

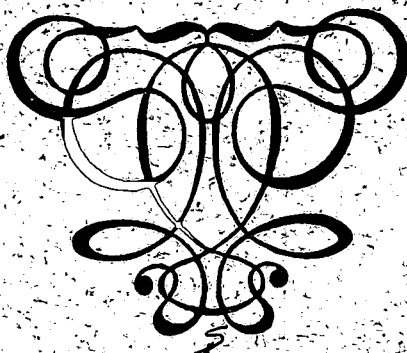
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

S. Söderlind, Om Allmänna beredningens tillkomst. — K. Wennerberg, Propositionsremisser direkt till statsutskottet. — C. A. Reuterskiöld, RF §§ 57—80. — Genmäle, av Fr. Lagerroth. — F. Croner, Sociala attityder och den empiriska sociologin. — Översikter och meddelanden: Nationernas förbund år 1937. Av R. Bagge. — Konstitutionella och kommunala frågor vid 1938 års riksdag. Av S. Holm. — Kommitté för utrikespolitisk upplysning. Av R. Lundström. — Statskunskåpen i amerikanskt akademiskt liv. Moderna tendenser i amerikansk stadsförvaltning. Av G. Heckscher. — Reproduktionen inom de nordiska ländernas befolkningar. Förbättringar i dödligheten under senare år och hypotetiska medellivslängdsberäkningar. Av H. Jön Hyrenius. — Tidskriftsöversikt. Av B. G. Cedersström. — Litteraturgranskningar: K. Wennerberg, K. Maj:s och ständernas utgiftsinitiativ 1809—66. Anm. av C. A. Hessler. — E. Håstad, Det moderna partiväsandets organisation. Dens., Partierna i regering och riksdag. Anm. av A. Brusewitz. — Nyare Geijerlitteratur. Anm. av G. Landberg. — J. Göransson, Afonbladet som politisk tidning 1830—1835. Anm. av S. Anilgren.

ARG. 41

1938

HÄFT. 3-4

LUND . . . STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION . . . LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 6.—

PRENUMERATIONSANMÄLAN

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

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, R. MALMGREN, S. WICKSELL, E. SOMMARIN, L. WEIBULL, G. CARLSSON och M. P. NILSSON), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor SOMMARIN (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.

OM ALLMÄNNA BEREDNINGENS TILLKOMST

AV FIL. MAG. STEFAN SÖDERLIND, UPPSALA

Då Allmänna beredningen i maj 1789 konstituerades, stod det utan vidare klart, att den rättsliga grundvalen för den nyinrättade institutionen var att finna i den tidigare under året antagna förenings- och säkerhetsakten, vars första paragraf avslutades med orden:

»De övriga riksvårdande ärenden skötas på sätt konungen nyttigast synes».

Denna sats tillkom under rätt egendomliga omständigheter, vilka förtjäna att omnämnas. Den 17 febr. hade konungen vid det denna dag hållna första sammanträdet med det för överläggningar om en säkerhetsakt valda utskottet uppläst ett koncept till en sådan, skrivet med hans egen hand.¹ I detta² fanns ingenting nämnt om de riksvårdande ärendena. Vid utskottets andra överläggning följande dag, deltog även hertig Carl och yrkade därvid »enträget», att vid den projekterade första paragrafen ytterligare skulle tillskrivas: »och de övriga riksvårdande ärendens skötsel på sätt konungen nyttigast synes», vilket konungen även egenhändigt utförde i det ännu bevarade renskrivna utkast,³ som denna dag kom till användning.⁴ Då emellertid de näst föregående orden voro »skipa och handhava lag och rätt» och formuleringen således råkade bli synnerligen olycklig, lät konungen sedermera av det nya tillägget göra en särskild mening; den enda ändring han för övrigt medgav i texten.⁵

¹ Olof Wallqvist, Berättelse om Riksdagen i Stockholm 1789. HH V, s. 237 ff., Sthlm 1866, s. 317.

² Troligen detsamma, som finns bevarat i F 415, UUB.

³ F 415, UUB.

⁴ Wallqvist, HH V, s. 317.

⁵ Wallqvist, HH V, s. 355.

Det torde få anses alldeles uteslutet, att ett tillägg av så utomordentlig vikt av hertigen blivit föreslaget utan konungens vetskap; visserligen hade förhållandet mellan de höga bröderna ej alltid varit fullt tillfredsställande, men under de kritiska februaridagarna hade, som memoarlitteraturen vet omtala, tankarna jämkats samman. Det återstår då att förklara, varför konungen ej har berört denna punkt i sitt ovannämnda koncept; det är ej alldeles uteslutet, att han av taktiska skäl handlat på detta sätt i det svårutredda spelet bakom kulisserna under de ödesdigra dagarna; men på denna punkt torde klarhet icke stå att vinna.

Detsamma gäller även ett problem, vars lösning naturligtvis skulle vara av värde, nämligen frågan, vid vilken tid konungen börjat planera den nya beredningen. Har detta skett i maj 1789 eller möjligen tidigt vid årets början? Saken har, så vitt jag vet, ej varit föremål för diskussion, och en tyvärr endast alltför tungt vägande orsak därtill är bristen på källor. Jag har ej kunnat finna mer än ett vittne, och tolkningen av de upplysningar, som lämnas, är, som av det följande framgår, ej utan vanskligheter.

I ett arbete om den gustavianska tidens författningshistoria¹ har L. Stavenow gjort en undersökning av en del av envoyén P. O. v. Asps skrifter, och därvid tryckt dennes märkliga »Project till en Förenings och Säkerhets Act». I detta arbete förekomma en del i sammanhanget intressanta uttryck, t. ex.: »varder den slutliga beredning, som till dessa ärendens läggande för konungens ögon att därutinnan fatta beslut, kan vara nödig», . . .; »Uti detta Rådkammarkollegium eller denna Allmänna beredning» . . .; »Uti Rådkammarkollegium eller Allmänna beredningen» . . .,² och Stavenow finner även anledning att skriva: »v. Asp accepterar för övrigt konungens förslag om en särskild Högsta domstol och om en Rikets allmänna ärendens beredning», . . .³ Man kan också svårligen tänka sig, att v. Asp kunnat använda dylika ordalag utan att äga kännedom om att de två nya institutionerna voro planerade; det kan utan tvivel anses säkert, att han varit informerad, då han skrev.

¹ L. Stavenow, Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria, II. Ur envoyén P. O. von Asps papper till belysning av statsvälningen 1789, 1919 (i UUA).

² Stavenow, a. a., s. 48, 49, 50.

³ Stavenow, a. a., s. 37.

Frågan är emellertid vid vilken tidpunkt v. Asp har författat sitt arbete. Själv uppger han vid dess titel, att det blev »uppsatt, när den sedermera allmännel. kungjorda först blev bekant; och i avsikt att uppge något som närmare kunnat förena de i detta ämne då stridiga meningarna»; och i ett senare tillägg meddelar han, att »det skick sakerna sedermera togo, mycket lättare än man i början väl kunde förvänta, gjorde att denna skrift ej blev, som första avsikten var, i underd. framlämnad, emedan man noggsamt föresåg, att den ingenting skulle verka».¹ Dessa v. Asps uppgifter ha av Stavenow tolkats så, att projektet måste vara tillkommet under tiden »mellan det kungliga förslagets allmänna bekantgörande och dess slutliga sanktion av konungen»,² d. v. s. mellan den 21 febr. och — som Stavenow menar — 3 april. Även om detta senare datum ej är fullt lämpligt,³ torde dateringen likväl vara riktig; ty efter de i början av april gjorda talmansunderskrifterna har v. Asp säkerligen funnit sig sakna all anledning att hoppas på någon verkan av att förslaget inlämnades. All sannolikhet kan anses tala för att det dryga aktstycket avfattats i slutet av februari och vidare under mars. Under sådana förhållanden tilldrar sig en omständighet, som Stavenow tycks ha förbisett, uppmärksamheten: i förenings- och säkerhetsakten talas om inrättandet av en Högsta domstol, men någon ny beredning finns däremot ej omnämnd. Hur har då v. Asp, såsom även Stavenow menar, kunnat gå in på ett kungligt förslag om en sådan?

»Ordalagen i v. Asps påskrift», skriver Stavenow, »där ordet 'man' är valt i stället för 'författaren' eller något dylikt, ge en viss anledning förmoda, att v. Asp denna gång samarbetat med andra personer. Möjligen tyder därpå även, att projektet i några väsentligare punkter skiljer sig från hans egen första skrift till konungen. Vissa betänkligheter, där antydda, hava här fått utslagsgivande vikt, och överhuvud står förslaget nu åtskilligt närmare adelsoppositionens idéer. Framförallt gäller detta konungens makt över förvaltningen. Intresset för reglerandet härav ger bestämmelserna om allt

¹ Stavenow, a. a., s. 40.

² a. a., s. 29.

³ Om de egendomliga omständigheterna i fråga om säkerhetsaktens sanktion, se G. Landberg, Riksdagen under den gustavianska tiden, Sthlm 1932 (Sveriges riksdag, del VII), s. 104 ff.

som rör förvaltningen ett oproportionerligt utrymme i projektet, och en konservativt byråkratisk uppfattning präglar denna del av detsamma. För övrigt fasthåller det i allt väsentligt v. Asps förut framlagda program. Det kan därför ligga nära till hands att antaga, att v. Asp överlagt med några av sina förtrogna vänner och likatänkande. Antagligen hade v. Asp sina personliga förbindelser främst inom ämbetsmannavärlden, särskilt kansliet. Möjligen är således hans stora projekt att betrakta såsom ett medlingsförsök, som utgår från en hel grupp av självständiga men lojala, både konungen och den fria författningen tillgivna män inom den svenska ämbetsmannakåren.»¹

Det är tydligt, att om detta resonemang är riktigt, en betydande del av ämbetsmannakåren redan i februari—mars 1789 skulle ha haft kännedom om att en ny beredning planerades. Emellertid ser man lätt, att det beaktansvärda resultat, som Stavenow når fram till, ej bygger på tillräckligt säker grund. (»viss anledning förmoda — möjligen — nära till hands att antaga — antagligen — möjligen»). Den omtalade påskriften är det ovan citerade senare av v. Asp gjorda tillägget; det »man», som åsyftas, är det senare i meningen stående. Det är överflödigt att här ingå på en närmare undersökning av v. Asps språkbruk i detta avseende; det möter emellertid inga svårigheter att bevisa, att han, liksom andra prösa författare på 1700-talet (Lagerbring!), ofta använder ordet »man» just i stället för »författaren» eller liknande. Icke heller den omständigheten, att projektet avviker från en tidigare av v. Asp till konungen ingiven skrift, är en bärande orsak för en förmodan, att flera medverkat; detta framgår tillfyllest av ett uttalande av v. Asp själv: »helst som han (: v. Asp) städse haft det för regel att aldrig göra svårighet vid att gå ifrån en antagen sats, den han upptäckt vara falsk, eller att ingå i modifikationer av sådant, som röjer sig vara antingen överdrivet eller för mycket absolut framställt».²

Intet kan således anses tala för att en större grupp haft vetskap om och deltagit vid utarbetandet av v. Asps projekt; däremot kan man anföra sådant som tyder på att man i dessa kretsar ej hade hört talas om att en ny beredning var påtänkt. I den stora riddar-

¹ a. a., s. 29 f.

² F 812 e, UUB.

husdebatten den 16 mars angående förenings- och säkerhetsakten var även bestämmelsen om de riksvårdande ärendenas skötsel föremål för diskussion. Man får en intressant inblick i hur osäker uppfattningen var om begreppets innebörd. H. J. Düben anförde sålunda, att till dessa ärenden nu även kunde komma att räknas »förhöjning eller avslag på myntets skrot och korn» liksom också bankens vård och att även statsmedlen hörde dit; T. Bielke framställde frågan: »Vad inbegripes under namn av riksvårdande ärenden, eller rättare sagt, vad kan ej därunder begripas? Indelningsverket, myntvaluationer och bankoverket äro visserligen riksvårdande». F. Pfeiff ville utom redan anförda ting hit hänföra fred och förbund med främmande makter, riksståndens privilegier, förändringar i rikets kollegier och landsregeringar, rikets stat och drätselverk, arméns pensionskassa och annat. J. v. Engeström slutligen, nämnde bl. a. lagstiftning samt gärder och pålagor.¹ Emellertid visar sig ingen ha vetskap om att en ny förvaltningsinstitution skulle komma att byggas på den diskuterade bestämmelsen; likväl vore detta ej överraskande, om man i ämbetsmannakretsar varit så väl orienterad, som Stavenow tänker sig. Utomordentligt belysande för vad man inom dessa kretsar verkligen »visste» med hjälp av rykten och gissningar angående syftet med de nya bestämmelserna i säkerhetsakten rörande rikets ämbeten, rådet o. s. v., är enligt min mening utan tvivel det märkliga uttalandet av R. F. Hochschild under den 1 april: »Blir åter säkerhetsakten antagen och riksdagen slutad samt freden så befördrad, att riket kan bestå, ehuru osäkert det vore för framtiden, tros det, att konungen ändrar hela administrationssättet. Statssekreterarna bliva statsministrar, var och en för sitt departement; en konselj formeras av dem under riksdrottsens anförande; de kungliga kollegierna bliva departement under dessa ministrar, ämbetsmännen deras kommiss och rådet till större delen avskaffat samt de få, som bliva kvar, sysselsatta med en annan arbetsmetod. Detta liknar det franska regeringssättet och är nödvändigt till underhållande av en arbiträr myndighet».² Detta är, som man ser, icke illa gissat.

¹ RAP 1789, I, Sthlm 1809. Düben s. 391 f.; Bielke s. 397; Pfeiff s. 415; v. Engeström s. 476.

² R. F. Hochschild, Memoarer, I—II, utg. H. Schück, Sthlm 1908—09. I, s. 214.

Av v. Asps egna uppgifter kan man alltså ej sluta sig till mer, än att han själv varit underkunnig om konungens plan även rörande Allmänna beredningen. Att så varit förhållandet är ej heller särskilt ägnat att förvåna, om man betänker hans synnerligen nära förbindelser med konungen »under en nästan daglig och stundlig uppvaktning i ämbetsärenden, ifrån den tiden (: 1786) intill början av 1789 års kampanj i Finland» enligt hans egna ord.¹ Han var även med på konungens inrikes resa under den kritiska tiden hösten 1788 och hade därvid tillfälle att med denne diskutera det brydsamma läget. Av särskilt intresse är en v. Asps skrift »Grunder till en förenings och varaktig enighets underhandling»,² som har tillkommit i slutet av 1788 eller — kanske endast till någon del — i början av följande år;³ bland åtskilliga där föreslagna åtgärder väcker i synnerhet en uppmärksamheten i detta sammanhang: »och att så mycket mera vinna hos nationen förtroende till vad som förhades, skulle till en början allmänna ärendenas skötsel överlämnats, mera än den nästförflutna tiden, till deras gamla gång och ordning». Det är knappast för mycket att antaga, att »allmänna ärendenas skötsel» redan vid denna tid varit på tal mellan konungen och v. Asp; att denne sedermera varit orienterad om de kungliga planerna kan under sådana förhållanden ej synas förvånande. Den linje v. Asp företrädde, kom konungen ej att följa, vilket även påpekas i en anteckning på nysannämnda arbete: »Detta var ämnat att inlämnas, om projektet blivit gillat utan förbehåll; men som tänkesättet kort därefter befanns ändrat, sedan personer anlät, vilka gjorde smakligare insinuationer, så innehölls med detta såsom alldeles överflödigt».

Man kan således förmoda, att frågan om de allmänna ärendenas skötsel varit aktuell för konungen hösten 1788; en lösning i viss riktning har börjat skymta, »sedan», som v. Asp uttrycker sig, »personer anlät, vilka gjorde smakligare insinuationer», varefter Högsta domstolen, såsom man av säkerhetsakten kan se, av konungen definitivt beslutits senast i februari och Allmänna beredningen (vars

¹ Genealogiska och Biografiska uppgifter rörande P. O. v. Asp och dess förfäder, s. 5. X 240, UUB.

² F 812 f., UUB. Titeln leder kanske icke av en tillfällighet tanken till förenings- och säkerhetsakten.

³ Om dateringen se Stavenow, a. a., s. 16, noten.

namn dock ej varit slutgiltigt bestämt) troligen vid samma tid eller i mars. Då de båda nya institutionerna ju utan tvivel voro avsedda att ersätta rådet, kan också anses sannolikt, att planerna utformats parallellt under samma tid. v. Asp har tydligen varit rätt väl orienterad; om så varit fallet även med en vidare krets, kan ej bestämt sägas, men förefaller åtminstone för Allmänna beredningens del mindre troligt.

Det yttre händelseförloppet omedelbart före Allmänna beredningens konstituerande har på ett i allmänhet utmärkt förtjänstfullt sätt klarlagts av K. G. Westman,¹ varför här i huvudsak blott skall lämnas ett kort referat av hans framställning. Omedelbart efter riksdagens slut den 28 april grep sig konungen an med reformverket i det inre »med en flit, som kunnat giva att förmoda, det intet fälttåg oförtövat förestod»,² — eller kanske snarare tvärtom. Den 2 maj lät han biskop Wallqvist hos riksråden Beckfries och Ramel efterhöra, om de voro villiga att medverka i den nya ordningen; ungefär samtidigt gav han lagman Ahlman orientering om planerna samt uppdrag att utarbeta instruktioner. Denne anhöll då hos konungen i brev av den 3 maj,³ att kansliets olika departementschefer måtte få order att inlämna detaljerade listor över de olika expeditionernas ärenden, vilket även följande dag, den 4 maj, skedde. Senare, troligen den 9 maj, lämnade konungen Wallqvist sin märkliga »note»⁴ angående sina planer; jämte kansliordningen och rådsinstruktionen från konungens resa till Finland år 1775;⁵ med ledning

¹ K. G. Westman, Den gustavianska Högsta Domstolen och dess hävdatecknare, HT 1924, s. 330 ff.

² Historiska anteckningar af frih. Gudmund Jöran Adlerbeth, I, utg. G. Andersson, Örebro 1856, s. 194.

³ K. G. Westman, Några brev från P. Z. Ahlman och H. af Låstbom rörande Högsta Domstolens och Allmänna beredningens tillsättande 1789, HT 1924, s. 388. — Om brevet blivit konungen tillställt den 3 eller 4 maj, kan synas ovisst. Jfr ett brev från Ahlman av den 4 maj, som H. Brulin publicerat i En brevväxling mellan Gustaf III och bondeståndets sekreterare vid 1789 års riksdag, HT 1919, s. 29 ff., vilket enligt Westman, nyss a. a., HT 1924, s. 387, kan förmodas ha varit adresserat till Wallqvist: »Jag har hos K. M:t i dag anhållit om befallning till samtl. cheferna för alla departementen i Kungl. kansliet att uppgi en detaljerad uppgift och förteckning på alla ärenden, som höra till en var expedition».

⁴ Se s. 228.

⁵ Wallqvist skriver 1774, HH V, s. 444; han har här varit något osäker. Konungen gjorde 1774 en resa i södra Sverige och 1775 en resa till Finland.

av dessa papper skulle biskopen utarbete ett förslag. Efter ett par dagar gingo handlingarna på kunglig befallning till Ahlman för att den 11 maj återkomma till Wallqvist; de utgjordes nu av kansliordningen, departementschefernas rapporter samt några protokoll från år 1772. Den 12 eller 13 meddelade Wallqvist i brev till konungen,¹ att han av olika skäl ej tilltrorde sig att utföra sitt uppdrag och torde därvid ha återsänt papperen, men aftonen sistnämnda dag mottog han en kunglig biljett² och erhöll dem åter vid ett samtal med konungen,³ som infortrade betänkande i saken till följande dag; till sin ledning hade Wallqvist nu även ett förslag, som utarbetats av lagman Håkansson. Därpå blev biskopen den 14 maj efter flitigt arbete färdig med två promemorior.

Vid denna punkt i händelseförloppet har Westman gjort ett egenomligt misstag i sin framställning; och då det rör dessa ytterst centrala dokument är en ingående rättelse befogad. Westman skriver nämligen: »Av hittills kända källuppgifter framgår, att Wallqvist redan den 14 maj 'i morgonstunden' till konungen överlämnat en promemoria».⁴ Den avsedda källan är här närmast ett biskopens brev till konungen, daterat den 15 maj,⁵ vari det heter: »Sedan H. K. M:t lär täckas i eftermiddag kommunicera min förliden morgonstund i underdånighet kommunicerade promemoria, supplicerar jag underdånigast, att den paragrafen, som föreslår kanslirådet Elers till expeditions författande, vid avskriften måtte uteslutas», . . .

»Vid båda tillfällena meddelades bestämmelser rörande rådets instruktion». Westman, HT 1924, s. 332, n. 1.

¹ Minnen och bref af . . . Olof Wallqvist, utg. E. V. Montan, Sthlm 1878, s. 122. Beträffande dateringen, se Westman, HT 1924, s. 332, n. 3.

² Tryckt HH V, s. 444.

³ Wallqvist har här i handskriften, F 440, UUB (se förteckningen sid. 218), s. 239, tillfogat orden: »tillika med ett litet kort utlåtande, skrivet likväl med lagman Håkanssons hand», men därefter strukit över. Detta är av vikt, då man annars lätt kunde sammanställa uppgiften med Håkanssons anonyma lilla promemoria, varom vidare nedan. Tillägget finns ej i handskriften F 600 a, UUB; å andra sidan finns i denna i början av Wallqvists stora betänkande vid orden: »lagman Håkanssons i samma ämne avfattade tankar» i marginalen tillagt men sedermera struket: »Dem hade han på kungens befallning uppsatt och till mig avgivit». Detta återfinnes ej i F 440. Det är uppenbart, att biskopen känt sig osäker i fråga om samarbetet med Håkansson.

⁴ HT 1924, s. 333.

⁵ Montan, a. a., s. 121.

Tidsuttrycket »förliden morgonstund» har av Westman tydligen antagits avse ett möte morgonen den 14 maj. Detta är naturligtvis i och för sig alldeles osannolikt, och om man vidare jämför biskopens uppgifter i hans berättelse från år 1795, framgår klart, hur saken skett, även om också där uttryckssättet kunde anses mindre tydligt ibland. Där uppges följande: »Alla dessa arrangemang togos likväl nu icke d. 14 maj, utan följande dagen. Vad då avgjordes, eller snarare var i fråga, det finnes säkrast av den not jag därpå uppsatte efter konungens befallning, och den jag här inför... (nedan pm b). Så långt räckte den not, som uppkom av överläggningen d. 14 maj».¹ Denna välbekanta överläggning ägde emellertid rum på kvällen sagda dag.²

Wallqvist har således tydligen fullbordat sitt stora betänkande under dagen den 14 och på aftonen avlämnat det till konungen, som därefter med honom hade den tre timmar långa sammankomst i enrum, varom biskopen så utförligt berättar 1795. Samtalets resultat sattes därpå på kvällen eller natten av Wallqvist på papperet (nedan pm a) och lämnades morgonen den 15 av honom till konungen. Efter all sannolikhet har han vid detta samtal fått reda på att konungen ämnade använda dokumentet vid det avgörande sammanträde, som senare samma dag skulle äga rum, och före detta i ovan citerade brev anhållit, att vid verkställandet av den avskrift, som skulle komma till användning, en viss punkt måtte falla bort.

Det torde här för tydlighetens skull vara nödvändigt att lämna en kort förteckning över de skrifter och dokument — breven undantagna —, med vilka Wallqvist bidragit att lämna upplysningar om händelsesammanhanget. Den har följande utseende:³

¹ HH V, s. 456 ff.

² Felets tyvärr ganska betydande inverkan på Westmans framställning skall här ej utredas; en eller annan gång torde saken i det följande komma att beröras. I Westmans arbete Biskop Wallqvists första berättelse och första promemoria om Högsta Domstolens och Allmänna beredningens tillsättande 1789, HT 1924, torde uttrycket »första promemoria» utan tvivel ha sin orsak i misstaget; det oriktiga datum upprepas här, framför allt s. 384 i rubriken över den där givna aktpublikationen.

³ I huvudsak efter Westmans nyss a. a., HT 1924; II, 1, d enligt A. Forssell, Nya bidrag till kännedomen om Allmänna beredningens förhistoria, HT 1935.

I. Berättelse om riksdagen 1789. Denna föreligger i två avfattningar:

a) en tidigare handskrift, avslutad av biskopen den 9 sept. 1789 och bevarad i F 600 a, UUB. Den del, som behandlar händelserna efter riksdagen, har Westman publicerat i HT 1924;

b) en senare av biskopen själv utförd omarbetning av den föregående, avslutad den 26 nov. 1795 och bevarad i F 440, UUB. Den trycktes av F. A. Dahlgren i HH V (1866).

II. Två promemorior.

1. En större, i uppsatsen kallad betänkande, skriven till större delen natten till den 14 maj och aftonen denna dag inlämnad till konungen. Detta var, som ovan visats, den promemoria av Wallqvist, som först kom under konungens ögon. Den är bevarad i följande fall:

a) ett exemplar i F 439, nr 29, UUB, möjligen originalet,¹ skrivet av bl. a. Wallqvist själv; otryckt.

b) och c) två avskrifter i den ovannämnda berättelsens olika avfattningar. Den ena är otryckt, den andra — och senare — tryckt av Dahlgren.

d) en av Wallqvist utförd renskrift i Börstorpssamlingen, vol. 45, RA; otryckt.

Dessa fyra exemplar äro ej alldeles lika till ordalydelsen men däremot i sak.

2. En mindre, som finns i två avfattningar:

a) en »föredragningspromemoria» för konungens personliga bruk, i original bevarad i F 507, UUB; tryckt av Westman i HT

¹ Denna förmodan stöder Westman, HT 1924, s. 380, med olika skäl: man vet, att Wallqvist haft bråttom, och exemplaret företer tre händer; han kan också mycket väl ha behållit det, emedan det ej var av nöden vid ärendets expedition. Sedan numera exemplaret d framdragits, måste det anses sannolikare, att detta bör betraktas som det egentliga av Wallqvist till konungen lämnade originalet, medan a förmodligen är ett utkast, som därpå av biskopen blivit renskrivet, eller kanske ännu hellre en i största hast av det renskrivna för konungen avsedda exemplaret tagen avskrift, som Wallqvist velat behålla för sig själv. Mot Westmans tanke att detta betänkande ej behövts, då expedition följde, kan punkt i i den ovan under II, 2, a upptagna promemorian anses tala: »Till författande av expeditionerna föreslås kanslirådet Elers, som är skrivare och förstår samt kan få förtroende av alla i detta ämne författade skrifter».

1924. Denna skrift, som i uppsatsen benämnes pm a, uppsattes av Wallqvist kvällen den 14 maj eller natten till den 15 och lämnades morgonen denna dag till konungen.

b) en »föredragningspromemoria» att användas vid överläggningarna den 15 maj; den är en omarbetning av den föregående och finns bevarad i berättelsens senare version; således tryckt av Dahlgren. Den benämnes i uppsatsen pm b. —

Vid den nämnda enskilda konferensen med Wallqvist beslöt¹ konungen att till följande dag kl. 12 kalla riksråden Wachtmeister, Beckfries och F. Sparre, revisionssekreteraren af Låstbom och statssekreteraren Ruuth till Haga, vilket skedde genom ett kungligt brev till den förstnämnde;² som motiv uppgav konungen: »Jag vill kommunicera Er min plan till Högsta Domstolen och Allmänna sakens beredning». Med stöd av kallelsens form och andra omständigheter anser Westman, utan tvivel med rätta, att sammanträdet varit av enskild karaktär, varför ej heller konseljprotokoll i annars vanlig ordning här kan tänkas ha blivit fört.³

Den 15 maj sammanträdde således de nämnda herrarna och dessutom enligt Wallqvists uppgift utom honom själv även lagman Håkansson och landshövding af Ugglas.⁴ Efter överläggningarna har av allt att döma konungen ensam fattat besluten med Låstbom som föredragande.⁵ Sedan frågorna sålunda preliminärt avgjorts, måste naturligtvis åtskilliga praktiska ting bestämmas angående de båda nya verken; huru detta i detalj har tillgått är dock ytterst ofullständigt känt och för beredningens del ännu sämre än för domstolens. A. Forssell har gjort ett försök att gissa, på vad sätt de av honom för några år sedan upptäckta dokumenten om Allmänna beredningen kunna ha kommit i F. Sparres ägo. Man vet, menar Forssell, att en kommitté (Wachtmeister, Wallqvist och Låstbom) fått i uppdrag att utarbete en s. k. instruktion för domstolen;

¹ Berättelsens tidigare version har: »lät ock övertala sig». HT 1924, s. 383.

² Kon. Gustaf III:s bref till . . . Carl Axel Wachtmeister etc., utg. G. A n d e r s s o n, Örebro 1860, s. 40.

³ HT 1924, s. 339.

⁴ Wallqvist nämner (HH V, s. 459) ej Ruuth bland de kallade; att han närvarit kan väl knappast betvivlas. Hochschild uppger (II, s. 5), att även lagman Ahnger varit med; om detta är riktigt, kan synas ovisst.

⁵ W e s t m a n, HT 1924, s. 339.

så har då möjligen även skett i fråga om beredningens konstitutorial, varvid bland de kommitterade varit Sparre och »åtminstone» Låstbom, vilka naturligtvis varit försedda med nödiga handlingar. Arbetet torde ha varit synnerligen kortvarigt, och därmed kunde man förklara den egendomliga omständigheten, att intet meddelande där- om lämnats.¹ Denna hypotes är ej osannolik.

Westman har i sin undersökning rättat ett par missförstånd av B. Wedberg rörande den offentlighet, som gavs åt de den 15 maj fattade besluten och därvid framhållit, att Wallqvists ord i den senare versionen av berättelsen: »Efter avkunnande av allt detta fick revisionssekreteraren af Låstbom befallning att häröver författa protokoll och formera expeditioner, vilkas form är känd såsom tryckta i Allmän. Tidningar»,² ej avse mer än besluten denna dag. Han har dock ej efterforskat, hur de meddelades pressen. Frågan är naturligtvis ej av större intresse; emellertid beröres den ingående i ett aktstycke, som hittills ej varit föremål för uppmärksamhet.³ Det är av följande lydelse:

At införas i Allmenna Tidningarne.

Sedan i anledning af 2 §: uti Kongl: Majjts med Riksen stender d: 21 sistledne feb: slutne och d: 3 ap: af Kongl: Majjt i Nåder faststelte förenings och säkerhets act, Hans Majjt icke allenast behagat stadga Dess högste Domstol på sätt den derom särskilt utfärdade trykte kundgörelse innehåller, utan ock, efter Dess i 1 §: af berörde act utstakade höga Rätt, hvad de öfrige Riksvårdande ärender angå, agtat nyttigt och godt, at för visse delar deraf, sätja en Beredning under namn af *Riksen ärenders allmenna Beredning*; Så har Kongl. Majjt på hvars höga godtfinnande Riksen Råds antal jemväl ankommer, funnit det samma för det närvarande kunna inskränkas, och altså från RiksRådsÄmbetets vidare utöfvande genom särskilte Nådige skrivelser af d: 15 sistledne Maj i Nåder endtledigat, Theras

¹ HT 1935, s. 145 f.

² HH V, s. 459. Den tidigare versionen: »Huru förändringarna sedermera kungjordes och verkställdes, är en allmänt bekant sak, varför jag henne icke upptager», ... HT 1924, s. 383.

³ Det sista dokumentet i F 438, UUB. Det omfattar två folioark; skriften löper till $\frac{1}{3}$ av det andra arkets andra sida. Marginalen är lika bred som den skrivna raden. Två blyertsanteckningar finnas: »Låstboms stil» och »Tersm.». Aktstycket är en renskrift, möjligen efter ett utkast, vars innehåll överenskommit mellan konungen och Låstbom. Orden »Af Frälset», som naturligtvis bort stå som rubrik, har Låstbom glömt bort och därefter tillskrivit på vederbörligt ställe i marginalen.

Excellencer herrar Riksen Råd, Grefve J: Beckfries, Friherre Carl Sparre, Friherre Fried: Sparre Grefve Joh G: Oxenstierna, Friherre Joh: Liljen-Crants, Friherre Fried: Ridderstolpe, och Grefve Carl Wilh: v: Düben: Under samma Dag har Kongl: Majjt Nådigst kallat och förordnat, Till Ledamöter i Dess Högste Domstol:

Af Frälset

Herr RiksRådet och RiksDrottsen Presidenten m: m: Grefve C: A: Wachtmeister.

Herr Friherre Fried: Sparre RiksRåd f: d: hans Kongl: höghet Cron-Printsens Gouverneur m: m:

Herr RiksRådet och RiksMarskalken m: m: Grefve C: Bonde

Herr Grefve C: W: von Duben RiksR: m: m:

GeneralAuditeuren Olof Malmerfeldt

RevisionsSecreteraren Friherre A: J: von Köhler.

Af ofrälset.

HofRättsRådet J: Evelius

Lagmannen och Häradshöfdingen Joh: Rogberg

Lagmannen och Häradsh: C: Hoffgardt

Lagmannen och Borgmästaren C: Ullner.

Lagmannen och Häradshöfdingen C: J: Anger

Assessoren Pehr Justén.

Uti Riksen ärenders allmenna Beredning.

Till Ordförande.

Herr RiksRådet och RiksDrottsen m: m: Grefve C: A: Wachtmeister

Till Ledamöter.

Herr Grefve J: Beckfries RiksRåd. m: m:

Herr Friherre Carl Sparre RiksR: Öfverståhållare m: m.

HofCantzleren.

StatsSecreteraren och Commendeuren af Kl: Nordstjerne Orden G: v: Carlsson

StatsSecreteraren och Commendeuren af Kl: Nordstjerne Orden m: m: Elis Schröderheim

StatsSecreteraren och Commendeuren af Kl: Nordstjerne Orden m: m: Friherre Eric Ruuth

StatsSecreteraren och Riddaren af Kl: Nordstjerne Orden Ullric Franc.

Biskoppen och ÖfverhofPredikanten samt Ledamoten af Kl: Nordstjerne Orden Olof Wallquist, som tillika fådt särskilt Nådigt förordnande at besörja de Ecclesiastique ärender, hvaruti en Prästman hädaneftir uti Beredningen äger säte och stemma samt föredragningsRätt.

CantzliRådet och Riddaren af Kl: Nordstjerne Orden J: Ellers

Lagmannen och AdvocatFiscaleh P: Z: Ahlman

Lagmannen och Borgmästaren Anders Håkansson;

Uti Pommerska Beredningen

Herr Grefve J: G: Oxenstierna RiksR: Öfverste Marskalk hos hennes Kl:
 Majjt Drottningen m: m:
 Herr Grefve C: W: v: Düben RiksR: m: m:,
 hvilka begge herrar derjemte förblifva i den hittills hafde befattning vid
 ministeriele Conferencerne och i CantzliCollegio.
 Presidenten m: m: Friherre Th: L: Klinkoström samt
 StatsSecreteraren och Riddaren Ullric Franc.
 S: D: Till Presidenter
 uti Kl: CommerceCollegio
 Friherre J: LiljenCrants RiksR: m: m:
 uti Kl: BergsCollegio
 Friherre Fr: Ridderstolpe R: R: m: m:

Detta dokument är, såsom stilen klart visar, skrivet av Låstbom. Datum finns ej utsatt; om det tillkommit i maj 1789 eller något senare är osäkert. Likaledes är det ovisst, om Wallqvist och Låstbom med uttrycket »allmänna tidningarna» mena Stockholms Post-Tidningar, Inrikes Tidningar, m. fl. eller C. C. Gjörwells Almänna Tidningar. Det är emellertid ett faktum, att den sistnämnda vid en jämförelse befinnes vara bäst underrättad. Man finner där den 12 juni avskedet av den 15 maj till riksråden Beckfries och Liljencrantz med samtidig kallelse till Allmänna beredningen resp. kommerskollegium, båda expeditionerna avtryckta;¹ den 1 juli anmäles, att

¹ Den förra återfinnes i tysk översättning i Hamb. Correspondenten den 9 juni 1789, således tre dagar innan Alm. Tidningar tryckte den. Ingen av de svenska tidningarna kan f. ö. tävla med den tyska i fråga om upplysningar beträffande de svenska förvaltningsreformerna. Mellan den 30 maj och 19 juni finnas rörande bl. a. dessa flera korrespondenser från Stockholm, och såsom ett exempel på deras överraskande goda halt meddelas här ett utdrag ur en sådan, daterad Stockholm den 19 maj, tryckt i tidningen den 30 maj: »Gestern hat der König erklärt, dass Er zufolge des 2ten §. der Vereinigungs und Sicherheits-Acte es nöthig gefunden habe, die Einrichtung des Reichsraths zu verändern, und ein höchstes Gericht zu errichten, welches halb aus Adelichen und halb aus Unadelichen bestehen soll. Er beabschiedete zufolge dessen alle diejenigen Reichsräthe, welche noch nicht ihren Abschied genommen hatten, setzte selbige aber in die drey neuerrichteten Departements sogleich wieder ein. In dem Bestallungsbrief werden diese Herren Ledamöter genannt, und selbige sind nur auf 3 Jahre ernennet; ihre Gage ist auf tausend Reichsthaler bestimmt, diejenigen aber, welche Reichsräthe gewesen sind, behalten die ihrige. Der Herr Ridderstolpe ist Directeur des Bergwerks-Collegii geworden, welchen Posten der Graf Bielke verlassen hatte, und man sagt, dass Herr von Lilienkranz Präses im Commerz-Collegio werden soll. — Die Reichsräthe Hiarne, Hermanson, Bunge

konungen den 5, 12, 16 och 18 maj beviljat riksråden Bielke, Falkenberg och Ramel, Hjärne, Hermansson och v. Rosen samt Bunge avsked; s. d. meddelas, att K. M:ts förordnande om Högsta domstolen utfärdats från Haga den 15 maj och utkommit av trycket; den 20 juli avtryckas konungens båda kallelsebrev till Wallqvist; slutligen omtalas den 22 juli inrättandet av den nya ecklesiastikexpeditionen i kansliet. Men varken i *Allmänna Tidningar* eller *Stockholms Post-Tidningar*, *Inrikes Tidningar* eller *Dagligt Allehanda* finner man det ovan återgivna dokumentet. Att detta varit avsett att läggas under allmänhetens ögon kan väl knappast vara tvivel underkastat; detta synes även styrkas av några ord i ett brev av konungen: »Vous verrez dans les papiers publics les noms de ceux qui composent ces deux chambres» (:domstolen och beredningen).¹ Man kunde ju tänka sig, att konungen ändrat mening av ett skäl, som Westman anför: »han märkte de farhågor för rättssäkerheten, som hans nyvunna makt väckte till liv t. o. m. bland hans medhjälpare, och han insåg det kloka i att åtminstone så långt följa deras varningar att ej oroa den allmänna opinionen, att han genomförde de beslutade förändringarna så omärkligt som möjligt»;² emellertid vet man även, att Låstbom dagarna närmast efter den 15 maj var strängt upptagen och dessutom besvärades av ohälsa. Måhända sammanhänger den uteblivna publiceringen på något sätt därmed; emellertid har det egendomliga förhållandet inträffat, att den stora allmänheten aldrig fått reda på Allmänna beredningens tillkomst annat än genom dess omnämnande i några officiella kallelsebrev o. d., något som naturligtvis kunde vara betänkligt ur vissa synpunkter. Wallqvist skriver också den 15 juni till konungen:³ »Om förändringarna med rådet talas föga. En anmärkning har jag dock hört, som tyckes förtjäna någon uppmärksamhet. Allmänna ärendenas beredning är aldrig kungjord. Sökande veta ej, vart deras angelägenheter hamna. Kungl.

und Rosen hatten schon zuvor ihren Abschied genommen, und haben eine Pension von 2000 Platen behalten, ausgenommen Herr de Hiarne, der kein Eigenthum besitzt, und desfalls doppelt so viel erhalten hat». Man kommer att tänka på det ovan återgivna meddelandet till tidningarna.

¹ Konung Gustaf III:s skrifter etc., utg. J. G. Oxenstierna. VI, Sthlm 1812, s. 64, till Klingspor den 18 maj.

² HT 1924, s. 349.

³ Montan, a. a., s. 126.

kollegierna hava ej upplysning för sina givande anvisningar till besvär, och allmänheten skulle lätt föras att tro alla ärenden, som icke höra till Högsta domstolen, vara förvandlade till kabinettsmål utan all beredning. Allt är förekommet, om E. K. M:t täckes i detta ämne låta utgå en kungörelse av Haga den 15 maj, då alla andra expeditioner i dessa ämnen utfärdades.»

I beredningens konstitutorial,¹ daterat Haga den 15 maj, kallades till ordförande och ledamöter de i ovan återgivna aktstycke nämnda herrarna, varvid bestämdes, att ordföranden, riksråden, hovkanslern, statssekreterarna och biskopen skulle »åtnjuta den lön de i rådet innehaft, och de övriga ämbetsmän . . . åtnöjas med sina förut innehavande löner och förmåner, till dess K. M. därom vid statens reglering framdeles kommer att stadga»; de ofrälse ledamöterna skulle avlönas med 1000 rdr årligen med vissa särskilda bestämmelser om beräkningsgrunderna. I sitt nyss citerade brev skriver konungen: »Le tribunal suprême et le comité préparatoire ont été composés moitié de noblesse et moitié de tiers état»; det är emellertid tydligt, att så som beredningen faktiskt blev sammansatt, såväl ordföranden som övriga riksråd och hovkanslern måste fränräknas, innan de frälse och ofrälse bli till antalet lika många. Av allt att döma skulle dock egentligen ytterligare en ofrälse medlem, bankosekreteraren Schröder, ha intagits; denne undanbad sig enligt Wallqvists uppgift.²

Den 28 maj träffade konungen rörande beredningens arbetssätt på särskild förfrågan vissa bestämmelser: för beslutsmässighet fordrades, att minst fem medlemmar närvaro, därav någon ofrälse; om statssekreterare var av förfall hindrad att föredraga, skulle detta ske genom expeditionssekreteraren, som därvid alltid borde avlämna till protokollet statssekreterarens skriftligt avfattade mening; vidare angående expedition av fattade beslut.³ För övrigt hade man att gå efter den bestämmelse, som lämnades i konstitutorialets sista ord: »Arbetsmetoden förbliver i allt övrigt efter vanligheten, intill dess Vi annor-

¹ Detta har Wallqvist intagit i sin berättelses senare version, HH V, s. 464.

² HH V, s. 458. Att denna uppgift är riktig, styrkes av pm a och b, där Schröder finns upptagen. Även Hochschild (II, s. 7) och Adlerbeth (I, s. 195) nämna honom.

³ F 617 b, UUB.

lunda förordna och Vår nådiga instruktion meddela»; denna instruktion har, enligt vad man vet, aldrig blivit utfärdad.¹ Med hänvisningen till rådande arbetsmetod avses enligt R. Liljedahl arbetsättet i rådets inrikesdivision;² här lämnar pm a i punkt e upplysningen: »Ingen särskild instruktion gives, utan skola ärendena hanteras på vanligt sätt, efter kansliordningen och andra författningar»; ledamöterna borde själva föreslå ett sätt att uppdelat ärendena på smärre »departement».

Om det yttre händelseförloppet vid Allmänna beredningens tillkomst åtminstone fram till besluten den 15 maj numera främst tack vare Westmans forskning kan anses tämligen tillfredsställande känt, äro däremot de inre problemen vid dess tillblivelse av den art, att de kunna ge upphov till ändlösa diskussioner. Här må först de dokument nämnas, som lämna de viktigaste bidragen till frågornas belysande. De äro:

1. Konungens »note» till Wallqvist, troligen av den 9 maj;
2. Wallqvists betänkande; 3. pm a; 4. pm b, vilka förut behandlats;
5. konungens koncept rörande Allmänna beredningen; 6. Håkanssons lilla promemoria, i uppsatsen även kallad pm 1; 7. Håkanssons stora promemoria, i uppsatsen även kallad pm 2; 8. konstitutorialet.

Dokumenterna 5—7 ha av Forssell befordrats till trycket i HT 1935. Här är naturligtvis av särskild vikt att, så vitt möjligt är, bestämma tidpunkten för deras tillkomst i förhållande till vad som är känt om de övriga källorna. Full bevisning kan därvid tydligen icke åstadkommas, men vissa indicier synas likväl förtjäna att framdragas.

Forssell anser, att Håkanssons promemorial i sin nu kända form äro omredigerade: Wallqvist visar ju i sitt betänkande, att han kände Håkanssons »i samma ämne avfattade tankar», men i ett visst fall har biskopen anfört såsom Håkanssons ett förslag, som ej står att finna i dennes egna promemorial, nämligen att beredningen ej borde inrättas i fullständig omfattning förrän till hösten.³ Man skulle därför snarast tänka sig, att en omredigering av Håkanssons promemorial ägt rum den 14 maj. Såsom orsak till en sådan omarbetning

¹ R. Liljedahl, Kansliet från 1789 intill departementalreformen, Kungl. Maj:ts kanslis historia, I, Sthlm 1935, s. 293.

² a. a., ibd.

³ HT 1935, s. 146.

anför Forssell den omständigheten, att de ursprungliga inläggen, som säkerligen ha utgått ifrån att Allmänna beredningen ej skulle tillsättas förrän senare, borde rättas efter konungens vilja därvidlag, innan de lades till grund för den ovannämnda förmodade kommitténs arbete den 15 maj. Man kan naturligtvis fråga sig, varför ej en dylik omarbetning då behövs och utförts även i fråga om Wallqvists betänkande, men dels kan kommitténs behov mycket väl ha ansetts fyllt med den då färdiga pm b, dels kan man ju ej i sådana fall vänta sträng konsekvens. Huruvida promemoriorna, om Forssells teori är riktig, i sin nuvarande redaktion undergått ändringar även i viktigare punkter eller ej, är en fråga, som ej låter sig bestämt avgöra; vid en jämförelse med Wallqvists betänkande och pm a, som tydligen äro det enda kontrollmaterialet, kan man finna sådant som pekar både i den ena och den andra riktningen. Med hänsyn till att minst en hel dag, den 14 maj, varit att tillgå för en mera grundlig omarbetning, kan tanken på en sådan ej alldeles avvisas; man har här ett osäkerhetsmoment, och det är ur denna synpunkt särskilt beklagligt, att Håkanssons tankar om Högsta domstolen ej kommit till rätta. Om detta dokument återfunnes, tror jag emellertid, att svårigheten med Håkanssons omtalade förslag skulle få en helt annan upplösning, än den Forssell, såsom ovan framlagts, föreslår; det är nämligen att förmoda, att Håkanssons stora pm, precis som Wallqvists betänkande, varit försedd med en inledning, i vilken framhållits, att Allmänna beredningens inrättande borde uppskjutas till hösten. Om så varit fallet, vilket naturligtvis ej kan bevisas, föreligger ingen orsak att tro, att pm 2 är omredigerad — och naturligtvis ej heller pm 1. Båda dessa kunna således mycket väl i sin nuvarande form vara tillkomna före den 14 maj; att så i fråga om pm 2 verkligen är fallet, anser jag sannolikt; däremot är den lilla pm på ett helt annat sätt än den stora rättad efter det aktuella läge, som fick sitt uttryck i konstitutorialet, en omständighet, som enligt min mening tyder på att den är tillkommen senare än den stora, kanhända den 14 eller t. o. m. den 15 maj. Man kan lägga märke till att ordet »konseljen» endast finns i pm 2, medan i pm 1 alltid talas om en beredning; att denna pm utgår ifrån att Allmänna beredningen ej omedelbart skall upprättas i hela sin omfattning, har, som nedan skall vidare beröras, sin särskilda förklaring.

Beträffande konungens koncept anser Forssell, att det tillkommit under dygnet före den 15 maj; därför talar, menar han, Wallqvists uppgift, att konungen under den enskilda konferensen den 14 maj berättat åtskilligt av intresse om rådet i gamla tider, varav han förmodligen med rätta har tyckt sig finna reminiscenser i konceptet.¹ Detta skulle konungen då snarast ha nedskrivit efter samtalet; Forssell håller för troligt, att man här för Allmänna beredningens del har att göra med den »plan», om vilken konungen talar i sitt brev till Wachtmeister den 14 maj. Ett par verbala observationer kunde även förtjäna att anföras. Wallqvists betänkande har i sin 4 punkt angående landshövdingarna orden: »när han icke kan befalla, icke en gång ämbetsvägen tillskriva landshövdingen»; i samma fråga skriver konungen: »detta uppseende bör ej sträcka sig till att tillskriva eller befalla landshövdingarna»; Håkansson har i pm 2 lydelsen: »En sådan ledamot kunde väl icke få rättighet, att något till kollegier eller landshövdingar befalla», . . . Kanske är det ej för sökt att bakom konceptets »tillskriva» förmoda en anknytning till Wallqvists yttranden i betänkandet eller möjligen under samtalet, vilket på ifrågavarande punkt säkerligen varit ganska ingående. En i och för sig betydligt intressantare överensstämmelse finns mellan konceptet och pm a och b ifråga om en sats, som ej förekommer i betänkandet, rörande Allmänna beredningens befogenheter. Pm a: »Ifrån dess befattning undantagas statsaffärer, hemligare finansoperationer, utassigeringar, befordringar, m. m.», . . . Konceptet: »alla utrikes och sådana krigs och finans, som fordrar hemlighet samt penningutgifters anordning samt det, som angår staten, undantagna». Någon motsvarande sats finns ej hos Håkansson. Det ligger ju synnerligen nära till hands att tänka sig, att denna likhet mellan konceptet och pm a uppkommit på grund av vad som avhandlades av konungen och Wallqvist under det långa tankeutbytet; emellertid bevisas tyvärr därmed ej, att konceptet ej kan ha förelegat före denna konferens. Man kan endast säga, att om konungen i detta fall låtit leda sig av Wallqvists synpunkter, så har han fått del av dessa just vid det ofta nämnda samtalet den 14 maj.² Här kan även

¹ HT 1935, s. 147.

² Såsom ett bevis för att pm b tillkommit före sammanträdet den 15 maj, anför Westman (HT 1924, s. 334, n. 1) att uttrycket »Allmänna sakernas be-

anmärkas, att det förut omtalade brevet till Wachtmeister är daterat »Haga den 14 maj kl. 11 om aftonen»; man har således bevis för att konungen denna kväll har varit länge sysselsatt med förberedelser före avgörandet. Det kan emellertid ej till fullo bevisas, att hans koncept, såsom ganska antagligt synes, har nedskrivits under dessa timmar.

Den not, som konungen enligt Wallqvists uppgift överlämnade till denne den 9 maj, är av följande lydelse:¹

- 1) La forme du grand directoire
- 2o) allmänna sakernas Beredning
- 3o) Ledamöterne
- 4o) deras lön
- 5o) Högsta Domstohlen
- 6o) Reglemente för denne domstol
- 7o) Ledamöterna
- 8o) Lönen
- 9o) Regiering under min frånvaro
- 10o) Reglemente för den. NB. til modele instruction af d. 28 Junii 1788.
- 11o) Vakandet öfver LandsHöfdingarne.

Av dessa punkter är onekligen den första särskilt ägnad att fånga uppmärksamheten. A. B. Carlsson skriver härom: »En av konungen själv vid denna tid uppsatt »not» upptager i spetsen för ärendena ett »grand directoire», en »Allmänna sakernas beredning» samt den även i säkerhetsakten omnämnda Högsta domstolen. Av dessa synes det första ha varit avsett att bildas efter preussiskt mönster — det preussiska »generaloberdirektorium» — men planen kom i denna punkt aldrig till verkställighet; det är för övrigt antagligt, att den preussiska organisationen, åtminstone i sina detaljer, vid utkastets uppgörande ej varit av konungen närmare känd».² Forssell anser emellertid otillräckligt att framhålla, att »den kungliga planen »i denna punkt» aldrig kom till verkställighet»; han menar, att »man tvärtom skarpt bör fasthålla, att Allmänna beredningen enligt konungens tanke var avsedd att utgöra en instans *under* en högre redning» där förekommer. Samma iakttagelse kan tillämpas på konungens koncept.

¹ Efter F 440, s. 238, där Wallqvist skriver av noten, som han »ännu äger in originali». Trycket HH V, s. 443, är ej fullt exakt.

² A. B. Carlsson, Den svenska centralförvaltningen 1521—1809 etc., ak. avh., Sthm 1913, s. 184.

administrativ institution, »le grand directoire»; »det positiva innehållet» enligt konungens plan är: »konungen — le grand directoire — Allmänna sakernas beredning — Högsta domstolen», och en senare tradition, om vilken vidare nedan, »strider ju synbarligen mot konungens egen plan, som bestämt åtskiljer direktorium och beredningen».¹ Dessa citat visa ju en klar uppfattning av den första punkten: konungen har planerat ett slags överdirektorium efter preussiskt mönster över Allmänna beredningen och Högsta domstolen.

Vid ett närmare betraktande te sig emellertid vissa omständigheter i noten rätt egendomliga. Konungen skriver rakt på sak »Allmänna sakernas beredning» och »Högsta domstolen» men däremot »la forme du grand directoire»; vidare uppsätter han i fråga om de förra ledamöterna och lönen såsom särskilda punkter men underlåter detta beträffande det sistnämnda, något som vore ytterst anmärkningsvärt, om ett ögonskenligen så dominerande verk varit planerat. Redan av dessa orsaker är en undersökning av källornas meddelanden välmotiverad.

Wallqvist uppger i den senare versionen av sin berättelse, att konungen, då han lämnade honom noten m. m., befallde, att han »skulle redigera allt i en slags ordning» och inkomma med betänkande; vidare hade konungen »till upplysning om sin vilja» förklarat, »att vad här kallades le grand directoire skulle formeras efter preussiska Oberdirektorium, varom konungen likväl ville dels tala med preussiske Borchon, och dels infordra omständlig beskrivning genom svenska missionen i Berlin, förrän någonting visst framställdes. Emellertid», fortsätter Wallqvist, »blev denna påtänkta nyhet aldrig införd, och man fick i sanning nog nytt den förutan».² Detta är ju en klar beskrivning av vad som hände. Man måste emellertid understryka, att Wallqvist i sin tidigare, hösten 1789, nedskrivna version endast meddelar, att konungen gav honom pappren »med befallning, att jag skulle redigera allt i en slags ordning och inkomma med mitt underdåniga betänkande».³ Samtliga biskopens närmare upplysningar på denna punkt bygga således på vad

¹ A. F o r s s e l l, Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812, ak. avh., Sthm 1918, s. 77 och 78, n. 2.

