av landdagens makt över statshushållningen —, i ekonomiskt och socialt hänseende intog man ett slags förmedlande ståndpunkt mellan *laissez faire*-doktrinen och en modernare typ av liberalism, och i den brännande språkfrågan försökte man likaså gå en medelväg. — Nordenstrengs behandling av detta ryktbara dokument är karakteristisk för hans metod: några huvudpunkter refereras, varjämte en del av samtidens kritiska omdömen återges. Någon analys av programmets innehåll göres icke, ehuru en sådan utan tvivel kunnat ge en hel del av intresse. Huvuduppmärksamheten ägnas, förklarligt nog; språkprogrammet och det bemötande som kom detta till del från fennomanskt håll. Härvid hade det dock — synes det anmälares — varit skäl att uppmärksamma jämväl den kritik, som riktades mot programmet från de svensksinnades sida. Karakteristiskt var här ett omdöme i tidningen *Helsingfors*.<sup>1</sup> »Det borde dock småningom bli klart för dem som icke vilja se», skrev M. V. af Schultén i denna tidning, »att den s. k. språkfrågans ställning i vårt land är helt annan än det liberala programmet framställer den. Denna fråga ter sig ingalunda såsom en kamp mellan två ultrapartier — — mellan vilka ett mellanparti har en naturlig plats. — — — Det är i själva verket såsom en kamp mellan förfinskning och likaberättigande — — — språkfrågan gestaltar sig.» Att det i en dylik kritik låg ett avsevärt berättigande låter sig knappast förnekas.

Den framstöt, som det liberala programmets offentliggörande innebar, ledde icke till den nyorientering i Finlands politiska liv Mechelin velat få till stånd. Snellman hånade liberalernas »svasande med den oerhörda liberalismen»; programmet var »idelt snömos», ett »himphamp av fraser med stora maskor däremellan» — en karakteristik vars orättvisa icke minskade dess effekt. Under 80- och 90-talen var partimotsättningen fortfarande — tvärtemot vad Mechelin hoppats på — i främsta rummet baserad på språkfrågan. Kring sekelskiftet och åren närmast därefter förändrade den visserligen karaktär och blev närmast en motsättning mellan gammalfinnar och »konstitutionella», varvid Mechelin framstod såsom de sistnämndas främste man. Men det var knappast mera liberalen Mechelin som i så hög grad drog uppmärksamheten till sig, utan överhuvud den oböjlige, ständigt verksamme och aldrig

<sup>1</sup> Jfr Axel Lille, *Den svenska nationalitetens i Finland samlingsrörelse* (1921), s. 384.

misströstande rättskämpan. — Nordenstreng ger en god bild av Mechelins intensiva verksamhet under dessa år; hans framställningsmetod med dess detaljerade återgivande av fakta kommer här till sin rätt.

Mechelins ställningstagande till representationsproblemet och den successiva ståndpunktsförändring, som ledde till att han accepterade enkammarssystemet, uppmärksammas givetvis rätt mycket av Nordenstreng, som därvid bl. a. haft att tillgå några opublicerade reformprojekt av Mechelins hand. Ett av Mechelins huvudargument till förmån för enkammarssystemet uttrycktes, såsom Nordenstreng anmärker, i följande deklaration under en lantdagsdebatt:

»Jag för min del tror, att de minoriteter, som representera den högre bildningen och erfarenheten, och som för var dag kulturarbetet fortskrider växa i proportion till dem, som icke innehava dessa egenskaper, böra hava sin betydelse uti *inflytandet*, men icke i en genom lag bestämd maktställning. Skulle man söka hos oss ordna den övre kammaren enligt sådana grunder, att med säkerhet de mest bildade och kapabla element där bleve samlade, ja, då skulle man utan tvivel erhålla en god första kammare. Men just därför, att man lade *makt* och icke endast inflytande i sådana gruppers hand, skulle man förvanska deras ställning till det hela.»

Tankegången kritiserar av Nordenstreng: den säges hålla streck »varken inför världshistorien eller statsrätten». Emellertid synes Nordenstreng härvid missförstå Mechelins mening. Denna finner ju ett påtagligt stöd bl. a. i det faktum, att den reella maktposition, som tillkommit »second chambers» i stor utsträckning varit beroende av om de kunnat uppvisa demokratisk legitimation eller icke.

Frågan om Mechelins ställning till det parlamentariska styrelsesättet berör Nordenstreng knappast alls i biografien. Han har emellertid i den tidigare nämnda uppsatsen i *Historisk Tidskrift* gått något in på detta problem och därvid anfört argument till förmån för uppfattningen, att Mechelin icke var någon banbrytare för detta styrelsesätt i Finland.<sup>1</sup> Att Mechelins politiska åskådning visade påtagliga tendenser i parlamentarisk riktning kan dock icke bestridas (och detta har väl Nordenstreng ej heller velat direkt förneka). Nordenstreng anför själv — likväl utan kommentarer — ett debattinlägg av Mechelin år 1906, där bl. a. följande uttalande gjordes:

»Visserligen råder hos oss icke det parlamentariska styrelsesättet, och okänt är om och när det varder genomfört. — — — Men likaså behöves det ett gott samförstånd mellan dem, som på den framskjutna posten i senaten arbeta för landets väl, och dem som i representationen göra detta. Bruste det, vore det icke riktigt, att senatens medlemmar kvarstode — — —»

Dylika yttranden visa nogsamt, huru nära Mechelin faktiskt stod de parlamentariska grundsatserna.

