

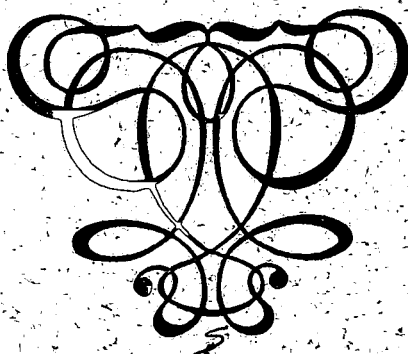
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD. UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Fr. Lagerroth, Lagstiftningsmakten i 1809 års RF. — Helge Rydberg, En studie över anställningsfaktorernas inverkan på lönen. — Översikter och meddelanden: Högsta domstolens lagförklaringar. Av *B. Wedberg*. — Konstitutionella och kommunala frågor vid 1940 års lagtima riksdag. Av *Sune Holm*. — Tidskriftsöversikt. Av *B. G. Cederström*. — Litteraturgranskningar: G. Andrén, Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling. Anm. av *A. Brusewitz*. — Arne Björnberg, Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905. Anm. av *A. Brusewitz*. — Folke Almén, Gustav III och hans rådgivare 1772—89. Anm. av *Georg Landberg*. — Brita Skottsberg, Der österreichische Parlamentarismus. Anm. av *Carl Arvid Hessler*. — Englands industrialisering i exakt belysning. Skrifter anm. av *Johan Åkerman*.

ARG. 43

1940

HAFT. 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 år 1940 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande betydelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, R. MALMGREN, E. LINDAHL, G. CARLSSON, S. BOLIN och E. GJERSTAD), närmast av professor MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent E. THERMÆNIUS, Göteborg (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 1939.

Fahlbeckska Stiftelsen.

LAGSTIFTNINGSMAKTEN I 1809 ÅRS RF

EN RÄTTSHISTORISK UNDERSÖKNING

AV PROFESSOR FREDRIK LAGERROTH, LUND

Lagstiftningsmakten i Sverige har relativt nyligen gjorts till föremål för tvenne omfattande undersökningar, nämligen Herlitz' lärda monografi Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag och Malmgrens som band XIV av det stora riksdagsverket publicerade enligt sagda verks plan något mera exoteriskt hållna framställning om Riksdagen och lagstiftningen. Båda dessa arbeten avse dock att ge besked om den i skrivandets stund gällande svenska rätten. Ändringar, som ägt rum i vår regeringsform sedan 1809, äro tagna med i framställningen. Men ej nog därmed. Det lagbegrepp, med vilket Herlitz och Malmgren var för sig räknade, är icke fullt detsamma som det, från vilket 1809 års män utgingo. Herlitz förklarar sin undersökning böra gå ut på att med tillämpning av grundlagsregler, som förutsätta andra lagbegrepp, närmare bestämma det tillvägagångssätt, varigenom lagar i betydelsen av lagförfattningar komma till stånd.¹ Härvid skall han enligt Reuterskiöld ha gjort sig skyldig till det felet, att han i svensk rätt inlagt »ett formellt lagstiftningsbegrepp, som varken finns där eller ens liknar det formella lagstiftningsbegreppet i utländsk rätt».² Malmgren tager visserligen bestämt avstånd från främmande länders formella lagbegrepp genom att förklara, att enligt svensk rätt lagen måste innehålla en abstrakt regel. Men då han icke ställer andra krav på lagen än att den skall vara en från de högsta statsorganen utgående juridiskt förpliktande handlingsregel, blir hans materiella lagbegrepp alltför omfattande för att svara mot det, som föresvävade regeringsformens första stiftare.

¹ Herlitz, Om lagstiftning s. 150; jfr s. 156.

² Se Reuterskiölds anmälan av nämnda arbete i denna tidskrift 1930 s. 271 f. och Herlitz' svar ibidem s. 305 ff.

Han kommer därför, vad väl också svarar mot riksdagsverkets disposition, att, under rubriken lagstiftning inrymma sådana företeelser, som regeringsformen varken i sin nuvarande eller i sin ursprungliga gestaltning velat åsätta en sådan etikett, ja t. o. m. sådana, som helt falla utanför regeringsformens ram.

I motsats till nämnda båda auktorer vill författaren till denna lilla avhandling hålla sig inom gränserna för 1809 års ursprungliga regeringsform. Och detta icke blott så att förstå, att alla ändringar av dess första text lämnas å sido. Det lagbegrepp, från vilket regeringsformens tolkning utgår, är immanent i densamma och lägges icke in däri utifrån. Att detta lagbegrepp visar sig vara synnerligen snävt, därför bära 1809 års män skulden.

Denna undersöknings uppgift är dock icke blott juridisk. Den avser också att ge nytt besked om stilen i 1809 års författningsverk som helhet. Kan det annorlunda bli, när det begrepp, varom den rör sig, var det fundamentala i den teori, den s. k. konstitutionella, som 1809 års män enligt senare tidens upptäckt skulle ha omfattat, när de koncipierade idén till regeringsformen. Ger undersökningen till resultat att det svenska lagbegreppet var snävare än det främmande, så bör därav åtskilligt vara att lära också i fråga om sagda författningsverks originalitet.

I.

Den, som vill förstå svenskt rättsliv i vår historias äldsta tider, gör klokt i att för sig aktualisera engelskt rättsliv sådant det fortlevat genom århundraden. Den frånvaro av differentiation mellan offentlig och privat, objektiv och subjektiv rätt, som präglar det senare i dag som är, har sin yttersta grund i att äldre medeltids primitiva rättsformer i England dröjt sig kvar långt efter det att de i vårt land lämnat plats för rikt utgestaltade. I begynnelsen var också den svenska rätten en i folkets rättsövertygelse grundad sedvanerätt, en common law, uppfattad som common reason.¹ Den tedde sig som inbegreppet av den enskildes rättigheter men sam-

¹ Blackstone, Commentaries on the laws of England, the eleventh edition s. 70: — — — our lawyers — — — tell us, that the law is the perfection of reason — — —, Hatschek, Englisches Staatsrecht I s. 97.

tidigt som en i viss mån gudomlig ordning för mänsklig sammanlevnad, som ingen tänkte sig möjligheten av att förändra genom lagstiftning. Den förändring, som ändock de facto kom till stånd, ägde rum i domens form.¹ Den karaktär av judicium, som länge präglat den engelska lagen,² framträder i förstone ock i de beslut av den svenska tingsmenigheten, genom vilka den gällande rätten utvecklades. Att härvid — i högre grad ju mer förhållandena komplicerades — ett dominerande inflytande skulle tillkomma den s. a. s. fackutbildade domare, som även hade att svara för »lagsagan», lagmannen, är givet. Tendensen till den »judicial legislation», som spelat så stor roll i engelsk rättshistoria, var uppenbar.

Att utvecklingen i Sverige tog en annan riktning än i England berodde på det svenska konungadömet och de inflytelser av delvis doktrinärt utländsk karaktär, för vilka det utsattes.

Enligt Hjärnes bekanta konstruktion skulle den förste konungen i Sverige icke ha varit annat än »en orädd bonde, som med allt sitt rike, med all den makt, som han äger i kraft av sin enskilda rätt under lagen, söker styrka lagen emot illgärningsmän».³ Att detta var svensk konungs primitivaste plikt styrkes ju ock av landslagens konungaed, vari kungen förpliktas att med sitt konungliga välde styrka rättvisa och sanning och nedtrycka all orätt. Huru han härtill ville bruka sin nämnda enskilda rätt, kunde ju närmast synas vara hans ensak. Rättigheten att styra riket samt råda över borgar och land uppfattades ungefär som en privatmans rätt, säger Hermanson. Därur kan deduceras kungens kompetens både i fråga om sin egen gårdsrätt eller hovlag och över privilegier eller särstadganden för olika korporationer vid sidan om landsrätterna, såsom kyrkor, städer, bergslager etc.⁴ Tanken att konungamakten var till för rättsordningens, fridens, vidmakthållande och det i högre grad än övriga enskilda resurser, så visst som den förra var större än

¹ Se Lagerroth, Frihetstidens förf. s. 6 och Herlitz, Om lagstiftning s. 72.

² Se McIlwain, The high court of parliament s. 42 ff. och Hatschek a. a. I s. 97 bl. a.

³ Se Harald Hjärne, Skandinavisk laghistoria i Svensk Tidskr. 1876 s. 247 f. Jfr Herlitz, Grunddragen av det svenska statskickets historia s. 16.

⁴ Se Anteckningar enligt prof. R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt III s. 336 och Herlitz, Grunddragen av det svenska statskickets historia s. 27.

de senare, har dock länkat uppmärksamheten på nödvändigheten av att skapa särskilda garantier för att kungens maktmedel icke förlösades och desslikes även normer för huru riket styrdes. Därav de integritetsbud, som hindrade konungen att — även genom privilegier — minska kronans rätt för efterträdaren. Därav också kungaedens fordran att konungen skall styra riket med råds råde, i unionstidens konungaförsäkningar kompletterad med allehanda fordringar också beträffande övriga medhjälpare inom den centrala förvaltningen. En stats- och förvaltningsrätt höll på att utsöndra sig från den allmänna rätten eller — den terminologiska förskjutningen innebär ingenting egendomligt — en offentlig rätt från en privat.

Det stannade dock icke vid att konungen som fridens vidmakt-hållare framför andra blev medelpunkten för en rättsordning sui generis, han sökte också ersätta den folkliga rättsordning, han var satt att vakta, med en av honom själv skapad. Till åvägabringandet av en dylik s. k. objektiv konungsfrid nådde visserligen den svenske konungen under medeltiden icke fram men dock så långt på vägen därtill, att de provinsiella rättssystemen om också i olika grad absorberade de principer, han — möjligen under tyskt inflytande — hävdade i sina med stöd av stormän Sverige utöver s. a. s. på försök stiftade edsöreslagar. Mer avgörande var konungens seger i fråga om jurisdiktionen. »In den Svearechten ist der König», säger Karl Lehmann, »der Urquell alles Richtens geworden». Landslagen inhöstar blott en mogen frukt, då den förklarar, att konungen må »i rike sino af Gudhi högsta dom hava ofver alla verzllica domara». Ett realitetsbetonat betraktelsesätt hade därmed trätt i stället för det formalistiska, som behärskat tingsmenigheterna.¹

Om konungen icke lyckades bli lika allsvåldig herre över lagstiftningen som över jurisdiktionen, så vann han dock vid den förra en rätt till medverkan, som var betydelsefull nog. För de skriftliga uppteckningar av gällande rätt, som blevo nödvändiga i och med att lagmannens minne icke längre kunde räcka till, sökte man efterhand kunglig auktorisation. I stället för med Englands »judicial reports» jämförliga rättsböcker trädde efterhand lagböcker, som

¹ Om nämnda utveckling se Lehmann, Der Königsfriede der Nordgermanen, passim.

innehöllo en av lagstiftaren ombesörjd normerande lagtext.¹ Som sådana nämna vi Upplandslagen, Södermannalagen och till sist landslagarna, Magnus Erikssons och Kristoffers av Bayern. Tillkomsten av desamma innebär icke blott att Sverige tämligen radikalt övergick från sedvanerätt till lagrätt utan ock att lagstiftningens begrepp började klarna. Frapperande är detta redan i den kungliga stadfästelsen till Upplandslagen, vilken som bekant tillkommit i syfte att sammangjuta de tre folklandens rättsregler till ett gemensamt helt. En brytning med föreställningen om en orubblig rättsordning är däri förnimbar. Lagen är i stället, under en omiskännlig påverkan av kanoniska och därigenom medelbart romerskt-rättsliga föreställningar, framställd såsom en yttring av lagstiftarens vilja, som efter samhällslivets ständigt skiftande aktuella krav fastställer eller ändrar normerna för den mänskliga sammanlevnaden.² Därmed är dock ingalunda folkets medverkan vid rättens utformning borteliminerad. Tingsmenigheternas medgivande är fortfarande omistligt, men det samtycke, som dess särskilda medlemmar giva, är principiellt intet annat än en disposition över enskild rätt.³ Det är denna tankegång, som ligger bakom kungens löfte enligt landslagen, att ingen ny lag skall givas allmogen »utan ja och godvilja thera fangnom». Endast i konungens hand är lagstiftningen en statsfunktion. Allmogens medverkan är åter att fatta som en immunitet.

Så framträder redan i Sveriges äldsta skrivna författning lagstiftningsmakten såsom formellt avskild från den styrande och den dömande. Endast vid utövningen av den förra — den s. k. beskattningsmakten lämnas här tills vidare å sido — måste konungen inhämta allmogens samtycke. Någon däremot svarande materiell bestämning av lagbegreppet söker man förgäves. Vad redan anförts talar för att med lag avsetts icke rättsnormer överhuvud utan blott sådana, som betydde inskränkning i den enskildes frihetssfär. Icke förty innehåller landslagen, som närmast tänkes som objekt för

¹ Om rättsböcker och lagböcker se Westman, De svenska rättskällornas historia s. 16. Då Blackstone a. a. s. 66 jämför vår landslag med Englands common law, synes han förbise den i texten anförda distinktionen.

² Se Lagerroth, Frihetstidens förf. s. 18 och där anförd litteratur. Om den i stadfästelsen framträdande utvecklingsidén se Westman, Utvecklingsidén i den svenska rättens historia s. 4.

³ Se Herlitz a. a. s. 79.

fortsatt lagstiftning, normer icke blott för enskildas mellanhavanden med varandra och med kronan — besvären finnas i stor utsträckning däri reglerade — utan också, som vi sett, för huru riket skall styras. Och i samband med sin reglering av naboförhållandena inom byalaget snuddar dess byggningsbalk vid ekonomirätten, annars reglerad i ovannämnda den styrande makten själv förbehållna speciallagstiftning. Tydligt fanns det i ifrågavarande stycken rum för skarpare linjer och klarare distinktioner.

II.

Det veterligen första försöket i svensk författningshistoria till definition av lagbegreppet möter hos Erik Sparre i hans mot slutet av 1500-talet författade verk *Pro Lege, Rege et Grege*. »Det kallas», säger han, »vara lag, som ett rike, landskap eller stad med allas ja och samtycke sig själv föreställer och stadgar, såsom de romerska lagböckerna förmåla med dessa ord: *legis vigore habet quod quisque populus sibi jus constituit*». Påverkan av romarrättens formella lagbegrepp är påtaglig. Vid tillämpningen på svenska förhållanden gör dock Sparre i enlighet med landslagen konungen till den vid lagstiftningen aktivt verksamme, folket till den passivt begränsande faktorn.¹ Sammalunda gör också Johan Gyllenstierna i sin förklaring på 1668 års riksdag: »*potestas nomothetica et legislatoria dependet a rege et ordinibus*» — ständerna ha nu trätt i allmogens ställe — »och är ett *essentiale quid* att konungens myndighet med *ordinum approbatione* härvid konkurrera måste».²

Först i samband med landslagens planerade revision under 1600-talet vaknade man till medvetande om de disparata element den inrymde. *Jus publicum*, som vore inrymd i konungabalken, borde, ansåg adeln vid 1668 års riksdag, alldeles förbli, som det vore, men *jus privatum*, som funnes i de andra balkarna, med additament efterst i balkarna »sekunderas».³ Tydligt är det med tanke på *jus privatum*, som man i 1672 års riksdagsbeslut talar om lands-

¹ Se Lagerroth a. a. s. 215 f.

² *Ibidem* s. 217 f.

³ Se adelns prot. 1668 ss. 301 och 578. Jfr riksdagsbeslutet p. III i Stiernman, Riksdagars och mötens beslut II s. 1631.

lagen som ett medel, varigenom rättvisan kunde bli styrkt till vars och ens hugnad och säkerhet. Att det stora lagverket utöver nämnda två element inneslöt ett tredje, prägladt av sin särskilda princip, blev, om icke förr, klart, då k. m:t i ingressen till 1681 års husesynsordning, tillkommen för rikets alla hemmans kultur, byggnad och vidmakthållande, förklarar, att jämväl Sveriges rikets lag uti sig inrymde mycket, som ej vore mindre nyttigt än nödigt till landets uppkomst och flor.¹

När nyss anförda distinktion gjordes mellan de båda huvudarter av rätt, jus publicum och jus privatum, landslagen själv inrymde, var man redan i full gång med att normera det förra i en särskild enbart åt detsamma inrymd kodex. Ju mera tiden led dess angelägnare hade man blivit att binda konungens händer vid riksstyrelsens utövning långt utöver vad konungaeden och densamma temporärt kompletterande konungaförsäkningar förpliktade honom till. Vilka medhjälpare han tillkallade och huru han fördelade arbetet dem emellan fick icke bli en konungens egen angelägenhet utan skulle regleras i detalj genom en regeringsform av samma varaktighet och helgd som landslagen själv. Det sjuttonde århundradets fundamentallagsbegrepp innefattade båda. Med hänsyn till statens eget bestånd blev statsmaktens utövning föremål för en närgången normering. Att man i regelbindandet av förvaltningsverksamheten dock även såg en garanti för enskild säkerhet framgår bl. a. av att man ville, att regeringsformen framför allt skulle binda konungar, som voro »elaka».²

Regeringsformen var ett försök att göra riket oberoende av konungens person. Ej underligt att man från början sökte göra dess stiftande till en ständernas ensak och dess accepterande av konungen till ett villkor för dennes erkännande.

När det gällde landslagens revision och komplettering, förblev åter konungen lika prioriterad som vid dess första tillkomst. I överensstämmelse med av Sparre och senare Gyllenstierna uttalade principer är det, som Gustav Adolf handlar, då han i ingressen till

¹ Se ingressen till k. m:ts husesynsordning 1681 i Schmedeman, Kongl. stadgar, resolutioner och förordningar angående justitien ifrån år 1528 s. 738.

² Om begynnelseerna till denna moderna konstitutionalism se Lagerroth a. a. särskilt Första boken, avd. I kap. V och avd. II kap. I.

1614 års rättegångsordning förklarar, att han på innevarande riksdag gjort densamma med samtliga ständernas råd och samtycke och nu vill, att den för lag aktas och observeras skall.¹ Icke längre utan snarare mindre långt till ständernas förmån går Karl XI:s förmyndarregering, då den i resolutionen på adelns besvär 1664 förklarar, det k. m:t icke ville underlåta att, när någon alldeles ny lag gjordes, med ständerna däröver kommunicera.² Exempel på dessas initiativ föreligger knappast i annan form än den att desamma petitionera om utarbetande av en viss lag.³ I övervägande antalet fall är det konungen, som utformar lagtexten, och i stor utsträckning har han sedan låtit trycka den och påbjuda den till interimistisk giltighet. Typiskt är härvid tillvägagångssättet vid tillkomsten av 1667 års sjölag, här vald som exempel därför att den anknyter till lands- och stadslag och förklaras vara »samman-skriven efter rättvisans regler». Det heter i dess ingress, att konungen efter samtliga ständers anhållan vid sista riksdag »skipar och stadgar» densamma samt giver den laga rätt och kraft; på nästkommande riksdag kan den med allas Edert — det är ständerna själva som tilltalas — »ja och samtycke till fullan rätt anammad och vedertagen bliva».⁴ I 1668 års riksdagsbeslut förklara sig också ständerna vilja sjölagen för sig och sina efterkommande »till en fullkomlig lag emottaga och därför bekänna».⁵ Exempel föreligger emellertid även på att ständerna riktat kritik mot en redan utfärdad stadga; så handelsordningen av 1614.⁶ Karl XI:s minderårighetstid företer många exempel på kunglig provisorisk lagstiftning före frihetstiden.⁷

Ibland har utan någon medverkan från folkmaktens sida ändringar i landslagen kommit till stånd. Ett exempel från 1600-talet

¹ Se Schmedeman a. a. s. 134.

² Se Stiernman a. a. II s. 1486.

³ Som ett undantag skulle man möjligen kunna beteckna, att i själva riksdagsbeslutet av år 1638 en del rättsförhållanden reglerats. Se Stiernman p. VII och IX.

⁴ Se Schmedeman a. a. s. 366 ff.

⁵ Se Stiernman a. a. II s. 1629 ff.

⁶ Se Stiernman a. a. I s. 721.

⁷ Se Herlitz a. a. ss. 86 och 96 och där anförd litteratur, särskilt Posse, Bidrag till svenska lagstiftningens historia.

är Kristinas straffordning av 1653 utfärdad med anledning av hovrätternas påminnelser. Den förklaras skola hållas »intill dess vi kunna hava tid och lägenhet lagen att överse och över alla kriminalia en stadig straffordning avfatta». Om ständernas rätt nämnes intet. Huru sådant kunde försiggå utan att kännas som rättskränkning har eftervärlden svårt att förstå. En viss roll spelade dock att landslagen, som var en den helga skrift i världsliga ting, till sina texter lämnades orubbad.¹ Dylika rent formella kriterier på vad som skulle räknas som »statute law» och vad blott »ordinance» känner man också från Englands författningshistoria.² Mer betydde kanske dock, att nämnda förordningar ansågos ha interimistisk karaktär. Då till lagens väsen ännu i trots av vad i Upplandslagens ingress utsagts ansågs höra giltighet för evärdlig eller åtminstone obestämd framtid, betraktades dylika förordningar icke som lagar i egentlig mening.³ Begripligt var då, att icke heller förordningar, som riktade sig till lokalt eller annorledes avgränsade kretsar av svenska folket, räknades som egentliga lagar. Landslagens princip om folklig medverkan tillgodosågs dock ex analogia på så sätt, att den intresserade kretsen, resp. stånd, då det gällde resolutioner å ståndens besvär, städer i fråga om handelsordningar, prästeståndet i fråga om skolordningar, fingo ge sin mening till känna.⁴

Att folkmakten i sin samverkan med konungamakten vid lagstiftningens utövning skulle bli den svagare parten berodde dock icke blott på att den från början principiellt hade den passiva rollen utan också på obestämdheten i de former, vari samtycket gavs. Den direkta demokratien ebbade ut i »ett formlöst, tyst och tvunget godkännande», lagom effektivt att illustrera modern »Anerkennungstheorie».⁵ Föga bättre blev det sedan riksens ständer trätt in som representation för svenska folket. Så länge icke majoritetsprincipen slagit igenom, var det ovisst, när ständernas vilja skulle anses objektivt fastslagen. Därförutan var den behäftad

¹ Se Hermanson a. a. s. 335.

² Se Hatschek a. a. I s. 114.

³ Se Herlitz a. a. s. 86.

⁴ Ibidem ss. 88 o. 90.

⁵ Ibidem s. 93 ff.

med den svagheten att icke direkt inrikta sig på själva lagtexten, som det i stället blev konungens sak att fastställa.¹ Rimligen kunde därvid mycket svek bedrivas. Det engelska parlamentet hade dock redan under medeltiden, drivet av en bitter erfarenhet, nått därhän, att det till konungen överlämnade icke en petition, som lätt till oigenkännlighet kunde stuvas om i det kungliga kansliet, utan en »billa formam actus in se contineus». Vann denna konungens gillande, kunde den icke utan nytt parlamentsbeslut bringas ur världen.² Men till den formella lagkraften var ännu steget långt i 1600-talets Sverige.

Genom nu nämnda lagstiftning, huru bristfällig den än må te sig ur modern konstitutionell synpunkt, kompletterades landslagen med en rad nya stadgar, som i den mån de vunno godkännande av båda de parter, som lagstiftningsmakten tillkom, räknades som laga stadgar. Lag och laga stadgar är en under 1600-talet vanlig ordkombination.³ Egendomligt nog är dock ständernas medverkan ej inskränkt till sådana rättsnormer, som förekomma i landslagen. Flera exempel från 1600-talet förekomma på vad vi kalla ekonomisk lagstiftning, tillkommen med ständernas medverkan. Så skogsordningar, tiggardordningar, överflödsförordningar m. m. Om det även förekommer dylik lagstiftning av konungen ensam, så är det ej att förundra sig över. Som exempel på en »med riksens ständers ja och samtycke» gjord politistadga må särskilt nämnas Örebro-

¹ Se Herlitz a. a. ss. 97, 99.

² Se Hatschek a. a. I s. 116 f. och Jellinek, Gesetz und Verordnung s. 11 f.

³ Till belysning av begreppet må anföras följande. I p. 25 av k. m:ts stadga över alla exekutioner i gemen av 1669 (Schmedeman a. a. s. 593 ff.) förklaras var och en som finnes överträda sådana stadgar och ordningar som av oss eller våra konungsliga förfäder stadgade och med samtliga riksens ständers samtycke för lag vedertagne äro, evad namn de have måge, vara förfällna till straff. K. m:ts växelrätt och stadga av 1671 kallas i ingressen lag eller stadga. I en förordning av 1680 (se Schmedeman a. a. s. 728) säges en viss stadga av 1638 ha av riksens ständer på då hållna riksdag erkänts för en allmän lag. I 1668 års riksdagsbeslut förklaras de för ständerna föredda förordningarna böra, när de blivit färdigredigerade, för laga stadgar aktas och hållas (se Stiernman s. 1629). Uttrycket »lag och laga stadgar» har jag även påträffat hos Styffe, Samling av instruktioner rörande den civila förvaltningen s. 28 och Schmedeman a. a. ss. 639 och 656. Se även ovanstående text rörande enväldets statsskick.

stadgan av 1617 om förbindelserna med konung Sigismund i Polen. Vad villkor en ekonomistadga skulle uppfylla för att få räknas som laga stadga må lämnas osagt. Att en offentligrättslig urkund sådan som 1634 års RF så benämns,¹ har säkerligen sin grund i att den ansetts som en påbyggnad till konungabalken.

III.

I betraktande av den obestämdhet, som karakteriserar förhållandet mellan konung och ständer i lagstiftningsfrågor under tiden före enväldet, är det lätt att förstå, att de senares maktpositioner skulle falla samman inför den senares angrepp. Däremot är det svårt att säga, vad det nya statskicket uti ifrågavarande stycken hade för något obestriddigen nytt att bjuda.

Den första attacken mot ständermakten avsåg de normer, genom vilka råd och ständer sökt begränsa konungens handlingsfrihet vid rikets styrelse. Genom konungens approbation å ständernas förklaring av den 10 sept. 1680 fastslogs, att konungen icke vore bunden av regeringsformen utan allenast av Sveriges lag och laga stadgar. Därtill gavs en sådan uttolkning av uttrycket med råds råde i landslagen, att rådets initiativrätt helt tillintetgjordes och ingen skyldighet för honom existerade att följa de råd, det eventuellt avgav.

Den andra attacken avsåg ständernas rätt att som de forna landstingens arvtagare deltaga i stiftandet av lag. Därom hade nämligen i förbigående på 1682 års riddarhus gjorts synnerligen vittgående uttalanden. En talare, presidenten Ehrensteen, vilken möjligen romarrättens formella lagbegrepp lekte i hågen, yttrade sig på ett sådant sätt, att hart när varje riksdagsbeslut — tydligen så vitt det vore av konungen gillat — vore att betrakta som en lag, som först igen av samma myndigheter kunde ändras.² Och en annan, landshövding Lilliehöök, som tydligen räknade med ett synnerligen vidsträckt materiellt lagbegrepp, förklarade, när reg-

¹ Se 1660 års riksdagsbeslut, Stiernman a. a. II s. 1361.

² Se adelsprotokollen s. 225 och Grauers, Riksdagen under karolinska tiden s. 222.

lerna för det s. k. likvidationsverket, d. v. s. likvideringen av enskildas fordringar hos kronan, var på tal, det vara upprörande att sagda regler fått fastställas av konungen ensam. »Skall det vara en lag, så bör det med ständerna kommuniceras; eljest är det ingen lag».