² HH V, s. 444.

³ HT 1924, s. 382.

han har ansett sig kunna ytterligare meddela vid omredigeringen av sin berättelse.

Under sådana förhållanden måste den uppfattning av saken, som återfinnes i Wallqvists ovannämnda brev till konungen av den 12 eller 13 maj 1789, väga desto tyngre, och man får här en möjlighet att med tämligen stor sannolikhet utröna det verkliga sammanhanget. Det heter där: »Man behöver . . . även något närmare känna E. K. M:ts vilja om antalet av de nya departement, som gemensamt skola konstituera den Allmänna beredningen. Därom har jag icke kunnat formera mig något precist begrepp i brist av upplysningar, som baron Borch skolat lämna, men ännu icke erhållits. Man måste ganska väl känna Berlinska överdirektorium, om någonting skall formeras där-efter hos oss. Skillnad i statsförfattningen och nationernas karaktär, opinion och vanor fordra ändå jämkningar, som ej äro de lättaste att göra, men likväl högst angelägna för saken». Man ser härav, att det preussiska sändebudet v. Borcke skulle lämna upplysningar om det tyska direktoriets organisation som en vägledning vid planerandet av Allmänna beredningen; något svenskt överdirektorium är det ej fråga om. Men efter 6-års förlopp skriver biskopen, att konungen lämnat de intressanta upplysningar, som ovan citerats. Man har här ett utmärkt belägg för riktigheten av Westmans omdöme rörande de båda berättelseversionernas olika källvärde; auktor har i fråga om den senare »tydligt generellt ansett sig äga full rättighet att tillöka berättelsen genom att införa nytt dokumentariskt material, nya handlingar, nya upplysningar ur sitt arkiv, och även att rikta den genom nya reflexioner, nya drag ur sin minnesbild». Det är endast alltför sannolikt, att Wallqvist i här behandlade fall ger ett exempel på en textutvidgning med hjälp av »den sistnämnda, den ur kritisk synpunkt betänkligaste källan».¹

Till problemets klarläggande bidrager även ett brev från konungen till greve M. Klingspor, daterat Stockholm den 12 maj.² Rörande säkerhetsaktens realiserande nämner konungen där följande: »L'acte de sureté et d'union va être publié dimanche, et mis en exécution le lendemain par la cassation du sénat, la création du tribunal suprême de justice et l'érection d'un collège à l'instar du grand directoire de

¹ HT 1924, s. 378.

² Kon. Gustaf III:s skrifter, VI, s. 61.

Berlin, sous le nom de comité préparatoire des affaires publiques». Detta konungens uttalande är ungefär samtidigt med Wallqvists brev.

Det kan sålunda anses säkert, att konungen icke utom Högsta domstolen och Allmänna beredningen planerat ytterligare någon institution. Men när planerna för Allmänna beredningen skulle närmare utformas, har han ansett, att upplysningar om det preussiska överdirektoriet vore värdefulla. Man kan här konstatera, att Carlssons förmodan om bristande kännedom rörande detta verk bevisligen är riktig, och då så är fallet, kan det blott synas naturligt, att en hänvändelse utan tvivel gjorts till v. Borcke; att den svenska beskickningens i Berlin yttrande skulle infordras, kan vid första påseendet synas uppenbart oriktigt, eftersom ett sådant ju omöjligt kunnat hinna fram i tid. Emellertid bör enligt min mening ej betvivlas, att konungen, såsom Wallqvist uppger, verkligen haft en sådan avsikt; det harmonierar väl med vad som kan utrönas om den inrättade beredningens karaktär. Under sådana förhållanden äro de egendomliga orden »la forme du grand directoire» lätta att förklara: de avse endast att hålla kontakt med jämförelseobjektet; och punkter om ledamöter och lön voro naturligtvis överflödiga. Om allt detta tycks Wallqvist under dessa majdagar, i olikhet med vad fallet var år 1795, ha haft en ganska klar uppfattning.

Den lösning av frågan, som ovan lämnats, synes även kasta ljus över vissa omständigheter, som annars vore svårförklarliga. Om Wallqvists senare version vore riktig, måste det ju anses högst egendomligt, att ej ett ord om direktoriet finns att läsa vare sig i betänkandet eller de båda promemoriorna. Därvid observerar man även, att icke heller punkterna 9 och 10 i konungens not, som röra regeringen under dennes frånvaro, finnas behandlade. Det ligger då nära till hands att antaga, att konungens befallning till biskopen endast avsett punkterna om Högsta domstolen, Allmänna beredningen och — i samband därmed — vakandet över landshövdingarna, vilket konungen väl även vid samtal med Wallqvist har klargjort; övriga punkter, bland dem den första om direktoriet, har biskopen ej behövt gå in på. — Icke heller i Håkanssons båda promemior finns direktoriet omnämnt, men de erbjuda dock något av intresse i detta sammanhang, nämligen Håkanssons olika benämningar på All-

männa beredningen; i dessa korta aktstycken finnas följande: »Stora beredningen — Allmänna beredningen — Stora konseljen — Allmänna beredningen eller Stora konseljen». Kanske är det ej för djärvt att bakom denna växling i uttryck spåra en återklang av något samtal mellan konungen och Håkansson — sådana ha naturligtvis ägt rum — varvid den förre måhända ganska tydligt yttrat sig om det nya verkets likheter med den preussiska institutionen (jfr le »grand» *directoire* och »stora» beredningen). Rörande denna företeelse kan ytterligare anmärkas, att den rimligtvis måste anses såsom ett mycket betydande indicium för sannolikheten av den åsikt, som ovan framförts, nämligen att Håkanssons stora pm icke blivit omarbetad i och för det slutgiltiga sammanträdet den 15 maj; vore motsatsen fallet, borde benämningen naturligtvis ha varit enhetligare.

Om man betänker dessa fakta och omständigheter, förefaller det föga överraskande, att »denna påtänkta nyhet emellertid aldrig blev införd».

I samband med en prövning av olika yttre inflytelsers betydelse för det utseende, konungen lät konstitutorialet erhålla — varvid de behandlade detaljerna naturligtvis måste bli av högst olika vikt — skall i det följande ett försök göras att nå fram till en sannolik uppfattning av den uppgift inom den varande och blivande svenska förvaltningsmekanismen, som i själva verket har varit Allmänna beredningen ämnad.¹

I sitt brev till konungen av den 12 eller 13 maj skriver Wallqvist, att han dagen förut av Låstbom erfarit, att »förändringarna» skulle genomföras genast,² och uttrycker sin fruktan för denna skyndsamhet, främst vad Allmänna beredningen angår, »så vida E. K. M:t täckes söka det fullkomliga, som bibehåller sig utan ändringar». Samma ståndpunkt intar biskopen med åberopande av Håkansson i sitt betänkande. I den senares promemorior återfinnas, som ovan i annat sammanhang anförts, ej betänkandets ord: »nu blott må annonseras och på ett allmänt försök begynnas men icke

¹ Sammankopplingen är ej idealisk och medför vissa upprepningar. Det framgår emellertid av det följande, att det är svårt att uppdelning i bestämt skilda delar.

² Jfr Kon. Gustaf III:s skrifter, VI, s. 61, den 12 maj till Klingspor: »Cela n'a été retardé que par les arrangemens nécessaires pour une aussi grande opération».

omständligen verkställas förrän mot hösten»; men det är värt att understryka, att pm 1 i sin inledning uppvisar ett liknande grepp: »Intill dess varje departement, eller dess expeditioner, hinna att närmare regleras eller förses med detaljerade instruktioner, kunde Stora beredningen formeras av mindre antal ledamöter». Detta sistnämnda föreslår Wallqvist närmare: »några herrar riksråd, de tjänstgörande statssekreterarna, och till äventyrs ännu 2 eller 3 andra kapabla män». Man lägger här märke till två fakta: dels att biskopens medlemsförslag uttryckligen gäller endast för den händelse Allmänna beredningen nu skulle »på ett allmänt försök begynnas», dels att konungen, som konstitutorialet visar, alldeles har följt detta förslag, om man bortser ifrån att därutöver även Wallqvist själv medtogs.

Bland fördelarna med sitt förslag räknar biskopen den smidighet, det skulle medge vid avvecklandet av rådet: om några av dess medlemmar ej strax toge avsked, skulle de icke behöva föravskedas utan helt enkelt ej användas till någonting; men då de ändå måste avvakta en eventuell befallning i Stockholm, skulle de föredraga att själva begära avsked. Föregående dag hade Wallqvist tyckt sig märka, att detta överensstämde med konungens eget tänkesätt. Allmänna beredningen tangerar här i sin tillblivelse på ett intressant sätt rådet, som var stätt på avskrivning. Westman menar, att Wallqvist såväl i sitt betänkande som i pm a (hos Westman omvänd ordning) har förutsatt rådets fortsatta existens, en ståndpunkt, som han emellertid i pm b skulle ha övergivit.¹ Som ett bevis härför anges² för Allmänna beredningens del följande punkter: pm a, punkt d: »Herrar riksråd och statssekreterarna behålla sina löner, dock utan prejudikat av lika förmåner för deras efterträdare»; pm b, punkt 4: »Herrar riksråd behålla sina löner. Likaså statssekreterarna sina». Om någon förändring, som det i så fall är mig omöjligt att utfundera,³ här kan spåras i fråga om Wallqvists ståndpunkt till rådets vara eller icke vara, skulle denna skillnad endast kunna vara ett resultat av samtalet mellan konungen och Wallqvist på morgonen

¹ HT 1924, s. 336 f.

² HT 1924, s. 336, n. 5.

³ Westman syftar kanske på ordet »efterträdare» i pm a. Därmed menas här utan tvivel ej efterträdare i riksrådsämbetet utan efterträdare i beredningen.

den 15 maj. Vad betänkandet åter beträffar, synes mig Westman icke ha tillräckligt uppmärksammat inledningen, där man i denna fråga finner följande: »Man inser konungens ändamål att skilja sig vid rådet, sådant som det nu är. Man finner, att det skall ske i grund av säkerhetsakten. — — Man förmodar, att med allt detta konungen likväl icke uppehåller verkställigheten av sin höga tanke; men konungens tillgivnaste önska, att brytningen åtminstone icke kommer utan med ömhet, nåd och lämpa: att personer, som i det nya systemet icke antagas, själva få söka rådrum till sin reträtt, samt högre och lägre ämbetsmän i gemen hellre lämnas obrukade i sin nu varande etat, än föravskedas utan begäran, om det ock skedde med fördelar, som vore större än dem de i tjänsten verkligen innehava.» Det framgår klart nog, att Wallqvist, då han författade betänkandet, i själva verket har utgått ifrån att rådet skulle elimineras; hans ovan berörda reflexioner om herrarnas öde böra fattas som ett bidrag, då det gällde att finna en lösning av problemet, som överensstämde med önskemål, för vilka Wallqvist gör sig till tolk i det senaste citatet; och om konungen den 13 maj i dessa ting har varit av samma tanke som biskopen, så har det ej varit fråga om rådets fortvaro utan om sättet för dess avveckling.¹ Anmärkningsvärt därvidlag är det ju också, att rådet ej totalt upplöstes utan tilläts föra en skentillvaro med tre medlemmar (C. A. Wachtmeister, C. Bonde och generalguvernören i Pommern, furst Hessenstein²), vilka, om man får tro Hochschild, av konungen ansågos beslutsmässiga.³ — I Håkanssons projekt finns om riksrådet intet nämnt.

Wallqvist finner i sitt betänkande, att ledamöternas antal »synes vara väl uppgivet av lagman Håkansson».⁴ Detta torde väl avse den-

¹ Jfr Kon. Gustaf III:s skrifter, V, Sthlm 1810, s. 128, till v. Stedingk den 20 maj: »... le corps du sénat (est) entièrement dissous, quoique les individus soient conservés»; VI, s. 64, till Klingspor den 18 maj: »Ce grand corps, le plus ancien de la monarchie, a été dissous avec la plus grande douceur».

² H o c h s c h i l d II, s. 6, ...» och varför furst Hessenstein blev bibehållen, såsom varigenom vinnes, att dessa trenne riksråd ej kunna finna sig på samma ställe» ...

³ Ibid.

⁴ Här har Westman (HT 1924, s. 336, n. 1) ett av hans ovan utredda misstag föranlett typiskt felslut; han menar nämligen, att Håkanssons förslag säkert upptog en medlemslista för Allmänna beredningen, emedan Wallqvist i betänkandet säger: »Val av personer kan jag omöjligen föreslå», men, som

nes förslag i pm 2, där medlemmarnas sammanlagda siffra föreslås till 18; lämpligheten av ett visst bestämt antal söker biskopen i välfärdiga vändningar framhålla. Här var emellertid konungen av en helt avvikande uppfattning, vilken han i konceptet uttrycker med orden: »Därför tycks mig, att Allmänna ärendenas beredning bör vara sammansatt av ledamöter utan att fixera ett visst antal, men som konungen dels efter omständigheterna, dels efter mera eller mindre tillgång på kapabla ämnen finner för gott att den göra». Vad däremot den tid beträffade, som kallelse till ledamot skulle gälla, är Håkansson i pm 1 av den mening, som sedan återfinnes i praxis: den kunde icke gärna fixeras, utan kallelsen gällde tills vidare. Man finner alltså, att å ena sidan Wallqvists försök att få ett fixerat antal alldeles misslyckas — vilket ju tydligt framgår t. o. m. av konstitutorialets lydelse: »De som härefter av adel . . . kunna bli inkallade, ävensom av ofrälse» . . . — medan å andra sidan Håkanssons föreslagna antal långt ifrån uppnås; att ämbetstiden ej borde sättas till en bestämd period, torde väl alla ha varit eniga om.¹

Forssell anser sig kunna konstatera, att »Wallqvist faktiskt synes ha om beredningens sammansättning uttryckt sig ganska skiftande».² Denna iakttagelse bygger på motsättningen mellan det ovan refererade medlemsförslag, som kom att följas i konstitutorialet, och innehållet i betänkandets andra punkt, där det ifrågasättes, om »andra än departementschefer kunna ingå i beredningen». Härav drar Forssell den djuptänkta slutsatsen, att »Wallqvist alltså här synes förtäckt *polemiserat* mot den tanke konungen föregående afton skulle ha gillat, att nämligen *jämte* statssekreterarna andra personer också skulle sitta i beredningen». Emellertid ligger biskopens mening enligt min åsikt betydligt ytligare: det ena hänför sig till beredningens »allmänna försök» omedelbart, det andra till

Westman skriver, »likväl inför namn i sin första föredragningspromemoria, som är tidigare. Dessa namn härstamma alltså troligen från Håkanssons förslag».

¹ C. G. Nordin hade 1791 en plan att från följande år införa vissa ledamöters föravskedande både i domstolen och beredningen; »i annat fall skulle framdeles vaksamheten hos ledamöterna förgås, då även dessa blevo vanliga livstidsämbeten. Detta gillade Håkansson» . . . C. G. Nordin, *Dagboksanteckningar för åren 1786—1792*, HH VI, Sthlm 1868, s. 146.

² Min. o. koll., s. 87. Forssell benämner betänkandet och pm b Wallqvists första resp. andra betänkande.

dess »omständliga verkställelse» senare, då bl. a. rådet skulle vara ur räkningen. Detta exempel visar, hur utomordentligt viktigt det är att fasthålla, att betänkandets alla betydelsefulla punkter, i vad de röra Allmänna beredningen, syfta mot en senare tidpunkt; endast inledningen och kanske delvis de två eller tre sista momenten avse egentligen det innevarande ögonblicket.

I konstitutorialets bestämmelse om Allmänna beredningens kompetens, nämligen: »Uti denna beredning upptagas och prövas alla de mål och ärenden, som ifrån krigsexpeditionen i ekonomiska ämnen, samt kammar- handels- och finansexpeditionen blivit i Rådskammaren vanligen föredragna, och jämväl sådana präst- och ecklesiastiska mål, uti vilka en prästman allena äger säte och stämma samt föredragningsrätt, som icke i domstolsvägen inkomma till K. M:ts Högsta domstol», är Håkanssons inflytande tydligen påtagligt, om man jämför pm 1: »alla de mål, som nu föredragas av alla 3:ne expeditionerna, krigs-, inrikes- och finans», och även pm 2: »1:o Krigs- eller militieverket till lands och sjöss uti allt vad dess ekonomiska delar angår . . . 2:o Rikets kameralverk och allmänna hushållning uti alla dess särskilda grenar, . . . 3:o Ecklesiastiska målen, varunder kunde begripas allt vad till ecklesiastiken direkt hör: . . . samt även alla tvister, som inom verken kunna uppkomma: medan tvister med andra personer eller verk utom ecklesiastikstaten hanteras efter deras natur». Motsatsen mellan de båda promemoriorna i det ena fallet torftiga och i det andra väl utförda förslag är synnerligen påfallande. Wallqvists eventuella inverkan på kompetensbestämmelserna är däremot ej så tydlig; att en sådan kan ha funnits, bör dock med hänsyn till de ovan i annat sammanhang citerade undantagsbestämmelserna ej direkt förnekas, men den har ej kommit att klart framträda i konstitutorialet, väl bl. a. på grund av sin negativa karaktär. Av största intresse äro Wallqvists ord i betänkandets andra punkt: »Beredningen lär komma att svara mot konseljen»; denna förmodan uppträder nämligen i hans promemrior efter samtalet med konungen i en betydligt mer kategorisk form, särskilt i pm b: »Svarar alldeles mot konseljen . . .» Skärpningen måste rimligtvis ha sin orsak i en åsiktsöverensstämmelse hos de båda interlokutörerna, vilket synes ytterligare bestyrkt av fortsättningen, som i pm a lyder: ». . . och upptager alla dit (:till konseljen) hörande vanliga

ärenden samt dem, som förr hört till justitierevision, men icke avgjorts med råds råde»; dock skulle på grund av de nyssnämnda undantagen alltjämt en lista upprättas »till fördelning av ärendena mellan konungens kabinett och Allmänna beredningen», varemot i konceptet svarar: »Därför kommer alla ärenden ... (undantag), som nu såväl i Rådkammaren som hos K. M:t särskilt föredragas, (att) bliva ventilerade och avgjorda till konungens ytterligare approbation i denna beredning». Förhållandet har här säkerligen varit, att konungen själv med stöd av Håkanssons inlägg fattat sitt beslut, men Wallqvists formulering är ytterst viktig såsom ett mycket upplysande meddelande om huru konungen enligt biskopens trovärdiga uppfattning tänkt sig kompetensen i stort sett. Man observerar f. ö., att konungen denna gång besluter i överensstämmelse med en punkt i betänkandet, som avser framtiden. — I ett fall har Wallqvists mening tydligt nog blivit åsidosatt, nämligen i fråga om beredningens ecklesiastika ledamot. I betänkandets tredje punkt anser han en sådan alldeles överflödig, om den befintliga ecklesiastika beredningen bibehölles och prästbesvären finge gå till Högsta domstolen, en mening, som konungen — att döma av hans egen uppgift i konceptet med anledning av ett till prästeståndet givet löfte — icke biträdde. Tvärtom blev ju Wallqvist själv, trots sitt i berättelsen med omsorg framhållna motstånd, utsedd och kallad till prästerlig föredragande.

I pm 1 förutsätter Håkansson, att detaljerade instruktioner sedermera skola utfärdas, och man har helt säkert ingen orsak att betvivla, att även Wallqvist tänkt sig sådana. Men konungen hade sin egen mening: »På sådant sätt synes mig, att denna inrättning göres utan någon mycket detaljerad instruktion och den, som utfärdas, endast till ett prov till ytterligare sanktion.» Denna ståndpunkt framträder även med all önskvärd tydlighet i Wallqvists båda promemorior eller t. o. m. skärpt: »Ingen särskild instruktion gives.»¹ I

¹ F o r s s e l l, Min. o. koll., s. 86: »W. har måhända mera kraftigt än konungen ansåg lämpligt velat betona, man vill så när säga *identiteten* mellan 'konseljen och beredningen'. — Han behandlar beredningen såsom en direkt och likvärdig fortsättning påonseljen även såtillvida, att han vill försätta den i samma ställning till 'kabinettet', somonseljen varit. Denna avsikt kommer också fram, då han bestrider, att någon instruktion borde skrivas för beredningen». Även med hänsyn tagen till att konungens koncept då ej var känt, är det svårförståeligt,

verkligheten kom man att gå en sorts medelväg, då ju konstitutorialet bebådar en instruktion, och denna likväl aldrig kom att utfärdas.

Bortsett från en eller annan punkt, som det syntes mindre nödvändigt att här upptaga till behandling, äro därmed alla konstitutorialets bestämmelser genomgångna med hänsyn till sina relationer till de övriga huvudkällorna. Det faller emellertid lätt i ögonen, att dessa erbjuda betydligt mer av intresse.

De departementsidéer, som möta, äro därvidlag mest ägnade att väcka uppmärksamhet. I Wallqvists betänkande, punkt 3, medges, att »nuvarande expeditioner väl kunna delas i mindre departement»; dock måste »sakerna inom samma expedition» av praktiska skäl lyda under samma chef. Inrikesexpeditionen bör dock säkert delas; kammarverket måste få en chef och helst även litteraturen och akademierna. Håkansson har i sin pm 2 en vida klarare lagd framställning; huru fundamentalt betydelsefull hans föreslagna departementsindelning är, framgår bäst av de inledande orden om verkets organisation: det »kunde bestås av cheferna för varje därunder hörande departement. (jfr ovan Wallqvists betänkande, punkt 2) jämte de uti dessa departement förordnade ledamöter». Beredningen kunde enligt hans förslag delas på ett krigs-, ett kammar- eller civil- och ett ecklesiastikdepartement med respektive 6, 10 och 2 ledamöter, däri tre chefer inräknade. Detta förslag har synbarligen haft ett mycket betydande inflytande på konungen, som efter att ha konstaterat det lämpliga, i »att ärendena eller departement delades på ledamöter, fast där kunde vara dem, som intet departement hade», såsom ett exempel vill tredela krigsexpeditionen på en krigsstatssekreterare, en amiralitetsstatssekreterare »och den som hade boställen etc. tvister, som av dem uppkomma, samt befordringar»; den förstnämnde skulle ha »allt vad general Toll och före honom RR Sparre hade» och den andre »allt som hör till den militäriska och konstruktion av skeppen»; dessa skulle vara militärer, den sistnämnde däremot »alltid vara civil». Detta sammanfaller ju nära med Håkanssons tre »branscher» av krigsdepartementet, varvid den första skulle ombesörjas av en militär, den andra av en militär och en civil,

hur Forssell kunnat tillmäta Wallqvist dylika aspirationer i fråga om en bestämelse, som så pass tydligt emanerar från konungen själv.

den tredje av en civil: »1:o vad som rör armén . . . , 2:o Amiralitetet och örlogsflottan: dess byggnad och underhåll m. m. . . . 3:o En civil man, som beredde alla inkommande tvister», m. m. Mindre exakt men dock mycket påtaglig förefaller Håkanssons inverkan genom kammardepartementsförslaget; detta hade han delat på fyra »branscher»: »1:o . . . vad kammarkollegium i synnerhet åligger; 2:o Statsverket . . . ; 3:o Handels-, manufaktur- och tullärenden; 4:o Bergsväsendet». Häremot svarar i konungens koncept: »Vad finansstatssekreterarens departement angår, kunde den allt efter personers kapacitet sammanhavas eller delas i handels och finans, i bergs, i manufakturers etc.; den inrikes departement kunde oändligen delas allt efter omständigheterna, som en för vad hovet, litteraturen, befordringar etc. angår, en annan vad inrikes och kammarkoll. angår etc.» Även här är Wallqvists inflytande långt svårare att spåra — reflexionerna om inrikesexpeditionen kunde möjligen komma i åtanke — och har väl knappast varit nämnvärt, vilket ju även är att vänta, då det redan vid första anblicken är iögonenfallande, huru överlägsen Håkanssons stora pm är betänkandet i fråga om konstruktiv klarhet. Emellertid kan, sedan konungens och Håkanssons planer kommit till rätta, intet tvivel råda om att Allmänna beredningen verkligen varit avsedd att byggas upp departementalt, och det måste då även anses synnerligen påfallande, att icke något spår därav kan upptäckas i konstitutorialet.

»Vakandet över landshövdingarna», den elfte punkten i konungens not, tilldrar sig även med rätta stort intresse. Härom skriver Wallqvist i sin berättelse, att det »kunde vara nyttigt, men var tilltänkt i en ordning, som syntes mindre lämplig».¹ Man frågar sig naturligtvis, vilken denna föreslagna ordning var, och då Wallqvist som betänkandets källor anger Håkanssons »tankar», sina samtal med konungen, dennes not och allmänhetens omdömen,² kan den, då den sistnämnda källan måste betraktas som utesluten, endast ha härrört från konungen eller Håkansson.³ Forssell har här

¹ HH V, s. 444.

² Betänkandets inledning och HH V, s. 454.

³ Forssells uttryck (HT 1935, s. 147): »den av Håkansson lanserade idén om en övervakning av landshövdingarna» är olyckligt valt; konungen är säkerligen initiativtagare. Jfr Wallqvist, HH V, s. 319: »I anseende till landshövdingarna nämnde han (:konungen), att en sådan författning (:FSA § 1, rätt att

förmodat, att konungen i sina samtal den 9 och 13 maj lämnat upplysningar, som sedan varit biskopens kunskapsmaterial.¹ Emellertid kan det knappast vara någon tvekan om att Håkanssons stora pm åtminstone huvudsakligen varit källan. Det heter där om kammardepartementets första »bransch»: »Dessa mål delades bäst, om länen i riket distribuerades till vissa ledamöter, som utarbetade och föredrog de till varje län hörande ärenden, såväl uti departementet, som därefter uti Allmänna beredningen. En sådan ledamot kunde väl icke få rättighet, att något till kollegier eller landshövdingar befalla, men torde likväl kunna infordra upplysningar och begära underrättelser m. m.» Häremot riktar sig Wallqvists kritik, som för övrigt är alldeles för skarp för att gärna kunna tänkas riktad mot ett kungligt förslag: »Länen kunna icke med förmån delas, sedan göromålen äro delade förut. Och om än delning skedde, så vet jag ej, huru en ledamot, som till exempel hade Kuopio län på sin partage, skulle något gott kunna uträtta, när han icke kan befalla, icke en gång ämbetsvägen tillskriva landshövdingen»; hellre borde landshövdingarna tillhållas att till beredningen insända årsberättelser, bestyrkta av några länsinwånare, vilket, även det, vore allvarsamt för »ämbetsmän av hans rang», som »skola vara tjänsteandar under konungen, men myndiga inför folket». Man kan visserligen påstå, att Wallqvists argument om svårigheten av länen's uppdelning passar bättre i stycke med konungens ord: »Utom dess bör ett särskilt uppseende på länen's administration delas på var² ledamot och synnerligen på dem, som ej hava någon departement . . .» än med Håkanssons motsvarande förslag, som endast rörde ett departement; men detta var ju dock uppdelat på fyra »branscher» och tio ledamöter, varför förhållandet ej bör anses tala mot att biskopens kritik eller snarare polemik verkligen gäller denne. De kategoriska orden »icke en gång ämbetsvägen tillskriva» äro av betydande intresse; de synas icke ha någon motsvarighet hos Håkansson, vilket däremot, som ovan berörts, är fallet i konungens koncept. Att de skulle gälla något yttrande av denne, anser jag trots detta av psykologiska skäl högst osannolikt. Man bör hålla i minnet, att Wallqvist utom sina nyss

förordna om rikets ämbeten) vore av högsta nödvändighet». Konungen har tydligen velat i en mild form begagna sig av sin nya myndighet enligt FSA § 1.

¹ Min. o. koll., s. 79.

² Ordet är otydligt i konceptet.

uppräknade källor även har haft en femte, nämligen sina egna åsikter och reflexioner, och orden ha enligt min mening en omisskännlig prägel av att vara en slutsats, som biskopen dragit av någon av Håkanssons »tankar». Därvid är förklaringen sannolikt den, att orden »något till kollegier eller landshövdingar befalla» ganska väl kunnat ge anledning till denna förmodade konklusion, då ju kammarråden hade länen delade sig emellan (jfr f. ö. konungens koncept); om beredningsledamöterna under sådana omständigheter skulle å ämbetets vägnar tillskriva landshövdingarna, måste de därvid tydligen falla kammarråden i ämbetet.¹

Även i landshövdingsfrågan kan man nog säga, att det positiva inflytandet snarare härrört från Håkansson än från Wallqvist, ehuru konungen härvidlag troligen — såsom väl också är att vänta — varit mycket självständig. Och även här gäller det egendomliga faktum, att intet spår av problemet finns att upptäcka i konstitutorialet.

I det föregående ha ofta vissa anmärkningsvärda förhållanden framträtt i fråga om de centrala dokumenten. Wallqvists betänkande är uppdelat i två bestämda delar, en avseende vad som kunde göras omedelbart, en vad som kunde göras senare. Håkanssons båda promemorior stå i en påfallande disproportion till varandra; slutligen te sig dessa handlingar och dessutom konungens eget koncept i regel högst innehållsrika jämförda med det upprättade verkets konstitutorial. I detta åter, finnas bestämmelser, som än överensstämmer med förslag, som varit avsedda för omedelbart förverkligande, än med sådana som tänkts förverkligade vid en senare tidpunkt. Det synes alldeles obestriddigt, att alla dessa omständigheter peka i samma riktning, nämligen att Allmänna beredningen, sådan den upprättades i maj 1789, måste anses vara ett provisorium.² Fråga är, om man ej i Håkanssons lilla pm t. o. m. har det dokumentariska beviset för riktigheten av denna

¹ Denna uppfattning överensstämmer egendomligt nog rätt väl med Forsells teori, Min. o. koll., s. 80 f., trots att dennes åsikt om Wallqvists roll såsom förkämpe för kollegierna och om dessas aktuella läge icke delas av mig (se vidare nedan!).

² Jfr att konungen i konceptet uttryckligen hänför befordringar under en avdelning av inrikes- resp. krigsexpeditionen, under det att pm a lika klart undantar dem från beredningens kompetens.

uppfattning. Dess uttryckssätt äro något dunkla, och jag anger förtydliganden inom parentes: »1:o. Intill dess varje departement, eller dess expeditioner, hinna att närmare regleras eller förses med detaljerade instruktioner, kunde Stora beredningen formeras av mindre antal ledamöter. Denna beredning (: av mindre antal ledamöter) kunde emellertid (: under tiden) direkt företaga alla de mål», etc. Är denna läsning riktig, så synes den klart ådagalägga, att Håkansson först skrivit sin stora pm och därefter av konungen fått uppdraget att i ett litet utlåtande rätta denna efter konungens önskan om ett provisorium.¹ Detta förutsätter sannolikt, att Håkansson varit mer initierad rörande vad som verkligen åsyftades än Wallqvist, vars tystnad på denna punkt förefaller svår att förklara med annat än bristande kännedom. Härvidlag har också den ovän gjorda jämförelsen ingalunda kunnat rubba Westmans, med hänsyn till att Håkanssons projekt då ej voro kända, verkligen skarp-sinniga förmodan, att Wallqvist kanske ej haft så stort inflytande som hans egen skildring kan komma läsaren att tro, medan Håkansson redan 1789 har »visat prov på sin konstruktiva begåvning».²

Denna tanke, att den inrättade Allmänna beredningen endast var ett provisorium, är tidigare icke okänd.³ Den frågan inställer sig då

¹ Det är särskilt typiskt, att landshövdingensfrågan ej är upptagen i pm 1.

² HT 1924, s. 352 f. Att Wallqvist får träda tillbaka för Håkansson kan enligt min mening ej vara ägnat att förvåna. Han är ju — utan tvivel alldeles uppriktigt — angelägen att framhålla, att han ej äger »praktisk kännedom» om förvaltningen, att han ej är »kanslikarl»; och han hemställer, att konungen ej måtte vidtaga »de tilltänkta ändringar, innan flera personer blivit rådfrågade, som dessa ärenden förstå och åtminstone en och annan man av consequence har den hugnaden att känna, huru härmed skall gå till». Biskopens hela inställning till händelserna gjorde honom mindre ägnad att sätta sin stämpel på åtgärderna, och med denna uppfattning överensstämmer alldeles hans egen säkerligen ärliga deklARATION (HH V, s. 454): »Det var hans (:konungens) böjelse att ändra, och med den klokhet, som var möjlig att bruka, med den ärlighet, vilken jag i alla mina affärer med honom höll, bjöd jag till att denna böjelse modifiera, att bliva inom en gräns, som vederborde». Man ser, hur initiativet helt och hållet är överlåtet åt konungen.

³ Liljedahl, a. a., K. M:ts kanslis hist., I, s. 294. A. Forssell, Ministerstyrelse och departementalstyrelse, I, Nord. Admin. Tidsskr., Kbhvn 1927, s. 186: »Mycket tyder likväl på att 'beredningen' icke var tänkt såsom en riksrådets ersättare utan som en ny instans, hos vilken en del mål av mindre vikt hade kunnat stanna». Detta är otvivelaktigt riktigt. Betänkligare är fortsättningen: »Parallellen till riksrådet skulle ha blivit en 'statskonselj' eller ett direktorium».

genast, av vad orsak konungen lät sig nöja med en dylik ofullständighet, och man möter här i litteraturen den åsikten, att han 1789 funnit alltför vanskligt att med mycket genomgripande reformer stöta byråkratien för huvudet.¹ Detta skäl kan väl ha sitt berättigande, men det torde dock knappast vara det primära. Om man nämligen icke alltför starkt fäster uppmärksamheten vid dessa händelser, så står det ju klart, att hela den politiska krisen och utvecklingen från hösten 1788 till försommaren 1789 i grunden är betingad av det pågående kriget. Detta torde även vara den egentligaste orsaken till Allmänna beredningens provisorium, och om man i källorna sällan finner detta framhållet, kan orsaken vara den, att det är onödigt att orda om vad som är självklart. I betänkandets inledning finns dock den på visst sätt bestyrkande satsen: »... man tror det vara för mycket att på en gång skaffa lydnad i armén och ändra hela civila administrationen, under det att ett krig föres», ... Konungen har förmodligen under kriget hösten 1788 funnit förvaltningen,² och väl i synnerhet rådet, ej kunna och ofta nog kanske också icke heller vilja motsvara de stora fordringar, som måste ställas i fråga om effektivitet; därför har han snabbare, än annars troligen skulle ha skett, skapat de nya organen Högsta domstolen och Allmänna beredningen. För den sistnämndas del befanns det emellertid omöjligt att genomföra en grundlig nyskapelse i önskad omfattning, emedan ett villkor för en sådan oundgängligen var konungens egen närvaro, medan förvaltningsmaskineriets sätt att

Någon sådan ny motsvarighet till riksrådet var aldrig påtänkt, utan en av den nya instansens uppgifter var att göra detta överflödigt, vilket ju ej är alldeles liktydigt med att »ersätta» det.

¹ Liljedahl, a. a., K. M:ts kanslis hist., I, s. 291.

² Jfr ett odaterat brev från A. F. Munck till konungen (F 422, UUB): »Vanligtvis och särdeles uti fredstider bestridas alla upphandlingar och beställningar för armén och flottan utav E. K. M:ts och rikets krigs- och amiralitetskollegier efter de föreskrifter, instruktioner och övriga författningar utstaka; men E. K. M:t har redan funnit, att detta sätt medförde för många omgångar och tidsutdräkt, och jag vågar påstå, att under brinnande krig aldrig kan väntas den skyndsamhet och drift uti dessa delar av ett kollegium, som nödvändigheten kräver, dels därför att allt vad kollegialiter skall beslutas fordrar längre tid och får en lamare verkställighet, än då en enda man äger att stadga besluten och sätta dem uti aktivitet, dels ock att den härtill nödiga kännedom av operationerna och det ändamål, vartill de skola föras, svårigen kan meddelas ett från operationsstället vida avskilt kollegium men alltid måste ligga öppen för den tjänsteman, E. K. M:t härtill i nåder täckes utse ...»

fungera omkastades och detta villkor på grund av kriget ej kunde uppfyllas. Man skulle således kunna säga, att kriget är den egentliga orsaken både till att Allmänna beredningen kom till stånd vid denna tid och till dess provisoriska karaktär.

Om denna uppfattning, som naturligtvis behöver stöd av en mera ingående undersökning, är riktig, faller det även strax i ögonen, hur själyklar den provisoriska Allmänna beredningens uppgift var. Konungens omedelbara problem var att finna en ersättning för rådet; han löste det genom att låta Högsta domstolen i stort sett efterträda dess justitiedivision och Allmänna beredningen dess inrikesdivision. Forssell menar här, att »då det i litteraturen antages, att beredningen och domstolen »voro *avsedda* att svara mot *var sin* av det gamla rådets divisioner», så synes man på *konungen* överflytta de tankegångar, som Olof Wallqvist framlade såsom *sina*».¹ Det gjorda antagandet är emellertid så enkelt och nära till hands liggande, att man lugnt kan förmoda, att konungen såväl Wallqvist som Håkansson förutan kunnat hysa en sådan tankegång; den överensstämmer, som synes, utmärkt med den uppfattning av konungens intentioner, åt vilken Wallqvist ger uttryck i sina promemorior.² Vid planerandet har konungen begagnat sig av de infordrade betänkandena i så stor utsträckning, han funnit lämpligt, främst otvivelaktigt av Håkanssons; möjligheten att ännu andra personer medverkat kan och bör naturligtvis ej uteslutas.³ Den egenskap, som för Allmänna beredningens del i den aktuella situationen var i synnerhet eftersträvansvärd, nämligen underdånig effektivitet, sökte konungen försäkra sig om genom att där placera ofrälse

¹ Min. o. koll., s. 77 f.

² Den omständigheten, att Allmänna beredningen även kom att få befattning med ärenden, som förut i regel behandlats i justitierevisionen (Liljedahl, a. a., K. M.:ts kanslis hist., I, s. 293), synes i sin mån tyda på att Wallqvist rätt uppfattat konungen. Jfr pm b: »alla saker, som förr gått till konseljen, och dem från revisionen, som väl där blivit föredragna, men icke med råds råde expedierade». — Att de nya verken skulle ersätta rådets båda avdelningar motsäges naturligtvis ej därav, att vissa svårigheter i fråga om vartderas kompetens yppade sig. Jfr Westmån (HT 1924, s. 340): Före sammanträdet den 15 maj tycks man ha tänkt sig, att Högsta domstolens kompetens helt enkelt skulle sammanfalla med justitierevisionens; emellertid framkommo yrkanden om ändringar från olika håll.

³ Wallqvist (HH V, s. 458): »I andra mål fick konungen nya råd».

anhängare,¹ vilket naturligtvis dessutom uteslöt varje möjlighet av från rådet kvardröjande kåranda; och eventuellt ha hans redan av samtiden observerade oklara bestämmelser för verket varit det medel, som kom till användning för att förhindra en tänkbar alltför stark tendens till självständighet.

Vilken ställning inom förvaltningen och vilken organisation, som skulle ha kommit Allmänna beredningen till del, om den blivit upprättad i egentligen avsedd omfattning, är en fråga, som naturligtvis är vansklig att besvara. Problemet har i det föregående tangerats; det har därvid uppvisats, att den skulle ha kommit att utgöra ett sorts överdirektorium inom den svenska förvaltningen.² Den skulle organiseras departementalt, och Håkanssons tre departement ha även i stor utsträckning haft konungens gillande; överensstämmelsen mellan konceptet och pm 2 är här så uppenbar, att Håkansson enbart därigenom framstår såsom den mest initierade och dominerande i konungens omgivning. En skillnad av sannolikt rätt stor vikt tycks dock finnas. Håkanssons förslag är ju mycket bestämt med tre verkliga departement med var sin chef och vissa ärendegrupper inom sin ram; konungen däremot skriver »ärendena eller departement», och uttrycket departementschef skulle hos honom närmast få innebörden chef för en grupp ärenden. Här har synbarligen hans kända avoghet emot alltför bestämda former gjort sig gällande; så även, då han ej vill ha ett bestämt antal ledamöter och icke heller någon utförlig instruktion. Beträffande verkets kompetens var han däremot tydligen benägen att mycket nära följa Håkanssons förslag och dennes uttryck: »Här kunde alla ärenden,

¹ Nordin (HH VI, s. 254): »I dag (:den 9 maj 1792) talade en av mina vänner vid hertig Carl, som sade, att han själv var den som förde salig konungen på den tanken att använda ofrälsemän uti ämbeten och icke fråga efter adelskapet i tjänsternas besättande». Uppgiften lämnas åt sitt värde.

² Här är Liljedahl (a. a., K. M:ts kanslis hist., I, s. 294) på rätt spår: »De uppgifter, som bevarats rörande dessa (:Gustaf III:s sista författningsplaner), giva emellertid vid handen, att konungen åsyftat en omdaning av förvaltningsapparaten i departemental riktning. Allmänna beredningen har därvid möjligen varit tillämnad samma uppgift som generaldirektoriet i Preussen, d. v. s. att vara en instans närmast under konseljen, där mindre betydande frågor stannade och avgjordes». Möjligen kunde man ifrågasätta, om konungen 1791 och 1792 alltjämt vidhöll sin plan från 1789 att göra Allmänna beredningen till ett svenskt generaldirektorium:

som till inrikes styrelsen höra, förekomma, sedan de uti varje departement blivit utarbetade, till vidare granskning och överläggning, förrän de överlämnas konungens slutliga decision», förefaller icke svagare hos konungen: »Därför kommer alla ärenden . . . (undantag), som nu såväl i Rådkammaren som hos K. M:t särskilt föredragas, (att) bliva ventilerade och avgjorda till konungens ytterligare approbation i denna beredning». Troligen skulle väl på detta sätt en stor mängd mindre viktiga ärenden i realiteten ha blivit avgjorda i Allmänna beredningen. — Övervakandet av landshövdingarna tänkte sig konungen tydligen fördelat på alla ledamöter »och synnerligen på dem som ej hava någon departement», icke som Håkansson begränsat till kammardepartementets ledamöter; i fråga om militieärenden har han egendomligt nog i olikhet mot Håkansson ämnat låta alla arméns — och väl även flottans — befördringsfrågor tillhöra det tredje departementets beredning samt de civila befördringarna en av inrikesexpeditionens tilltänkta avdelningar. Rörande de sistnämnda har Håkansson intet särskilt uttalande, men de ingå utan tvivel i hans allmänna förslag: »Föredragning av förslag till sysslor hos K. M:t förrättas av den uti varje departement, som konungen därtill förordnar, utan att departementet härmed har att göra, med mindre klagomål över förslag inkomma, vilken tvist jugeras av det departement, varunder sysslan i anseende till dess befattning hör och därefter underställes K. M:ts gottfinnande». I vilken grad konungens och Håkanssons plåner i denna punkt även i praxis skulle ha kommit att skilja sig från varandra, får väl anses ovisst. — Av största vikt är slutligen det faktum, att Allmänna beredningen enligt konungens koncept även skulle bli en domstol »i sådana mål, som äro tvister, kommande från kollegier men som ej äro begripna under justitieärenden och fördenskull höra till rikets administration och varuti min röst endast nu gäller, men som för min lättning och bättre upplysning tarvar andras meningar och upplysning samt preliminära avgörande till exempel: prästvalstvister, borgarvals- och ämbetens tvister, som kollegierna ge bort men som anföra klagomål hos mig (samt) åtskilliga andra dylika mål, som ej anses för justitie». Denna kompetens torde snarast vara vidare, än den Håkansson föreslår, då han under ecklesiastikdepartementet vill lägga »även alla tvister, som inom verken kunna uppkomma, medan tvister med andra

personer eller verk utom ecklesiastikstaten hanteras efter deras natur», vilket dock bör kompletteras med den nyss anförda kompetens i befordringstvister, som Håkansson även tänker sig; överensstämmelsen mellan konungens och Håkanssons ståndpunkt i detta fall torde därför kunna anses markant. Emellertid har det i det aktuella läget¹ befunnits lämpligt att låta Högsta domstolen övertaga dessa områden² — måhända med något mindre betydande undantag³ — och det får väl anses såsom tämligen osannolikt, att en återgång till den ursprungliga avsikten under sedermera möjligen gynnsammare förhållanden skulle komma att ske.

Det är väl bekant, att konungen under hela sin dittillsvarande regering varit missnöjd med förvaltningens funktion, och han berör själv i konceptet dessa förhållanden: rådet hade varit otillfredsställande, emedan endast kanslipresidenten haft särskilt departement; statssekreterarnas personliga kvalifikationer hade visserligen förbättrats, men då de hos konungen respektive rådet endast haft föredragningsrätt, hade icke heller de kunnat åstadkomma ens ett sådant samband i ärendenas gång, att icke den malören ofta inträffade, att beslut fattades, som kommo att motverka varandra utan att vara varandra direkt motsägande.⁴ Forssell har förmodat, att konungen vid denna kritik väglets av Liljencrantz' berömda memorial.⁵ Det erbjuder icke heller någon svårighet att uppvisa likheter, ehuru dessa väl oftast äro av självklar karaktär; påfallande är emellertid konungens konstaterande, att »rådsämbetets höghet har förbjudit att lämna någon rådsherre ett departement», ty Liljencrantz föreslog som bot för det svåraste onda, nämligen bristen på »konnexion» mellan ären-

¹ Jfr betänkandet, punkt 2: »Beredningen lär komma att svara mot konseljen, och således får den väl ingen domsrätt», ...

² Se Högsta domstolens instruktion, inryckt i Wallqvists berättelse, HH V, s. 460, § 1, mom. 1, 4 och 6.

³ Såsom ett sådant bör tydligen besvär över domkapitelsförslag till präst-ämbeten anses. Dessa hade emellanåt föredragits i justitierevisionen men fördes nu till Allmänna beredningen. Westman, HT 1924, s. 344.

⁴ Konceptet: »som contrecarerat den ena den andra utan at contradissera sig». Forssell är något osäker om betydelsen och ifrågasätter läsningen »contrarierat». Kansliet 1720—89, K. M:ts kanslis hist., I, s. 282, 283, n. Textens innebörd är emellertid klar nog.

⁵ HT 1935, s. 147.

dena, just »föredragande ministrar av riksrådsklass».¹ Det är dock en allmänt omfattad mening, att konungen ej endast hyst misstro till en sådan upphöjelse av riksråden utan även till en befarad växande styrka hos en enhetlig konselj. Man torde av detta närmast kunna draga den slutsatsen, att hans program för att vinna det eftersträfvade sambandet mellan ärendena gick ut på att i cheferna för de olika ärendesgrupperna inom Allmänna beredningen få tillgång till allsidigt orienterade deltagare i alltjämt högst fritt och informellt sammansatta konseljer; på så sätt skulle så att säga en ministerorganisation utan ministär komma till stånd inom förvaltningen och konungamakten utan tvivel ha de bästa möjligheter att förbli intakt och få behålla initiativet.

Det kan ju icke råda delade meningar om att ett verk av en sådan planerad kompetens och struktur jämte Högsta domstolen skulle ha blivit av en synnerligen ingripande betydelse inom förvaltningsorganisationen, och här tilldrar sig frågan om kollegiernas öde det största intresset. Konungen var ingen vän av dessa; och i maj 1789 gick enligt Adlerbeths välkända uppgift ett rykte om deras fullständiga slopande, vilken åtgärd åtminstone tills vidare skulle ha avstyrt av Wallqvist.² Denna uppgift, som av A. Brusewitz ej anses som något särskilt starkt bevis,³ har av Forssell däremot tillmätts stort värde, och han förmodar, att kollegiernas bibehållande berott på att konungen ej vågat, sådan situationen var, ytterligare stöta sig även med kollegietjänstemännen; att kollegierna omnämnas i Högsta domstolens instruktion »var förvisso en bräcklig garanti för deras fortsatta tillvaro».⁴ Emellertid talar konungen ej blott i domstolsinstruktionen om kollegierna utan även i konceptet: »en domstol i sådana mål, som äro tvister, kommande från kollegier . . . *ämbetens tvister*, som kollegierna ge bort»; och i Håkanssons stora pm påträffas orden: »En sådan ledamot kunde väl icke få rättighet, att något till kollegier eller landshövdingar befalla». Wallqvists betänkande kan svårligen anses uppvisa något spår av en behövlig kamp till kollegiernas förmån.

¹ H. A. O l s s o n, Ministerstyrelse- och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812—40. Ak. avh., Lund 1934, s. 45.

² I, s. 195.

³ A. B r u s e w i t z, rec. av Forssells avh., HT 1918, s. 70.

⁴ Min. o. koll., s. 84.

Under sådana förhållanden kan endast en slutsats dragas: i maj 1789 har konungen överhuvudtaget icke haft för avsikt att omedelbart indraga de gamla verken;¹ men lika klart är å andra sidan, att All-

¹ Forssells framställning i avhandlingen har givit upphov till en diskussion rörande kollegiernas ställning vid denna kritiska tidpunkt. Han fäster, som nämnts, stor vikt vid Adlerbeths uppgift och behandlar omsorgen om kollegiernas fortsatta existens »såsom det nära nog för Wallqvist centrala under dennes diskussioner med konungen», ehuru han är fullt medveten om att Wallqvist själv ej har gjort något uttalande, som kan åberopas i sammanhanget. Trots detta märkliga förhållande vill Forssell ej betvivla Adlerbeths uppgift; om man ser sakerna ur denna synvinkel, förklaras åtskilliga omständigheter, t. ex. »de, sit venia verbo, svepskäl, med vilka han (:Wallqvist) eljest söker undkomma t. ex. beredningsmedlemmarnas rätt att ex officio få ha beröring med landshövdingarna», m. m. Forssell förklarar även, varför Wallqvist ej nämnt något om sin strävan till förmån för kollegierna i »sina inlagor till konungen» (:betänkandet och pm b): formella och psykologiska skäl ha hindrat, och i berättelsen har han ej velat »medgiva, att han drivits av tankar, som han icke vågat yppa för konungen»; detta stödes av Wallqvists egen uppgift, att han velat »modifiera» konungens »böjelse att ändra» (Min. o. koll., s. 84, n.). Brusewitz anför emot Forssell, att »den vidlyftiga konstruktionen till stöd för en förmodan om biskop Wallqvists ihärdiga, till slut framgångsrika strid till förmån för status quo i fråga om kollegieväsendet synes föga välgrundad», då intet därom nämns i berättelsen (a. a., HT 1918, s. 70). Slutligen har Å. Adlers behandlat Forssells och Brusewitz' olika åsikter och funnit, att den senares kritik ej alltid är övertygande (Å. Adlers, Planerna att återföreka kammarrevisjonen med kammarkollegiet 1791—1792, etc. StvT 1935, s. 415, n. 3). Detta omdöme kan i viss mån vara berättigat, vad Brusewitz' bevisföring beträffar. Icke desto mindre anser jag, att man, sedan de nya dokumenten framdragits, måste fastslå, att Brusewitz har rätt i sin kritik: Forssells flera sidor starka framställning i detta sammanhang (Min. o. koll., s. 76 ff.) var och förblir en konstruktion. Wallqvists position i exempelvis landshövdingsfrågan kan, som ovan visats, mycket väl förklaras som en kritik emot Håkanssons förslag, då detta avgivits med kollegiernas bibehållande som en aldrig ifrågasatt förutsättning; orsaken till att biskopen ej i betänkandet, promemoriorna och berättelsen talar om sin märkliga kamp är otvivelaktigt mer lättfunnen, än Forssell menar; han gör det inte, emedan en sådan kamp varken behövts eller förekommit; och vad hans deklaration om sin strävan att modifiera slutligen beträffar, så visar den blott, att han, om konungen velat avskaffa kollegierna, säkerligen skulle ha accepterat och rättat sig efter detta sakläge, och inskränkt sig till att utleta och föreslå det mildaste tillvägagångssättet, alldeles såsom han i fråga om rådet gått till väga. Adlerbeths uppgift är endast ett rykte och bör behandlas och betraktas som ett sådant.

Med detta är naturligtvis ej sagt, att kollegiernas roll inom förvaltningen under föråret 1789 ej varit underkastad en kritisk granskning. Av ett par uppgifter hos Wallqvist om februariehändelserna, nämligen att hertigen »ansåg en total förändring med kollegierna för nödvändig» och »att omgången med allmänna ärendena genom kollegierna skulle upphävas» (HH V, s. 317, 321), kan

männa beredningen, om den nått planerad omfattning, knappast skulle ha kunnat undgå att småningom allt mer ställa kollegierna i skuggan. När Håkansson under beredningens kammardepartement uppför som första punkt »alla kammarekonomimål, som angå allmänna hushållningen eller vad kammarkollegium i synnerhet åligger», måste man ju bli tveksam rörande det ifrågavarande verkets framtida ställning. Måhända kan man här skymta en tredje och slutgiltig fas i en hypotetisk utveckling, då kollegierna i realiteten försvunnit och efterträtts av en serie expeditioner, arbetande under den stora centrala beredningen. Konungens allmänna brist på följdriktighet vid sina reformförsök har emellertid ej heller här förnekat sig, och när under de närmast följande åren en hel rad genomförda (i synnerhet handels- och finansdepartementets inrättande och krigsexpeditionens tredelning 1790 samt amiralitetskollegiets upplösning 1791), planerade eller förmodade nyordningsförslag rörande förvaltningen uppträda, har Allmänna beredningen likväl fått förbli i sin mycket undanskymda ställning.