<sup>1</sup> Nordenstreng, a. upps. i *Hist. Tidskr. för Finl.* 1934, s. 70 f. Jfr Sven Lindman, *Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning* (Skr. utg. av Statsv. fören. i Uppsala V), s. 10.

Såsom redan inledningsvis framhållits, är det knappast möjligt att i en anmälan av ett arbete sådant som det föreliggande uppmärksamma mer än några enskilda partier av detsamma. Många viktiga omständigheter i samband med Mechelins verksamhet — icke minst hans insats såsom statsrättslärare — ha här förbigåtts. Framställningen i det föregående bör dock ha exemplifierat det allmänna omdöme, som här tidigare uttalats: att författaren företrädesvis bemödat sig om att få med så mycket av fakta som möjligt, medan de sammanfattande synpunkterna såväl som den analytiska behandlingen av materialet i rätt stor utsträckning förbisetts. Kritiska anmärkningar av denna art böra emellertid icke hindra oss att erkänna, att biografien framstår såsom resultatet av ett akttningsbjudande och hängivet forskningsarbete, som i flera avseenden ökat vår kunskap om Mechelin och hans verk.

Sven Lindman.

BERTIL PFANNENSTILL: *Bernard Bosanquet's philosophy of the state. A historical and systematical study.* Diss. Lund. 1936. IV, 324 s. Kr. 10. Gleerup.

Den engelska nyidealismens eller nyhegelianismens<sup>1</sup> egentliga grundläggare, Green, var en liberal, vars allmänna filosofi var hegelisk. Hans »Lectures on liberal legislation and freedom of contract» (1881) blev ett bekant uttryck för den begynnande statsbejakelsen i engelsk liberalism. Berömt är i synnerhet hans arbete »Lectures on the principles of political obligation». Som akademisk lärare anses han ha utövat ett enormt inflytande. Hegelianismen framträdde än starkare hos Bradley i och med antydningarna i hans

<sup>1</sup> Nykantianismen går i England näppeligen att skilja från nyhegelianismen. Detta i motsats till Tyskland. I England uppfattades Hegel allmänt som Kants arvtagare och fullbordare — och ingenting mer. Se H ö h n e, Der Hegelianismus in der englischen Philosophie s. 24 f. (1936). — Den bästa engelska framställningen av den engelska filosofiens utveckling över huvud synes vara Sorley, A history of English philosophy (1920), som ifråga om nyidealismen är ytterst kortfattad. Ett bekant tyskt arbete är v. A s t e r, Geschichte der englischen Philosophie (1927), som särskilt har en i förhållande till omfånget ytterst välskrivna framställning av vissa drag i Bradleys filosofi. Ett omfattande, klart och objektivt skrivet arbete är S a l o m a a, Idealismus und Realismus in der englischen Philosophie der Gegenwart (1929). Den största monografien är sannolikt den för många studier i engelsk filosofi bekante Metz' arbete »Die philosophischen Strömungen der Gegenwart in Grossbritannien» (1935), vars på många punkter starkt subjektiva omdömen göra det utomordentligt välskrivna arbetet ännu mera fängslande. Den yppersta analysen synes vara G. W a i t t s C u n n i n g h a m, The idealistic argument in recent British and American philosophy (1933), en enastående klar framställning av riktningens grundtankar. Ett stort refererande arbete är H i r a l a l H a l d a r s »Neo-hegelianism» (1927). I W j n s n e s' välskrivna arbete »Den annan front» (1932) får man en översikt över den engelska 1800-talsidealismen över huvud taget.

ryktbara »Ethical studies» (1876), antydningar, som han själv aldrig närmare utförde. En mera omfattande bearbetning kom först med Bosanquets »The philosophical theory of the state» (1899), som upprepade gånger omtryckts (senast 1930). Arbetet är mycket nära anslutet till nyssnämnda tänkare, kanske framför allt Green. I filosofiskt hänseende företer nyidealismen i mångt och mycket bilden av en parentes. Detta gäller dock kanske icke i lika hög grad dess statsfilosofi. Denna har nyligen behandlats i ett tyskt arbete. Dockhorn, *Die Staatsphilosophie des englischen Idealismus* (1937). Analysen av filosofemerna erbjuder, så vitt anm. kan finna, ingenting väsentligt nytt. Dockhorn har dock även gripit sig an den svåra uppgiften att ingående skildra nyidealismens inflytande på engelskt politiskt tänkande över huvud taget. Att den har sipprat ut i många kanaler är säkert. Dockhorn genomgår en ofantlig mängd litteratur och uppletar tankelinjer, som kunna återföras på nyidealismen. Allt vad som kan karakteriseras som antiindividualism, kollektivism och religiöst färgad idealistisk imperialism skrives på dess konto. Man får i varje fall en rik och intressant provkarta av mer eller mindre representativa yttranden, sammanförda ur mindre vanliga synpunkter.