Det var det senare uttalandet, som gav anledning till några irriterade frågor från Karl XI rörande hans rätt att »i sitt rike göra lag och stadgar, reglementen och förordningar». Adelns svar, som sedan de övriga ständerna anslöto sig till, innebar ett försök att ur materiell synpunkt skilja på lag och lag. Blott med ett visst slag av lag hade ständerna att taga befattning. Då konungen ägde makt och rätt att bjuda och undersåtarna ålåde att lyda, så vidkomme det ingen annan än konungen att uppsätta regler för »en eller annan betjänte». Instruktioner för ett eller annat kollegium eller andra personer, huru de i sina förrättningar eller kommissioner skulle förhålla sig, tjänade visserligen dem till efterrättelse och vore på så sätt en lag, att nämnda funktionärer vore pliktiga att följa dem och ingen annan vore berättigad att ändra eller klandra dem. Men sådana lagar vore konungen, vad ju redan blivit en konsekvens av att regeringsformen med dess många ämbetsmannainstruktioner 1680 förklarats icke binda honom, utan minsta tvivel berättigad att utan ständernas hörande fastställa. Detsamma gällde stadgar, plakater, reglementen och förordningar, varmed ständerna torde avsett mindre normer av ett visst innehåll, såsom politi och ekonomi — »stadgar, plakat och förordningar» hade 1600-talet igenom fått beteckna både privaträttsliga och ekonomirättsliga bestämmelser — än normer, vilka på sätt tidigare omtalats hade en med avseende på rum och väl även tid begränsad giltighet eller överhuvud büro tillfällighetens prägel. Det är enligt 1682 års förklaring först allmänligheten i en rättsnorm, som kan betinga ständernas hörande. Varken instruktioner för kollegier eller stadgar och förordningar kunde, heter det, kallas en sådan allmän lag som Sveriges lag, som anginge hela riket och alla ständerna i gemen. I denna allmänna Sveriges rikes lag ägde visserligen konungen, såsom ständerna ofta tidigare underdånigt begärt, göra ändringar, förklaringar och förbättringar, sedan därtill förordnade lagfarne män översett verket. Dock hyste ständerna såsom konungens

trogna undersåtare i sådant fall till denne den underdåniga tillförsikten att han såsom en nådig konung läte sig i nåder behaga att giva sina ständer därav del, eftersom det dem alla i gemen anginge; dock icke så att ständerna sådant måtte eller borde föreskriva konungen utan hade att förvänta av hans eget nådiga behag, när och huru det konungen för gott funne, på det de således måtte få tillfälle, om k. m:t så nådigt täcktes, i underdånighet som trogna undersåtare med deras oförgripliga tankar att inkomma utan någon förmätenhet eller ringaste förfång i konungens rätt och höghet, vilka ständerna såsom redliga undersåtar vore så villige som skyldige att försvara.

Så hade konungamakten, som sökt sitt ursprungliga raison d'être i styrkandet av lagen, blivit lagens herre. Ej nog med att konungen själv fick fastställa normerna för utövningen av den makt att styra riket, landslagen tillerkänt honom. Han hade också gjorts till subjekt för rätten att stifta lag, som band undersåtarna i gemen. Rikets betjante och rikets ständer voro i lika mån konungens undersåtar. Vad de devota ständerna ha att säga är dock knappast annat än en konsekvens av den ståndpunkt, konungamakten intog redan i stadfästelsen av Upplandslagen. Rimligt nog kan därför också Gyldenstolpe, vars deduktioner i *Politica* av 1657 bl. a. kunna tänkas ha utgjort den teoretiska utgångspunkten för 1680 års förklaring, anknyta till densamma, då han förklarar lagstiftningsmakten vara ett jus majestatis och därför endast tillkomma konungamakten. För honom liksom för Loccenius i hans *Synopsis juris* av 1673 — och man kan tryggt säga, att de härvid ha en meningsfrände i själve Laband — blir vad konungen åtgör det för lagstiftningen i dess statsrättsliga mening konstitutiva. Att Laband betonar sanktionen och Loccenius promulgation och publikation — *quando rex eas promulgat ac publicat, ex regia auctoritate vim ac robur suum accipiunt leges* — gör knappast någon åtskillnad. Vad båda tänka på är dock den akt, genom vilken åtlydnad påbjudes för ett visst textinnehåll.¹ Ständernas meddelaktighet vid lagstiftningen konstrueras redan av Loccenius som en undersåtlig rätt.

¹ Om Labands uppfattning av sanktionen se Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* II s. 4 ff. Om Gyldenstolpes och Loccenius uppfattning se Lagerroth, *Frihetstidens författning* s. 216 f.

Sagda rätt har dock i 1680 års förklaring blivit helt prekär och kunde ju knappast annat bliva, då enligt tidens åskådning all rätt berodde av konungens nåd.¹ Mycket behövde konungen icke göra för att tillfredsställa ständernas kray på medverkan. Redan deras begäran om lagrevision 1686 torde ha betraktats som vittnesbörd om att den lag, som därav skulle framgå, som resultat, blivit av dem godkänd.² Kyrkolagen godkändes av ständerna, sedan den förut stadfäst, av konungen.³ Till sist skulle i analogi med vad förut sagts om tingsmenigheternas medverkan vid lags stiftande, den åtlydnad, det svenska folket i dess sociala differentiation visade densamma, räknas som tillräckligt vittnesbörd om att den blivit av ständerna godkänd.

Den för konungen gynnsamma förklaring av gällande rätt som kommit till stånd 1682, försmådde denne icke att utnyttja. Medan den av konungen approberade förklaringen av 1680 utfärdades som lag och laga stadga »eftersom ock i vår makt står med riksens ständer ny lag att göra och förra konstitutioner att uttyda», så approberades nyssnämnda och ännu en annan ständernas förklaring av 1682 av konungen »i kraft av havande makt lag och laga förordningar att statuera och göra — — — att de av samma kraft som all annan Sveriges lag». — med denna har även ständernas förklaring rörande lagstiftningen lika väl som den rörande begreppet »med råds råde» dekretats vara alldeles enligt — »skola skattas och hållas samt av undersåtarna till evärdlig tid hör-samligen observeras och efterlevas». Grauers har också fäst uppmärksamheten på en rad stadgar och förordningar — man observere, att just denna terminologi användes — av påtagligt civil-, straff- eller processrättsligt innehåll, som av konungen utfärdades utan ständernas medverkan. Men å andra sidan har samme auktor framdragit exempel på straffrättsliga bestämmelser, som tillkommit på ständernas initiativ, ja på hörandet av prästeståndet rörande projektet till en ny skolordning, som ju enligt vår tids terminologi rimligen bör räknas som en ekonomisk lag.⁴ Den obestämdhet, som

¹ Se Lagerroth a. a. s. 220.

² Se och jfr Grauers a. a. s. 223.

³ Se Herlitz a. a. s. 96 not 2.

⁴ Se Grauers a. a. s. 223 f.

vidlått förhållandena före enväldet, är ännu i viss grad kvar under detsamma.

IV.

Frihetstiden betecknar så till vida en radikal brytning med den karolinska tiden som konungen vid styrelsens utövning bindes ej blott av rådets råd utan även av en regeringsforms detaljerade rättsnormer. När det gäller lagstiftningen i inskränkt mening, är däremot brytningen med det förgångna mindre skarp, än man skulle vänta. Den generella i RF § 4 givna regeln — ingen ny lag må stiftas och ständerna påträngas emot deras ja, samtycke och vedertagande ej heller någon gammal lag den med god vilja thera fångnan är förvandlas, ändras eller avskaffas — räknar, när termen lagstiftning första gången förekommer i svensk grundlagstext, med konungen såsom dess subjekt och tilldelar ständerna samma passiva roll som landslagen allmogen. Man behöver heller icke gå längre än till tidevarvets största lagstiftningsprodukt, vad man brukar kalla 1734 års lag, för att i dess ingress finna konungen »gilla och stadfästa» d. v. s. sanktionera densamma. Visserligen är det sant, att sådan sanktion med hänsyn till det löfte, konung efter konung gav i försäkringen att alltid instämma med rikets ständer, icke kunde utebli.¹ Den engelske konungens s. k. veto, som icke tagits i bruk på snart tvåhundra femtio år, kan dock icke vara mindre obsolet än det, den frihetstida kungen i princip ansågs vara i besittning av. Och likväl kan Jellinek, i kraft av den sanktions-teori, han har gemensam med Laband, räkna med konungen som den engelska lagstiftningsmaktens egentliga subjekt.²

Det lagbegrepp, 1720 års RF § 4 opererar med i nyss citerade punkt, är materiellt sett lika obestämt som det, som föresvävade landshövding Lilliehöök, då han på 1682 års riksdag väckte Karl XI:s förargelse. Närmare bestämning får det först, då i andra punkten av § 4 sägs, att de stadgar, reglementen och förordningar, som konungen behöver göra mellan riksdagarna till rikets oundgängliga välfärd, strax vid ständernas nästa sammankomst skola

¹ Jfr Hermanson a. a. s. 344.

² Se Jellinek a. a. s. 17 ff.

överses och antagas, där de av någon allmän och ständig lag skola äga kraft och verkan. Meningen är tydligen den att till lagens rätta väsen hör allmänlighet och beständighet, varför en kunglig normgivning, som har mer begränsade pretentioner, må få äga rum ständerna förutan mellan riksdagarna. Det är i princip samma ståndpunkt som möter i 1682 års förklaring.¹ Intet säger, att lag blott skulle vara till för skyddande av enskild rätt. Ett sådant lagbegrepp har visserligen föresvävat den, som nedskrev RF § 2 med dess efter landslagens mönster gjorda avgränsning av den individuella frihetssfären och dess tydliga framhävande av rättvisan såsom lagens rätta kännemärke. Men § 4 avser säkerligen även annan lag än den, som tillämpas vid domstolarna. Å andra sidan omfattar konungens förordningsrätt otvivelaktigt även sådan lags ämnessfär. RF § 2 säger i varje fall — i omedelbar fortsättning av bestämmelsen att konungen må uppå inkommande förfrågningar lagen till dess rätta förstånd förklara — tydligt ifrån, att i sådana särskilda mål, över vilka ingen lag finnes, konungen må »stadga och förordna». 1720 års RF tillägger, »varmed sedan förhålles, som uti § 4 uttryckes». Föregångaren av 1719 har säkerligen ansett detta vara en självklar konsekvens av sist anförda §.

I helt annan tonart tala ständerna, då de i nyssnämnda bestämmelse i konungaförsäkringen kalla sig själva maktägande, nu och framdeles att göra sådana beslut, stadgar och förordningar om sig och riket, som de pröva tjänliga till det allmänna bästa samt deras säll- och trygghet. Här uppträda de otvivelaktigt som subjekt för själva statsmakten. Det är dock mindre lagstiftningsmakten än den styrande makten det är fråga om. »Beslut» kan avse vilka ärenden som helst och »stadgar och förordningar» ha åtminstone sedan 1682 framträtt som verktyg just för regeringsmakten. Lagstiftningen tedde sig, framhåller Herlitz med rätta i sin framställning av den frihetstida lagstiftningen,² icke på samma sätt som i nutiden »såsom

¹ Det förtjänar omtalas, att Stiernman i registret till sin edition av riksdagsbesluten, under ordet »lag» under hänvisning till 1682 års approbation anför att de förordningar, reglementen och instruktioner, som k. m:t utfärdar, äro väl lag men icke sådan allmän lag som Sveriges lag och sedan med hänvisning till frihetstidens regeringsformer § 4 säger: de skola antagas av ständerna innan de kunna anses för lag.

² Herlitz a. a. s. 108.

det framför andra naturliga fältet för ständernas maktutövning». I sitt mellanhavande med den lagstiftande makten framtråda ständerna som arvtagare av de forna landstingen, som subjekt för den styrande ha de startat under kungens egid såsom samman-
svurna med denne till rikets vidmakthållande. Den ställning som ensamrådande, vari de inträtt genom konungaättens utslocknande 1718, ha de genom nyss citerade ord — man observere särskilt »nu och framdeles» — bevarat åt sig.¹ De betrakta sig, när de ägna sig åt vad tysk statsvetenskap kallar »staatliche Fürsorge», som herrar i eget hus — man observere »sig och riket!» — och förvänta, att konungen efter det löfte om reservationslöst instämmande han gjort icke skall mot deras landsfaderliga nitälskan under pågående riksdag åberopa bestämmelsen i RF § 13 att konungen äger styra riket med råds råde. För frihetstidens riksdag var det lika naturligt att uppträda som högsta administrativ myndighet som för Englands parlament att på en tid, då ännu även statute law hade karaktär av ett iudicium känna sig som en högsta domstol.² Råkade icke den förra till stor del bestå av ämbetsmän ur den förvaltning, som vuxit upp kring konungen.³ Att den därjämte skulle känna sig och även fungera som högsta domstol var naturligt nog på en tid, för vilken ännu ingen riktigt skarp gräns existerade mellan förvaltning och rättskipning. På de gamla tingen hade båda betraktats som olika sidor av samma rättsvård. Och detta föreställningssätt hade sedan överflyttats på 1600-talets mäktiga ämbetsorganisation.⁴

Nämnda odifferentierade åskådning kan i viss utsträckning sägas ha präglat frihetstidens parlamentariska praxis tidevarvet igenom. I teorien ägde däremot en bestämd förskjutning rum efter hand som man började konfronteras med den konstitutionella maktodelningsdoktrinen, närmast sådan den möter hos Locke. Den frihetstida spekulatjonen föll för frestelsen att söka intolka hans

¹ Se närmare Lagerroth, *Revolution eller rättskontinuitet?* Scandia 1936 s. 20 f.

² Se McIlwain a. a. passim.

³ Som bekant baserade sig icke den frihetstida representationsrätten på ämbete.

⁴ Se Herlitz, *Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltningshistoria*, denna tidskrift 1921 passim.

system i rikets grundlagar och trots det lagtexten ej bjöd något stöd därför framställa ständerna som bärare av just den statsfunktion, han framställt såsom den högsta, den lagstiftande. En historiskt som juridiskt lika omöjlig kontamination av RF § 4 och KF § 5 — § 6 enligt 1720 års KF — äger rum, när ständerna i en statsakt från 1755—56 års riksdag kallas »lagstiftare och maktägande, tvenne egenskaper, varmed de specifice utmärkas i regeringsformen».¹ Tydligast är dock den Lockeska receptionen i Browallius' bekanta memorial vid 1751—52 års riksdag, vari lagstiftningsmakten förklaras vara ett jus majestatis men på samma gång en ständernas rättighet allena, under det förvaltning och rättskipning under gemensamt namn av lagskipning — den svenska översättningen av Lockes »executive power» — tillerkännes riksens råd såsom ständernas fullmäktige att utövas under principalens överinseende och under ansvar inför denne. Konungens regeringsmakt består för Browallius endast i några tämligen värdelösa undantagsförmåner.

Lockes lära anses ha haft den betydelsen för Englands författningsutveckling, att den möjliggjort den uppkomst av ett materiellt lagbegrepp, som man där tidigare förgäves sökt åstadkomma genom att låta »public acts» kontrastera mot »private acts»: de förra skulle vara till »pro bono publico», de senare »pro bono privato». Först genom Locke har det blivit klart, att lagen måste uppställa allmänna normer enligt en tankegång, som Blackstone 1765 uttrycker i orden: a general or public act is an universal rule that regards the whole community.² Statute law skulle icke längre ha karaktär av *judicium* och underordnas *common law* utan i konflikttillfällen t. o. m. taga försteget framför densamma. Möjlighet är given att göra slut på domarens ovannämnda lagstiftningsmakt och degra-

¹ Se Lagerroth, Frihetstidens förf. s. 476. Samma karakteristik förekommer dock redan i ett uttalande av borgarståndet vid 1723 års riksdag. Se Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer I s. 112.

² Se Blackstone a. a. s. 85. Jfr ss. 44 o. 53. Att lagens allmänlighet är en tydlig förutsättning för Lockes maktodelningslära framgår bl. a. av chapter XII i Book II av hans »Of civil government». Jfr st. 136 chapter XI: the legislative or supreme authority cannot assume to itself a power to rule by extemporary arbitrary decrees but is bound to dispense justice and decide the rights of the subjects by promulgated standing laws — —.

dera honom till den konstitutionella doktrins subsumtionsmaskin.¹ Om parlamentet självt gäller att, som McIlwain säger, »law making takes precedence of all other matters».²

En viss motsvarande tendens till materiell renodling av statsfunktionerna kan man nog även iakttaga i Sverige under inflytande av Lockes och senare Montesquieus doktrin. Är ständernas uppgift att stifta lag, så böra de hålla sig till generella bestämmelser, medan konkreta åtgöranden i stället tillkomma k. m:t och ämbetsverk. En sådan föreställning är det, som får motivera, att ständerna 1723 övertaga resolutionerna å de allmänna besvärerna. Då dessa ägde verkan av en allmän lag, som förbunde samtliga undersåtarna, borde rätten att avsluta desamma tillhöra ständerna, som i regeringsformen förbehållit sig den lagstiftande rättigheten, och icke kollegier och landshövdingar, vilkas göromål i stället vore att handhava undersåtarna vid de gjorda lagarna och förordningarna samt i anledning därav skilja de tvistande från varandra.³ Får härvid allmänlighetsprincipen, redan före Locke erkänd såsom för svensk lag konstitutiv, motivera en parlamentarisk maktexpansion, så får vid 1765—66 års riksdag samma princip utgöra grunden för att ständerna draga sig tillbaka från maktpositioner, som de annekterat. I överensstämmelse med sina traditioner borde de, heter det i förordningen om lagarnas verkställighet, endast taga befattning med publika saker eller allmänna och hela riket vårdande mål men ej med speciella regeringsmål och den borgerliga lagskipningen eller vad enskilda personer rör. De positiva reformer, som i kraft härav vidtogos, voro dock blygsamma nog. Boskillnaden mellan den lagstiftande och den lagskipande funktionen blir sedan ledmotivet i 1769 års stora reformförsök. Då den förra bör tillhöra ständerna ensamma, bör konungens s. k. provisoriska lagstiftning upphöra eller åtminstone inskränkas till det minsta möjliga. Då den senare allena tillkommer konung och ämbetsverk, bör bl. a. ständernas befattning med justitierevisionen avskaffas.

Emellertid kunde den konstitutionella teorien verka och har faktiskt verkat också i en helt annan riktning beroende på att det

¹ Se närmast Hatschek a. a. ss. 97, 110, 119 ff., 157 f.

² Se McIlwain a. a. s. 93.

³ Se Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer I s. 96 f.

för densamma, kom an på att ge folkrepresentationen första rummet och ställa andra statsorgan i beroende därav. Lag blev mindre en statsakt av visst innehåll än överhuvud allt vad folkrepresentationen tog sig för. Det formella lagbegreppet blev det avgörande.¹ Så ej minst hos Blackstone, som på följande sätt definierar *leges scriptæ*: *statutes, acts and edicts made by the Kings majesty by and with the advice and consent of the lords spiritual and temporal and commons in parliament assembled.*² Men parlamentet, som i sin vidsträcktaste mening omfattade både king, lords och commons,³ kunde taga befattning med de till sitt innehåll mest heterogena ting. *Public acts*, till vilka konungen gav sitt samtycke genom ett »*le roi le veult*», upptog blott en del av dess tid och inrymde på trots av benämningen icke blott lagar i materiell mening, *public general bills*, utan även så konkreta ting som *local and personal acts*, ungefär motsvarande resolutionerna å de svenska riksståndens besvär, och *bills of attainder*. Därtill kommo så »*money bills*», som konungen accepterar genom sitt »*le roy remercie ses bons sujets*», och »*private acts*», som avsågo dispens från gällande rätt och kommo till stånd genom ett förfarande, som var mera förvaltningsjurisdiktionellt än legislatoriskt. Så kommo »*statute laws*» att inrymma akter, motsvarande de tre stora materiella kategorierna för statsverksamhet: rättssatser, domar och förvaltningsakter.⁴ Parlamentets ursprungliga ställning av domstol kom att bli bestämmande för dess verksamhet dess hela tillvaro igenom.⁵ Och i all sin verksamhet uppträdde det såsom högsta myndighet. »*An act of parliament thus made*», förklarar Blackstone, »*is the exercise of the highest authority, that this Kingdom acknowledges upon earth.*»⁶ Parlamentet, vidsträckt fattat, blev rikets suverän, som utan betänkande bestämde även över sin egen kompetens. Ej ens *common law*, som innehöll de viktigaste normerna även för författningen, bildade längre gränser för dess makt. »*Where the common law and*

¹ Jellinek a. a. s. 47 f.

² Se Blackstone a. a. s. 85.

³ Ibidem s. 147.

⁴ Se Jellinek a. a. s. 6 ff. Jfr Hatschek a. a. s. 123 f. Jfr McIlwain a. a. s. 115.

⁵ Se Hatschek a. a. s. 121.

⁶ Se Blackstone a. a. s. 186.

statute differ, the common law gives place to the statute», förklarar nyss citerade auktor.¹ Det blev först i de forna engelska kolonierna som domstolarna kunde gentemot folkrepresentationen hävda författningens helgd, varvid de dock hade en skriven grundlag att visa hän på.² I det engelska moderlandet, där trots tidigare ordande om en »fundamental law», som förbinder både kung och parlament,³ aldrig en boskillnad mellan allmän lag och grundlag kommit till stånd, gäller alltjämt Blackstones sats att »sovereignty and legislature are convertible terms».⁴

Har man detta i minnet, förstår man bättre, att Browallius' hävdande av att ständerna voro innehavare av den lagstiftande makten och att denna makt var den högsta, ej blott kunde utnyttjas för en renodling av statsfunktionerna utan också kunde tagas till intäkt för ständernas oinskränkta maktfullkomlighet. När Browallius talar om riksens ständers lagstiftande makt, avser han tydligen en ständerfunktion bland andra alldeles som Scheffer, när han bland de mål, de maktägande ständerna förklarar höra till deras förordnande, uppräknar ny lags stiftande och gammal lags förändrande och avskaffande.⁵ Men när han kallar riksens ständer utan vidare för »lagstiftande makten, den var ledamot av samhället är pliktig att hålla för ofelbar», ja t. o. m. kallar dem för »lagstiftare och överhuvud», så är han icke fjärran från det formella betraktelsesätt, för vilket varje beslut av folkrepresentationen är att betrakta som lagstiftning. Därmed vare nu huru som helst, säkert är att ständernas innehav av högsta makten i riket fick motivera deras rubbningar av bestående maktfördelning. »Det kan ej vara enligt med esprit av Sveriges grundlagar», förklarar Pechlin under författningsdebatten 1769, »att säga, det riksens ständer göra ingrepp uti konungens eller rådkammarens rättigheter därmed att de såsom maktägande förordna, huru de nyttigast finna och vilja hava något av riksstyrelsen verkställt eller ock själva något utöva eller verkställa. Fråga kan ej yppas om nämnda rättigheters minskande,

¹ Ibidem s. 89.

² Se Hatschek a. a. s. 138 och McIlwain a. a. t. ex. ss. 88 ff., 350 ff., 386.

³ Se McIlwain a. a. chapter II.

⁴ Se Blackstone a. a. s. 46. Om parlamentets allmakt se ytterligare samma arbete bl. a. ss. 49, 90, 160 ff.

⁵ Se Scheffers lärobok i frihetstidens statsrätt, denna tidskrift 1937 s. 202.

ty dem såsom blott till riksstyrelsens utövning förlänta äga makt-ägande ständer giva och taga, som de pröva för det allmänna och riksstyrelsens förvaltning gagneligt».¹

Om lagstiftningsmaktens innehav under frihetstiden fick motivera ständernas maktfullkomlighet, var det därför att samma makt var den högsta och icke därför att den blott skulle ha generella regler till sitt föremål. Samma makt blev närmast identisk med den suveräna makten och i viss mån även den konstituerande. Ständerna kunde varje ögonblick lägga om kompetensen. Det var ej blott så, att de kunde utföra vad enligt regeringsformen bort tillkomma konung och råd, de kunde också genom sina såsom testamenten betecknade fullmaktslagar lämna åt dessa att bestämma vad rätteligen hörde ständerna själva till. Ständerna voro aldrig granntyckta beträffande maktfördelningens detaljer, blott maktens trådar till sist löpte samman i deras händer. Spontaneiteten fanns hos dem. Initiativet ville de ej gå miste om. Hos dem framskyftar samma lagbegrepp, som Carré de Malberg velat utläsa ur den moderna franska konstitutionen i hans bok med den betecknande titeln »La loi, expression de la volonté générale». »La volonté populaire», heter det, »reste la volonté générale — — — quel que soit le genre d'objet ou la matière auxquels elle s'applique. De là, la consequence que tout décret du Corps législatif prenait, du seul fait qu'il émanait de l'assemblée représentant du peuple, la valeur et la force supérieures qui s'attachent à la volonté générale et souveraine.»² Lika litet är enligt samme auktor och samma konstitution den exekutiva makten innehållsbestämd. Det utmärkande för den är att den saknar »une puissance primaire, initiale ou spontanée» — — — »Cette puissance ne consiste jamais qu'en une competence d'attribution.»³ Man erinras om Pechlins ord 1769: »Folkets rätt är originär och perpetuell men de lagskipandes» — lagskipning hos rådet förutsätter lagstiftning hos ständerna — »kasuell och underkastad de jämkningar och ändringar, som huvudändamålet äskar».

¹ Se Lagerroth, Konungamakten i frihetstidens statsrättsliga teori, denna tidskrift 1909 s. 200.

² Carré de Malberg, La Loi, expression de la volonté générale s. 24. Jfr samme förf., Théorie générale de l'état I s. 285 ff.

³ Ibidem s. 32.

En väsentlig olikhet finnes dock mellan frihetstidens ständer och den moderna franska folkrepresentationen. Den konstitution, under vilken de förra levde, var ytterligt omfattande och detaljerad i sina bestämmelser, medan den franska konstitutionen av 1875 är synnerligen kort. De förra frestades ofta, de senare frestas sällan att lägga om de ordinära kompetensreglerna. Därtill kommer vad nog är ännu viktigare. Sedan 1766 var en bestämd skillnad stipulerad mellan den lagstiftande och den konstituerande makten. Blott sådana förslag till ändring av författningen, som vila över från ett föregående riksmöte, kunna ständerna godtaga. I Frankrike åter disponera samma kammarmajoriteter både över ordinär lagstiftning och över författningen.¹

Ehuru frihetstidens ständer stiftade all lag, fanns dock under tidevarvet anledning nog att besinna sig på att det kunde finnas olika slag av lagar. På den närmare utformningen av det materiella lagbegreppet nedlades ett icke föraktligt tankearbete, varvid då det lagbegrepp, som framträder i 1682 års förklaring och i frihetstidens regeringsformer, kom att bilda utgångspunkten. Alltefter graden av allmänlighet och beständighet kom man att särskilja allmän lag i specifik mening och ekonomisk lag. Därtill kom sedan som en särskild grupp jus publicum eller statsrätten.