En tradition angående vissa konungens avsikter finns bevarad från år 1801.¹ Han skulle enligt denna ha velat utbygga kanslikollegiet »till vad det var i k. Gust. Ads tid: ett slags generaldirektorium», varför Allmänna beredningen också skulle ingå däri och just av denna orsak »alltid hölls på en transitorisk fot». Där skulle en mängd obetydliga ärenden, som förr förekommit i konseljen, troligen få stanna, och de viktigare däremot förekomma »i en statskonselj och vid ett ordentl. protokoll». Av allt detta »togs nu blott en del, eller syns ännu blott en del igen». I denna tradition är det återigen uppdykande generaldirektoriet, som här någorlunda spelar sin rätta roll, av särskilt intresse, och för övrigt är det påfallande, hur pass väl den överensstämmer med vad som ovan behandlats; dock före-

man tvärtom noggsamt se, att så varit fallet, vilket ju även, då Allmänna beredningen efter all sannolikhet vid denna tid var preliminärt planerad, är att vänta; men på dessa uppgifter hos Wallqvist torde vid försiktig läsning den förmodan icke kunna grundas, att kollegiernas fullständiga upphävande av konungen vid denna tidpunkt varit på allvar fattad i sikte; och i maj har en dylik åtgärd i varje fall definitivt funnits ogörlig, så mycket mer som Allmänna beredningen endast upprättades i begränsad omfattning.

¹ F. v. Ehrenheim till L. v. Engeström den 7 juli, Engestr. saml., brev till L. v. Engeström, nr 4, KB. Det huvudsakliga tryckt av Forssell, Min. o. koll., s. 78, n. 2.

faller det, åtminstone så som saken synes ligga till i maj 1789, vida mer sannolikt, att kanslikollegium skulle kommit att uppgå i generaldirektoriet Allmänna beredningen än tvärtom.

Efter en del svårigheter med Högsta domstolen beträffande kompetensens närmare bestämmande,¹ vilka knappast kunnat undvikas på grund av den nödvändiga brådskan, kom Allmänna beredningen i gång med sitt arbete och synes, att döma av visserligen icke opartiska röster ha kunnat lösa sina uppgifter som provisorium på ett tillfredsställande sätt.² Allmänhetens intresse för det nya verket kan väl knappast ha varit särskilt starkt i betraktande av den obetydliga offentlighet, som kom dess inrättande till del, och om Hochschild skriver: »Allmänheten anser ingen härigenom mera upphöjd, emedan ganska få vorö, som icke anse sig lika goda om icke bättre, än en borgmästare ifrån en liten stad och en häradshövding etc. Saken har ett löjligt utseende och vinner det ännu mera genom det uppförande, dessa ämbetsmän tillförne haft och ännu fortsätta»,³ så torde han här vara representant för en ganska exklusiv »allmänhet». Däremot är det nog ostridigt, att Allmänna beredningens yttre förhållanden uppvisa drag av ännu mer provisorisk karaktär än dess inre.⁴

¹ Se Westman, HT 1924, s. 344 ff.

² Ahlman till konungen den 22 juli (F 498, UUB): »E. M:ts beredning arbetar flitigt, och jag vågar avancera, att flera mål under de förflutna 2ne månader blivit avgjorda än på mångfaldigt längre tid förut: huru väl och moget det skett, sådant kan E. M:t endast urskilja; vågade jag något önska, vore det förstärkning av en elr annan klok, nitisk och vältänkande ofrälse man». — Schröderheim till konungen den 4 nov. (E. Tegnéer, Från tredje Gustafs dagar, I. Schröderheim, Lund 1892—93, s. 299): »Jag vågar i underdånighet försäkra, att ärendena svårligen kunna gå fortare, än de gå» ...

³ II, s. 8.

⁴ Hedvig Elisabeth Charlotta (Hedvig Elisabeth Charlottas dagbok, III, utg. C. C:son Bonde, Sthlm 1907, s. 114): »Varken Högsta domstolen eller beredningen fick hålla sina sammankomster på samma ställe, som rådet haft sina, utan anvisades obekväma, avsides liggande lokaler». — Konungen till riksmarskalken Bonde från Borgå den 13 nov. med anledning av beredningens protokoll av den 22 sept. (avskr. i F 617 b, UUB): »Uppå underdånig anmälan, att till eldning och städning uti Rikets ärendens allmänna berednings rum erfordras 2ne eldsatser, en skyffel, en golvborste, en dammborste och en klädhängare, vele Vi härmed i nåder hava Eder anbefallt» etc.

PROPOSITIONSREMISSER DIREKT TILL STATSUTSKOTTET

STUDIE RÖRANDE STÅNDSRIKSDAGENS ARBETSFORMER

AV FIL. LIC. KLAS WENNERBERG, GÖTEBORG

Huvudbestämmelsen i grundlagarna av 1809 och 1810 om remiss av K. Maj:ts propositioner till ständerna finns i RO § 27. Det heter där:

»Propositioner, rörande grundlagars eller övriga lagars och ekonomiska författningars stiftande eller förändring, jämte andra mål, dem konungen, under riksdagens lopp, vill ständerna meddela, tillställas genom hovkansleren varje stånd i dess plenum».¹

Som regel gällde alltså, att propositionerna skulle lämnas till stånden, vilka sedan i sin tur vidarebefordrade dem till utskott.

Grundlagen kände emellertid även en annan remissmöjlighet, nämligen direkt till ett utskott, med förbigående av stånden. Det enda utskott, vartill en sådan remiss kunde förekomma, var SU. Därom stadgas i första momentet av den ovan omtalade RO § 27:

»Propositionen, angående statsverkets tillstånd och behov . . . överlämne konungen antingen vid det tillfälle, då riksdag, . . . öppnas, eller å rikssalen annan dag, der honom så gott synes, eller ock omedelbart till riksens ständers statsutskott» . . .

Statsverkspropositionen skulle alltså kunna överlämnas direkt till SU, om K. Maj:t så önskade. Grundlagarna ge inte K. Maj:t någon uttrycklig rätt att på samma sätt remittera även andra propositioner. Vissa paragrafer kunna emellertid tolkas som om K. Maj:t skulle haft en sådan befogenhet. Dit hör t. ex. RF § 59:

»Efter rikets och statsverkets tillstånd och behov låte konungen till utskottets överläggning framställa vad staten kan tarva

¹ Adelsn. prot. 1809—10, IV: 2, s. 1317.

utöver de ordinarie inkomster, och vilka behov genom beviljningar böra fyllas».¹

I denna paragraf tycks man rent av som det normala förutsätta, att K. Maj:t i frågor rörande statens inkomster och utgifter skall vända sig direkt till SU. K. Maj:t borde alltså ha rätt att sända inte endast statsverkspropositionen utan även andra propositioner inom statsregleringens område omedelbart till SU.² Som bevis för att K. Maj:t hade denna befogenhet anfördes under ståndstiden även ofta bl. a. RO § 48. I denna upptas bland riksdagens »föredragningsämnen»:

»Konungens propositioner, som å rikssalen eller sedermera under riksdagens lopp, blivit till stånden eller statsutskottet överlämnade».³

Paragrafen ger dock som synes knappast något stöd åt den anförda uppfattningen. Ordalydelsen utesluter ej möjligheten, att blott en enda proposition fick remitteras omedelbart till SU.

De bestämmelser, som tyda på att K. Maj:t skulle haft rätt att remittera även andra propositioner än den om statsverket direkt till SU, stå emellertid åtminstone delvis i strid med ett stadgande i RO § 37, vilket lyder:

»Intet utskott, konstitutions- och bankoutskotten allena undantagne, vare berättigat, att ... upptaga andra ämnen än de från plena remitterade, så vida ej, vad statsutskottet särskilt angår, konungens proposition [om statsverket], enligt 27 §, till det samma omedelbarligen överlämnas».⁴

Denna paragraf skiljer för SU:s del på sådana riksdagar, då statsverkspropositionen lämnas till stånden, och sådana, då den remitteras till SU direkt. Vid de förra saknar SU rättighet att »upptaga andra ämnen än de från plena remitterade». SU begår då följaktligen enligt denna paragraf en olaglighet, om det avger yttrande över en proposition, som av K. Maj:t befordrats direkt till SU. En-

¹ KU:s Memorialer ... 1809—10, s. 20.

² För utförligare tolkning av RF § 59 se K. Wennerberg, K. Maj:ts och ständernas utgiftsinitiativ 1809—66, s. 16 ff.

³ Adels prot. 1809—10, IV: 2, s. 1336.

⁴ Adels prot. 1809—10, IV: 2, s. 1326.

dast propositioner, som via stånden nått SU, äger utskottet att »upptaga».

Från förbudet för SU att uppta andra än från stånden remitterade ämnen görs emellertid ett undantag vid de riksdagar, då statsverkspropositionen remitterats omedelbart till utskottet. En inskränkning av förbudet var då en nödvändighet, eftersom SU annars inte haft rätt att till behandling uppta statsverkspropositionen, som ju inte kunde räknas till »från plena remitterade» ämnen. Huruvida man därjämte avsett att tillerkänna SU befogenhet att »upptaga» andra av K. Maj:t till SU direkt befordrade propositioner är omöjligt att avgöra. Emellertid finns ingenting i RO § 37, som förbjuder SU att vid dessa riksdagar yttra sig över sådana propositioner.

Bestämmelserna om K. Maj:ts befogenhet att direkt till SU remittera andra propositioner än den om statsverket äro som synes oklara och delvis motsägande. RF § 59 innehåller ett visserligen mycket obestämt bemyndigande för K. Maj:t att i statsregleringsfrågor vända sig omedelbart till SU. RO § 37 förbjuder emellertid SU — vid de riksdagar då K. Maj:t lämnar statsverkspropositionen till stånden — att uppta andra ärenden än sådana som remitterats dit från plena. Vid andra riksdagar däremot, då statsverkspropositionen överlämnats direkt till SU, bör SU — såvitt jag tolkat dessa paragrafer riktigt — ha haft rätt att yttra sig om dylika propositioner.

Under nästan hela ståndstiden var det vanligt, att propositioner — eller såsom de oftare kallades kungliga skrivelser — sändes direkt till SU.¹ Redan vid riksdagen 1809—10 remitterades några propositioner på detta sätt.² De gällde samtliga ärenden av mindre vikt. Varken i ståndens eller SU:s protokoll har jag funnit något klander

¹ Även andra riksdagsärenden än de i propositioner eller kungl. skrivelser behandlade överlämnade K. Maj:t ofta omedelbart till SU. Det var under nästan hela ståndstiden vanligt, att K. Maj:t till ständerna vidarebefordrade t. ex. kommittéutlåtanden samt hjälp- och nådeansökningar utan att avge proposition eller på annat sätt ange sin ståndpunkt i frågan. Dylika remisser gingo alltid till SU direkt. Se vidare därom Wennerberg, a. a., s. 98 ff.

² Adelsn. prot. 1809—10, IV: 1, ss. 463, 519; VI: 1, s. 1290.

därav eller överhuvud något uttalande rörande denna remissform. Då statsverkspropositionen denna riksdag var ställd till SU direkt, stod förfarandet inte i strid med någon grundlagsföreskrift:

Vid nästföljande riksmöte, valriksdagen i Örebro 1810, var denna proposition däremot ställd till stånden.¹ Trots detta tillämpades även nu flera gånger samma remissförfarande.² Även ett par mycket viktiga propositioner sändes direkt till SU såsom den om medel till de stora utgifter, som fordrats för hamnarnas stängning för engelska fartyg och för lugnets återställande efter fersenska mordet.³ Förfarandet väckte till en början ingen opposition, men när den sist så remitterade propositionen, den om allmänna indragningsstaten,⁴ anlände till SU »uppstod fråga», huruvida denna kunde av SU »upptagas, utan att anmälan dërförinnan sker till Rikens Höglofl. Ständers Plena om remiss derå till Höglofl. StatsUtskottet».⁵

Frågan bordlades vid detta sammanträde. När den kort därefter återupptogs, framlade biskop Mörner ett memorial därom,⁶ vilket bl. a. innehåller, att konungen enligt RF § 58⁷ och RO §§ 27, 30 och 48 äger »at omedelbarligen för Rikens Ständers Stats-Utskott uppvisa Stats-Werkets tillstånd i alla dess delar, . . . samt dit, i dylika ämnen, directe öfwerlemna sine Nådige Propositioner». Mörner säger vidare, att i RO § 27 »är tydeligen föreskrifwit, i hwilka fall, Konungens Propositioner böra tillställas hwarje Stånd i dess plenum, neml. då de röra Grund-Lagan eller öfrige Lagars och Æconomiske Författnings stiftande eller förändrande jemte andra mål, dem Konungen under Riksdagens lopp, will Ständerne meddela».

Mörner kommer därefter till den slutsatsen, att då »ämnet» i propositionen »angår Stats-Verket det Stats-Utskottet har sig updragit at reglera», så kan han »icke finna den minsta grundade anledning för handen, at wägra dess uptagande härstädes».

¹ Bihang till ståndens prot. 1810, I, s. 3.

² Ibm I, ss. 181, 214, 608, 632; II, s. 81.

³ Ibm I, s. 214.

⁴ Ibm II, s. 81.

⁵ SU:s prot. 1810 fol. 56. RA.

⁶ Ibm fol. 93. RA.

⁷ I RF § 58 föreskrives, att K. Maj:t för SU skall uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar. Detta innebär, att K. Maj:t skall lämna redovisning för statsverkets finanser under tiden närmast före ständernas sammankomst. Jfr Wennerberg, a. a., s. 15 f.

En annan medlem av SU, doktor Ekelund, fann det »oväntadt», att SU tvekade att »emottaga» propositionen. Han förklarade, att eftersom frågan »rörer Statens utgifter», så är det »strictissime enligt med 27 § i Riksdagsordningen, när denna Proposition blifvit directe til Höglofl. StatsUtskottet remitterad».¹

Bägge talarna ansågo alltså, att alla propositioner rörande statsverket kunde remitteras omedelbart till SU. De stödde sin uppfattning framförallt därpå att RO § 27 bland de propositioner, som skola tillställas stånden i deras plena, ej upptar sådana om statsregleringen. De togo ingen hänsyn till att RO § 37 förbjöd SU att vid denna riksdag »upptaga andra ämnen än de från plena remitterade».

Ingen av SU:s medlemmar framlade något direkt yrkande på att man skulle vägra att »emottaga» förslaget om indragningsstaten. SU beslöt därför utan votering att uppta det till behandling.²

Under den följande tiden fortsatte K. Maj:t att sända propositioner direkt till SU. Det skedde ungefär ett tiotal gånger vid värdera av riksdagarna 1812, 1815 och 1817—18³ och mer än tjugo gånger vid riksdagen 1823.⁴

De propositioner, som remitterades på detta sätt, kunde vara av mycket olika slag; de kunde gälla mycket viktiga frågor⁵ lika väl som mycket obetydliga, de kunde innehålla bestämda äskanden och vara i avsaknad av sådana⁶ o. s. v. Som naturligt är, eftersom de behandlades av SU, kunde de alla hänföras till frågor, som på något sätt hade avseende på statens utgifter eller inkomster. Deras samband därmed var dock stundom mycket avlägset; såsom när K. Maj:t år 1823 yrkade, att en redan av kungen disponerad gård vid hans frånfälle skulle bli änkesäte för drottningen.⁷

Såvitt jag kunnat finna, förekom aldrig under dessa riksdagar någon kritik mot detta remissförfarande. Man skulle möjligen kunna

¹ SU:s prot. 1810 fol. 94. RA.

² Ibm fol. 96.

³ Se t. ex. bihang till ståndens prot. 1812, II, ss. 1411, 1541; III, ss. 1715, 1941; ibm 1815, II, ss. 182, 219, 390, 396; SU 1817—18, nrs 10, 87, 104, 106, 133, 134.

⁴ Se t. ex. SU 1823 nrs 7, 13, 17, 35, 47, 50, 209, 274.

⁵ K. Maj:ts förslag 1812 om utländska skuldens avskrivning sändes direkt till SU. (Bihang till ståndens prot. II, s. 1411.)

⁶ Jfr Wennerberg, a. a., s. 95 ff.

⁷ SU 1823, nr 449.

anta, att detta berodde därpå, att statsverkspropositionen då regelbundet sändes direkt till SU. Men detta faktum torde inte ha inverkat på ständerna. Inte heller vid riksdagarna 1828—30 samt 1834—35 — då denna proposition var ställd till stånden — förekom nämligen någon kritik mot direkta remisser till SU, trots att de då voro ungefär lika talrika som 1823.¹ Vid såväl riksdagarna 1828—30 och 1834—35 som de föregående var det väl så vanligt, att frågor rörande statens utgifter och inkomster sändes direkt till SU som att de först lämnades till stånden.

Vid riksdagen 1840—41 blir det ännu vanligare med direkt remiss till SU. Sådan förekom nämligen ett fyrtiotal gånger.² Själva statsverkspropositionen hade denna gång sänts omedelbart till SU, varför tillvägagångssättet ej stod i strid med föreskriften i RO § 37. Vid denna riksdag förekommer dock — såvitt jag vet för första gången efter 1810 — en om än obetydlig opposition mot detta sätt att remittera propositioner. P. G. Cederschöld förklarar nämligen, att det enligt hans »tanka» är »mindre formenligt», att »stundom äfven andra K. propos:r [än den om statsverket] blifva till Utsk. omedelbarligen öfverlemnade».³ Detta var allt som yttrades i frågan och det föranledde ingen åtgärd.

Vid de båda följande riksdagarna, 1844—45 och 1847—48, äro direkta remisser till SU betydligt sällsyntare.⁴ De uppgå endast till något över ett tiotal.⁵ Vid den senare riksdagen uppstår för första gången i ett av stånden en debatt om lagligheten av denna remissform. Under riksdagens förra del avgav SU yttrande över flera direkt till SU sända propositioner utan att någon anmärkning framfördes däremot. Men SU:s betänkanden om två av de senaste så remitterade propositionerna⁶ föranledde Hartmansdorff att anmärka,

¹ T. ex. k. prop. 1828—30, nrs 26—34, 68—70; ibm 1834—35, nrs 6—19, 27—34.

² T. ex. k. prop. 1840—41, nrs 10—21, 54—60, 91—102.

³ Adels prot. VI, s. 95.

⁴ Fr. o. m. dessa riksdagar gå alla av K. Maj:t direkt till SU remitterade skrivelser under namn av kungl. skrivelser. Denna benämning var vanlig även tidigare, men flera av de så remitterade skrivelserna kallades då kungl. propositioner, vilket aldrig förekom efter 1841.

⁵ T. ex. k. skriv. 1844—45, nrs 48—52, 56—58; ibm 1847—48, nrs 31—33, 68, 69, 84.

⁶ K. skriv. 1847—48, nrs 81, 82.

»att StatsUtsk. varit obehörigt» att målen »upptaga», emedan de »icke blifvit enl. 37 § 2 mom. Riksd. Ordn. ifrån något RiksStånds plenum till Utsk.» remitterade.¹ Yttrandet föranleder denna gång ingen diskussion, och betänkandena antas utan votering. En debatt uppstår däremot kring SU:s betänkande om en ännu senare till SU remitterad kungl. skrivelse.²

Debatten öppnas av Hartmansdorff, som förnekar SU:s rätt »att upptaga den K. skrivelsen».³ Detta stöder han bl. a. på föreskriften i RO § 37, att SU blott får uppta »från plena remitterade ämnen».³ Hans uppfattning är tydligen påverkad därav, att statsverkspropositionen vid denna riksdag lämnats till stånden och inte omedelbart till SU. Han förklarar i ett senare anförande, att om nämnda proposition »gått direkte till StatsUtsk. vid denna riksdag, så skulle jag ej hafva sagt något derom, att de öfriga gjort likaså».⁴

Förutom Hartmansdorff är det endast C. H. Anckarsvärd, som förklarar SU:s handlingssätt vara olagligt. Hans motivering skiljer sig dock väsentligt från dennes. Han anser, att K. Maj:t enligt RF § 59 har rätt att till SU remittera »sådana frågor, som röra statsregleringen»⁵ och detta oberoende av till vem statsverkspropositionen är ställd.⁶ Hartmansdorff anser däremot Anckarsvärds uttalande om statsregleringsfrågorna beteckna »ett vida större medgifvande» än han själv kan göra.⁷ Då A. emellertid inte finner den föreliggande frågan — om statlig räntegaranti för det kapital, som ett privatbolag ämnade investera i en järnväg Örebro-Hult — »vara med statsregleringen sammanhängande»,⁸ anser han — liksom H. — att SU saknat rätt att uppta den till behandling.

De som försvara SU:s tillvägagångssätt hänvisa framförallt till gällande praxis. De framhålla bl. a., att enbart vid innevarande riksdag tolv kungl. skrivelser skickats direkt till SU och att detta inte framkallat någon kritik — förutom Hartmansdorffs förut omtalade

¹ Adels prot. V, s. 159.

² K. skriv., nr 85.

³ Adels prot. VII, s. 256.

⁴ Adels prot. VII, s. 265.

⁵ Ibm s. 262. Jfr s. 258.

⁶ Ibm s. 267.

⁷ Ibm s. 265.

⁸ Ibm s. 262 f. Jfr s. 258.

anmärkning.¹ Vidare anföres — av Gripenstedt — att det är »allmänt medgifvet och torde ej heller kunna bestridas», att om en fråga »rörer statsverkets tillstånd och behof, så är Konungen berättigad att direkte vända sig till StatsUtsk».² Då Gripenstedt — till skillnad mot Anckarsvärd — anser det behandlade ärendet utgöra en sådan fråga, finner han, att SU förfarit lagligt.

Hartmansdorffs och Anckarsvärds argument torde inte ha gjort något större intryck på ståndets medlemmar. I varje fall bifölls SU:s utlåtande med betydande majoritet.³ I de andra stånden uppstod ingen diskussion om SU:s befogenhet att uppta ärendet i fråga.

Under nästa riksdag, 1850—51, uppgå de direkta remisserna till SU till nära tjugotalet och äro alltså något talrikare än vid de två sista riksmötena.⁴ Någon diskussion därom uppstod dock inte. Vid därpå följande riksdag, 1853—54, har antalet fallit till blott tre.⁵ Av dem gäller den ena endast redovisning för ett utgående anslags fördelning,⁶ och en annan är ett slags komplement till statsverkspropositionen.⁷ Den sistnämnda innehåller, att K. Maj:t på grund av det rådande läget i Europa (Krimkriget) finner det angeläget, att vissa redan i statsverkspropositionen begärda försvarsanslag — sammanlagt uppgående till c:a 575.000 rdr — snarast möjligt ställas till K. Maj:ts disposition. Därutöver äskas ett förut ej begärt anslag på 12.000 rdr.

SU avgav som vanligt yttrande angående dit direkt remitterade frågor. Dess utlåtande om försvarsanslagen⁸ åtföljs emellertid av en reservation från borgarrepresentanten A. A. Berger, som anser, att SU på grund av RO §§ 27 och 37 »varit obehörigt» att »upptaga detta ärende, samt att praxis härutinnan, äfven om den från föregående riksdagar kan återopas, står i strid mot grundlagens nog tydliga föreskrifter». I alla stånd utom prästeståndet uttalas även liknande uppfattningar.

¹ Ibm ss. 257, 259, 261.

² Ibm s. 270. Jfr s. 261.

³ Ibm s. 365.

⁴ T. ex. k. skriv. 1850—51, nrs 49—53, 60—62, 77—81.

⁵ K. skriv. 1853—54, nrs 33, 38, 39.

⁶ Ibm nr 33.

⁷ Ibm nr 38.

⁸ SU nr 18.

Som försvar för SU åberopas aldrig, att statsverkspropositionen denna gång — till skillnad mot 1847—48 — är ställd till SU. RO § 37 innehåller ju, att SU blott får uppta från pléna remitterade ämnen, såvida ej statsverkspropositionen överlämnats omedelbart till utskottet. Denna föreskrift borde ju kunna tolkas som om SU vid denna riksdag kunnat uppta inte blott statsverkspropositionen utan även andra ärenden, som skickats direkt till SU. Men så sker inte. Tydligt anser man inte, att SU:s kompetens influerades av till vem statsverkspropositionen var ställd.

Till SU:s försvar anföres i stället — förutom naturligtvis praxis¹ — andra lagrum, t. ex. den ovan (s. 253) omtalade RO § 48.² Och under hänvisning till bl. a. RF § 59 finner en talare det vara »klart, att communication i anslagsfrågor kan ega rum omedelbarligen emellan Regeringen och Stats-Utskottet».³ Vidare framhålles den behandlade propositionens nära sammanhang med den om statsverkets tillstånd och behov. Gillis Bildt förklarar t. ex., att dessa båda propositioner »tillsammans utgöra ett oskiljaktigt helt». Han anser med andra ord skrivelsen om försvarsanslagens snara beviljande utgöra s. a. s. en del av statsverkspropositionen och anser därför, att den förra likaväl som den senare kan sändas direkt till SU.⁴

Även Hartmansdorff framhåller, att de begärda summorna mestadels äro »sådana, om hvilka fråga redan varit väckt» i statsverkspropositionen. Därför finner han, att formen denna gång kan »något så nära urskuld» och vill inte »bistrida bifall till Utlåt.» Men principiellt är han motståndare till SU:s tillvägagångssätt och önskar inte, att »åtgärden» »måtte förnyas».⁵ Han omnämner ej alls, att statsverkspropositionen denna gång är ställd till SU. Att döma av hans anförande vid riksdagen 1847—48 (ovan s. 258) borde han dock tillmätt detta faktum en viss betydelse.

De som förneka SU:s rättighet att yttra sig över den ifrågavarande skrivelsen hänvisa framförallt till RO § 37 med dess förbud för SU

¹ T. ex. adelns prot. III, s. 173; borgarståndets prot. I, ss. 487, 489, 494 f.

² Adelns prot. III, ss. 173 (Ugglas), 174 f. (Troil); borgarståndets prot. I, ss. 489, 513.

³ Borgarståndets prot. I, s. 500.

⁴ Adelns prot. III, s. 173. Jfr borgarståndets prot. I, ss. 489, 509, 513 f. (Gezelius). Se även kritiken av denna ståndpunkt. (Borgarståndets prot. I, s. 481.)

⁵ Adelns prot. III, s. 176.

att uppta andra än från stånden remitterade ämnen.¹ Det görs visserligen i denna paragraf ett undantag från detta förbud vid de riksdagar, då statsverkspropositionen lämnas direkt till utskottet. Men detta undantag anser man endast innebära, att SU då äger behandla själva statsverkspropositionen, trots att den inte remitterats till SU från stånden. Man tillerkänner inte SU rätt att då även uppta andra direkt dit sända propositioner.

Trots kritiken mot SU blev dess utlåtande utan votering bifallet av alla stånd, av prästerna t. o. m. utan diskussion.²

Efter riksdagen 1853—54 förekomma inga debatter om remiss omedelbart till SU. Bruket att så remittera kungl. skrivelser upphörde dock inte med denna riksdag. Vid den nästa, 1856—58, äro sådana remisser t. o. m. ganska talrika — de uppgå till över tio³ — och även vid den därpå följande, 1859—60, förekomma de ett par gånger.⁴ Vid ingendera riksdagen görs dock mig veterligt något uttalande om denna remissform.

Under ståndstidens två sista riksdagar, 1862—63 och 1865—66, händer det aldrig, att några propositioner — utom den om statsverket — skickas omedelbart till SU. Det är emellertid ovisst, om detta dikterats av rena lämplighetsskäl eller av uppfattningen, att denna remissform var olaglig.

¹ T. ex. adelns prot. III, s. 172; borgarståndets prot. I, ss. 468, 481, 485 (Mæchel).

² Adelns prot. III, s. 176; prästeståndets prot. II, s. 59; borgarståndets prot. I, s. 528; bondeståndets prot. III, s. 98.

³ T. ex. k. skriv. 1856—58, nrs 48, 49, 58, 75, 135—37.

⁴ K. skriv. 1859—60, nrs 93, 115, 116, 118.

RF §§ 57—80.

AV PROFESSOR C. A. REUTERSKIÖLD, UPPSALA

I de båda första häftena av Statsvetenskaplig Tidskrift för innevarande år har prof. F. Lagerroth i ett par schwungfullt skrivna — alltför schwungfullt för att verka övertygande — »polemiska inlägg» behandlat frågan om »beskattningsmakten» i 1809 års RF och därvid dragit i härnad både mot »den juridiska självtillräckligheten», som icke »ansett sig ha någon användning för humanistiskt vetande», och mot humanisterna, vilka lämnat besked, som »varit i icke ringa utsträckning missvisande», rörande den »allmänna statsrättsliga åskådning, som behärskade 1809 års grundlagsstiftare». Om dylika påståenden kunde man frestas använda förf:s eget uttryck, att »lidelserna ha förmörkat förståndet» (sid. 139), ett uttryck som hos förf. hänförs till hans förklaring, att den »missvisande» härskande tolkningen av RF §§ 57—80 »har sin naturliga grund i att det gått politik i den» alltifrån början: »syndafallet ägde rum på den grundlagsstiftande riksdagen 1809—10». Sistnämnda alldeles riktiga iakttagelse — bortsett från att »syndafallet» icke var något syndafall — borde dock kunnat varna förf. för de alltför djärva slutsatser han i sina inlägg nu dragit, vilka väsentligen bygga på två förutsättningar, som båda äro lika felaktiga.

Den ena förutsättningen är den, att 1809 års grundlagsstiftare ej blott i förf:s och andras teori utan också praktiskt taget voro konstituerande ständer med full frihet och möjlighet att suveränt besluta vad de ville. En sak är att efteråt konstruera upp en viss situation vid ett visst tillfälle efter yttre och formella synpunkter, en annan att också uppvisa att verkligheten motsvarade denna konstruerade bild vid sagda tillfälle: det är häri, som förf., och hans meningsfränder i denna fråga, alltid brustit i bevisningen, när det gällt 1809 års regeringsforms tillblivelse, och detta i trots av den

faktiska kunskap om 1809 års revolutions ställningar och förhållanden, som humanisterna givit oss. Denna kunskap ådagalägger till full evidens, att den väpnade makten då stod till kronans disposition, representerad av hertigen-riksföreståndaren, och att, om en konflikt uppkommit mellan denne och ständerna, det med en till visshet gränsande sannolikhet blivit ständerna som dragit det kortare strået, något varom deras ledande män ingalunda svävade i okunnighet. Någon annan än hertigen-riksföreståndaren kunde då icke bliva konung och hertigen-riksföreståndaren kunde då icke påtvingas vilka villkor som helst för kronans mottagande.¹ Konstitutionsutskottet arbetade därför på ett sätt, som gjorde konungafrågans lösning möjlig utan konflikt och som innebar att den nya regeringsformen icke fick innehålla något, som hertigen-riksföreståndaren och hans män kunde finna menligt för kronan och dess bärare och som därför av dem icke godtagits innan ständerna fattade sina beslut. Det är detta faktiska förhållande, som jag i annat sammanhang betecknat som regeringsformens förutsättningar och som innebär, att RF slutligen formellt tillkom genom samfällt beslut av kronan och ständerna i den ordning 1772 års regeringsform utstakat, orden må sedan lyda huru som helst i 1809 års akter, och att varken kronan eller ständerna fått sin makt genom regeringsformen, utan tvärtom regeringsformen fått sin kraft genom dem. Att juristerna här i regel böjt sig för humanisternas konstruktion av fakta och icke beaktat dessa fakta själva, är beklagligt, men ändrar intet i sak och vittnar i intet fall om självtillräcklighet — litet mera av kritik hade varit önskligt.

När det förhåller sig på detta sätt, — och det gör så — är det också uppenbart, att för tolkningen av RF §§ 57—80, vilka avse vad förf. betecknat som »beskattningsmakten», ehuru detta uttryck icke är fullt riktigt — även om det, med hänsyn till ordets makt över tanken är väl valt ur synpunkten av förf:s syfte, — det ingalunda är tillräckligt att efterforska vad ständerna och deras ledande män, främst i konstitutionsutskottet, åsyftat, utan man måste *dels*

¹ E. Fahlbeck, som bland humanisterna är den mest kritiske beträffande 1809 års tilldragelseförlopp, har (i Sveriges Riksdag VIII sid. 49) uttalat, att »in i det sista föreföll utgången oviss — den föreslagna nya regeringsformen eller återgång till förut gällande rätt, på ett eller annat sätt modifierad».

tillika efterforska om kronans representant fattat och bort fatta regeringsformens texter i enlighet härmed eller på annat sätt, *dels* i varje fall ihågkomma att regeringsformens eget bud om grundlagarnas tolkning efter ordalydelsen aldrig avsett vare sig en bokstavstolkning eller en subjektiv tolkning enligt deras mening som lagen gjorde, utan en *objektiv tolkning efter textsammanhanget* oberoende av avsikter och önskemål beträffande de en gång fixerade texterna, vilka huru mycket än mästarna själva prisade deras klarhet kunde ha fått en avfattning, som vid objektiv tolkning icke motsvarade vederbörandes intentioner — sådant förekommer ofta och visar egentligen blott vad man ändå borde veta, nämligen att realiteterna äro en starkare makt än skröpliga människor, även då dessa erkännas såsom själva realiteter av visst slag.

Även om förf:s framställning av den »ållmänna statsrättsliga åskådning, som behärskade 1809 års grundlagsstiftare» skulle vara riktig, och även om förf:s uppfattning och analys av deras syften och avsikter skulle anses väl grundad — något varom humanisterna må döma — är därför icke visat att regeringsformens §§ 57—80 måste tolkas eller ens böra tolkas i enlighet härmed, utan det återstår att efterfråga huru den andra parten, kronan, tolkade och måste eller borde tolka dem. Svaret på denna fråga har, såsom förf. själv medgivit, lämnats redan genom den s. k. misstolkning, som började omedelbart 1809—10. Och om, oberoende härav, en objektiv tolkning av samma §§ ger samma resultat, så lär ingen annan slutsats bliva möjlig än den, att det härskande tolknings sättet icke utgör någon som helst misstolkning utan en riktig tolkning. Innan detta spörsmål något närmare belyses, bör den andra felaktiga förutsättningen klargöras.

Förf. utgår från den kända och erkända sanningen, att 1809 års RF är ett, åtminstone i viss mån, systematiskt verk, i vars första avdelning (§§ 1—48) behandlas konungamakten, varefter följa (i §§ 49—56) bestämmelserna om riksdagen, kompletterade genom RO, liksom första avdelningen kompletteras av SO, samt (i §§ 57—80) bestämmelserna om vad förf. kallat »beskattningsmakten» men bort kalla beskattning och statsreglering och därefter bestämmelserna om lagstiftning, kontroll m. m. Det för förf. särskilt utmärkande är nu att han betecknar den första avdelningen såsom inne-

fattande bestämmelserna om konungen och hans, *av riksdagen oberoende*, verksamhetsområde, förvaltningen, varefter han sammanför §§ 57—80 med §§ 49—56 till en andra avdelning, som innehåller bestämmelserna om riksdagen och dess, *av konungen oberoende*, verksamhetsområde, beskattningen. Förf. finner parallellismen mellan båda avdelningarna även formellt genomförd i RF:s texter, då det i RF § 4 säges att »konungen äger att *allena* styra riket», vilket förf. tolkar såsom riktat mot riksdagen, och i RF § 57 att »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av rikens ständer *allena*», vilket förf. tolkar dels såsom riktat mot konungen, dels såsom innefattande beskattning i en vidare betydelse än vanligen anses vara fallet. Det är detta »allena», varpå förf., rent formellt och bortsett från den »allmänna statsrättsliga åskådningen» hos 1809 års grundlagsstiftare, ytterst bygger sin uppfattning om dessa båda avdelningars karaktär, och syften, men det är också här den andra felaktiga förutsättningen framträder.

En närmare granskning av innebörden i detta lilla ord »allena» ger omedelbart vid handen att förutsättningen verkligen är felaktig. I RF § 4 står ordet »allena» ingalunda för att utmärka oberoendet av riksdagen, vilken där icke ens nämnes, utan klart och tydligt för att utmärka *oberoendet av rådet* och förhindra uppreparandet av de omröstningar i rådet som i frihetstiden voro gällande och vid vilka konungen hade 2 röster och utslagsröst, (jfr RF § 9 och, i dess ursprungliga lydelse, § 21). Detta sammanhang framstår ovedersägligt genom ett annat litet, men också betydelsefullt ord i samma § 4, nämligen »inhänte *dock*», vilket betyder att konungen visserligen *allena* fattar beslut utan omröstning, men först sedan han inhämtat råd och upplysningar av ett för dessa råd, men ej för beslutet, ansvarigt statsråd. Att detta ansvar, som enligt kontrollbestämmelserna utkräves genom riksdagen, icke gör konungens särskilda verksamhetsområde alldeles oberoende av riksdagen, ligger i sakens natur och är lika uppenbart, som att förvaltningen icke kan föras utan anslag av nödiga medel, vilka icke uteslutande bero av konungen att anvisa. Lika litet avser ordet »allena» i RF § 57 att utmärka riksdagens oberoende av konungen i beskattningsfrågor, vare sig dessa fattas i trängre eller vidare betydelse. Även här visar sammanhanget, att något helt annat åsyftas av lagtexten,

då dess ursprungliga lydelse var »*af riksens ständer allena vid allmän riksdag*». Förf. har visst icke förbisett följdorden efter »allena», men han har icke rätt beaktat dem. Han framhåller, att ordet »allena» rent språkligt icke kan hänföras till orden »vid allmän riksdag» och anser därmed saken avgjord: i verkligheten är det också riktigt, att ordet »allena» här varken bör eller behöver läsas såsom »allenast», utan tvärtom i och för sig betyder att riksens ständer, eller numera riksdagen, allena och alltså varken något annat representativt folkorgan eller någon menighet — jfr orden i RF § 80 »de med landet och städerna upprättade kontakter» — äger beskattningsmakt beträffande svenska folket. Tilläggsorden »vid allmän riksdag», stryka under att denna allenamakt riktades *även mot utskottsmöten av riksens ständer* och förbehölls åt ständerna vid allmänna riksmöten. Därför var det också förklarligt att 1865—66 stadgandet om den menigheters beskattningsmakt, som då medgavs kommunerna enligt kommunallagarna, infördes just i RF § 57. Och lika väl som begränsningar i konungens »allena-makt» över förvaltningen, därest en sådan varit avsedd i RF § 4, såsom ovan sagts följde både av riksdagens kontrollmakt och av dess inflytande på anslagen, lika väl hade sådana varit möjliga i den »allena-makt», som RF § 57 kunde ha stadgat, utan att vara där — lika litet som i RF § 4 begränsningarna i där avhandlad makt — angivna, men följde av andra bestämmelser.

När sålunda båda de nu berörda förutsättningarna för riktigheten av förf:s uppfattning brista, kunde det vara överflödigt att gå vidare in på hans argumentering, men några ord till belysning därav äro måhända på sin plats, även om de icke kunna påverka dem, som i likhet med förf. med i viss mån fanatisk doktrinarism betrakta den svenska frihetstiden såsom naturlig bakgrund och måttstock vid bedömandet också av 1809 års regeringsform både i dess ursprungliga och måhända även i dess efter hand förändrade, men aldrig helt förvandlade skick.

Den viktigaste frågan är härvid den, vad beskattningsmakten enligt RF § 57 verkligen omfattar, eller riktigare vad den egentligen innebär. Här har förf. svävat ut i det blå, när han förmenar att genom uttrycket »urgamla» i RF § 57 denna paragraf givits »så att säga retroaktiv verkan»: även om förf. icke skulle alldeles mena

vad han här utsagt, har han dock i detta »urgamla» funnit ett stöd för sin uppfattning, att »skatter äldre än 1809» måste anses som »skapelser av folket ensamt och igen kunna hävas av dem, som nu och sedan lång tid tillbaka representerar det, nämligen riksens ständer». Satsens riktighet faller väl ej därpå, att den »författningshistoriskt sett icke är riktig», men så mycket mera därpå, att en sådan innebörd av beskattningsmakten icke kunnat av kronan accepteras och säkerligen heller icke accepterats; »grundlagsfäderna» må hava åsyftat vad som helst, men intet därav blev gällande rätt utan att ha stöd av ett uttryckligt stadgande, som här tvärtom saknas, varförutom överhuvud retroaktiva verkningar av rättsregler i nya lagar då voro liksom de alltid varit och äro för svensk rätt främmande — det är betecknande att förf. åberopar Carl XI:s avsikter att handla mot denna regel, oaktat 1809 års RF alldeles icke införde något som helst vare sig totalt eller partiellt envälde. Härtill kommer, att 1809 års RF, som förklarade alla »de intill denna dag [= 6 juni 1809] mer och mindre gällande grundlagar» och vad därunder inbegripits upphävda, härmed endast åsyftade, att dessa äldre konstitutionella stadganden icke skulle kunna därefter åberopas som stöd för beslut och åtgärder, som kunde komma att vidtagas, men ingalunda att hela den rättsordning, som under och i kraft av deras giltighet kommit till stånd, också skulle upphöra: varken 1734 års allmänna lag eller 1686 års kyrkolag eller den 1809 gällande förvaltningsrätten berördes på minsta sätt av denna förklaring. Men till denna förvaltningsrätt hörde också statsregleringen, som alltfört även närmast efter 1809 byggde på 1696 års normalstat; 1809 års nya grundlag rubbade icke och kunde icke på något sätt rubba de rättsförhållanden, som i anslutning till denna uppstått och 1809 ännu bestodo, framför allt statens beroende av de »ordinarie inkomsterna» och dessa inkomsters rättsliga karaktär, som bestämdes då de vid olika tillfällen tillkommo enligt då gällande rätt: grundskatter och övriga ordinarie inkomster, som uppkommit under »folkets medverkan vid beskattningsmaktens utövning som en immunitet», hade därmed kommit under konungens disposition allena för förvaltningens handhavande och därmed undandragits såväl då som senare gällande beskattningsförfarande, varav ock följer att deras upphä-

vande icke kunde ske å ena sidan utan konungens beslut och å den andra, eftersom deras upphävande medförde behov av ökade bevillningar, icke heller utan riksdagens medverkan. Därmed falla förf:s jämförelser med lagstiftningsmakten enligt 1791 års franska förvaltning och amerikanska unionsförfattningen till marken, liksom förut visats vara händelsen med hans tolkning av ordet allena i RF § 57 — det konstitutionella förhållandet mellan konung och riksdag reglerades ej genom denna § 57, utan genom hela serien av §§ 57—80.

Enligt förf:s mening har RF § 57 givit ett »officiellt erkännande» åt uppfattningen »att beskattningsmakten är ett jus majestatis även i ett demokratiskt statsorgans hand». Och i full konsekvens härmed finner han, att konungen »icke kan hindra en skatt att utgå», som av riksdagen beslutats, trots att både praxis och doktrin peka i motsatt riktning. »När ständerna tillerkänna sig rätten att beskatta, så känna de sig lika imperatoriska som någonsin en enväldig konung. Det är frihetstidens måktägande ständer, som återvända, låt vara den allsväldiga makten nu är begränsad till en enda funktion.» Nu var det emellertid icke ständerna, utan den av dem med kronan givna regeringsformen, som bestämde om beskattningsmakten, men även om man bortser härifrån liksom från ständernas eventuella känslor, var det för 1809 års RF utmärkande draget alldeles icke något envælde ens i »en enda funktion», utan tvärtom *balans i alla punkter*. Man får icke glömma, att beskattningen aldrig varit eller kan vara självändamål, utan alltid måste ställas i relation till användningen för visst ändamål. Om nu detta ändamål är rikets styrelse och förvaltning, men denna, såsom förf. själv gjort gällande, av RF tillerkänts konungen såsom en domän oberoende av riksdagen, lär det bliva omöjligt att fasthålla doktrinen om beslutad skatts utgörande även om den icke är för konungen och hans utövning av den styrande makten enligt hans mening behöflig. Att här åberopa RF § 61, som 1809 bestämde att bevillningarna enligt RF § 60 »skola utgå i fem år» — icke kategoriskt att de »skola utgå» — är uppenbarligen att läsa grundlagen som en viss potentat anses läsa bibeln: paragrafen gör i verkligheten — såsom förf. i annat sammanhang själv framhåller — en *begränsning* i beskattningsmaktens fria utövning och avser ej på

något sätt att draga, för övrigt obefintliga, konsekvenser av RF § 57. Att ordet »utgå» redan 1815 ändrades till »utgöras» medförde ingen ändring i sak, såsom även nu gällande lydelse ger vid handen: det är i förhållande till konungen och statsregleringen, som stadgandet givits för att säkerställa den senare i den mån den blir de facto beroende av bevillningen.

I ett fall skall dock, oberoende av konungens medverkan alltid en bevillning utgå enligt riksdagens beslut, nämligen *när användningen utslutande beror av riksdagen*, såsom är händelsen enligt RF § 66. Det var därför som »allmänna bevillningen» ursprungligen och ända till 1874 påbjöds av ständerna allena och uppbars oberoende av konungen, men det var också därför, som denna regel icke gällde för övriga bevillningar. Och det var också därför som »extra anslagsstaten», vilken föll utanför normalstaten eller som den snart nog kallades ordinarie staten och dess medel, kunde föras på riksgäldskontoret ända till 1869, i det att den täcktes av sagda kontors medel, *i den mån den togs av konungen i anspråk*. Balanssystemet krävde att konungens beslut fordrades för förvaltningsutgifter, men att de extra medel, som härför erfordrades, berodde av riksdagen, som sålunda kunde hindra vissa åtgärder, men ej föreskriva andra. Härom stadgas i RF §§ 62 och 64, vilka avse statsregleringen men icke beskattningen i annan mån än denna förutsattes för den förra; RF § 57 kan icke åberopas i fråga om makten över statsregleringen, utan denna makt beror av tolkningen av RF §§ 62 och 64. Balansen i fråga om statsregleringen och dess tillämpning enligt 1809 års regeringsform är såsom eljes *negativ*, icke positiv, d. v. s. den åstadkommes därigenom att de båda suveräna maktfaktorerna, konung och riksdag, ömsesidigt kunna hindra varandras beslut att effektueras, men icke därigenom att den ena kan föreskriva den andra vad han skall besluta eller göra. Förf:s påstående, att statsregleringens införande under beskattningen »som en nödvändig ingrediens däri» stått klar för 1809 års män, är intet annat än en från felaktiga förutsättningar utgången felaktig presumtion, för så vitt påståendet skulle innebära, att 1809 års män också lyckats införa denna uppfattning i grundlagens text på ett sätt, som icke lämnar rum för tvivel; i verkligheten har

detta icke skett och skulle heller icke kunnat av kronan 1809 godtagas.

Professor Lagerroths »polemiska inlägg» i detta spörsmål äro av stort intresse, särskilt såsom tankeexperiment. *Om* riksens ständer 1809 hade haft den verkliga allmakt förf. förutsätter; *om* dessa ständer — adel, präster, borgare och bönder — då handlat efter den tidens »allmänna statsrättsliga åskådning» och icke som eljes vanligt efter egna praktiska inställningar i en farofylld tid; *om* författningsverket varit ett doktrinenens systematiska verk utan andra inslag än författarnas teoretiskt-praktiska önskemål; *om* dessa författare suveränt kunnat bestämma grundlagens innehåll; *om* de därvid handlat så som deras avsikter enligt förf. varit och *om* grundlagens texter skola tolkas blott efter dessa avsikter — ja då *kanske* förf. haft rätt. Men då allt detta saknar faktiskt underlag i verklighetens värld, nödgas man stanna vid den hävdvunna och naturliga tolkning efter objektiv metod, som hittills varit härskande och som icke i någon mån till sin väsentliga riktighet rubbats av förf:s polemik.

GENMÅLE.

Meddelandet att min långa uppsats om beskattningsmakten i 1809 års RF genast föranlett professor C. A. Reuterskiöld att taga till ordet i en särskilt för mig avsedd replik beredde mig glädje. Att den utkastade stridshandsken upptagits just av den svenska statsrättens Nestor och konstitutionsutskottets ordförande under en följd av år kände jag som en heder, och jag beredde mig på någon positiv vinst av ett meningsutbyte med en man i så auktoritativ ställning.

När jag nu långt om länge efter grafikerstrejkens avblåsning fått tillfälle läsa professor Reuterskiölds inlägg blir jag besviken. Att det icke föranleder mig att på minsta sätt rubba mina positioner bör ju kännas tillfredsställande för mig. Men det är ledsamt att jag intet har att lära. Man borde ju dock lära, så länge man lever.

Professor Reuterskiölds uppsats är för kort för att han skall kunna ingå på en närmare granskning av de särskilda grundlagstolkningar, jag i stor utsträckning inlåter mig på. I stället granskar han vissa förutsättningar för mina tolkningar. Vore de riktiga, så hade jag »kanske» haft rätt. Men nu äro de oriktiga och därför måste man stanna vid den hävdvunna tolkningen såsom den riktiga.

Den ena förutsättningen skulle vara den att 1809 års RF stiftats av rikens ständer och ingen annan. Professor Reuterskiöld anser sig med hänsyn till det faktiska maktläget 1809 kunna få fram att regeringsformen stiftats av hertigen-regenten och ständerna gemensamt. Tydligen är det dock min uppfattning, som är den vedertagna. Jag betvivlar, att de andra statsrättsliga auktorer, mot vilka jag polemiserar, gilla professor Reuterskiölds »förutsättning». I varje fall gäller det icke om professor Malmgren. Mot den förres egendomliga åsikt har jag redan polemiserat i en uppsats i denna tidskrift 1924 s. 52 ff. Senare har jag i en uppsats i Scandia av 1936, benämnd Revolution eller rättskontinuitet, till belysning av det juridiska utgångsläget för de stora författningsändringarna i Sveriges nyare historia, så ingående som gärna är möjligt diskuterat det rättsliga utgångsläget 1809. Jag hänvisar min vördade kritiker till dessa mina utredningar. Professor Reuterskiölds ståndpunkt vittnar om vad Kelsen kallat »metodische Entgleisung», en förväxling av faktiskt och normativt, som förvånar hos en jurist. Han vill, att jag skall taga min boplats »i verklighetens värld» och räkna med huru maktläget faktiskt gestaltade sig 1809. Vad i all världen kommer sådant statsrätten vid? Ett exempel från ett modernt fall av diskrepans mellan rätt och faktum må åskådliggöra detta. De facto ha vi ju i stor utsträckning ministerstyrelse, men detta hindrar ej, att allt fortfarande konungen rättsligt sett allena styr riket. För övrigt förstår jag icke riktigt, varför professor Reuterskiöld drar in detta problem i diskussionen. Han tycks mena, att jag vid tolkningen av regeringsformens särskilda paragrafer tillmäter de liberala kretsarnas uttalanden en avgörande betydelse. Så är ju emellertid alls icke förhållandet. Poppius' och andras uttalanden om ständernas allmakt i fråga om beskattningen ha för mig den betydelsen att de ge mig en hypotes, vars riktighet jag sedan söker pröva genom logisk och filologisk prövning av de särskilda positiva bestämmelserna. Varje sorts psykologism är mig främmande. Huru professor Reuterskiöld kan våga beskylla mig för att vilja tolka grundlagsparagraferna efter deras författares »avsikter» och för mig framhålla nödvändigheten av en »tolkning efter objektiv metod» är mig en gåta. Det är ju denna senare, som jag så ivrigt pläderar för bl. a. å s. 146 f. I fråga om dess innebörd kan jag hänvisa, till Carré de Malberg, Contribution à la theorie générale de l'état I, s. 708 ff.

Den andra oriktiga förutsättningen, varifrån jag enligt professor Reuterskiöld utgår, skulle vara den att regeringsformen först inrymt en serie bestämmelser åt »konungen och hans, *av riksdagen oberoende*, verksamhetsområde, förvaltningen» §§ 1—48, och sedan en andra serie, §§ 49—80, åt »rikdagen och dess, *av konungen oberoende*, verksamhetsområde, beskattningen» och i samband därmed feltolkat ordet »allena» i så väl § 4 som § 57. Min kritiker menar, att ett envælde är regeringsformen främmande, även när det gäller »en enda funktion». Den räknar fastmera med »balans i alla

punkter», en balans, som, när det gäller den styrande makten, skulle komma fram i riksdagens kontroll å konungens rådgivare, och när det gäller beskattningen taga sig uttryck bl. a. i konungens rätt att med hänsyn till förvaltningens behov neka eller rata av riksdagen beviljade skatter.

Icke heller denna andra »förutsättning» för mina tolkningar har jag anledning medgiva vara oriktig.

Att konstitutionsutskottet, när det förbehållit konungen den styrande makten allena, haft frihetstidens regerande ständer i tankarna framgår med historisk visshet av förarbetena till regeringsformen. Men det är icke detta som för mig varit juridiskt avgörande utan bestämmelsen i RF § 4. Även om man, som min kritiker vill göra gällande, vid utformningen av denna § blott haft frihetstidens omröstande råd i tankarna, så vad bevisar detta? Genom ordet »allena» avhyses icke blott rådet som medregent utan alla tänkbara eller otänkbara medtävlare om den styrande makten: påven och kejsaren, himlens herre och mörksens furste, professor Reuterskiöld så väl som professor Lagerroth. Men icke häves därmed det beroende av riksdagen, som dennas kontrollmakt kan föra med sig. Man har 1809 kommit bort från den frihetstida föreställningen att ständerna, om de komma på regeringen med fel, också skola få rätta dem.

Detsamma gäller mutatis mutandis om »allena» i § 57. Jag har verkligen förmått professor Reuterskiöld att frångå den uppfattning av ordet »allena» såsom ett ålderdomligt adverb med betydelsen »endast» vartill han synes ha anslutit sig i sin grundlagskommentar, andra upplagan s. 89. Således har jag inte skrivit min långa uppsats helt förgäves. Men genom denna reträtt har han också givit sig min uppfattning i våld. Ty ordet »allena» utesluter alla konkurrenter om den folkliga beskattningsmakten eller ingredienser däri. Det utesluter konungen likaväl som utskottsmöten. Att statsregleringen 1809 uppfattades som en ingrediens i beskattningsmakten har jag sökt historiskt bevisa. Juridiskt avgörande ifråga om ständernas allmakt beträffande statsregleringen blir dock, såsom professor Reuterskiöld framhåller, tolkningen av §§ 62 och 64. Men den ingående tolkning av dessa paragrafer, som jag inlåtit mig på, lämnar min ärade kritiker alldeles åsido.

Det anförda torde ock visa, vem det är som inlåter sig på en grundlagstolkning efter vad han tror vara grundlagsstiftarnas subjektiva avsikter. Det är professor Reuterskiöld. Han har på känn, att man i §§ 4 och 57 velat utesluta viss särskilt farlig konkurrent om makten och tycker tydligen sedan, att det är småaktigt taga grundlagsstiftaren på orden och räkna med att genom ordet »allena» även andra än den för tillfället farlige medtävlaren blivit uteslutna från maktens innehav. Metoden framträder alldeles särskilt klart, när det gäller § 61. Grundlagsstiftarnas subjektiva avsikt är tydligen att åt konungen för fem år trygga uppbörden av en bevilling, men

då de härvid använt orden »skola utgå» är det uppenbart, att ständernas bevillningar objektivt sett äro imperativ och icke bemyndiganden.