Docent Pfannenstills första kapitel »The object and method of political philosophy» skisserar koncist upp tre olika betraktelsesätt. Kelsens »juridiskt-normativa» metod kontrasteras mot den »sociologiska» eller »empiriska» metoden. Förf:s ståndpunkt blir en negation av uppfattningen om staten som någonting »rent juridiskt utan sociologiska element» liksom också av uppfattningen om densamma som någonting »rent sociologiskt utan juridiska moment» (s. 19). Den tredje metoden är den »etiskt-normativa» eller den »filosofiska», som måste komplettera de båda föregående. Den har två funktioner, dels att fixera och logiskt analysera våra grundläggande begrepp, dels ock »to give us a totality of value and reality». Efter ett föga intresseväckande kapitel, betitlat »The historical basis of Bosanquet's political philosophy», följer »The general philosophical basis of Bosanquet's political theory». Som vedertaget är i filosofiska arbeten betonas starkt nödvändigheten av en undersökning av den allmänfilosofiska grundvalen för en rätt förståelse av Bosanquets politiska teori, och åt uppgiften ägnas nära en tredjedel av arbetet. Tillvägagångssättet är en påminnelse för statskunskapen som idéhistorisk forskning om en av dess markanta brister. Det är ju nämligen knappast rimligt att begära, att statskunskapens målsmän skola företaga dylika filosofiska djuplodningar. De måste begränsa sig. Fråga är dock om det icke är möjligt att i någon mån försvara detta rent praktiska krav på att ignorera stora och betydande delar av idéutvecklingen. Först och främst kan det framhållas, att de tänkare, som för statskunskapen befinna sig i främsta planet, i filosofiens historia ofta intaga en undanskymd plats. Ifråga om de omstridda begreppen gäller i betydande utsträckning, att statskunskapen mindre intresserar sig för

deras teoretiska struktur än för deras betydelse i idéutvecklingen. Och vad statskunskapen aldrig får förlora ur sikte är, att dessa begrepp befinna sig i politiska utvecklingslinjer, där intresset framför allt knytes till vid dem häftande värderingar, som ofta över huvud först göra dem för statskunskapen aktuella. Sambandet mellan de filosofiska grundåskådningarna av t. ex. kunskaps-teoretisk natur och statsfilosofien hos de stora systembyggarna kan nog förefalla aldrig så tvingande nödvändigt men också i realiteten merendels skäligen obefintligt eller konstruerat. Vad man t. ex. kan vinna ifråga om Bosanquet, får anm. bekänna sin oförmåga att förstå. I vad mån den motsatta ståndpunkten kan göras gällande, är givetvis icke heller lätt att avgöra. Den har i varje fall hävdats ifråga om Bosanquet: »Bosanquet evidently has a deep faith in the power of the state to unify human life. This faith, as in the case of Green, was not based on his philosophy; on the contrary, his philosophy was based on it, and it in turn was based on his practical interest in public philanthropic enterprise, in social legislation and in Ethical Culture.»<sup>1</sup> Men givetvis hävdade Bosanquet själv metafysikens primat: »And the central battle, it seems to me, must always be decided on the logical and metaphysical field. Ethics and æsthetics, sociology and political science must always 'follow the flag'.»<sup>2</sup>

Det skulle måhända vara mera givande, om det företogs mera systematiska undersökningar om i vad mån statsuppfattningen återverkat på filosofemernas mera »centrala» delar.<sup>3</sup> I den mån statsvetenskapsmannen forskar efter grundvalarna för teorien om den reala viljan hos Bosanquet, går han direkt till Greens och Bosanquets *problemställning*: the political obligation. Hur är det möjligt, att människorna lyda lagar, som hennes vilja icke vill, när makten ej kan förklara fenomenet? De olika moralordningar, olika för varje stat, vilkas bevarande stod som det viktigaste för Bosanquet, som vägrade att tro på möjligheten av deras koordinerande i en nära framtid, dessa moralordningar ägde stater såsom väktare, ett oundgängligt medel för deras bevarande, varmed staten lyftes till en svindlande höjd. För denna starka statsbejakelse blev det ett livsvillkor att lösa problem om frågan, hur dessa existerande ofullkomliga stater kunna bestå. Ett sådant svar ville Bosanquet ge med sin tes om den reala viljan. Med fin känsla för problemets vitala betydelse för Bosanquet betonar också Carritt i en glänsande kritisk studie av Bosanquet, att en dylik kritik bör kompletteras

<sup>1</sup> A history of political theories recent times. Contributed by students of Dunning s. 320 (1924).

<sup>2</sup> History of philosophy s. 214 ff. (1915. Germany in the 19th century.)

<sup>3</sup> Tesen må illustreras med Kelsens magistrala aristotelesstudie, Die hellenisch-makedonische Politik und die »Politik» des Aristoteles, Zeitschrift für das öffentliche Recht Bd 13 s. 625 ff. (1933). Om Hegel se t. ex. Löwenstein, Hegels Staatsidee s. 19 (1927) och Hook, From Hegel to Marx s. 19 (1936). Se för övrigt t. ex. Schmidt, Allgemeine Staatslehre II s. 824 ff. (1903).

med förslag till bättre lösningar, vilket ger hans kritik en förödande verkan.<sup>1</sup>