Den närmaste anledningen till lagarnas indelning bjöd det stora lagverk, som 1734 nådde sin fullbordan. Vad skulle däri upptagas för lagar, sedan man en gång resignerat inför tanken att låta den bliva »ett corpus legum, så att alla händelser, som förekomme, måtte kunna av en lagbok avgöras»? Relativt snart blev man på det klara med att jus publicum ej skulle medtagas. I övrigt angav Lindsköld vid lagrevisionens start någon gång mellan 1680 och 1686, att den nya lagen borde vara allmän och gemensam för alla rikets undersåtar. Det, som icke lätteligen var förändring underkastat, skulle avskämmas från det, som sträckte sig allenast till något särskilt distrikt eller stad, anginge någon viss tid — både rums- och tidssynpunkten hålles sålunda uppe — eller eljest vore av föränderlig art och natur. Vad så bleve

¹ Se Carré de Malberg, La loi chap. III.

kvar skulle uppdelas i tre klasser: *negotia civilia*, *criminalia* och *judicialia*.¹

I enlighet med dessa principer har man också förfarit både före och under frihetstiden. Från lagutkasterna har avskilts en mängd »specialia och *œconomica*», med vilket senare begrepp man i detta sammanhang icke avsåg hushållsförfattningar i och för sig utan överhuvud allt sådant, som kunde efter tidernas skiftning förändras.² Särskilt frihetstiden var, framhåller Thulin, intresserad av att skilja från varandra de olika lagstiftningsområdena, vilket framför allt blir uppenbart i stadfästelsen av 1734 års lag. Vad man däri först och främst velat ha infört har varit sådana stycken, »som till det enskilda levernet i ett väl beställt rike höra och uti rättegångs- och utsökningsmål kunna till rättelse tjäna, varigenom rätt och rättvisa kan handhavas och bibehållas», vad väl intet annat innebär än det Lindsköld avsett med *negotia civilia*, *criminalia* et *judicialia* eller grundlagsstiftaren tänkt på, när han i RF § 2 räknar rättvisan såsom det för lagen karakteristiska. Kunde också något mera allmänt tänkas än vad som avsåg situationer, i vilka varje medborgare som sådan kunde komma? Just hänsynen till allmänligheten har emellertid också vållat, att icke all rätt av nyss angivet slag tagits med. »Allt vad, genom särskilda privilegier är fastställt har i denna allmänna lagen ej kunnat inflyta», heter det i nämnda aktstycke, liksom ej heller »det som hör till särskilt förordnade domaresäten». Ej heller hade, heter det vidare, medtagits vad *œconomie* och politieförordningar angår, »vilka efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade», vad dock icke hindrade att en mängd stadganden rörande lant- och stadsmannanäringarna fått inflyta i lagboken. Dessa idkades nämligen, som redan tidigt framhållits vid diskussion om lagbokens innehåll,³ av tvenne huvudklasser av medborgare och voro därför av mera allmän natur. Allmänlighetsprincipen blir på sätt och vis den dominerande, i

¹ Se Thulin, Om konungens ekonomiska lagstiftning s. 40 f.

² En annan sak är att i särskild grad politi- och ekonomiförfattningar voro växling underkastade. Även andra rättsgebit, ej minst statsrätten, kunde dock ha sina särskilt ostadiga partier, vilka då också, såsom vi få se, räknades som *œconomica*.

³ Se Thulin å. a. s. 43.

det den vållar medtagande av vissa hushållsförfattningar och utslutande av vissa judiciella lagar.

Vad som intagits i Sveriges rikets lag fick så till vida en särskild helgd, som tidevarvet igenom ingen rubbning av dess text ägde rum, utan behövliga ändringar infördes i särskilda författningar. Denna formella orubblighet delade den allmänna lagen med grundlagarna. Före 1734 hade ännu under fundamentallagar inbegripits både landslagen och de olika normerna för statsskicket. Ja, så sent som 1739 finner man en riddarhustalare tillåta sig en motsvarande sammanknypning, då han mot hushållslagar, som endast flöte av lagstiftarens fria vilja, rättades efter omständigheterna och gjorde till orätt den ena tiden vad i en annan tid kunde vara rätt, ställer fundamentallagen, som grundade sig i den store lagstiftarens höga väsende, i hans uppenbarade ord, i vår naturliga och många tusende års erfarenhet och som aldrig kunde vara sig olik i rätt och orätt. Visserligen räknar han den i samma andedrag som en regel för rikets styrelse, men den princip, som han anger som dess främsta karakteristikum, rättfärdigheten, får dock jämlikt RF § 2 främst anses höra hemma i den allmänna lagen. Om denna trots sin sakrosankta karaktär ändock de facto rubbades, var den härvid icke sämre ställd än grundlagarna, som gång efter annan ändrades genom särskilda tilläggsförfattningar. Man ansåg sig nämligen inom desamma kunna särskilja *œconomica* eller, som man ibland uttryckte sig, *formalia* eller *circumstantialia*, som finge jämkas, och *realia* eller *essentialia*, som måste förbliva intakta. Också därutinnan fanns en analogi mellan grundlag och allmän lag, att den förra lika litet reglerade hela statsskicket som den senare all civil-, straff- och processrätt. Så reglerades utskottens arbete i största utsträckning genom fristående instruktioner, vilka, alldenstund de blott hade avseende på vissa tider och lägenheter, höllös för *œconomica* och *particularia*. Och regleringen av de särskilda ståndens sammansättning och verksamhetsformer utöver grundlagstextens bestämmelser betraktades i viss utsträckning som varje stånd *œconomicum*.¹

Den strävan att hålla i sär olika slag av lagar, som kom till

¹ Se härom Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer II ss. 223, 224 och 231.

uttryck vid redigeringen av Sveriges rikes lag, möter också i det praktiska riksdagsarbetet. Trots det ständerna stiftade all lag, hade de riklig anledning till sortering av dess olika arter.¹ Så framför allt, då det gällde utredning av väckta förslag. Grundlagsfrågor behandlades gärna i stora sekreta deputationen, civil-, kriminal- och processrätt i justitiedeputationen, politi- och ekonomiförfattningar i övriga deputationer, bland vilka särskilt märkes kammar-, ekonomi- och kommersdeputationen. Huruvida ständerna eller deras urskillningsdeputation härvid togo samma hänsyn till allmänlighetsprincipen som de gjort vid det stora lagverkets tillkomst eller de enbart läto bestämma sig av det ämne, resp. författning avsåg, oavsett om det behandlades i den allmänna lagen eller ej, må lämnas osagt. Endast därom må erinras, att de också hade andra stora lagkomplex att taga hänsyn till, såsom kyrkolag och sjölag. Vad här särskilt behöver understrykas är att ständerna, även då de lade hand vid ekonomi- och politiförfattningar, uppställde vissa krav på allmänlighet och beständighet. Rent lokala och efemära yttringar av statsviljan kunde ej upphöjas till lag. Att de togo resolutionerna å de allmänna ständsbesvären på sin lott motiverades ju, som vi sett, med att dessa ägde verkan av en allmän lag. Å andra sidan vägrade de att till rang härav upphöja alla petitesser, som k. m:t jämlikt RF § 4 ansåg sig böra presentera dem. Så anmärkte 1762 en deputation med sinne för rummets betydelse, att en del av de redovisade förordningarna anginge så särskilda delar av riket och dess hushållning, att de ej kunde som en allmän lag till stadgande uppgivas, och en annan, som också anlade tidsperspektivet, att en annan förordning, såsom för särskilda personer gjord och avsedd att av sig själv till sin verkan försvinna, ej behövde som en ständig lag införas i riksdagsbeslutet. Man märker, att

¹ Landberg förklarar i Riksdagens initiativ- och beslutanderätt s. 15 i trots av vad Thulin haft att anföra i a. a. ss. 45 och 48 att under frihetstiden alla gränser på lagstiftningens område fullständigt utsuddades. Herlitz a. a. s. 105 är av samma mening. Edén i Riksdagen under 500 år s. 194 uttrycker sig något försiktigare men anser dock att något allvarligt försök till gränsdragning ej gjordes. Jag anser dock att de regleringsförsök, jag omtalat i riksdagsverket VI äro allvarliga nog. Är det förhållandet att riksdagen nu igen kommit i besittning av stora områden av den ekonomiska lagstiftningen tillräckligt skäl till att gränsen mellan olika slag av lagar skulle utsuddas?

allmänlighet och beständighet voro relativa begrepp. Man märker också, att gränserna mellan styrande och lagstiftande makt voro vaga.

V.

Det gustavianska statsskicket innebär, när det gäller lagstiftningen, ett betydande steg från den ordning, vi sist lärt känna, fram emot den, som möter i 1809 års RF. Dock är det icke svårt att se, huru det rent redaktionellt anknyter till 1720 års RF.

Huvudregeln är ätt finna i RF §§ 40 och 41. Den förra, som säger: ej må konungen någon ny lag utan ständernas vetskap och samtycke göra, eller någon gammal avskaffa, framställer i aktiv form vad 1720 års RF § 4 p. 1 framställt i passiv och presenterar som klart och tydligt subjekt den frihetstida rättssatsens underförstådda agent. Därtill fogar den så en ny paragraf, § 41, som fullständigt svarar mot § 40, i det konung och ständer fått byta plats och, vad väl knappast kan ha någon betydelse, desslikes även »ny lag göra» och »gammal lag avskaffa». Ej måge, heter det, riksens ständer någon gammal lag avskaffa eller ny lag göra utan konungens ja och samtycke. Konung och ständer bliva vid lagstiftningen fullständigt jämställda, möjligen endast med den reservation till konungens förmån, som kunde ligga däri, att det för hans del talas om »ja och samtycke», medan det tidigare för ständernas del hetat »vetskap och samtycke». Pariteten är sedan närmare genomförd i § 42, som tydligen nedskrivits med 1617 års RO för ögonen. I händelse initiativet till ny lags görande och rimligen även gammal lags avskaffande utgår från ständerna, skola dessa efter inbördes överläggning komma överens, varefter de överlämna projektet till k. m:t; efter det denne hört riksens råd fattar han ett beslut, som han delgiver ständerna på rikssalen, vare sig det nu blir ja eller nej. En från konungen utgången lagproposition besvara ständerna, sedan de kommit överens, å rikssalen, i fall svaret blir jakande. Blir det åter nekande, avlämnas det skriftligen med motiv för avslaget. Venerationen för majestätet tänkes vara för stor, för att ständerna skulle säga honom ett »nej» mitt i ansiktet.

En särskild paragraf, § 43, ägnar 1772 års RF åt det fall, som

1720 års RF § 2 blott omnämnt i förbigående, nämligen att en ny lagfråga uppstår. Då blive den, heter det, avgjord på samma sätt som § 42 stadgar.

De citerade §:rna beteckna en radikalare avvikelse från frihetstida statsrätt än den, som i förstone faller i ögonen.

Till en början frapperas man av den så gott som fullständiga reciprociteten mellan konung och ständer. Då konungens lagstiftningsrätt enligt 1720 års RF annullerades för den ene konungen efter den andre genom hans ovannämnda löfte att alltid instämma med riksens ständer, borde väl hans nya position betecknas som en favör. Praktiskt taget är det också otvivelaktigt så. Ser man åter saken strängt statsrättsligt, måste man säga, att konungens läge försämrats. Ännu 1720 års RF § 4 förutsatte, alldeles som Loccenius lärde, att konungen var subjekt för det betydelsefulla jus majestatis, som lagstiftningsrätten utgjorde. Browallius' försök att framställa densamma som ett i ständernas hand lagt jus majestatis saknade stöd i positiv rätt, så långt man höll sig till regeringsformen, den enda grundlag, vari lagstiftningen expressis verbis omtalades. När konung och ständer 1772 jämföras, kan detta knappast annat innebära än att den förre flyttas ned till den privaträttsliga position, där de förra strängt taget alltid befunnit sig. Näppeligen kunna båda på nästan alldeles samma sätt vara subjekt för ett jus majestatis. De framträda snarare båda som kontraherande parter, som var för sig göra sina utbud och avvakta motpartens svar. Härom dock mera vid analysen av 1809 års RF, vari nyss refererade lagstiftningsmetod ytterligare utformats.

Men också själva lagbegreppet är ett annat än frihetstidens och det oaktat att ordalagen ifråga så litet förändrats. En blick på regeringsformens förarbeten så väl som på ett par stadganden i 1720 års RF, som utelämnats av efterträdaren från 1772, skall visa detta. Om i första fallet den objektiva grundlagstolkningens metoder sättas å sido, må det förlåtas med hänsyn till sagda grundlags kända obestämdhet.

Frihetstidens lagbegrepp var, som vi sett, synnerligen omfattande, i det som lag uppfattades varje rättsregel, som fyllde rimliga krav på allmänlighet och beständighet. Att Gustav III räknat med ett vida inskränkta lagbegrepp tycks framgå därav, att den rätt att

stifta lag, han enligt gängse maktindelningsschabloner i sina tidigare författningsutkast ville tillerkänna ständerna, skulle avse allmänna lagen, varvid han sannolikt tänkt på Sveriges rikets lag. Utan hinder därav skulle han själv få fastställa »ekonomiska författningar». På liknande sätt tänkte sig också med honom förbundna författningsskonspiratörer, att det kungliga prerogativet skulle omfatta alla de grenar av styrelsen, som röra den inre förvaltningen, ekonomiska anordningar, handeln, politien, militärförvaltningen.¹ I 1772 års RF nämnes intet härom. Utan vidare förutsattes en viss förordningsmakt ingå i den rätt att styra riket, som RF § 2 tillerkände konungen. Fördens skull nämndes ingen rätt att göra stadgar, reglementen och förordningar av det slag som omtalas i 1720 års RF § 2. Konungens rätt att på egen hand och till den tid han själv fann lämpligt reglera sådana ting som ekonomi och politi förutsattes vara en ingrediens i den styrande makten. Någon rätt att ens provisoriskt ordna en ny lagfråga inom den allmänna lagens område, såsom 1720 års RF § 2 tillstätt, tänktes han däremot icke alls vara i besittning av.² RF § 43 kände för sådana fall blott samma definitiva reglering av konung och ständer gemensamt, som omtalas i § 42. Förutsättningarna för den formella lagkraftens begrepp voro därmed förhanden.³

I enlighet med dessa distinktioner har Gustav III förfarit, då han vid 1778 års riksdag å ena sidan i fem lagfrågor enligt RF § 42 äskade ständernas mening för att sedan samfällt med dem taga sitt beslut, å andra sidan i två »ekonomiska ärenden» nöjde sig med att få höra deras råd. Det visade sig dock omedelbart, att gränserna icke voro så lätta att draga. Skulle för bestämmandet av vad som vore lag blott bli avgörande huruvida det var reglerat i Sveriges rikets lag eller ej, eller var det möjligt att rent materiellt bestämma lagens begrepp? Ett materiellt kriterium har Schönberg funnit däri att allmän lag skulle utgöra »grundvalen av den borgerliga säkerheten till liv och lemmar, heder och egendom»⁴ och Chydenius däri

¹ Landberg, Riksdagen under den gustavianska tiden s. 22. Dens., Riksdagens initiativ- och beslutsrätt under 1772 års statskick s. 16 f.

² Se och jfr Hermanson a. a. s. 348 f.

³ Jfr ovan s. 202. Om nämnda begrepp se Herlitz a. a. s. 32 f. och Blackstone a. a. s. 186.

⁴ Se Landberg, Riksdagens initiativ s. 26.

att densamma hade att utstaka undersåtarnas rättigheter gentemot varandra,¹ men något auktoritativt uttalande i frågan har ej kommit till stånd. Den särskilt genom den senare aktualiserade frågan om religionsfrihet bör också ha fått vederbörande att besinna sig på att utom 1734 års allmänna lag 1686 års kyrkolag kunde förtjäna komma i åtanke, när det gällde bestämma, vilka områden kungen blott med ständernas samtycke kunde reglera.² Under sådana förhållanden kunde man icke heller klart bestämma begreppet »ekonomiskt». Innebar det blott en viss aspekt på rättslivet, så att t. ex. vissa förhållanden efter att först i den allmänna lagen ha normerats i princip, genom ekonomisk förordning reglerades i detalj,³ eller var det innehållsbestämt på så sätt att det blott avsåg hushållsförfattningar o. d.? Omfattade det även sådana hushållsangelägenheter, som reglerats i 1734 års lag? Slutligen uppkom också frågan, huruvida ständerna i ekonomiska ting hade initiativ och finge gå fram samfällt liksom i lagfrågor och huruvida vad de på sådant sätt upptog i sina besvär skulle »röra alla och envar av rikets innebyggare», angå en större krets av medborgare eller finge inskränka sig till en viss landsändas angelägenheter.⁴

Av dessa frågor fick under gustaviansk tid blott en ett klart och otvetydigt svar, nämligen den om initiativet. Det skedde genom § 6 i Förenings- och Säkerhetsakten, som säger: vid riksdagar förhålls hos rikens ständer inga andra ämnen än dem konungen proponerar. En ändring av RF §§ 40—43 kom därigenom till stånd. Dess betydelse ligger dock mindre däri än i att den omöjliggjorde för ständerna att gå fram samfällt med konungen i frågor, som lågo utanför den allmänna lagen men kanske voro politiskt mer brännbara än de, som föllo däri. För den gustavianska oppositionen hägrade ännu frihetstidens vidsträckta lagbegrepp, såsom framgår av Jacob von Engeströms begreppsbestämningar: »lagstiftningen sträcker sig till alla mål, intet undantaget, men sedan därom ett gemensamt beslut av konung och ständer är fattat, måste det verkställas, och detta kallas lagskipning.»⁵

¹ Se Landberg, Riksdagens initiativ s. 39.

² Landberg, Riksdagen under den gustavianska tiden s. 71 ff.

³ Se Landberg, Riksdagen under den gustavianska tiden s. 69 f.

⁴ Se härom Landberg, Riksdagens initiativ- och beslutsrätt s. 81 ff.

⁵ Se Landberg, Riksdagen under den gustavianska tiden s. 98.

Även en annan fråga, som 1772 års FR lämnat obesvarad, nämligen den huru den i § 42 förutsatta överenskommelsen mellan stånden i lagfrågor skulle åvägabringas, fick under gustaviansk tid en lösning och det en positiv. 1617 års av Gustav III återupplivade riksdagsordning skulle ju gjort ständernas lagstiftningsrätt tämligen illusorisk, i det anslutning från blott ett stånd varit tillfyllest. Ständerna lyckades dock genom en bekant grundlagsförklaring av 1786 genomdriva, att den av frihetstiden knäsatta majoritetsprincipen i dylika fall skulle bli avgörande. På så sätt har i en viktig punkt även detta tidevarv fått ett avsevärt inflytande på modern lagstiftningsprocedur.

Slutligen må nämnas, att de fjättrar, som 1772 års regeringsform lika väl som sina föregångare på så sätt lade å den styrande makten, att ämbetsmännens tillsättning och verksamhet där ganska detaljerat reglerades, hävdades av Gustav III genom FSA § 1, som bestämmer: erkänne vi, att vi hava en arvkonung, som äger full makt att styra — — — riket — — —, förordna efter dess gottfinnande om alla rikets ämbeten, — — — samt skipa och handhava lag och rätt. De övriga riksvårdande ärenden skötas på sätt konungen bestämmer.

VI.

När riksens ständer 1809 gävo Sverige en ny författning, hade den konstitutionella teorien redan hunnit förverkligas i 1791 års franska författning, som blivit en förebild för en rad senare författningar och även påstås ha spelat en viss roll för vår regeringsforms tillblivelse. Det kan då vara skäl att se, huru dess lagbegrepp utformats. Är det av materiell eller av formell art?

Att det huvudsakligen är av det senare slaget beror icke minst på den auktor, som framför andra anses ha satt sin prägel på det franska folkets konstitutionella debut, Montesquieu.

Montesquieu framställes visserligen som en typisk representant för en maktskillnadslära, gående ut på att varje organ har sin funktion. Tillika nämnes han som målsman för ett materiellt lagbegrepp, så utgestaltat, att lag blir identisk med varje rättsregel,

som är avsedd att skydda individernas fri- och rättigheter.¹ Det förra må vara riktigt, om man ser till maktfördelningens yttersta princip, och det senare befogat, om man håller sig till dess motivering. Friheten går förlorad, om den dömande, den verkställande och den lagstiftande makten, allesammans eller blott två av dem, äro förenade på en hand, och friheten består just i det sinneslugn, som följer av att man vet sig säker för andras övergrepp. De, som närmast taga befattning med stävjandet av sådana, äro dock även enligt Montesquieu domstolarna, som äga att »juger les crimes ou les differends des particuliers». Men lagarna, som den lagstiftande makten producerar, måste rimligtvis också ha annat innehåll än straff- och civilrätt. Annars finge sagda makt för litet arbete och den verkställande makten intet alls. Efter att först ha identifierat den senare med »la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens» och sedan ha låtit dess uppgift bli att »exécuter les résolutions publiques» — således ej blott »les lois» — förklarar nämligen Montesquieu till sist om den lagstiftande och den verkställande makten i deras inbördes relation: »n'étant l'un que la volonté générale et l'autre que l'exécution de cette volonté générale».

I en andra etapp skulle således för Montesquieu liksom senare för Rousseau allmänligheten bli det karakteristiska draget för lagen. Egendomligt nog förklarar han dock, att icke blott lagstiftande utan ock verkställande makt därutinnan skilja sig från den dömande att »ils ne s'exercent sur aucun particulier». Omdömet må, i den mån det avser den verkställande makten, lämnas åt sitt värde. Det betydelsefulla i detta sammanhang blir, att denna makt i och för sig ej något annat är än, såsom Jellinek uttrycker sig, »Dienerin der Gesetzgebung».² Någon självständighet gentemot den lagstiftande makten vinner regeringen hos Montesquieu först genom att den fullständigt i strid med maktskillnadsprincipen får andel i lagstiftningen — icke i form av »en droit de statuer» men väl i form av en »droit d'empêcher». Någon motsvarande rätt att hejda »la puissance exécutrice» har icke »la puissance législative» — man observere, att benämningarna nu avse icke funktioner utan organ — men i stället »une faculté d'examiner de quelle manière les lois

¹ Se Herlitz a. a. s. 38 och Carré de Malberg a. a. s. 6 ff.

² Jellinek a. a. s. 68.

qu'elle a faites ont été exécutées». Man kan icke stanna i tvivelsmål om vilken funktion och väl icke heller vilket organ som är det högsta. Montesquieu talar visserligen en passant om de prerogativ, som den exekutiva makten skulle kunna bli berövad, om den ej hade nämnda veto, men har icke förstått att som Locke utnyttja det engelska prerogativbegreppet för att på trots av det över- och underordningsförhållande, som enligt sakens natur måste existera mellan lagstiftning och exekution, skapa möjligheter för en stark regeringsmakt.

Montesquieus system har i 1791 års franska författning så till vida modifierats som konungens veto inskränkts till ett suspensivt. Även som sådant har det dock ointetgjort en renodling av funktionerna. »Der primäre Grundsatz der Gewaltentrennung wird», förklarar Redslob,¹ »durch den sekundären Grundsatz der Gewaltenthemmung durchbrochen.» Och motivet därtill har enligt samme auktor legat i det övertag i krafter, lagstiftningen i och för sig har över exekutionen. Till en roll av pouvoir exécutif har nämligen regeringen redan enligt författningens allmänna schema hänvisats. Även sina speciella befogenheter utövar konungen mindre i kraft av författningen än i anslutning till bestämda lagar. Ingen organisationsmakt är honom anförtrodd, då upprättandet och avskaffandet av ämbeten äger rum genom lag.² Lagstiftande makten förklaras icke blott som av Locke vara den högsta utan som ett med suveräniteten. »La loi est», heter det i punkt 6 av *Declarations des droits de l'homme et du citoyen*, »l'expression de la volonté générale.» Tanken är inspirerad av Rousseau men var, som vi sett, icke heller främmande för Montesquieu. Lagstiftande makten har med de modifikationer nämnda veto innebär anförtrotts åt en nationalförsamling, som ock utan vidare kallas *le corps législatif*. Det formella lagbegreppet har accepterats genom förklaringen: »les décrets sanctionnés par le roi et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives ont force de loi et portent le nom et l'intitulé de lois». Att folkrepresentationen gör lag under vissa former har blivit till ett »vad folkrepresentationen gör under sådana former

¹ Se Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789* s. 205.

² Se Jellinek a. a. s. 86.

är lag». Organbegreppet har kommit att få försteget framför funktionsbegreppet.

Dock har därmed det materiella lagbegreppet icke försvunnit. Ty när författningen närmare skall angiva »pouvoirs et fonctions de l'assemblée nationale législative» nämner den först: »de proposer et décréter les lois». Vad som skall vara föremålet för denna materiella lagstiftning menar Jellinek ej kan vara tvivelaktigt. Det är vad man velat trygga genom den förklaring om mänskliga rättigheter, som inleder författningen. Övriga den lagstiftande makten tillkommande funktioner ha till stor del materiellt sett karaktär av förvaltningsakter, såsom »de fixer les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques, de déterminer le titre, le poids . . . des monnaies, de statuer sur l'administration et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux, de poursuivre devant la haute Cour nationale la responsabilité des ministres». Om lagstiftande maktens beslut, i här som n:r 2 och 5 uppräknade angelägenheter sades dock ifrån, att de ej skulle underställas konungens sanktion. Det oaktat skulle de räknas som och exekveras som lagar.¹

Vad som gäller om den franska författningen av 1791 gäller ock om andra utländska författningar, som bruka presenteras som barn av samma anda, nämligen den amerikanska författningen av 1787, den franska av 1795 och den norska av 1814. De behärskas, som redan uppställningen visar, av det formella lagbegreppet. Om den norska på så sätt sneglar åt det materiella lagbegreppet, att den som stortingets eller den lagstiftande maktens första befogenhet i § 75 upptager »att stifta och upphäva lagar», så förfar den ju därvid på alldeles samma sätt som den franska mönsterförfattningen. Huru genomträngd även den amerikanska författningen, som på grund av sin federativa karaktär ej kunnat reservera all lagstiftande makt åt kongressen, är av det formella lagbegreppet framgår därav, att den upprepade gånger förklarar, att kongressen reglerar det eller det förhållandet genom lag. En annan form hade också varit möjlig. Endast i begränsad omfattning ha de, som handlade under inflytande av den konstitutionella doktrinen, haft blick för att de statliga funktionerna voro genom sitt innehåll och sitt syfte att kvalificera som lagstiftning, förvaltning eller jurisdik-

¹ Se Jellinek a. a. s. 75 ff. och där anförda lagtexter.

tion.¹ Särskilt ett svenskt auditorium har skäl att besinna sig på Labands ord: »Die Lehre von der Teilung der Gewalten, welche der Theorie des sogenannten konstitutionellen Staatsrechts zugrunde liegt, geht nicht aus von dem verschiedenen Inhalt oder Tatbestand der staatlichen Akte sondern von der verschiedenen staatsrechtlichen Stellung der Organe, welche zur Vornahme staatlicher Geschäfte berufen sind».²

VII.

När 1809 års män gripa sig an med sitt grundlagsverk, äro för dem organ- och funktionsbegrepp lika presenta. Tvisten mellan de båda statsmakter, som sedan mer än ett sekel kivats om makten, slites icke på så sätt, att den ene ställes obetingat över den andre, utan så, att de befogenheter, som av dem sedan urminnes tider utövats efter skiftande fördelningsgrunder men vilkas rätta väsen först klarnat genom föregående decenniens konstitutionella tankearbete, utportioneras dem emellan på så sätt, att den ene kan anse sig lika mäktig som den andre. Funktionens materiella natur förloras därvid aldrig ur sikte. Konstitutionsutskottet har renodlat statsfunktionerna med en helt annan konsekvens än de utländska lagstiftare, som uttryckligen bekänt sig till Montesquieus läror, ja konsekventare än mästaren själv. Man har visserligen icke låtit vart och ett av de traditionella statsorganen få sin funktion och inga flera, men man har organiserat deras verksamhet eller samverkan olika alltefter de funktioner de ha att lägga hand vid. Så torde man böra fatta de omdiskuterade orden i konstitutionsutskottets memorial av den 2 juni: utskottet har sökt att bilda en styrande makt, — — — en lagstiftande makt, — — — en domaremakt. Tämligen meningslöst blir därför att, när det gäller följande mening av memorialet — »det (utskottet) har vidare sökt att rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll utan att dem sammanblanda utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga» — fråga sig, huruvida med »makt» avses organ eller funktion. Organet är bildat med en enda funktion

¹ Se och jfr Carré de Malberg, La loi s. 32.