Slutligen några ord för sig om rättsverkningarna av ordet »urgamla» i RF § 57. Vad professor Reuterskiöld i denna fråga haft att mot mig invända synes mig nämligen icke höra med vare sig under den första eller den andra förutsättningen.

I huvudsak kan jag härvid endast hänvisa till vad jag sagt i min uppsats s. 27 f. och 33 ff. Jag kan knappast uttrycka mig tydligare än vad jag där gjort. Min ärade kritiker ombedes besinna sig på vad jag sagt och icke sagt. Till förebyggande av missförstånd vill jag blott värja mig mot den konsekvensen av mina ord att ständerna genom att i ingressen till regeringsformen upphäva förut gällande grundlagar skulle ha upphävt den rättsordning, som kommit till stånd i kraft av dessas bestämmelser. Det kunde de ha gjort — vad gör man icke under en revolution lika väl som under krig? — men de ha icke haft någon anledning därtill och fördenskull resignerat eller låtsat sig resignera inför status quo i dessa delar. 1734 års lag blir bestående trots det den stiftats av ständerna ensamma. Eventuella ändringar av densamma skola dock framdeles försiggå i enlighet med bestämmelserna i § 87. Äldre skatter, såsom grundskatterna, bli också bestående, men för deras upphävande träffas inga särskilda bestämmelser. Varpå kan nu detta bero? Enligt min mening därpå att ständerna betraktat deras förvandling från verkliga skatter till kronans inteckningar i vissa jordbruksfastigheter såsom en usurpation utan rättslig giltighet. De skola fortfarande utgå men endast så länge ständerna, ensamma innehavare av beskattningsmakten, vilja vara med därom. En sådan förvandling av stående skatter till provisoriska skulle ständerna kunnat åstadkomma 1809 genom uttrycklig bestämmelse och det utan hänsyn till konungen, vars rätt ju ändock kränkts genom revolutionen. Nu föredrogo de att, såsom jag säger å s. 33, bemantla denna revolution — en liten revolution mitt under den stora — genom en falsk historism. Genom »urgamla» postulerades nämligen folket alltid ha haft samma obegränsade beskattningsmakt, som det i verkligheten först fick 1809. Genom sagda ord förvandlades de stående skatterna till provisoriska på ungefär samma sätt som genom uttrycklig uppräknings i § 60 vissa förutvarande regaler förvandlades till bevillningar.

Fredrik Lagerroth.

SOCIALA ATTITYDER OCH DEN EMPIRISKA SOCIOLOGIN

AV DR. FRITZ CRONER, LUND

I.

Det är ett i många avseenden märkligt faktum, att »de sociala attitydernas» problem spelat en så liten roll som objekt för den sociologiska forskningen på kontinenten, medan den amerikanska sociologiska litteraturen sedan två decennier är överfull med teoretiska diskussioner och empiriska undersökningar om detta ämne. Denna skillnad i intresseriktning är ett uttryck för en betydelsefull differens i den sociologiska frågeställningen, en differens, som även i vetenskapshistoriskt avseende är av stort intresse. Jag vill i början av min framställning i korta drag skissera, hur denna frågeställning har utvecklats, för att på så sätt kunna insätta de här behandlade problemen i det större sammanhang, till vilket de hör.

Först vill jag emellertid ange, vad jag i denna framställning förstår med »sociala attityder».

Jag menar med »sociala attityder» de uppfattningar, inställningar, övertygelser, önskemål m. m., som människorna ha angående ett socialt förhållande, en social situation m. m. I och med sina sociala attityder uttrycka, bestämma, »definiera» människorna sitt förhållande till ett socialt objekt, ta ställning till en situation.

Sociala attityder — så som uttrycket användes här — stå i ett visst förhållande till handlandet. E. Faris säger, att »en attityd är en tendens att handla» (a tendency to act),¹ F. H. Allport uttrycker en liknande uppfattning, när han talar om attityder som »preparation in advance of the actual response».² Jag ansluter mig principiellt till dessa tankegångar, som här endast nämnas som exempel. Jag tror emellertid, att man bör bestämma de sociala attitydernas

¹ E. Faris, *The nature of human nature*. New York and London 1937, p. 149.

² F. H. Allport, *Social Psychology*. Boston 1924, p. 320.

förhållande till handlandet ännu försiktigare än Faris och Allport göra det. Jag vill därför beskriva de sociala attitydernas förhållande till handlandet *som en chans* till en motsvarande social handling. Mellan sociala attityder och socialt handlande existerar m. a. o. enligt min uppfattning ett visst sannolikhetsförhållande. I försettningen av min framställning skall jag mera ingående och mera in concreto diskutera denna icke oviktiga fråga angående sambandet mellan attityd och handling.

Den märkliga företeelsen att diskussionen om attitydproblemen under de sista 20 åren intagit en central plats i den amerikanska sociologin, medan den europeiska sociologin nästan helt och hållet negligerat dessa frågor, kan — som redan antytts — återföras till en fundamental differens i det sociologiska tänkandet överhuvudtaget. Vad jag menar med denna uppfattningsdifferens, kan kanske enklast göras klart genom en kort dogmhistorisk överblick.

För de första stora sociologiska tänkarna erbjuder förhållandet mellan den »enskilde» och »samhället» överhuvud icke något problem. Både Comte och Spencer använda ju biologiska analogier för att beskriva och tolka sociala företeelser. Samhället är för Comte »un système organique», »un organisme collectif», där samtliga delar äro beroende av varandra på samma sätt som i den fysiska organismen. Detta organiska sammanhang garanterar samhällsmedlemmarnas »solidarité fondamentale»; mellan det sociala systemets helhet och dess delar existerar »une harmonie spontanée». Kanske kommer hos Comte denna organiska analogi tydligast till uttryck i hans beteckning av samhället som »Le Grand Etre».

Även Spencers sociologiska tänkande är »organiskt» orienterat: »A society is an organism»,¹ vars egenskaper äro lika med en levande kropps egenskaper.² För en sådan samhällsuppfattning kan förhållandet mellan »den enskilde» och »samhället» icke bli problematiskt. Den sociala relationen är ju »identisk» med relationen mellan lemmarna och kroppen: i och med kroppens (= sam-

¹ Principles of Sociology, Vol. I, Part II, rubrik till Ch. II.

² »This division of labour . . . is that which in a society, as in the animal, makes it a living whole. Scarcely can I emphasize enough the truth that in respect of this fundamental trait, a social organism and an individual organism are entirely alike». (Principles of Sociology, Vol. I, p. 440).

hällets) existens och funktion är lemmarnas (= individernas) existens och funktion given. Mellan den sociala gruppen och dess medlemmar råder fullständig samstämmighet. Alla sociala processer försiggå i full »consensus of functions».¹ Den organiska analogien lämnar icke någon plats för en diskrepans mellan det sociala »aggregatet» och den enskilde.

I de Comte-Spencer'ska teorierna är den sociala organismen lika för alla och utan varje struktur. Människornas tänkande- och handligssätt är givet i och med deras »funktions»-bestämda ställning i den sociala enheten. Denna föreställning relativeras med stor djärvhet och konsekvens av Karl Marx, som ger en struktur åt denna färglösa enhetlighet. De nya relationspunkterna äro de sociala klasserna. Den stora homogena enheten samhället upplöses i Marx' teoretiska system, och i dess ställe träda nya mindre enheter, »klasserna», som konstitutiva element för de sociala relationerna. Men — och däri ligger ju, såvitt jag kan se, det marxistiska tänkandets tidsbestämda begränsning — även den marxistiska teorin konstruerar relationen mellan klasserna och deras medlemmar principiellt på samma sätt som t. ex. Comte konstruerar förhållandet mellan den »kollektiva organismen» och organismens »lemmar».

Comte framställer »identiteten» mellan samhället och den enskilde genom biologiska analogier. För Marx är »identiteten» mellan den sociala gruppens (klassens) existensvillkor och klassmedlemmarnas ställning till dem en ofrånkomlig konsekvens av det hegelianska arvet, som är grundvalen för hans tänkande. Visserligen har Marx, som han själv sagt, »vänt upp och ned» på Hegels dialektik: »Sie steht bei ihm (Hegel) auf dem Kopf. Man muss sie umstülpen, um den rationellen Kern in der mystischen Hülle zu entdecken».² På så sätt ha i »Weltgeists» ställe trätt »produktionsförhållandena», »die ökonomische Struktur der Gesellschaft», »die reale Basis, ... welcher bestimmte gesellschaftliche Bewusstseinsformen entsprechen».³ Vilken oerhörd betydelse denna »vändning» haft för sociologins utveckling, behöver jag här icke uttryckligen

¹ H. Spencer, l. c. p. 475.

² Karl Marx, Das Kapital, Band I, Stuttgart 1914, S. XLVIII.

³ Karl Marx, Zur Kritik der politischen Ökonomie. Berlin 1924. Vorwort S. LV.

framhålla. För sammanhanget här är det däremot viktigt att se, att förhållandet mellan den sociala gruppen och dess medlemmar även hos Marx är ett *ensidigt* förhållande: det är samhällets bärande grundvalar, d. v. s. de ekonomiska, som *bestämmer* klassläget, det är klassläget, som framkallar, bestämmer, omvälver m. m. klassmedlemmarnas beteendesätt och tänkande, och det är »objektiva» data, som avgöra, huruvida den enskilde tillhör den ena eller andra klassen, som i sin tur bestämmer hans inställning. Människornas beteende och tänkande är *givet* i och med de »objektiva» data, som karakterisera klassernas existensförhållanden. I detta relations-system finns s. a. s. icke någon plats för den enskilde att ingripa. I de sociala relationerna spela människorna under alla omständigheter en passiv roll, det är ju deras »*Sein, das ihr Bewusstsein bestimmt*».

För mig är det i detta sammanhang väsentligt att påpeka, att den dialektiska identitetsföreställningen hos Marx angående sambandet mellan »*Sein*» och »*Bewusstsein*» principiellt sett leder till samma konsekvenser som de organiska föreställningarna hos Comte och Spencer. Även här kan förhållandet mellan de objektiva data, som karakterisera existensförhållandena, och den enskildes inställning icke bli problematiskt, ty: »*das Bewusstsein kann nie etwas anderes sein als das bewusste Sein*».¹

M. a. o. klasserna hos Marx strukturera visserligen samhället på ett avgörande sätt, genom dem koncentreras föreställningen om människornas existensförhållanden på de mest betydelsefulla sociala fakta, men därutöver bestämmer och begränsar klassen i den marxistiska föreställningen människornas sociala livsrum på samma stela sätt, som den kollektiva organismen gör det hos Comte. Om klassen som människornas sociala livsrum kan sägas, vad Werner Heisenberg har sagt om 1800-talets föreställningar om rummet överhuvudtaget:

»Man wurde zu der stillschweigenden Annahme geführt, ... dass Raum und Zeit feste, voneinander völlig unabhängige Ordnungs-

¹ K. Marx und F. Engels, Deutsche Ideologie. Marx-Engels Archiv, Bd. I, S. 239.

schemata allen Geschehens bilden und insofern eine objektive, allen Menschen gemeinsame Realität darstellen.»¹

Just denna »objektiva» gemensamhet ingår som ett karakteristiskt drag även i Marx' klassbegrepp: emedan klassen endast vilar på objektiva fakta, är den »gemensam» för alla, för vilka dessa fakta »gälla»; den på så sätt gemensamma klassrelationen är under alla omständigheter oberoende av människornas ställningstagande.

Denna föreställning om de sociala existensförhållandena såsom »feste Ordnungsschemata allen Geschehens» — om jag så får sammanfatta de nämnda sociologiska teoriernas bärande grundtankar — har även blivit den teoretiska grundvalen för den nyare europeiska sociologin. Att den amerikanska sociologin icke har fallit offer för denna schematisering, får kanske tillskrivas den omständigheten, att det varit Spencers sociologiska arbeten, som utövat det avgörande inflytandet på den amerikanska sociologins tidigare utveckling. Spencers sociologi är visserligen i och för sig icke mindre »organiskt» inriktad än Comtes, men för honom är »organicismen» faktiskt ingenting annat än en analogi. Däremot finns för Comte en »identitet» mellan den mänskliga organismen och den sociala »organismen». När Comte använder biologiska termer för sociala institutioner etc., så tror han sig därmed faktiskt *beskriva* deras ställning och funktion i den sociala verkligheten, medan Spencer med sina biologiska uttryck åtminstone ej har för avsikt att göra något annat än att lämna »a corresponding characteristic».² Hans teori lämpar sig på så sätt uppenbarligen mindre för dogmatiskt stelnande.

Det nya avgörande steget utöver de »ensidiga» konstruktionerna rörande de sociala relationerna gjordes ungefär samtidigt av W. I. Thomas i Amerika och Max Weber i Tyskland, men endast Thomas' arbeten ledde till en verklig omdaning av den sociologiska forskningen i USA. Max Webers väldiga prestation däremot har just på

¹ Werner Heisenberg, *Wandlungen in den Grundlagen der Naturwissenschaft*. Leipzig 1935. S. 6.

² *Principles of Sociology*, Vol. I, p. 580. Se där även »this emphatic repudiation of the belief that there is any special analogy (sic!) between the social organism and the human organism . . .» Vi kunna här låta frågan stå hän, huruvida Spencer själv alltid ihågkommit detta sitt egna tillbakavisande av den organiska socialteorin.

denna punkt, så vitt jag kan se, icke lett till någon genomgripande nyorientering hos hans lärjungar.¹

W. I. Thomas kallar sitt nya teoretiska begrepp, som lär oss förstå den sociala relationen som en *dubbelsidig* relation, för »the definition of the situation». Begreppet har präglats i W. I. Thomas' och Fl. Znanieckis arbete »The Polish Peasant in Europe and America», som i 3 band utkom mellan 1918 och 1920. I och med Thomas' nya begrepp upplöses medvetet det ensidiga förhållande, i vilket den klassiska sociologin sett den enskilde i relation till en social situation. Ett socialt faktum, en social situations verkningar äro icke endast beroende på den sociala företeelsens objektiva natur utan lika mycket på den inställning, som den enskilde har till vederbörande faktum eller situation; de äro beroende på det sätt, på vilket han uppskattar, begriper eller inordnar situationen, kort sagt, på hur han »definierar» den.

Denna »definition of the situation» kan förändra en situations s. k. »objektiva» data, d. v. s. det beror på vederbörandes »definition of the situation», vilka data och i vilken utsträckning dessa data ingå i de »objektiva» grundvalar, som bli avgörande för en social relation. Precis samma objektiva fakta kunna m. a. o. bilda grundvalen för olika sociala relationer, allt eftersom de iakttas, accepteras, värderas av personen eller persongruppen i fråga. Vi behöva t. ex. endast tänka på en sättare i ett modernt tryckeri och en maskinskrivare på samma firmas kontor. För dessa två arbetstagare kunna gälla precis samma objektiva data, både med avseende på löner, arbetsvillkor, social härkomst, skolutbildning m. m., men de torde i regel »definiera» sin sociala situation på olikartat sätt. Endast genom samverkan av både de objektiva data och individens

¹ Det är omöjligt, att i detta sammanhang närmare precisera den plats, som Max Webers sociologiska teori intar i den ovan skisserade utvecklingen. Att Max Weber bör nämnas bredvid Thomas, är otvivelaktigt. Se t. ex. hans definition av »soziale Beziehung» i »Wirtschaft und Gesellschaft» Bd. I, S.13/14. Att Webers teoretiska prestation på denna punkt ej lett till någon produktiv utformning hos hans efterföljare, beror kanske till dels på att hans teori har utarbetats i medveten opposition emot de »organiska» och »kollektivistiska» uppfattningarna i den tyska socialfilosofin och sociologin och av denna oppositionsställning har drivits till det motsatta teoretiska extremet, där alla »kollektiva» begrepp bannlysas och varje social relation »reduceras» till människornas »Sich-Verhalten».

definition av dem, d. v. s. hans *sociala attityder*, uppstår alltså en konkret social relation.

Endast på grundval av denna teoretiska hållning blir det möjligt, att göra de sociala relationerna i deras totalitet till objekt för empiriska sociologiska undersökningar. Nu uppstår problemet om en konkret social situation som en dubbelsidig fråga:

1) vilka äro de objektiva data, som äro karakteristiska för situationen;

2) vilka äro de uppfattningar, de attityder, som de i denna situation befintliga människorna ha gentemot de av oss iakttagare konstaterade objektiva fakta, som känneteckna situationen?

Dessa »attityder» äro oss icke längre »givna» i och med våra kunskaper om situationens objektiva grundvalar utan de äro uppgifter för empirisk forskning på samma sätt som de »objektiva» data, och den sociala relationen är icke utredd, förrän båda sidorna äro kända.

I attitydernas utformning ingår emellertid både den aktuella situationen och vad Thomas har kallat »the pre-existing attitudes», alltså de redan existerande attityderna hos den enskilde, resp. gruppen. Vi kunna schematiskt framställa denna process på följande sätt: människorna bilda sina sociala attityder med hänsyn till aktuella sociala situationer, men attitydernas konkreta utformning bestämmas av de föreställningar och attityder, som äro traditionella för vederbörande persongrupp, som alltså förefinnes inom denna; å andra sidan: människorna bilda sina sociala attityder på grundval av de föreställningar och attityder, som de ha, men den konkreta sociala situationen bestämmer riktningen av attitydernas utveckling. Uppställandet av »the definition of the situation» som en med de objektiva data likvärdig faktor för bestämmandet av en social relation tillåter alltså, att »the pre-existing attitudes», de traditionsbundna tänkandesätten eller, för att använda Sumners klassiska uttryck, de sociala gruppernas »folkways» på ett logiskt tillfredsställande sätt kunna inordnas i denna tankegång. I denna del av teorin anknyter Thomas och med honom hela Chicagoskolan (här bör i främsta rummet nämnas Ellsworth Faris) till både Sumners och Deweys arbeten.¹

¹ Se särskilt: W. G. Sumner, *Folkways*. Boston 1906. J. Dewey, *The*

II.

Efter denna dogmhistoriska skiss torde den teoretiska betydelsen, som attitydforskningen har för sociologiskt vetande, vara klarlagd. För att kunna bestämma ett konkret socialt förhållande måste vi utom de objektiva fakta, som karakterisera situationen, även känna till attityderna hos de människor, som leva och agera i situationen i fråga. Vi måste veta, hur de själva »definiera» sitt förhållande till situationen och till situationens objektiva data.

Därmed uppstår emellertid en annan fråga, nämligen den: kunna vi överhuvud taget veta något om våra medmänniskors sociala attityder, finns det en väg, som leder oss till deras inställningar och önskemål?

Det finns ett stort antal argument emot empirisk attitydforskning, och vi skola nu pröva de viktigaste bland dem. Därvid vilja vi se bort från de argument, som så att säga a limine resonera bort hela problemställningen. Detta slags argumentation har visserligen spelat en ganska stor roll i den tidigare problemdiskussionen men har nu endast historiskt intresse. De problem, som uppstå i och med att attityderna »verbaliseras» eller som angå attitydernas förhållande till handlandet, äro i och för sig icke några »argument» emot attitydforskningen utan metodiska svårigheter, som måste bemästras. Det är ett obestriddigt faktum, att »rationaliseringar» kunna förekomma i samband med verbaliseringen, att attitydens verkliga innehåll kan förstöras eller åtminstone kan bli otydligt genom uppgiftslämnarnas oförmåga att koncist uttrycka sina tankar eller genom andra sociala och psykiska inflytanden, som inverka på dem, och ingen kan bestrida, att attitydernas förhållande till människornas öppna beteende är problematiskt, men det är likaså givet, att alla dessa onekligen existerande svårigheter icke kunna bilda grundvalen för något slags »agnosticism» utan endast kunna argumentera för ett mycket precist och reflekterat arbete med materialet.

Alla de här antydda argumenten uppstå emellertid för oss, som sagt, som positiva metodiska problem.

I vilket förhållande stå alltså de attityder, som man — på vilket sätt som helst — kan iakttä, till den iakttagna personens resp. persongruppens »verkliga» attityder? Måste icke en attityd, som skall uttryckas som »svar» e. d. i en »artificiellt» framställd situation, under alla omständigheter förvrängas så, att det i själva svaret icke längre finns mycket kvar av den attityd, som »svaret» skall uttrycka? Komma icke de flesta människor att — medvetet eller omedvetet — dölja sina »verkliga» attityder, när de veta, att de för andra människor skola ge uttryck åt sina inställningar och önskemål?

Den i dessa frågor inneslutna kritiken innehåller uppenbarligen ett slags värderande gradering av de metoder, som överhuvud taget stå till vårt förfogande för att undersöka attityderna. Det är därför nödvändigt att underkasta de metoder, som här kunna komma till användning, en kort granskning.

Den viktigaste tekniken på den empiriska attitydforskningens område är *frågeformulärtekniken*. Till denna teknik syftar ju den ovan antydda kritiska hållningen i främsta rummet. Denna teknik försöker alltså att genom frågeformulär få fram verbaliseringar av undersökningsobjektens attityder. Därvid kunna olika tekniska »konstgrepp» användas. Så kan man t. ex. antingen låta vederbörande själva in extenso formulera sina uppfattningar på formuläret, eller man kan framlägga för dem formulerade uppfattningar m. m., som på det ena eller andra sättet skola accepteras eller avböjas.

Frågeformulärtekniken vänder sig alltid direkt till de persongrupper, vilkas attityder skola utgöra objektet för undersökningen. Arbetet med formulären kan alltså endast ha framgång, om persongruppen i fråga är villig att svara och att svara ärligt.

De med metoden uppenbarligen förbundna svårigheterna ha framkallat upprepade försök att grunda attitydundersökningarna på redan förefintligt, så att säga »objektiverat» material. Därvid använder man gärna *tidningar och tidskrifter* som material och gör attitydundersökningar ut ifrån det antagandet, att tidningarnas resp. tidskrifternas innehåll uttrycker läsarnas uppfattningar, så att man ur artiklarna m. m. kan »destillera» de sociala attityderna hos den grupp, till eller för vilken tryckalstret talar.

Denna metod är relativt enkel och därför rätt omtyckt i de fall, där undersökningsobjektet utgöres av ett synnerligen stort antal

personer — t. ex. sociala klasser —, där alltså införskaffandet av originalmaterial bereder icke så ringa vansklighet. De första försöken att undersöka sociala attityder ha därför med förkärlek använt denna teknik, men även nyare amerikanska arbeten bygga på denna grundval. Så har t. ex. Hornell Hart byggt sitt omfattande bidrag till »Recent Social Trends in the United States»¹ på en ingående analys av Amerikas ledande tidskrifter.

Den viktigaste invändningen emot denna metod torde vara, att det är ytterst osäkert, huruvida och i vilken utsträckning artiklarnas innehåll kan anses vara representativt för de personer, som läsa dem. Att tidskriften köpts av vederbörande, är — även om så skulle ha skett regelbundet — icke något bevis på överensstämmelse mellan artikelförfattarnas och läsarnas attityder. Det torde nog finnas en viss parallellitet i attitydernas *utveckling* hos författarnas framställningar och läsarnas inställningar, men det torde dock vara fullständigt omöjligt att uppge, till vilken grad denna parallellitet existerar. Det är snarare att anta, att de, som använda denna metod, ofta ganska okritiskt sammanblanda författarnas och läsarnas attityder. Jag vill alltså icke bestrida, att en på denna metod byggd undersökning kan ha sitt intresse som kompletterande analys, men metoden torde arbeta med så många felkällor, att den ensam icke kan lämna tillräckligt säkra resultat.

En annan väg gå de metoder, som grunda sig på *iakttagelser av öppet beteende* hos medlemmarna av den undersökta gruppen. Man kan alltså t. ex. undersöka, hur en viss social grupp reagerar i en viss situation, vilka aktioner som en viss situation utlöser hos vederbörande grupp; på grundval av sådana iakttagna beteenden, handlingar m. m. tolkas sedan gruppens »definition of the situation».

Som fjärde metod kan nämnas *intervjumetoden*, som utgör en mellanform mellan frågeformulärtekniken och iakttagandet av öppet beteende. I och med denna metod införskaffas alltså materialet genom personlig kontakt med undersökningsobjekten. Tekniken är egentligen icke något annat än ett »muntligt frågeformulär». Den utbildade intervjuaren ställer ju sina frågor efter ett

¹ Hornell Hart, Changing Social Attitudes and Interests. Recent Social Trends in the United States. New York and London 1934. Vol. I, Ch. VIII.

förberett schema; det är han, som noterar svaren och icke den tillfrågade.

Den ovan åsyftade värderande graderingen av de metoder, som stå till vårt förfogande, kan enklast formuleras på följande sätt: de svar, som man kan få på ett frågeformulär, äro ju endast »paper-and-pencil-behavior»; deras sammanhang med uppgiftslämnarens »verkliga» attityder torde vara ganska osäkert. Däremot lämna gruppmedlemmarnas handlingar, deras »overt behavior» ett mera tillförlitligt material angående deras »verkliga» attityder, som mera omedelbart komma till uttryck i aktionerna. Även om vi kunna bortse från sådana, som medvetet lämna felaktiga uppgifter på ett formulär, finnas talrika människor, som dels av rädsla för att överhuvudtaget yttra sig, dels av osäkerhet gentemot de i formuläret berörda frågorna lämna »rationaliseringar» i stället för »verkliga» attityder som svar. Vi skulle på så sätt alltså få »good reasons» i stället för »real reasons», och en på dylika svar byggd undersökning skulle från början leda vilse.

Denna argumentation misstar sig på en avgörande punkt. Den påstådda skillnaden i tillförlitligheten mellan sådana undersökningar, som bygga på iakttaget beteende, och sådana, som »endast» använda verbaliseringar, existerar helt enkelt icke, i varje fall icke principiellt. Ett formulär kan givetvis innehålla felaktigt ställda frågor, det kan gå in på »otillgängliga» områden m. m. — dessa frågor skola strax diskuteras —, men dessa felkällor torde knappast vara större än de, som kunna vilseleda en än så väl skolad »field-studyman», som iakttar öppet beteende. Jag behöver ju endast antyda, att han kan göra fel både i registreringen av beteendet och i tolkandet av handlandet som »definition of the situation» (och genom en sådan feltolkning återigen förledas till felaktig registrering). Men bortsett från dessa »jämbördiga» felkällor mellan båda metoderna existerar icke heller någon principiell skillnad i vad som kunde betecknas som en större närhet till den s. k. verkliga attityden, i svaren på ett formulär å ena sidan och i öppet beteende å andra. En handling är m. a. o. icke under alla förhållanden något mera »äkta» uttryck för en social attityd än ett skriftligt svar. Anser man — och detta säkert med en viss rätt —, att svaren under vissa omständigheter äro utsatta för rationaliseringar på grund av

hämningar, socialt tryck, rädsla för konsekvenserna m. m., gälla alla dessa argument även med avseende på människornas »öppna» beteende. Även handlingarna äro utsatta för hämningar, socialt tryck, rädsla för konsekvenserna m. m. och uttrycka icke vederbörandes »verkliga» attityder, i fall situationen är ogynnsam. För att nämna ett exempel: om jag ber en kontorist att på ett frågeformulär meddela sina inställningar till karriärfrågan, och om jag samtidigt kan lämna de nödvändiga garantierna för diskretion, om jag kan formulera min frågor på ett »riktigt» sätt m. m., komma de svar, som jag kan få, i betydligt högre grad att motsvara hans »verkliga» attityder, än om jag försöker att iaktta hans beteende på kontoret gentemot sina överordnade, kamrater m. m. och att tolka dessa iakttagelser som ett uttryck för hans attityder. Om man antar, att handlingar i högre grad uttrycka de »verkliga» attityderna än verbaliseringar, glömmar man helt enkelt, att vårt handlande i ännu högre grad än verbaliseringar är utsatt för »folkways» och »mores», d. v. s. är präglad av de sociala regler, som dominera den situation, i vilken handlandet sker.¹ Vi kunna ju i relativt hög grad själva skapa en i tekniskt avseende gynnsam situation för svaret genom att garantera diskretion, låta svaren ges anonymt, välja »riktiga» undersökningsområden m. m., vilket vi givetvis icke kunna göra med avseende på den handling, som vi skola iaktta och tolka. Iakttagelsen av öppet beteende står alltså som metod för attitydundersökningar icke »högre» än frågeformulärenquäten; den är tvärtom snarare utsatt för större felkällor än den sistnämnda tekniken.

Den icke uttalade högre värderingen av öppet beteende som undersökningsmaterial negligerar även det faktum, att det i talrika fall icke finns något »öppet beteende» att iaktta, m. a. o. att den sociala attityden icke hunnit att bli till handling. Murphy har säkert rätt, när han hänvisar till att de flesta människor ju icke ha extrema attityder till en viss fråga utan koncentrera sig omkring ett slags mellanstadium och just därför icke bruka visa något öppet

¹ Samma uppfattning bl. a. hos: Murphy and Newcomb, *Experimental Social Psychology*. New York & London 1937, p. 911, 1002. J. K. Folsom, *Social Psychology*. N. Y. & Lond. 1931, p. 540 f. G. A. Lundberg, *Social Research*. N. Y. & Lond. 1929, p. 202.

beteende, som utan vidare kunde identifieras med en attityd — »except, perhaps, that of indifference».¹

Det är ju givet, att uteblivandet av en handling icke måste betyda brist på inställning till situationen i fråga. I sådana fall äro vi alltså i och för våra undersökningar helt enkelt hänvisade att använda verbaliseringar som material. De nämnda förhållandena gälla för stora områden även inom aktiva sociala grupper, för att icke tala om de icke-aktiva sociala grupper, som i själva verket utgöra de mest intressanta objekten för attitydforskningen.

En differens mellan den verbaliserade attityden och handlingen kan antingen bero på det ovan nämnda förhållandet, att handlingen i högre grad är utsatt för de sociala reglernas tryck än verbaliseringar, eller på att situationen i tiden mellan verbaliseringen och handlingen har förändrats. En stor del av alla kritiska invändningar emot attitydforskningen torde falla bort, om man blott kommer ihåg detta enkla faktum, att en ny situation erfordrar en ny definition av situationen, alltså en ny attityd. Jag har definierat den sociala attitydens förhållande till handlingen som »en chans till handling». D. v. s. under överskådliga förhållanden, i en utveckling utan allt för hastiga vändningar och förändringar m. m. kan på grundval av attityderna med en viss sannolikhet förutsägas, hur en eventuell handling kommer att se ut. Detta gäller emellertid icke under »onormala» förhållanden, d. v. s. under förhållanden, där situationen plötsligen ändrats. Även de mest ingående kunskaperna om människornas sociala attityder sätta oss icke i stånd att förutsäga, hur de komma att handla i en kris. »For a crisis is just that situation in which the man is so confused that he does not know what to do».² Det kan hända, att attityderna förändras i en kris lika radikalt som situationen i fråga, men vi kunna icke säga någonting närmare om tempot och riktningen av en sådan förändring. Detta har emellertid icke något att göra med »äktheten» hos de av oss utredda attityderna, som ju avse en annan situation.

Vi kunna således på de ovan uppställda frågorna principiellt svara följande:

Det finns olika vägar, som vi kunna gå för att nå fram till våra

¹ Murphy and Newcomb, l. c. p. 911.

² E. Faris, l. c. p. 140.

medmänniskors sociala attityder. Den väg, som är utsatt för de minsta farorna, går över frågeformuläret. Det på ett formulär lämnade svaret är icke mera »artificiellt» — i förhållande till attityden — än öppet beteende, snarare ofta tvärtom. I den mån ett frågeformulär kan skapa en »artificiell» situation är detta endast av nytta för undersökningen, ty på så sätt få vi en chans att avlägsna eller åtminstone försvaga de utifrån kommande tryck, som inverka på människornas sociala beteende och »förvränga» detta som uttryck för vederbörandes verkliga uppfattning.

Huruvida vi lyckas med att skapa en gynnsam situation, där attityden obehindrat kan uttryckas i ord, är givetvis en annan fråga, som angår vår intelligens, våra insikter i situationens problem m. m. Men därmed reduceras problemet till ett mera tekniskt sådant. Nu kunna vi uppställa frågan i följande form:

Vilka medel måste användas för att förhindra, att svaren på frågeformulären i störande utsträckning lämnas i form av rationaliseringar? Vi vilja givetvis icke få »good reasons» utan »real reasons». Frågorna böra alltså ställas i en form och riktning, som lämnar minsta möjliga spelrum för alla försök från de tillfrågades sida att »tillfredsställa» undersökningsledaren genom att ge »önskvärda» eller »lämpliga» eller »oskadliga» svar.

För att undgå dylika felkällor bör en attitydundersökning med hjälp av frågeformulär uppfylla två krav.

Undersökningen får icke gå in på s. k. tabuerade områden, och undersökningen bör inskränka sig till sådana områden, där en omedelbar reaktion av uppgiftslämnaren på de uppställda frågorna kan förväntas, detta tack vare det omedelbara intresse, som det av undersökningen angripna området har för den tillfrågade. Jag vill försöksvis beteckna dessa områden som »intresseområden».

Ur den rikhaltiga amerikanska litteraturen angående empiriska attitydundersökningar tar jag ett exempel, som på ett särskilt drastiskt sätt visar, hur man ej får göra en sådan undersökning. Denna undersökning gjordes år 1924 av Professor Read Bain på universitetet i Washington och avsåg studenternas religiösa attityder.¹ Bland de 16 frågor, som det använda formuläret innehöll, förekommo följande:

¹ The American Journal of Sociology, Vol. 32, 1926/1927, p. 762 f.

1. Is God a Person?
2. Is God an impersonal Force?
3. Does God interfere in the world by providence, miracles etc.?
4. Was Jesus very God?
5. Was Jesus a manifestation of God?
6. Was Jesus human only?
7. Was Jesus born of a virgin?
8. Was the Bible verbally inspired by God?
9. Is the Bible a general inspiration from God?
10. Is the Bible a historical account?
11. Is the Bible a mythological account? etc.

Professor Bain anmärker i sin redogörelse för undersökningens resultat, att »attityderna» visat en tydlig brist på sammanhang.¹ Det var givetvis icke »attityderna», som visade denna brist, utan svaren, lämnade på frågor, som delvis voro obegripliga för studenterna och som, i den mån de voro begripliga, rörde vid så känsliga, tabuerade ställen i vederbörandes föreställningsvärld, att han lämnade s. a. s. vilket svar som helst för att bli av med detta obehag.

Professor Bain har med tiden blivit en energisk motståndare till frågeformulärenquêter överhuvudtaget, men hans dåliga erfarenheter ha icke något att göra med själva metoden utan snarare med det felaktiga sätt, på vilket han använt den.² Den empiriska undersökningstekniken i vår vetenskap är ännu icke tillräckligt utvecklad för att vi med någon utsikt till framgång kunna våga oss in på dylika tabuerade områden. Formulärtekniken använd på religiösa, sexuella o. d. spörsmål torde under alla omständigheter vara dömd att stranda på övermakten av allt för nära liggande rationaliseringar (om man icke inskränker undersökningsområdet till mycket exklusiva och säregna persongrupper, varigenom undersökningen emellertid skulle förlora all representativitet).

Däremot kunna vi utan allt för stor fara riskera att använda formulärtekniken på de nyss nämnda »intresseområdena». På de områden, där vi kunna fånga uppgiftslämnarens omedelbara och vakna intresse, där han m. a. o. har en omedelbar relation till de efterfrågade spörsmålen, kunna vi vara ganska säkra på att vi i regel icke få för tillfället tillrättlagda rationaliseringar. Detta är

¹ R. B a i n, l. c. p. 767.

² Se därtill även E. F a r i s, l. c. p. 152.

emellertid för vår problemställning av största betydelse, ty det är ju dessa »intresseområden», som vi i främsta rummet måste vara intresserade av, om vi vilja veta något om vederbörandes »definitioner» av hans sociala situation. Givetvis är icke ett och samma område i denna mening »intresseområde» för de olika sociala grupperna, och det hör till de mest komplicerade uppgifterna i vårt arbete att få reda på de ställen, där vi kunna möta undersökningsobjektens intressen. Det finns icke heller här någon mekanisk regel, som kan användas för alla möjliga attitydundersökningar. Frågornas inriktning bör vara olikartad, allt eftersom jag undersöker tjänstemannakåren eller studentkåren eller storstadsläkarna eller en socialt heterogen småstadsbefolkning m. m.

Min slutsats är således, att vi på det här behandlade området icke behöva anlägga andra synpunkter på sambandet mellan verbaliseringar och attityder än de, som vi bruka använda i dagliga livet. Vi ta alltid vederbörlig hänsyn till våra medmänniskors yttranden på de områden, där vi anse dem på något sätt vara insatta. Vi vänta i dessa fall ytterst sällan att få en »bekräftelse» på deras yttranden genom handlingar, innan vi »tro» på dem. Vi acceptera människornas — muntliga eller skriftliga — yttranden i dessa fall som deras »verkliga» attityder. Men givetvis endast i dessa fall, och detta är precis det metodiska förbehåll, som jag också vill göra angående alla vetenskapliga attitydundersökningar. Huruvida de svar, som vi kunna få på ett frågeformulär, kunna anses vara »äkta» eller icke, är i främsta rummet en fråga, som berör undersökningsledarens skicklighet att formulera begripliga frågor, hans — låt oss säga — principiella kunskaper om vederbörande persongrupps sociala problem och hans medvetenhet om metodens begränsning till de områden, där en attitydundersökning med någon utsikt till framgång kan göras.

Under dessa förutsättningar kunna vi emellertid vänta att med frågeformulärenquêter komma ganska nära de tillfrågades »definition of the situation». Jag säger avsikligt: *ganska nära* för att kunna formulera ett sista förbehåll. Vi veta ju, att varje fråga är i stånd att *förändra* den tillfrågades inställning till det berörda ämnet. Även detta gäller både det dagliga livet och den vetenskapliga undersökningen. Vi kunna icke utan vidare, d. v. s. icke utan

kontrollundersökningar säga, huruvida en på detta sätt uppkommen förändring är tillfällig — alltså »döljer» den verkliga attityden — eller mera stadigvarande — alltså skapar en ny attityd. Här finna vi således ett slags sociologisk »osäkerhetsrelation», som beror på den av oss använda metoden: vi förändra ju i ett dylikt fall i och med vår undersökningsteknik förhållandena hos det undersökta objektet, och det finns icke någon anledning, varför vi icke här med Heisenberg skola tala om »eine Genauigkeitsschranke»,¹ som t. v. är given för detta slags socialpsykologiska undersökningar. Men formulärenquêten är ju, som vi ha sett, icke den enda metod, som står till vårt förfogande, och även om de andra metoderna äro utsatta för ett större antal felkällor än formulärenquêten, kunna de dock med fördel användas som *kontrollmetoder* och på så sätt effektivt komplettera varandra.

III.

På de här framställda teoretiska och metodiska resonemangen bygger den undersökning angående de privatanställdas sociala attityder, som jag f. n. är sysselsatt med. Detta sociala skikt erbjuder ett synnerligen intressant objekt för empiriska attitydundersökningar. Som social grupp betraktad är tjänstemannakåren mycket lös. Man behöver ju endast jämföra denna kår med arbetarklassen för att förstå skillnaden i »fasthetsgrad» hos dessa båda sociala grupper. Med avseende på attityderna betyder detta emellertid, att den sociala gruppens säregna »folkways» och »mores», d. v. s. inom gruppen allmänt erkända sociala regler och beteendesätt, äro betydligt svagare utbildade i tjänstemannakåren än i arbetarklassen eller i andra mera fasta sociala grupper. Attitydernas variation torde m. a. o. vara väsentligt större inom tjänstemannakåren än inom många andra sociala grupper. Olikheterna i de enskilda tjänstemännens personliga och sociala traditioner torde därför tydligare komma till uttryck i kårens »samlade» attityder än så är fallet med t. ex. arbetarklassen, där, i den mån klassen samlats i stora organisationer m. m., en agglomerations- och sammansmältningprocess försiggått även med avseende på arbetarnas sociala

¹ Werner Heisenberg, l. c. S. 12.

attityder. Av dessa skäl utgör emellertid tjänstemannakåren även i metodiskt avseende ett mycket givande undersökningsobjekt, som torde lämna ganska enastående metodiska inblickar. Det är nämligen fullständigt omöjligt att här identifiera en mer eller mindre utbredd inställning med »kårens» attityder, ty det torde alltid visa sig, att det bredvid denna — låt oss säga — »kärnattityd» förekommer ett stort antal andra attityder, som avse samma objekt. Man blir på så sätt rätt eftertryckligt förhindrad att för den sociala gruppens oftast förekommande attityder förbise vad som kan kallas de sociala attitydernas spridning omkring en »modal attityd»: På denna grundval uppstå därför även de metodiska och tekniska problem, som sammanhånga med dylika empiriska undersökningar, på ett mera hårdnackat och handgripligt sätt än vad fallet skulle vara med en fastare grupp med mera standardiserade attityder.

Min undersökning har genomförts som formulärenquête. Materialet har insamlats i samband med den s. k. »Lundaundersökningen», som år 1935 startades från Statistiska Institutionen i Lund, och som avsett de privatanställdas ekonomiska och sociala förhållanden. Attitydundersökningens område har medvetet begränsats till samma problem, som behandlas av de övriga i formuläret ingående frågorna angående vederbörandes ekonomiska och sociala förhållanden. Frågeställningen är m. a. o. fullständigt inriktad på ett egentligt »intresseområde». Uppgiftslämnaren ombedjes nämligen på slutet av formuläret att ange, vilka förslag han — eller hon — skulle vilja göra för stabilisering och förbättring av sitt och kårens läge.¹ Frågan avser m. a. o. precis de spörsmål, som den tillfrågade just har behandlat i sina svar på de övriga ekonomiska och sociala detaljfrågor, som förekomma i formuläret. Frågan avser ett område, som icke är tabuerat, och för vilket tjänstemannen har ett omedelbart, livligt intresse. Den »ledfråga», med vilken ämnet inledes (»Räknar Ni med att bli företagare inom Eder bransch?»), skall s. a. s. ta upp diskussionen på en viktig punkt och på så sätt göra det lättare för den till-

¹ Fråga 13: »Om Ni har tid och lust, var god angiv här, vad som enligt Eder mening borde ske för stabilisering och förbättring av Eder såväl som tjänstemannakårens läge.

Räknar Ni med att bli företagare inom Eder bransch? (Det behövs icke att Ni skriver en vackert stilerad uppsats, det är alldeles tillräckligt, om Ni skriver ned Eder tankar med antydningar eller med korta satser.)»

frågade att härtill anknyta sina tankar och framställningar rörande andra hithörande spörsmål. F. ö. är frågan angående de sociala attityderna formulerad helt allmänt och utan närmare specificering. Faran för en eventuell »rationalisering», som kunde framkallas av själva frågeställningen, torde på så sätt vara begränsad till ett minimum, och uppgiftslämnaren har det största möjliga spelrum att utan prejudicerande inflytanden utifrån själv uppge vilka spörsmål och attityder, som äro essentiella för honom.

Det relativt stora antalet svar, som ha lämnats på denna attitydfråga, torde ha visat, att frågan principiellt sett har ställts riktigt.

Jag kan i detta sammanhang icke närmare gå in på de metoder, som komma att användas vid bearbetningen av det insamlade materialet. Jag vill därför endast i korta drag skissera bearbetningstekniken och det mål, som arbetet vill uppnå.

Bearbetningstekniken har två huvuduppgifter att fylla:

- 1) de lämnade uppgifterna böra samlas efter systematiska synpunkter utan att de enskilda uppgifternas säregenheter därvid förstöras;
- 2) attityderna, som utgöra »definitions of the situation», böra korreleras med de situationer, som de »definiera», m. a. o. med uppgiftslämnarens ekonomiska och sociala förhållanden.

Systematiseringen av attityderna har gjorts genom att en »attitydkatalog» har uppställts, som grupperar attityderna efter deras »sociala räckvidd». Med »social räckvidd» förstår jag den sociala krets, som attityden syftar till. Attityderna ha på så sätt fördelats på 4 »sociala cirklar» med olika stor »diameter».

Cirkel 1 upptar de attityder, som endast avse uppgiftslämnarens personliga öde och önskemål.

Cirkel 2 upptar de attityder, som definiera uppgiftslämnarens läge som ett med många andra kamraters. Dessa attityder kunna enklast sammanfattas under rubriken »Jag och mina kamrater».

Cirkel 3 upptar de attityder, som avse tjänstemannakåren som en självständig social grupp.

Cirkel 4 slutligen upptar de attityder, som avse allmänna sociala, politiska m. fl. frågor.

Med hjälp av decimalsystemet kan sedan på grundval av den nämnda huvudindelningen varje särskild attityd inordnas i den »cirkel», till vilken den hör. Därmed är systematiseringens uppgift

löst på ett tillfredsställande sätt. Varje svar kan behandlas individuellt och får trots detta sin givna plats inom systemet, som dessutom har den stora fördelen att vara så tånjbart som man kan önska sig.

Denna bearbetningsteknik löser emellertid även samtidigt den andra uppgiften. I »attitydkatalogen» sammanförs attityderna i mer eller mindre stora grupper. Grupperna få var sitt nummer (i enlighet med decimalsystemet). De lämnade svaren upplösas därvid i enskilda satser och meningar, som *var och en* behandlas och signeras för sig. Därefter kan givetvis varje attityduppgift betecknas med de siffersymboler, som framgå av katalogens system: en attityduppgift, som endast innehåller ett ämne, skulle alltså i så fall uttryckas med ett tal, mera ingående uppgifter uttryckas med så många tal, som det förekommer »ämnena» i svaret. Dessa siffersymboler kunna sedan utan någon svårighet upptagas på de statistikkort, som samtidigt innehålla uppgiftslämnarnas ekonomiska och sociala uppgifter, och korrelationer kunna nu genomföras enligt vilken synpunkt som helst.

Denna relativt enkla metod leder oss emellertid ett steg närmare lösningen av ett annat problem, som jag ovan behandlat i samband med diskussionen angående metoderna. När vi gå fram på det här beskrivna sättet, kunna vi nämligen även komma bort från vad amerikanerna kalla »armchair»-frågor. D. v. s. vi behöva därefter icke mer uppfinna de ämnen och områden, till vilka vi vilja utsträcka våra attitydundersökningar, ett arbete, som ju alltid är förbundet med den risken, att vi fråga efter saker, som intressera oss men icke de tillfrågade. Vi kunna emellertid använda en sådan undersökning, som jag just har beskrivit, för att helt enkelt *räkna ut*, vilka attityder angående vilka objekt som förekomma oftast. På så sätt få vi i varje fall ett urval av attitydområden, som i betydligt högre grad motsvarar den sociala gruppens verkliga intresseområde än de av oss mera teoretiskt valda spörsmålen skulle ha gjort. Därmed sättas vi alltså också i stånd att uppställa våra formulär på empiriskt sätt, och då vi veta, vilken betydelse själva frågeställningen har för verbaliseringen av attityderna, torde betydelsen av detta steg framåt för den empiriska sociologin vara tillräckligt klarlagd.¹

¹ Metoden har först använts av professorerna F. H. Allport och D. A. Hart-

Jag kommer själv att på det nyss beskrivna sättet använda de resultat, som kunna vinnas vid bearbetningen av det i »Lundautredningen» insamlade attitydmaterialet. Dessa resultat skola ge grundvalen för ett nytt, empiriskt uppställt frågeformulär. I det nya formuläret skola endast sådana spörsmål upptas, som enligt tjänstemännens egna uppgifter stå i centrum av kårens intresse. I vilken utsträckning tjänstemännen intressera sig för det ena eller andra spörsmålet, kan — som ovan antytts — efter »chiffreringen» av attityderna uträknas på ett mycket enkelt sätt. I den nya undersökning, som jag hoppas kunna sätta i gång med i början av nästa år, skall emellertid icke endast de spörsmål, som efterfrågas, fastställas på empiriskt sätt. Även själva formuleringen av frågorna kommer att grundas på de formuleringar, som vi i »Lundautredningen» mottagit från tusentals anställda i landet. I dessa svar behandlas de olika spörsmålen från alla tänkbara synpunkter. Jag kan redan nu säga, att attityderna angående de »centrala» spörsmålen visa ett mycket stort antal variationer mellan positiv och negativ inställning till samma fråga. Detta sätter oss emellertid i stånd att uppställa frågorna på det nya formuläret i form av en »attitydskala». Därmed menar jag följande: vi kunna av de inlämnade svaren angående varje »centralt» ämne ta en karakteristisk »positiv» och en karakteristisk »negativ» formulering. Mellan dessa två extrem ställa vi sedan ett visst antal t. ex. fem andra attityder till samma spörsmål, vilka steg för steg förmedla övergången från det ena (positiva) till det andra (negativa) extremitet. Även dessa »mellanstadier» upptas i form av originalformuleringar, som lämnats av de anställda. Vi få på så sätt ett frågeformulär, som helt och hållet är uppställt på empirisk väg och där missuppfattningar, feltolkningar, rationaliseringar m. m. på grund av »armchair»-frågor faktiskt torde vara reducerade till ett minimum. De tillfrågades uppgift är sedan endast att sätta ett kors vid den formulering i formuläret, som bäst motsvarar den egna uppfattningen. För att illustrera denna korta framställning med ett exempel: »Attitydskalan» angående ett av de mest behand-

man (i en mindre undersökning). Jfr deras uppsats »Measurement and motivation of atypical opinion in a certain group». The American Political Science Review, Vol. XIX, 1925, p. 735.

lade spörsmålen, nämligen organisationsproblemet, torde ungefär kunna komma att se ut så här:¹

- 1) Tjänstemannaorganisationer böra vara fackförbund, använda samma metoder som arbetarorganisationer och ansluta sig till L.O.
- 2) Tjänstemannaorganisationer böra följa fackföreningarnas exempel, men ej ansluta sig till L.O. utan ha en egen centralorganisation, som samarbetar med L.O.
- 3) Tjänstemännen behöva starka organisationer, men dessa få icke lämna de vägar, som den svenska tjänstemannarörelsen hittills gått. Dacos hittills använda taktik motsvarar bäst tjänstemännens intressen.
- 4) Tjänstemannakåren är allt för differentierad, att samma organisationstyp skulle lämpa sig för samtliga tjänstemän. De lägre tjänstemännen borde organisera sig i fackföreningar, de högre däremot i Daco-organisationer.
- 5) Tjänstemannaorganisationer få icke vara kamporganisationer. Eventuella motsättningar mellan arbetsgivare och tjänstemän böra ej avgöras som maktfrågor utan så som rätt och billighet kräver.
- 6) En tjänstemannaorganisation bör ha arbetsgivarnas fulla förtroende och gillande. Dess huvuduppgifter borde därför vara nöjesarrangemang och arbetsförmedling.
- 7) En organisation är endast behövlig för medelmåttiga existenser. En äkta tjänsteman bör ej vara organiserad.

Alla i skalan ingående formuleringar ha, som sagt, lämnats som svar på »Lundautredningens» attitydfråga.

Det nya formuläret kommer att inledas med några frågor angående vederbörandes faktiska läge, d. v. s. i främsta rummet civilstånd, ålder, yrke, lön, social härkomst och familjens storlek. Dessa data äro nödvändiga för framställandet av de viktigaste korrelationerna. För att kunna lämna den största möjliga garantin angående konfidentialitet och för att på så sätt avlägsna alla farhågor hos uppgiftslämnaren skall det nya formuläret bli anonymt.

*

¹ För att undvika missuppfattningar skall uttryckligen framhållas, att den ovan nämnda skalan inkl. alla formuleringar endast är preliminär.

Ändamålet med mitt arbete kan sammanfattas i några få ord. Jag vill göra en empirisk och kontrollerbar undersökning av de verbaliserade attityderna hos ett viktigt socialskikt. Denna undersökning använder en teknik, som jag efter ett noggrant studium av de i litteraturen dokumenterade undersökningarna ansett vara den lämpligaste och säkraste. Det nu pågående arbetet, som avser bearbetningen av det i »Lundaundersökningen» insamlade attitydmaterialet, skall ge grundvalen för en liknande undersökning i större mått, som alltså i sin tur kan bygga på säkrare empiriska grundvalar.

Därefter må andra komma och visa, i vilka avseenden de metoder, som jag använt, och därmed de resultat, till vilka jag kommit, varit otillräckliga eller felaktiga. Detta är ju meningen med alla vetenskapliga resultat, och detta gäller särskilt för det utvecklingsstadium, på vilket den sociologiska vetenskapen befinner sig: att de vunna resultaten överträffas av bättre, att våra forskningsresultat bli grundvalen för andra forskares arbeten, som kunna gå utöver dem, som kunna använda mera tillförlitliga metoder och på så sätt komma till mera tillförlitliga resultat. Nödvändigt är endast, att vi även på detta vetenskapliga område sluta upp »to speak with tongues». Man får riskera att göra fel, att ställa sina metoder till kritisk efterprövning, att vara glad över att bli vederlagd och övervunnen. Våra faktiska sociologiska kunskaper äro mycket ringa. Vår första uppgift är därför att utveckla de metoder, som kunna tjäna till att införskaffa större och mera tillförlitligt material för att utvidga våra kunskaper och bygga vår vetenskap på mera säkra grundvalar. Som program för detta arbete vet jag icke någon bättre formulering än den, som William Beveridge i föl använt i sitt sista tal som rektor för London School of Economics: »Modesty about present achievements, boundless ambition for the future».¹

¹ William Beveridge, *The place of the social sciences in human knowledge*. Politica, London, 1937, p. 477.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Nationernas förbund Den av alltmer skärpta intressesättningar under år 1937. markerade utrikespolitiska händelseutvecklingen under år 1937 har utsatt Nationernas förbund för allvarliga prövningar. Den abessinsk-italienska konflikten, det spanska inbördeskriget och fientligheterna i Fjärran Östern hava ställt förbundet inför stora svårigheter. Dess möjligheter att verka i avspännande och utjämnande riktning, vilka redan tidigare varit starkt begränsade till följd av flera stormakters frånvaro från förbundet, hava därjämte ytterligare beskurits genom att ännu en stormakt, nämligen Italien, på grund av förbundets hållning under konflikten beträffande Abessinien icke längre deltagit i dess arbeten. I det följande skall ett försök göras till en kortfattad översikt över förbundets ställningstagande till de olika konflikterna ävensom dess verksamhet i övrigt.