Pfannenstill framhåller vidare, att Bosanquets terminologi måste förstås i belysning av hans allmänna filosofi och understryker i likhet med Bosanquets, alla andra försvarare, att kritikerna genom att förbise detta i mångt och mycket skjutit över målet. Detta är visserligen ett synnerligen berättigat om också allt annat än nytt påpekande, men lika bestämt måste dock framhållas, att denna terminologi, oberoende av dess filosofiska ankarfästen, ofta blir rent grotesk, när den hanteras av Bosanquet. Den »djupare» motivering, som ibland kan ges Bosanquets uttryckssätt genom ett hänsynstagande till hans allmänna filosofi, får ett tämligen tvivelaktigt värde, när det merendels befinnes mer än tillräckligt att ställa hans olika satsar om samma sak bredvid varandra för att uppnå konträra motsatser. Och det är väl nästan alltid möjligt, när det gäller Bosanquet. Därtill kommer, att t. o. m. förf., om också med synbar motvilja, måste erkänna förhandenvaron av metodsynkretism hos Bosanquet (s. 4, 229), vilket ingalunda hindrat Bosanquet själv att allvarligt förhålla sin mästare Rousseau, att denne använder sig av en »defective terminology», när denne ibland i *Contrat social* glider över i ett historiskt betraktelsesätt, medan han dock i allmänhet fasthåller vid den inledande tesen, att den historiska verkligheten ej kommer honom vid, när det i själva verket gäller det existerande tillståndets legitimering, ej dess förklaring.<sup>2</sup>

»What, for instance, does Bosanquet mean by a *philosophical theory of the state*», frågar förf. (s. 117). Bosanquet inleder sin skildring av den filosofiska teorien om staten med att angiva förnämsta skillnaden mellan »filosofiska» och andra teorier, vilken säges vara den, att de förra äro studiet av någonting »som ett helt» och »för dess egen skull». Den filosofiska forskningen önskar att ernå kunskap om vad ett ting är, »what is its full characteristics and being, its achievement in the general act of the world». Bosanquet upplyser oss ej om vad ett ting är, men i samma andetag talas om en filosofisk undersöknings föremål som »the real individual whole». <sup>3</sup> Beträffande sitt individbegrepp har Bosanquet klarlagt det därhän, att han fixerar tvenne möjligheter, mellan vilka han gjort sitt val. Antingen är någonting »individuellt» i den meningen, att det innehåller så litet, att man ej kan föreställa sig det som möjligt, att en ytterligare uppdelning kan ske, eller att det likt ett konstverk, ej kan sönderdelas utan att det upphör att vara, vad det dessförinnan var. I det förra fallet är det individuella en atom, i det senare, med en terminologi, lånad av den engelske filosofen Nettleship, »a great individuality». Denna senare betydelse är nu givetvis Bosanquets.<sup>4</sup> Konsekvenserna i detta begrepps applikation

<sup>1</sup> *Morals and politics. Theories of their relations from Hobbes and Spinoza to Marx and Bosanquet* (1935).

<sup>2</sup> *The philosophical theory of the state* s. 87.

<sup>3</sup> *The philosophical theory of the state* s. 1.

<sup>4</sup> *A. a. s.* 74.



på staten, på den konkreta staten, på England, äro påtagliga nog. »And this we call studying it as it is, and for its own sake, without reservation or presupposition.»<sup>1</sup>

Förf:s exposé av Bosanquets statsfilosofi, »The fundamental ideas of Bosanquet's philosophy of the state» (sid. 196—312), inledes med en mångordig analys av dennes frihetsbegrepp. För Bosanquet är friheten detsamma som för Hegel eller med Greens ord: frihet är »a positive power or capacity of doing or enjoying something worth doing or enjoying, and that, too, something that we do or enjoy in common with others».<sup>2</sup> »Sann» frihet måste alltså innebära en inskränkning i friheten. Det är en så ofta återkommande variation på Rousseaus tanke, att det icke gives frihet utan tvång, ett betydande argument i den idépolitiska debatten i det slutande 1800-talets England. Men i denna sin allmänlighet utesluter den blott anarkismen, och ingen som helst anledning föreligger att kalla detta tvång för »frihet». Bosanquet tycker sig finna ansatser till ett likartat frihetsbegrepp, ja, till den reala viljans konception, hos Mill, när denne icke vill driva den individuella frihetens princip till dess spets utan fränkänner individen rättighet att sälja sig själv som slav.<sup>3</sup> Mill vill naturligtvis *hindra* vissa handlingar. Rousseau vill *tvunga* till vissa handlingar. Det går nog att finna övergångar, men positionernas åtskillnad får ej utsuddas. I praktiken kommer dock frågan att gälla, om man principiellt skall lägga tyngdpunkten på uppfostringsstaten, eller om man skall begränsa tvånget till det, varom det råder en något så när allmän åsikt, att det är värdefullt, och hur stor omfattning denna åsikt skall ha, och hur den skall konstateras. I frihetsbegreppets vida omfattning tycker man sig skönja en fördel, även om den vinnes på bekostnad av egentligt innehåll. Muirhead säger sig t. ex. föredraga den bosanquetska statsfilosofiens metafysiska grundval framför Hobhouses, emedan den förra är »more inclusive».<sup>4</sup>

Begreppet »den reala viljan» är ett suggestivt slagord, som kommit till en ytterst vanlig användning. Förf. diskuterar den reala viljan ur olika synpunkter och behandlar därvid först det psykologiska aspektet. Bosanquet har presterat en omfattande analys, varmed han otvivelaktigt hävdar, att det finnes psykologiska fakta, vilka peka hän mot en real vilja utom och över individerna. Som förf. träffande anmärker, är den psykologiska förklaringen ej för Bosanquet utslagsgivande. Han möter sina motståndare på ett fält, som dessa själva helst valde, varvid visserligen tendenser finnas till ett överglidande i en realpsykologisk överindividuell vilja men knappast mer.<sup>5</sup> Den omfattande kritiken av en »Gemeinwille» skall

<sup>1</sup> A. a. s. 2.