² Se Laband a. a. s. 172.

för ögonen, och funktionen har lämnats åt ett enda organ, som därutöver intet har att beställa. Som myndigheter uppväga makterna varandra. Förbudet mot sammanblandning avser däremot funktionerna. Utskottet har säkerligen tänkt på ett sådant förhållande som att en förvaltningsakt presenteras som en formell lag och däremot inlagt sitt veto. »På dessa huvudgrunder av statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motvikt skall», heter det till slut, »den statsförfattning vila, som utskottet föreslagit.»¹

Huru renodlingen av funktionerna närmare utgestaltats blir uppenbart vid en granskning av själva regeringsformen. Den kan visserligen efter den anvisning, Håkanssonska förslaget lämnat, om också ej så markerat — underrubriker förekomma ej och paragraferingen är fortlöpande — sägas vara uppdelad på två stora avdelningar, avsedda för resp. konung och ständer jämte dem närmast tillhöriga funktioner och dem underlydande verk. Ingenta kallas

¹ Det synes mig, ju mer jag tänkt däröver, uteslutet att med lagstiftande makten skulle avses ständerna enbart och icke tillika konungen. Bortsett från att detta står i uppenbar strid med både senare partier av memorialet och regeringsformen själv, så bör framhållas, att Montesquieu, som memorialets författare ju framför allt skulle haft i tankarna, räknar med »la puissance exécutive» såsom »partie de la législative». Men den förra utgör nummer 1 och den senare nummer 2 av de »trois sortes de pouvoirs», mellan vilka Montesquieu vill till förebyggande av maktmissbruk etablera en balans, allt i överensstämmelse med sitt redan i chap. IV proklamerade program: »il faut que, par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir». Det bör då icke kännas alltför chockerande, att den svenske konungen är ensam innehavare av den första, delägare i den andra och sista instans i den tredje av de tre makter, som memorialet sökt rikta till inbördes bevakning, till inbördes återhåll. — Man bör också erinra sig, att Blackstone i full överensstämmelse med engelsk rätt gör »the king» till ledamot av »the parliament» jämte »lords and commons», varför ock, i motsats till vad Montesquieu gör gällande, rätten att sammankalla parlamentet kommer att utövas av en av dess medlemmar (se Blackstone a. a. s. 150). Det balanssystem, Blackstone i anslutning till Montesquieu anser präglade det engelska statsskicket — »all parts of it form a mutual check upon each other» — är därför etablerat redan inom legislativens ram. »The whole», tillägger Blackstone, »is prevented from separation and artificially connected together by the mixed nature of the crown, which is a part of the legislative and the sole executive magistrature». (Se Blackstone a. a. s. 154 f.) Det är sannolikt, att Järta haft här sist citerade sidor av Blackstone för ögonen. Han har dock utnyttjat dem mycket självständigt. Om tolkningen av memorialet se o. jfr Melander, Regementsorgan och riksdagsarbete s. 1 ff.

dock efter en bestämd funktion, konungen icke den styrande makten — frasen »regerings- och domaremakternas beslut» i § 90 beror på tillfällig doktrinär distraktion — ständerna icke den lagstiftande. Alltefterhand som nya funktioner — de äro icke tre utan lågt räknat fyra — komma på tal, skapas en ny form för maktens utövning. Som styrande, vad ju som vi strax närmare skola se, är något helt annat än verkställande, framträder konungen i statsrådet, som dömande i högsta domstolen och som lagstiftande helt personligt efter hörande av båda. Till markering av att något formellt lagbegrepp i Sverige icke existerar regleras den ständerna tillhöriga beskattnings- och statsregleringsfunktionen före lagstiftningen. I samband därmed tillerkännes ständerna vis à vis den styrande makten flera — se §§ 76, 77, 79 och 80 — vad man skulle vilja kalla »droits d'empêcher», men aldrig ett ögonblick faller det grundlagsstiftaren in att med hänsyn till den samverkan, som härvid äger rum mellan konung och ständer, som formella lagar presentera vad ur funktionsrenhetens synpunkt ter sig som anomalier. Den samverkan mellan konung och ständer, som kommer till stånd vid lagstiftning enligt § 87, är sui generis. Visserligen kan enligt § 89 in fine med konungens medgivande vilket ärende som helst som rör rikets allmänna styrelse avgöras på samma sätt som i § 87 är angivet, men att dylika beslut skola rubriceras som lagar är därmed icke sagt.

Är regeringsformen i trots av att lagstiftande makten i riksdagsdebatterna ofta blir synonymt med riksens ständer främmande för den tanken att lagbegreppet skulle kunna bestämmas efter formella kriterier, måste man bestämma det efter materiella. Det samma gäller emellertid även de övriga huvudfunktioner, varmed 1809 års män räknat, när de försökt åstadkomma jämvikt mellan konung och ständer, nämligen den styrande, den dömande och den beskattande. Ett klagörande av innehållet i dessa begrepp får därför stor betydelse för bestämmandet av 1809 års lagbegrepp. Vill man veta vad något är, har man alltid gagn av att veta vad det icke är.

Att den styrande makten är något annat än den exekutiva eller verkställande makten hos Montesquieu inser var och en omedelbart,

som besinnar sig på den metafor, det förra ordet inrymmer. Den, som styr, har ledningen i sin hand, är herre i sitt hus, medan den, som verkställer, gör — sit *venia verbo* — drängtjänst åt den, vars beslut han exekverar. Hade icke Montesquieu givit den exekutiva myndigheten andel i den lagstiftande, skulle han lika väl som Rousseau hemfallit under Jellineks dom att helt ha missförstått regeringens väsen.¹ Svårligen kan han ha haft mycket att lära dem, som ivrade för den svenska regeringsmaktens pånyttfödelse. Mera, ja alltför mycket var i stället att i sådant syfte hämta från Lockes lära om prerogativet, som enligt *common law* tillkommer den exekutiva makten och av sagde auktor bestämmes som »this power to act according to discretion for the public good without the prescription of the law and sometimes even against it». Något spår av det engelska prerogativet står dock icke att uppleta vare sig i 1809 års RF eller andra svenska grundlagar. Att »verkställande makt», som det ännu heter i Poppius' PM., utbyttis mot »styrande» kunde möjligen söka sin förklaring däri, att den franska konsularförfattningen emot den lagstiftande makten ställer ej en »*pouvoir excécutif*» utan helt enkelt »*gouvernement*».² Det vore dock att gå över ån efter vatten. Redan landslagen hade tillerkänt konungen rätten att styra riket, och denna term hade sedan under 1600- och 1700-talen upprepats regeringsform efter regeringsform. Länge hade den uppfattats som synonym med statsmakten över huvud, vad ju var rimligt nog, så länge alla folkliga befogenheter betraktades som immuniteter. I den mån man i en regeringsform — »styra» är ju blott en översättning av »regera» — menade sig kunna på ett tillfyllestgörande sätt organisera statsmakten, utgick man från samma föreställning. Den ligger också bakom den titel, Locke gav den bok, vari han framställer hela sin statslära: *Two treatises on government*. Som en allmän statsfunktion, som sedan differentieras i flera speciella, framträder den också hos samme författare i sådana uttryck som »*govern by laws*», »*rule by laws*». På samma sätt räknar tydligen även Montesquieu, då han i det berömda kapitlet om Englands författning förklarar, att folket icke bör »*entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représen-*

¹ Jellinek a. a. s. 69 f.

² Se Jellinek a. a. s. 92.

tants» och om »la puissance exécutive» använder uttrycket »cette partie du gouvernement». Säkerligen räknade svenska publicister, så länge lagstiftningsmakten presenterades som ett konungen tillkommande jus majestatis, samma rätt som en ingrediens i den styrande makten. Enligt 1772 års RF var dock en sådan konstruktion ej möjlig.¹

Ej heller 1809 kan den styrande makten räknas som enda statsfunktionen. I diskussionen kring regeringsformen rör man sig med tre statsfunktioner till och i densamma med ett helt knippe. Att sluta fördrag, börja krig, utnämna ämbetsmän, benåda, bli, såsom appliceringen av bestämmelserna om statsrådets hörande visar,² funktioner för sig, skilda från den styrande. Fortfarande är denna dock statsfunktionen *κατ' ἐξουχίην* och den grundläggande bestämmelsen om densamma ett reservstadgande, som utfyller de kompetensregler, som återfinnas annorstädes i grundlagarna.³ Vid kompetensvister mellan statsorganen är presumtionen för det, som innehar den styrande makten. Man förstår, huru J. Chr. Boström kunnat ur regeringsformen utläsa en furstesuveränitetsprincip.⁴ Den funktion, RF § 4 tillerkänner konungen allena, har i viss utsträckning just de karakteristika, man reserverat åt den funktion, som enligt den s. k. konstitutionella doktrinen skulle vara den högsta, ja identisk med suveräniteten själv, nämligen lagstiftningen. Med vissa förtydliganden kan man säga om densamma, att den är, vad en nutida fransk rättslärd, Artur, sagt om »la loi», nämligen »un acte d'autorité initial, qui ne se rattache par aucun lien de subordination à aucune prescription positive antérieure, qui, par suite, se produit dans des conditions de souveraineté particulièrement radicales».⁵ Visserligen rör sig den styrande makten icke lika obunden som den gjorde enligt FSA § 1 utan måste, såsom memorialet uttrycker sig, vara »verksam inom bestämda former» eller, för att följa RF § 4, utövas »på det sätt denna regeringsform föreskriver».

¹ Se ovan s. 219 f.

² Se Lagerroth, Det svenska statsrådets ansvarighet i rättshistorisk betydelse, Scandia 1939 s. 71 ff.

³ Se Herlitz a. a. s. 481.

⁴ Se Skrifter av Chr. J. Boström utg. av H. Edfeldt I ss. 385 och 409.

⁵ Se Artur, Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions i Revue du droit public 1900 s. 224.

Men de »former» och »det sätt», här omtalas, äro negativt begränsande, icke positivt bestämmande. Grundlagsstiftaren har varit alldeles främmande för den uppfattning, som möter i § 2 av von Engeströms förslag till regeringsform — konungen och folket genom sina fullmäktige äga att gemensamt stifta lag och de författningar, varefter riket styras skall till deras gemensamma trygg- och säkerhet — nämligen att den styrande makten skall följa de direktiv, den fått av den lagstiftande. Betecknande är härvid memorialets ord om den styrande makt, utskottet velat »bilda», nämligen »med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra». Vad denna makt exekverar är således — en tydlig avvikelse från den Locke-Montesquieuska maktindelningsschablonen — sina egna beslut, icke ständernas.

Härvid är den styrande makten så till vida friare än lagstiftningsmakten som ingen sätter i fråga, att den icke skulle få ge omedelbara och konkreta uttryck för sin vilja. Intet hindrar å andra sidan, att besluten taga den gestalt av generella regler, som man ofta, särskilt under åberopande av Rousseau, ansett vara reserverad åt den lagstiftande makten såsom dess specifika uttrycksmedel. I den styrande maktens förhållande till den underordnade organ är detta snarast det normala, såsom framgår av vad RF § 47 har att säga om de administrativa ämbetsmännens skyldigheter: (de) skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda konungens bud och befallningar etc. Intet hindrar heller, att dessa få rätt att utfärda generella befallningar. Förhållandet mellan konung och ämbetsmän enligt 1809 års RF är att uppfatta på samma sätt som förhållandet mellan lagstiftande och verkställande makt enligt den tolkning, Carré de Malberg givit av nutida fransk rätt. Vad det kommer an på är icke att de senare konkretisera av den förra givna abstrakta regler utan att denna bevarar en alltid lika obeskuren rätt att lägga om kompetensreglerna. Den svenske konungen har i kraft av § 4 alltid spontaneiteten och initiativrätten i sista hand reserverade åt sig. Det är detta som är innebörden i att regerings-tömmarna löpa samman hos honom. Konungen styr och regerar, ämbetsmännen allenast förvalta vad som blivit dem av rikets styresman anförtrott. »Ministerstyrelse» är därför en med regeringsfor-

men oförenlig term. Vad därmed avses borde heta ministerförvaltning.¹ Ej ens när statsrådet inträder som vikarie för konungen, sägs det styra riket. Det för eller förvaltar styrelsen eller regeringen.

Konungens ensamrätt att styra riket sammanhänger med att, såsom vi ovan sett,² hans privata maktinnehav är det frö, ur vilket det utvecklats sig. Alltjämt har det bevarat med det privata hushållet analoga drag. Och på så sätt torde det vara ställt med varje riksstyrelse. Träffande säger nyss citerade franske auktor om vad han kallar »l'autorité administrative»: »il lui faut pour faire les affaires de la communauté politique la même initiative, la même liberté d'action qu'aux particuliers pour faire leurs propres affaires».³ Och Laband förklarar: Wenn die Verwaltung ihr eigenes Verhalten innerhalb des Bereiches ihrer freien Willensbestimmung regelt, so greift dies ebensowenig in die Sphäre des Rechtes ein, als wenn ein Privatmann Anordnungen über die Führung seines Haushalts, seiner Fabrik, seiner Landwirtschaft erteilt.⁴ Riksstyrelsens utövning är enligt svensk rätt en konungamaktens interna angelägenhet och kommer strängt taget endast i sådana fall utomstående vid att därvid begåtts kränkningar antingen mot grundlagen själv eller mot normer, som avse enskild trygghet. Mera avser icke konstitutionsutskottets åtalsrätt enligt RF § 106 och för övrigt icke heller justitieombudsmannens åtalsrätt enligt RF § 96. När det gäller olämplig förvaltningspraxis, ha ständerna endast den ofarliga demonstrationsrätt, varom talas i RF § 107. Och detta är naturligt nog, då de icke alls medverkat vid tillkomsten av de förvaltningsnormer konungen tillämpar. Helt annorlunda ställer det sig med ministeransvarigheten i länder, som präglas av ett formellt lagbegrepp och ett parlamentariskt styrelsesätt. Regeringens självständighet blir där vida mindre än nyss åberopade analogi lovar.

¹ Se och jfr Tingsten, Studier rörande ministerstyrelse, s. 58. Ministerstyrelse i egentlig mening är utesluten redan genom 1602 års riksdagsbeslut, som citeras i 1719 och 1720 års regeringsformer § 14 och ännu går igen i Ansvarighetslagen 1810, ingressen. Motsättningen mellan »regera» och »förvalta» påminner något om motsättningen mellan »gouvernement» och »administration» i det nutida Frankrike. Se Jellinek a. a. s. 97.

² Se ovan s. 195.

³ Se Artur a. a. s. 242.

⁴ Se Laband a. a. s. 181.

»Ce contrôle exercé par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif se comprend fort bien», förklarar Artur: »le pouvoir, qui fait les lois, ne peut pas se désintéresser de la manière, dont on les fait exécuter.»¹ Att resultatet blir detsamma även av den antiparlamentariske Montesquieus bestämning av de funktioner, som tillkomma resp. regering och folkrepresentation, framgår av hans motivering för ministeransvarigheten: »la puissance législative — — — doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées».

Först med de här gjorda distinktionerna för ögonen förstår man regeringsformens ställning till den ekonomiska lagstiftningen. Termen användes av konstitutionsutskottet i dess memorial men — då det strax förut talat om »lagar i deras egentliga bemärkelse» — med ett mellan raderna tydligt läsbart »s. k.» framför.² Den är, heter det, »förbehållen den styrande makten». Det senare uttrycket är man gärna böjd uppfatta i formell mening: regeringen får en ny funktion utöver den, som givit den dess namn. Så visar sig dock icke vara förhållandet, när man övergår att studera regeringsformen själv. Den ekonomiska lagstiftningsrätten förutsättes ligga innesluten i den styrande makt, RF § 4 tillerkänner konungen. Då den bringas på tal i § 89, är det för att på trots av HF II § 48 — »andra mål än de förut nämnda kunna icke hos ständerna upptagas, med mindre konungen finner för gott deras yttrande inhämta» — realisera vissa önskningsfrågor från gustaviansk tid beträffande ständernas initiativrätt.³ I rikens ständers plena, heter det i begynnelsen av RF § 89, må frågor väckas om förändring, förklaring och upphävande av lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra; om sådana nya lagars stiftande samt om grunderna för allmänna inrättningar av alla slag, vilka frågor skola till utredning

¹ Se Artur a. a. s. 243.

² Det kan förtjäna anmärkas att v. Asp i Politisk Dröm s. 93, förklarar, att »den ekonomiska styrelsebefattningen» innebär »en blandning av lagstiftning och exekutiv myndighet i samma händer». Se ock Landberg, P. O. v. Asp som statsrättsteoretiker, denna tidskrift 1939 s. 31. Tydligt är att, såsom Landberg också framhåller, v. Asp räknar med samma lagbegrepp som Montesquieu. Därigenom avlägsnar han sig från 1809 års system. v. Engeström står det närmare så till vida som han skiljer mellan lag och de författningar, efter vilka riket skall styras.

³ Se ovan s. 222.

av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet förvisas. Samma initiativ tillkommer nämnda utskott självt enligt den bestämning, som i § 53 ges av dess uppgift: att anmärka brister i de allmänna hushållningsanstalterna och förändringar däruti föreslå. Mer än till en petition behöver det dock icke komma, vem som än väcker förslaget, enskild riksdagsman eller utskottet. Riksens ständer äga nämligen enligt fortsättningen av § 89 icke makt att i nämnda mål annat eller mera besluta än föreställningar och önskningsar att hos konungen anmälas och varå konungen, sedan statsrådet däröver blivit hört, göre det avseende han för riket nyttigt finner. Han kan således även helt nonchalera ständernas hemställanden.

Genom de återopade bestämmelserna — i § 4, sedd i belysning av §§ 53 och 89, — hade konungen jämlikt i 1772 års RF gjorda förutsättningar erhållit den makt att avgöra allmänna besvär, som ständerna regelbundet utövat frihetstiden igenom alltsedan 1723, och tillika fått rätt att icke blott provisoriskt utan även definitivt besluta i hushållsmål överhuvud samt ett nytt utskott konstituerats, svarande mot så väl allmänna besvärsdeputationen som — andra deputationer att förtiga — kammar-, ekonomi- och kommersdeputationen under sagda tidevarv. Ständerna få i alla fall lov att petitionera. Alltid betonas dock, att målen skola vara allmänna för att de skola få upptaga desamma. Längre gående strävanden från gustaviansk tid stävjas.¹ Att målen äro allmänna får dock icke längre, såsom skedde 1723, motivera, att de avgöras av den eller dem, som stifta allmän lag. Att konungen behåller avgörandet beror på att han representerar det allmänna i betydelsen av staten, res publica, gentemot de enskilda. Därom ger konstitutionsutskottet klart besked, då det i sitt memorial förklarar, det den styrande maktens enhet och upphöjning över små intressen äro nödige för att bringa varje särskild del av ett sammansatt statshushållningssystem till överensstämmelse med de övriga delarna och med det hela. Antitesen mellan det allmänna bästa och enskild rätt går också som en röd tråd genom de uttalanden, som strax efter statskicketts tillkomst gjordes rörande de stycken av byggningsbalken, som borde överflyttas till av konungen helt beroende ekonomisk lag. Såsom konstitutiv för denna har man — säkerligen i anslut-

¹ Se ovan s. 222.

ning till Nehrman — ansett vara »det gemena bästas vältrevnad».¹ Man har blivit främmande för detaljaspekten såsom i viss mån konstitutiv för begreppet ekonomisk.² Med fullt fog utlägger Herlitz 1809 års mäns tankegång i följande ord: »medan privaträtten förverkligade rättvisans grundsatser, var det inom dessa områden (ekonomi-, politi- och kamera rättens) fråga om det allmännas, statens, intresse som legislativ princip».³ Och han motiverar konungens reglering av näringslivet därmed att idkandet av en näring under ståndssamhällets tid i någon mån hade prägeln av en offentlig funktion, utövad i det allmännas intresse, och därför till sin räckvidd bestämd av detta.⁴ Näringsidkarens och ämbetsmannens funktioner voro i viss mån jämställda och — så torde Herlitz' ord kunna utfyllas — näringsrättsliga bestämmelser jämförliga med ämbetsinstruktioner. Man förstår då också, huru de kunde betraktas som konungens ensak.

I trots av att den ekonomiska lagstiftningen strängt taget är att betrakta som en ingrediens i den styrande funktionen använder RF § 89, som vi sett, uttrycken »lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra» och »sådana lagars stiftande». Den har därigenom ej blott kommit i strid med den maktdelningsschablon, som möter i diskussionen kring regeringsformen och går ut på att all lagstiftning tillkommer konung och ständer gemensamt, utan synes också så till vida motsäga sig själv, som den in fine, som vi sett, hänvisar till »det sätt, som angående lagfrågor är stadgat». Om lagfrågor skulle således intet vara att finna i § 89 själv. Huru skall denna motsägelse lösas? Säkerligen så, att ordet lag i senare fallet avser detsamma som lag i § 87, där det blott förekommer i singular form och betyder detsamma som rätt eller ett system av rättsregler. Även om man 1809 i anslutning till Nehrman's systematik räknat med ekonomirätt eller ekonomiska rättsregler, så har man dock ej velat jämställa dem med civil- och kriminalrättsliga regler, den s. k. privaträtten, såsom ett särskilt slag av materiell lag utan väl med hänsyn till deras obestän-

¹ Se Thulin a. a. s. 10 ff. och s. 63 ff.

² Jfr ovan ss. 215 f., 217 f., 222.

³ Se Herlitz a. a. s. 469.

⁴ Ibidem s. 471 f.

dighet låtit dem falla utanför ett så fattat lagbegrepp, alldeles som man av motsatt skäl trott sig kunna till ett särskilt grundlagsbegrepp hänvisa den tredje rättsgrupp, Nehrman räknar med, den publika rätten. För vardera av rättens tre huvuddelar hade man ju funnit en särskild form, så väl när det gällde stiftande som upphävande. Men medan grundlagsstiftaren, då det gäller att bestämma vad som skall bli förämål för grundlagsstiftning, finner lämpligt att hänvisa till fyra uppräknade urkunder — se RF §§ 81 och 85 — och i motsvarande fall för privaträttens vidkommande appellerar till statsmakternas förståelse för vad materiell lag i dess olika underarter — se närmare nedan! — är, tillåter han sig, när det gäller ekonomirätt en kompromiss. Han hänvisar till urkunder — »lagar och författningar» —, men då de äro för många att kunna uppräknas och förutsättas ständigt kunna utökas med nya, måste han avgränsa dem genom att nämna vad de skola hava för innehåll. »Lagar» får i det sammanhang, vari det förekommer i § 89 förutsättas ha samma betydelse som det ord, varmed det kombineras, nämligen författningar. En sådan betydelse av lagförfattning har ju ordet »lag» sedan alltmer kommit att få. Ordet lagar har i § 89 en formell icke en materiell innebörd. Dock få vi däri icke, som när det gäller termens reservering för sådana författningar, som konung och riksdag samfällt beslutat, se en återverkan av det formella lagbegreppet. Det gäller ju tvärtom författningar, som stiftats av konungen ensam. I kombinationen »lagar och författningar» kan det senare ordet, så vitt icke kombinationen är lika pleonastisk som »bud och befallningar» i § 47, sägas ha till uppgift att förtydliga det förra. Man kan också tänka sig, att ordet »lagar» tillgripits med hänsyn till att Sveriges rikets lag, för att icke tala om sjölag och kyrkolag, inrymde så mycken ekonomirätt. Över sådana partier skulle nu konungen i trots av det sätt, varpå de en gång i tiden fått giltighet, få ensam bestämma.¹

Som vi sett, ligga den styrande och den lagstiftande maktens gebit bredvid varandra som två fullt självständiga domäner. Risk finnes för att av den förra övergrepp göras mot den senare, vad

¹ Detsamma tycks Herlitz mena i a. a. s. 148, mellersta stycket, om jag förstätt honom rätt.

man sökt förebygga genom bestämmelserna i RF §§ 9, 106, 96 och väl framför allt § 16. Någon tillämpning av lagarna kommer däremot för regeringen icke mera i fråga än för vilken privatman som helst. Mekaniska analogier äro därför föga på sin plats, då det gäller att illustrera de båda statsfunktionernas inbördes förhållande. Illustrativ blir en sådan bild först när det gäller förhållandet mellan den lagstiftande och den dömande makten: Den senare motsvarar nämligen enligt 1809 års RF tämligen den konstitutionella teoriens subsumtionsmaskin.¹ Om någon tendens till »judicial legislation» ännu så sent som 1809 gjorde sig gällande, så fördömes den bestämt genom memorialets ord om domaremakten: »självständig under lagarna men ej självhärskande över dem». Karakteristiken, som är både fylligare och snävare än den, Adlerbeth ger på riddarhuset den 3 juni — lagskipande makten (är förbehållen) vissa corpser, som varken av nationen eller av dess representation eller av regeringen böra lida impositioner. — är i överensstämmelse icke blott med Blackstone utan med Montesquieu själv, som förklarar, att domarna aldrig böra vara annat än »un texte précis de la loi». Än bättre överensstämma de med Labands ord: »die Rechtspflege erfordert Behörden, welche dem Gesetz gegenüber unfrei, ja im eminenten Sinne ihm unterworfen sind, welche aber bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes von den Befehlen des Staatsoberhauptes und seiner Beamten unabhängig sind».² Till förverkligande av en sådan dubbeltanke heter det i RF § 47, att domstolarna skola efter lag och laga stadgar döma, en bestämmelse, som först får sin rätta belysning genom vad som sedan följer om ämbetsverkens plikt att lyda konungens bud och befallningar. Samma tanke uttrycker § 16 ur den enskildes synpunkt, då den förbjuder konungen att beröva någon liv, ära, personlig frihet eller egendom utan att han är lagligen dömd i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva. Ingen, även den minsta ändring i vare sig lag eller laga stadgar³ kan ske i annan form än den för lagstift-

¹ Se ovan s. 210 f.

² Se Laband a. a. s. 173 f.

³ Om begreppet laga stadgar se ovan s. 202. Fortfarande måste det anses betyda stadgar, som av lagstiftaren upphöjts till lag. 1809 ter sig dock uttrycket »lag och laga stadgar» som en pleonasm. Det involverar icke i grundlagsenlig ordning tillkomna ekonomiska författningar.

ning är föreskriven. Därav följer, att domstol måste pröva, huruvida innehållet i de författningar, konungen presenterar den till efterföljd, tillkommit i grundlagsenlig ordning. Det är lagstiftningsmakten, icke den styrande makten, som domaren är underordnad, och även en träl måste ju vara skyldig söka identifiera sin herre. Skyldigheten att ignorera olag är blott en annan sida av skyldigheten att följa lag. Då rimligen icke ständerna kunna förmodas vilja tillstå domstolarna några författningar, blir nämnda skyldighet ett slags surrogat för den rätt, ständerna under frihetstiden ansågos äga, nämligen att sätta ur kraft en åtgärd, som de ansett sig böra beivra som olaglig.¹

Att göra beskattningen till en form av lagstiftning hade legat nära till hands för 1809 års män, om utländska mönster för dem spelat någon roll. Så gjorde Montesquieu i teorien och både England och Frankrike i praxis. Ett sådant förfaringssätt låg ju också nära till hands, om man som konstitutivt för lagen ansåg, att den pålade medborgarna plikter. Kunde en mer påtaglig inskränkning göras i den enskildes frihet än påläggandet av en skatt innebar? Med kraft gjorde man i England under kampen mot Stuartarna gällande, att ingen frihetsinskränkning och därmed icke heller någon skatt kunde påläggas undersåtarna i kraft av prerogativet; endast per legem terræ kunde det ske.² I dag som är utgå i England alla skatter och utanordnas alla anslag i kraft av lagar, antingen ständiga, som i stor utsträckning är fallet, eller genom en för ett år i sänder antagen finans- resp. appropriationsakt. Som vi sett, räknade 1791 års franska författning både beskattning och statsreglering som särskilda slag av lagstiftning. Jellinek förklarar också i samband därmed, att skattelagarna gripa över i den materiella lagstiftningens gebit.³ I konsularförfattningen kallas redan den fastställda tablån över statens inkomster och utgifter »loi annuelle». Alltjämt är både i Frankrike och en rad andra länder, som organiserat sitt författningssliv efter den s. k. konstitutionella teoriens fordringar, finanslagsteorien erkänd och tillämpad.

¹ Se Herlitz a. a. s. 113 n. 1 och Sundberg, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar, denna tidskrift 1930 s. 372.

² Se Jellinek a. a. s. 25.

³ Ibidem a. a. s. 77 n. 13.