Om början göres med den abessinsk-italienska konflikten, som stod i medelpunkten för det allmänna intresset under åren 1935 och 1936, har det gångna året utmärkts av passivitet å förbundets sida. Ett ståndpunktstagande till frågan om Abessiniens ställning inom förbundet kunde undvikas bl. a. därigenom, att kejsar Haile Selassie underlät att sända någon delegation till vare sig den urtima församling, som på begäran av brittiska regeringen sammanträdde 26—27 maj för att upptaga Egypten till medlem av förbundet, eller den ordinarie förbundsårsamlingen på hösten 1937 — den adertonde i ordningen. Under den urtima församlingen förmärktes emellertid vissa återverkningar av läget. Vid föredragningen av det betänkande, som i sedvanlig ordning avgivits av utskottet för granskning av fullmakterna, påpekades nämligen från polsk sida, att utskottet icke ansett lämpligt upptaga den fråga, som lämnats öppen i utlåtandet från motsvarande utskott vid 1936 års ordinarie möte. Därmed åsyftades spörsmålet om godkännandet av de fullmakter, med vilka den abessinska delegation, som infunnit sig vid detta möte, utrustats; man stannade nämligen då vid den lösningen att godkänna fullmakterna, ehuru med det förbehållet, att godkännandet avsåg endast det ifrågavarande mötet och sålunda icke hade prejudicerande betydelse. Det polska ombudet förklarade att, om man ansåge påkallat att nu icke beröra frågan, ehuru det faktiska läget ej längre lämnade rum för de tvivel, som ännu funnos i september 1936, polska regeringen ansåge frågan löst för sitt vidkommande. Detta uttalande

framkallade en förklaring från den mexikanska delegationen, att denna motsatte sig varje försök att förbereda utestängande av ombud för en medlem av förbundet. Utöver dessa förklaringar förekom emellertid intet rörande den abessinska frågan inför förbundet. Och efter att sålunda förgäves hava väntat på att förbundets organ skulle erkänna Abessiniens erövring tillkännagav Italien, som sedan maj 1936 icke varit företrätt vid något av rådets eller församlingens möten, den 11 december sitt definitiva utträde ur förbundet.

Den spanska frågan bragtes redan under år 1936 inför förbundets forum genom att spanska regeringen begärde dess uppförande på dagordningen vid rådets decembermöte. Rådet begränsade sig därvid till en resolution, vari bl. a. fastslogs varje stats skyldighet att respektera en annan stats territoriella integritet och politiska oberoende. Vid rådets möte i maj 1937 upptogs frågan ånyo på begäran av spanska regeringen, som därvid framlade ett omfattande bevismaterial rörande väpnad intervention i inbördeskriget från italiensk sida. Rådet antog med anledning därav en resolution, vari till en början erinrades om den i december antagna resolutionen, särskilt den nyssnämnda förklaringen beträffande respekten för staternas territoriella integritet. Därutöver anbefalldes rådet det initiativ för återkallande av de utländska frivilliga från Spanien, som tagits av non-interventionskommittén i London. Dessutom fördömdes de folkrättsvidriga stridsmetoder, vilka kommit till användning i Spanien, ävensom flygbombardemang av öppna städer.

I september upptogo såväl församlingen som rådet frågan till behandling. Rådet sysselsatte sig med enbart en sida därav, vilken anhängiggjorts av spanska regeringen under åberopande av art. 11 i förbundsakten, nämligen övergreppen mot sjöfarten i Medelhavet. Innan ställning tagits till detta spørsmål, avslöts dock på initiativ av franska och engelska regeringarna den s. k. Nyon-överenskommelsen av den 14 september, jämte tilläggsavtal i Genève den 17 i samma månad, vari Medelhavsmakterna, utom Italien och Spanien, samt Sovjetunionen enades om särskilda kollektiva åtgärder i syfte att förebygga angrepp i Medelhavet mot icke-spanska fartyg från undervattensbåtar, övervattensfartyg eller luftfartyg. Rådet nöjde sig därefter med att den 5 oktober taga dessa överenskommelser ad notam och konstaterade, att de därigenom beslutna åtgärderna visat sig effektiva. — I församlingen behandlades den spanska frågan i dess helhet, och därvid yppade sig betydande svårigheter. Från spansk sida krävdes bl. a., att man erkände det angrepp, för vilket Spanien utsatts från Tysklands och Italiens sida, att förbundet skyndsamt undersökte möjligheterna att göra slut på detta angrepp, att spanska regeringen återfinge sin rätt att fritt förvärva krigsmateriel och att icke-spanska stridande tillbakadrogas från spanskt territorium. På begäran av spanska regeringen hänsköts hela frågekomplexet till församlingens sjätte (politiska) utskott. Där utarbetades av en särskild redaktionskommitté efter långvariga förhandlingar ett resolutionsförslag, som representerade resultatet av

strävandena att sammanjämka de sinsemellan starkt divergerande ståndpunkter, som kommit till uttryck. I detta förslag fastslogs varje stats skyldighet att respektera en annan stats territoriella integritet och politiska oberoende samt att avhålla sig från intervention i en annan stats inre angelägenheter. Vidare konstaterades bl. a., att på spanskt territorium funnes sannskyldiga utländska armékårar, vilket innebure en utländsk inblandning i Spaniens angelägenheter, samt att, om icke inom en nära framtid en ny och allvarlig ansträngning kunde åstadkommas för den europeiska fredens upprätthållande, de förbundsmedlemmar, som anslutit sig till non-interventionsöverenskommelsen, komme att överväga non-interventionspolitikens upphörande. Under debatten i utskottet om detta resolutionsförslag riktade sig kritiken mot sistnämnda båda punkter. Förslaget antogs emellertid av majoriteten och gick därmed vidare till plenarförsamlingen. Där upprepades debatten rörande de nämnda båda punkterna. Ungerska och österrikiska delegationerna framlade sålunda ånyo vissa ändringsförslag, men vid särskilda voteringar därom röstade endast förslagsställarna själva jämte Albaniens delegation för desamma. Vid den slutliga omröstningen om förslaget i dess helhet avgåvo trettiotvå delegationer, bl. a. Sveriges, sina röster för detsamma, medan två delegationer, Albaniens och Portugals, röstade emot, och fjorton delegationer, bl. a. Bulgariens, Irlands, Schweiz', Ungerns och Österrikes, nedlade sina röster. Resolutionsförslaget hade därmed förfallit.

Även den andra öppna konflikt, som under året pågått, konflikten i Fjärran Östern, bragtes inför förbundet, nämligen på begäran av kinesiska regeringen. Detta skedde emellertid med stor försiktighet. Ehuru fientligheterna utbröto i början av juli, två månader före rådets och församlingens ordinarie möten i september, gjordes sålunda ingen anhållan om sammankallande av urtima råds- möte eller eljest om någon skyndsam åtgärd. Icke förrän den 30 augusti fick rådet mottaga ett meddelande i saken från kinesiska regeringen, men detta innehöll endast en framställning av det faktiska händelseförloppet. En kompletterande framställning ingavs den 12 september, och först denna dag — eller dagen före förbunds- församlingens öppnande — inlämnades en formlig vädjan till rådet att upptaga frågan till behandling, varvid kinesiska regeringen åberopade artiklarna 10, 11 och 17 i förbundsakten, vilka taga sikte på fall av kränkning av en förbundsmedlems integritet, krig eller krigsfara samt sanktionsåtgärder mot utanför förbundet stående stater, och påkallade dessa artiklars tillämpning. Grundvalen för förbundets handlande i frågan blev emellertid icke någon, av dessa artiklar utan i stället art. 3, tredje stycket, i förbundsakten, som giver församlingen en allmän behörighet att till behandling upptaga varje fråga, som faller inom förbundets verksamhetsområde eller som berör världsfreden. På grundval av sistnämnda artikel hade nämligen församlingen den 24 februari 1933 i samband med dess befattnings med den mandsjuniska konflikten tillsatt en s. k. råd-

givande kommitté med uppdrag att följa lägets utveckling och underlätta för församlingen att fullgöra sin uppgift enligt nämnda stadgande. Rådet beslöt att hänskjuta frågan till denna kommitté, en lösning, som godtogs av det kinesiska ombudet ehuru med uttryckligt förbehåll för rätt att senare påkalla tillämpning av artiklarna 10, 11 och 17.

Den rådgivande kommittén, vari Sverige var företrätt och vari ombud för Förenta Staterna — liksom tidigare varit fallet — deltog utan voteringsrätt, beslöt inbjuda Japan och Kina, såsom parter i konflikten, samt Australien och Tyskland, såsom intresserade stater, att låta sig företrädas i densamma. Inbjudningen antogs av Australien och Kina men ej av Japan och Tyskland, och kommittén kom därigenom att bestå av representanter för inalles tjugotre stater. Kommitténs arbeten gävo mycket snart ett första resultat. Man enades nämligen om en resolution, vari i otvetydiga ordalag fördömdes de luftbombardemang av oförsvrade städer i Kina, som företagits av japanska flygplan. För att möjliggöra allmännare anslutning till denna resolution framlades den för församlingen, av vilken den enhälligt antogs den 28 september. För konflikten vidare behandling tillsatte kommittén en underkommitté, och även i denna deltog ett ombud för Sverige. Dennes arbete utmynnade i två betänkanden. Det ena av dessa riktade sig mot den japanska ståndpunkten. Däri konstaterades sålunda, att Japans militära operationer mot Kina icke stode i proportion till det intermezzo, som föranlett konflikten, att dessa åtgärder icke kunde försvaras genom åberopande av gällande avtal eller rätten till legitimt självförsvar samt att de strede mot Japans förpliktelser enligt den i Washington år 1922 avslutna niomaktstraktaten samt Kellogg-pakten. Det andra betänkandet behandlade frågan om de förpliktelser, som i detta samband kunde åläggas förbundsmedlemmarna, och anbefalldes församlingen att såsom en första åtgärd anmoda de förbundsmedlemmar, som biträtt niomaktstraktaten, att tillämpa denna traktats bestämmelser om medling. I avvaktan härpå borde emellertid församlingen försäkra Kina om sitt moraliska stöd och anbefalla förbundsmedlemmarna att avhålla sig från varje åtgärd ägnad att försvaga Kinas motståndskraft ävensom att undersöka, i vilken utsträckning de skulle var för sig kunna lämna Kina sitt bistånd. Slutligen rekommenderades, att församlingen icke avslutade sitt möte utan endast ajournerade det i avvaktan på händelsernas utveckling. Båda dessa betänkanden ävensom de däri gjorda förslagen godkändes genom en resolution först av den rådgivande kommittén och påföljande dag, den 6 oktober, enhälligt av församlingen, som därefter enligt underkommitténs förslag ajournerade sitt möte. Vid voteringen i församlingen nedlade dock de polska och siamesiska ombuden sina röster, den förre under åberopande av betänkligheter av juridisk art.

Beträffande förbundets behandling av den japansk-kinesiska konflikten torde särskilt böra framhållas betydelsen av den kontakt, som hela tiden upprätthållits med Förenta Staterna. Icke blott har

ombud för detta land, såsom ovan sagts, deltagit i kommittéarbetet, utan därjämte har man å amerikansk sida givit uttryck för sitt instämmande i grundtanken för de båda resolutioner i frågan, som enligt vad av ovanstående framgår antagits av församlingen. — I anslutning till församlingens rekommendation sammanträdde i Bryssel den 3 november en konferens mellan de makter, som biträtt niomaktstraktaten, bland dem Sverige. Som bekant åtskildes emellertid konferensen utan att hava förmått åstadkomma någon medlingsaktion.

Bland de övriga politiska frågor, med vilka förbundet haft att befatta sig under år 1937, förtjänar särskilt nämnas tvisten mellan Frankrike och Turkiet rörande Alexandretta-området. I denna fråga har förbundet genom rådet och dess rapportör — vederbörande svenska ombud i rådet — vidtagit åtgärder för att tvisten, som gällde områdets status efter det förestående upphävandet av det franska mandatet över Syrien, skulle erhålla en tillfredsställande lösning. Vid rådets möte i januari enades man om att området skulle utgöra en »särskild enhet» med fullt oberoende i vad angår inre angelägenheter, medan de yttre angelägenheterna skulle med vissa förbehåll omhändervhas av Syrien. Vid mötet i maj antog därefter rådet statuter och grundlag för området, vilka utarbetats av en av rådet tillsatt expertkommitté och trädde i kraft den 29 november 1937. Såväl turkiskan som arabiskan skola vara officiella språk i området. Den nya regimen skulle, intill dess mandatet över Syrien upphör, tillämpas av Frankrike i hela den utsträckning, som är förenlig med mandatet. Rådet skulle genom ett ombud av fransk nationalitet, vilket skulle utses vid mandatets upphörande, utöva kontroll i syfte att säkerställa respekterandet av statuterna och grundlagen för området. I direkt samband med denna lösning av tvistefrågan avslöts mellan Frankrike och Turkiet ett fördrag avseende garantier för områdets territoriella integritet. De första valen till områdets parlament skulle organiseras och kontrolleras av en av rådets president tillsatt kommitté.

Frågan om 1925 års Locarno-traktat har icke under året upptagits till behandling inom förbundet. Däremot tog rådet vid sitt majmöte del av franska och brittiska regeringarnas förklaring till belgiska regeringen den 24 april 1937, att de ansåge Belgien befriat från varje förpliktelse gentemot Frankrike och Storbritannien enligt denna traktat och London-överenskommelsen av den 19 mars 1936. Från belgisk sida avgavs vid samma rådssammanträde en förklaring om Belgiens fasta föresats att försvara sig mot angrepp samt om trohet mot förbundsakten.

Vad vidare beträffar en av de frågor, som under en lång följd av år stod som en av de främsta på förbundets dagordning, nämligen nedrustningsfrågan, är för året icke mycket att nämna. Som bekant har nedrustningskonferensen icke formellt avslutats utan endast ajournerats tills vidare i avvaktan på gynnsammare auspicer, men naturligt nog hava under de rådande förhållandena förutsättningar

icke förelegat för uppnående av konkreta resultat på området. På franskt initiativ ägde dock den 31 maj ett sammanträde rum med konferensens presidium, men därvid kunde endast konstateras, att — såsom det heter i den vid sammanträdet antagna resolutionen — »det allmänna politiska och ekonomiska läget för närvarande icke vore ägnat att trygga ett framgångsrikt återupptagande av arbetena i samtliga de frågor, som inginge i konferensens program». Presidiet gav emellertid uttryck åt den uppfattningen, att bland de av konferensen utarbetade förslagen det, som avsåge publicitet beträffande rustningsutgifterna och tillsättandet av ett kontrollorgan, vore ägnat att under vissa förutsättningar omedelbart bliva föremål för en överenskommelse, vilken skulle innebära ett första steg mot avslutande av en allmän nedrustningskonvention. Presidiet beslöt därför anmoda de vid konferensen företrädde regeringarna att meddela, om de vore i princip beredda att biträda ett publicitetssystem enligt det föreliggande förslaget. Till följd av ett initiativ i saken från svensk sida beslöts dessutom att giva i uppdrag åt förbundets sekretariat att införskaffa upplysningar om det nuvarande läget i de viktigaste staterna i vad angår den nationella kontrollen av vapentillverkningen och vapenhandeln. Vid församlingens möte i september tillstades, liksom vid 1936 års möte, det tredje utskottet (nedrustningsutskottet). Inför detta framlade de »alliansfria» staternas — sålunda bl. a. Sveriges — delegationer ett förslag till resolution, enligt vilket församlingen skulle anbefalla avslutandet av en internationell konvention angående budgetpublicitet ävensom anordnandet av nationell kontroll över vapentillverkningen och vapenhandeln. Detta förslag underkastades inom utskottet en omarbetning, som emellertid huvudsakligen var av redaktionell art, och antogs därefter av utskottet och sedermera av församlingen. Av de sextioen stater, som i anledning av presidiets resolution tillfrågats angående konventionsförslaget beträffande budgetpublicitet, har hittills endast ett mindre antal svarat, och vissa av svaren hava åtföljts av viktiga förbehåll eller anmärkningar. Det förutsattes, att rådet skulle kalla presidiet till nytt sammanträde, så snart svaren förelåge.

Erfarenheterna från handläggningen av den abessinsk-italienska konflikten hava som bekant aktualiserat frågan om förbundets funktionsduglighet över huvud taget i vad angår dess ena och främsta huvuduppgift, fredens bevarande. Enligt en av förbunds-församlingen i oktober 1936 antagen resolution tillsattes den s. k. tjugooåttamannakommittén, vilken fick i uppdrag att undersöka alla förslag, som framställdes av de olika regeringarna rörande tillämpningen av förbundsaktens grundsatser och därmed sammanhängande frågor, samt avgiva yttrande i ämnet. Arbetet inom denna kommitté har fullföljts under det gångna året. Kommittén utsåg olika av sina medlemmar till rapportörer i vissa särskilt angivna frågor, och vid församlingens möte i september förelågo betänkanden från de flesta av dessa rapportörer. Här må nämnas särskilt universitetskanslern

Undéns betänkande angående art. 11 i förbundsakten (fall av krig eller krigsfara) samt två betänkanden av parlamentariske understatssekreteraren i brittiska utrikesministeriet Lord Cranborne angående alla staters deltagande i förbundet eller alltså frågan om förbundets universalitet, resp. angående samarbete med stater, som ej äro medlemmar av förbundet. Tjugoåttamannakommittén sammanträdde under församlingens septembermöte, och som resultat av kommitténs och församlingens förhandlingar antog denna två resolutioner i frågan. Den ena, som tillkom på initiativ från chilensk sida, där stort intresse visas för universalitetsfrågan, berör spörsmålet om införskaffande av yttranden och förslag från stater, som icke äro medlemmar av förbundet, och stater, som tillkännagivit sitt utträde därur, och utmynnar i att det överlåtes åt rådet att granska de förutsättningar, under vilka detta upplysningsmaterial, i den mån tillfälle erbjuder sig, borde införskaffas för att ställas till tjugoåttamannakommitténs förfogande. Den andra resolutionen grundar sig på ett argentinskt förslag och går ut på att förbundet skall i fall av krig eller krigshot söka samverka med de stater, som utan att vara förbundsmedlemmar äro sinsemellan bundna av Kellogg-pakten eller det i Rio de Janeiro den 10 oktober 1933 undertecknade non-aggressions- och förlikningsfördraget, den s. k. Saavedra Lamas-pakten. Vidare utsändes till förbundsmedlemmarna för yttrande ett av en särskild juristkommitté avgivet betänkande i frågan angående förbundsaktens skiljande från fredsfördragen, innehållande vissa förslag till ändringar i förbundsakten. Såsom första fråga på tjugoåttamannakommitténs dagordning uppfördes därefter problemet om förbundets universalitet.

Förbundet har under år 1937 fullföljt sin vitt förgrenade verksamhet på de ekonomiska, sociala och humanitära områdena, vilken i sedvanlig ordning passerat revy vid den ordinarie församlingen på hösten. På det ekonomiska området må särskilt nämnas den på brittiskt initiativ företagna undersökningen av råvarufrågan, vilken spelat en roll i diskussionen om det tyska kolonikravet. Den s. k. råvarukommittén, i vilken bl. a. professor Ivar Högbom inträtt som medlem, framlade i september sitt betänkande, vari sammanfattningsvis uttalades, att svårigheterna för en del länder att betala importen av nödvändiga råvaror vore av mycket större betydelse än de svårigheter, som funnes i fråga om tillgången på råvaror. — Inom andra områden må nämnas två under förbundets auspicier hållna konferenser i Bandoeng (Java) mellan Orientens länder rörande hälsovården på landsbygden och handeln med kvinnor och barn ävensom en av förbundet organiserad sanitär hjälpverksamhet i Kina för bekämpandet av epidemier.

En sida av förbundets verksamhet, vilken under de gångna åren tilldragit sig och fortfarande tilldrager sig det största allmänna intresse, är hjälpverksamheten för flyktingarna. Vid församlingens ordinarie möte i september utspunno sig långvariga och tidvis liv-

liga debatter i denna fråga. Som bekant utövas denna verksamhet dels genom det s. k. Nansen-institutet i Genève, som sörjer för de ryska och armeniska flyktingarna, och dels genom den år 1936 utsedde kommissarien i London för de tyska flyktingarna. Nansen-institutet skall, enligt beslut av 1931 års församling, avvecklas före 1938 års slut, och kommissariens uppdrag utgår den 31 december samma år. Diskussionen gällde därför spørgsmålet huruvida och under vilka former flyktingsverksamheten skulle förbliva under förbundets ledning även efter denna tid. Enighet rådde om att flyktingsproblemet komme att under alla förhållanden kvarstå även därefter, men svårigheter uppkommo till följd av det kategoriska motståndet från sovjetrysk sida mot en förlängning av Nansen-institutets verksamhet. Frågan hänsköts till det sjätte (politiska) utskottet, och inom detta framlades av ett underutskott — under hänvisning bl. a. till ett förslag från norsk sida, att församlingen skulle under det pågående mötet fatta ett principbeslut angående fortsättandet av flyktingsverksamheten efter 1938 års utgång — ett resolutionsförslag avseende Nansen-institutets verksamhet efter denna tid. Enligt detta skulle bl. a. församlingen besluta att den under förbundets ledning utövade flyktingsverksamheten skulle fortsättas för en viss bestämd tid och generalsekreteraren erhålla i uppdrag att senast till den 15 maj 1938 utarbeta en plan för verksamheten efter den 31 december samma år. Detta resolutionsförslag antogs av utskottet, varvid Sovjetunionen röstade emot. För att förhindra, att till följd av motståndet från detta håll intet beslut skulle kunna fattas i saken av församlingen och sålunda Nansen-institutets hela verksamhet äventyras, framlade i församlingen de belgiska, franska, nederländska och tjeckoslovakiska delegationerna ett kompromissförslag. Detta, vilket tillkommit på franskt initiativ, gick ut på att rådet skulle uppmanas att före nästa möte med församlingen utarbeta en plan rörande flyktingshjälpen. Detta förslag antogs av församlingen med tjugofem röster, men tjugotvå stater, bland vilka voro Schweiz, Sovjetunionen och Storbritannien, nedlade sina röster. För förslaget röstade bl. a. Sverige.

Den ordinarie förbunds församlingen företog på sedvanligt sätt val av nya, icke ständiga medlemmar av rådet. Tre medlemmar, nämligen Chile, Spanien och Turkiet, stodo i tur att avgå. Såväl Spanien som Turkiet gjorde enligt de år 1926 fastställda valbestämmelserna framställning om rätt till återvalbarhet, men båda framställningarna avvisades, då ingendera vid omröstningen inom församlingen nådde den erforderliga två tredjedels majoriteten. Till medlemmar av rådet valdes därefter Belgien, Iran och Peru. Valet avser treårsperioden 1937—1940.

Vad medlemskapet i förbundet beträffar har, såsom ovan nämnts, Italien den 11 december 1937 utträtt ur förbundet. Dessutom har även Salvador den 10 augusti 1937 förklarat sig ämna utträda. Å andra sidan har, såsom ovan sagts, Egypten under året upptagits till medlem.

R. B.

Konstitutionella och kommunala För närvarande gälla olika befrågor vid 1938 års riksdag. . . . stämmelser ifråga om *förflyttningsskyldighet* för statstjänstemän inom å ena sidan kommunikationsverken, domänverket samt lots- och fyrstaten samt å andra sidan allmänna civilförvaltningens verk. Även ifråga om olika delar av allmänna civilförvaltningen gälla skiljaktiga bestämmelser såtillvida, som en vidsträcktare förflyttningsskyldighet åligger tjänstemän, vilka ej tillhöra den centrala statsförvaltningen, samt tjänstemän vid centrala verk med underlydande distrikts- och lokalförvaltningar, medan för tjänstemän vid centrala verk i övrigt — i den mån ej speciella regler förekomma — är stadgad en mera begränsad förflyttningsskyldighet. Sedan avlöningsföreskrifterna för den civila statsförvaltningen vid 1938 års riksdag sammanförts i ett gemensamt reglemente (civila avlöningsreglementet), har en utjämning av här antydda skiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden ägt rum. Det har nämligen icke ansetts lämpligt att härvid bibehålla uppdelningen av statsförvaltningen i å ena sidan centralförvaltning och å andra sidan distrikts- och lokalförvaltning. Ej heller har man gjort förflyttningsskyldighetens omfattning beroende av tjänstemännens anställningsform på så sätt, att fullmaktstjänstemän underkastas en mera begränsad och konstitutorialtjänstemän en mera vidsträckt sådan. I stället har förflyttningsskyldigheten reglerats enhetligt utan hänsyn till anställningsformen fullmakt eller konstitutorial. Härvid har det med hänsyn till statsintresset ej ansetts böra ifrågakomma att begränsa förflyttningsskyldigheten mera snävt än som redan förut skett i fråga om de verk, för vilkas tjänstemän redan gällt en vidsträcktare förflyttningsskyldighet. Det nya reglementet bygger väsentligen på denna grund med den modifikation likväl, att förflyttningsskyldigheten generellt skall efter Kungl. Maj:ts prövning omfatta ej blott det egna verket utan även annat verk, å vilket civila avlöningsreglementet är tillämpligt. Reglementet innebär sålunda i jämförelse med hittills gällande bestämmelser en utvidgning av förflyttningstvånget främst för tjänstemän vid de centrala verk, vilka ej hava lokalförvaltningar. Enligt det nya reglementet är ämbets- eller tjänsteman sålunda pliktig att låta förflytta sig till annan stationeringsort eller annan befattning vid det verk han tillhör liksom ock; därest Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till befattning vid annat verk, å vilket avlöningsreglementet är tillämpligt. Detta generella stadgande är dock icke tillämpligt å domare. Innehavare av domartjänst skall endast vara pliktig att låta förflytta sig till annan domarbefattning inom den lönegrad han tillhör, varvid såsom förutsättning skall gälla, att Kungl. Maj:t finner organisatoriska skäl så påkalla. — Kritiken mot det nya avlöningsreglementets bestämmelser i förevarande hänseende har inriktat sig väsentligen på att detta i viss utsträckning icke vore förenligt med stadgandena i § 36 regeringsformen, enligt vilken det lika litet vore tillåtet att transportera befattningshavare till

annan tjänst annat än efter egen ansökan som att avsätta dem, ett förbud som uttryckligen gällde ej blott domare utan alla andra ämbets- eller tjänstemän än förtroendeämbetsmän. Föredragande departementschefen anslöt sig i denna fråga till en av riksräkenskapsverket — under hänvisning till utvecklingen av statens lönesystem under tiden efter år 1809 samt till statsförvaltningens och statstjänstens numera i vitala delar förändrade karaktär — uttalad mening om, att § 36 regeringsformen i realiteten måste anses hava förlorat tillämpning såsom ett stadgande, vilket i viss detalj reglerade tjänstemännens anställningsförhållanden. Statsrådet erkände emellertid uttryckligen, att såväl de hittills gällande som de nya förflyttningsbestämmelserna icke läte väl förena sig med grundlagsföreskriftens ordalydelse. Detta förhållande behövde enligt statsrådets mening dock icke med nödvändighet föranleda ändring av det ifrågavarande grundlagsbudet och tillräckliga skäl att framlägga förslag om sådan ändring ansågs vid angivna förhållande icke föreligga. I motioner väckta inom riksdagen i anledning av den kungl. propositionen i ämnet bestredos förflyttningsbestämmelsernas grundlagsenlighet. Statsutskottet uttalade i anledning härav, utan att ingå på en närmare utredning av frågan, endast, att riksdagen redan genom antagandet år 1921 av allmänna civilförvaltningens avlöningsreglemente som ock genom antagandet år 1934 av civila tjänstepensionsreglementet måste anses hava tagit ståndpunkt till själva principfrågan. — »Saken är i själva verket den att avsättnings- och förflyttningsförbudet i den kategoriska och onyanserade gestalt det erhållit i § 36 regeringsformen icke passar för våra moderna förhållanden. Men det hade sett bättre ut med en formlig grundlagsändring än med åtgärder, för vilkas motiverande man måste tillgripa mer eller mindre advokatoriska tolkningsmetoder». (Malmgren: Sveriges grundlag, sid. 51.)

Det hittillsvarande avlöningsreglementet för kommunikationsverken har innehållit en definition på begreppet *konstitutorial*; en tillsättning medelst sådant förklarades där innebära, att tjänstemannen kunde i administrativ väg avsättas, dock endast för fel eller försummelse i tjänsten. Denna förklaring av begreppet *konstitutorial* har överförts i det nya civila avlöningsreglementet, och skall sålunda gälla för alla tjänstemän med *konstitutorial*, som falla under reglementet. Ur systematisk synpunkt kan det visserligen anses mindre tillfredsställande att i reglementet giva en definition härpå, men icke lämna någon förklaring av övriga tillsättningsformer: fullmakt och förordnande på viss tid eller tillsvidare. Det har emellertid ansetts alltför vanskligt att utan specialutredning giva en definition på den i huvudsak på konstitutionell sedvanerätt vilande innebörden av fullmaktsbegreppet. Ifråga om de båda andra sist nämnda anställningsformerna har innebörden ansetts ligga klar utan särskild definition! Innebär detta uttalande en lösning eller ett förbiseende av den omtvistade frågan, huruvida ett

förordnande på viss tid endast är ett förordnande på högst denna tid eller förordnande för hela tiden?

Av de s. k. *medborgerliga fri- och rättigheterna* är tryckfriheten i vårt land mera än i något annat erkänd genom grundlagsbestämmelser. Den personliga äganderätten åtnjuter genom bestämmelser i §§ 16, 73 och 74 regeringsformen ett visst om ock ofullständigt grundlagserkännande. Vissa andra individuella intressen skyddas i § 16 regeringsformen mot övergrepp från konungamaktens och förvaltningens sida. I flera främmande länder hava vissa fri- och rättigheter emellertid erhållit ett vidsträcktare grundlagsskydd än hos oss. Riksdagen har nu i anledning av inom densamma väckta motioner begärt utredning av frågan om införande i regeringsformen av sådana principer, som för det fortbestående svenska samhället må anses vara av den fundamentala vikt, att de ej utan grundlagsändring må åsidosättas genom lagstiftning. Konstitutionsutskottet underströk i denna fråga bland annat, att i grundlagen icke borde införas en omfattande katalog med tillhörande många undantag som i tryckfrihetsförordningens äldre form rörande offentliga handlingar utan allenast givas korta och klara principstadganden. Härvid kunde det emellertid enligt utskottets mening icke komma ifråga att på något sätt, vare sig i form eller i sak rubba § 16 regeringsformen, som redan år 1809 sammanfattade seklers erfarenheter. Sådana principstadganden kunde däremot tänkas införda i anslutning till eller omedelbart före stadgandet i § 86 regeringsformen om tryckfriheten. Inom utskottet hade skilda meningar likvisst uttalats angående såväl möjligheten som effektiviteten av dylika principstadganden i svensk grundlag. Utskottet underströk, att grundlagens helgd icke ökades utan tvärtom undergrävdes, om däri infördes bestämmelser, vilka avsåges såsom garantier men så avfattades, att de blott bleve platoniska uttalanden, dem lagstiftaren kunde frestas att i särskilda fall mer eller mindre direkt skjuta åt sidan. Över Kungl. Maj:t och riksdagen funnes nämligen för närvarande ingen makt, som med generellt bindande verkan kunde förklara en av dem samfällt stiftad lag ogiltig. Och införandet av ett grundlagsstadgande, som förlänade högsta domstolen och regeringsrätten behörighet att avgiva dylika förklaringar, kunde utskottet icke förorda.

I syfte att möjliggöra en blivande *departementalreform* utan hinder av den omständiga procedur, som gäller för ändringar i grundlag, genomfördes år 1918 sådana grundlagsändringar, att de tidigare bestämmelserna i regeringsformen om departementens antal och benämningar utbyttes mot stadganden, att för särskilda grenar av rikets styrelse skola finnas statsdepartement till ett antal av lägst 8 och högst 10, som bestämmas i särskild av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, vilken tillika angiver departementens antal och huvudsakliga verksamhetsområde. Någon omedelbar ändring i departementsindelningen skedde emellertid icke då utan först följande år, då den ännu gällande lagen om statsdepartementen

antogs, varigenom departementens antal ökades från 8 till 9. Här-
efter har frågan om en departementalreform, vars behövlighet är all-
mänt erkänd, flera gånger varit föremål för riksdagens prövning,
dock utan att något positivt resultat ernåtts. I anledning av väckta
motioner har riksdagen nu hemställt om en förutsättningslös ut-
redning av frågan om en departementalreform. Utredningen bör
enligt konstitutionsutskottets av riksdagen godkända uttalande först
och främst omfatta frågan, om icke socialdepartementets verksam-
hetsområde med hänsyn till den sociala omvårdnadens snabba
utveckling under senare år borde begränsas och detsamma omdanas
till ett departement, omfattande allenast de grupper av ärenden,
som vore av rent social natur. Härvid uppstode frågan antingen
om lantregeringsärendenas, däri inbegripna polisärendenas, över-
flyttande till justitiedepartementet som ett kombinerat justitie- och
inrikesdepartement eller om inrättande av ett fristående inrikes-
departement för främst dessa och andra närbesläktade ärenden,
däribland de kommunala ärendena. I samband härmed borde ock
en undersökning verkställas om möjligheten och lämpligheten av
en sammanslagning av andra departement. Frågan om ett avskiljande
av vissa ärenden från avgörande i statsrådet borde också undersökas.
Beträffande de konsultativa statsråden erinrades om, att efter-
som statsministern i regel icke samtidigt vore departementschef, i
allmänhet i statsrådet inginge endast två administrativa konsultativa
statsråd i egentlig mening. Med hänsyn till att statsverksamheten
avsevärt utvidgats under senare år ansåg man att det funnes an-
ledning taga under övervägande möjligheten av att vid särskilda
behov tillsätta något ytterligare statsråd med specialuppgifter, men
utan departement, om än utrustat med särskilt kansli. Ett dylikt
statsråd kunde bland annat tänkas bidra till att väsentligen lätta
en av särskilda anledningar alltför hårt tyngd departementschefs
arbetsbelastning.

I samband med att 18 kap. 13 § andra stycket strafflagen
(preventivlagen) beslutats skola upphävas med verkan från och med
den 1 januari 1939 har såsom vilande för vidare grundlagsenlig
behandling antagits ett i proposition framlagt därmed nära sam-
manhängande förslag till ändrad lydelse av § 3 mom. 13 tryck-
frihetsförordningen av innebörd, att detta stadgande efter grund-
lagsändringens genomförande skall erhålla samma lydelse som
före preventivlagens antagande år 1910. Det föreliggande ärendet
är ur konstitutionell synpunkt av intresse främst därför, att tryck-
frihetsförordningens nuvarande bestämmelse på området innehåller
en brottsbeskrivning men ifråga om straffsatsen hänvisar till all-
männa strafflagen — samt dessutom föreskriver konfiskation av
den brottsliga skriften. Föredragande chefen för justitiedeparte-
mentet uttalade härom till statsrådsprotokollet, att någon olägenhet
icke kunde uppkomma genom denna bristande överensstämmelse
mellan strafflagen och tryckfrihetsförordningen, eftersom tryckfri-
hetsbrottet skall straffas enligt allmän lag. Uttalandet är visser-

ligen mångtydigt men bör efter statsrådets anförande i riksdagen få anses innebära, att straffbarheten enligt tryckfrihetsförordningen bortfaller i den mån den däri innehållna brottsbeskrivningen icke motsvaras av en straffsats i allmänna strafflagen. Under riksdagsdebatten i ämnet gjordes även den meningen gällande, att den nuvarande straffsatsen i det förevarande stadgandet i strafflagen fortfarande komme att gälla för de ifrågavarande tryckfrihetsbrotten ända tills grundlagsändringen hunnit genomföras. Hade tryckfrihetsförordningen varit en lag av samma karaktär som strafflagen, hade den av departementschefen hävdade meningen uppenbarligen varit riktig. Men nu har tryckfrihetsförordningen som grundlag en stegrad rättskraft och kan alltså icke ändras i samma enkla former som vanlig lag. Vidare är, som redan nämnts, ett visst förhållande i tryckfrihetsförordningen förklaradt brottsligt och straffets storlek — men också endast denna — överlämnat till reglering i allmänna strafflagen. Även om man anser, att straffet för tryckfrihetsbrottet till följd härav kan höjas eller sänkas genom ändring i strafflagen enbart, föreligger dock mellan detta och det nu förevarande förfaringssättet, där straffbestämmelsen helt borttagits, icke en graduell utan en principiell differens. Från rättsteoretisk ståndpunkt är skillnaden mellan ett högre och ett lägre straff endast kvantitativ men mellan ett (lägsta) bötesstraff och straffrihet kvalitativ. Vilken uppfattning man än hyser i den nyss berörda frågan, kvarstår dock, att en skrift under de i § 3 mom. 13 tryckfrihetsförordningen angivna, ännu gällande förutsättningarna skall konfiskeras — ett förhållande som i propositionen förbigåtts med tystnad. Konfiskationsåtgärden framstår nämligen såsom fullt självständig i förhållande till straffet. Nu torde emellertid de här berörda frågorna icke kunna antagas få någon aktuell betydelse i det föreliggande fallet med hänsyn till åklagarmaktens koncentration i tryckfrihetsmål, men förfaringssättet kan få betydelse som prejudikat i andra framtida fall. Det riktiga hade otvivelaktigt varit, att som ofta eljest, då ett samband föreligger mellan grundlag och allmän lag, låta strafflagsändringens ikraftträdande bli beroende av grundlagsändringens genomförande.¹

Enligt 17 § *sekretesslagen* hava endast till taxeringsmyndigheter lämnade uppgifter till ledning för taxering i princip undandragits offentligheten, medan så ej varit fallet i fråga om taxeringsmyndigheternas beslut. Den offentlighet, som härigenom kommit inkomstlängden till del, har ansetts vara alldeles för betydelsefull ur kontrollsynpunkt för att kunna uppgivas. Denna synpunkt har icke tillerkänts samma bärkraft, då det gällt förmögenhetslängden och ej heller något annat berättigat intresse har här ansetts påkalla publicitet. Även ur den skattskyldiges egen synpunkt torde offentliggörandet av förmögenhetslängderna te sig mindre önskvärt än

¹ Sedan detta skrevs har den förevarande frågan närmare berörts i Svensk Juristtidning, 1938, häfte 5, sid. 405 ff., dels av professor C. A. Reutörskiöld, dels av presidenten Schlyter.

offentliggörandet av inkomstsiffrorna. Ett sådant tillägg har därför beslutats till den förevarande paragrafen i sekretesslagen, att förmögenhetslängden jämte motsvarande del av ändringslängden beretts sekretesskydd. Varje kännedom om förmögenhetsciffrorna uteslutes dock ej härigenom, ty dessa kunna med något större besvär inhämtas i uppbördslängden.

I samband med antagandet av lag om avbrytande av havandeskap har riksdagen — efter ärendets förberedande behandling av lagutskott — beslutat godkänna ett framlagt förslag till ändrad lydelse av 14 § sekretesslagen i syfte att på ett fullt tillfredsställande sätt skydda kvinna mot ett olämpligt offentliggörande av sådana till myndighet inkomna eller där förvarade handlingar, som beröra prövning av havandeskaps avbrytande.

I detta sammanhang torde också med några ord böra beröras den *tillämpning av sekretesslagen med avseende å statsrådsprotokollen*, varom upplysning kan erhållas i konstitutionsutskottets dechargebetänkande. Av detta framgår, att statsrådsprotokollen numera omfatta två särskilt numrerade serier av protokoll, nämligen dels de protokoll, som enligt 1 § andra stycket sekretesslagen äro offentliga två år efter protokollens datum, dels ock de protokoll, som enligt 1 § första stycket samma lag eller i följd av ett med stöd av 1 § andra stycket meddelat förordnande ej få utlämnas förrän femtio år respektive viss längre tid än två år förflutit från deras datum. — I ett fall här ett generellt beslut fattats om, att viss grupp av ärenden (i allmänhet) skola upptagas i femtioårsprotokollen över handelsärenden.

Riksstatens uppställning har omlagts från och med ingången av budgetåret 1938/1939, i syfte att ernå en klarare redovisning av budgetens innebörd ur balanseringssynpunkt än som erhållits med den hittills tillämpade riksstatsuppställningen. I detta syfte hava i huvudsak följande anordningar vidtagits. Statsbudgeten har i riksstaten uppdelats i två fristående delbudgeter, driftsbudgeten och kapitalbudgeten, vilka ersatt den hittillsvarande uppdelningen i skattebudget och lånebudget. Ifråga om såväl inkomsternas som utgifternas fördelning mellan de båda nya delbudgeterna skall för olika budgetår en och samma fördelningsprincip tillämpas. Följaktligen har med hänsyn till inkomsternas och utgifternas natur en fast gränsdragning genomförts mellan å ena sidan driftsbudgetens inkomster och utgifter samt å andra sidan kapitalbudgetens inkomster och utgifter. Å driftsbudgetens inkomstsida redovisas samtliga till statsregleringsfonden hänförliga löpande inkomster — alltså de inkomster som hittills sammanfattats under beteckningen Verkliga inkomster — medan däremot kapitalmedel icke ingå. Å utgiftssidan har förutom de hittills under rubriken Verkliga utgifter redovisade utgifterna å en särskild huvudtitel upptagits jämväl anslag för täckning av den investeringsförlust, som uppstår i samband med genomförandet av helt eller delvis oräntabla nya kapitalinvesteringar. Dessa anslag motsvara de enligt den hittillsvarande

riksstatsuppställningen av andra statsinkomster än lånemedel anvisade egentliga kapitalökningsanslagen. Vid jämn avvägning av nämnda inkomster och utgifter är budgeten betraktad för sig i så måtto att anse såsom balanserad, som dess realiserande — bortsett från själva utfallet — icke medför någon vare sig bokföringsmässig eller reell rubbning av statens förmögenhetsställning. Ett upprätthållande av denna på längre sikt förutsätter, att man vid utformandet av budgeten tager hänsyn jämväl till förluster, som uppstått i fråga om kapitalinvesteringar, hänförliga till tidigare budgetår. För uppvägande av häremot svarande real förmögenhetsminskning erfordras, att särskilda täckningsanslag anvisas under efterföljande budgetår. Så har hittills brukat ske under utgifter för kapitalökning. Framdeles skall i stället bland utgifterna å driftsbudgeten under en särskild huvudtitel upptagas anslag för avskrivning av dessa kapitalmedelsförluster med belopp, som enligt fastställd plan belöpa på respektive budgetår. Sedan detta tillägg gjorts å driftsbudgeten, innebär jämn avvägning av dess inkomster och utgifter att icke heller vid sidan av budgeten uppkommande förluster på längre sikt medföra en förmögenhetsminskning. Avvikelser från jämn balansering av driftsbudgeten med dess här angivna utformning skall betraktas såsom budgetens över- eller underbalansering. Den differens mellan inkomster och utgifter som föreligger vid över- eller underbalansering uppföres i riksstaten såsom överskott respektive underskott att regleras över en i stället för statsverkets kassafond inrättad ny fond, statens budgetutjämningsfond, vars utveckling skall ge en uttömmande bild av de förändringar i statens förmögenhetsställning, som förbundits med realiserandet av de fastställda riksstaterna under en följd av år. Den förutsättes kunna nedgå till negativa värden, om konjunkturförhållandena medföra en underbalansering med mycket betydande belopp av en eller flera riksstater. Om behållningen i budgetutjämningsfonden pressats ned genom underskott, skall den återställas genom efterföljande överbalansering. Sedan man bestämt storleken av det överskott, som borde föreligga, respektive det underskott, som kunde tillåtas, med hänsyn till ställningen av budgetutjämningsfonden och det ekonomiska läget, reduceras driftsbudgetens avvägning för ett visst budgetår till ett rent balanseringsproblem av principiellt samma natur som avvägning av den hittillsvarande skattebudgeten vid balansenringen av inkomster och utgifter för varje budgetår. — Kapitalbudgeten företer, jämförd med den del av riksstaten som vid den hittills tillämpade budgetordningen rubricerats såsom Utgifter för kapitalökning, väsentliga olikheter. Viktigast är att tillskotten av skattemedel till nya kapitalinvesteringar ersatts med särskilda avskrivningsanslag å driftsbudgeten, beräknade efter enahanda grunder som de tidigare tillskotten, varav följer, att investeringsanslagen intill hela sitt belopp anvisas att utgå av kapitalmedel. Vidare få de anslag, som närmast motsvara de hittillsvarande under rubriken Avbetalning å statsskulden redovisade kapitalökningsanslagen, enligt

den nya budgetordningen allmänt karaktären av anslag till avskrivning av s. k. oreglerade kapitalmedelsförluster — d. v. s. å tidigare gjorda kapitalinvesteringar uppkomna, ännu ej täckta förluster — samt i likhet med anslag till löpande utgifter uppföras å driftsbudgeten under en särskild huvudtitel. Slutligen må erinras, att de till skattemedel hänförliga kapitaltillgångar, som under rubriken I anspråk tagna kapitaltillgångar hittills i finansieringshänseende likställts med verkliga inkomster, framdeles ej få disponeras för verkliga utgifter — alltså å driftsbudgeten — utan i den mån de icke för framtiden skola tillgodoföras budgetutjämningsfonden tillsammans med lånemedel under den gemensamma beteckningen Kapitalmedel skola hänföras till kapitalbudgeten. Vid de sålunda ändrade grunderna för redovisningen i riksstaten av anslagen till kapitalinvestering i statens kapitalfonder och de

		Riksstat för
Driftsbudgeten.		
A. <i>Egentliga statsinkomster:</i>		
I. Skatter	1,004,960,000	
II. Uppbörd i statens verksamhet	56,478,000	
III. Bidrag från folkpensioneringsfonden ..	51,000,000	
IV. Diverse inkomster	17,750,000	1,130,188,000
B. <i>Inkomster av statens kapitalfonder:</i>		
I. Statens affärsverksfonder	114,040,000	
II. Riksbanksfonden	3,000,000	
III. Statens allmänna fastighetsfond	8,150,000	
IV. Statens utlåningsfonder	13,217,500	
V. Fonden för låneunderstöd	1,120,000	
VI. Fonden för statens aktier	19,495,100	
VII. Statens pensionsfonder	5,425,000	
VIII. Övriga kapitalfonder	65,000	164,512,600
		Summa 1,294,700,600
Kapitalbudgeten.		
<i>Inkomster:</i>		
I. Kapitalmedel		233,624,600
		Summa 233,624,600

däremot svarande täckningsmedlen kommer själva beslutet om medelsanvisning å kapitalbudgeten att innefatta beviljandet av motsvarande disposition av kapitalmedel. Om anslagen budgettekniskt sett täckas genom uppförande i riksstaten av en mot utgiftssumman svarande balanspost av kapitalmedel, har detta karakteren av en rent formell åtgärd; på samma sätt förhåller det sig med inkomstititeln Lånemedel.¹

Den svenska konstitutionella rättens regler om *interpellationsinstitutet* innehållas varken i grundlag eller i de för kamrarna gemensamma reglementariska föreskrifterna utan i de av vardera kammaren ensamt beroende ordningsstadgorna, vilkas bestämmelser i ämnet sedan år 1933 såväl i sak som till formen överensstämma med varandra. De allmänt erkända bristerna hos vårt hittillsvarande interpellationsinstitut hava icke så mycket bottnat i dettas

budgetåret 1938/39:
Driftsbudgeten.

A. Egentliga statsutgifter:			
I. Kungl. höv- och slottsstaterna	1,832,200		
II. Justitiedepartementet	15,826,700		
III. Utrikesdepartementet	7,463,100		
IV. Försvarsdepartementet	258,457,400		
V. Socialdepartementet	316,527,400		
VI. Kommunikationsdepartementet	127,160,600		
VII. Finansdepartementet	63,703,500		
VIII. Ecklesiastikdepartementet	214,100,900		
IX. Jordbruksdepartementet	83,563,700		
X. Handelsdepartementet	24,827,000		
XI. Pensionsväsendet	52,719,800		
XII. Oförutsedda utgifter	1,000,000		
XIII. Riksdagen och dess verk m. m.	5,783,300	1,172,965,600	
B. Utgifter för statens kapitalfonder:			
I. Luftfartsfonden	1,288,000		
II. Riksgäldsfonden	91,494,500		
III. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar	28,920,600	121,703,100	
		Säger	1,294,668,700
Överskott att tillföras statens budgetutjämningsfond			31,900
		Summa	1,294,700,600

Kapitalbudgeten.

Kapitalinvestering:			
I. Statens affärsverksfonder	85,300,000		
II. Luftfartsfonden	1,005,300		
III. Statens allmänna fastighetsfond	12,724,200		
IV. Statens utlåningsfonder	24,300,000		
V. Fonden för låneunderstöd	8,525,100		
VI. Fonden för statens aktier	100,000		
VII. Fonden för förlag till statsverket	101,670,000		
		Summa	233,624,600

knapphändig reglering i ordningsstadgorna som desto mera i sättet för den faktiska tillämpningen. Under en lång följd av år har nämligen under skilda regeringar en mindre tillfredsställande praxis utvecklats. I anledning av framställd interpellation hava yttrande ofta inhämtats från ämbetsverk, varigenom interpellationssvaret fördröjts och gjorts mera omfattande än som varit erforderligt. Remissyttrandena från ämbetsverken hava även lagts till grund för svaren i sådan utsträckning, att dessa mera blivit en redogörelse för utredningen än för statsrådets egen mening. Dessa förhållanden hava i sin mån medverkat till att intresset såväl för interpellationerna som för arbetet inom riksdagen minskat och att institutet förlorat en stor del av sin ursprungligen avsedda betydelse. I syfte att försöka höja interpellationsinstitutets effektivitet har nu en omreglering och ett vidare utbyggande av ordningsstadgornas regler om interpellationer vidtagits, vilka regler även härefter äga identiskt samma lydelse. Någon mera genomgripande förändring har emellertid icke kunnat ske inom ordningsstadgornas ram, härtill hade fordrats grundlagsändring. De nuvarande »spörsmålen» hava i ordningsstadgorna uppdelats i två grupper, nämligen sådana som äro av helt informatorisk karaktär, benämnda enkla frågor för upplysningars inhämtande, och övriga spörsmål, benämnda interpellationer. Skillnaden dessa emellan har ansetts böra komma till uttryck redan i spörsmålets yttre form. Under det att den enkla frågan skall vara utan särskild motivering skall interpellationen i anslutning till hittills gällande praxis vara försedd med sådan. Den enkla frågan är vidare till sin natur sådan, att något medgivande från kammaren icke syntts erforderligt för dess överlämnande till vederbörande statsråd. Sådan fråga skall därför direkt avlämnas till talmannen för befordran till statsrådet genom kansliets försorg. Interpellationer i egentlig mening skola däremot liksom hittills uppläsas och avlämnas i kammaren, vilken likaledes som förut utan föregående överläggning skall besluta, huruvida interpellationen får framställas eller icke. Har interpellationen begärts på bordet, skall den enligt en i överensstämmelse med hittillsvarande praxis utformad bestämmelse bordläggas till nästa sammanträde, då avgörande ovillkorligen bör ske. Har kammaren medgivit interpellationens framställande, skall talmannen på sätt förut skett låta vederbörande statsråd undfå del av interpellationen. Sedan statsrådet meddelat talmannen sin avsikt att besvara ett spörsmål, skall talmannen överenskomma med honom om vid vilket sammanträde spörsmålet må besvaras. Hittills rådande praxis, att spörsmål uppropas före föredragningsämnen för dagen, dock ej före val eller gemensam omröstning, har också upptagits i ordningsstadgorna som en för framtiden gällande regel. Till sist må framhållas, att man genom att karakterisera spörsmålen såsom hänförande sig till »ämne utom föredragningslistan» sökt giva en klarare definition på desamma än den, som förut funnits i ordningsstadgorna.

Frågan om interpellationsinstitutets omreglering bereddes i var-

dera kammaren av ett särskilt för ändamålet tillsatt s. k. *enskilt utskott*. Termen enskilt utskott förekommer ingenstädes i grundlag, reglementariska föreskrifter eller ordningsstadgor. Kammarutskott med denna benämning hava överhuvudtaget aldrig tidigare tillsatts i första kammaren och i andra kammaren icke någon gång efter år 1886, men väl dessförinnan vid några tillfällen. Ej ens år 1933, då kamrarna tillsatte var sitt utskott med uteslutande uppgift att omreglera ordningsstadga resp. arbetsordning, benämndes utskotten så utan de betecknades på vanligt sätt som tillfälliga utskott. Mellan dessa år 1933 och år 1938 tillsatta utskott föreligger ingen skillnad annat än till namnet — vilket dock icke kan utgöra tillräcklig grundval för en juridisk distinktion. Att kamrarna ej avsett att tillskapa någon nyhet genom att benämna utskotten enskilda utskott, torde med all önskvärd tydlighet, framgå därav, att till grund för kamrarnas beslut om utskottens tillsättande lågo motioner, vari klart uttalades, att utredningsuppgiften borde uppdragas åt ett inom vederbörande kammare särskilt för ändamålet tillsatt »enskilt (tillfälligt) utskott». De förevarande enskilda utskotten böra redan på den grund icke i något sakligt hänseende anses skilja sig från de tillfälliga utskott med liknande uppgifter som tidigare tillsatts. De enskilda utskotten hava enligt § 45 riksdagsordningen, sådan den lyder efter 1912 års grundlagsändring, liksom varje annat kammarutskott (tillfälligt utskott) rätt att utse sekreterare, en rätt som också tagits i anspråk i det nu föreliggande fallet. Talmännen hava vidare med stöd av de i § 11 i ordningsstadgorna för tillfälliga utskott givna reglerna sammankallat de enskilda utskotten till konstituerande sammanträden. Den ävenledes där givna regeln om att tillfälliga utskott icke få sammanträda, då vederbörande kammare är samlad, har av de enskilda utskotten också iakttagits etc. Det enda ur konstitutionell synpunkt skäligen betydelselösa hänseende, i vilket man — ehuru felaktigt — icke tillämpat de för tillfälliga utskott gällande bestämmelserna, har gällt avlösningsreglementet för befattningshavarna i riksdagen, där dock möjligen de lege ferenda särskilda skäl kunnat anföras för en avvikelse. Av det föregående torde framgå, att kamrarna genom att beteckna de förevarande utskotten såsom enskilda endast kunna anses hava velat giva en träffande benämning på en viss kategori av tillfälliga utskott, nämligen sådana som tillsatts med särskild uppgift att bereda en kammarens enskilda angelägenhet. Den på sina håll inom doktrinen gjorda distinktionen mellan tillfälliga och enskilda utskott kan sålunda icke anses hava godtagits av kamrarna genom deras förfaringssätt i det föreliggande fallet.