<sup>2</sup> Works III s. 371.

<sup>3</sup> Bosanquet a. a. s. 64 f.

<sup>4</sup> Recent criticisms of the idealistic theory of the general will s. 368. (Mind. 1924.)

<sup>5</sup> I ett av förf. icke anfört arbete uttrycker Bosanquet saken sålunda: »To say that certain persons have common interests means that in this or that respect

ej här refereras.<sup>1</sup> Det må räcka att taga fasta på Bosanquets argument, vilka visserligen ej alls äro för honom säregna. För att få full visshet om vad vi i verkligheten vilja, måste vi enligt Bosanquet<sup>2</sup> korrigera våra viljeimpulser i varje ögonblick med vad vi önska i varje annat ögonblick. Det gäller väl närmast att urskilja någon sorts grundströmning i vårt viljeinflöde, vilken upphöjes till rang, heder och värdighet av »real» vilja. Bosanquet hävdar sålunda, att i den snabbt skiftande strömmen av viljeimpulser skall man kunna urskilja en enhetlig viljeinriktning. Men det räcker icke med detta. Det är också nödvändigt att taga hänsyn till vad andra vilja. Detta kan naturligtvis på sin höjd tillerkännas ett praktiskt värde som presumption, vilken möjliggör ett samgående människorna emellan. Vi kunna ej nå utöver det faktum, att människorna ha gemensamma intressen. Vad därutöver är innebär en hypostasering av detta faktum. Särskilt må framhållas ett ytterst vanligt felslut. Man går ut från den iakttagelsen, att om flera individer samverka för ett gemensamt mål, så kunna de åstadkomma något, som den enskilde ej mäktar. Härutav drages den felaktiga slutsatsen, att bakom de skilda *verkningarna* ligga olikheter i *substanser*. Förf. synes anse, att ett Durkheims uttalande i denna riktning utgör en »fruitful distinction» (s. 227 f.).

För att erhålla den reala viljan måste som sagt den individuella viljans impulser icke blott korrigeras med varandra inbördes utan även med andra individualviljor. Redan därmed är ju klart, att Bosanquet icke rimligen med realviljan kan mena en storhet, som är av samma art som individualviljan i vanlig mening, jämförbar med denna. Det avgörande är dock, att Bosanquet kallar viljan »real». Verklighetsgraden stiger ju för idealismen med närmandet till börtat, till idealet. Verklighetens värld bedömes utifrån idealet, en målföreställning. Det är fråga om en »sann» politisk *teori* applicerad på staten. Resultanten av individualviljans korrigerering måste ju givetvis bli ganska säregen. Den måste uppenbara sig för oss som någonting »quite remote from anything which we know». <sup>3</sup> »We are then left with the paradox that our real will may be something which we never really will because we do not even know it and could not recognise it if it were set before us.» <sup>4</sup> Denna anmärkning inleder Hobhouses berömda kritik av den »metafysiska» statsteorien, för vilken han i Hegel och Bosanquet ser de två mest framträdande representanterna, en statsteori, vars konsekvenser han tycker sig se mest påtagliga, när han bevittnar ett tyskt flynggrepp under

their minds are similarly or correlatively organised, that they will react in the same or correlative ways upon given presentations. It is this identity of mental organisation which is the psychological justification for the doctrine of the General Will.» *Psychology of the moral self* s. 43 (1904.)

<sup>1</sup> Se framför allt Kelsen, *Der soziologische und juristische Staatsbegriff*. (1922.)

<sup>2</sup> *The philosophical theory of the state* s. 111 ff.

<sup>3</sup> *The philosophical theory of the state* s. 111.

<sup>4</sup> Hobhouse, *The metaphysical theory of the state* s. 44. (1919.)

världskriget, vilket allt han anförtror sin son, löjtnant i brittiska flygvapnet. Som den första grundläggande satsen i denna falska statsteori ser han tesen, att vår individualitet beror på överensstämmelsen med den reala viljan, vilket påståande tillbakavisas med att den mänskliga naturen är rikare och mera nyanserad än någon målmedveten vilja och med att den »reala» viljan i själva verket är ideal och icke hemmahörande i verklighetens värld. Denna kritik är, som synes, uppenbart oriktig, vilket visserligen är förklarligt ur Bosanquets diffusa terminologi och röriga framställningssätt. Det är givetvis tämligen ofruktbart att gentemot Bosanquet komma med en hänvisning till den mänskliga viljans komplicerade karaktär, den är sannerligen tillräckligt komplicerad i Bosanquets framställning. Att den reala viljan är ideal för Bosanquet står utom allt tvivel, ehuru denna position förblandas med spekulationer över dess realpsykologiska karaktär. Den andra grundläggande tesen, som också ingående kritiseras, är, att den reala viljan är identisk med allmänviljan, varvid ett överindividuellt jag av idealismen hävdas existera. Förf. presterar en ingående kritik av Hobhouse, vars åsyftade arbete varit och är måttlöst överskattat. Det är en ganska betänklig sida, som förf. påpekar, då han berättigt hävdar, att det i själva verket icke är så värst stor skillnad mellan Bosanquets och t. ex. MacDougalls idéer (s. 219). Det är ibland synnerligen svårt att förstå frenesien i den senares kritik, starkt influerad av Hobhouse, med tanke på att han villigt accepterar Bradleys »My station and its duties» och Follets »The new state». Hobhouses oförsonliga kritik står på samma sätt i motsättning till hans sympati och förståelse för Green. Att det är dennes relativa liberalism, som är orsaken, är påtagligt.<sup>1</sup>