Helt annorlunda ligga förhållandena till i 1809 års RF. Liksom beskattningen i landslagens kungaed behandlas i en § för sig före den, som handlar om lagstiftningen, så får den i regeringsformen ett stort komplex av paragrafer, §§ 57—80, upplåtet åt sig och därmed sammanhängande finansproblem utan att ännu mera sagts om lagstiftningsfunktionen än vad som i samband med lagutskottet anges i § 53. Denna för den konstitutionella doktrinen så centrala funktion får bida ända till § 87. Och den tanke, som legat bakom äldre bestämmelser om beskattningen, att den var en tung börda för den som beviljade skatten, har fått vika för föreställningen om vilken makt den ger åt den, i vars hand den är lagd. Statsregleringen, som tidigare i stor utsträckning betraktats som en förvaltningsakt, ter sig som beskattningens oskiljaktiga komplement. Man beviljar skatten endast för bestämda ändamål. Finanslagsteorien är dock främmande för 1809 års tankevärld likaväl som begreppet skattelag. Tillsammans utgöra beskattning och statsreglering en statsfunktion *sui generis*.¹

Den, som besinnar sig på huru mycket, som i den föregående framställningen skälats bort från den konstitutionella teoriens lagbegrepp, blir icke förvånad, om han finner, att 1809 års svenska lagbegrepp

¹ Se Lagerroth, *Beskattningsmakten i 1809 års RF*, denna tidskrift 1938 passim. Enligt Landberg, denna tidskrift 1939 s. 31 har v. Asp »efter engelskt mönster rubricerat också finansmakten som en sorts lagstiftning». Även i denna punkt avviker han således från 1809 års statsrättsliga system. — Tvivelaktigt är för övrigt, om 1809 års män själva förmått strängt hålla i sär beskattning och lagstiftning. Då de inskränkningar i den individuella friheten, de i byggningsbalken reglerade arbets- och kommunikationsbesvären medföra, avse tillfredsställandet av det allmännas ekonomiska behov, borde de höra in under beskattningsmakten och fastställas av ständerna ensamma. För en sådan överföring lägger deras upptagande i Sveriges rikes lag i och för sig icke större hinder än samma urkundliga placering av allmänna hushållsmål hindrar dessas överföring till den styrande makten. Svårigheten ligger däri, att folkets rätt att beskatta sig själv i RF § 57 presenteras som urgammal. Att däri då inrymma sådant som sedan urminnes tid och utan protest gjorts till föremål för lagstiftning av kung och folk vore ett alltför grovt våldförande av den författningshistoriska verkligheten. Tryggast blir att betrakta byggningsbalkens nämnda partier som civilrätt. Annorlunda ställer sig förhållandet med besvär utanför Sveriges rikes lag och grundskatterna. För dessas normering står ingen annan rättsregel till buds än RF § 57.

är ytterligt begränsat. Dess begränsade omfång svarar mot det ringa utrymme, en § allenast av inalles 114, som regeringsformen ägnat åt lags stiftande.

RF § 87 anknyter redaktionellt sett till § 4 och §§ 40—43 i resp. 1720 och 1772 års regeringsformer. Den förra hade räknat med ett vidsträckt, de senare med ett snävt lagbegrepp, men intetdera statskicket hade sökt ge uttryckligt besked om vad det menade med lag. HF II § 47 hade försökt en kompromiss mellan en urkundlig och en materiell bestämning, då den talat om »allmänna lagen uti sådant, som icke angår hushållsmål eller därtill räknas». Obestriddligen är det nämligen 1734 års lag som avses. RF § 87 inlåter sig däremot på en rent begreppsmässig bestämning. Dock bestämmes lagbegreppet icke genom en definition utan genom en division. Antagligt är att man härvid anknutit till Nehrman's systematik. Man har besinnat sig på att två av de tre huvudavdelningar av rätten, han räknar med, nämligen publik rätt och ekonomirätt, redan fått sina särskilda grundlagsparagrafer, nämligen § 4, senare belyst genom § 89, och §§ 81—84, och som lag i materiell mening ansett sig blott böra räkna vad Nehrman kallat privaträtt.¹ Denna benämning har man dock ratat för de namn Nehrman ger åt privaträttens två grenar, och så kommit fram till lagtextens civil- och kriminallag. Nehrman's auktoritet har ansetts tillräckligt motivera, att icke även processrätt, som i Lindskiölds tidigare omnämnda systematik nämnes *negotia judicialia*, tagits med som en särskild grupp. Så har »allmän» satts in icke för att särskilja allmän lag från speciell lag — även s. k. speciell privaträtt är avsedd i § 87² — utan till angivande av vad man både i 1682 års förklaring och i 1720 års RF § 4 angivit såsom för rätt lag karakteristiskt.³ I konstitutionsutskottets memorial kallas ju ock de lagar, konung och ständer skola

¹ Se D. Nehrman, Inledning till den svenska jurisprudentiam civilem 1729 §§ 70—72 och Malmgren a. a. s. 43.

² Se Malmgren a. a. s. 40 f.

³ Det har liksom »urgamla» i RF § 57 icke särskiljande utan allmänt kvalificerande betydelse. Jfr Lagerroth, Två repliker, denna tidskrift 1940 s. 153. »Det vill alltså synas», förklarar Malmgren a. a. s. 45 f., »som om man 1809 — — — icke räknat med den språkligt närmast till hands liggande mötsatsen mellan allmän och speciell civillag utan att i stället allverklig civillag — — — tillerkänts karaktären av allmän lag.»

stifta gemensamt, »lagar i deras egentliga bemärkelse». Man har därvid tänkt på den urkund, som även af Håkansson kallat »allmänna lagen», eller väl rättare på vad däri bort stå och stå allena, om man däri blott infört bestämmelser, som avsågo »enskilda levernet» och därför kunde tänkas bli tillämpliga på alla medborgare. För den tanken att vissa näringsrättsliga bestämmelser av allmännare räckvidd skulle höra till allmän lag är man nu lika främmande som för den att vissa civil- eller kriminalrättsliga detaljbestämmelser skulle falla utanför.¹ Sist har man erinrat sig vad bryderi ett kyrkorättsligt spörsmål vållade vid 1778 års riksdag och insatt »kyrkolag» i § 87.² Varken därmed eller med allmän civil- och kriminallag avser man dock någon viss urkund utan rättsystem av ett visst slag. Sedan har man ej kunnat finna flera slag av lag i egentlig bemärkelse utan, viss om att begreppets omfång uttömts, ansett sig böra upprepa de för all lagstiftning giltiga bestämmelserna i 1772 års RF §§ 40—41. Intet skäl finns att st. 2 i § 87: ej må konungen utan riksens ständers samtycke och icke ständerna utan konungens någon ny lag göra eller gammal avskaffa, skulle i mindre grad än de två §:r i föregående regeringsform, som de återge i mera sammanträngd och elegant form, ge besked om all lagstiftning i detta ords »egentliga bemärkelse». St. 2 understryker blott genom en universellt nekande sats vad p. 1 — riksens ständer äga gemensamt med konungen makt att stifta etc. — sagt i en universellt affirmativ. Därmed är dock icke sagt, att den avser all juridisk normgivning, varav i Sverige göres behov. Regeringsformens reservstadgande är icke § 87 utan, som vi redan sett, § 4.

Även i fortsättningen, som handlar om sättet för lagars stiftande, anknyter § 87 till närmast föregående regeringsform, närmare bestämt § 42. Därifrån är hämtad den ordningsföljd, i vilken ständernas och konungens initiativ nämnes, därifrån kravet på rådets hörande — genom samordningen med högsta domstolen blir ytterligare klart, att konungens beslut ej behöver fattas i statsråd³ —

¹ Jfr vad ovan s. 234 sagts om ekonomisk lag. Observera även Malmgrens ord a. a. s. 49 f.

² Se ovan s. 222.

³ Se Lagerroth, *Det svenska statsrådets ansvarighet*, Scandia 1939 s. 73. Jfr Herlitz a. a. s. 270 f.

därifrån och väl i sista hand 1617 års RO bestämmelserna om riks-salsmöten för avgivande av ständernas positiva och konungens både positiva och negativa svar. Frihetstida, vid 1778 och 1786 års riksdagar uppfriskade principer gå däremot igen i bestämmelserna om lagutskotts hörande och kravet på tre stånds samstämmande mening för att ett ständerbeslut skall anses föreligga. Det uttryck, »dylika lagfrågor», som i detta sammanhang förekommer, kan icke anses innebära att, trots vad som sägs i punkt 5 — finner konungen gott någon lagfråga etc. — och i § 89 in fine, § 87 icke skulle ge besked om alla lagfrågors lösning. Ordet »dylika» torde ha inkommit med hänsyn till att i § 81 kräves enhällighet mellan stånden i grundlagsfrågor. Ur vanlig systematisk ehuru icke strängt juridisk synpunkt voro ju också grundlagsfrågor en sorts lagfrågor.

Särskilt betydelsefullt är att konung och ständer vid lagstiftning alltjämt som i 1772 års RF förhandla som jämställda parter. Fortfarande saknas hemul för en kunglig sanktionsteori. Och icke nog därmed. Det kan t. o. m. anses tvivelaktigt, huruvida konung och ständer i § 87 uppträda som statsorgan och lagstiftningen verkligen är att fatta som en statsfunktion. Redan termen »stifta lag», som upptagits från 1720 års RF § 4, indicerar den uppfattningen att lagens skapande är en handling jämförlig med vanliga privata rätts-handlingar. Man stiftar t. ex. ett kloster, en akademi.¹ Därtill kommer, att förslagsställaren, vare sig det nu är ständer eller konung, enligt § 87 genom sitt förslag har sagt sitt ord i lagfrågan, alldeles som i privaträtten anbudsgivaren är bunden av sitt anbud.² Herlitz, som framhäver dessa analogier, vägrar dock att däri se mer än analogier. »Lagstiftningsakten består», förklarar han, »ej av handlingar, varigenom de deltagande disponera över egen rätt utan av organhandlingar, d. v. s. handlingar företagna av statsorganen i statens intresse inom gränserna för deras resp. befogenheter».³ Märkas bör dock, att bland dem, mot vilka Herlitz polemiserar, befinner sig endels vår store filosof J. Chr. Boström, som anser en transaktion av det slag, som i § 87 avhandlas, som en överenskommelse mellan tvenne privata personer. Riktigt osvensk blir dennes

¹ Se Herlitz a. a. s. 164.

² Ibidem s. 204.

³ Ibidem s. 210.

konstruktion först när han låter monarken efter det överenskom-
melse uppnått framträda som offentlig person och stifta lagarna,
d. v. s. sanktionera och promulgera dem.¹ På samma sätt som
Boström förklarar Kelsen i Hauptprobleme rättsproduktionen ligga
utanför rättens gebit, varför varken konung eller kamrar i sin lag-
stiftande verksamhet äro att fatta som statsorgan. Först publika-
tionen gäller endels som statshandling. Endels åter är den lika väl
som själva lagstiftningsakten en social funktion allenast.² Det stats-
filosofiska värdet av en sådan uppfattning, som senare av Kelsen
övergivits, må lämnas åt sitt värde. Ett visst historiskt fog skulle
den kunna finna i det förhållandet att ännu 1809 själva lag-
produktionen på ett helt annat sätt än t. ex. bevillningen ses ur
immunitetssynpunkt. RF § 87 har tillkommit icke för att ständerna
skola taga makten i staten utan för att de skola kunna skydda
folket mot denna. Genom sitt innehav av hela beskattningen,
inklusive statsregleringen, balansera ständerna konungens envælde
inom riksstyrelsen, ja kunna t. o. m. länka den i önskade banor.
Genom sin andel i lagstiftningsmakten — Rexius' påstående
om riksdagens ensamrätt inom lagstiftningen såsom utmärkande
för den maktdelningsdoktrin, ur vilken 1809—10 års grundlagsverk
framgått, är rent orimligt — söka de, för att låna ord, varmed 1810
års lagkommitté karakteriserade allmänna lagen, »skydda var och
en i ägandet och utövningen av de privaträttigheter, som tillkomma
honom».³ Av så defensiv, ja blygsam art är ständernas lagstiftande
makt enligt 1809 års RF.

Ehuru de lagar, i vilkas stiftande ständerna deltaga, aldrig till-
lämpas av regeringen utan blott av domstolarna, ligger dock ett
politiskt program förborgat bakom § 87. Det är ett visst samhälls-
ideal, man vill slå vakt om, nämligen det individualistiskt demokra-
tiska, som Locke, Blackstone⁴ och andra sökte giva en quasirättslig
hemul genom att framställa detsamma såsom grundat i en evig

¹ Se Lagerroth, Boström och Kelsen, denna tidskrift 1925 s. 13.

² Ibidem s. 24.

³ Se Malmgren a. a. s. 44.

⁴ Se Blackstone a. a. Book I chap. I Of the absolute rights of individuals, särskilt s. 124: For the principal aim of society is to protect individuals in the enjoyment of those absolute rights, which were vested in them by the immutable laws of nature.

naturrätt. Dock kunna knappast litterära reminiscenser från vare sig författare eller lagtexter — man tänker i senare fallet gärna på förklaringar om mänskliga och medborgerliga rättigheter i olika versioner — ha spelat någon större roll för 1809 års män. Det liberala idealet fanns ju redan framlagt i §§ 2 och 3 av landslagens konungaed, genom förmedling av 1700-talets regeringsformer överflyttade till 1809 års RF § 16 och där utökade bl. a. med en bestämmelse om samvetsfriheten, vartill grundstommen torde vara att söka i 1611 års KF § 2: ingen överhet är mäktig att råda och regera över ens samvet.¹ Det åldriga ursprunget till § 16 hindrar dock icke, att den är samma andas barn som den franska rättighetsförklaringen. Om den också icke lika tydligt som denna vänder sig både mot den styrande och den lagstiftande makten utan närmast har den förra till adressat, så är dock tydligt att den rättssituation, konungen där anbefalles att styrka, ej tänkes kunna genom lagstiftning bringas ur världen. Ständernas andel i lagstiftningen är ju, som vi nyss sett, enkom avsedd att skydda densamma. RF §§ 16 och 87 räkna med en dualism mellan staten och en förstatlig rättsordning, och det blir statsmakternas uppgift att slå vakt kring den senare. Det är till sådant samarbetet mellan konung och ständer är inskränkt. De uppgifter, staten kan ha därutöver av kulturell, humanitär och ekonomisk natur — se uppräknigen i 1810 års RO § 34 —, sörjer konungen för i sin egenskap av den styrande maktens innehavare. Och det är frågor av detta slag som — icke mindre efter än före 1809 — äro de politiskt mest brännbara.

VIII.

RF § 16 står ännu kvar oförändrad. Sin gamla giltighet har också det samhällsideal, den vill slå vakt om: Statens elementäraste uppgift anses alltjämt vara att skydda vissa individuella rättigheter. Dock har i vår tid en frejdad rättsteoretiker, Hans Kelsen, energiskt framhållit det oegentliga i att tala om en rättsstat. Rätten är icke ett innehåll utan en form, som kan rymma vad innehåll som helst.

¹ Jfr dock även den franska rättighetsförklaringen art. 10: nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

Vad syfte staten än vill fullfölja, skyddandet av liv och egendom, höjandet av folkets hälsa, bildning och välmåga, alltid måste det ske i rättens form, ja stat och rätt äro i grunden identiska begrepp. Oegentligt blir därför att reservera termen rättssats för civilrättsliga och straffrättsliga normer. Även förvaltningsregler äro rättssatser. Skillnaden dem emellan består däri, att medan de senare blott skapa plikter för staten, de förra tillika förplikta de enskilda. Vad dessa genom rättssatsen förpliktas till är den kontradiktoriska motsatsen till vad i rättssatsens hypotetiska omdöme utsäges. Staten åter förpliktas till att under förutsättning av att det fall föreligger, som i hypotesen angives, göra vad i huvudsatsen utsäges, d. v. s. straffa eller exekvera.

Även utifrån denna rättskonstruktion låter sig 1809 års system förstås. Samordningen mellan straff- och civilrätt, som numera vanligen räknas som olika slag av rätt, den förra som offentlig och blott den senare som privat, blir rationell. Och motiveringen för att folkets representation lägger hand vid sådan rätts utformning blir utifrån en individualistisk livssyn alltså lika begriplig. Pliktbegreppet får blott träda in för rättighetsbegreppet. Aspekten har ändrats, men saken är densamma, så visst som den enes rätt är den andres plikt. Men en sådan frihetsinskränkning får äga rum blott »per legem terræ», ej i kraft av prerogativ. Därav blir också klart, varför enligt § 87 kunna behandlas inskränkningar i den enskildes frihet till förmån för staten själv.¹ Först sådana rättsregler, som avse vad man skulle bildligt kunna kalla statens egen inre levnadsordning och därför ej komma individerna som sådana vid, får konungen själv fastställa. Om statsarbetet icke kan utföras utan disciplinärregler, som pålägga de i statstjänst ställda individerna plikter, så behöver därför icke till sådana rättsregler folkrepresentationens medverkan sökas. Ämbetsmännen ha självmant ställt sig i statens tjänst.

Det anförda utesluter dock icke, att vissa svårigheter kunna uppstå, när det gäller att på 1809 års RF tillämpa här relaterade rätts-

¹ Se om detta problem Herlitz a. a. s. 473 ff. Att sådana inskränkningar, som avse fyllandet av statens ekonomiska behov, vad regeringsformen kallar pålagor, fastställas av ständerna ensamma beror på vad ovan s. 239 omtalats, nämligen att svensk rätt räknar med en särskild från lagstiftningen avskild beskattningsfunktion.

konstruktion. En stor del av den s. k. ekonomiska lagstiftningen blev begriplig som en yttring av den styrande makten, därför att ståndssamhällets näringsidkare kunde uppfattas som statsorgan. Men hur går det, när dettas nätverk rives sönder till förmån för den fria konkurrensen? Då blir otvivelaktigt styrelsemakten förtunnad till men för den ursprungligen planerade maktbalansen, men rättskonstruktionen beröres ej därav. Vanskligare blir det, när samhället igen iklädes socialpolitikens tvångströja. Skola också dess tvångsregler fastställas genom medverkan från folkrepresentationen? Otvivelaktigt bör så ske, alldenstund det tvång, varmed staten framtvingar regelmässig skolgång eller vissa sanitära åtgärder, icke är väsensskilt från det, som i traditionell civil- och straffrätt användes för att trygga liv och egendom.¹ Men skola de också tillämpas vid domstolarna? Kelsen finner frågan likgiltig, då för honom skillnaden mellan domstolar och ämbetsverk blott är av organisatorisk art. Med 1809 års utgångspunkter är det icke så och det oaktat att ämbetsverken hos oss i största utsträckning utföra sitt arbete i samma former som domstolarna. RF § 47 underordnar de förra under den styrande makten, de senare indirekt men dock otvetydigt under den lagstiftande. Konsekvensen blir att överlag alla dylika frågor böra behandlas av domstolarna. Herlitz anför också, att i många fall mål och ärenden, som förut tillkommit administrativa myndigheter eller specialdomstolar, blivit förlagda till de allmänna domstolarna.² Fortfarande fatta dock förvaltningsmyndigheter i största utsträckning beslut, som på ett avgörande sätt påverka den enskildes rättsläge. Man har, förklarar Herlitz, ej kunnat fasthålla vid den gamla föreställningen om att det, som utföres av förvaltningsmyndigheter, intet annat är än en utövning av konungens styrande makt, ytterst bestämd av statens intressen.³ Detta är dock ett tydligt medgivande av att till förfång för folkrepresentationen 1809 års balanssystem blivit rubbat.

¹ Se Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* ss. 42 ff. och 236 ff.

² Se Herlitz a. a. s. 483.

³ *Ibidem* s. 485.

EN STUDIE ÖVER ANSTÄLLNINGSAKTORERNAS INVERKAN PÅ LÖNEN

AV INGENJÖR HELGE RYDBERG, STOCKHOLM

Denna undersökning över lönerna för de yngsta åldersgrupperna av Svenska Industritjänstemanna-Förbundets medlemmar avsåg från början endast att erhålla en statistik över gällande begynnelselöner men senare även att tjäna som studium vid planeringen av en fortlöpande allmän lönestatistik. Under arbetets gång befanns det emellertid nödvändigt att söka finna nya riktlinjer för dylik statistik, därest den skulle bliva användbar och nyttig i det praktiska livet.

De nyare statistiska undersökningar över privatanställdas löneförhållanden, som hittills varit tillgängliga, ha framför allt utgjorts av socialstyrelsens undersökningar 1925 och 1938, vilken senare företagits i samband med arbetstidsutredningen och den av »1936 års lönekommitté» gjorda utredningen över avlöningsreglemente för statens befattningshavare samt den Cronerska utredningen, vilken framlagts av d:r F. Croner i en avhandling »De privatanställdas löneförhållanden» (1937) samt senast i ett större arbete »De svenska privatanställda» (1939). Dessa undersökningar lämna på samma sätt som liknande statistiska utredningar huvudsakligen korrelationer mellan genomsnittslöner inom skilda yrkesgrupper, dyrtidsgrupper, rörelsegrenar, företag av olika storlek samt vid olika levnadsålder, utbildning jämte andra liknande korrelationer. De ge emellertid ingen eller mycket ringa klarhet över den enskilde tjänstemannens »normala» lön och löneutveckling under olika betingelser.

Sv. Off. Stat.: K. Socialstyrelsen: Arbets- och löneförhållanden för privatanställda 1925	SS 1925
» » » : Undersökn. rörande arbetstidsförhållanden och lönevillkor etc. 1938	SS 1938
D:r F. Croner: De privatanst. löneförh. Statsvet. Tidskr. 4: 1937	FC 1937
» » » : De svenska privatanställda KF:s bokförl. 1939	FC 1939

Om en tjänsteman framställer de frågor, som mest intressera honom själv: »Vad skulle jag normalt ha i lön? Har jag bättre eller sämre än genomsnittet och hur mycket skulle jag ha i årlig löneförbättring?», så lämna nämnda utredningar inget tillfredsställande svar. Man får reda på vad olika grupper t. ex. »merkantil förvaltningspersonal med realskoleexamen» har för genomsnittslön, men eftersom samtliga åldrar, dyrorter, branscher m. m. vanligen äro sammanslagna, kan man icke erhålla någon säker föreställning om lön och löneutveckling för en tjänsteman, tillhörande denna grupp, och hur densamma gestaltar sig för olika åldrar, dyrorter el. dyl. Samma är förhållandet i övrigt. Man finner t. ex. uppgifter över medellöner vid olika åldrar för de skilda yrkesgrupperna, men här äro i sin tur sammanslagna olika grad av utbildning, olika dyrortsgrupper eller andra kategorier. På samma sätt förhåller det sig med övriga korrelationer. Följden är, att man exempelvis väl kan få reda på att medianlönen för teknisk förvaltningspersonal inom träindustrien utgör 2.625 kr. per år, men denna siffra har man uppenbarligen föga glädje av i det praktiska livet, om man icke vet, till vilken genomsnittlig ålder, utbildning och dyrortsgrupp denna lön hänför sig. Inom sådana grupper som t. ex. »teknisk förvaltningspersonal» rymmes dessutom alltför betydande skillnader i tjänsteställning och ansvar. Även om man uppdelar en grupp sådan som den nämnda i:

- 1) ingenjörer med kontorsarbete,
- 2) ritare och dyl.,
- 3) kemister, arbetskontrollanter och dyl.,

som dr Croner förut gjort, eller i:

- 1) ingenjörer med kontors- och laboratoriearbete,
- 2) ritare och kopister,
- 3) kemister, laboranter,
- 4) tidskrivare,
- 5) avsynare,

som socialstyrelsen gjort, så är icke heller detta till fyllest, så länge man sammanslår t. ex. samtliga ritare och kopister utan hänsyn till utbildning, ålder och dyrort. Det bör i detta sammanhang erinras om de nästan oöverstigliga svårigheterna att uppgöra en yrkesförteckning, som verkligen särskiljer de olika yrkesgrupperna. Man

kan aldrig undvika en mängd svårlösta gränsproblem. Är det t. ex. berättigat att sammanslå ritare och kopister, och var går gränsen mellan ritare och ingenjörer eller ingenjörer och kemister? En stor fara ligger alltid i möjligheten till en mycket godtycklig placering av den enskilde inom viss yrkeskategori. Det är välbekant, att den enskilde gärna övervärderar sin tjänstställning och därmed ofta sin yrkesgrupp, men att arbetsgivaren undervärderar den i lika hög grad.

Det som verkligen vore önskvärt att få veta genom en statistisk undersökning av detta slag, det är t. ex. hur stor genomsnittslönen är för en tjänsteman, vars samtliga individuella lönefaktorer äro klart definierade, t. ex. en ingenjör vid 30 års ålder, med tekniskt gymnasium och anställd vid en mekanisk verkstad i dyrortsgrupp G. Men en sådan uppdelning, som skulle möjliggöra detta, stöter ofta på den svårighet, som ligger i materialets otillräckliga omfattning. Sönderstyckas nämligen detta i alltför små grupper med ett fåtal individer i varje, bli medel- eller medianvärdena naturligtvis mycket starkt beroende av det enskilda fallet.

Sambandet mellan löner och anställningsfaktorer.

Som bekant existerar det knappast för de privatanställda några kollektivavtal, varigenom lönerna regleras, annat än för vissa mindre grupper, såsom fartygsbefäl, maskinbefäl, farmaceuter och i viss mån även journalister samt en del handelsanställda, huvudsakligen vid kooperativa företag och anslutna till Handelsarbetareförbundet. För den överväldigande majoriteten bestämmes lönen för den enskilde individen med hänsyn till företagets ekonomiska förhållanden, de personliga kvalifikationerna, tillgång, efterfrågan och konkurrens på denna del av arbetsmarknaden. Ett fåtal, framför allt större företag, sägas visserligen ha regler eller lönekurvor, som man följer vid lönesättningen, men dylika normer tillämpas säkerligen mycket godtyckligt.

Å andra sidan måste man säga sig, att detta individuella godtycke både beträffande erbjudna och begärda löner icke kan sätta ur funktion den större allmänna lagbundenhet, varigenom lönen växer med ökad ålder, utbildning, ansvar etc. Man vet väl att lönen

i allmänhet stiger med större fackutbildning och även inom vissa åldersgränser ökas med levnadsåldern, men det har, såvitt jag vet, icke gjorts några allvarliga försök att matematiskt precisera detta samband. Man har, som nämnt, nöjt sig med att konstatera olikheterna i medel- eller medianlöner för olika åldersgrupper, olika yrkesgrupper o. s. v. Men detta ger föga ledning vid bedömandet av skäligheten av en individuell lön eller av förhållandet mellan olika löner.

Även inom de fullständigt avtalsreglerade områdena saknas klarhet över korrelationerna mellan anställningsfaktorerna. Då arbetarnas fackorganisationer uppgjort eller med arbetsgivareparten överenskommit om lönetariffer, ha dessa väl nästan undantagslöst konstruerats med hänsyn till allmänna och lokala konjunkturen, de direkt berörda gruppernas önskemål och i stort sett vad som ansetts och varit möjligt att uppnå. Löneutvecklingen har blivit ganska olikartad och fått formen av successiva vanligen mindre justeringar av de för olika grupper, yrken och företag gällande avtalen. Även om de många separata löneaktionerna automatiskt lett till en viss utjämning, anpassning eller nivellering på löne marknaden ha några allvarligare försök att direkt skapa ett för alla arbetaregrupper gemensamt, på enhetliga principer grundat lönesystem dock icke gjorts.

Statens och även kommunernas tjänstemän äro underställda preciserade och detaljerade lönereglementen. Det är befattningen och antalet tjänsteår i denna jämte dyrorten, som bestämmer löner. Dessa befattningar fordra naturligtvis olika utbildning och äro förenade med olika ansvar. Statens avlöningsreglemente är otvivelaktigt ett synnerligen fast hopbyggt lönesystem, men det är också ett mycket artificiellt och formellt system. De verkliga anställningsfaktorerna ålder, utbildning, ansvar etc. komma däremot icke till direkt uttryck i lönetariffen och den för lönen avgörande placeringen av en befattning i viss lönegrad måste alltid innebära ett visst mått av godtycke.

Mellan statens och det privata näringslivets tjänstemän göres och måste ofta göras jämförelser. Senast har ovannämnda »1936 års lönekommitté» sökt göra en sådan jämförelse på grundval av Socialstyrelsens förutnämnda undersökning (SS 1938).