Enligt landstingslagen skall landstingsområde indelas i *valkretsar för landstingsmannaval*; för varje valkrets utses oavsett dess folkmängd en landstingsman och därutöver efter folkmängden en landstingsman för varje fullt tal av 5,000; vid indelning i valkretsar skall med vissa undantag iakttagas, att för varje valkrets kommer att utses minst fem högst nio landstingsmän. Landstingsområdets

indelning i valkretsar för val av landstingsmän jämte det antal landstingsmän, som skall utses för varje valkrets, bestämmes efter i lagen angivna grunder av landstinget. I enlighet med en övergångsbestämmelse till lagen indelades landstingsområdena vid lagtima landsting år 1925 i valkretsar med tillämpning av lagens bestämmelser. Ändrades de förhållanden, som lågo till grund för den fastställda indelningen, så att jämkning däri till följd av landstingslagens bestämmelser påkallades, eller befanns eljest sådan jämkning nödig, ägde landstinget verkställa jämkningen och skulle på vissa undantag när, som här sakna betydelse, jämkningen ske året innan val av landstingsmän nästa gång ägde rum. Beslutet om jämkningen kunde fattas antingen vid lagtima eller vid urtima möte. Konungens godkännande erfordras för att giva bindande kraft åt beslut, som avser landstingsområdes indelning i valkretsar. — Inför de år 1938 förestående landstingsmannavalet hade landstinget föregående år i ett flertal fall beslutat jämkningar i landstingsområdenas indelning i valkretsar, i allmänhet vid lagtima möten men i några fall vid urtima möten under december månad. Även i några av de först nämnda fallen hade besluten först sent under år 1937 underställts Kungl. Maj:t för godkännande, vilket haft till följd att Kungl. Maj:ts beslut icke fattats förrän innevarande år. Härvid vägrades godkännande i två fall. I dessa fall kunde enligt landstingslagens dåvarande lydelse urtima landsting icke sammanträda för ny behandling av frågan om valkretsreglering. En ändring har därför företagits i landstingslagens bestämmelser på området. Denna öppnar först och främst möjlighet för Kungl. Maj:t att när särskilda skäl därtill äro — såsom då ett av landstinget underställt beslut icke godkänts av Kungl. Maj:t, men detta senare beslut fattats så sent att ett urtima landsting icke kan sammanträda året före landstingsmannavalet för jämkningsfrågans förnyade behandling, ävensom i härmed jämförliga fall — förordna om urtima landsting för nytt beslut i fråga om jämkningen, dock ej senare än i april månad det år landstingsmannavalet förrättas. Denna tidpunkt har valts därför, att härigenom de året före valet vanligen i maj månad offentliggjorda officiella befolkningsstatistiska uppgifterna komma att läggas till grund för landstingets beslut, vare sig detta fattas året innan eller samma år valet äger rum. Vidare har som grundläggande regel fastslagits, att jämkningen skall verkställas vid lagtima landsting. Urtima möte för behandling av frågan om jämkning förutsätter framdeles Kungl. Maj:ts förordnande härom. I detta sammanhang har även uttrycket i 12 § landstingslagen om landstingets behörighet att verkställa jämkning i den fastställda »indelningen» ändrats till jämkning »i landstingets beslut enligt 11 §», varav klart framgår, att jämkningen omfattar såväl valkretsindelningen som fastslåendet av antalet landstingsmän för varje valkrets. Denna bestämmelse har ansetts önskvärd, enär antalet landstingsmän och valkretsindelningen så nära sammanhänga inbördes, att en jämkning i indelningen kan bliva nödvändig, därest antalet landstingsmän för viss valkrets

ej skall komma att understiga lagens minimiantal. Då vidare regeln i vissa fall — felaktigt — tillämpats så, att länsstyrelserna i kungörelserna om landstingsmannaval lagt till grund de senaste officiella befolkningsstatistiska uppgifterna, har dessutom en textändring vid tagits, som klart utsäger, att det är landstinget, som både beslutar om jämkningen i landstingsområdets indelning i valkretsar och fastslår det antal landstingsmän som skall väljas.

På övergången mellan konstitutionella och kommunala frågor står frågan om *suppleanter för stadsfullmäktige* i Stockholm och Göteborg vid val av förstakammarledamöter. — Genom 1937 års grundlagsändringar har, samtidigt som en enhetlig rösträttsålder införts, valrätten till första kammaren helt återförts till kommunallivets grund; elektorsinstitutionen har avskaffats och förstakammarvalen skola åter liksom före 1921 års grundlagsändring förrättas av landstingen och stadsfullmäktige i de städer, som icke deltaga i landsting. I de av dessa städer, vilka tillhöra samma valkrets som landstingsområde, skola stadsfullmäktige bland sina ledamöter utvälja dem, som skola deltaga i landstingsmannavalet; stadsfullmäktige skola därvid inom sig jämväl utse suppleanter för dessa. I Stockholm och Göteborg, som var för sig utgöra en valkrets vid förstakammarvalen, skola stadsfullmäktige däremot omedelbart utse första kammarens ledamöter. Där finnes alltså till skillnad från vad som är fallet i övriga valkretsar icke möjlighet att vid förhinder för valman att deltaga i förstakammarvalet inkalla suppleant. Med hänsyn till dessa vals rikspolitiska betydelse har riksdagen ansett, att suppleant bör finnas att tillgå i dylikt fall. Riksdagen har därför begärt utredning och förslag i ämnet. Konstitutionsutskottet har i sitt till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande i ämnet icke tagit ställning till frågan, vilka författningsändringar som äro behövlige för reformens genomförande. Emellertid torde en ändring av § 6 riksdagsordningen härför vara nödvändig, då det där säges, att första kammarens ledamöter skola väljas av »landstingen och stadsfullmäktige» i vissa större städer. För landstingsmännen finnas visserligen redan suppleanter, vilka också kunna träda i funktion vid förstakammarvalen. Men de äga behörighet härtill just därför, att de i första hand äro suppleanter för landstingsmän i dessas kommunala funktion enligt landstingslagen. Vore fråga om att införa verkliga suppleanter för stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg i dessas kommunala funktion enligt kommunallagarna, så kunde dessa suppleanter otvivelaktigt också i förekommande fall tjänstgöra vid förstakammarvalen. Men att utan grundlagsändring inrätta suppleanter för stadsfullmäktige enbart i dessas funktion som förstakammarväljare torde vara att våldföra sig såväl på grundlagens anda som bokstav.

I lands- eller stadskommun med mera än 1.500 invånare har *fullmäktigeinstitutionen* varit obligatorisk, i sådan kommun med lägre invånarantal har den varit fakultativ. Enligt ett vid årets riksdag fattat beslut skall från och med den 1 januari 1939 fullmäktige-

institutionen vara införd i alla borgerliga kommuner med mera än 700 invånare — vilken regel automatiskt också gäller för municipal-samhälle. För städernas vidkommande har denna begränsning icke någon omedelbar praktisk betydelse, eftersom de ändå samtliga övergått till fullmäktigesystemet. Men för landskommunernas del är förhållandet ett helt annat. Av de till ett antal av 793 uppgående kommuner med mellan 700 och 1,500 invånare sakna nämligen 485 eller 61,1 % representativt system. I de av dessa kommuner, som sammanfalla med skoldistrikt, skall enligt lagen om skolstyrelse i vissa kommuner folk- och fortsättningsskoleväsendet nu som en följd av fullmäktigeinstitutionens införande fråntagas församlingarna och framdeles utgöra en för kommunerna gemensam angelägenhet, vilken dessa senare som sådana hava att handhava. Alla dessa kommuner med mera än 700 invånare, som nu icke hava representativt system, men skola få sådant från och med den 1 januari 1939, kunna härefter utfärda reglementen för kommunalnämnderna och genomföra den för en effektiv kassakontroll betydelsefulla centralisering av medelsförvaltningen som möjliggjorts genom lagändringar åren 1930 och 1931, vilket allt är av betydelse för det kommunala revisionsväsendets effektivitet.

Kommunallagarnas stadganden om den *kommunala beskattningen* hava undergått en omredigering i samband med besluten om den direkta statsbeskattningens omläggning, varigenom bl. a. den kommunala progressivskatten avskaffats. Det har vid sådant förhållande icke ansetts behövt att därefter i lagtexten särskilt omnämna skogsaccismedlen. Folkskoleavgiftens borttagande har haft till följd, att den förr i lagen om skoldistrikt intagna erinringen om rätten för skoldistrikt att uttaga dylik avgift borttagits.

Sune Holm.

Kommitté för utrikespolitisk upplysning. I maj förra året bildades på initiativ av svenska samarbetskommittéen för internationella studier, i vilken universitetskanslern är ordförande, kommittéen för utrikespolitisk upplysning. Denna kommitté, vars första ordförande var prof. H. Tingsten, uppgjorde ett arbetsprogram, som förelades Rockefellerstiftelsen samtidigt med framställandet av en begäran om anslag. I början av detta år ingick meddelande om att Rockefellerstiftelsen beviljat kommittéen ett anslag å kr. 90,000: — fördelat på tre år att löpa från den 1 jan. 1938.

Kommittéen, som tidigare endast bestått av fem personer, utvidgades i mars detta år och har nu följande sammansättning: professorerna Ahnlund, Andrén, Brusewitz, Herlitz, Holmbäck, Ohlin, Westin Silverstolpe, fil. dr. Yngve Lorents, fil. dr. Torsten Gihl, redaktör Herman Stolpe, fil. lic. Ragnar Svanström samt fil. lic. Ragnvald Lundström. Dr. Lorents är ordförande och licentiat Lundström sekreterare.

Kommittéens uppgift är enligt dess stadgar att verka för höjande av den utrikespolitiska bildningen i Sverige och att uppmuntra vetenskapligt författarskap rörande samtidens internationella politik. Som ett viktigt led i sin upplysningsverksamhet betraktar kommittéen utgivandet av en populärvetenskaplig skriftserie berörande efterkrigstidens internationella politik och de problem, som därmed stå i beröring. Avsikten är att utge 5-6 sådana skrifter om året. I de första, som beräknas utkomma i september och oktober, skola följande ämnen behandlas: de militära rustningarna, neutralitetsproblem, kravet på kolonier, Tysklands utrikespolitik efter den nazistiska revolutionen och Islams folk i världspolitiken. För nästa år planeras skrifter berörande ämnen som t. ex. Lilla ententen, Medelhavsproblem, minoritetsproblem, Italiens utrikespolitik och Frankrikes utrikespolitik. Skrifternas storlek skall vara omkring 100 sidor.

Men kommittéens planerade upplysningsverksamhet, vad den större allmänheten beträffar, inskränker sig icke till denna skriftserie. Den ämnar även delta i det egentliga folkbildningsarbetet på det utrikespolitiska området dels genom att själv anordna kurser och föredrag rörande dessa frågor, dels genom att ekonomiskt understödja anordnandet av dylika kurser. Denna del av kommittéens verksamhet, som för övrigt redan tagit sin början, skall bedrivas i intimt samarbete med de Samverkande Bildningsförbunden, Folkhögskolekursföreningarna och andra bildningsorganisationer.

Kommittéen har sett som en viktig uppgift att i någon form söka få till stånd ett organiserat studiearbete rörande efterkrigstidens världspolitik vid universitetet och högskolorna. De akademiska utrikespolitiska föreningarna vid dessa ha visat ett stort intresse för saken och ha tagit initiativet till startandet av studiecirkel för behandling av modern utrikespolitik. Meningen är att dessa studiecirkel skola ges en seminarieliknande karaktär, och kommittéen, som bekostar studieledarnas honorar, lägger en stark vikt vid att arbetet i dessa bedrives efter strängt vetenskapliga metoder.

Den första studiecirkeln tillkom vid Stockholms Högskola. Den har denna termin hunnit med två arbetssammanträden, varvid under Dr. Lorents ledning Medelhavsproblem studerats. I Uppsala, där arbetet bedrives under docent Stig Jägerskiölds ledning, har ett sammanträde ägt rum, och man planerar där att under nästa läsår studera det brittiska imperiet. I Lund har likaså ett sammanträde förekommit denna termin, vid vilket studieledaren prof. Karl Olivecrona höll föredrag om sanktionssystemets principer som en inledning till behandlingen av ämnet för nästa läsårs arbete: Nationernas Förbund och Italiens erövring av Abessinien. Vid Göteborgs Högskola har ingen särskild studiecirkel bildats. Prof. Andréén har liksom tidigare vid statsvetenskapliga seminariets och föreningens sammanträden emellanåt upptagit utrikespolitiska frågor.

Som tidigare nämnts, är en av kommittéens huvuduppgifter att uppmuntra vetenskapligt författarskap rörande samtidens internationella politik. Kommittéen räknar med att i en viss utsträckning kunna underlätta forskningar på detta område även genom utdelande av resestipendier.

Slutligen kan meddelas, att kommittéen planerar att erbjuda ett stort antal landsortstidningar abonnemang på en serie utrikespolitiska översiktsartiklar.

Det bör betonas, att kommittéen utgör en rent opolitisk sammanlutning. Dess verksamhet avser uteslutande saklig upplysning utan tendens i någon riktning.

R. L—m.

Statskunskapen i amerikanskt akademiskt liv.¹

Den vetenskapliga standarden vid amerikanska universitet är synnerligen växlande. Många av de institutioner som gå under beteckningarna »universities» eller »colleges» stå på en relativt låg nivå. Detta gäller ej blott enklare privata »colleges», utan alldeles särskilt statsuniversiteterna i flera stater, där de beslutande myndigheterna dels visa sig alltför njugga med anslag, dels understryka det »demokratiska» kravet att undervisningen skall vara tillgänglig för alla statens medborgare, oberoende av icke blott ekonomisk utan även intellektuell nivå och av den grundläggande skolbildningens kvalitet. Det kan rentav gå så långt, att samma anspråk resas beträffande universitetsexamina, och att universiteterna råka i svårigheter, om de upprätthålla stränga examensfordringar. Dylika svårigheter uppstå ej blott vid statsuniversiteterna (med undantag för flera goda

¹ Följande båda notiser överensstämmer i allt väsentligt med den berättelse jag våren 1938 avgav till Sverige-Amerika-Stiftelsen över en resa i Förenta Staterna vintern 1937—1938. Det är mig en kär plikt att i detta sammanhang uttala mitt varma tack för hjälp och tillmötesgående till alla dem, som bidrog till att göra denna resa värdefull och intressant. Särskilt skulle jag här vilja nämna tjänstemännen vid American-Scandinavian Foundation, New York, samt vidare professor Roy V. Peel, professor R. J. Swensson, professor J. R. Toven och dr. E. A. Johnson, New York University; professor John H. Wuorinen, Columbia University; dr. Alvin Johnson, New School for Social Research, New York; professor Walter W. Pettit, New York School of Social Work; dr. John F. Sly, dr. George Shipman, mr. Donald H. Morrison och samtliga medarbetare i Princeton Local Government Survey; professor E. S. Corwin, professor William S. Carpenter, professor David Mitrany och dr. James J. Robbins, Princeton University; dr. Charles A. Beard, New Milford, Conn.; president Frank Graham, dean W. W. Pierson, professor E. J. Woodhouse, professor K. C. Frazer och professor C. B. Robson, University of North Carolina, Chapel Hill; professor Taylor Cole, Duke University, Durham; professor Carl M. Frasure, West Virginia University, Morgantown; professor Charles E. Merriam, professor Louis Wirth, dean Helen R. Wright, dr. N. C. Leites och mr. Tom Green, University of Chicago; minister Wollmar Boström, legationsrådet Folke Wennerberg och Mr. Justice Louis Brandeis, Washington; professor Roscoe Pound, professor W. Y. Elliot, professor E. Pendleton Herring och mr. Julius Cohen, Harvard University. — Slutligen må här en gång för alla hänvisas till E. C. Bellquist: Statsvetenskapens ställning i Förenta Staterna, Statsv. Tidskr. 1931, sid. 397—428.

statsuniversitet, såsom t. ex. Wisconsin, Michigan, Minnesota, North Carolina, Texas) utan även vid många privata universitet av mindre format, vilka äro ekonomiskt beroende av elevernas avgifter och därför söka hålla studentantalet så högt som möjligt. Att märka är vidare, att de två första universitetsåren (Junior College) motsvara de båda sista skolåren hos oss, ehuru undervisningen lagts på annat sätt och även fått en annan inriktning, med större tonvikt på det moderna amerikanska samhällets byggnad, men däremot tyvärr i regel utan tillfredsställande språkundervisning. Även de egentliga skolorna äro i sistnämnda avseende mycket bristfälliga, åtminstone om man skall döma efter den solida okunnighet i moderna språk och den brist på intresse för språkstudier, som med få undantag utmärka amerikanska studenter.

Men vid sidan av dessa mindre imponerande lärdomssäten, vilkas examina ej minst inom landet betraktas med hälsosam skepsis, finnas andra som sannerligen inte behöva skämmas för sig. Anmärkas bör emellertid därvid, att en viss grad av specialisering ofta utmärker universiteten, och att endast ett fåtal uppehåller samma höga nivå på alla studieområden, under det att andra visserligen sörja för en allsidig lägre undervisning, men däremot ifråga om högre undervisning och vetenskaplig forskning ägna sitt huvudintresse åt någon eller några särskilda vetenskapsgrenar.

Värdet av amerikanska universitetsexamina — här är givetvis fråga endast om den historiska och samhällsvetenskapliga ämnesgruppen — växlar med universiteten, och det bör därvid beaktas, att även några universitet med höga vetenskapliga anspråk och goda lärarkrafter utdela examina en smula lättvindigt. I fråga om de förnämsta universiteten — t. ex. Harvard, Princeton och Chicago — kan emellertid en förhållandevis klar bestämning göras. Bachelor of Arts (A.B.) är icke jämförlig med en svensk fil. kand., kanske främst därför att så fördjupade studier som äro vanliga för högre betyg i Sverige (och särskilt för högsta betyget) äro sällsynta, de vetenskapliga uppsatserna spela en förhållandevis liten roll och den allmänna beläsenheten i huvudsak begränsar sig till sådana arbeten, vilka helt eller delvis diskuterats i samband med undervisningen. Denna examen, som avlägges efter fyra års universitetsstudier, skulle alltså, om man tar hänsyn till de två första universitetsårens karaktär, hos oss avläggas efter två år, och kan sägas ligga betydligt över studentexamens nivå, men däremot något under våra grundläggande universitetsexamina. Master of Arts (A.M.) utdelas vid flera universitet utan avhandling, ehuru jag t. ex. vid New York University fick tillfälle att läsa avhandlingar för denna examen, som grundade sig på ganska omfattande forskningar. Som allmänt omdöme kan dock sägas, att den snarast motsvarar en svensk fil. kand. eller fil. mag. med högsta betyget i ett eller två ämnen. När det gäller doktorsgraden (Ph.D.), faller sig ett omdöme däremot mycket vanskligt. Själva studierna till doktorsgraden och den examen som kräves närma sig fordringarna för en

svensk fil. lic., ehuru knappast med högsta betyget. Anmärkas bör även att studierna äro mindre självständiga än våra licentiatstudier. Forskningsarbetets kvalitet växlar, och åtskilliga avhandlingar, som utgivits av trycket, torde uthärda en jämförelse med våra, ehuru de knappast någonsin kunna jämföras med de bästa bland dessa. Å andra sidan kräva flera ansedda universitet publicering först i efterhand, och själva doktorsgradens värde är då svårare att bedöma. Även vid de bästa universiteten förekomma avhandlingar, som utan att på något sätt göra skandal likväl skulle anses för tunna vid ett svenskt universitet.

Rörande den statsvetenskapliga forskningen över huvud bör framhållas, att den har betydligt större bredd än hos oss. Bland de studieområden som förekomma äro internationell politik, studiet av förvaltningen ur politisk, ej blott ur rättslig synpunkt, av de kommunala uppgifterna, ej blott den kommunala organisationen, och av pressen och övriga opinionsbildande faktorer i modernt samhällsliv.

Studiet av internationell politik är icke någon specialitet för U.S.A. — även i Sverige idkades det ju med stort intresse på Rudolf Kjelléns tid. I den mån jag kunnat bilda mig en uppfattning om amerikansk verksamhet på detta område, har den likväl ej synts mig bevisa lämpligheten av att infoga detta område i de akademiska studierna i statskunskap. Det är riktigt, att vissa delar av den amerikanska produktionen i ämnet fylla höga anspråk och utgöra ett värdefullt komplement till den diplomatiska historien. Med hänsyn till den stora faran för charlataneri och bristande objektivitet — något som kanske icke visade sig så mycket i undervisningen, men däremot ibland i studenternas självständiga verksamhet — förefaller det emellertid rimligare att sammanföra studiet av samtida internationella förhållanden med studiet av diplomatisk historia, i det att den stränga historiska metoden och källkritiken synas utgöra en nödvändig garanti mot utsvävningar och förlöpningsar på detta område. För den som själv är övertygad om den historiska metodens tillämplighet även inom stora delar av den statsvetenskapliga forskningen utgör detta visserligen icke något avgörande argument, och det skall villigt erkännas, att frågan är av praktisk, icke av principiell natur, men den får större betydelse med hänsyn till de ofta förekommande tendenserna att frångå den historiska metoden i statsvetenskaplig produktion.

Forskningsarbetet rörande pressen och opinionsbildningen hade jag icke tillfälle att själv följa på närmare håll. Det ligger ju för övrigt på ett gränsområde mellan statskunskap, sociologi och psykologi. Professor Gallup vid Columbia har emellertid utfört mycket framgångsrika opinions-enquêter och kom vid sista presidentvalet de verkliga resultaten mycket nära med sina förutsägelser. Den moderna pressen studeras ej sällan vid specialhögskolor av samma art som handelshögskolorna, men huvudsyftet är där att utbilda journalister, icke att behandla opinionsbildningens problem. Där-

emot aktualiseras det senare i hög grad för sådana vetenskapsmän, som betrakta sig som experter till stöd för politik och förvaltning, och som av denna anledning äro ivriga att deras resultat skola påverka opinionen. Vid Princeton Local Government Survey ägnades mycken uppmärksamhet häråt, och institutionens chef, dr. Sly, har nyligen tillsammans med dr. J. J. Robbins publicerat en artikel om metoderna att popularisera statskunskapens forskningsresultat.

Särskild uppmärksamhet ägnade jag likväl åt studiet av unionell, statlig och kommunal förvaltning. Här tror jag också att statskunskapen i andra länder har åtskilligt att lära från Förenta Staterna. Vad man kan invända, är att synpunkter *de lege ferenda* spela en efter svenska begrepp farligt stor roll i diskussionen, men å andra sidan är det svårt att icke beundra den praktiska inställningen till problemen. Det är här endast sällan, måhända alltför sällan, fråga om att diskutera förvaltningen som system. Vad man ägnar sig åt är att studera de arbetsuppgifter som faktiskt förekomma på olika förvaltningsområden samt den organisation som anpassats till dessa. Även om man tar visst avstånd från den ofta underförstådda grundsatsen att vetenskapsmännen böra framlägga förslag till förbättringar i olika avseenden, har detta tillvägagångssätt ett betydande värde. Studiet av förvaltningsproblemen får därigenom större friskhet och allmänintresse, något som icke är att förakta i så torra discipliner. Dessutom komma åtskilliga områden under behandling, vilka i vårt land endast studeras ur juridisk och ekonomisk synpunkt: allmänna arbeten, statsföretag, kommunala och halvkommunala företag, polisväsen, olika slag av socialvård m. m. Särskilt intresse ägnas inom nutida amerikansk statskunskap de administrativa spörsmål, som äro förenade med det allmännas ökade ingripanden i det ekonomiska livet och planläggningen av ytterligare kontroll och reglering.

Det råder bland amerikanska vetenskapsmän ganska delade meningar om lämpligheten av att i så hög grad som skett sysselsätta sig med gränsområden mellan de olika samhällsvetenskaperna. Däremot kan det knappast bestridas, att samarbetet mellan de olika vetenskapernas idkare ur andra synpunkter varit värdefullt, särskilt vid planerandet av mera omfattande kollektivundersökningar, för vilka olikartad sakkunskap är nödvändig. Ett exempel i liten skala utgjorde Princeton Local Government Survey; mera pretentiösa och betydande arbeten äro t. ex. »Culture in the South», utgiven av University of North Carolina, och framför allt »Recent Social Trends», det stora arbete som utgavs av en av president Hoover tillsatt kommitté och givit impulsen till otaliga specialundersökningar. Utöver vad vi känna till från vårt eget land bör nämnas det intima samarbetet mellan sociologi och statskunskap, vilket utövat starkt inflytande på båda vetenskaperna. För statskunskapens del betyder detta icke, som man ofta föreställer sig, nödvändigt någon minskning i det historiska betraktelsesättets roll, men däremot ökat

hänsynstagande till det politiska livets sociala förutsättningar i både modern och gången tid.

Amerikansk statsrätt går, liksom amerikansk juridik över huvud, fram nästan uteslutande enligt rättsfallsmetoden. Detta har sin naturliga grund i den offentliga rättens karaktär: sedvanerätten spelar en oändligt mycket större roll än den skrivna lagen, och domstolarnas konstitutionella prövningsrätt ger anledning till ett mycket stort antal processer av statsrättsligt intresse. Högsta domstolens praxis är även sådan att det ställer sig mycket svårt att konstruera något fullt logiskt statsrättsligt system med stöd av både grundlagens ordalydelse och domstolens praxis. Emellertid har detta också medfört, att gränserna mellan statsrätten och rättsvetenskapen i övrigt, särskilt i metodiskt hänseende, kommit att utsuddas, och statsvetenskapsmannen behöver därför ha ett förhållandevis stort mått av allmän juridisk bildning — varmed naturligtvis ingalunda skall vara sagt att alla amerikanska statsvetenskapsmän besitta en sådan.

Undervisningsmetoderna skilja sig i viss mån från våra, och detta gäller ej blott den elementära undervisningen, utan även den som förekommer under den senare delen av studietiden. Att märka är i första hand, att det över huvud taget undervisas oerhört mycket. Tolv veckotimmar är ingenting ovanligt för en student på högstadiet, medan något liknande hos oss väl knappast förekommer ens under de mest intensiva studier för fil. kand. Undervisningen är också ofta elementärt lagd. Vetenskapliga föreläsningar i svensk mening, där läraren framlägger direkta forskningsresultat, höra till sällsyntheterna, och i regel upprepas samma kurs om icke årligen så dock med mycket korta mellantider. Även om den högre undervisningen gäller vidare, att studenternas litteraturstudier endast i ringa utsträckning äro självständiga, och att större delen av litteraturen inläres i form av angivna pensa till föreläsningar eller seminarieövningar. Vid flertalet universitet äro kurserna obligatoriska, och i många fall saknas helt en allmän tentamen eller examen: varje undervisningskurs avslutas med skriftligt eller muntligt förhör, och den som på detta sätt absolverat ett visst antal kurser samt dessutom fullgjort fordringarna på avhandlingen, i den mån sådan är nödvändig, är utan vidare berättigad att erhålla sin grad.

Detta förfaringssätt närmar sig ibland betänkligt »korvstoppning» och väcker även inom Förenta Staterna betydande kritik. Sannolikt kommer man även med tiden allt mera att öka utrymmet för självstudier och minska fordringarna på deltagande i kurser och föreläsningar. Vad man däremot konstaterade med oreserverad beundran, var att de akademiska lärarna nedlade mycket stort intresse på den rent pedagogiska utformningen av sin undervisning. Även kurser som upprepades år efter år hade en omisskännelig friskhet, och studenterna uppmuntrades till frågor och diskussion icke blott vid seminarieövningarna utan även i föreläsningkurser.

I regel torde man även kunna säga, att de i påfallande utsträckning använde dessa möjligheter och ingalunda drogo sig för att direkt opponera sig mot lärarens ståndpunkt, om de ansågo sig ha skäl härtill. Detta berodde sannolikt i främsta rummet på den fullkomliga vissheten om att ingen akademisk lärare med självaktning skulle visa missnöje med dylika yttringar av självständigt tänkande.

Men iver att uppmuntra till diskussion leder också ibland till överdrivet aktualitetsjakt och till att gränserna mellan vetenskap och politik utsuddades. Säkerligen var det nästan uteslutande lyckligt, när en professor vid University of North Carolina lät sitt homogent demokratiska auditorium författa ett republikanskt partiprogram. Det ökade både studenternas kunskaper och deras sinne för objektivitet; och hans egen ställning markerades även därav, att han var »Faculty Adviser» åt både den demokratiska och den republikanska studentklubben. Andra lärare voro mindre försiktiga, och ej sällan rörde sig debatten huvudsakligen om vad studenterna »tyckte» om olika sociala och politiska företeelser inom och utom Förenta Staternas gränser.

Den goda tillgången på »secretarial assistance» — maskinskrivningshjälp etc. — kommer i viss utsträckning icke blott forskningen utan även undervisningen till godo. I många fall utdelas grundlinjer till föreläsningsserierna vid terminens början, och det framhålls ganska enstämmigt att detta var ett ovärderligt stöd för undervisningen, liksom även det förhållandet att seminarieföredragen ofta åtminstone i sammandrag duplicerades och utdelades till seminariets medlemmar. En svensk akademiker kunde icke underlåta att med en viss saknad tänka på, huru mycket sämre utrustade våra universitet äro i detta avseende. Å andra sidan skall det villigt erkännas, att mindre samvetsgranna lärare ibland utnyttjade den underordnade arbetskraften till att själva slippa ifrån att hålla personlig kontakt med studenterna.

Det statsvetenskapliga mötet — ett årligen återkommande evenemang, som förlägges till olika delar av landet och formellt är årsmöte för American Political Science Association — hölls julen 1937 i Philadelphia. Det var av intresse icke blott genom de många intressanta föredragen, utan även därigenom att det gav en inblick i akademikernas allmänna ställning och befodringsförhållanden. Det huvudsakliga syftet med dessa sammankomster har alltmåra kommit att bli att rekrytera lärostolarna, åtminstone de mindre eftersökta, och befodringsmetoderna äro skäligen summariska. Realiter ligger avgörandet helt hos vederbörande universitets rektor eller »head of department» för den vetenskap, där vakansen föreligger. En förklaring härtill är, att befodringsarna vanligen ske från ett universitet till ett annat, och att antalet tänkbara sökande därför kan vara fantastiskt stort: man torde kunna räkna med att sammanlagda antalet akademiska lärare i statskunskap vid unionens universitet utgör inemot tvåtusen.

G. Heckscher.

Moderna tendenser i amerikansk stadsförvaltning. Ända sedan 1800-talets sista decennier har den amerikanska demokratin i både unionell, statlig och kommunal gestaltning utmärkt sig för en stark tendens att gynna den verkställande makten och i motsvarande grad undandraga de beslutande församlingarna allmänna opinionens förtroende och väljarnas intresse. Icke blott Förenta Staternas president, utan även staternas guvernörer och städernas »mayors» (ett ord som i förbigående sagt möjligen kan återgivas med »stadsfullmäktigeordförande» men under inga förhållanden med »borgmästare») ha sålunda centraliserat makten hos sig. Även om La Guardia i New York, Kelly i Chicago och Hague i Jersey City beteckna ytterlighetsfall, lider det knappast något tvivel att den verkställande makten i städerna nästan undantagslöst är starkare än fullmäktige.

Ej heller denna förändring har likväl fullt tillfredsställt reformvännerna, och på det kommunala styrelseskickets område knyter sig för tillfället ett huvudintresse till vissa andra experiment, varigenom man helt försökt komma ifrån den gamla styrelseformen. Två system ha därvid främst dragit uppmärksamheten till sig: »Commission Government» och »City Manager Government».

»Commission Government» innebär att stadens verkställande och beslutande myndigheter förenas. Stadsfullmäktigeinstitutionen ersättes med en nämnd av 3—5 personer, vilka samtidigt äro chefer för olika grenar av stadens förvaltning. För att bibehålla ett demokratiskt inflytande på stadens styrelse har man ibland infört kommunalt folkömröstningsinstitut, ibland nöjt sig med att ha korta valperioder.

Väsentligt större aktuell betydelse har emellertid det andra systemet, vilket genomförts i ett mycket stort antal stora och medelstora städer och varit allvarligt på tal även i New York. Här kvarstår stadsfullmäktigeinstitutionen, och det är de folkvalda verkställande ämbetsmännen som försvinna. I stället tillsätta fullmäktige en »City Manager» — stadsdirektör — som när som helst kan avskedas om fullmäktige ej gilla hans åtgärder, men som så länge han innehar sin tjänst ansvarar för hela stadens förvaltning. Med få undantag tillsätter han också alla stadens underordnade ämbets- och tjänstemän samt kan även avskeda dem, om han är missnöjd med deras arbete. Detta system anses ha den förtjänsten att det är »affärs- mässigt» utan att på något sätt inskränka den folkvalda myndighetens grundläggande befogenheter. De allmänna riktlinjerna för stadens politik (»policy») uppdragas av fullmäktige, men verkställigheten ligger hos experten, stadsdirektören, vilken förutsättes vara ren fackman utan partipolitiskt föregående. En sammanslutning av City Managers i hela unionen, med expedition i Chicago, arbetar på att uppehålla standarden inom »yrket» men tjänstgör dessutom i viktiga avseenden som allmän kommunal informationsbyrå. På senare tid ha i några stater även grevskapen sökt införa ett system med »County Managers».

Men övergången till systemet med City Managers betyder ej endast en ökning av den verkställande maktens självständighet i det kommunala livet. Förändringen är av större intresse som ett försök att över huvud minska politikernas, vilket i U. S. A. betyder yrkespolitikernas, inflytande, och ersätta dem med avlönade tjänstemän. Den tendens som Bryce på sin tid beskrev och som ledde sitt ursprung till nybyggarmentaliteten, att betrakta de offentliga värven som fritt verksamhetsfält för alla slags människor utan sakkunskap, ledde i det kommunala till att de föllo i händerna på dem som inte hade något viktigare att syssla med och som voro beredda att nöja sig med en måttlig inkomst, gärna utökad med olovliga förvärv. Gång efter annan sökte man bryta detta system genom »Good Citizens' Leagues» o. s. v., men förgäves, därför att de »goda medborgarna» vanligen tröttnade efter en valperiod och återgingo till sina vanliga sysslor, varpå de gamla makthavarna ånyo installerade sig. Då vidare det allmännas verksamhetssfär alltmera vidgades och nya, heltidsavlönade befattningar måste skapas, växte utrymmet för »patronage», och man reste krav på en yrkesmässig och opolitisk förvaltning, »Civil Service». Åtminstone i de större kommunerna uppbyggdes även en sådan, i regel nedifrån, med början från de mindre självständiga befattningarna. Det blev slutligen uppenbart att de politiska motsättningarna mellan rikspartierna, alltid en smula vaga, i det kommunala livet nästan saknade betydelse, och i några städer — t. ex. Detroit — skapades rent av ett enpartisystem. Därifrån var steget icke långt till den uppfattningen att de kommunala frågorna över huvud saknade väsentlig politisk karaktär och därför, åtminstone med undantag för ett fåtal principiella avgöranden, borde läggas i händerna på fackmän i stället för folkvalda ämbetsmän. En vinst härav borde även kunna bli, att man lättare kunde få bort yrkespolitikerna och korruptionen samt få ansedda men strängt sysselsatta medborgare in i de kommunala avgörandena, som endast skulle gälla ett fåtal frågor, där teknisk sakkunskap icke erfordrades. Huruvida det sista syftet vunnits, synes emellertid vara mera tvivelaktigt.

Korruptionen i Förenta Staternas kommunala liv har sedan gammalt tilldragit sig uppmärksamheten, ej minst hos de amerikanska medborgarna själva. Vissa städer, såsom Chicago och New York (på Tammanys tid), betraktas som typiska för den korrumpierade förvaltningen, medan andra, t. ex. Cincinnati, lyckats genomföra en relativt fullständig uppreprensning och knappast ge anledning till några berättigade klagomål i detta avseende. Allvarligast är korruptionen, när den, såsom varit fallet både i Chicago och i New York, medfört direkt samarbete mellan kommunala myndigheter, ej minst polisen, och organiserade brottslingar.

Å andra sidan får man ej överskatta betydelsen av dessa missförhållanden. Huru osmakliga de än äro, kan man ej undgå att frapperas av att även en korrumpierad kommunalförvaltning i många fall visat sig synnerligen effektiv, och att antalet av de med-

borgare som beröras av de direkta olägenheterna vanligen är relativt litet. Typisk är därvidlag förvaltningen i Chicago, som i fråga om ohöljd korruption och bossvälde ej lämnar något övrigt att önska, men däremot i många avseenden visat sig praktiskt duglig. Man hör ibland rent av den något cyniska förklaringen, att en ohederlig styrelse kräver större skicklighet än en hederlig, dels för att hålla väljarna vid gott humör och icke löpa risken att störtas, dels för att utan alltför stora skattebördor kunna få tillgångarna att räcka för både de tillåtna och de otillåtna ändamålen. Även om ett så paradoxalt resonemang säkerligen icke håller streck i längden, låter det ej förneka sig att åtskilliga av de kommunalpolitiker som vunnit och bevarat sin makt med ohederliga medel visat prov på både klokhet och omdöme vid dess utövning. I många fall är det detta förhållande som gjort det möjligt för dem att hålla sig så länge och så framgångsrikt slå tillbaka alla angrepp från vännerna av en hederlig styrelse.

Särskilda svårigheter åtfölja givetvis den kommunala förvaltningen i de mycket stora städerna. Ehuru man knappast tillräckligt ofta kan understryka, att staden New York i flertalet avseenden är mycket litet typisk för Förenta Staterna över huvud, följes dess administrativa utveckling med största intresse på alla håll i unionen; och när det gäller de specifika storstadsproblemen har den också på många punkter kommit att tjänstgöra som förebild.¹

De kommunala valen i New York hösten 1937 voro ej heller någon uteslutande lokal angelägenhet. Som bekant blev resultatet, att Fiorelli H. La Guardia återvaldes till mayor med stor majoritet, att Thomas Dewey valdes till District Attorney i Manhattan med en majoritet i denna valkrets, som var ännu större än La Guardias, och att flertalet av befattningarna inom den verkställande makten i staden New York besattes med deras meningsfränder. Beträffande stadsfullmäktige (the Council) inträdde en besvärlig situation. Det var första gången man prövade ett proportionellt valsätt, och redan vid sammanräkningen förekom ett omfattande sabotage, i det att rösträkarna, vilka utsetts av demokratiska ämbetsmän, sökte draga ut så långt som möjligt på tiden. I en valkrets förekom därjämte försök till förfalskning av valresultatet. Sedan detta upplärats, fullbordades sammanräkningen och gav till resultat, att La Guardias anhängare (republikaner, arbetarparti och oberoende demokrater) erhållit lika många platser som Tammany-demokraterna. Under en längre tid lyckades fullmäktige därför icke utföra något egentligt arbete, ehuru den förut genomdiskuterade budgeten genom en kompromiss blev antagen. Emellertid synes denna verksamhet icke i nämnvärd grad ha hindrat de verkställande myndigheterna i deras arbete; fullmäktiges befogenheter äro nämligen, fränsett budgeten, relativt små. Anmärkas här vidare, att La Guardia kort efter valet lämnade republikanska partiet och ingick i arbetare-

¹ Beträffande New Yorks kommunalförvaltning och valkampanjen där hänvisas i övrigt till min artikel »En världsstads självstyrelse», Sv. D. 2 nov. 1937.

partiet. I början av detta år kannstöpte man ivrigt rörande hans eventuella chanser som guvernörskandidat i staten New York eller som oberoende presidentkandidat vid 1940 års val. Även Deweys namn nämndes i detta sammanhang.

Staden New Yorks förvaltning erbjuder otvivelaktigt problem av tämligen enastående art. Ett av de viktigaste är organisationen av »the Metropolitan area», som omfattar närliggande grevskap i staten New York men även vissa delar av staten New Jersey. I fråga om stadens hamn har skapats en oberoende myndighet, New York Port Authority, som bl. a. har hand om hamnpolis och uppsikten över de båda tunnlarna under Hudsonfloden.

Den ökade stadsbebyggelsen kring New York City kunde bl. a. medföra den olägenheten, att stadsbornas möjligheter att komma ut på landet minskades. För att i någon mån råda bot härför har man i New York — liksom i ett flertal andra amerikanska städer — skapat ett system av »parkways», landsvägar som icke äro avsedda för förstadsstrafiken men som redan nära staden, eller inom stadens område, omgivits med planteringar, dammar och liknande anläggningar, ibland mer än en kilometer breda. Någon bebyggelse får icke förekomma utefter dessa vägar.

Särskilda »internationella komplikationer» förekomma mellan New York och Jersey City. Den senare stadens mayor, Hague, intar i sin ort en lika stark ställning som La Guardia i New York och är fullt ut lika autokratisk. Stadsstyrelsen har namn om sig att vara mycket effektiv, ej minst i fråga om social omvårdnad, och brottsligheten är låg. Emellertid är Hague ivrig motståndare till fackföreningar, och alla försök av organisationer sådana som C. I. O. att sända talare till Jersey City eller hålla möten där ha strandat på att stadens polismakt avvisat vederbörande vid tåg, bussar, färjor och tunnar, dock utan att arresteras dem. Lagligheten av detta handlingssätt har nyligen dragits inför domstols prövning, men målet var vid min avresa ännu ej slutbehandlat. Eftersom staden New Yorks nuvarande styrelse huvudsakligen stöder sig på de organiserade arbetarna, har detta medfört stora svårigheter, som knappast minskas därigenom att Mayor Hague har ett avgörande inflytande över staten New Jerseys guvernör.

I övrigt föreligga här de vanliga förstadsproblemen, t. ex. att de inkomsttagare som arbeta i New York City till så stor del beskattas i andra kommuner, där de ha sin bostad. Detta i och för sig är icke särdeles viktigt, eftersom det amerikanska kommunalskattesystemet genomgående bygger på fastighetsskatt, ej inkomstskatt. I fråga om en särskild inkomstkälla är det däremot påfallande, nämligen den »sales tax» som utgår av detaljhandeln i New York. Levereras varorna i New York, utgår sådan skatt, men om man köper varan i en affär i New York och får den levererad i New Jersey, utgår ingen skatt.

Hela detta problemkomplex försvåras högst betydligt därigenom att det här icke blott är fråga om olika kommuner, utan om olika

stater, vilkas gränser här liksom så ofta eljest icke äro naturliga ur ekonomisk och social synpunkt. Diskussionen om dessa frågor i New York avspeglar i själva verket den tendens, som över huvud taget är gängse på radikalt håll i Förenta Staterna, att söka överbbygga statsgränserna och i stället uppdelat landet i »regioner» efter dess naturliga ekonomiska indelning, och att i samband därmed också stärka unionsmyndigheternas makt och vidga deras befogenheter. Mycket av arbetet inom National Resources Committee har gått fram efter dylika linjer, i det att man försökt sig på »Regional Planning». På mera konservativt håll söker man i stället lösa samma problem genom överenskommelser mellan de berörda staterna. New York Port Authority är resultatet av en dylik överenskommelse, och en liknande myndighet har skapats för floden Delawares område.

En annan tendens, som gjort sig gällande under de sista åren, och särskilt i samband med New-Deal-politiken, är det ökade samarbetet mellan unionsmyndigheter och kommuner, med överhoppande av det statliga mellanledet. I främsta rummet gäller detta de största kommunerna.¹ De som önska bibehålla den statliga enhetens betydelse ha starkt opponerat sig mot flera ifrågasvarande åtgärder.

Eftersom jag hade tillfälle att följa kommunalvalen i New York, torde till slut några ord om själva valmetoden vara på sin plats.

Någon löpande röstlängd uppehålls ej, men c:a en månad före valet skola väljarna låta registrera sig, och deras rätt att upptagas i vallängden prövas därvid. Endast den som låtit registrera sig äger rätt att rösta. Registrering ägde rum den 4—9 oktober. Valdagen var den 2 nov.

Registreringen ägde rum inför »registration boards», som sammantråda på alla möjliga lokaler — tvättinrättningar, rak- och frisersalonger o. s. v. Den som skall registreras får uppge namn och adress, meddela om han eller hon är över eller under 40 år gammal, huru länge han eller hon varit bosatt i vederbörande »borough», huru många familjemedlemmar som finnas etc. I stort sett synas uppgifterna vara desamma som i vårt land avges vid mantalsskrivningen. Frågorna togo i allmänhet omkring fem minuter.

Efter registreringen har väljaren rätt att genom avlämnande av en förseglad sedel anmäla sig som anhängare till något av de politiska partier, som vid senaste val erhållit ett visst minimiantal röster. Denna sedel öppnas emellertid först följande år. Dylik anmälan ger rätt att rösta i »primaries» vid kandidatnomineringen för ifrågasvarande parti. Som en kuriositet kan nämnas, att nomineringen (som alltså skötes av det allmänna, icke av partiets egen ledning) icke förutsätter att kandidaterna äro medlemmar av det

¹ Denna fråga diskuteras i *Recent Federal-City Relations* (Washington 1936), utg. av United States Conference of Mayors genom Paul V. Betters.

parti, på vars lista de uppsätts. Sålunda aspirerade senator Copeland 1937 på både den demokratiska och den republikanska kandidaturen till Mayor, men blev slagen i båda partiernas »primaries».

Själva valet äger rum i vallokaler av samma slag som registrering — de båda jag hade tillfälle att besöka voro en tobakshandel resp. en rakstuga. Det proportionella valet till stadsfullmäktige skedde med valsedlar, där väljaren satte nummer framför namnen på kandidaterna. Övriga val ägde däremot rum genom en valmaskin, där man helt enkelt tryckte på knappar med namn och partibeteckning.

Sammanräkningen av de sistnämnda valen gick därför också utomordentligt snabbt, trots att relativt få röster avgavs i varje vallokal och summeringen av de olika distriktens siffror därför tog lång tid.

G. Heckscher.

Reproduktionen inom de nordiska ländernas befolkningar. I befolkningsdiskussionen ha ofta jämförelser gjorts mellan de nordiska länderna. Man har t. ex. påvisat, hurusom den danska giftermålsfrekvensen överflyttad till svenska förhållanden skulle ha till effekt, att den nu otillräckliga reproduktionen hos den svenska befolkningen skulle nå upp till den nivå, som erfordras för upprätthållandet av en stationär befolkning. I det följande skall givas en kort sammanställning av de fyra nordiska ländernas fruktsamhet, giftermålsfrekvens och dödlighet, uttryckta genom indextal och reproduktionstal. För erhållandet av adekvata jämförelsetal tagas intensitetstal för åren omkring folkräkningarna 1930, och de sedan dess skedda förändringarna beröras därefter i korthet.

Som uttryck för fruktsamheten användas de i tab. 1 anförda talen. De svenska och de finska siffrorna ange medelantalet barnaföderskor 1930—31 i % av folkmängdssiffrorna i motsvarande åldrar den 31 dec. 1930, utomäktenskapliga barnaföderskor därvid satta i relation till antalet icke gifta kvinnor. De norska siffrorna ange medelantalet levande födda, fördelade efter moderns ålder, för åren 1930—31 i procent av antalet kvinnor i respektive åldrar enligt folkräkningen 1 dec. 1930. De danska fruktsamhetstalen slutligen äro medeltalen av motsvarande siffror för 5-årsperioderna 1926—30 och 1931—35.

Den inomäktenskapliga fruktsamheten i Sverige visar sig i alla åldrar vara lägre än i de övriga länderna med ett par betydelselösa undantag. Man konstaterar vidare att det, fränsett den lägsta 5-årsgruppen, råder en påfallande likhet mellan de finska och de norska fruktsamhetstalen. Mellan de danska och de svenska å andra sidan finnas också mycket stora överensstämmelser. Medelåldern för inomäktenskapliga barnaföderskor blir — om talen appliceras på en stationär befolkning — enligt dessa siffror i Finland och Sverige 30,5 år; i Norge är den 31,2, medan Danmark till följd av högre och tidigare giftermålsfrekvens har medelåldern 29,5 år.

Tab. 1. *Fruksamhetstal*. A. Inom äktenskapet.

Ålder	Sverige	Finland	Norge	Danmark
15—20	52,72	50,15	69,36	58,24
20—25	29,11	36,52	37,35	30,26
25—30	18,67	25,29	23,70	19,85
30—35	12,86	18,57	16,31	13,59
35—40	8,67	13,78	11,46	8,57
40—45	4,11	7,68	6,08	3,54
45—50	0,51	1,22	1,01	0,35
B. Utom äktenskapet.				
Ålder	Sverige	Finland	Norge	Danmark
15—20	1,29	0,46	0,35	1,39
20—25	3,05	1,80	1,38	2,62
25—30	2,13	1,98	1,12	1,84
30—35	1,54	1,58	0,89	1,29
35—40	1,03	1,03	0,63	0,88
40—45	0,44	0,47	0,28	0,31
45—50	0,06	0,06	0,04	0,03

Om siffrorna i Sverige stå lägst i fråga om inomäktenskaplig fruktsamhet, så stå de likväl högst när det gäller den utomäktenskapliga. De danska talen ligga något under de svenska, och allra lägst ligga de norska. I de finska ligger ålderstyngdpunkten på en högre nivå än hos de övriga. Sålunda är medelåldern för barnaföderskor med barn utom äktenskap i Finland 26,9 år, medan Norge har 26,1, Sverige 24,6 och Danmark 23,5. De utomäktenskapliga födelsernas andel i reproduktionen av befolkningen visar sig vara följande: Sverige 15,3, Danmark 9,8, Finland 8,1 och Norge 6,9 %.

I tab. 2 anges från fruktsamhetstalen härledda indextal, vid vilkas beräkning som basis använts den svenska stationära befolkningen enligt dödlighetstabellen för 1921—30.

Likheten mellan de danska och de svenska förhållandena är stor, medan de norska och finska rätt mycket avvika härifrån liksom från varandra. Finlands höga inomäktenskapliga fruktsamhet och Norges låga utomäktenskapliga framgå med stor tydlighet av indextalen.

I fråga om dödligheten skall här ej ingås på detaljer. Det kan räcka att framhålla, att den i Danmark, Norge och Sverige är synnerligen likartad, fränsett en högre spädbarnsdödlighet i Danmark.

Tab. 2. *Fruksamhetsindex.*

	Inomäk- skaplig fruktsamhet	Utomäk- skaplig fruktsamhet	Total fruktsamhet
Sverige	100	100	100
Danmark . . .	103	90	101
Norge	131	45	118
Finland	143	68	132

I de centrala åldrarna äro procenttalen kvarlevande i olika åldrar mycket lika i de tre länderna. Vid 15 års ålder kvarleva sålunda enligt dansk, norsk och svensk dödlighet för kvinnor enligt dödlighetstabellen för 1921—30 (Danmark 1926—30) respektive 90,4, 92,4 och 91,3 % och vid 50 års ålder 78,6, 77,1 och 77,4 %. Den finska dödligheten ligger i samtliga åldrar på en högre nivå. Procenten kvarlevande vid 15 och 50 års ålder är för kvinnor 84,6 och 66,5, och mankötet uppvisar i förhållande härtill en större överdödlighet än vad som är fallet i de tre andra länderna.

I tab. 3 anges medellivslängder för de fyra befolkningarna enligt dödlighetsförhållandena 1921—30 (Danmark 1926—30) samt dödlighetsindex för 1928—33.

Tab. 3. *Medellivslängder. Dödlighetsindex.*

		Sverige	Finland	Norge	Danmark
Medellivslängd 0-åringar	M.	61,0	50,7	61,0	60,9
	Kv.	63,2	55,1	63,8	62,6
Medellivslängd 1-åringar	M.	64,2	55,3	63,5	66,0
	Kv.	65,5	59,1	65,8	66,4
Dödlighetsindex M + Kv.		100	136	94	104

De för jämförelserna använda giftermålstalen meddelas i tab. 4 och ange medeltalet vigda kvinnor 1930—31 i promille av folkmängden icke gifta kvinnor i samma åldrar vid folkräkningen 1930.

Man konstaterar, att de danska talen i alla åldrar ligga högst, särskilt i de för barnafödande betydelsefullaste åldrarna mellan 20 och 35 år. De svenska ligga rätt mycket under de danska, och med ett par mindre undantag äro de finska och norska ännu lägre. De danska äro ej blott högre än de andra, de ha också en vida lägre ålderstyngpunkt. Medellåldern för samtliga vigda kvinnor är sålunda i Danmark 25,7 år. Finland har 26,4, Sverige 27,1 och Norge 27,7 år. En analogt med för fruktsamheten bildad index över nuptialiteten resulterar i för Sverige 100, för Norge 88 och för Fin-

Tab. 4. Giftermålstal för kvinnor.

Ålder	Sverige	Finland	Norge	Danmark
15—20	11,0	16,9	7,5	19,5
20—25	77,9	80,0	64,3	121,0
25—30	100,7	77,7	90,7	129,2
30—35	60,6	42,6	58,8	65,7
35—40	32,7	23,5	29,4	32,0
40—45	17,5	13,6	16,0	17,6
45—50	7,6	8,9	8,6	10,5
50—55	4,2	4,4	4,5	5,7
55—60	2,0	2,3	1,7	2,3

land 92, medan Danmark kommer upp till 137. Dess särställning är härvidlag alltså lika markerad som Finlands ifråga om fruktsamhet.

Det från dessa tal härledda procenttalet ogifta kvinnor i olika åldrar ger en tydlig inblick i befolkningarnas olika sedvänjor i detta avseende, vilket synes av nedanstående tablå.