Det »logiska» aspektet hos förf. innebär frågan om den reala viljans förhållande till individualviljan. Den reala viljan är »both real and actual. It is real because it is a higher systematic whole than the individual will. It is actual or existent because it is embodied in the institutions and laws of the community» (s. 233). Realviljan blir till en grundläggande sats, en »grundnorm», i ett begreppsschema, som uppfattas som det enda möjliga att såsom teori appliceras på statslivet. Tillskapandet av en dylik teori ses som en vetenskaplig uppgift. Särskilt nära till hands att använda ett dylikt betraktelsesätt är det, om man vill sammanfatta en tes, som hävdar, att en viss gemensamhet i viljeinriktningen eller målföreställningen, trögheten, eller oviljan mot förändringar eller frånvaron av skarpare meningsmotsättningar är en förutsättning för ett statsskicks bestånd. När denna fikcionalism hypostaseras, föreligger bland annat en hjälplöshet. Man fordrar till varje pris en »förklaring» av statslivet. Ivrigt ställer man sig frågan, hur det kommer sig att staten existerar och håller ihop. Den reala viljan blir en formel, en ganska tom formel, för att använda t. ex. Greens uttryckssätt: »an impartial and disinterested will for the common

<sup>1</sup> Haldar a. a. s. 296.

good»,<sup>1</sup> ur vilken man med icke alltför stor svårighet anser sig kunna härleda ett nät av satser, som på ett tillfredsställande sätt täcker verkligheten. Det är en otålig idealism, ärvd från romantiken, som fordrar statens infogande i ett förhållandevis klart och föga komplicerat orsaksnät. Det medgives visserligen, att staten är en invecklad storhet, som tarvar indragandet av oerhört många synpunkter, »but the general result can only be explained by supposing that underneath all accidents there is something more than accident, underneath the mixture of motives a basal element of unselfish devotion to a common good, however vaguely this may be conceived».<sup>2</sup> »The only unity that can really afford an explanation, that can correlate this irregular fragment of fact with the whole to which it belongs, is the living mind and will of the society in which the phenomenon occurs».<sup>3</sup> »There is no other way of explaining how a free man can put with compulsion and even welcome it . . . Behind all force there must be a general will and the general will must represent a communal mind. All other contrivances for government are external and tyrannical.»<sup>4</sup> »If the members remain heterogeneous and unequal, there is no general will», vilken förutsätter »a very high degree of common experience, tradition, and aspiration».<sup>5</sup> Bosanquet svävar här på målet på alldeles samma sätt som Rousseau, vilken dock senare uttryckligen betonat, att man närmar sig allmänviljan, ju närmare enhällighet man kommer, vilket Bosanquet anför med det icke alldeles betydelselösa tillägget »på det hela taget».<sup>6</sup> Ett erkännande från individernas sida betraktar han som nödvändigt för statens existens.<sup>7</sup> Bosanquet understryker visserligen betydelsen av allmänheten, men det framhålles också uttryckligen, att den är den minst betydande faktorn.<sup>8</sup> Den glidning, som här är märkbar hos Bosanquet, återfinner han själv hos Rousseau, men egendomligt nog tillvitar han denne en tendens i rakt motsatt riktning, nämligen till »advokatyr för själlösa massmötens herravälden».<sup>9</sup>

Det tredje aspektet, det etiska, leder förf. till en analys av »the best life» hos Bosanquet. Det något intetsägande uttrycket måste dock, när det gäller Bosanquet, behandlas med all tillbörlig respekt, ty här gäller det som alltid i hans filosofi, att det är »logical wholeness or logical completeness that must be taken as the fundamental principle» (s. 254). Så småningom når dock förf. fram till det konkreta från detta allmänna — en apoteos av Englands samhällsskick. Avhandlingens sista del ägnas åt »stater som etisk enhet»,

<sup>1</sup> Works II s. 389.

<sup>2</sup> Muirhead a. a. s. 170.

<sup>3</sup> The philosophical theory of the state s. 40.

<sup>4</sup> Bosanquet, Social and international ideals s. 271. (1917.)

<sup>5</sup> A. a. s. 294.

<sup>6</sup> The philosophical theory of the state s. 108.

<sup>7</sup> A. a. s. 174.

<sup>8</sup> A. a. s. 174.