Ur kommittéens betänkande skall här citeras några belysande uttalanden:

Jämförelser mellan löneutvecklingen för statsanställda och löneutvecklingen för anställda i enskild tjänst (butiks-, kontors- och teknisk personal) stöta på oöverkomliga statistiska svårigheter. Statistiken över dessa senare yrkesgruppers löneförhållanden är ännu så outvecklad och så föga differentierad, att jämförelser, som avse utvecklingen även för senare tider, te sig skäligen meningslösa. — — —

Tillgängliga statistiska resurser äro icke tillräckliga för att möjliggöra ett omdöme, i vad mån löneutvecklingen för statliga befattningshavare i högre lönegrader motsvarar inkomstutvecklingen inom närmast jämförliga grupper på andra områden. — — —

Det är för det första svårt att i det statistiska materialet så renodla yrkestyperna, att man med visshet kan påstå, att en viss sysselsättning inom enskild tjänst är identisk eller helt jämförlig med en viss befattning inom statlig verksamhet. — — —

Det enda omdöme, som strängt taget är befogat, är det triviala, att lönerna i privat tjänst i en del fall äro lägre, i en del fall högre än lönen i jämförlig statlig befattning. Även ett dylikt negativt resultat är dock av betydelse: det framhäver vanskligheten i alla jämförelser, som utgå från enstaka eller ett fåtal fall, och omöjligheten att överhuvud utforma ett bestämt omdöme om förhållandet mellan statstjänstemännens löner och lönerna för privatanställda, särskilt i högre befattningar.

Detta tyvärr intetsägande resultat av den viktiga jämförelsen mellan stats- och privatanställda beror icke bara på de stora brister som vidlåda hittillsvarande statistiska utredningar för den senare gruppen utan i lika hög grad på att det häpnadsväckande nog tycks saknas varje statistik över statens egna tjänstemän, som fastställer korrelationerna mellan löner och anställningsfaktorer. För tjänstemännen inom industrien har utgångsläget varit ett annat. Här ha varken avtal eller någon fast allmän praxis ifråga om lönerna utgjort hinder för en principiell bearbetning av löneproblemet. Vid utarbetandet av lönetariffer var det därför möjligt att utgå från helt andra förutsättningar, nämligen det genomsnittliga levnadskostnadsbehovet för tjänstemän, baserat på hushållsbudgeter, dyrortsförhållanden samt uppgöra tilläggstariffer för utbildning grundade på studiekostnader och skäligen amortering och förräntning av studieskulden. Även om man med bästa vilja söker att göra dylika tariffer

»skäliga», d. v. s. så långt möjligt är taga hänsyn till gällande löneförhållanden, konjunkturer etc., måste de dock alltid få en stark reformatorisk karaktär. De avse principiellt önskvärda löner icke endast en likformig och »skälig» förbättring av rådande förhållanden.

Sambandet mellan t. ex. lön, ålder och utbildning, sådant det på ett naturligt sätt själv utvecklat sig genom individuella överenskommelser under påverkan av löneemarknad, konjunkturer o. dyl., klarlägges naturligtvis icke genom dessa enligt bestämda principer konstruerade tariffer. Det har därför visat sig önskvärt att genom ingående undersökningar över de gällande löneförhållanden, som ännu äro i huvudsak opåverkade av organisationernas reglerande inverkan, likväl få klarhet över dessa »naturliga korrelationer», t. ex. hur mycket man i kontant lön i allmänhet värderat t. ex. en 20-årings arbete, jämfört med en 19-årings, eller hur mycket högre man anser den arbetsprestation värd, som utföres av en 20-åring med realskoleutbildning, jämfört med en 20-åring som endast har folkskola. En ingående kännedom om dessa förhållanden måste få stor praktisk betydelse både för förståelsen och regleringen av löneemarknaden för i varje fall tjänstemannagrupperna. Man måste se framåt mot att även denna löneemarknad kommer att regleras genom åtminstone tarifferade minimilöner.

Det statistiska materialet.

Från Svenska Industritjänstemanna-Förbundets medlemmar i åldrarna 18—21 år införades individuella statistiska uppgifter under tiden juni—augusti 1938. Sammanlagt inkommo ca 1.200. Dessa ha uppdelats i manliga och kvinnliga i de fyra angivna åldersgrupperna samt i dyrtorsgrupper enligt socialstyrelsens dyrtorsindelning. Även ha indelningar av materialet företagits beträffande olika grader av utbildning samt anställningstid. Som synes av tab. 1 är materialet ganska otillfredsställande med för ringa antal i de olika åldersgrupperna inom varje dyrtort för att möjliggöra mera exakta sifferresultat.

I tabellen; ortsgrupp »G» äro även inräknade de få uppgifter. huvudsakligen från Norrland, vilka rätteligen skulle redovisats som

TAB. 1.

Statistikmaterialets omfattning:

1199 besvarade frågeformulär

1111 bearbetade »

Manliga

Ålder	18	19	20	21	Summa	
					uppg.	bearb.
Dyrort						
A	1	7	3	5	16	—
B	3	17	23	24	67	56
C	2	21	14	15	52	44
D	3	21	10	20	54	52
E	10	25	35	29	99	87
F	12	20	31	35	98	93
G	11	23	31	14	79	63
I	17	43	35	50	145	143
Samtl.	59	177	182	192	610	538

Kvinnliga

Ålder	18	19	20	21	Summa	
					uppg.	bearb.
Dyrort						
A	—	—	1	—	1	—
B	13	29	27	23	92	91
C	5	9	11	20	45	41
D	5	16	25	12	58	54
E	8	28	36	21	93	93
F	13	43	37	25	118	116
G	8	17	16	22	63	60
I	12	42	34	31	119	118
Samtl.	64	184	187	154	589	573

särskild Ortsgrupp H. Ingen av dessa har emellertid medtagits vid bearbetningen av »G», då det genom denna utrensning blev möjligt att erhålla »rena» siffror för Göteborg och därmed få en jämförelse mellan Göteborg och Stockholm.

Av de 1199 besvarade frågeformulären ha 1111 bearbetats. De 88 icke bearbetade avse dyrorterna A och H, personer med gymnasium eller högre utbildning, vilka grupper varit alltför fåtaliga för att bearbetas, samt slutligen en del svar, som varit ofullständiga eller tydligt felaktiga.

I det statistiska frågeformuläret begärdes uppgifter över:

vederbörandes ålder,

högsta skolutbildning eller avlagda examina,

namn på det företag, där vederbörande är anställd, och det år denna anställning började samt benämningen på den avdelning å kontoret eller inom företaget, där vederbörande tjänstgör,

yrkestitel,

den utgående lönen samt om denna är års-, månads-, vecko- eller timlön.

Därutöver begärdes upplysningar om:

naturaförmåner,
ordinarie arbetstid samt
övertidsarbete.

Frågeformulären ha visat sig lida av åtskilliga brister. Därigenom att endast uppgift begärts över högsta skolutbildning eller avlagda examina, har t. ex. utbildningens värde i åtskilliga fall varit ganska svårt att bedöma. Detta beror först och främst därpå att det finnes ett så betydande antal olika skolor och skolformer i landet, att det skulle fordrats ett alltför vidlyftigt arbete att få någorlunda klarhet om dessa skolors utbildningstid och utbildningsvärde, jämförda med varandra. Även hade behövts specificerade uppgifter om utbildningens art. I blanketten saknas vidare den viktiga uppgiften om tid och lön för första anställning i yrket, m. m.

Anställningsfaktorerna.

Anställningsfaktorerna, d. v. s. de faktiska förhållanden, som påverka den enskildes lön, har uppdelats i två grupper, de som hänföra sig till den anställde och de som hänföra sig till arbetsgivaren. De viktigaste av dessa äro:

Den anställde:

Levnadsålder.

Utbildning: allmän — fack — praktisk utbildning.

Yrke: teknisk, merkantil etc.

Tjänstens art: t. ex. kassör, kalkylator, tidskrivare.

Tjänsteställning: avdelningschef, souschef etc.

Civilstånd och försörjningsplikt.

Anställningstid.

Antal år i yrket.

Individuella faktorer: noggrannhet, intresse, initiativförmåga, omdöme etc.

Företaget:

Bransch.

Storlek.

Ekonomiska förhållanden och företags konjunkturer.

Dyrort.

Organisationsförhållanden.

Ordinarie arbetstid.

Övertidsarbete.

Naturaförmåner.

Det är varken avsett eller möjligt att i detta sammanhang ingående undersöka eller diskutera alla dessa och måhända flera faktorer, vilka kunna påverka såväl den allmänna som individuella lönesättningen vid ett företag. Åtskilliga av dessa faktorer kunna dock omedelbart utsorteras, därför att man kan räkna med att de fördela sig så pass likformigt över det statistiska materialet, att de säkerligen icke inverka nämnvärt på resultaten.

Yrke, tjänstens art.

Om man skiljer de anställda i olika större yrkesgrupper, t. ex. enligt förut nämnda officiella statistiska utredningar i företagsledare, teknisk förvaltningspersonal, arbetsbefäl, merkantil förvaltningspersonal, vakter, lagerpersonal m. fl., bör man kunna förvänta, att olika löneförhållanden gälla för dessa. Samma gäller dessa gruppers underavdelningar, t. ex. den av socialstyrelsen använda och tidigare omnämnda indelningen av teknisk förvaltningspersonal eller arbetsbefäl, vilka senare indelats i ingenjörer med huvudsakligen arbetsledande uppgifter, öververkmästare, övriga verkmästare samt förmän o. s. v. Frågan är emellertid, om icke en sådan indelning komplicerar i stället för förenklar problemen och lätt nog föranleder rent oriktiga slutsatser. Om sålunda en arbetsledare-ingenjör har mer betalt än en verkmästare och denne mer än en kontorist med enklare arbete, så beror detta förvisso icke på att de båda förstnämnda »leda arbete», under det att den sistnämnde är sysselsatt med merkantila kontorsgöromål, utan framför allt därpå att ingenjören som regel har en högre utbildning och ett större ansvar än verkmästaren och att båda dessa ha större fackutbildning och ansvar än kontoristen med det enkla arbetet. Om tekniker i genomsnitt, såväl högre som lägre, ha bättre medellöner än motsvarande

merkantila tjänstemän, så ligger med visshet den viktigaste orsaken härtill däri, att teknikerna nödvändigtvis behöva en speciell fackutbildning, vilken som regel är större än de merkantilas. Emellertid kan man naturligtvis icke se bort från den möjligheten, att tekniska och merkantila utbildningar *av samma längd och fackligt bildningsvärde* likväl kunna värderas olika i det praktiska livet, vilket då skulle kunna ha till följd, att exempelvis tekniskt arbete betalades något bättre än ett merkantilt, oaktat båda vore kvalitativt och kvantitativt likvärdiga. Detta skulle innebära, att ett yrke vore att anse som privilegierat i förhållande till ett annat. Ett sådant förhållande skulle kunna tänkas uppstå därigenom att från företagets synpunkt ett slag av arbete syntes vara av större direkt betydelse för företaget än ett annat, sett från rent ekonomisk synpunkt. Det skulle naturligtvis även kunna uppstå genom brist, eller överskott på arbetskraft inom någon av yrkesgrenarna. Under några år har det exempelvis kunnat konstateras en brist på kvinnliga stenografer och maskinskriverskor, vilket mycket tydligt drev upp dessas löner, framförallt vid nyanställningar. Arbetsledarna, d. v. s. förmän och verkmästare, ha i viss mån kunnat betraktas såsom en i lönehänseende privilegierad kår, därför att de alltid ansetts böra ha löner, som ligga åtskilligt över arbetarlönerna. Arbetsledarnas löner ha därför oftast närmare samband med arbetarnas än med övriga tjänstemäns löneläge. Vid denna undersökning ha nämnda frågor emellertid spelat en underordnad roll. Inga arbetsledare förekomma sålunda i materialet och någon onormal tillgång eller brist på viss arbetskraft torde på ett undantag när icke ha förekommit vid den tidpunkt materialet insamlades.

I materialet för föreliggande undersökning över 18—21-åringar förekommer naturligtvis så gott som uteslutande yrkesgrupperna: lägre teknisk och merkantil förvaltningspersonal. Dessa skulle visserligen kunnat teoretiskt uppdelas enligt socialstyrelsens yrkesgruppindelning, t. ex. i ritare, kemister, maskinskriverskor, »övriga kontorister med specialiserat enklare, resp. självständigt arbete» etc., men för berörda åldersgrupper, där så gott som alla sakna såväl högre yrkesutbildning, längre tjänstetid eller större ansvar, vore en sådan uppdelning ganska meningslös. På arbetsgivaresidan betraktar man också alltför ofta dessa grupper såsom icke fast an-

ställda eller ordinarie tjänstemän utan som elever, som unga kontorsarbetare eller liknande. En detaljerad yrkesindelning skulle därför i detta fall även te sig verklighetsfrämmande. Utbildningens betydelse har däremot ingående undersökts.

Tjänsteställning, civilstånd, individuella faktorer etc.

Då föreliggande undersökning uteslutande avser tjänstemän i åldern 18—21 år, kan här ses bort från faktorerna civilstånd och försörjningsplikt samt även från tjänsteställning, emedan endast i ett par undantagsfall någon av dessa 18—21-åringar haft en anställning, som inneburit sådan befordran, att den kunde anses påverka lönen. Exempelvis fanns en enda kassör. Även de individuella faktorerna kunna uteslutas, därför att man bör kunna utgå från att de fördela sig någorlunda jämt på statistikmaterialet.

Anställningstid.

Vid tidigare statistiska utredningar har man undersökt löneförhållandena med hänsyn till anställningstid i »branschen», i »företaget» samt i »nuvarande befattning». Här återgives som ett exempel följande siffror ur socialstyrelsens undersökning (SS 1938, sid. 218):

Kontorister, kvinnl., med specialiserat självständigt arbete:

Den övre delen av tabellen anger det antal anställda med olika anställningstider, som undersökningen omfattar. Den nedre delen anger medianlönerna (1935), för motsvarande grupper.

Fördelning efter anställningstid i:

- a) branschen,
- b) företaget,
- c) nuvarande befattning.

Om man reflekterar något närmare över dylika tabeller, varur nämnda exempel är taget, framstår det såsom självklart, att åtskilliga av dem, som ha t. ex. en anställningstid av 10 år vid ett och samma företag, ha dessförinnan haft andra anställningar inom branschen och, att därför medelåldern för dessa, som ha 10 års

TAB. 2.

Anställningstid i år	under 2,0	2,0 t.o.m. 4,9	5,0 t.o.m. 9,9	10,0 t.o.m. 19,9	20,0 och däröver	Samtliga
<i>Antal anställda:</i>						
a	4	23	103	172	85	387
b	12	34	115	162	64	387
c	17	62	128	129	41	377
<i>Medianlön:</i>						
a	2015	2135	2500	2905	3575	
b	2087	2246	2520	3000	3600	
c	2150	2618	2700	3000	3500	2970

anställning vid »företaget», med sannolikhet är högre än för dem, som ha 10 års anställning »inom branschen». På samma sätt måste genomsnittsåldern för dem, som ha 10 års anställning inom »nuvarande befattning» vara ännu högre. Av tabellen konstaterar man visserligen, att lönerna i huvudsak ligga högre i b) än i a) och högre i c) än i b), men man kan däremot icke här bedöma, huruvida t. ex. den högre lönen i b) är motiverad genom den högre genomsnittsåldern och den säkerligen längre genomsnittliga anställningen i branschen eller om den högre lönen beror på att företagen i allmänhet avlöna dem mer, som varit längre anställda just hos dem. För att ytterligare belysa, att en dylik undersökning som den exemplifierade är utan nämnvärd nytta eller betydelse eller möjligen t. o. m. rent missvisande, kan erinras om det inom tjänstemannavärlden välkända faktum, att bättre lön lättast erhålles genom att flytta från ett företag till ett annat, detta framför allt under den tidigare delen av livet. För äldre anställda, som ha familj och barn i skolan och äro anställda vid företag på landsbygden, råder däremot en viss grad av livegenskap. De ha mycket svårt att söka sig annan anställning och ha vuxit fast vid orten och vid företaget. Det finns mindre anledning att tillmötesgå dessas begäran om löneförbättringar, emedan det är mer eller mindre omöjligt för dem att flytta. Det finns alltså omständigheter, som verka i sådan riktning, att man även skulle kunna förvänta, att tjänstemän med kortare anställningstid i genomsnitt visa högre medellöner. Om detta är riktigt eller icke, kan i varje fall icke utläsas ur anförda eller liknande tabeller. Det kan vidare konstateras, att som regel anställda

vid samma företag med samma ålder och jämförliga kvalifikationer, sysselsättning och tjänsteställning erhålla tämligen lika löner. Vid företag med större antal kontorister, ritare etc. sker en fortlöpande omsättning av framför allt den yngre och lägre delen av personalen. Om en ny kontorist eller ritare anställs, så erhåller han inom en relativt trång marginal samma lön som andra ritare och kontorister med samma utbildning och ålder, emedan detta är praktiskt taget nödvändigt. Det skulle nämligen lätt leda till icke önskvärda konsekvenser, om någon nyanställd betalades väsentligt högre eller lägre än vad som i övrigt är brukligt vid företaget. I första fallet skulle det föranleda krav på bättre lön från alla, som hade samma arbete och kvalifikationer. I andra fallet skulle de anställda reagera mot illojal konkurrens. Följden härav är, att i själva verket anställningstiden vid företaget synes spela en försvinnande roll för lönen. Anställningstiden i befattningen synes mig likaledes vara en olämplig sammanställning. Man måste därför komma till den slutsatsen, att i den mån »anställningstiden» påverkar löneutvecklingen för anställda med samma kvalifikationer och tjänsteställning, måste man räkna med »anställningstiden inom yrket». Då man slutligen kan konstatera, att den första anställningen i yrket som regel erhålles vid samma levnadsålder för anställda med samma utbildning, kan man ytterligare förenkla den statistiska behandlingen av problemet till att undersöka förhållandet mellan lön och levnadsålder, varvid man då givetvis får uppdelat materialet med hänsyn till kön, utbildning, dyrtid samt ev. även bransch, yrke etc., om så är möjligt.

Yrkesvana.

Ett direkt samband mellan den enskilde individens lön och tjänstetid i yrket eller, som det vanligen kallas, yrkes- eller branschvana, finner man i åtskilliga kollektivavtal, där arbetsgivare- och arbetareparterna enats om löneskalor för anställda. Nedan lämnas några exempel på olika kombinationer och utformningar av i avtal förekommande korrelationer mellan löner och yrkesvana. Exempel 1—3 äro tagna från Handelsarbetareförbundets avtal och gälla biträden och kontorister.

1) En kombination av ålder och branschvana, t. ex.

18 år utan särskild yrkesvana	begynnelselön	150
19 » med 1 års »	»	175
20 » » 2 »	»	200
o. s. v. t. o. m. 23 år med 5 års yrkesvana	»	325

Här fordras, att den anställda skall fylla minimifordringarna beträffande såväl ålder som yrkesvana. Den, som har t. ex. 23 år men endast 2 års yrkesvana, erhåller då endast den lön, som är angiven för denna yrkesvana. Bestämmelserna avse dock minimilöner och i praktiken göras ständiga modifikationer.

2)

17 år och 1 års vana	120
18 » » » »	145
19 » » 2 »	170
o. s. v. t. o. m. 22 år och 5 års vana	230

Mycket vanligt är samma skala med uteslutande av »17 år och 1 års vana».

3) Man finner, att i en hel del avtal lönen bestämmes enbart med hänsyn till branschvana, t. ex.

utan branschvana	200
1 års »	220
t. o. m. 10 års branschvana	395

Detta har gällt t. ex. expeditions- och lagerpersonal.

4) Löneskala enbart beroende på åldern, t. ex. timlönen för manliga textilarbetare i ortsgrupp 1:

14 år	31 öre
15 »	39 »
o. s. v. t. o. m. 21 år	89 »

Motsvarande skala för kvinnliga textilarbetare sträcker sig från

14 år	30 öre
till 19 år	59 »

Dessa skalor, som enbart taga hänsyn till levnadsålder och viss dyrortsgruppering, äro utan tvivel de vanligaste.

5) Man finner vidare en hel rad av olika kombinationer av ålder, anställningstid, branschvana, anställningstid vid företaget med höjningar vanligen varje år men ibland efter varje halvår eller 3, 6 och 9 års tjänst el. dyl. Jag återkommer till denna fråga i samband med resultaten av föreliggande undersökning.

Det bör emellertid observeras, att den för lönen stora betydelsen av branschvanan endast är skenbar. Levnadsåldern ingår icke bara som en lika avgörande faktor utan är väl alltid satt före branschvanan. Och i praktiska livet blir det sällan så, att om avtalet stipulerar t. ex. 120 kr. för 17 år och 1 års vana och 230 kr. för 22 år och 5 års vana, så får en 22-åring med endast ett års vana endast 120 kr. Dels måste man jämföra på avtalsregeln, som f. ö. endast är en minimibestämmelse, dels förekommer det sällan, att en 22-åring endast har ett års vana. Skillnaden i ålder då ett yrke påbörjas är vanligen mycket mindre än den, som dylika skolor kunna ge anledning att förmoda. Det blir därför åldersregeln, som i praktiken blir avgörande och branschvanan åstadkommer endast mindre förskjutningar, som sannolikt i hög grad utjämnas varandra i de statistiska medelvärdena.

Faktorer gällande företaget.

Såväl socialstyrelsen som Croners utredning bestyrka det kända faktum, att lönenivån för privatanställda icke är densamma inom olika delar av landet. I framför allt Stockholm, vissa delar av Norrland och även Göteborg är lönenivån sålunda tydligen högre än för landet i övrigt. Förhållandet mellan nivåerna inom de mellersta och lägre yrortsgrupperna är däremot relativt oklart. Indextalen för socialstyrelsens yrortsgruppering kunna i varje fall icke utan vidare tillämpas på tjänstemännens löneemarknad. För att likväl eliminera yrortsinflytandet så långt det varit möjligt, har materialet uppdelats på de olika yrortsgrupperna, varav Stockholm utgör en särskild yrortsgrupp »I». Föreliggande undersökning gäller samtliga yrortsgrupper utom A och H. Stockholmsgruppen, den största, med svar från 145 manliga och 119 kvinnliga tjänstemän, måste betraktas som ganska renodlad beträffande levnadskostnadsförhållanden. I samma syfte har i grupp »G» endast svar från

Göteborg medtagits. Materialet från övriga grupper har vid detaljgranskning visat någorlunda likformighet i detta avseende. De lägsta dyrortsgrupperna äro dock mindre homogena, i synnerhet B.

Materialet har icke uppdelats på olika branscher eller olika företagsstorlek, därför att jag ansett det i detta fall både obehövt och omotiverat. Materialet är nämligen helt koncentrerat till industrien och vidare förekomma relativt få svar från småföretag. Eventuella skiljaktigheter mellan de olika industrigrenar och företagsstorlekar, som materialet omfattar, torde även spela en mycket underordnad roll i detta sammanhang och äro med visshet mycket mindre än de olikheter i lönepolitik, som kunna förekomma mellan olika företag av samma storlek och bransch.

Övriga faktorer gällande företaget, såsom dess ekonomiska läge, har även lämnats åsido med hänsyn till de goda konjunkturen, som allmänt rådde då materialet insamlades, juni—aug. 1938. Naturförhållanden förekomma knappast i materialet, och arbetstidens längd samt övertidsarbete inverka som bekant icke på lönen.

Undersökningen över 18—21-åringars löner.

Denna undersökning har framför allt inriktats på att söka konstatera, om det föreligger en enkel och klar korrelation mellan levnadsålder och lön, som kan användas för beräkning av lönen, om övriga anställningsfaktorer äro kända. Jag har därför gjort en möjligast fullständig renodling av materialet och undersökt förhållandet mellan levnadsålder och lön för anställda av samma kön, med samma utbildning och på samma dyrort. Vidare har jag på grund av förut angivna motiveringar gjort det antagandet, att samtliga övriga individuella och företagsfaktorer varit antingen av så ringa betydelse, jämförda med de nämnda, eller måst antagas fördela sig så pass likformigt på materialet, att de därför kunnat försummas. Dessa förutsättningar ha dels kontrollerats, så långt det egna materialet, socialstyrelsens och d:r Croners utredningar tillåtit, dels grundats på lång personlig erfarenhet beträffande industri-tjänstemännens anställningsförhållanden. Jag vill här på det kraftigaste understryka, att materialets relativt ringa omfattning, dess begränsning till endast 18—21-åringar, frågeformulärens otillfreds-

ställande utformning etc. endast gjort det möjligt att fastställa ett approximativt samband mellan lön och levnadsålder, som likväl med fördel kan tjäna som ledning för det planerade större och förlöpande statistikarbetet. Däremot få siffervärdena t. ex. beträffande förhållandet mellan utbildningar eller yrortsgrupper icke betraktas som vare sig definitiva eller exakta, även om användandet av decimaler ger dem ett sken av stor noggrannhet.

Lön, ålder och utbildning.

Som förut nämnts, hade det statistiska materialet först sorterats efter följande skala: folkskola 0, d:o plus kurser 1, realskoleexamen 2, d:o plus kurser 3, studentexamen 4. Denna sortering visade sig emellertid vara dels oriktigt utförd, dels var skalan olämplig. En ny skala har därför uppgjorts på grundval av en undersökning över de olika skoltyper, kurser, kombinationer av skolor och kurser och dessas utbildningsvärde, som förekommit i berörda material. Dylika upplysningar ha inhämtats från Kungl. Skolöverstyrelsen, en del av de viktigare allmänna och fackliga skolorna samt litteratur. Det måste emellertid här framhållas, att det virrvarr av utbildningsanstalter med alla möjliga slag av kombinationer mellan allmän och fackutbildning, den bristfälliga och föga upplysande statistik över en del av dessa, nämligen endast statsunderstödda anstalter, som skolöverstyrelsen c:a vart tionde år utger, har gjort det fullständigt omöjligt att uppgöra en någorlunda exakt skala över olika utbildningsgrader. Därtill kommer det naturligtvis alltid starkt varierande individuella utbildningsvärdet, d. v. s. skillnaden i kunskaper och förmågan att tillämpa dessa, som finnes mellan individer, som genomgått samma utbildning.

Socialstyrelsen (SS 1938, sid. 129, 219/20) har indelat utbildningen i folkskola, realskola utan examen, realexamen samt studentexamen samt vardera av dessa grupper i: »utan fackutbildning» och »med fackutbildning» samt den sista av dem även i en tredje grupp »med högskolestudier». För de olika detaljerade yrkestyperna, indelade i manliga och kvinnliga, är angivet medianlöner för angivna utbildningsgrupper.

D:r Croner har i sin utredning (FC 1939, sid. 145 ff.) använt följande mera detaljerade indelning:

Folkskola Vardera av dessa två grupper är indelad i:
 Högre folkskola a) utan vidare utbildning
 b) med vidare utbildning vid sidan av anställningen
 c) med vidare utbildning på fackskola.

Realskola
 Realskoleexamen För dessa 4 senare grupper är tillagt:
 Gymnasium d) med vidare utbildning på högskola.
 Studentexamen.

Å andra sidan har Croner, tydligen på grund av materialets ringa omfattning, fått koncentrera indelningen i yrkestyper till följande större grupper: 1) företagsledare, 2) teknisk förvaltningspersonal, 3) arbetsbefäl, 4) merkantil förvaltningspersonal, 5) vakter och bud, 6) lagerpersonal och 7) butiksbiträden. Endast grupperna 4 och 7 ha uppdelats i manliga och kvinnliga. För dessa yrkesgrupper och utbildningstyper äro medianlöner och kvartiler angivna.

Lönesiffrorna visa emellertid, att dessa undersökningar äro av ganska ringa värde om inte rent av missvisande. Så anger socialstyrelsen exempelvis för följande grupper, avseende manliga anställda, 30 år eller däröver:

- I. Merkantil förvaltningspersonal: Kontorschefer, avd.-chefer, kamrerare.
- II. Förmän.
- III. Kontorister med specialiserat självständigt arbete.
- IV. D:o med enklare arbete.