Tab. 5. Procenttalet ogifta av kvinnor i vissa åldrar.

Ålder	Sverige	Finland	Norge	Danmark
20	94,7	91,9	96,3	90,7
30	38,8	41,8	44,4	26,0
40	24,3	30,0	28,6	15,9
50	21,4	26,8	25,3	13,8

Vid den fruktsamma periodens slut äro alltså med dessa giftermålstal i Finland 27 % av kvinnorna ännu ogifta, i Norge 25 och i Sverige 21, men i Danmark blott 14 %.

Ett sammanfattande uttryck för en befolknings dödlighet, giftermålsfrekvens och fruktsamhet har man i reproduktionstalet, som anger, i hur hög grad de rådande förhållandena förslå för att 100 nu födda flickor under sin kommande levnad skola kunna föda lika många flickor. Beräkningen består i korthet i, att den från den gällande dödlighetstabellen för kvinnor härledda stationära befolkningen uppdelas på gifta och icke gifta medelst giftermålstalet. Genom att sedan applicera fruktsamhetstalen på folk-mängderna erhåller man totala beräknade antalet födda, vilket, multiplicerat med proportionen flickor bland samtliga födda (här satt = 100 : 206), ger reproduktionstalet.

Genom att variera de tre faktorerna dödlighet, giftermålsfre-

kvens och fruktsamhet i detta tal enligt förhållandena i de fyra befolkningarna får man en inblick i dessa faktorerers inbördes betydelse för ett folks fortlevnad. I fråga om dödlighet kan det vara till fyllest att blott undersöka verkningarna av den svenska och den finska, men för de båda andra faktorerna ha här alla kombinationer medtagits. De använda relativtalen äro de ovan anförda och avse alltså beträffande dödligheten förhållandena under åren 1921—30, betr. giftermålsfrekvensen åren 1930—31 och betr. fruktsamheten ävenledes åren 1930—31 (för Danmark medeltal av siffrorna för 1926—30 och 1931—35).

Om man utgår från svensk dödlighet, ställa sig reproduktionstalen som synes av tab. 6.

Tab. 6. Reproduktionstal. Svensk dödlighet.

		Fruktsamhet				Medeltal	Giftermålsindex
		Sverige	Finland	Norge	Danmark		
Giftermålsfrekvens	Sverige	81,2	106,9	96,4	82,6	100	100
	Finland	81,9	106,7	97,3	83,6	101	92
	Norge	74,5	97,6	87,1	75,4	91	88
	Danmark	96,9	128,9	118,4	99,5	121	137
	Medeltal	100	131	119	102	—	—
	Fruktsamhetsindex	100	132	118	101	—	—

I sista raden i denna tabell anges för jämförelse fruktsamhetsindexen, medan den näst sista raden »Medeltal» uttrycker medelvärdena av de tal som framkomma, när i varje rad reproduktionstalen angivas i % av det med svensk fruktsamhet. Man får i detta fall nära nog identitet, och det visar sig gälla; även om man beräknar fruktsamhetsindextalen på annat sätt än här ovan skett. Motsvarande överensstämmelse gäller likväl ej för giftermålsfrekvensen, vilket synes av de två sista kolumnerna. För Danmark utvisar indextalet en vida större avvikelse än vad som blir effekten i reproduktionstalen av den danska giftermålsfrekvensen. Likadant är det med de finska siffrorna, ehuru missvisningen i detta fall går åt motsatt håll. Om man för att förenkla saken blott ser till den inomäktenskapliga reproduktionen, blir medeltalen 100, 101, 90 och 128. Av två befolkningar med samma giftermålsindex (här alltså Finland och Norge) har den bäst ställning för reproduktionen, som har lägst

giftermålsmedelålder. Den finska är härvidlag 1,3 år lägre än den norska, och reproduktionstalen visa sig bli 10 % högre (101 resp. 90). Om å andra sidan reproduktionstalen äro lika (Finland och Sverige), så har befolkningen med lägst giftermålsmedelålder (Finland) minst gynnsam ställning vid beräkningen av giftermålsindex (Finland 92, Sverige 100).

Utgår man från den i Finland rådande dödligheten vid reproduktionstalsberäkningarna, får man åtskilligt lägre tal. Tab. 7 visar reproduktionstalen vid finsk dödlighet för skilda kombinationer av giftermålsfrekvens och fruktsamhet. Man finner här precis samma förhållande som vid hypotesen om svensk dödlighet. Fruktsamhetsindexen anger en med den själv lika stor procentuell övertikt hos reproduktionstalet i förhållande till det svenska, medan däremot giftermålsfrekvensen ej varierar på samma sätt som motsvarande reproduktionstalskvoter.

Tab. 7. Reproduktionstal. Finsk dödlighet.

		Fruktsamhet				Medeltal	Giftermålsindex
		Sverige	Finland	Norge	Danmark		
Giftermålsfrekvens	Sverige	72,7	95,5	86,2	74,0	100	100
	Finland	73,6	95,5	87,2	75,1	101	92
	Norge	66,5	86,9	77,6	67,4	91	88
	Danmark	87,9	116,4	107,3	90,4	122	137
	Medeltal	100	131	119	102	—	—
	Fruktsamhetsindex	100	132	118	101	—	—

Om man för att få ett mått på den finska dödlighetens sänkande inverkan i förhållande till den svenska bildar kvoterna mellan motsvarande reproduktionstal med svensk och med finsk dödlighet, så erhålles med mycket obetydliga variationer siffran 112 %, medan indextalet för den finska dödligheten i förhållande till den svenska är 136. Differensen beror givetvis bland mycket annat på att detta sista hänför sig till alla åldrar, medan på reproduktionstalet blott inverkar de 50 lägsta åldersårens mortalitet.

De funna aktuella reproduktionstalen äro för Sverige 81, Norge 87, Finland 96 och Danmark 100. Sverige har således den sämsta ställningen, medan den norska är något bättre. På grund av den höga dödligheten och en ej alltför stor giftermålsfrekvens kommer

den finska siffran ej upp till pari trots den starka fruktsamheten, medan Danmark just når siffran 100. Den norska fruktsamheten och den danska giftermålsfrekvensen äro tillräckligt kraftiga för att de var för sig i Sverige skulle åstadkomma ett reproduktionstal, som med blott några få enheter understiger 100. Finlands fruktsamhet skulle under f. ö. konstanta omständigheter höja den svenska siffran med över 30 % till 107.

De för reproduktionen mest gynnsamma förhållandena skulle finnas i den fiktiva befolkning, som hade svensk dödlighet (egentligen norsk), dansk nuptialitet och finsk fruktsamhet. Den skulle ha ett reproduktionstal på 129, motsvarande en fördubbling på 100 år. Finsk dödlighet, norsk giftermålsfrekvens och svensk fruktsamhet bilda tillsammans de minst gynnsamma omständigheterna. En befolkning med de egenskaperna skulle på samma tid reduceras till en tredjedel.

Sedan tiden för de här använda relativtalen ha en del förändringar ägt rum, vilka dels äro ägnade att förbättra, dels att försämra reproduktionen. Till de förra höra förbättringar av dödlighetsförhållandena av en i vissa åldrar icke föraktlig storlek. Så visar sig t. ex. nedgången i centrala dödskvoterna i både Norge och Sverige för de två lägsta femårsgrupperna vara nära 20 %, och tillståndet har i vissa åldrar förbättrats ännu mera.

Fruketsamheten har ävenledes fortsatt att nedgå. I allmänna födelsetalet har detta tagit det uttrycket, att siffrorna under 1930-talets 6 första år fallit med en enhet i Danmark och Sverige och med mer än två i Finland och Norge. Likväl skönjes härvidlag under de allra sista åren en svag uppgång både absolut och relativt, men detta måste ses mot bakgrund av förskjutningar i åldersfördelningen och ökad giftermålsfrekvens. Fruktsamhetsindexen visar för Sverige en nedgång från 100 för 1930—31 till 86 för 1935—36. De danska talen äro resp. 101 och 92 och de norska 118 och 99.

Den ovädersägligt största och viktigaste ändringen under de senaste åren ligger i giftermålsfrekvensens höjning. För allm. giftermålstalet belöper sig ökningen för alla fyra länderna under tiden 1930—36 till mellan 15 och 20 %. Att den inträtt just de allra senaste åren beror givetvis i viss grad på konjunkturförbättringarna, vilka dels tillåta ingåendet av tidigare uppskjutna äktenskap, dels stimulera till nya. En anledning till ökning ligger redan i själva åldersstrukturen hos befolkningen. Härtill komma vissa i de fruktsamma åldrarna redan märkbara och framgent ännu kraftigare förskjutningar i könsproportionen, varigenom det nuvarande kvinnoöverskottet alltför minskas. Följden blir en ökning av den kvinnliga giftermålsfrekvensen i olika åldrar, även om den manliga tänkes konstant. Dessa förhållanden komma då att återverka på reproduktionstalet såsom varande konstruerat utifrån den kvinnliga fruktsamheten. Den missvisning som uppstår kan dock tänkas eliminerad genom att man i stället vid beräkningarna utgår från dödlighet, nuptialitet och paternitet för män.

Hannes J:son Hyrenius.

Förbättringar i dödligheten under senare år och hypotetiska medellivslängdsberäkningar. Statistiska Centralbyråns redogörelse för dödlighetsförhållandena 1921—30 uppvisar vissa ändringar mot den föregående berättelsen i fråga om korrektioner med avseende på vandringar och växlingarna i civilstånd. In- och utvandringarna över rikets gränser ha under årtiondet varit så obetydliga, att korrektioner för dessa ej ha någon inverkan på dödskvoterna. Så är emellertid ej fallet med de inrikes vandringarna, när man beräknar dödsrisker för olika områden, t. ex. landsbygd och städer. Av ännu större vikt bli korrektionerna för vandringarna mellan skilda civilstånd. I olikhet mot tidigare har Centralbyrån vidare ej ansett sig behöva utjämna de erhållna dödsriskerna utan har direkt från dessa härlett överlevelsetal och medellivslängder.

De alltfört skeende förbättringarna i dödligheten kunna enklast illustreras genom nedanstående tablå över medellivslängden under olika tider.

	Män	Kvinnor	Båda könen
1816—40	39,50	43,56	41,43
1871—80	45,27	48,62	46,95
1901—10	54,53	56,98	55,77
1911—20	55,60	58,38	57,00
1921—30	60,97	63,16	62,07

En nyfödd har alltså enligt den senaste dödlighetstabellen i medeltal 62 år att leva mot 41 för hundra år sedan, d. v. s. en och en halv gång så lång tid. Att ökningen från 1911—20 och till 1921—30 är så stor beror givetvis till en del på att spanska sjukar höjde dödligheten för det förra decenniet i dess helhet. De nu och i fortsättningen skeende förbättringarna i dödligheten komma emellertid att få en relativt mindre höjande inverkan på medellivslängden än gångna tiders förbättringar.

I tabellen här ovan lägger man bl. a. märke till att olikheten i siffrorna för de båda könen alltmera minskas, både absolut och relativt. Kvinnkönets högre vitalitet är nu ej längre i stånd att uppväga överskottet av gossar vid födelsen, och att det fortfarande finnes ett kvinnoöverskott i vårt land beror på gångna tiders dödlighet samt på emigrationen. I åldrarna upp till 30 år råder nu ett underskott på kvinnor.

Förbättringarna i dödligheten under senare tid äro stora i de yngsta åldrarna, vilket synes av att t. ex. dödsriskerna för nyfödda från 1900-talets första decennium och till 1921—30 nedgått från 92,55 till 64,72 % för gossar och från 75,98 till 50,52 % för flickor. I mellanåldrarna har dödligheten under det gångna årtiondet nedbringats vida under nivån före 1910-talet med dess extra höga dödlighet i mellanåldrarna, och detta har skett till följd av en rad

gynnsamma omständigheter: förbättrad allmän hygien, bättre sjukvård för mindre bemedlade, vidgade åtgärder till arbetarskydd, nedgång i tuberkulosdödligheten och den medicinska forskningens framgångar på skilda områden. I högre åldrar ha förbättringarna ej varit fullt så stora men dock väl märkbara.

Vinsten i liv inom olika åldersskikt framgår av nedanstående tabell, som anger antalet kvarlevande i vissa åldrar av 1,000 födda (båda könen tagna tillsammans).

Ålder	1816—40	1871—80	1901—10	1911—20	1921—30
0	1000	1000	1000	1000	1000
5	750	787	874	898	922
20	687	722	823	847	890
50	480	559	669	680	763
65	299	406	525	536	614
80	70	132	216	221	262

Vid Statistiska Institutionen i Lund ha verkställts vissa kalkyler för att utröna, hur mycket medellivslängden ökas, när dödligheten förbättras på olika sätt. Särskilda beräkningar ha gjorts för att belysa inverkan på medellivslängden av tuberkulosdödligheten och av kräftadödligheten, vilka var för sig svara för en tiondedel av alla dödsfall. Beträffande kräfte har reduktion gjorts av dödsriskerna i 1926—30 års dödlighetstabell för män på följande sätt. För varje 5-årsåldersgrupp har för perioden i fråga uträknats den andel p , som dödsfallen i kräfte utgjort av samtliga dödsfall. De fem dödsriskerna inom åldersgruppen ha sedan reducerats med faktorn $1-p$, varefter överlevelsetal och medellivslängd uträknats. Då kräfte som dödsorsak får betydelse först efter 30 års ålder, har denna ålder tagits som utgångspunkt. Man finner att medellivslängden för 30-åringar skulle stiga från 40,50 till 42,02 eller med $1\frac{1}{2}$ år, om dödligheten i kräfte skulle försvinna. Inverkan på de nyföddas medellivslängd blir något mindre, nämligen en höjning med 1,29 från 61,19 till 62,48 år.

Reduktion för tuberkulosdödligheten ger en större vinst därigenom att denna sjukdom förorsakar dödsfall redan i barnaåldrarna. Kalkylerna ha utförts på dödlighetstabellen för män 1930—31 enligt tbc-dödligheten under samma tid och med noggrannare metoder än ovan för kräfte. Resultatet blir en ökning i medellivslängden för nyfödda från 61,2 till 63,7, d. v. s. med $2\frac{1}{2}$ år.

Även andra hypotetiska reduktioner av dödsriskerna ha gjorts till föremål för beräkningar. I 1926—30 års dödlighetstabell för män ha dödsriskerna minskats så, att de nyföddas dödssannolikhet multiplicerats med 0,500, ettåringarnas med 0,505, tvååringarnas med 0,510 o. s. v., vilket åtminstone i vissa åldrar får anses som en ej omöjlig förbättring av dödlighetsförhållandena. Effekten av detta förfarande blir den, att medellivslängden ökas med $6\frac{1}{2}$ år till 67,7

år. Om i stället nedgången antages ske till hälften t. o. m. 50 år och däröver till så många procent som anges av åldern, d. v. s. en multiplikation med faktorn 0,51 för 51-åringarnas dödsrisker o. s. v., så blir ökningen något större, i det att medellivslängden stiger med 8,8 till 70,0 år.

De här ovan omtalade beräkningarna ha ju mest teoretiskt intresse, men de visa, att till och med avsevärda förbättringar i dödlighetsförhållandena ej kunna öka medellivslängden så särdeles mycket ytterligare. Dödlighetstabellen för 1934 (den senaste som kan erhållas) ger siffrorna 63 år för män och 65 år för kvinnor, vilket visar, att förbättringarna sedan 1920-talets senare del likväl varit lika effektiva, som om hela tuberkulosdödligheten hade försvunnit. Så snabbt och kraftigt kommer dock höjningen av medellivslängden ej att ske i fortsättningen. Även om alla dödsfall under 50 år bortföller, så skulle medellivslängden med f. ö. oförändrade dödsrisker ej bli högre än ungefär 75 år.

Hannes J:son Hyrenius.

Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

Fackföreningsrörelsen. Organ för Landsorganisationen i Sverge. Sthm. 1938. 31 (5/8). *Sjölin, W.*, Majoritetsbegreppets uppkomst och tillämpning i Sverge, s. 108—13.

Granskaren. Åbo. 1938. 5/6 (maj/juni). *Ringbom, L.-I.*, Folk och stat i Tyskland, s. 69—71.

Industria. Svenska arbetsgivareföreningens tidning. Sthm. 1938. No 17 (13/8). *B[runius], A.*, Den förparlamentariska socialismen i Sverige [Rec. av Nordström, G. H., Sveriges socialdemokratiska arbetareparti under genombrottsåren 1889—1894. Sthm 1938], s. 458—64.

Svensk juristtidning. Sthm. 1938. H. 5 (juni). Grundlag och strafflag. Av *C. A. Reuterskiöld & K. J. S[chlyter]*. S. 404—11.

Industriförbundets meddelanden. Sthm. 1938. No 4 (aug.). Industriella frågor vid 1938 års riksdag, s. 239—94.

Scandia. Tidskrift för historisk forskning. Lund & Sthm. Bd 11 (1938). H. 1 (maj). *Schreiner, J.*, Arvekongedömmet i Norge, s. 64—92.

Tiden. Tidskrift för socialistisk kritik och politik. Sthm. 1938. No 6 (juni). Monark och monarki, s. 273—76. — *Lindbom, T.*, Svensk socialdemokrati under genombrottsåren 1889—1894 [Rec. av G. H. Nordströms arb. med samma titel], s. 277—86. — *Nyborg, S.*, Tredje rikets kris, s. 287—99.

Historisk tidskrift. Sthm. 1938. H. 2. *Mörner, A.*, A. G. Mörners brev till sin hustru från början av 1809 års riksdag, s. 186—98.

Nordisk tidskrift. Sthm. 1938. H. 3. *Sveinbjörnsson, T.*, Island i 1937, s. 231—33. **H. 4.** *Erich, R.*, Några betraktelser rörande politik och poesi i Finlands statsliv, s. 249—59.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Sthm. 1938. H. 3 (april). *Corin, C.-F.*, Byråkrati och borgerlig självstyrelse i Stockholm under den karolinska tiden, s. 160—71. H. 5 (juni). *Humble, S.*, Riksdagen år 1938 ur stadskommunal synpunkt, s. 282—90.

Svensk tidskrift. Sthm. 1938. H. 5. *Freij, W. W.*, Det korporativa Lettland, s. 352—60. — Kring riksdagens kontrollmakt, s. 373—76. H. 6. Demokratiens värdjan till envar, s. 387—92. — *Håstad, E.*, Tvåkammarriksdagens professorer, s. 416—29.

Nordisk administrativt Tidsskrift. Khvn. 1938. H. 2. *Merikoski, V.*, Särdrag ur det nya Tysklands offentliga rätt, s. 77—86.

Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. Oslo. 1938. H. 5. *Elster, T.*, Kampen om det tsjekkosllovakiske demokratiet, s. 304—12. H. 7. *Vasbotten, O. J.*, Presidentmakt og parlamentarisme i Frankrike, s. 418—24. — *** Motsetninger innen den tyske statsledelse? s. 448—57.

Tidsskrift for rettsvidenskap. Oslo. 1938. H. 1. *Schjelderup, F.*, Det amerikanske demokratis fremvekst under konstitusjonen. Trekk fra Høiesterrets domspraksis, s. 14—39. H. 2. Forts. av samma uppsats, s. 121—70.

International affairs. Lond. Vol. 17 (1938). No 4 (July/Aug.), *Zimmern, A.*, Czechoslovakia to-day, s. 465—92. — *Vaucher, P.*, The future in France: Difficulties in the way of national union, s. 512—27. No 5 (Sept./Oct.). *Wickham Steed, H.*, From Frederick the great to Hitler: The consistency of German aims, s. 655—81. — *Luetkens, G.*, Roumania to-day, s. 682—95.

The journal of modern history. Chicago. Vol. 10 (1938). No 2 (June). *Knappen, M. M.*, The abdication of Edward VIII (review article), s. 242—50.

The American journal of international law. Wash./D.C. Vol. 32 (1937/38). No 3 (July). *Garner, J. W.*, Questions of state succession raised by the German annexation of Austria, s. 421—38.

Politica. Publ. by the London school of economics and political science. Lond. 1938. No 12 (June). *Vaucher, P.*, Social experiments in France, s. 97—117. — *Bailey, K. H.*, The abdication legislation in the United Kingdom and in the Dominions, s. 147—67. No 13 (Sept.). *Jennings, W. I.*, Notes on constitutional developments, 1st Febr., 1938—1st Aug., 1938, s. 261—82.

The political quarterly. Lond. Vol. 9 (1938). No 3 (July/Sept.). The Reichswehr crisis. By »Miles». S. 311—24.

The English historical review. Lond. 1938. No 211 (July). *Richardson, H. G. & Sayles, G. O.*, The Parliament of Carlisle, 1307, — some new documents, s. 425—37.

Speculum. A journal of mediaeval studies. Cambr./Mass. Vol. 3. No 3 (July 1938). *Taylor, Ch. H.*, An assembly of French towns in March, 1318, s. 295—303.

United Empire. Journal of the Royal Empire society. Lond. 1938. 9 (Sept.). *Sayers, J. E.*, Ulster seventeen years after, s. 390—401.

L'Année politique française et étrangère. Paris. 1938. Fasc. 1 (avril). *Lavergné, B.*, Des ministères Chautemps et Blum à un gouvernement de salut national, s. 5—23. — *Dehove, G.*, Le syndicalisme et les partis politiques en France

de 1879 à nos jours, s. 24—40. **Fasc. 2 (juillet)**. *Fourniol, M.*, Propos sur le centrisme ou l'histoire des occasions manquées, s. 138—47.

Bulletin interparlementaire. 1938. No 3 (avril/mai). *Lapedatu, A.*, Le régime parlementaire en Roumanie d'après la nouvelle constitution du 24 févr. 1938, s. 55—58. **No 4 (juin)**. *Makowski, W.*, Quelques observations sur le problème législatif moderne, s. 83—97. **No 5 (juillet/août)**. Forst. av föreg. uppsats, s. 115—41.

L'Esprit international. Paris. 1938. No 47 (1:er juillet). *Davis, M. W.*, Le problème tchécoslovaque, s. 373—78.

Informations constitutionnelles et parlementaires. (Union interparlementaire.) Genève. 1938. No 19 (15 mai). Bulgarie. Décret-loi sur l'élection des représentants de la nation au Sobranié (Chambre des députés), s. 380—90. **No 20 (30 juin)**. Roumanie. Constitution nouvelle du 24 févr. 1938, promulguée par décret royal du 27 févr. 1938 [texte intégral], s. 402—20. **No 21 (15 août)**. Alexandrette (Sandjak d'). Règlement des premières élections dans le Sandjak d'Alexandrette. Texte arrêté par le comité du conseil de la Société des nations en date du 19 mars 1938 [extraits], s. 422—32. — Lithuanie. Constitution du 11 févr. 1938 [extraits], s. 432—48.

Revue des deux mondes. Paris. 1938. [No] 12 (15 juin). *** Le glissement de l'état. Les chances perdues et retrouvées, s. 769—81.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. T. 55 (1938). No 2 (avril/juin). *Gordon, Ez., & Mouskhéli, M.*, Parlementarisme, démocratie, dictature. (Essai d'une définition des formes de gouvernement.) S. 255—94. — *Loewenstein, K.*, Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes, s. 295—341.

Revue d'histoire moderne. Paris. 1938. Nos 32/33 (mars/juin). *Halévy, E.*, Sir Robert Peel en 1841, s. 105—09.

Revue d'histoire politique et constitutionnelle. Paris. 1938. No 3 (juillet/sept.). *Sagnac, Ph.*, Les grands courants d'idées et de sentiments en France vers 1789, s. 317—41. — *Coornaert, E.*, Pouvoirs publics et corporations dans l'ancienne France, s. 342—60. — *Mirkine-Guetzévitch, B.*, La république de Gambetta, s. 375—86. — *Battelli, M.*, Le premier ministre en Grande-Bretagne, s. 387—428. — *Maspétiol, R.*, De l'état de classe et de l'état national au gouvernement arbitral, s. 429—37. — *Chapuisat, E.*, Démocratie directe et «Landsgemeinde», s. 438—43. — *Débeyre, G.*, Le cumul des mandats, s. 444—61.

Revue historique. Paris. T. 182 (1937/38). Fasc. 2 (janv./juin). *Hoepffner, A.*, Un aspect de la lutte de Valentinien 1:er contre le Sénat. La création du «defensor plebis», s. 225—37.

Nouvelle revue de Hongrie. Budapest. T. 59 (1938). No 3 (sept.). *Ottlik, L.*, La politique hongroise des nationalités, s. 205—16.

Revue internationale des sciences administratives. Brux. 1938. No 3 (juillet/sept.). *Chand, B.*, La délégation de pouvoirs législatifs, s. 400—17.

Revue internationale de sociologie. Paris. 1938. Nos 5/6 (mai/juin). *Joussain, A.*, Le succès des partis extrêmes dans les révolutions, s. 213—26.

- Archiv des öffentlichen Rechts.** Tüb. N. F. Bd 29 (1937/38). H. 3 (Juli). Heyne, R., Georges Sorel und der autoritäre Staat des 20. Jahrhunderts, s. 257—309.
- Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie.** Berl. Bd 31 (1937/38). H. 3 (Mai). Larenz, K., Hegels Nürnberger Schriften in ihrer Bedeutung für die Entwicklung seiner Rechts- und Staatsphilosophie, s. 358—70. H. 4 (Aug.). Figge, Die Vorstellung von Staat und von Recht in der Antike, s. 441—74.
- Kieler Blätter.** Neumünster. 1938. H. 2/3. Scheel, O., Die deutsche Universität als politische Bildnerin Lornsens, s. 95—123.
- Forschungen und Fortschritte.** Berl. 1938. No 19 (1. Juli). Mitteis, H., Die Rechtsgrundlagen der deutschen Königswahl, s. 217—18. No 25 (1. Sept.). Fischer, A., Die politischen Parteien Ägyptens, s. 279—81.
- Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche.** Münch. Jahrg. 62 (1938). H. 2 (April). Karrenberg, F., Der Anteil des Luthertums an Staatslehre und Politik in der Gegenwart, s. 1—12.
- Jomsburg. Völker und Staaten im Osten und Norden Europas. Vierteljahrschrift.** Lpz. 1938. H. 2. Keller, H. K. E. L., Die Rechte der Völker in der tschechoslowakischen Demokratie, s. 151—57. — Koopmann, P., Lornsens Unionsverfassung als Beitrag zur deutsch-dänischen Verständigung, s. 158—67.
- Vergangenheit und Gegenwart. Monatsschrift für Geschichtsunterricht und politische Erziehung.** Lpz. & Berl. 1938. H. 7/8. Wandruszka von Wanstetten, A., Reich und Staat in der österreichischen Geschichte von Maximilian I. bis Franz II., s. 376—85.
- Historische Vierteljahrschrift.** Dresden. Jahrg. 31 (1937/38). H. 3 (15. April). Kurzweg, R., J. Miltons »Way to a free commonwealth«. (Studie zur Publizistik der englischen Restauration), s. 438—68. — Rabl, K. O., Eine neue Staatstheorie [Rec. av Sander, F., Allgemeine Staatslehre. Brünn & Lpz. 1936.], s. 528—53.
- Zeitschrift für Politik.** Berl. Bd 28 (1938). H. 5 (Mai). Ziegler, W., Die Krise der »Demokratie«. Eine Stimme der Selbstbesinnung, s. 271—81. H. 6/7 (Juni/Juli). Ziegler, W., Die Entstehung der Tschechoslowakei, s. 335—47. — Braunias, K., Das tschechoslowakische Verfassungsleben im Spiegel der Demokratie, s. 348—70. H. 8 (Aug.). Goltz, H. von der, Die politische Emigration in Frankreich, s. 466—84. — Vollweiler, H., Der Staats- und Wirtschaftsaufbau im faschistischen Italien, s. 485—505.
- Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.** Tüb. Bd 98 (1937/38). H. 4 (Juli). Rabl, K. O., Woodrow Wilson und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, s. 585—624. — Neesse, G., Die verfassungsrechtliche Gestaltung der Ein-Partei. Ein Bericht über M. Manoilescos Buch »Le parti unique«, s. 673—703.
- Zeitschrift für öffentliches Recht.** Wien. Bd 18 (1938). H. 2 (15. Juli). Sander, F., Das Wesen des Führer-Staates, s. 161—223.
- Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.** Berl. Bd 8 (1938). H. 2 (Mai). Auburtin, A., Präsident Roosevelts Versuch einer Reform des Obersten Bundesgerichts der Vereinigten Staaten, s. 263—81. — Gesetze zur Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, s. 360—73. — Rumänien. Die neue Verfassung vom 27. Febr. 1938, s. 373—91.

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

KLAS WENNERBERG: *K. Maj:ts och ständernas utgiftsinitiativ 1809—*
66. Akad. avhandling. Lund 1938. XV + 295 sid. Pris kr. 6.¹

Med sin gradualavhandling har Klas Wennerberg sökt komma till rätta med en av de mest omstridda frågorna bland vår äldre budgetpolitikens många omstridda problem. Han har velat lämna ett bidrag till frågan, om det verkligen var våra grundlagsstiftares mening att helt utestänga riksdagen från allt initiativ vid statsregleringen. Detta var ju H. L. Rydins tes. Initiativet i anslagsfrågor skulle tillhöra konungen allena, och riksdagens inflytande skulle begränsas till rätten att föreslå indragningar och besparingar. Sådan var i varje fall deras mening, som lagen gjorde, hävdade Rydin. Rydins tes kom icke att sakna anhängare, även om få av dem ha varit beredda att lika konsekvent som Rydin förneka riksdagens rätt till utgiftsinitiativ. Men även övertygade motståndare ha anmält sig, och till dem har man nu också att räkna förf. till här ifrågavarande avhandling.

Wennerberg har ingalunda begränsat sin uppgift till en analys av de paragrafer i 1809—10 års grundlagar, som beröra frågan om utgiftsinitiativet. Han har också velat visa, huru statsregleringen faktiskt ägde rum vid grundlagsriksdagen. I en rad kapitel ger förf. vidare en framställning av de kungliga statsverks- och anslagspropositionerna samt av ständernas utgiftsinitiativ vid riksdagarna fram till representationsreformen. Till sist lämnas en redogörelse för de olika förslag, som framlades i syfte att ändra grundlagarnas föreskrifter rörande statsreglering och motionsrätt.

Det kan ifrågasättas, om Wennerberg gått metodiskt riktigt lyckligt till väga, när han skall introducera sina läsare i 1809—10 års statsregleringsparagrafer. Man får nämligen först en kortfattad redogörelse för vad den gustavianska grundlagsstiftningen har att förmåla om ständernas initiativrätt. Vidare huru författarna till några projekt och broschyrer från 1809 tänkte sig denna sak ordnad. Och sedan anser förf. läsaren mogen att tolka bestämmelserna i de nya grundlagarna. Man kan svårligen undertrycka en känsla av att denna inledning är en smula pauvre. Vad man behöver veta för att rätt förstå dessa ting är ju icke endast vad den formella

¹ Vid författandet av denna anmälan har recensenten ej varit i tillfälle att taga hänsyn till prof. Lagerroths i tidskriftens första och andra häfte införda uppsats om beskattningsmakten.

rätten under den föregående tiden har att säga — vilket ju f. ö. är så oändligt litet — utan dessutom och kanske främst, vilka allmänna föreställningar som tidigare gjort sig gällande i fråga om statsregleringen, och huru man tidigare i praktiken löst dessa problem. Wennerberg kan ingalunda lastas för att ha helt underlåtit att ge en sådan allmän orientering. Men man finner den först som inledning till det följande kapitlet, där förf. ger en skildring av huru statsregleringen faktiskt ägde rum vid riksdagen 1809—10. Helt visst har man där att göra med åtskilliga problem, som måste förklaras mot bakgrunden av tidigare praxis. Men en sammanfattning av denna praxis skulle säkerligen ha givit även det första kapitlet ett fastare underlag än det nu har.

Förf. ger så en ingående analys av statsregleringsparagraferna i den nya grundlagsstiftningen och på grundval av denna analys anser han sig kunna fastslå, att Rydins tes om konungens ensamrätt att äska anslag saknar allt stöd. I en väsentlig punkt har väl icke heller förf. något positivt stöd för sin motsatta uppfattning. Grundlagarna ha ingenting att förmåla om motioner rörande statsregleringen. Förf. menar, att en sådan motionsrätt måste ha ansetts självklar liksom rätten till motioner rörande bevillningen, banken och riksgäldskontoret. Även om parallellen haltar något måste man dock böja sig för det faktum, att man genast efter RF:s antagande började motionera om statsanslag och att detta icke väckte opposition från något håll. När RO diskuterades, hade det redan blivit praxis att väcka utgiftsmotioner. Och under debatterna om RO tycks ingenting ha framkommit som talar för att sådana motioner skulle vara förbjudna.

Mera komplicerad är frågan om utgiftsinitiativet, när det gäller statsutskottet. I RO § 30 blevo dess uppgifter fastslagna. Under redaktionsarbetets gång har emellertid den paragrafen fått en annan lydelse än den ursprungliga. En av de vidtagna förändringarna har tagits till intäkt för att SU berövades den initiativrätt, som paragrafen från början uttryckligen hade medgivit. En sådan reell förändring skulle emellertid förutsätta, framhåller förf., att »KU, oombett och utan att anföra motivering, skulle företagit en synnerligen betydelsefull modifikation i sitt första förslag. Detta förefaller tämligen osannolikt». Däröfver kan man nog tvista. Det kan vara skäl att erinra om att en omsvängning i de konstitutionellas uppfattning ägde rum under sommarens och höstens lopp. De hade börjat mistänka att det nu var kungamakten, som måste värnas gentemot tendenser till maktexpansion från ständernas sida. Och då de dessutom behärskade KU, så förefaller det icke i och för sig så osannolikt att de sökte begränsa SU:s utgiftsinitiativ. Att KU företog sin omformulering utan att ge någon motivering kan helt enkelt ha berott på att man ville undvika diskussion i frågan, man ville låta förändringen ske så obemärkt som möjligt.

Men obestriddigen har förf. vissa vägande skäl för sin uppfattning, att RO § 30 även i sin slutliga formulering medgav SU utgifts-

initiativ. Han kan hänvisa till KU:s förklaring, att RO § 30 i sak vore »överensstämmande» med ett förslag från borgarståndet, som uttryckligen gav SU initiativrätt. Dessutom är det ju ägnat att förvåna, att ingen av KU:s ledamöter gjorde invändningar mot omredigeringen av § 30, om denna omredigering verkligen betytt ett avlägsnande av SU:s rätt till utgiftsinitiativ. Till sist har man också att uppmärksamma ordet »föreslå». Det åligger SU att »ut-röna, pröfva och föreslå det som till Stats- och Riksgälds-Werkens behof erfordras, sedan nödige indragningar och besparingar blifwit iakttagne». Måhända har man att tolka de sista orden endast som en allmän uppmaning till sparsamhet, vilken icke inkräktar på utskottets rätt att »föreslå», vad det finner erforderligt. Detta hindrar ej, att rätten att »föreslå» blev på annat sätt begränsad. En gräns drogs sålunda genom RO § 37, som förbjöd alla utskott utom KU och BU att väcka frågor till avgörande i ständernas plena. Det torde ingenting väsentligt vara att erinra mot förf:s tolkning, att SU därmed var berövat rätten till självständigt initiativ. Kvar stod dock — om RO § 30 är riktigt tolkad — SU:s möjlighet till begränsat initiativ, d. v. s. dess möjlighet att framlägga förslag i anledning av proposition eller motion.

Det egendomliga är emellertid, att SU icke på flera decennier tillstyrkte ett högre anslag än vad K. Maj:t eller motionär föreslagit. Det framgår av förf:s undersökning, som här äger den minutiösa noggrannhetens alla kännetecken, att det dröjde ända till 1840—41 års riksdag, innan SU föreslog ett högre anslag än vad K. Maj:t äskat. Och under de återstående ständsriksdagarna förekommo dylika tillstyrkanden på det hela taget mycket sparsamt. Att döma av ett uttalande av SU vid 1828—30 års riksdag tycks emellertid denna återhållsamhet icke ha berott på någon SU:s osäkerhet om sin kompetens. Sannolikt är den förklaringen till fyllest, att K. Maj:t i början framlade så få anslagsfrågor och att det finansiella läget en lång tid framåt förblev tryckt. Ännu en faktor att räkna med är oppositionens inflytande i SU, men till den förklaringsgrunden får rec. anledning återkomma:

I fråga om det självständiga initiativet var SU:s egen hållning minst sagt vacklande. Under de första riksdagarna inträffade det stundom, att SU framlade yrkanden som nog få betraktas såsom tillkomna på dess eget initiativ. Men vid samma riksdagar kunde SU göra uttalanden, som tyda på att det icke ansåg sig äga en sådan rätt. Denna osäkerhet i fråga om grundlagarnas tolkning är nu icke i och för sig så särskilt anmärkningsvärd, den gav sig ju tillkänna även i andra sammanhang. 1828 inträffade det vid ett tillfälle, att SU framlade ett yrkande, som alldeles otvetydigt saknade stöd av vare sig proposition eller motion. Och den deklaration om sin kompetens, som SU avgav i det sammanhanget, har förf. säkerligen med rätta tolkat som ett klart hävdande av en obegränsad initiativrätt. Men fram emot seklets mitt blev SU:s självständiga initiativrätt ganska omstridd. Och trots högkonjunkturen och flö-

dande statsinkomster vid de sista ständsriksdagarna blevo SU:s egna yrkanden allt färre. Förf. har härav dragit den sannolikt riktiga slutsatsen, att SU självt då tillmätt sig ganska snäva befogenheter.

Wennerbergs utredning av dessa ting verkar i stort sett övertygande. Men på en och annan punkt reagerar nog även det mindre sakkunniga omdömet. Det inträffade vid riksdagen 1840—41, att SU yrkade högre lön för en fångpredikant. Yrkandet väckte någon opposition. Det framhölls, att utskottet icke grundlagsenligt ägt att tillstyrka en sådan löneförhöjning, när det icke varit ifrågasatt i motion. Anmärkningen föranledde ett uttalande av SU. Utskottet hade »ansett sig pliktigt att, om behovet för något visst ändamål finnes vara större än som blivit genom Kungl. Maj:ts nådiga propositioner eller enskilda motioner ifrågasatt, tillstyrka Rikets Ständer beviljandet av ett högre anslag för ett sådant behov, lika väl som utskottet, vid ett motsatt förhållande, äger att föreslå nedsättning uti vad äskat blivit». Nu hade emellertid den nämnda predikanttjänsten icke varit omnämnd i vare sig proposition eller motion. Förf. har skickligt löst den svårigheten genom följande tolkning av SU:s uttalande. Sannolikt har SU ansett, att ett visst lönebelopp ifrågasatts i statsverkspropositionen. I denna upptogs emellertid endast nya anslag eller sådana, vari K. Maj:t yrkade förändring. Gamla anslag, som K. Maj:t ansåg böra utgå oförändrade, omnämndes icke alls. Anslaget till fångpredikanten hörde till dessa, vilket innebar, att Kungl. Maj:t utgick från att det skulle förbli oförändrat. SU, som ansåg sig ha rätt att höja eller sänka varje i en proposition eller motion »ifrågasatt» anslag, kunde alltså föreslå ändring av dess belopp, liksom av varje utgiftspost på riksstaten oberoende av om K. Maj:t eller någon motionär föreslagit ändring därav. Så långt kan man utan större betänkligheter följa förf. Däremot står man rätt undrande inför de slutsatser han sedan drar: »Är denna tolkning av SU:s ståndpunkt riktig, ansåg sig utskottet ha rätt att på eget initiativ yrka både nya och förhöjda anslag samt indragningar. SU tillerkände sig med andra ord självständig motionsrätt.» Förf. vill alltså göra gällande, att SU menat sig ha rätt att föreslå även helt nya anslag. Den slutsatsen är tydligen förhastad. Om i riksstaten icke fanns upptaget något som helst anslag för ett visst ändamål, kan ju SU icke rimligen ha menat, att det skulle ha rätt att föreslå ett sådant anslag. Som förf. själv säger skulle SU kunna föreslå ändring av varje utgiftspost på riksstaten. Men att det också skulle ha rätt att föreslå en helt och hållet ny utgift, kan icke utläsas ur dess deklARATION.

En annan gång är det fråga om SU och dess initiativ rörande riksgäldsärenden. Regeln var, framhåller förf., att ärenden rörande kontoret först inlämnades till riksgäldsfullmäktige, som avgåvo sitt utlåtande och vidarebefordrade ärendena till SU. Detta kunde därför i allmänhet stödja sina förslag rörande riksgäldskontoret på fullmäktiges skrivelser. Så tillägger förf.: »Det är under sådana

förhållanden kanske oegentligt att påstå, att dessa förslag väckts på utskottets eget initiativ och att de beteckna ett brott mot bestämmelsen i RO § 37, att SU inte äger 'att väcka frågor till avgörande i Rikens Ständers plena'.» Men att väcka en fråga inom riksdagen, det är — för att begagna Malmgrens tolkning (Sveriges författning I, s. 363) — detsamma som att påfordra ett riksdagens beslut i en fråga. Följaktligen är det alldeles likgiltigt för tolkningen av RO § 37, varifrån ett utskott har fått impulsen till sitt initiativ. Rättslig relevans har endast detta, att utskottet påfordrar ett riksdagens beslut. Och i anslagsfrågor måste en dylik åtgärd under alla omständigheter betecknas som ett brott mot RO § 37.

Vid nästan alla de riksdagar, som förf. behandlar, var det vanligt att enskilda riksdagsmän motionerade om utgifter. Och det blev aldrig ifrågasatt, att detta skulle strida mot grundlagarna. Men de dåliga finanserna och SU:s sparsamhetspolitik förorsakade särskilt i början, att endast en obetydlig del av de många motionerna ledde till resultat. Förf. har sökt klargöra den roll, som anslagsmotionerna spelade, genom att räkna ut den andel, som de genom motioner tillkomna ordinarie anslagen utgjorde i förhållande till hela den ordinarie utgiftsstaten. Betecknande är, att vid 1856—58 års riksdag, då motionernas betydelse var som störst, utgjorde den nämnda andelen 2,7 %. Siffran 0,5 och därunder var ingalunda ovanlig.

Förf. har också varit inne på frågan, vilka ändamål dessa anslagsmotioner främst avsågo. Huvudparten, tycks ha gällt skolväsendet. Men även andra kulturella institutioner såsom museer och bibliotek fingo ofta förhöjda anslag tack vare det enskilda initiativet. I fråga om försvarsväsendet och de centrala ämbetsverken däremot var K. Maj:t den pådrivande. Men problemet har också en annan sida, som det hade varit intressant att få belyst i framställningen. I sitt arbete om »Riksdagens finansmakt» har prof. Herlitz, framhållit, att motionsinitiativet spelade en betydande roll som en form för frambärande av enskilda intressen gentemot staten (a. a. s. 317 f.). Den föreställningen var djupt rotad, att riksdagsmännen först och främst hade till uppgift att bevaka deras intressen, som de representerade. Städernas och häradernas besvär blevo ju icke föremål för riksdagsbehandling efter 1809, men i motionsinstitutet hade man en ersättning. Och i den formen sökte också andra enskilda intressen göra sig gällande. Icke sällan sökte tjänstemännen bevaka sina löneanspråk genom motioner, vilket väl i viss mån får ses mot bakgrunden av riksdagens byråkratiska sammansättning. Och ännu på 30-talet synes det enligt Herlitz icke ha legat något stötande i att en riksdagsman motionsvis gjorde framställning för egen räkning. Här öppnar sig ett intressant fält, som knappast kan sägas ha legat utanför förf:s forskningsuppgift.

Att det kan föreligga ett tydligt samband mellan utgiftsinitiativ och ekonomiska konjunkturer har förf. påvisat. Synpunkten är av intresse, och man skulle gärna ha velat se den litet mera genomförd. Det hade nog också varit önskvärt, att förf. tagit mera hänsyn till

den utomordentliga finansiella situationen 1809. Det gällde ju då att med största möjliga skyndsamhet bringa reda i rikets finanser. Vid SU:s tillsättning framhöll också borgarståndet vikten av att detta utskott »med möjligaste ordning och skyndsamhet samlar nödiga underrättelser» för statsbristens avhjälpande. Den 20 juni begärde SU upplysningar från flera ämbetsverk om deras inkomster och utgifter. Härtill har förf. fogat följande kommentar (s. 20): »Sådana uppgifter börde ju enligt nutida uppfattning lämnas i statsverkspropositionen, och det kan förefalla egendomligt, att SU vid denna tidpunkt önskade upplysning därom, eftersom K. Maj:t lovat att »med första» meddela SU »Des Nådiga Framställning om Statsverkets tillstånd och behof, . . .» Men antagligen väntade man inte — åtminstone inte inom SU — att denna statsverksproposition i likhet med en modern sådan skulle innehålla en fullständig framställning av statsverkets utgifter och inkomster.» Mot detta skulle man först vilja invända, att dessa jämförelser med moderna förhållanden, som förf. har en viss böjelse för, knappast äro ägnade att ge riktiga perspektiv. Hållpunkter för situationens bedömning får man genom att se bakåt i tiden. Då finner man, att K. Maj:t aldrig någonsin givit ständerna en fullständig statsverksproposition. Den 9 juni hade K. Maj:t visserligen lovat att med det första giva SU en framställning av statsverkets tillstånd och behov — detta enligt den nya RF:s föreskrifter. Men ännu den 17 juni nödgades S. G. Tigerhielm i SU fastslå, att sju veckor av riksdagens tid snart hade förflutit och att utskottet ännu »knappast blivit organiserat» — utskottet hade med andra ord ännu icke fått nödigt arbetsmaterial. Men av borgarståndet hade ju utskottet fått i uppdrag att skyndsamt samla nödiga underrättelser. Följaktligen ligger det knappast någonting egendomligt i att SU den 20 juni icke ansåg sig kunna vänta längre på K. Maj:ts framställning utan beslöt att ta saken i egna händer och självt begära upplysningar från ämbetsverken. Det finansiella lägets krav påkallade en skyndsamt utredning och ett snabbt avgörande.

Det skulle nog ha betytt en vinst för framställningen, om förf. också sökt knyta an litet mera till de politiska förhållandena. Det kunde exempelvis ha varit intressant att söka följa en liberal linje i den tidens budgetpolitik. Till en början framhölls det ju från ledande liberalt håll, att det är regeringen som skall ha det huvudsakliga initiativet i sin hand och att regeringen bör begagna detta initiativ också på statsregleringens område. Ett karakteristiskt uttryck fick ju denna liberala idé, när Carl Henric Anckarsvärd i sitt bekanta anförande i dec. 1817 efterlyste en plan från regeringens sida över statsbehoven. De statsverkspropositioner, som regeringen avgav, voro ju ännu vid den tiden jämförelsevis knapphändiga. De lämnade mycket liten ledning, när det gällde att bedöma statsbristen och storleken av de bevillningar, som fordrades. Nu önskade Anckarsvärd en ändring på den punkten, och så reste han sitt krav på en regeringsplan, som skulle ge klart besked om statsbehoven.

Förf. har (s. 104 f.) resumerat Anckarsvärds tal. Vad man där saknar är ett försök att sätta in Anckarsvärds idéer i ett större sammanhang. Förf. skriver: »Anckarsvärds tal berör inte blott statsregleringsfrågor; det är till sitt syfte betydligt mer omfattande, närmast ett helt nytt program för regeringsmaktens handhavande, med krav på en enhetlig ledande regering». Detta är riktigt, men det kunde nog ha varit mindre knapphändigt. Här hade förf. ett utomordentligt gott tillfälle att belysa, vad de parlamentariska idéernas insteg i liberal opinion kom att betyda just på statsregleringens område. Här möter man ju en av de första ansatserna från liberalt håll att söka överbygga dualismen i statsskicket, att söka få till stånd en verklig samverkan mellan regering och riksdag. För övrigt är om redogörelsen för Anckarsvärds tal att säga, att förf. bortsett från ett senare yttrande av Anckarsvärd, där han på vissa punkter preciserar sina önskemål (Ridd. o. adelns prot., 1817, I, s. 278 f., 283 f.).

I oppositionens budgetpolitik kom efter hand ett annat problem att träda i förgrunden. Man krävde, att riksdagen skulle begagna sin finansmakt för att komma regeringen till livs. Under riksdagarna 1834 och 1840—41 kom ju också oppositionen att mycket konsekvent och mycket framgångsrikt begagna anslagsvägran som politiskt vapen mot ministären. Striden kunde nu föras med så mycket större hänsynslöshet från oppositionens sida som den vunnit majoritet i statsutskottet. Statsregleringen kom därmed att behandlas främst ur politisk synpunkt. SU:s egen ordförande greve Horn har själv med stor öppenhjärtighet avslöjat det verkliga syftet med utskottets förslag. Han yttrade på riddarhuset: »Jag kan icke känna alla de individens avsikter, som utgöra majoriteten inom statsutskottet; men jag tror mig kunna bestämt förklara, att majoritetens avsikt varit att göra det omöjligt att bibehålla det gamla statsskicket. Denna avsikt ligger icke undangömd.» (Schinkel: Minnen, XII:2, s. 79.) I Wennerbergs framställning däremot ligger verkligen SU:s avsikt i hög grad undangömd. I sammanhang med 1840—41 års riksdag nämner förf., att SU vid ett tillfälle gav eftertryck åt sina anhänganden genom anslagsnedsättningar. Men det antydes icke, att SU:s »sparsamhetsiver» var ett konsekvent använt medel att demonstrera mot regeringen. Naturligtvis var sparsamhetsivern också dikterad av rent ekonomiska motiv. Särskilt i bondeståndet var man ju ytterst angelägen om att söka genomdriva vissa skattelindringar. Men att endast tala om SU:s »sparsamhetsiver» utan att alls ange dess politiska innebörd måste ge en något missvisande bild av SU:s verksamhet.

Ett betydande intresse knyter sig till förf:s framställning av de kungliga utgiftsinitiativen. I det stycket var ju begynnelsen ytterst blygsam. Vid revolutionsriksdagen framlade K. Maj:t en statsverksproposition, som omfattade endast två anslagsäskanden. Men efter hand växte statsverkspropositionerna ut; en märkessten i utvecklingen betecknar 1828—30 års riksdag, då en verklig budget för första gången lades fram. Till en början förekom det ju långt ifrån

alltid, att K. Maj:t angav beloppet av de nya anslag, som äskades. Det överlämnades åt ständerna att utse »erforderlige» tillgångar. Enligt förf. skulle det först efter 1828 ha blivit undantag, att K. Maj:t lade fram ett anslagsärende utan att göra ett bestämt äskande. Däremot möter man aldrig under den här tiden den fullständighet i statsverkspropositionens framställning av utgiftsbehoven, som senare blivit fallet. Numera är det ju så att, det i statsverkspropositionen uppföres ett »beräknat belopp» till ett visst ändamål, om beloppet icke kan exakt anges, när budgeten göres upp. Men under den här behandlade perioden förekom det vid nästan varje riksdag, att K. Maj:t framställde anslagskrav strax efter budgetens framläggande, trots att behovet av anslag redan dessförinnan måste ha varit regeringen bekant.

Till sist ett par kritiska randanteckningar till mera periferiska ting i avhandlingen. Att hävda en ständernas rätt till utgiftsinitiativ under den tidigare gustavianska tiden är nog en vansklig sak. Det är visserligen alldeles riktigt som förf. påpekar, att det vid riksdagen 1778—79 väcktes vissa förslag om utgifter, som allesamman gällde gåvor till kungen och den kungliga familjen. Nu fanns det i 1772 års RF inte några uttryckliga förbud mot sådana initiativ till utgifter från ständernas sida. Men man tycks allmänt ha haft den uppfattningen, att statsregleringen var kungens ensak. Det framhölls av majoriteten i ett ständernas utskott, att när det t. ex. gällde ökningen av kungens handpenningar borde man sträva efter att åstadkomma en sådan ökning »utan namn av bevillning eller kontribution». Och i fråga om de andra gåvorna var man angelägen om att betrakta saken ur rent privaträttslig synpunkt. Man använde sig av en rad fiktioner, man talade om »frivilligt sammanskott», om »gåvor för en gångs skull» och på det sättet menade man sig icke ha satt ifråga, att kungen hade ensamrätt på statsregleringens område. Man lade särskilt från rojalisternas sida vikt vid att frågan om gåvorna till kungen icke skulle kunna bli konstitutionellt prejudicerande, icke skulle få bilda upptakten till något bevillningsinitiativ från riksdagens sida, icke skulle komma att ge ständerna något medinflytande på statsregleringen. (Se G. Landberg: Riksdagens initiativ- och beslutsrätt, s. 60 f. Dens.: Riksdagen under den gustavianska tiden, s. 59 f.) Detta betraktelsesätt har förf. ej alls fått med i sin framställning. I följande ord summerar han sina iakttagelser: »Ständerna hade alltså en — till sin omfattning dock mycket obestämd — rätt att själva väcka anslagsfrågor». I den karakteristiken har nog det väsentliga i problemet gått förlorat.