<sup>9</sup> A. a. s. 65 not 1.

där bland annat Bosanquets diffusa suveränitetsbegrepp hedras med en ingående behandling och tillrättaläggning. Bosanquets spekulationer om den reala viljan ha icke i och för sig varit orsaken till att han en tid stått i den statsfilosofiska diskussionens brännpunkt i England. Den omfattande debatten om hans åskådning, som kulminerade med världskriget, föranleddes främst av att han ställde staten utom moralens hud. Här funno engelsmännen, som i likhet med fransmännen tävlade i att specificera den omoraliska karaktären av tysk rätts- och statslära, till sin förskräckelse, att fienden fattat fast fot inom deras eget läger. Staten var för Bosanquet ej en faktor inom vår organiserade värld utan står utom den, skyddande och värnande. Han hävdade energiskt, att det icke fanns någon mänsklighetens moralordning lika litet som någon dess rättsordning.

• Lars Frykholm.

---

HANS PETER IPSEN: *Politik und Justiz. Das Problem der justizlosen Hoheitsakte*. Hamburg 1937. 335 s. Hanseatische Verlagsanstalt. M. 11.

I anknytning till en tidigare recension av Duez' »Les actes de gouvernement»<sup>1</sup> må i all korthet omnämnas ett nyutkommet tyskt arbete, som behandlar samma problem. Ipsen ägnar det en synnerligen ingående behandling med rika belägg från fransk, spansk och italiensk litteratur. En stor del av den citerade litteraturen återfinnes dock tyvärr icke i litteraturförteckningen. Den ibland tunga och onödigt mångordiga framställningen innehåller jämväl många intressanta påpekanden rörande äldre och yngre tysk rätt. Den motsvarande anglosachsiska företeelsen behandlas ej alls. Ipsen står i starkt beroende av den franska litteraturen och dess i stort sett så kritiska inställning. I överensstämmelse med denna uppfattas actes de gouvernement som en betydande svaghet i rättsstatsstrukturen och utan vidare framhäves och understrykes deras rättsstridighet. Detta är en absolut felaktig inställning, som visserligen är mera naturlig hos en kritiker av rättsstaten än hos dess anhängare. Om Conseil d'état förklarar en regeringsåtgärd vara en acte de gouvernement, är däremot *ingenting* utsagt om dess rättsstridighet. Nämnas kan en för Tysklands nya statsvetenskap be-tecknande analys, som leder Ipsen till resultatet, att Tysklands nya rättsordning innebär »en ny originell författningsprincip», medan Mussolini blott lyckats åstadkomma en modifikation av maktdelningstanken (s. 192). Arbetet avslutas med principförslag rörande

<sup>1</sup> Denna tidskr. 1937, s. 175 ff.

förvaltningsrättskipningen i Tyskland. Ipsen intager givetvis en klart fientlig hållning mot att det skall tillkomma rättskipningen att draga gränsen för området för *actes de gouvernement* (s. 86). Kvalifikationen av »höghetsakter» som »justizlose» skall naturligtvis tillkomma »einem justizfremden Hoheitsorgan», förslagsvis riks- inrikesministern, men för säkerhets skull vill Ipsen även utrusta andra ämbetsmän med denna befogenhet.