TAB. 4.¹

a = utan fackutbildning, b = med fackutbildning.

Antal uppg.	Folkskola		Realskola		Realexamen		Studentexamen			
	a	b	a	b	a	b	a	b	m. högsk.	
I	1210	6000	6600	8800	7620	6500	6680	7400	7748	9000
II	1430	3735	3300	—	—	—	3744	—	—	—
III	850	3838	4020	5720	—	6541	4491	5710	5100	4205
IV	139	2982	3439	—	—	3094	2925	—	—	—

¹ Tab. 3 har utelämnats.

Både erfarenhet och sunt förnuft vägra att här acceptera, att exempelvis kontorschefer med realskola men utan examen och utan fackutbildning ha högre genomsnittslön än kontorschefer med alla andra slag av utbildning, fränsett de med studentexamen och högskola, eller att förmän med folkskola och fackutbildning ha lägre lön än de, som sakna sådan utbildning. Man har även något svårt att tro, att t. ex. kontorister med realexamen ha sämre genomsnittslön, om de därutöver ha fackutbildning, än om de icke ha sådan, medan däremot kontorister med enbart folkskola få bättre löner, om de därtill ha fackutbildning. O. s. v. I Croners utredning kommer man till andra resultat, som emellertid icke äro fullt jämförbara med socialstyrelsens men ofta icke mindre egendomliga, t. ex. för »manlig merkantil förvaltningspersonal»:

	utan utb.	med utbildning	
		vid sidan av anst.	på fackskola
med realskola utan examen	4686	3803	4027
» » med »	3132	3201	3698

Det måste anses anmärkningsvärt, att dessa siffror visa motsatt resultat mot socialstyrelsens. Här stiger sålunda lönen med fackutbildning för dem, som ha realexamen. D:r Croner framhåller också: »Vi kunna sammanfatta de i tab. 28 (medianlöner och kvartiler inom olika utbildningstyper och yrkesgrupper) vunna resultaten genom att fastslå, att de privatanställdas lönenivå till största delen bestämmes av *andra* faktorer än den vanliga skolutbildningen», och tillägger, att »socialstyrelsens undersökning har givit ett liknande resultat». Han måste även bl. a. framhålla, att »det är alltså möjligt, att den lägre medianlönen i den högre utbildningstypen i själva verket endast är ett uttryck för en lägre genomsnittsålder inom typen». Dessa och en mängd andra siffror i både socialstyrelsens och d:r Croners korrelationstabeller över lön — yrkestyp — utbildning, vilka motsäga både varandra och verkligheten, torde närmast bero på följande orsaker. Materialet har varit för litet, icke renodlats eller kunnat renodlas tillräckligt med påföljd att t. ex. den synbarligen orimliga skillnaden i lön mellan »manlig merkantil

förvaltningspersonal utan realexamen» och *utan fackutbildning* med en medianlön på 4686 kr./år, medan samma *med fackskola* endast har 4027, måste bero på att medelålder eller yrortsgrupp eller andra, möjligen flera faktorer ha högre värde för de förra än för de senare. Så länge man ingenting vet härom, äro siffrorna över medianlönerna för olika slag av utbildning meningslösa.

Det måste även vara felaktigt att uppdelning utbildningen i å ena sidan skolutbildning, avseende folkskola, realskola och studentexamen, och å andra sidan fackutbildning. Dessa olika slag av utbildning hänga så nära samman, att man icke kan skilja dem på detta enkla sätt. T. ex. praktisk realexamen innefattar både allmän och fackutbildning. Det finnes alltför många slag av både högre folkskolor, realskolor, fackskolor, yrkesskolor, aftonskolor, kurser och kombinationer av dessa, för att man skall kunna klassificera dem på angivna sätt. Det skulle emellertid föra alldeles för långt och faller även utanför ramen av denna undersökning att här ingå närmare på utbildningsproblemets detaljer.

Vid sortering av föreliggande material över 18—21-åringar har jag förfarit på följande sätt. Det indelades efter en skala med hänsyn till den sammanlagda utbildningens omfattning och värde:

- I. Folkskola.
- II. Folkskola + kortare facklig eller allmän utbildning av olika slag, såsom aftonskolor, korrespondenskurser, kortare tid i realskolor och allmänna läroverk etc.
- III. Realexamen, vissa högre folkskolor och jämställd utbildning med eller utan kortare fackutbildning.
- IV. Lägre fackutbildning utöver III, dock icke tekniskt eller handelsgymnasium.
- V. Gymnasium — tekniskt eller handels- eller jämställd utbildning.

Då det icke kunde konstateras någon tydlig löneskillnad mellan grupperna I och II samt den senare dessutom var relativt liten, ha dessa båda grupper sammanslagits till en, betecknad I + II. Grupp V var för liten för att överhuvudtaget bearbetas.

Den del av materialet, som använts, sorterades sålunda först i

de 8 dyrortsgrupperna, därefter dessa i de 4 åldersgrupperna samt dessa i utbildningsgrupperna I—IV.

Undersökningen har nu utförts på följande sätt, vilket bäst torde klargöras genom att anföra beräkningarna för en bestämd grupp, t. ex. dyrortsgrupp »I» (Stockholm), manliga tjänstemän, utbildning I—III (tab. 5). Det har nämligen visat sig, att utbildningsgrupperna I+II och III ligga varandra så nära i lönehänseende, att det varit av intresse att även angiva siffror för dessa grupper sammanslagna.

TAB. 5.

I m I—III.

Ålder N	Antal n	Summa lön SL	Lön		I	I—M	I—C
			medelv. M	mittlön C			
18	17	2016	118,6	120	116,8	— 1,8	— 3,2
19	40	5215	130,4	132	131,4	+ 1,0	— 0,6
20	30	4522	150,7	144	146,0	— 4,7	+ 2,0
21	35	5472	156,3	156	160,6	+ 4,3	+ 4,6
19,68	122	17225	141,2	140	141,3	— 0,1	+ 1,3
18—19 18,70	57	7231	126,9	125	127,0	+ 0,1	+ 2,0
20—21 20,54	65	9994	153,8	150	153,9	+ 0,1	+ 3,9

På grund av materialets nämnda ringa omfattning och vissa brister i frågeformulären har jag icke ansett det behöfligt att nedlägga större arbete på beräkningarna utan i huvudsak använt enkla, approximativa metoder, vilka här visat sig fullt tillräckliga.

Jag har nu utgått från att det för denna renodlade grupp råder ett enkelt lineärt samband mellan levnadsålder och lön av typen $y = kx + A$, d. v. s. att lönen är lika med en proportionalitetsfaktor gånger levnadsåldern plus en konstant och vilken formel lämpligen kan skrivas:

$$L = kN + A$$

Man finner då, att den angivna serien i tab. 5 kan återgivas med formeln:

$$(I \text{ m } I—III) \quad L = 14,6 N - 146$$

I det anförda exemplet voro utbildningsgrupperna I t. o. m. III sammanslagna. Undersöker man enbart grupp III (68 personer), erhålles som resultat formeln:

$$(I \text{ m III}) \quad L = 16,3 N - 177$$

De båda räta linjer, som enligt formlerna (I m I—III) och (I m III) representera sambandet mellan ålder och lön för dels hela gruppen I m I—III och dels delgruppen I m III, skilja sig något. Vinkelkoefficienten för den förra är 1,46, medan den för den senare är 1,63. De skära L-axeln på -146 resp. -177 . Om man emellertid ändrar formlerna genom att utbryta vinkelkoefficienten, fås:

$$(I \text{ m I—III}) \quad L = 14,6 (N - 10)$$

$$(I \text{ m III}) \quad L = 16,3 (N - 10,9)$$

eller generellt formeln $L = K (N - N_0)$

N_0 kommer här att betyda den ålder, vid vilken lönen = 0. Därmed kommer man in på ett intressant löneproblem. Det är givet, att lönen sjunker med fallande ålder, men man måste samtidigt fråga sig vilken ålder, som är den lägsta, vid vilken avlönat, regelbundet arbete kan utföras, och vilken lön, som i verkligheten lägst betalas för dylikt arbete. I de angivna exemplen utgör N_0 10 resp. 10,9 år. Låt oss preliminärt antaga, att 10 år är den ålder, vid vilken lönen enligt lönekurvorna skulle bli 0. Detta skulle då innebära, att ett barn vid ca 10—11 år skulle ha nått en sådan utveckling, att det skulle kunna utföra de allra enklaste slag av ordnat avlönat arbete, t. ex. lägga in cirkulärbrev i kuvert, gå med bud inom ett kontor o. dyl. Detta stämmer tydligen med verkligheten. Lönen skulle då enligt formlerna bli ca 15 kr./mån. under detta första anställningsår. Nu tillkommer emellertid följande fakta: dylikt barnarbete är förbjudet, barn äro skyldiga genomgå folkskola, vilket innebär, att de först under det år de fylla i genomsnitt 15 år kunna erhålla sin första anställning samt slutligen att, rent praktiskt sett, lönen uppenbarligen bör uppgå till ett visst rimligt minimibelopp, innan det, väl närmast av föräldrarna, anses lönande att ett barn tar anställning. Räknar man med 15 år, så skulle lönen då enligt formlerna uppgå till 73 resp. 67 kr./mån. Även dessa

siffror stämma ganska väl med erfarenheten, då 60—80 kr. torde vara en vanlig springpojkslön.

Det synes mig därför rimligt att till att börja med utgå från följande:

- 1) lönekurvan för anställda intill en ålder av omkr. 20 år kan betraktas som en rät linje och uttryckas genom formeln:

$$L = k(N - N_0);$$
- 2) att det finnes ett visst bestämt åldersvärde för lönen = 0, mot vilket nämnda lönekurvor tendera och vilket lämpligen kan betecknas som den undre teoretiska anställningsgränsen (N_0).

Undersöker man nu detta material över 18—21-åringar, finner man de i tab. 6 och 7 angivna värdena på k , A och N_0 för de undersökta yrortsgrupperna B, C, D, E, F, G och I samt för bildningsgraderna I + II och III samt dessa även sammanslagna i en grupp I—III. För manliga inom F och I anföras dessutom värden för bildningsgrad IV. Även anges det antal uppgifter, som komma på varje grupp, samt medelvärden av lön och ålder.

Ser man först på siffrorna för de manliga, kan man här konstatera, att vinkelkoefficienten för lönekurvan, vilken är en tiondedel av konstanten k , varierar högst betydligt från t. ex. 0,65 till 2,44 inom utbildningsgrupp I + II eller motsvarande en löneförbättring pr månad av från 6: 50 till 24: 40 kr. pr år. Men materialet är som sagt ganska litet och godtycket beträffande lönerna så pass stort, att man måste vänta sig rätt betydande avvikelser från medelvärdet inom några av de små grupperna. Det ringa åldersavståndet 18—21 år, som utgör ett alltför kort stycke av lönekurvan, hindrar naturligtvis även en säkrare bestämning av dess verkliga riktning. Från materialet inom de använda grupperna har av begripliga skäl utsorterats så få som möjligt. Det har icke heller räckt till en i vissa fall önskvärd ytterligare uppdelning.

Medellönerna L_m för de olika yrortsgrupperna variera rätt väsentligt, t. ex. inom utbildning I + II mellan 107: 50 (E) och 137: 40 (I) pr månad. Man finner, att medellönen är 123: — kr. pr månad för utbildningsgrupp I + II och 132: 90 för grupp III. Oaktat alla uppgifter falla inom åldrarna 18—21 år, varierar genom-

TAB. 6.

Medellöner och lönekoeficienter för dyrorts- och utbildningsgrupper.

Manliga.

Grupp	Antal n	k	A neg.	Lm	N	No	Lön vid 19,5 år pr	
							mån. Lo	år
B I+II	35	24,4	354	134,0	19,97	14,0	122,5	1460
C I+II	20	6,5	14	113,0	19,50	2,2	113,0	1360
D I+II	26	12,6	128	114,3	19,31	10,2	116,6	1400
E I+II	29	19,8	276	107,5	19,38	14,0	109,9	1320
F I+II	38	7,2	26	116,7	19,79	3,6	114,6	1375
G I+II	22	16,3	193	120,9	19,36	11,8	123,2	1480
I I+II	54	12,7	112	137,4	19,58	8,8	136,4	1640
medelv. I+II	224	14,5	161	123,0	19,60	11,1	121,5	1460
B III	21	14,5	155	134,2	19,95	10,7	127,7	1530
C III	24	13,1	141	120,6	20,0	11,9	114,1	1370
D III	26	25,0	366	138,3	20,08	14,3	123,8	1480
E III	58	22,4	321	127,4	20,0	14,3	116,2	1395
F III	46	16,3	199	125,3	19,93	12,2	118,3	1420
G III	41	23,1	319	134,1	19,61	13,8	131,6	1580
I III	68	16,2	176	144,2	19,76	10,9	140,0	1680
medelv. III	284	17,2	209	132,9	19,88	12,2	125,8	1510
B I-III	56	19,9	263	134,1	19,96	13,2	125,0	1500
C I-III	44	10,5	90	117,2	19,77	8,6	114,3	1370
D I-III	52	20,5	278	126,3	19,69	13,5	122,4	1470
E I-III	87	22,3	321	120,9	19,79	14,4	114,4	1370
F I-III	84	11,8	113	121,4	19,87	9,6	117,0	1420
G I-III	63	21,0	280	129,1	19,52	13,4	128,7	1540
I I-III	122	14,6	146	141,2	19,68	10,0	138,6	1660
medelv. III	508	16,4	195	128,5	19,75	11,9	124,4	1490
F IV	9	31	455	185	20,1	14	166	2000
I IV	21	23	280	196	20,6	12	171	2050
medelv. IV	30	25,5	329	193	20,4	12,9	170	2040

snittsåldern mellan 19,31 och 20,6 år. Det ser även ut som om den högre utbildningen med realexamen eller fackutbildning av motsvarande bildningsvärde betalades med i medeltal omkr. 10 kr. mer pr månad. Detta vore emellertid en felaktig slutsats. För att kunna göra en verklig jämförelse fordras nämligen, att man korregerar alla

TAB. 7.

Medellöner och lönecoeffienter för dyrorts- och utbildningsgrupper.

Kvinnliga.

Grupp	Antal n	k	A neg.	Lm	N	No	Lön vid 19,5 år pr	
							mån. Lo	år
B I+II	34	8,8	71	101,0	19,53	8,1	100,7	1210
C I+II	22	7,3	34	112,5	20,05	4,7	108,5	1300
D I+II	27	11,1	114	105,1	19,81	10,3	101,8	1300
E I+II	41	10,4	100	106,9	19,93	9,6	101,4	1220
F I+II	53	11,4	118	105,1	19,57	10,4	104,3	1250
G I+II	30	10,4	80	124,8	19,70	7,6	122,7	1470
I I+II	51	10,5	73	132,0	19,61	7,0	130,8	1570
medelv. I+II	258	9,4	72	113,1	19,71	7,7	111,1	1330
B III	57	10,2	92	109,5	19,70	9,0	107,5	1290
C III	19	18,1	259	101,5	19,84	14,3	95,3	1140
D III	27	13,0	148	107,9	19,70	11,4	105,3	1260
E III	52	17,8	240	109,1	19,62	13,5	107,0	1280
F III	63	12,6	135	113,0	19,63	12,6	111,4	1340
G III	30	16,5	197	131,7	19,90	11,9	125,6	1510
I III	67	9,6	38	152,5	19,79	4,0	149,7	1800
medelv. III	315	13,3	141	120,8	19,72	10,6	118,0	1420
B I-III	91	9,7	84	106,3	19,62	8,7	105,1	1260
C I-III	41	10,5	105	107,4	19,95	10,0	102,7	1230
D I-III	54	11,8	127	106,5	19,76	10,8	103,4	1240
E I-III	93	13,7	163	108,1	19,75	11,9	104,7	1250
F I-III	116	12,3	132	109,4	19,60	10,7	108,2	1300
G I-III	60	13,4	138	128,3	19,80	10,3	124,3	1490
I I-III	118	10,4	60	143,5	19,71	5,8	141,3	1700
medelv. I-III	573	11,4	107	117,3	19,71	9,4	114,8	1380

lönevärden med hänsyn till åldern. Jag har därför reducerat dessa till 19,5 år och i tabellerna 6 och 7 infört de reducerade lönerna L_0 , angivna både som månadslöner och årslöner. I tab. 8 ser man resultaten bättre. Dessa nu fullt jämförbara lönevärden visa vilken stor betydelse åldersfaktorn i själva verket har. Den till synes mycket obetydliga korrigeringen till samma åldersvärde sänker nämligen medellönen för grupp I + II med 2,5 kr. till 121,5 men för grupp III med 7,1 kr. till 125,8. Det klart markerade bildningssteget mellan nämnda grupper, d. v. s. mellan folkskola och real-

TAB. 8.

Lönedifferenser och index.

Dyrorts- grupp	Lo = Medellön vid 19,5 års ålder för utbildn.- grupper			Diff. III-(I+II) kr.	Stat. löneindex	Index Is			
	I+II	III	I-III			Is	diff.	Is	diff.
						I+II	%	I-III	%
<i>Manliga:</i>									
B	122,5	127,7	125,0	+ 2,2	790	898	+ 14	902	+ 14
C	113,0	114,1	114,3	+ 1,1	820	828	+ 18	825	+ 1
D	116,6	123,8	122,4	+ 7,2	850	855	+ 1	883	+ 4
E	109,9	116,2	114,4	+ 6,3	880	807	- 8	825	- 6
F	114,6	118,3	117,0	+ 3,7	910	840	- 8	844	- 7
G	123,2	131,6	128,7	+ 8,4	940	903	- 4	929	- 1
I	136,4	140,0	138,6	+ 3,6	1000	1000	0	1000	0
	121,5	125,8	124,4	+ 4,3 = 3,5 %		891		898	
<i>Kvinnliga:</i>									
B	100,7	107,5	105,1	+ 6,8	790	770	- 3	744	- 6
C	108,5	95,3	102,7	- 13,2	820	830	+ 1	727	- 11
D	101,8	105,3	103,4	+ 3,5	850	779	- 8	732	- 14
E	101,4	107,0	104,7	+ 5,6	880	775	- 12	741	- 16
F	104,3	111,4	108,2	+ 7,1	910	798	- 12	766	- 16
G	122,7	125,6	124,3	+ 2,9	940	938	0	880	- 6
I	130,8	149,7	141,3	+ 18,9	1000	1000	0	1000	0
	111,1	118,0	114,8	+ 6,9 = 6,2 %		850		812	

examen, visar sig alltså icke åstadkomma en större verklig löneskillnad än 4:30 kr. pr månad. Inom de olika dyrortsgrupperna varierar denna skillnad mellan —: 90 och 7:20. Av detta kan man, så vitt jag kan se, icke draga mer än en slutsats, nämligen att en utbildning av realexamen, även teknisk och merkantil realexamen, eller olika slag av enklare fackutbildning icke direkt betalas åtminstone för dessa åldersgrupper med nämnvärt högre lön än folkskoleutbildning. Det synes alltså som om man inom industrien icke sätter större värde på dessa lägre utbildningar och att de, som ha skaffat sig sådan, icke — åtminstone med framgång — kunnat pretendera på högre lön eller särskilt utbildningstillägg.

Beträffande andra faktorerers inverkan kan man naturligtvis räkna med att bland dem i åldern 18—21 år, som ha den högre utbildningen, bör finnas fler med »begynnelselön», vilket skulle

kunna medföra en sänkning av medellönen för den högre utbildningsgruppen och därigenom mer eller mindre eliminera ett visst utbildningstillägg. Anställningstiden som sådan, framför allt anställningstiden »vid företaget», har emellertid visat sig spela en mycket ringa roll. Däremot bör man väl kunna draga den rimliga slutsatsen, att den praktiska utbildning, som erhålles under arbetet på affärs- och ritkontor, i verkstäder etc., värderas ungefär lika mycket som en under lika lång tid förvärvad utbildning i allmänna och fackskolor. Man kan väl också spekulera över sådana synpunkter som att de, som skaffa sig bättre utbildning, skulle i genomsnitt vara mer begåvade eller ha mer framåtanda. Så har ibland påståtts, men jag anser, att så många okontrollerbara faktorer här spela in, att det knappast är berättigat att förvänta, att de, som ha t. ex. realexamen, ha så märkbart högre genomsnittliga individuella kvalifikationer i det praktiska livet, att deras löner på grund av större begåvning generellt borde ligga på en tydligt högre nivå, än de, som bara ha folkskola. Däremot bör man komma ihåg, att det råder en lika stark tendens på lönemärknaden som inom produktionstekniken att rationalisera. Detta medför en nivellering och likriktning, som betyder, att för de stora grupperna av anställda, som arbeta under någorlunda samma förhållanden, tillämpas samma lönepolitik. Utvecklingen går därmed själv alldeles uppenbart mot en eliminering av godtycke och individuell lönebedömning.

Det vore emellertid orätt att avfärda hela denna betydelsefulla fråga om bildningsfaktorn endast med att säga: eftersom det visar sig, att dessa slag av lägre skol- eller fackutbildning inte ge de anställda en löneförbättring, som står i någon rimlig proportion till tid och kostnader för utbildningen — ty det kan inte ca 4 kr. pr månad eller 50 kr. pr år anses vara — så lönar sig icke heller sådan utbildning. Det är då bättre, att de som rekrytera de lägre tjänstemannagrupperna direkt efter folkskolan gå ut i praktiska livet.

Ser man nämligen på vinkelkoefficienten k , som för gruppen I + II är 1,45 och för grupp III är 1,72, så konstaterar man en mera tydlig skillnad. Inom den första är den årliga löneförbättringen 14:50 kr. pr månad och inom den sista 17:20 kr. Inom samtliga dyrortsgrupper, med undantag av B, är k större för grupp III än

för grupp I + II. För Stockholm utgöra de årliga förbättringarna för utbildningsgrupperna I + II, III och IV resp. 12: 70, 16: 30 och 23 kr.

Löneformlerna för medelvärdet av I + II och III äro

$$\begin{array}{lll} \text{(Medelv. m I + II)} & L = 14,5 N - 161 & \text{eller } L = 14,5 (N - 11,1) \\ \text{(Medelv. m III)} & L = 17,2 N - 209 & \text{eller } L = 17,2 (N - 12,2) \\ \text{(Medelv. m IV)} & L = 25,5 N - 329 & \text{eller } L = 25,5 (N - 12,9) \end{array}$$

Lönerna för de manliga tjänstemännen i åldrarna 18—21, beräknade enligt dessa formler, äro angivna tillsammans med de observerade medelvärdena i följande tabell (9).

Beträffande N_0 , den undre teoretiska anställningsgränsen, kan man även för samtliga dyrorter utom B konstatera högre värden inom grupp III än inom grupp I + II. N_0 utgör sålunda 11,1 år för I + II, 11,9 för III. För utbildningsgrupp IV är $N_0 = 12,9$. Det synes mycket rimligt, att detta gränsvärde för arbetsanställning växer med utbildningsfaktorn. Jag återkommer senare till en närmare tydning av N_0 .

Med hänsyn till att utbildningsgraderna äro för få, ligga alltför nära varandra och, såsom förut framhållits, icke kunna klart och entydigt fixeras, synes det mig meningslöst att redan nu söka beräkna och i formlerna införa några utbildningskonstanter.

Ser man på tab. 7 för de kvinnliga tjänstemännen, finner man där mindre variationer av vinkelkoefficienten. För t. ex. grupp I + II varierar denna mellan 0,73 och 1,14 med motsvarande årliga löneförbättringar om 7: 30 och 11: 40 kr./mån. Genomsnittsåldern varierar mellan 19,53 och 20,05 år. Omräknade till samma genomsnittsålder, 19,5 år, blir medellönen för utbildningsgrupp I + II: 111: 10 och för grupp III: 118: — kr./mån., d. v. s. en skillnad av 6: 90 kr.

För de kvinnliga gälla följande löneformler:

$$\begin{array}{lll} \text{(Medelv. kv. I + II)} & L = 9,4 N - 72 & \text{eller } L = 9,4 (N - 7,7) \\ \text{(Medelv. kv. III)} & L = 13,3 N - 141 & \text{eller } L = 13,3 (N - 10,6) \end{array}$$

Lönerna för de olika åldrarna äro angivna i tab. 10.

Jämför man löneförhållandena L_0 mellan de manliga och kvinnliga, så finner man, att medellönen i grupp I + II för manliga utgör

TAB. 9.

Jämförelse mellan medellöner och enligt formlerna beräknade löner
för åldrarna 18—21 år.

Medelvärden för samtliga dyrortsgrupper.

Manliga.

Utbildn.		L e v n a d s å l d e r						
		18	diff.	19	diff.	20	diff.	21
I+II	formel	100,0	14,5	114,5	14,5	129,0	14,5	143,5
»	medelv.	99,7	14,9	114,6	17,5	132,1	7,6	139,7
»	diff.	+ 0,3		- 0,1		- 3,1		+ 3,8
III	formel	100,6	17,2	117,8	17,2	135,0	17,2	152,2
»	medelv.	105,8	10,6	116,4	21,3	137,7	11,9	149,6
»	diff.	- 5,2		+ 1,4		- 2,7		+ 2,6
IV	formel	130,0	25,5	155,5	25,5	181,0	25,5	206,5
»	medelv.	—	—	154	29	183	24	207
»	diff.	—		+ 1,5		- 2		- 0,5
Diff.								
III—	formel	+ 0,6		+ 3,3		+ 6,0		+ 8,7
(I+II)	medelv.	+ 6,1		+ 1,8		+ 5,6		+ 9,9

TAB. 10.

Kvinnliga.

Utbildn.		L e v n a d s å l d e r						
		18	diff.	19	diff.	20	diff.	21
I+II	formel	97,2	9,4	106,6	9,4	116,0	9,4	125,4
»	medelv.	98,3	7,4	105,7	11,3	117,0	6,9	123,9
»	diff.	- 1,1		+ 0,9		- 1		+ 1,5
III	formel	98,4	13,3	111,7	13,3	125,0	13,3	138,3
»	medelv.	99,9	10,7	110,6	14,2	124,8	12,6	137,4
»	diff.	- 1,5		+ 1,1		+ 0,2		+ 0,9
Diff.								
III—	formel	+ 1,2		+ 5,3		+ 9,0		+ 12,9
(I+II)	medelv.	+ 1,6		+ 4,9		+ 7,8		+ 13,5

121,5 och för kvinnliga 111,1, skillnad 10,4, och i grupp III resp. 125,3 och 118,0, skillnad 7,8. Lönerna för de kvinnliga ligga alltså vid den angivna åldern 19,5 år 8—10 kr. under de manliga och skillnaden mellan utbildningsgrupperna är 4,3 för manliga och 6,9 för kvinnliga. Man ser i tab. 8, att differensen mellan lönegrupperna är positiv och ligger inom förvånande snäva gränser, fränsett två undantag: kvinnliga i grupperna C och I (Stockholm). Gruppen C kv. III innehåller emellertid endast 19 uppgifter, varav 7 från järnbruk med så låga löner som 60—100 kr., vilket givetvis drar

ned medelvärdet. Mittvärdet är 100. I grupp C kv. I + II finnas däremot endast 2 uppgifter från bruk, mittvärdet är 115, d. v. s. ungefär samma skillnad som mellan medelvärdena, som var 13,2. Den betydande skillnaden mellan I kv. I + II: 130,8 och I kv. III: 149,7 på så mycket som nära 20 kr. (18:90) beror ingalunda på någon motsvarande skillnad i branscher eller dylikt, men den kan däremot väl förklaras med det kända förhållandet, att det rått brist på kvinnlig personal med kvalifikationer i stenografi och språk. Konkurrensen har här pressat upp lönerna ganska ordentligt. Medan de manliga i I + II i Stockholm ha 136:40, d. v. s. 5:60 högre än motsvarande kvinnliga, är förhållandet omvänt i III, där de kvinnliga ha 9:70 mer än de manliga.