Av det Håkansoniska förslaget har Wennerberg givit en analys, som rec. nödgas i huvudsak avvisa. Förf. har bl. a. sökt fixera ständernas kompetens vid statsregleringen enligt detta förslag. Han har kommit till det resultatet, att ständerna ha rätt till begränsat initiativ, d. v. s. rätt att besluta högre anslag än vad K. Maj:t äskat. Däremot skulle ständerna icke själva få väcka anslagsfrågor och

hindret härför skulle vara § 48 i avd. II av HF. I den paragrafen heter det: »Andra mål och ärender än de, som nu nämnde äro, kunna icke hos Rikens ständer förekomma eller få hos dem upptagas, med mindre Konungen finner för godt deras yttrande uti något särskildt ämne inhämta och öfverläggning därom tillåter». Nu menar förf., att med de ärenden »som nämnde äro» måste åsyftas frågor rörande grundlagen och allmänna lagen, vilka behandlats i de tre föregående paragraferna. Frågor rörande statsregleringen skulle alltså icke få »upptagas» hos ständerna. Det är tydligt, att förf. misstagit sig vid tolkningen av § 48. Om man ser till uppställningen i HF, så är det ju uppdelat i två avdelningar, av vilka den ena behandlar konungen och den styrande maktens befogenheter, den andra behandlar rikens ständer och deras befogenheter. De 6 första paragraferna i den senare avdelningen bestämma tid och plats för ständernas sammanträdande. Sedan följer fr. o. m. § 7 ett detaljerat fastställande av ständernas kompetens. §§ 7—32 reglera sålunda riksdagens beskattningsrätt, dess rätt i fråga om utskrivningar, i fråga om lån, i fråga om rikets mynt m. m. I § 33 f. finnes stadgat, vilken befattning ständerna ha att taga med rikets styrelse vid konungens bortavaro, sjukdom, omyndighet och död. Även i dessa paragrafer behandlas alltså ämnen, som få hos ständerna förekomma. Så fastställs i § 38 f., vilken befattning ständerna ha med den domstol, som går under namnet riksrätten. Även §§ 38—44 reglera alltså ärenden, som få upptagas hos ständerna. Sedan följa i §§ 45—47 regler om ständernas befattning med lagstiftningen. Och därmed är man framme vid § 48. Med den paragrafen avslutas hela den avdelning i HF, som reglerar ständernas kompetens. Paragrafen vill alltså helt enkelt inskräpa, att alla i det föregående fixerade ämnen få behandlas hos ständerna men inga andra — alltså exempelvis inga ämnen, som röra regeringsmaktens beslut. Denna § 48 i HF motsvarar alltså närmast § 90, i viss mån också § 89 i RF, och den har samma plats — omedelbart efter lagstiftningsparagraferna — som § 90. Om § 48 i HF tolkas på detta sättet, ger den oss ingen anledning att som förf. gjort beteckna den som »synnerligen illa ävfattad». Och med den tolkningen faller också huvudparten av förf:s bevis i vad det gäller ständernas utgiftsinitiativ, ty § 48 ger inget som helst besked om den saken.

Inom de gränser, som Wennerberg dragit för sitt ämne, har han nedlagt ett betydande och värdefullt arbete. Sitt väldiga material har han bearbetat med yttersta noggrannhet. De delvis mycket omdiskuterade problem, som förf. mött på sin väg, har han underkastat analyser, vilkas nyktra realism inger förtroende och respekt. Om-sorg och självständighet äro måhända denna avhandlings främsta kännetecken. Den skulle icke ha tagit skada av att förf. visat en smula mindre återhållsamhet i lusten att kombinera och ställa problem.

Carl Arvid Hessler.

ELIS HÅSTAD: *Det moderna partiväsandets organisation. Dens.: Partiernas i regering och riksdag.* Studentföreningen Verdandis småskrifter, nr 407, 408. 75 + 68 sid. Sthm 1938.

Det politiska partiväsandet är ett ämne, som från att tidigare endast obetydligt ha uppmärksamrats av forskningen egentligen först under de sista tio åren hos oss gjorts till föremål för mera ingående undersökningar. Thormænius' avhandling om lantmannapartiet kan betecknas som det vetenskapliga pionjärarbetet, och genom den skildring han senare givit av riksdagspartiernas utveckling (i Sveriges riksdag, del XVII) ha vi fått en första grundläggande framställning av svensk partihistoria under tvåkamarsystemet. En översiktlig skildring av partiväsandet med tonvikten på modern tid (början av 1930-talet) föreligger i hans kända handbok. Genom en del monografiska framställningar — av Lindgren, Rönblom, Nordström och andra författare har vår kunskap om flere av de nuvarande partiernas uppkomst och utveckling väsentligt ökats. Av betydelse särskilt för kännedomen om det socialdemokratiska partiets ställning och expansion är den omfattande litteratur angående fackföreningsrörelsen, som utgivits av Sigurd Hansson, Lindgren m. fl. Partiväsandets sociala och ekonomiska förutsättningar ha ännu endast sporadiskt upptagits till behandling. Ett arbete bör dock i detta samband nämnas: E. H. Thörnbergs *Sambällsklasser och politiska partier i Sverige* (1917), även det ett pionjärarbete i sitt slag.

En del har sålunda gjorts, men mycket återstår, och man får endast hoppas att utforskandet av en så dominerande faktor i vårt politiska liv som partiväsandet, med beaktande av alla de skiftande synpunkter som kunna anläggas på ämnet, alltjämt fortsättes. Det måste betraktas som en stor vinst att i detta forskningsarbete jämsides med specialundersökningar en del sammanfattande skildringar redan framkommit; och det är en fördel att dessa skildringar givits en i bästa mening populär form, som gör dem skickade att skänka vederhäftig upplysning till vida kretsar om en företeelse, som rör alla medborgare men om vars egentliga väsen och verkningar mången torde äga endast en ganska dunkel kännedom. Ett sådant översiktsarbete i populärt syfte föreligger i Håstads nyligen utgivna båda skrifter. Kompletterande varandra ge de ur företrädesvis politisk synpunkt en åskådligt levande teckning av det svenska partiväsandet sådant det nu är. Den syntetiska ämnesbehandlingen och skildringens aktuella inriktning karakterisera framför allt dessa skrifter. Den historiska utvecklingen beröres rätt kortfattat, och med allt nödigt iakttagande av partiernas individuella särdrag är det själva partiformationen som sådan, dess utbildning och betydelse, som göres till det centrala i framställningen. Håri ligger i viss mån ett nytt grepp, framträdande i den systematiska konsekvens, varmed det genomförts.

Av de båda skrifterna behandlar den första den stora parti-

maskinen, rikspartiet ute i landet. Det är partiorganisationen, som här står i förgrunden, och partiprogrammen beröras endast i förbigående som inslag i denna. I två huvudkapitel skildras dels partiets uppbyggnad i sektioner och instanser samt dessas arbete för valmännens samling under partifanorna, dels vad man kan kalla den samlade stridsberedskapens verksamhet vid valtillfället: propagandamedel och propagandametoder, valtekniska instrument, valkostnader m. m. Allt som allt får man en mycket god föreställning om kraftmätningen vid ett svenskt riksdagsmannaval. Förf. belyser också frågan om hur det verkliga går till i valkretsarna vid nomineringen av ett partis riksdagsmannakandidater, och han betonar den stora skillnaden mellan nutida demokratiska metoder med deras noggrannare, mera invecklade personurval och forna tiders mera idylliskt enkla sedvanor. Iakttagelsen är naturligtvis i stort sett fullt riktig. Men frågan är svårutredd, och måhända skulle närmare undersökningar visa, att bakom det moderna valspelets kulisser dölja sig flera »idyller» än man är van att föreställa sig.

I den andra skriften får man stifta bekantskap med partilivets betydelse och verkningar i centrum av statsskicket, dess penetration i regering och riksdag. Det är med andra ord väsentliga sidor av det parlamentariska styrelsesättet, som förf. ur här anlagda synpunkter tar upp till behandling. Den väldisponerade framställningen erbjuder kanske ännu mer av intresse än den föregående. Särskilt fäster man sig vid den instruktiva redogörelsen för riksdagspartierna, deras organisation, ledning och inflytande vid ärendenas avgörande, ett ämne som är relativt okänt och som förf. givit en i olika avseenden rikare belysning. Men här har även åtskilligt träffande att säga om regeringens »partipolitiserings», speciellt om dess förhållande till partiapparaten. En och annan gång har man lust att reagera mot förf:s omdömen, t. ex. hans karakteristik av en del ministärer med hänsyn till deras mer eller mindre starkt framträdande partifärg. Varför skulle den första Staaffska ministären anses mera partibetonad än den första Lindmanska och Edéns regering i högre grad en partiregering än Swartz'? Det kommer dock härvid mindre an på vad ministärerna till äventyrs ge sig ut för att vara än vad de i realiteten äro.

Förf. har också, visserligen mycket summariskt, berört partiväsendet i de kommunala representationerna. Möjligen kunde det varit skäl att i detta samband särskilt uppmärksamma landstingen på grund av deras ställning som rikspolitiska valkorporationer. Det synes även som om förstakammarvalen givits en väl undanskymd plats i framställningen.

I det hela har förf. alldeles förträffligt lyckats att ge ett tvärsnitt av det svenska partiväsendet i våra dagar. Han har självfallet haft god hjälp av tidigare arbeten, men uppgiften är löst efter självständigt lagda linjer och med stöd av en tydligen icke minst på praktisk erfarenhet grundad egen förtrogenhet med ämnet. De båda skrifterna böra vara välkomna som underlag både för själv-

studium och skolundervisning. Åt approbaturskursen i statskunskap erbjuda de ett tillskott att ta vara på.

A. B—z.

NYARE GEIJERLITTERATUR.

CARL ARVID HESSLER, *Geijer som politiker*. Ak. avh. Göteb. 1937 (Uppsala). Densamme, *När »avföll» Erik Gustaf Geijer?* Scandia 1938 häfte 1. — ALF KJELLÉN, *Sociala idéer och motiv hos svenska författare under 1830- och 1840-talen*, I, 1937.

Alla olika slag av samhällsproblem kunna, rätt besett, återföras till en fråga om villkoren för en harmonisk sammanlevnad människorna emellan. Denna ter sig närmast som en aldrig slutgiltigt löst spänning mellan den enskildes frihetskrav och gemenskapens krav på underordning och likriktning. Om vi vilja, kan denna motsats också uttryckas som spänningen mellan mångfald och enhet eller mellan individualism och kollektivism.

Svärigheten att förena sådana motsatser i en fruktbringande syntes yppa sig visst icke blott inom statslivet eller i de högre samhällsorganisationerna. Den gör sig kännbar överallt i det mänskliga livet, varest två eller tre äro tillsammans: i en förening, i en familj, i ett bofag, i en skolklass, i ett arbetslag. Individens okuvliga behov att bestämma över sig själv, att följa sitt lynnes särart, att känna självbestämmandets sötna framträder lika starkt och berättigat som samhällets eller statens behov att utjämna, behärska, medla och den enskildes andra stora böjelse att samarbeta, underordna sig, kommendera eller kommenderas.

Även det internationella livets brytningar kunna till sist återföras på samma grundläggande krav och mötkrav.

I historien framträda dessa motsatser i oavslutlig, kaleidoskopisk växling, allteftersom förhållandena göra det ena eller andra huvudkravet för samlevnaden särskilt berättigat. Stundom — i lyckligaste fall — uppstår ett jämviktstillstånd mellan de båda motpolerna. Man kan då — så länge detta tillstånd varar — tala om ett sunt och harmoniskt statsliv. Men ibland återigen se vi mer eller mindre hastig pendling mellan ytterligheter. Individualistisk urartning eller revolutionär yra slår över i en diktatur, som kan kallas tyranni, caesarism, stark furstemakt eller »ledarskap» alltefter språkbruk och tidsförhållanden. En för långt driven statsdespotism å andra sidan vänder sig i sin motsats, när tiden är mogen för dess fall, när det tryck av ekonomisk eller politisk art, som framdrivit den, är avlyft eller när den misslyckats att ge vad den lovat ge. Statsdespotismen behöver visst icke alltid taga sig uttryck i en personlig härskarmakt, i en personlig diktatur. Författningsformen kan väl vara demokratisk, under det att i realiteten en klass, en klick eller en enskild stats-

man utövar fullständigt herravälde. Form och innehåll följas visst icke alltid åt i statslivet.

Även i teoriernas värld framträda samma motsatser, samma spänning och samma växlingar. En samhällsfilosof eller en författningsteoretiker, som söker efter uttryck för samhällelighetens höga ideal, måste ovillkorligen taga hänsyn både till individualistiska och kollektivistiska synpunkter, om hans system skall te sig hållbart och praktikabelt. Går han till ytterligheter, framträder hans system som verklighetsfrämmande. Det visar sig f. ö., att även den politiska tänkare, som starkast — under trycket av ett visst tidsläge — betonar ett av de båda huvudkraven, åtminstone på något sätt måste ge inpass åt det andra och motsatta. Ibland kan man formligen se, hur synpunkterna liksom elektriska gnistor flyga över från den ena polen till den andra.

Också inom religionens värld, inom kristendomen, som på andlighetens plan söker främja mänsklig gemenskap, iakttaga vi en liknande polaritet mellan individualism och kollektivism. Här om någonsin tyckes den enskildes gudsförhållande vara allt behärskande. Men driven för långt utarmas den religiösa individualismen, och ropet efter »brödernas gemenskap», församlingskänslan tränger sig oemotståndligt fram. Också när det gäller kristendomens makt i samhället bli problemen besläktade. Knappt har man betonat, att det endast är därigenom att enskilda bli kristna personligheter, som samhällslivet har något gott att vänta av den kyrkliga förkunnelsen, så ter det sig som ett lika ofrånkomligt krav att samhällsorganisation och kristendom stå i direkt förhållande till varandra. »Kristen kultur» blir ingen orimlighet utan en uppfordrande appell.

Det är långt ifrån säkert att en politisk tänkare, som själv har sinne för samhällsproblemets dubbelhet, kan i sina teorier ge riktlinjer, ägnade att främja den tillkämpade harmoni, på vilken ett sunt statsliv måste vila. Här kräves verklighetssinne, själslig balans, omedelbar känsla för samhällslivets djupaste förutsättningar. Kanske fordras det till sist också en utgångspunkt i ett konkret nationellt liv, som är ägnat att ge något av självsynens omedelbarhet och styrka åt det som förkunnas.

Exempel på förening av klarsyn i problemställningen och oförmåga att giva praktiskt bärande impulser lämnar en av upplysningstidens tongivande samhällsteoretiker J. J. Rousseau. 1700-talets allmänna tendenser på det samhälleliga tänkandets område voro ingalunda ensidiga. Låt vara, att den härskande naturrättsuppfattningen hade individualistiska utgångspunkter och sålunda främst tog sikte på den enskildes lycka, trivsel och rättigheter. Man saknade dock icke sinne för gemenskapslivets nödvändiga förutsättningar i uppoffring, plikt-känsla mot det allmänna och underordning. »Medborgerligheten» framställdes också under upplysningstiden som dygden framför andra, och den predikades med stor idealitet. Rousseau har kanske mer energiskt än någon samtida betonat samhällslivets dubbelhet, och han har med största iver ägnat sin tanke-

kraft åt att härvidlag finna en bärande syntes. Han har också trott sig nå en sådan i läran om »den allmänna viljan», som väsentligen uppbar hans statsteoretiska huvudarbete. »Samhällskontraktet».

Rousseau var dock icke mannen att lösa tidens gåta. Han var personligen för brusten och disharmonisk för att kunna ge det rätta djupet åt sina satser. Trots sitt känslöbetonade temperament var han också i sin religiositet för grund för att på detta område kunna ge de stora fruktbarande impulserna. Han var — trots sitt känslösamma psyke — innerst alltför intellektualistisk och abstrakt för att kunna nå kontakt med livets pulsådror, och han saknade i det depraverade statsliv, som utmärkte det förrevolutionära Frankrike, en reell plattform att stå på. Så kan förklaras, att den man, som mer lidelsefullt än de flesta sökt »tänka fram» den stora samhällssyntesen, blivit mera ensidigt tolkad både i teori och praktik än de flesta. Den stora franska revolutionen — ideellt sett starkt beroende bl. a. av Rousseaus författarskap — medförde ej den stora syntesen utan i stället en hård och blodig kamp mellan individualistiska och statsdespotiska krafter. Och i fortsättningen har Rousseaus namn ömsevis blivit en skylt för revolutionär demokrati och hård despotism. Han misslyckades, och hans namn blev ej ett samlande tecken utan ett stridens tecken.

Ingen löser i teorien definitivt samhällslivets problem, och lika litet ger praktiken här möjlighet till slutgiltiga lösningar. »Den bästa av författningar» existerar icke, och något tusenårsrike framskapas varken av demokrati eller diktatur. Problemet är evigt liksom livsgåtan själv.

Detta hindrar icke, att personligheter i sitt tänkande kunna ge riktlinjer och impulser, som man ständigt har anledning att gå tillbaka till och lära av, när samhällsproblem tillspetsas och det gäller att kämpa fram en sund livsform för staten. En sådan, för oss svenskar betydelsefull man, som har upp ett dyrbart och omistligt kulturarv, var Erik Gustaf Geijer. Det är frestande att både jämföra honom med och kontrastera honom mot Rousseau. Geijers namn har just nu fått en särskild aktualitet genom den värdefulla gradualavhandling Geijer som politiker (fram till 1830), vilken nyligen i Göteborg framlagts av Carl Arvid Hessler. Denne författare gör icke den nämnda jämförelsen, men hans forskningsresultat ger en anledning att framställa en sådan.

Geijer var icke den intellektualistiske systematikern. Han var och förblev i stället framför allt realisten och historikern. Det hade han dock gemensamt med Rousseau, att han var ovanligt känslig för den nyss berörda grundläggande polariteten i samhällslivet. Geijer stod också under det tidigare skedet av sitt liv i starkt beroende av upplysningstidens särskilda försök att förena individuell frihet och medborgerlighet. Den franska revolutionen väckte i början hans liksom de flesta bildade svenskars intresse och sympati, och sin böjelse för den enskildes rätt att ge uttryck åt sin personliga egenart har Geijer aldrig släppt. Denna böjelse var för djupt förankrad i

hans karaktär, i hans konstnärliga känsla, i hans germanska kulturarv och i hans kristna livssyn för att några tidsströmningar skulle kunna sopa bort den. Framför allt ägde emellertid Geijer det som Rousseau saknade: en tillräckligt fast bundenhet till den egna statens jord, en trygg balans i tillvaron och en redbar karaktär, som kunde bära upp en samhällelig förkunnelse med verklig märg och must. Kanske våga vi också säga, låt vara med reservationer, att det svenska statsliv, som efter den sengustavianska tidens svåra olyckor liksom tog sats för att höja sig till ett högre plan, ägde mera kraft än det franska att inifrån hjälpa sig fram till hälsa och harmoni. På djupet bodde dock i Sverige en social känsla — låt oss säga en medkänsla, en gemenskapskänsla — som kontinenten knappast uppvisar motstycke till. Detta vare sagt utan att dela en — tyvärr ofta förekommande — idealisering av äldre svenskt statsliv och utan att skriva under bålstora fraser om »frihetens stamort på jorden», en ort som i varje fall inte ligger i vårt land.

Geijer är inte blott en annan än Rousseau till karaktär och nationalitet. Han är också yngre än den franske tänkaren. Och redan, när den franska revolutionen svepte fram, stod det svenska kulturlivet under inflytande av den romantiska statsspekulation, som utgick närmast från England och Tyskland och som i medveten motsats till upplysningsteoriernas för ögonen varande individualistisk-anarkistiska tendenser satte upp nya statsideal, trängde tanken på den enskildes frihet och rättigheter i bakgrunden, gjorde staten — den nationella staten — till det primära och utrustade den med en levande personlighets alla kännetecken och till sist ägnade den en sorts helighetsförklaring. En sådan syn på staten, en uppfattning om dess väsen som en i det övervärldsliga förankrad sluten personlighet med ursprungliga rättigheter, vilka den och ingen annan kunde förläna de enskilda medborgarna, var naturligtvis i sig ägnad att underbygga och stödja statsdespotiska tendenser. Emellertid har denna konsekvens icke alltid blivit renodlat dragen. Idén om staten som en organism medförde mycken respekt för, låt oss säga, vissa underorgan i samhället sådana som stånd, skrån och yrkeskorporationer av skilda slag. Bibehållande av dessas särrättigheter och anspråk gick ju tvärtemot idén om statens allmakt, fastän det icke var de enskilda, som drogo nytta därav. Därtill kom att romantikens filosofi på djupet räknade med den enskilda personlighetens ursprung i den övervärldsliga makt som kallades Gud och som också var statens yttersta ursprung. Det fanns alltså till sist en sorts jämbördighet mellan den enskilde och staten bottnande i den religiösa sfären. Och ibland kunde denna synpunkt betonas så, att polariteten individualism-kollektivism även i den romantiska tankekretsen kom klart till synes. I det hela var det dock ett konservativt drag, som präglade den romantiska samhällssynen.

Geijers gradvisa anammande av romantikens statsuppfattning, i dess förlopp mera nyanserat tecknad av Hessler än vad förut skett, är utomordentligt intressant att följa. Framför allt har filosofen

Schelling, såsom tidigare särskilt John Landquist framhållit, utövat ett avgörande inflytande på Geijer, och denne har trängt djupare in i den tyska idealistiska filosofiens labyrinter under inflytande också av Adam Müller och Hegel. — Det som framför allt verkat tilldragande på Geijer är givetvis det skärpta krav på lojalitet mot det allmänna och på den enskildes uppoffrande verksamhet för helheten, som var det mest bärande och för framtiden fruktbärande i den nya samhällssynen. Vidare har organismtankens betonande av de kontinuerliga sammanhangen inom statslivet gjort starkt intryck på Geijers historiska sinne. Slutligen har betonandet av det nationella livets *andlighet* utövat dragningskraft på hans religiösa känsla.

En huvudförtjänst i Hesslers avhandling är, att den så starkt har betonat den enhet i Geijers grunduppfattning, som är fullt tydlig under alla förskjutningar. För en vetenskaplig biografi — även då synpunkterna äro medvetet begränsade — är det av avgörande vikt, att både det genetiska, utvecklingsmässiga och det vilande stationära hos föremålet kommer till sin rätt. Man skulle rent av kunna säga, att det är ett metodologiskt huvudkrav, att det alltid energiskt tages sikte på både det ena och det andra förhållandet. Hur än en människa »utvecklas» och kommer under skiftande inflytanden är hon dock i sin allra väsentligaste psykiska struktur givetvis innerst densamma; det finns vissa gränser för hennes förmåga att »avfalla» eller »omvändas», därtill kommer, att ett människoliv med dess åsiktsbildning ju aldrig omfattar mer än en ganska begränsad tid, som visserligen kan uppvisa ganska skiftande strömningar men som dock med nödvändighet upptager innerst besläktade åsiktskomplex, vilka endast i ett förkortat historiskt perspektiv te sig som helt motsatta.

Vad nu Geijer beträffar så var han redan genom sin medfödda tendens till harmoni, balans och syntes särskilt ägnad att under skilda tider i sitt liv hålla sig efter en självständigt i sikte fattad icke alltför våldsamt fluktuerande mellanlinje. Härtill kommer, att den motsats mellan upplysning och romantik, som först romantikerna själva och sedan generationer av eftersägare betonat, visat sig vara mindre genomgripande än man trott. Det är inte blott så, att romantiken under upplysningen på mångfaldigt sätt förberedes, utan det är även så, att det som inom det rättsliga och samhällsliga tänkandet uppfattats som raka motsatser i verkligheten går tillbaka till samma grunduppfattning. Både det naturrättsliga och det romantiska tänkandet härledde ytterst rätten från en metafysisk rättssubstans, en yttersta källa i det övervärldsliga. Ur den synpunkten ter det sig mera som en, låt vara betydelsefull, variation än en absolut motsats att upplysningens naturrättsfilosofi låter de individuella rättigheterna bli rättens första avsättning på det jordiska området och samhällets rätt blir sekundär, medan romantikerna låta ordningen vara den motsatta. Rättens yttersta motivering är densamma hos båda grupperna av tänkare, och en praktisk syntes mellan individuell frihet och samhällslig enhet eftersträvas självklart överallt, om än tyngdpunkten kan förskjutas, så att den ena av de båda

polerna ibland fördunklas. Tänker man på uppfattningarna ur rent praktisk synpunkt är det ju uppenbart, att en upplysningsmässigt fattad »civism» tagen på fullt allvar och buren av personlig ansvarskänsla icke kommer att stå långt ifrån ett romantiskt samhällspatos.

Geijers liv omfattar upplysningens, romantikens och liberalismens tidsåldrar. Han tar intryck av alla strömningarna efter varandra men anammar dem icke ytligt utan kämpar sig igenom problemen och blir hela tiden — Geijer. En väl avvägd skildring av dennes utveckling blir därför ett längdsnitt genom hela det svenska samhällstänkandets historia under en viktig brytningstid. Kommer efter Hesslerska linjer den ena efter den andra av våra kulturpersonligheter under 1800-talets förra hälft att analyseras i sin utveckling, framstår snart ett helt tidsskede i verkligt historisk belysning. — Även på annat sätt borde denna undersökning — liksom f. ö. åtskilliga andra — kunna vara normgivande och fruktbringande för historisk och statsvetenskaplig forskning. Geijers personlighet var, kan man säga, ur viss synpunkt synnerligen starkt nationellt betnad. Men han rönt under sitt liv utomordentligt betydelsefullt inflytande av engelsk, tysk och fransk (se ock nedan) kultur, både i allmänhet och i fråga om enskilda personligheter. Man kan inte tänka sig Geijer, sådan han var, utan värmländskt bruksliv och uppsaliensisk kulturtradition, men lika litet kan man tänka sig honom utan t. ex. Schelling, Adam Müller och Hegel. Hans bana och utveckling — om något — borde kunna vara en effektiv tankeställare för de få, som ännu envist fasthålla dogmen om en absolut och klar motsats mellan utländskt och inhemskt och som döma en samhällstänkare som intresselös skrivbordsteoretiker, *därför* att han öppnar sig för utländskt kulturinflytande. Liksom det över huvud taget skulle vara möjligt att göra motsatsen!

Av det myckna värdefulla, som finnes i Hesslers bok, bör kanske särskilt framhållas själva inledningskapitlen, som med delvis nytt material analysera den under den senare upplysningens inflytande stående Geijer, liksom de fortsatta skildringarna av det gradvisa inympandet av romantikens statsuppfattning på den i ungdomen grundlagda åskådningen. Särskilt värdefull är också den fördjupade undersökningen av Geijers ställning till Sveriges adel liksom analysen av hans stånds- och korporationsteorier, i deras uppläggning beroende av Hegelska tankegångar och betingade av »det allmänna» och »det enskilda», det publika och det privata som korrelata begrepp på en gång motsatta och bundna vid varandra, enade och förlikta först i den fullständigt organiserade staten. Här ha vi ett särskilt lysande exempel på den strävan efter syntes mellan de båda polerna i samhällslivet, som genomgående utmärker Geijer jämte idén, att först andligheten i kristen form, om den får präglade samhällsligheten, möjliggör en bärande och varaktig syntes.

Skulle man vilja anmärka på något vore det kanhända, att författaren icke synes på alla stadier av sitt avhandlingsarbete i samma höga grad haft begreppmässigt klart för sig vad hela hans forskning

i sina resultat bär vittne om, nämligen just denna stabila och karakteristiska, man skulle kunna säga syntetiska lidelse, som alltid är Geijer egen. Ur den synpunkten är det icke otänkbart, att en mera ingående undersökning av inflytandet från Geijers ungdomsstudier i Fergusons »Essay on the History of Civil Society» kunnat få betydelse. Den citeras nu blott i två noter (s. 22, 75). Först säges den helt kort ha en »upplysningsmässigt frisinnad» grundsyn i politiskt hänseende. Det kan måhända vara riktigt. Men väl så viktigt är, att den dock bildar ett betydelsefullt led i den kedja i engelskt samhällstänkande, som via Burke befruktar den tyska statspekulationen i riktning mot den »historiska skolan». Författaren själv citerar i en senare not ett uttryck hos Ferguson, som visar kontinuitetstankens stora betydelse just för denne engelske tänkare. Ferguson är en författare som på ett alldeles särskilt sätt är ägnad att visa enheten och förbindelsen mellan upplysningen och romantiken. Och när förf. nu, tack vare Blanck, vet, att F. var Geijers »käraste studentlektyr», så hade man väntat att få hans betydelse mera uppmärksammas i ett arbete, vars stora förtjänst just är att det icke gjort en övlig skiljemur mellan de båda strömningarna.

Kanske kan det också sägas, att skildringen av det romantiska genombrottet i sin klarhet och finess på sina håll är väl schematisk. Författaren anser sig på grund härav behöva lämna en förklaring till att hos romantikern Geijer begreppsparet »frihet och rätt» stiger fram i Geijers historiska föreläsningar 1815 »plötsligt» som »någon-ting främmande och otidsenligt» (s. 156). Förklaringen kan vara riktig, men själva förhållandet ligger i sakens natur. Författaren konstaterar själv senare: »det ligger i öppen dag, att Geijer har bevarat en stark tro på den borgerliga frihetens värde» (s. 190). Och utifrån den totaluppfattning av Geijer, som i stort präglar avhandlingen, kan kravet på »frihet och rätt» från Geijer år 1815 på intet vis vara förvånande. Överhuvudtaget har författaren i sin lov- värda och verkligt framgångsrika iver att icke upprepa sig, att icke tynga avhandlingen med långa citat och öviga begreppsanalyser, att åstadkomma pedagogisk klarhet och stilistisk elegans kommit att stundom beröva sig själv möjligheten att skänka *ännu* mera än han gjort åt efterföljande forskare, som gärna underkasta sig någon möda i studiet av en gradualavhandling och — åtminstone när det gäller andra — mindre ser till dagspressens berömmelse än till den vetenskapliga apparatens soliditet och — tyngd i bästa bemärkelse. Man kunde t. ex. ha önskat en något vidlyftigare och på samma gång mera övertygande argumentering, då det — i motsats till tidigare forskning — säges, att Götiska Förbundets program vid hävdandet av »friheten» allenast avsåg det nationella oberoendet och icke inrepolitisk frihet. På samma sätt torde Englandsvistelsens innebörd kunna mera allsidigt och preciserat bedömas (jfr Kjelléns nedan anf. arbete s. 95 f.).

Till sist bli alla kritiska randanmärkningar på något sätt otacksamma inför detta förnämliga arbete. Författaren har — det bör

även nämnas — på ett värdefullt sätt i tidskriften *Scandia* 1938 genom uppsatsen »När 'avföll' Erik Gustaf Geijer»? närmare till tiden fixerat den förskjutning i Geijers tänkesätt, som kommer till stånd under 1830-talets liberala strömning och som traditionellt har kallats hans avfall. Hessler påvisar en avgörande vändpunkt under åren 1835—36 bl. a. beroende på studium av en artikel i whigtidskriften *Edinburgh Review* om industrialismens verkningar.

Den *medvetna* balans både i tänkande och livsföring mellan individualism och kollektivism som utmärker Geijer i alla skeden av hans liv får sitt mest konstnärligt fullödiga och markerade uttryck i paralleldikterna *Vikingen* och *Odalbonden*, som alltid jämförts och kontrasterats men som nu på sistone särskilt skarpsynt och inträngande analyserats av docenten Eskil Källquist i Uppsala (i »Nysvenska studier» 1937). Dikterna äro skrivna 1811, under en tid, då den romantiska samhällssynen var i vardande. Geijers känsla för generationernas kontinuitet, för det uppoffrande, lugna samhällsgagnande arbetet i det tysta får ett gripande uttryck i *Odalbonden*. Men skalden följer med hela sin känsla och sin sympati även *Vikingen*, då denne bryter sin egen bana, följer sitt ödes stjärnor och med sitt liv symboliserar den ensammes djärva banbrytande verksamhet — till sist även den outhärlig för mänsklig samlevnad.

Första skedet av Geijers liberala period skildras på ett ytterst intresseväckande sätt i ett kapitel av Alf Kjelléns arbete »Sociala idéer och motiv hos svenska författare under 1830- och 1840-talen» I. Kjellén hävdar, att Geijers accepterande av storindustrialismen och medelklassens segrande frammarsch ytterst sker under intryck av händelserna på kontinenten och i England, och att först i andra hand nöden i Sverige under samma decennium inverkat på hans sociala omorientering. »Redan vid mitten av 30-talet inträffade den kris, då Geijer kom underfund med, att hans uppjagade missmod över det sociala läget ute i världen inte gick ihop med hans starka kristna försynstro. Han sökte lösa denna — för hans avfall avgörande — konflikt genom att i den kristna mystikens anda överlåta allt i Guds hand. Tron på Guds försyn fick borttränga det tvivel han hyste om det rätta i tidevarvets utveckling.» I nya former kommer nu fram den fasta tron på en enande syntes i tillvaron av allmänt och individuellt. Geijer lärde sig tro på medelklassen som en välsignelsebringande ledare för utvecklingen, han övervann sin mörksyn på industrien och fick upp ögonen för det fria näringslivets goda sidor. — Kjellén inriktar sig icke så mycket på en utredning av den redan banala sanningen, att Geijers »avfall» är betingat av hans föregående utveckling, utan ställer i stället som en huvuduppgift för sig att avgränsa Geijers liberalism från den i Sverige gängse, överhuvudtaget att förklara, varför Geijer var *ensam* i bräcklig farkost. Han finner att en viktig skillnad var den, att Geijer fasthöll sin sympati för de lägre samhällsklasserna medan hans liberala kolleger mindre intresserade sig för frågan om förhållandet mellan borgarna och proletärererna. Otivelaktigt är Geijer också i sin liberalism härvidlag

mera konsekvent än den borgerliga liberalismen av Aftonbladets färg. Hela inställningen sammanhänger med Geijers i kristen tro bottnande starka sociala känsla. Här ligger också den andra skillnaden, nämligen Geijers religiösa grunduppfattning: han var en kristen liberal. Kjellén betonar också, att det fanns direkta beröringspunkter mellan Geijers åskådning och den franska liberalismen, som ägde en mycket starkare ådra av känslfull filantropi än den vanligen torra och nyktra engelska liberalismen. På ett värdefullt sätt påvisar Kjellén också hur denna Geijers isolering inom äldre svensk liberalism medför en känsla av dysterhet och pessimism eller kanske rättare av hårt kämpande optimism några år efter avfallet. »Det går», säger han, »knappast att härvidlag helt fasthålla vid den åsikt, som vanligen framföres i den moderna litteraturen om Geijer, att han städse var en klart harmonisk gestalt utan någon djupare förnimmelse av inre konflikter eller grämselse». Hans själsläge måste ha varit mera komplicerat. — Säkerligen är det så. Just den, som mest ivrigt strävar efter harmoni och syntes, får underkasta sig djupare själskonflikter än den som nöjer sig med entydiga lösningar av samhällslivets gåtor. Betecknande för Geijers känslighet och intensiva sociala känsla är den — av Kjellén t. v. blott antydda — omständigheten, att Geijer, mot slutet av sitt liv, utan att helt vilja släppa den fria konkurrensens idé, började spekulera över sociala former, som kunde mildra det fria samhällslivets missförhållanden och i viss mån sympatiserade med de utopiska socialisterna. Geijers tanke når faktiskt fram ända till vår egen tids problem och problemställningar. Han icke blott smidigt och självständigt följer sin egen tid i dess skiften. Just genom sin allsidiga känslighet, sin förmåga att pejla samhällsproblemens djupaste djup har han något att säga också en senare tid.

Georg Landberg.

JEAN GÖRANSSON: *Aftonbladet som politisk tidning 1830—1835*.
XVIII + 320 s. Akad. avh. Upps. 1937.

Det är en glädjande företeelse, att de politiska idéernas historia i Sverige under första delen av 1800-talet blivit föremål för en allt intensivare undersökning. Ett intressant utslag av det forskningsarbete, som bedrivs på detta område, är Jean Göranssons avhandling om *Aftonbladet som politisk tidning 1830—1835*. Tager man idéhistorisk i alltför sträng mening, kan den visserligen icke räknas dit, ty några djupare inblickar i tankarnas brottningskamp under den ifrågavarande tiden ger den knappast. Det är den dagspolitiska gärningen i »Sveriges första moderna tidning», som författaren söker klarlägga, och i denna gärning duger det knappast att se allting under evighetens synvinkel. Man kan kanske vederstå det litet hädiska påståendet, att Aftonbladets styrka gentemot åtskilliga av dess mindre effektiva konkurrenter till icke ringa del

låg i dess glada nonchalerande av alltför djupsinniga utläggningar. Logiska tanketrådar aktade man sig i allmänhet att spinna ut för långt, och följdriktighet och konsekvens höll man icke alltid så strängt på.

Göranssons avhandling formar sig delvis till en monografi över Lars Johan Hierta, och om honom torde kunna sägas, att han var en herre utan större djupsinne men en klarögd nuets politiker. För teoretiska undersökningar och subtila spekulationer hade han varken tid eller intresse, men hans intelligens var utomordentligt skarp och rörlig, om man än icke kan värja sig för intrycket av en viss ytlighet.

Redan samtiden satte gärna likhetstecken mellan chefredaktören Hierta och hans Aftonblad. Även om Göransson framhåller, att »kontinuiteten i Aftonbladets hållning någon gång kunde förete inkonsekvenser, vilket hade sin förklaring i de många medarbetarna», och att några av dessa medarbetare tämligen självständigt fingo utforma vissa sidor av tidningens innehåll, så kvarstår dock som helhetsintryck av avhandlingen, att författaren icke jävat den populära uppfattningen av Hierta och Aftonbladet som synonyma begrepp. Tvärtom känner läsaren sig ofta tveksam om det berättigade i att blanda med varandra som likvärdiga element utdrag ur Hiertas riksdagsmotioner, ur hans debattinlägg i stånd och utskott, ur hans enskilda brevväxling samt ur allehanda uttalanden i Aftonbladet, om vilka sistnämnda man icke ens vet, om de äro av Hierta eller någon hans medarbetare.

Därmed ha vi redan vidrört ett par omständigheter i avhandlingen, som kunna ge anledning till anmärkningar. Författaren har tydligen varit inne på tanken att i någon mån gallra upp artiklarna i tidningen på de olika händerna. Den stilgranskning och stiljämförelse, som därtill måste erfordras, skulle säkerligen vara ett tidsödande arbete och kanske i de flesta fall endast lämna tvivelaktigt resultat, men å andra sidan skulle det i många hänseenden vara betydelsefullt, icke minst för att ge underlag för den nämnda uppfattningen av Hiertas ställning, som det nu huvudsakligen toges för en given sak, att han intog. Också andra spörsmål kunde därigenom fått en bestämdare belysning, t. ex. frågan om Crusenstolpes ställning till Aftonbladet under den senare delen av den omtalade perioden. Som det nu är, får läsaren närmast det intrycket, att författaren efter några få famlande försök övergivit tanken, åtminstone är det icke mycket, som han i detta fallet har att redovisa för.

En annan anmärkningsanledning är författarens förhållande till sina källor och föregångare. Över huvud taget är författaren mycket försiktig i sina omdömen, man känner sig ofta frestad att använda ordet tam i stället. Han nöjer sig ofta med att anföra andras omdömen eller att blott lätt retuschera dem. Ibland bygger han emellertid å andra sidan sina uttalanden på väl bräckligt underlag. Det har t. ex. nästan blivit en sport i svensk 1800-talshistorieskrivning att först fullständigt underkänna sanningshalten i den ovannämnde

Crusenstolpes utsagor för att därefter tämligen oförbehållsamt ösa ur det rikhaltiga material, som hans skrifter erbjuda. I så måtto tillhör Göranssons bok de bättre, att han hoppar över det första ledet och underlåter att fälla något värdeomdöme.

I en avhandling som denna ligger otvivelaktigt den svåraste uppgiften i begränsningens och avgränsningens konst. Nästan varje steg, som tages, kan fresta till utvidgning och fördjupning i de mest skilda riktningar. Att författaren lyckligen undgått frestelserna, kan naturligtvis också bero därpå, att hans naturell, efter det att avhandlingsmallen med de stränga restriktionerna väl blivit uppdragen, icke varit mottaglig för anfäktelser av detta slag. Som redan nämnts är den egentliga avhandlingen en redogörelse för tidningens politiska innehåll, grupperat efter vissa i stort sett lyckligt valda huvudlinjer. Den är klar och översiktlig, ibland nästan katalogartad. Vad som vunnits i klarhet har förlorats i djup, och den kan sålunda från en synpunkt sett sägas vara kongenial med sitt föremål. I detta sammanhang kan som exempel på tacksamma uppgifter, som kunde frestat till utvidgning, nämnas en något fylligare konfrontation av Argus-Johansson och Hierta.

Värdet av en sådan redogörelse beror naturligtvis i hög grad på dess tillförlitlighet. Först och främst om allt väsentligt från den givna synpunkten har kommit med. Anmälaren har blott haft tillfälle att i det hänseendet göra några stickprov och kan endast intyga, att dessa icke utfallit negativt. Däremot skulle otvivelaktigt en del gods kunnat sammandragas och utan större avsaknad ha fått sig mindre utrymme tillmätt. Avhandlingen skulle utan tvivel vunnit på en strängare sovring och begränsning i detta hänseende.

Utgångspunkten för avhandlingen är så klart upplagd som rätt gärna är möjligt: tidningen Aftonbladets födelsedag i slutet av år 1830. Denna utgångspunkt förstärkes ytterligare av att 1830 också i andra avseenden bildar ett skiljeår. Det politiska livet i Sverige antar från denna tid en annan fysionomi. Att se till i vad mån Aftonbladet bidragit till att ge det nya dagens anlete sin särprägel, blir just en av avhandlingens huvuduppgifter. I detta sammanhang må också sägas något om avhandlingens slutpunkt. Författaren själv gör strängt taget icke ens något försök att förklara och försvara, varför han valt 1835 som denna slutpunkt. Det är också svårt att finna någon annan anledning, än att han ansett sig ha tillräckligt material redan av de första fem åren och att det skulle bli för vidlyftigt att föra avhandlingen fram till en mera naturlig gränspunkt t. ex. 1838 eller 1840—41. Den strängare sovringen och nedskärningen, som gärna hade måst förbindas därmed, har han tydligen icke haft hjärta att låta materialet undergå. Därigenom har han också ansett sig slippa ifrån den kanske svåraste uppgiften: att draga upp en facit över resultatet av tidningens verksamhet under det någorlunda avrundade tidsskedet. Visserligen utgör det korta avslutningskapitlet om *Aftonbladet som opinionsbildande organ* en ansats därtill. Man måste också hälsa detta som mycket

välkommet. Men helhetsintrycket blir, att det är för otillräckligt och för matt.

Författarens styrka ligger icke heller, som redan påpekats, i en kringsynt överblick över mångskiftande sammanhang. Denna svaghet kommer kanske mest till synes i det nödvändiga inledningskapitlet, där författaren helt naturligt måste söka sätta in det nystartade företaget i sin rums- och tidsmiljö.

En dylik översikt kan man alltid anmärka på. Om icke uttalandena skola bli fullkomligt intetsägande, så måste författaren till en viss grad göra våld på materialet. Han måste schematisera och skära bort nyanser, han måste nöja sig med att endast antyda sammanhang, som i sin förenkling komma att på sin höjd framstå som halvsanningar. Men det gäller att ha skarp blick för det väsentliga och framför allt icke tappa bort själva sanningskärnan. Åtskilligt i inledningskapitlet inbjuder direkt till frågetecken eller utropstecken i marginalen. Exempelvis framhåller författaren med all rätt Bentham's stora betydelse för Lars Johan Hiertas utveckling och livssyn. Men hans teckning av grundelementen i Bentham's tankevärld äro delvis direkt felaktiga. För att ta ett annat exempel så framslungar författaren plötsligt efter att ha givit en summarisk översikt över Hiertas ungdomsläsning följande tes om hans frihetspatos som ett grunddrag i hans väsen: »Samma kärlek till friheten, som kännetecknar Hiertas uppfostran, är sålunda typisk för hans ungdomsideal, vare sig dessa fingo färg av upplysningens allmänmänsklighet eller romantikens individualism». Bortsett ifrån det något oförmedlade i påståendet, så rycker man ofrivilligt till vid slutfrasen. Om och i den mån man över huvud taget samtidigt kan tala om individualism och den av panteism och korporationsidéer genomsyrade romantiken, är diskutabelt. Nog kräves det en motivering eller i varje fall en hänsyftning på vad som därmed menas, i all synnerhet om man som här låter individualism bli det mest iögonenfallande karaktärsdraget hos romantiken. Eljest blir det hela meningslöst för att icke säga något värre.

Emellertid sammanhänger detta nära med ett annat betraktelsesätt, som författaren delar med rent av de flesta, som skrivit om denna tids svenska historia. Han sätter utan vidare likhetstecken mellan liberalism och opposition mot regeringen även före 1830-talet. Oppositionen under »de menlösa tiderna» var dock ett mycket sammansatt ting, som delvis minst av allt gör skäl för etiketten liberalism. Det kan vara på tiden, att det rödjes upp litet i detta vildsnår, och därtill har författaren ingalunda känt sig manad.

Det bästa i inledningen är en exposé över de utländska tidningarnas förhållande till och inflytande på Aftonbladet. Man hade gärna sett, att den gjorts ännu fylligare.

Denna exposé bildar en naturlig övergång till det andra kapitlet *Frankrike och frihetsrörelserna i Europa*, vilket nog får betecknas som det starkaste i boken. Läsaren får en klar bild av hur händelser och idéer uti i Europa upprullas för den svenska allmänheten

av den vaket iakttagande men långt ifrån opartiske förmedlaren Aftonbladet. Intressantast är kanske skildringen av huru Aftonbladets bestämda partitagande i den polska frågan påverkar nyhetsförmedlingen om frihetskampens fortgång. Men i främsta rummet är det dock händelsernas utveckling i Frankrike och deras återspjuling i den franska pressen, som utgör Aftonbladets inspirationskälla. Det är hos den moderata flygeln av »mouvements»-partiet eller »den dynastiska vänstern», som Aftonbladet söker och finner sina väsens-befryndade förebilder.

Dessa förebilder spelade ofta en avgörande roll också för Aftonbladets ställningstagande till inrikespolitiska problem. Detta gäller också om *Representationsfrågan*, som är föremål för tredje kapitlets behandling. Här är det emellertid, som Göransson påvisar, ett annat inflytande, som i främsta rummet blir avgörande för Aftonbladets och större delen av de reformvänligas hållning. Genom det Anckarsvärd-Richertska förslaget hade den norska förebilden skjutits i förgrunden, och Aftonbladet gör sig också till tolk för den strävan, som vid denna tid förefanns inom vidsträckta kretsar i Sverige, nämligen att göra unionen mera fruktbringande genom att närma de båda brödrafolkens institutioner till större likhet med varandra.

Detta tredje kapitel liksom det följande, *Regering och riksdag. Det parlamentariska problemet*, äro av särskilt statsvetenskapligt intresse. Representationsreformen kommer i synnerhet att framstå såsom ett medel att göra riksdagens vilja gällande och framför allt skapa underlag för regeringsbildningen. Här ha vi i Aftonbladets och hela den liberala oppositionens hållning en intressant pendling mellan parlamentarism och kongressionalism. I enlighet med liberalismens principer önskade man egentligen en stark regering på parlamentarisk grund, men i följd av kungamaktens bestämda och kraftiga motstånd, mot en sådan utveckling tvangs man att söka utvidga riksdagens makt på regeringens bekostnad. Författaren har icke sett eller i varje fall icke tillräckligt framhävt detta sammanhang i oppositionens till synes inkonsekventa uppträdande. Med all rätt har han däremot understruket sambandet mellan kravet på representationsreform och departementalreform. Den sistnämnda betraktades som ett nödvändigt komplement vid liberalernas strävan till regeringsmaktens politisering.

Aftonbladets förhållande till *Tryckfrihetsfrågan* fyller rättvisligen ett eget kapitel. På grund av det nära sambandet mellan regeringens åtgärder mot Aftonbladet och tidningens diskussion av denna fråga kunde man här ha väntat sig, att författaren mera än som skett skulle ha undersökt de källor, som tala om motståndarsidans inställning.

Det följande kapitlet *Statsfinansiella, ekonomiska och näringspolitiska frågor* behandlar det kanske mest centrala i Aftonbladets gärning. Här har författaren lyckats väl bemästra ett vidlyftigt och säkerligen motspänstigt stoff. Att Hierta och Aftonbladet här mer

än någonsin blandas samman med varandra kan också ha sitt berättigande.

De två följande kapitlen om *Rättsväsendet och förvaltningen* samt *Sociala frågor* äro i flera hänseenden svagare. Om än avhandlingens planläggning i stort sett är god, så komma dock olägenheterna mera här till synes. Det är bl. a. till ganska stor del samma material som gång på gång måste tagas upp till förnyad behandling från olika synpunkter.

Om slutkapitlet, *Aftonbladet som opinionsbildande organ*, är redan förut sagt, att det icke fyller måttet, i synnerhet som man här hade rättighet att vänta ett mera allsidigt bedömande av vad Aftonbladet betytt i Sveriges politiska liv under denna tid.

Om än vägande anmärkningar kunna riktas mot avhandlingen, så är den dock i det stora hela ett förtjänstfullt arbete, framför allt för den klarhet och reda, varmed den redogjort för vad som faktiskt står att läsa i det organ, som just vid denna tid är den förnämsta exponenten för en betydelsefull vändpunkt i Sveriges historia.

Sigfrid Andgren.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomisk Tidskrift*. 1938. H. 2. Uppsala 1938.
- Ericsson Review*. 1938. Nr 2. Sthlm 1938.
- Finsk Kommunaltidskrift*. 1938. H. 3—7. Hfors 1938.
- Finsk Tidskrift för vitterliet, vetenskap, konst och politik*. T. CXXIV, H. 5—6. T. CXXV. H. 1—3. Hfors 1938.
- Förvaltningsrättslig Tidskrift*. Årg. 1. H. 3—4. Sthlm 1938.
- Helsingfors stads kommunalförvaltning 1879—1883*. Berättelse, utg. av Helsingfors stads statistiska byrå. Hfors 1938.
- Helsingfors stads statistik*. I. Hälso- och sjukvård. 1933—35. Hfors 1938.
- Historisk Tidskrift*. 1938. H. 2—3. Sthlm 1938.
- Industria*. Årg. XXXIV Nr 12—21. Sthlm 1938.
- Institut International d'Agriculture, Rome*. Revue Internationale d'Agriculture. 1938. Nr 5—8. Rome 1938.
- International labour review*. Vol. XXXVII. Nr 5—6. Vol. XXXVIII. Nr 1—4. Genève 1938.
- Kommersiella Meddelanden*. Årg. 25. Nr 10—18. Sthlm 1938.
- Le Nord*. Revue Internationale des Pays du Nord. 1938. Nr 1—3. Kbhvn 1938.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening*. Nr 60. Sthlm 1938.
- Mercator*. Tidskrift för Finlands näringsliv. Årg. XXXIII. Nr 22—41. Hfors 1938.
- Nationalekonomisk Tidskrift*. 1938. H. 3. Kbhvn 1938.
- Nordisk Försäkrings-tidskrift*. 1938. Nr 3—4. Sthlm 1938.
- Skandinaviska Kreditaktiebolaget*. Kvartalsskrift. Nr 3—4. Sthlm 1938.
- Social Tidskrift*. 1938. Nr 6—9. Hfors 1938.
- Socialt Tidskrift*. 1938. Nr 7—9. Kbhvn 1938.
- Sociala Meddelanden*. 1938. H. 5—8. Sthlm 1938.
- Statistisk Maanedsskrift*. 1938. Nr 5—6. Kbhvn 1938.
- Statistisk Månadsskrift*. Årg. 33. Nr 5—7. Sthlm 1938.
- Statøkonomisk Tidsskrift*. 1938. H. 4. Oslo.
- Sunt Författ*. Årg. XVIII. Nr 5—7. Sthlm 1938.
- Svensk Juristtidning*. 1938. H. 5—6. Sthlm 1938.
- Svensk Tidskrift*. 1938. H. 5—7. Sthlm (tr. Uppsala) 1938.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift*. 1938. H. 5—7. Sthlm 1938.
- Sveriges officiella statistik*. Befolkningsrörelsen år 1935. Av Statistiska Centralbyrån. —Sjöfart år 1936. Av Kommerskollegium. Sthlm 1938.
- Tiden*. 1938. Nr 4—7. Sthlm 1938.
- Tidskrift för Sveriges Advokatförbund*. Årg. IV. H. 2. Sthlm 1938.
- Tidskriftspressen*. 1938. Nr 1. Sthlm 1938.
- Tidsskrift for Rettsvidenskab*. 1938. H. 3—4. Oslo.
- Weltwirtschaftliches Archiv*. Band 48. Heft. 1—2. Jena 1938 (tr. Hamburg).
- Vt*. 1938. H. 24—37. Sthlm 1938.
- Økonomi og Politik*. Aarg. 12. Nr 2. Kbhvn 1938.
- Översikt över obligationsmarknaden i Sverige 1937*. Utg. av A.-B. Göteborgs Bank. Sthlm 1938.
- AHNLUND, NILS, Studier och handlingar rörande Stockholms historia. I. Uppsala 1938.
- JACOBSSON, PER, Vergleich des Wirtschaftsaufstiegs in Grossbritannien, den Vereinigten Staaten und Schweden 1932—1936. (Kieler Vorträge. 56.) Jena 1938.
- JONSSÖN, H., et WILLAERT, L., Correspondance de Ferdinand Verbiest de la Compagnie de Jésus (1623—1688), Directeur de l'Observatoire de Pékin. (Commission Royale d'Histoire.) Bruxelles 1938.
- KLINTHE, P. J., Till frågan om landskapet Ålands rättssystematiska status. Bemötande av en kritik. Uppsala 1938.
- LAURSEN, SVEND, Rustningsindustrien. Staternes Kontrol med Vaabenhandel og Vaabenproduktion. (Udg. af Institutet for Historie og Samfundøkonomi.) Kbhvn 1938.
- MELANDER, C. G., Förvaltningsrättsliga uppsatser. Sthlm 1938.
- SCHUMANN, C. G. W., Gold und Konjunktur in Südafrika. (Kieler Vorträge. 55.) Jena 1938.
- WARMING, JENS, Danmarks Erhvervs- og Samfundsliv. En Lærebog i Danmarks Statistik. Anden Udgave. I Hæfte. Kbhvn 1938. G.-E. C. Gads Forlag.
- WIGFORS, FRITS, Matematisk statistik för pedagoger. Sthlm 1938. P. A. Norstedt & Söner.
- Industri och hantverk i Stockholm. Utredning verkställd inom Stockholms stads Fastighetskontor år 1937. (Jämte kartbilaga.) Sthlm 1938.
- Social Problems and Policies in Sweden. (The Annals of The American Academy of Political and Social Science. 1938. Vol. 197.) Philadelphia 1938.
- Storpolitik i Stillehavet. Flaadetraktaterne 1921—36. Singapore. Philippinerne. Japans Mandatøer. (Udg. af Institutet for Historie og Samfundøkonomi.) Kbhvn 1938.

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

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts-verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1:—.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i 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 LÄGERROTH: 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 LÄGERROTH: 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 OLSSON: 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 härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt länbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2:50.