*Lars Frykholm.*

## Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift*. 1938. H. 1. Uppsala 1938.  
*Ekonomiska Samsfundets Tidskrift*. Ny serie. H. 41. Hfors 1938.  
*Ericsson Review*. 1938. N:r 1. Sthlm 1938.  
*Finsk Kommunaltidskrift*. 1938. H. 1—2. Hfors 1938.  
*Finsk Tidskrift för vittnerhet; vetenskap, konst och politik*. T. CXXIV. H. 3—4. Hfors 1938.  
*Förteckning över Riksdagsbibliotekets nyförvärv år 1937*. Sthlm 1938.  
*Förvaltningsrättslig Tidskrift*. Arg. 1. H. 1—2. Sthlm 1938.  
*Helsingfors stads statistik*. II—III. Utrikes-handel och sjöfart. 1935—36. — IV. Kaupungin teknilliset laitokset. 1937. Hfors 1938.  
*Historisk Tidskrift*. 1938. H. 1. Sthlm 1938.  
*Industria*. Arg. XXXIV. N:r 7—11. Sthlm 1938.  
*Institut International d'Agriculture, Rome*. Revue Internationale d'Agriculture. 1938. N:r 2—4. Rome 1938.  
*International labour review*. Vol. XXXVII. N:r 2—4. Genève 1938.  
*Kommersiella Meddelanden*. Arg. 25. N:r 5—9. Sthlm 1938.  
*Kommunalkalender för Helsingfors stad*. 1938. Hfors 1938.  
*Meddelanden från Skattebetalarnas Förening*. N:r 59. Sthlm 1938.  
*Mercator*. Tidskrift för Finlands näringslif. Arg. XXXIII. N:r 11—21. Hfors 1938.  
*Nationalekonomisk Tidskrift*. 1938. H. 2. Kbhvn 1938.  
*Nordisk Försäkringstidskrift*. 1938. N:r 2. Sthlm 1938.  
*Skandinaviska Kreditaktiebolaget*. Kvartalsskrift. 1938. N:r 2. Sthlm 1938.  
*Social Tidskrift*. 1938. N:r 3—5. Hfors 1938.  
*Sociala Meddelanden*. 1938. H. 3—4. Sthlm 1938.  
*Statistisk Månadsskrift*. 1937. N:r 11—12. 1938. N:r 1—4. Kbhvn 1938.  
*Statistisk Månadsskrift*. Arg. 33. N:r 2—4. Sthlm 1938.  
*Statsökonomisk Tidskrift*. 1938. H. 3. Oslo.  
*Stockholms stads statistik*. X. Specialundersökningar. N:r 16. Arbetslöshetshjälpen i Stockholm 1936. — XIV. Val. Allmänna val i Stockholm 1936 o. 1937. Sthlm 1938.  
*Sunt Förnuft*. Arg. XVIII. N:r 3—4. Sthlm 1938.  
*Svensk Juristtidning*. 1938. H. 3—4. Sthlm 1938.  
*Svensk Tidskrift*. 1938. H. 3—4. Sthlm (tr. Uppsala) 1938.  
*Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. 1938. H. 2—4. Sthlm 1938.  
*Sveriges officiella statistik*. Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1936. Av K. Socialstyrelsen. — Industri år 1936. Av Kommerskollegium. — Levnadsvillkor och hushållsnyanor i städer och industriorter omkring år 1933. Av K. Socialstyrelsen. — Riksdagsmannavalen åren 1933—1936. Av Statistiska Centralbyrån. — Skogsbygdes arbets- och levnadsvillkor. Del I. Av K. Socialstyrelsen. — Undersökningar rörande arbetsförhållanden och lönevillkor för privatanställda. Av K. Socialstyrelsen. — Undersökningar rörande vissa arbetsförhållanden inom bagerinäringen samt hotell- och restaurangnäringen. Av K. Socialstyrelsen. Sthlm 1938.  
*Sveriges Riksbank 1937*. Årsbok utarb. av Riksbankens statistiska avdeln. Sthlm 1938.  
*Tiden*. 1938. N:r 2—3. Sthlm 1938.  
*Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland*. 1938. H. 1—2. Hfors 1938.  
*Tidskrift for Rettsvidenskap*. 1938. H. 2. Oslo.  
*Weltwirtschaftliches Archiv*. Band 47. Heft 3. Jena 1938 (tr. Hamburg).  
 VI. 1938. H. 13—23. Sthlm 1938.  
*Økonomi og Politik*. Aafg. 12. N:r 1. Kbhvn 1938.  
 BRUUN, HENRY. Den faglige Arbejderbevægelse i Danmark indtil Aar 1900. I. Til ca 1880. (Udg. af Institutet for Historie og Samfundsøkonomi.) Kbhvn 1938.  
 CASTBERG, FRÉDE. Innledning til forvaltningsretten. Oslo 1938.  
 ILGNER, MAX. Exportsteigerung durch Einschaltung in die Industrialisierung der Welt. (Kieler Vorträge. 53.) Jena 1938.  
 KEILHAU, WILHELM. Volkswirtschaftspolitik und weltwirtschaftliche Stellung Norwegens. (Kieler Vorträge. 54.) Jena 1938.  
 KLINTHE, PAUL JOHAN. Ålandsdelegationen och dess verksamhet. Akad. avhandl. Uppsala 1938.  
 MARGBT, ARTHUR W. The Theory of Prices. Volume I. New York 1938.  
 MELANDER, C. G. Nyare åsikter om lagtima vaderiksdags rättsliga natur. Sthlm 1938. — Regementsorgan och riksdagsarbete. Idéutveckling från 1809. Akad. avh. Sthlm 1938.  
 NORDSTRÖM, HILDING. Sveriges socialdemokratiska arbetareparti under genombrottsåren 1889—1894. Sthlm 1938. Kooperativa Förbundets bokförlag (i distribution).  
 SIMONSSON, RAGNAR. Millérands presidentur. En studie över presidentmakt och parlamentarism i Frankrike. (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala. VIII.) Uppsala (och Sthlm) 1938.  
 WETTERBERG, GUNNAR. Handbok i kyrkolagarärendet. Fjärde upplagan. Lund 1937.

---

---

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

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skåneområdet. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagaråa. 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 modern 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 BOMGREN: Sekretä utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSÖN: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- 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 härad, 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 fögderi). 1937. Pris kr. 2:50.



**Statsvetenskaplig Tidskrifts** andra häfte har nyligen utkommit. Professor *F. Lagerroth* fortsätter och avslutar däri sin undersökning rörande »Beskattningsmakten i 1809 års RF». Legationsrådet *R. Numelin* skriver om »Uppkomsten av mellanfolkliga förbindelser», under beaktande särskilt av primitivare kulturstadier. — På *översiktsavdelningen* lämnar justitierådet *Wedberg* några notiser angående de båda pardonsplakaten 1809 och 1818, docenten *Hesslén* skildrar i huvuddrag »författningsutvecklingen i Tyskland efter nationalsocialismens första år», vartill komma ett par statistiska artiklar om »olyckor vid trafik med motorfordon» (av *Torsten Persson*) och om »de privatanställdas arbetstidsförhållanden» (av d:r *F. Croner*), ävensom sedvanlig tidskriftsöversikt (av *B. G. Cederström*). — Å *litteraturavdelningen* granskar kanslirådet *T. Gihl* en folkrättslig avhandling om »The extent of jurisdiction in coastal waters» (av *B. V. Chr. Meyer*), doc. *S. Lindman* anmäler *S. Nordenstrengs* biografi över *L. Mechelin*, och lic. *Lars Frykholm* recenserar *B. Pfannenstills* gradualavhandling om *Bernard Bosanquet's philosophy of the state*.