Det kan vara av intresse att även ange siffrorna för de olika åldrarna för Stockholm. Formlerna äro:

I m I + II	L = 12,7	N = 112	eller L = 12,7	(N = 8,8)
I m III	L = 16,2	N = 176	eller L = 16,2	(N = 10,9)
I kv. I + II	L = 10,5	N = 73	eller L = 10,5	(N = 11,4)
I kv. III	L = 9,6	N = 38	eller L = 9,6	(N = 4,0)

TAB. 11.

Medellöner och enligt formlerna beräknade löner för åldrarna 18—21 år.

För Stockholm.

		L e v n a d s å l d e r							
		18	diff.	19	diff.	20	diff.	21	
I m I+II	formel	116,6	12,7	129,3	12,7	142,0	12,7	154,7	
	medelv.	116,0	15,1	131,1	12,7	143,8	10,8	154,6	
	diff.	+ 0,6		- 1,8		- 1,8		+ 0,1	
I kv I+II	formel	116,0	10,5	126,5	10,5	137,0	10,5	147,5	
	medelv.	121,5	0,8	122,3	17,6	139,9	1,1	141,0	
	diff.	- 5,5		+ 4,2		- 2,9		+ 6,5	
I m III	formel	115,6	16,2	131,8	16,2	148,0	16,2	164,2	
	medelv.	123,3	6,6	129,9	26,9	156,8	0,7	157,5	
	diff.	- 7,7		+ 1,9		- 8,8		+ 6,7	
I kv III	formel	134,8	9,6	144,4	9,6	154,0	9,6	163,6	
	medelv.	141,3	2,6	143,9	7,6	151,5	15,7	167,2	
	diff.	- 6,5		+ 0,5		+ 2,5		- 3,6	

Beräknade löner och verkliga medellöner äro angivna i tab. 11.

De båda mellersta grupperna uppvisa en språngvis löneökning mellan 19 och 20 år och den sista mellan 20 och 21 år. Man kan

emellertid antaga, att formlerna giya en riktigare bild av löneutvecklingen. Siffrorna för gruppen: I kv. III understryka dessa löners konkurrens- eller konjunkturkaraktär. Alla inom denna grupp ha fått högre löner, medan frågan om den årliga löneförbättringen tydligen trätt i bakgrunden. Den genomsnittliga löneökningen på 9:60 liksom $N_0 = 4$ äro ju exceptionellt låga och framför allt visar den senare, att det icke råder »normala» arbetsmarknadsförhållanden.

Av följande tabell (12) framgår skillnaden i medellöner i kr./mån. i de olika dyrortsgrupperna och utbildningsgrupperna mellan manliga och kvinnliga tjänstemän vid 19,5 års ålder. Som synes ligga endast i ett fall, »I» III de manliga lönerna lägre än de kvinnliga. Det bör dock observeras, att vid andra åldrar inom området ändra sig differenserna på grund av kurvornas olika riktning.

TAB. 12.

Utbildn.	B	C	D	E	F	G	I	medelv.
I+II	21,8	4,5	14,8	8,5	10,3	0,8	5,6	10,4
III	20,2	18,8	18,5	9,2	6,9	6,0	- 9,7	11,0

Lön- och dyrortsgrupp.

Går man så över till att se närmare på löneförhållandena inom de olika dyrortsgrupperna och då först jämför siffrorna för medellönen vid 19,5 års ålder för de sammanslagna utbildningsgrupperna I, II och III, så finner man som väntat, att skillnaderna i lönenivå icke sammanfalla med socialstyrelsens dyrortsindex eller den index, som använts för statens nya lönereglemente. Det erbjuder emellertid rätt stora svårigheter att göra en lätt åskådlig jämförelse, närmast beroende därpå att det icke är lätt att finna en lämplig utgångspunkt för indexberäkningar av dessa löner för privatanställda. Jag har därför i tab. 8 angivit en index, I_s , där medellönerna i Stockholm satts lika med 1000. I_s är beräknad för grupp I + II samt för de sammanslagna I—III. För I_s är vidare angivet den procent, varmed statens löneindex överskjuter index för medellönerna. Det

visar sig då, om man ser på index för både de manliga och kvinnliga, att lönerna i ortsgrupperna E och F ligga rätt väsentligt under statens löneindex, vilket alltså skulle innebära, att lönerna inom dessa ortsgrupper ligga för de manliga ca 7 % och för de kvinnliga omkr. det dubbla under vad som vore skäligt med hänsyn till dyrortsförhållanden. De kvinnliga i B och D ligga även för lågt. Lönerna för de manliga i C, D och G och de kvinnliga i C och G synas ligga någorlunda rätt. De manliga i B ligga anmärkningsvärt högt. Frånsett materialets otillräcklighet göra sig emellertid här sannolikt åtskilliga störande inflytanden gällande, vilka kunna beräknas höja lönerna. Åtskilliga av de orter, som grupperats i B, ligga uppenbarligen för lågt från tjänstemannasympunkt. Det är i många fall icke nämnvärt billigare för denna kategori av människor att leva på dessa orter än närliggande större städer, som placerats i kanske E och F.

Större industrier, som ligga på denna rena landsbygd, måste naturligtvis rekrytera en rätt stor del av personalen utifrån. Om en tjänsteman i t. ex. Stockholm eller Göteborg tar anställning vid företag i någon av de lägre ortsgrupperna, begär han säkert minst samma lön som i storstäderna och sannolikt t. o. m. mer. Man flyttar icke gärna ut till ett småsamhälle utan en viss kompensation. De flesta ha dessutom varken större kännedom om eller ta full hänsyn till skillnaden i levnadskostnader. Grupp B är dessutom rätt inhomogen ur bransch- och företagssynpunkt och uppvisar säkerligen också större godtycke i lönesättningen. I de större städerna utbildar sig på ett helt annat sätt en, om än något lokalt betonad, lönestandard.

Siffrorna för Im och de angivna procentuella skillnaderna mellan genomsnittslönen för hela utbildningsgruppen och för denna ortsgrupper visa alltså hur mycket högre eller lägre ortslönen ligger i jämförelse med medellönen för hela landet.

Det statistiska materialet är alldeles för otillräckligt för att fastställa en säker korrelation mellan dyrorterna och i ekvationerna införa någorlunda tillförlitliga dyrortskoefficienter. Detta framgår icke minst av den relativt stora skillnad i index, som man finner inom dyrortsgrupperna vid jämförelse såväl mellan manliga och kvinnliga som mellan de båda utbildningsgrupperna. Det vore

naturligtvis orimligt att använda fyra olika index inom varje ortsgrupp med hänsyn till kön och utbildning.

Dyrortssystemets lämplighet är ju för övrigt en mycket diskuterad fråga. Man kan naturligtvis icke komma ifrån, att olika levnadskostnader, skatter, hyra etc. inverka på lönerna, t. ex. höja dem i Stockholm, Göteborg och Norrlandsorterna, men å andra sidan är det andra anställningsfaktorer, som ofta påverka lönerna så mycket kraftigare, att de mindre ortsskillnaderna mer än kompenseras. Utredningen och erfarenheten i övrigt synes i varje fall tyda på att dels vissa industriorter, framför allt inom de lägre ortsgrupperna, äro placerade för lågt, dels att ortsgruppernas antal skulle med fördel kunna minskas genom att åtminstone sammanslå A och B och likaledes C och D samt E och F till vardera en grupp. Det är min uppfattning, att 5 högst 6 dyrortsgrupper skulle bättre motsvara industriens löneemarknad än statens nu 9 grupper, d. v. s. A—I. Det kan för övrigt erinras om att arbetarnas dyrortsgraderade avtalslöner oftast äro indelade i endast 3—5 ortsgrupper.

Beräkningen av medellöner, dispersion etc.

Som stickprov har utförts en detaljerad statistisk beräkning för en grupp. Härför har för att möjliggöra jämförelse valts samma grupp som i ett tidigare anført exempel, nämligen Im I—III, d. v. s., samtliga manliga tjänstemän i Stockholm inom utbildningsgrupperna I + II och III sammanslagna. De förut angivna siffrorna voro: medellön 141,2 kr./mån., medelålder 19,68 år och formel $L = 14,6(N - 10,0)$.

Den noggranna beräkningen ger följande siffror:

Värdet av medianen är 140,36, övre kvartilen 154,35 och undre kvartilen 126,44. Kvartilerna ligga alltså 13,99 och 13,92 över och under medianen.

Medellön är	140,95	med dispersionen	$\pm 27,3$
Medelålder är	19,68	»	$\pm 1,06$

Av löneuppgifterna ligga 71 %, d. v. s. något mer än $\frac{2}{3}$ inom dispersionsgränserna.

Medelfelet utgör för lönen 2,47 och dispersionen 1,58 .

» » » åldern 0,095 » » 0,066

Korrelationskoefficienten för lön-ålder blir 0,512, vilket här bör kunna betraktas som en ovanligt stark korrelation.

Man erhåller regressionslinjen: $L = 13,2(N - 9)$. Denna och ovan angivna approximativa ekvation ge följande värden.

Eky./ålder	18	19	20	21
13,2 (N — 9)	118,8	132	145,2	158,4
14,6 (N — 10)	116,8	131,4	146	160,6
diff.	— 2,0	— 0,6	+ 0,8	+ 2,2

Skillnaderna äro alltså så små, att de icke äro av någon nämnvärd betydelse. Man bör framför allt erinra sig, att i praktiska livet förekommer så gott som aldrig månadslöner, bestämda på öret, i annat än de sällsynta fall, då de äro beräknade från års-, vecko- eller timlöner. De angivna beräknade lönerna skulle i praktiken sannolikt ha blivit 115 eller 120, 130, 145 och 160 kr. pr månad. Som jag förut påpekat, finns det ingen anledning att här genomföra fullt exakta beräkningar för samtliga grupper, därför att även de något »riktigare» siffror, man då skulle erhålla, ändock komme att lida av den osäkerhet, som ligger i det otillräckliga statistikmaterialet. Sådana beräkningar skulle som sagt också giva ett oberrättigat sken av exakthet.

Normalekvationer för lön-ålder.

Det har förut visats, att det föreligger ett mycket tydligt samband mellan lön och levnadsålder, och att detta samband inom åldersintervallet 18—21 år kan uttryckas i enkla ekvationer av formen $L = k(N - N_0)$, där L är lönen och N levnadsåldern. De olika ekvationer, som på grund av det behandlade statistiska materialet kunna uppställas för de olika könen, utbildnings- och dyrortsgrupperna, skilja sig emellertid mer eller mindre från varandra. Av de i tab. 6 och 7 angivna värdena på konstanterna k och N_0 framgår olikheten. Om dessa värden insättas i ovanstående ekvation, erhållas de speciella ekvationerna för varje grupp. Det vore likväl önskvärt att redan här kunna gå ett steg längre och i ekva-

tionen även införa åtminstone de viktigaste av övriga anställningsfaktorer: utbildning och dyrort. Materialet medger emellertid icke detta. Man får därför här nöja sig med att konstatera, att t. ex. manliga tjänstemän i Stockholm inom de tre utbildningsgrupperna I + II, III och IV få resp. ca 12: 70, 16: 30 och 23: — kr. årlig förbättring av månadslönen. Det vore däremot icke berättigat att påstå, att grupperna III och IV generellt erhålla omkr. 30 % resp. 80 % mer i lön än grupp I + II eller med denna utgångspunkt uppgöra en skala för värdet av olika slag av utbildning. Vi få alltså nöja oss med att konstatera, att såväl faktorerna kön som olika utbildningsgrad och dyrortsförhållanden visa sig direkt inverka på både medellöner och årliga löneförbättringar.

Det kan emellertid ifrågasättas, om det icke är berättigat att redan här söka normalisera N_0 . Den undre teoretiska anställningsgränsen, N_0 , måste i varje fall vara ganska oberoende av dyrortsförhållanden. Som medelvärde av N_0 finner man i tab. 6 och 7:

TAB. 13.

Kön	U t b i l d n i n g s g r u p p				
	I+II	diff.	III	diff.	IV
manl., tab. 6	11,1	1,1	12,2	0,7	12,9
» , avrundat	11	1	12	1	13
kvinnl., tab. 7	7,7	2,9	10,6	—	—
» d:o utan »I»	8,8	3,0	11,8	—	—
» avrundat	9	3	12	—	—

Det har förut framhållits, att det är rimligt, att N_0 växer med utbildningen. Det är icke heller orimligt, att skillnaderna mellan N_0 för de manliga utbildningsgrupperna I + II och III samt III och IV äro ungefär lika stora. De stå sannolikt i rätt god överensstämmelse med skillnaden i utbildningsvärde d. v. s. att det är ett ungefär lika stort steg mellan I + II och III som mellan III och IV. Vidare är det begripligt, att N_0 för I + II ligger något lägre för de kvinnliga än för de manliga. Det är ju obestridligt, att kvinnorna tidigare äro mogna för självständigt arbete, även om siffran 7,7 år synes alltför låg. Jämfört med 11 år för manliga skulle man väntat åtminstone omkr. 9 år. Slutligen är det också i överensstämmelse med erfarenheten, att kvinnornas försprång hastigt minskas med

växande utbildning. Inom de för kvinnor speciellt lämpliga yrkesgrenarna, t. ex. som stenografer, behålla de nog ett om än minskat försprång framför sina manliga kolleger, men om man tar ett annat kontorsyrke, som även fordrar utbildning, t. ex. bokföring, torde skillnaden i lämplighet för yrket vara minimal. I grupp III har också skillnaden minskats till 1,6 (12,2—10,6) och i grupp IV borde man förvänta, att den helt försvunnit.

Som förut påpekats, äro de kvinnliga lönerna i Stockholm, framför allt inom grupp III, ganska starkt konjunkturbetonade och därför visa undernormala värden på N_0 och k , vilket även drar ned medelvärdena på de sammanslagna dyrorterna. En särskild och i tabellen införd beräkning av dessa för ortsgrupperna B—G, alltså med uteslutande av Stockholm, ger följande mera normala värden: Medelv. B—G kv. I + II: $L = 9,9 (N - 8,8)$ och Medelv. B—G kv. III: $L = 14,2 (N - 11,8)$.

Man bör nu med en ganska hög grad av sannolikhet kunna avrunda dessa N_0 -värden till de i tab. 13 angivna. Man kan omräkna samtliga löneekvationer för olika grupper till dessa normaliserade N_0 -värden. En dylik transformation av kurvorna är ytterst enkel och består i en vridning av kurvan kring dess tyngdpunkt, bestämd av medelvärdet av lönen och åldern. Har man kurvan $L = k(N - N_0)$ och vill ändra N_0 till ett annat värde N_1 , så erhåller man ett nytt k -värde, som kan betecknas k_1 . Då är

$$k_1 = k \frac{N - N_0}{N - N_1} \text{ och } L = k_1 (N - N_1)$$

Tar man t. ex. kurvan för grupp Im III: $L = 16,2 (N - 10,9)$ och vill ändra N_0 från 10,9 till 12, så fås $L = 18,6 (N - 12)$. Lönerna för de olika åldrarna bliva då, beräknade enligt såväl den ursprungliga som den transformerade ekvationen:

Ekv./ålder	18	19	20	21
$L = 16,2 (N - 10,9)$	113,6	130,5	147,4	164,3
$L = 18,6 (N - 12)$	111,6	130,2	148,8	167,4
diff.	+ 2	+ 0,3	- 1,4	- 3,1

Dessa skillnader mellan lönevärdena beräknade enligt de båda ekvationerna äro emellertid ganska små i förhållande till värdena

på k , d. v. s. de årliga löneförbättringarna på omkr. 17 kr. (16,2 och 18,6). För några av de kurvor, som starkt avvika från det normala medelvärdet, t. ex. manliga och kvinnliga I + II i ortsgrupp C, bliva naturligtvis differenserna betydligt större. Men avvikelser och t. o. m. ganska betydande måste man ju räkna med vid ett så otillräckligt statistikmaterial. De flesta avvikelser hade säkert också minskats något genom en noggrannare detaljräkning.

Genomföres nu denna normalisering av löneekvationerna till de i tab. 13 angivna N_0 -värdena och vari k lämpligen betecknas med en index, som svarar mot värdet på N_0 , t. ex. k_{11} , är den koefficient, som motsvarar $N_0 = 11$, så erhållas för de nya k -värdena: manl. k_{11} , k_{12} och k_{13} , kvinnl. k_9 och k_{12} följande i tabellform (tab. 14) angivna siffror för samtliga dyrorts- och utbildningsgrupper.

TAB. 14.

Grupp	No	k	Dyrortsgrupper							Medelv.
			B	C	D	E	F	G	I	
Manl. I + II	11	k_{11}	14,9	13,3	13,8	12,8	13,3	14,5	16,0	14,3
» III	12	k_{12}	16,9	15,1	17,1	15,9	15,8	17,6	18,6	16,9
» IV	13	k_{13}	—	—	—	—	26	—	26	26
» I—III	12	k_{12}	16,9	17,0	16,4	15,5	15,4	17,2	18,4	16,6
Kvinnl. I + II	9	k_9	9,6	10,2	9,7	9,8	9,9	11,7	12,4	10,5
» III	12	k_{12}	14,2	12,9	14,0	14,3	14,8	16,7	19,6	15,6

Löneekvationerna kunna nu uppställas på följande sätt:

Ortsgrupp	B	C	I
Manl. I + II	$L = 14,9(N - 11)$	$L = 13,3(N - 11)$ o.s.v.	$L = 16,0(N - 11)$
» III	$L = 16,9(N - 12)$	$L = 15,1(N - 12)$ »	$L = 18,6(N - 12)$
Kvinnl. I + II	$L = 9,6(N - 9)$	$L = 10,2(N - 9)$ »	$L = 12,4(N - 9)$
» III	$L = 14,2(N - 12)$	$L = 12,9(N - 12)$ »	$L = 19,6(N - 12)$

o. s. v.

Dessa standardiserade k -värden ge nu en bild av den årliga förbättring av månadslönen, som skulle gälla inom de olika dyrortsgrupperna om man för de årliga löneförbättringarna överallt tillämpade samma princip som den, vilken befunnits gälla i genomsnitt för hela landet. Om man antager, att den med hänsyn till företag och bransch lokala eller godtyckliga lönesättningen utjämnades inom landet, så skulle man förvänta, att för t. ex. manliga

tjänstemän med folkskoleutbildning (m I + II) den årliga förbättringen av månadslönen komme att variera mellan 13: 30 och 16: — kr. pr månad, manliga med realexamen mellan 15: 10 och 18: 60 o. s. v. Och utjämnades även dyrortsinflytandet skulle löneförbättringen för nämnda grupper uppgå till omkr. 14: 30 resp. 16: 90. Med alla reservationer för den osäkerhet, som ligger i detta statistiska material, synes det ändock förvånande att konstatera de trånga gränser, inom vilka dessa värden på den årliga löneförbättringen rör sig. Det kan icke vara tal om annat än att man bör kunna som ett slutresultat säga, att för de manliga tjänstemännen i 18—21-års åldern med folkskola är den vanliga årliga löneförbättringen omkr. 15 kr. pr månad och att realexamen ger några kronor mer, 3—4, samt att förbättringen för de kvinnliga med folkskola är omkr. 10 kr. pr månad med något större förbättring för realexamen, 4—5 kr.

Dessa värden tillsammans med värdena på L_0 , d. v. s. genomsnittslönen vid 19,5 års ålder för de olika utbildningsgraderna och dyrorterna: manliga-med folkskola ca 120, manliga med realexamen 125 kr./mån. o. s. v., ge en god föreställning om lönenivån vid tiden för materialets införskaffande, juli—augusti 1938.

Jämförelser mellan löneekvationer.

Arbetarnas avtalslöner.

Man kan knappast undgå att fråga sig, hur här framlagda betraktelsesätt beträffande framför allt löneekvationer och den undre anställningsgränsen N_0 ställer sig vid jämförelse med kollektivt reglerade löner för såväl anställda som arbetare. Då det naturligtvis icke kan vara fråga om att i detta sammanhang göra en mer ingående undersökning har jag endast tagit några fullständigt godtyckligt valda stickprov, som jag dock tror äro tillräckligt belysande.

Uppställer man då ekvationerna för de löneskalor från kollektivavtal, som äro exemplifierade tidigare (sid. 261), finner man, att inom åldersintervallet 18—21 år exempel 1 ger ekvationen: $L = 25(N - 12)$ och 2: $L = 23,4(N - 11,5)$. Ett annat exempel från ett avtal för expeditions- och lagerpersonal i Stockholm, slutet

av december 1935, ger: $L = 25 (N - 12,4)$. För ett par yrkesarbetargrupper fås:

Typografförbundet: avtal 1938: Grupp: pappersskärare, pappersräknare, korrekturavdragare. Ortsgrupp 1 (Stockholm):

Veckolön: $L = 6 (N - 11,5)$ omräknat i månadslön ca $L = 26 (N - 11,5)$.

Textilarbetareförbundet: avtal 1937—38:

	Timlön: öre	Beräknad månadslön: kr.
Manl. textilarb. ortsgrupp 1 (Stockholm) (18—20 år)	$L = 10 (N - 12)$	$L = 20 (N - 12)$
» textilarb. » 3 (dyrort D-E) (18—20 år)	$L = 9 (N - 13)$	$L = 18 (N - 13)$
kvinnl. textilarb. » 1 (Stockholm) (14—19 år)	$L = 5,8 (N - 8,3)$	$L = 11,6 (N - 8,3)$

Lantarbetareförbundet (för trädgårdsyrket) avtal 1937: Grupp: »övriga arbetare, vilka anställas för utförande av enklare arbeten»: ortsgrupp A: Stockholms- och Göteborgstrakten: 16—20 års ålder.

Timlön	Månadslön
$L = 6 (N - 8,3)$	$L = 12 (N - 8,3)$

Tar man exempelvis textilavtalets hela tariff för manliga, ortsgrupp 3, från 14—21 år, fås $L = 7,7 (N - 10,5)$.

Tariffens och de beräknade värdena bliva:

	Levnadsålder:							
Lön i öre enl.:	14	15	16	17	18	19	20	21
Avtal:	29	36	42	49	55	65	72	82
Beräkn.:	27	35	42	50	58	65	73	81
skillnad:	— 2	— 1	0	+ 1	+ 3	0	+ 1	— 1

Det är ju också i och för sig klart, att man bör kunna framställa de flesta avtalstariffer i enkla formler, eftersom det ligger nära till hands att man vid uppgörande av dylika tariffer använder sig av någorlunda jämna lönesteg.

Av påtagligt intresse är emellertid den ytterligare belysning man här får av betydelsen och innebörden av konstanten N_0 . Denna kan

vid första påseendet kanske synas ligga väl högt för några av tarif-ferna. Men om man tänker på dess innebörd att vara den lägsta ålder, vid vilken ordnat avlönat arbete *i yrket* skulle kunna utföras, så inser man, att även vid yrken, som kräva en större kroppslig mognad, rent fysisk prestationsförmåga, måste man vänta sig ett högre värde på N_0 lika väl som när det gäller yrken, som fordra utbildning eller större andlig mognad. Det fordras naturligtvis för varje arbete ett visst mått av både andlig och kroppslig utveckling och prestationsförmåga och olika kombinationer av dem. Man kommer härmed i kontakt med de mycket betydelsefulla sociala problemen om yrkesväl, yrkesorientering, arbetspsykologiska under-sökningar o. s. v.

Som väntat finner man, lägre N_0 -värden för det enklare träd-gårdsarbetet och för de kvinnliga. N_0 synes därför vara eller, sedan denna konstant vidare analyserats och ev. uppdelats, kunna bli-va en värdefull karakteristika för yrket eller, uttryckt på annat sätt, för de kroppsliga och andliga kvalifikationskrav, yrket ställer på dess utövare.

Det hade också varit av intresse att nu göra en jämförelse mellan de absoluta lönerna för anställda och arbetare, där värdet på N_0 vore detsamma, men hade det i så fall fordrats att för varje ålders-grupp undersöka icke bara avtalslönerna utan de verkliga och väl som regel åtskilligt högre inkomsterna, d. v. s. avtalslöner plus ackordsförtjänster. Jag skall här endast sätta sida vid sida ekva-tionen för gruppen I m III och ekvationen från typografförbundets avtal, där värdena på N_0 ligga varandra nära.

$$\text{»Typogr.»: } L = 26 \quad (N - 11,5)$$

$$\text{Im III: } L = 16,2 \quad (N - 10,9) \text{ eller transformerad till samma}$$

$$N_0 = 11,5 \quad \text{»} \quad L = 17,5 \quad (N - 11,5)$$

Det är väl ganska visst, att skillnaden mellan den årliga för-bättringen av månadslönen, 17: 50 för tjänstemännen och 26 kr. för typograferna, är för liten med hänsyn till ackord, men det åskåd-liggör likväl tydligt nog skillnaden mellan dessa lönenivåer. Man bör dock icke förglömma, att typografavtalet är resultatet av en av våra äldsta och starkaste fackföreningars arbete, medan tjänstemanna-

lönerna ännu äro ganska opåverkade av motsvarande kollektiva krafter. Ännu en jämförelse må göras mellan ekvationen från lantarbetareförbundet: $L = 12(N - 8,3)$ och gruppen I m I + II: $L = 12,7(N - 8,8)$. Här finner man nästan exakt samma siffror och samma löner i den mån de »trädgårdsarbetare med enkelt arbete: grävning, rensning, bärplockning etc.», som avtalet gäller, icke ha ackord, som höja deras löner över kontoristernas.

Croners utredning och socialstyrelsens undersökning.

Det skulle givetvis varit värdefullt, om man kunnat direkt jämföra här vunna resultat med såväl socialstyrelsens som av d:r Croner angivna siffror. Exakta jämförelser äro emellertid icke möjliga, framför allt på grund av att sistnämnda båda utredningar alltför summariskt sammanfattat grupper, som i lönehänseende äro rätt olika. I socialstyrelsens undersökning (SS 1938) finner man sålunda följande uppgifter, avseende medianlöner för 1935 för ogifta under 30 år:

Manliga:

	pr år	pr mån.
Ritare och kopister	2278	190
Kontorister med spec., självst. arbete	2700	225
» » » , enklare »	1800	150
» övriga	1800	150

Kvinnliga:

Kontorister med spec., självst. arbete	2400	200
» » » , enklare »	1665	139
» övriga	1800	150

Hur många uppgifter inom varje grupp, som ligga till grund för dessa siffror, är icke angivet.

Croners utredning, vars uppgifter i huvudsak gälla första hälften av 1936, är mer differentierad. Man finner, att denna innehåller i åldern 19—20 år 99 st. manliga: teknisk förvaltningspersonal 18 st. och merkantil d:o 81 st., och 92 st. kvinnliga: 5 resp. 87 för samma

grupper. I föreliggande utredning utgjorde 19—20-åringarna sammanlagt 359 manliga och 371 kvinnliga, alltså ett 3—4 gånger så stort material. Det är därför tydligt, att Croners utredning ger mycket osäkra siffror inom detta åldersområde. Närmast jämförbara skulle vara gruppen »övrige kontorister med enklare arbete» (FC 1939, sid. 94) vilken är störst och innehåller: manliga: 17—18 år 13 st., 19—20 år 46 st., kvinnliga: 17—18 år 18 st., 19—20 år 40 st.

		17—18 år	19—20 år
Manliga: Antal		13	46
	Medianlön pr år och mån.	900—75	1080—90
Kvinnliga: Antal		18	40
	Medianlön	960—80	1088—91

För de manliga blir löneekvationen $L = 7,5(N - 7,5)$ och för de kvinnliga $L = 5,5(N - 2,9)$.

En annan grupp, korrespondenter och stenografer, som dock får tagas över ett större åldersintervall, 21—30 år, ger för de manliga $L = 12,6(N - 7,5)$ med medianlönerna 21—26 år: 196: — kr./mån. och 26—30 år: 259: — kr./mån. samt för de kvinnliga $L = 9,6(N - 5,2)$ med motsvarande löner, 21—25 år: 171: — kr./mån. och 26—30 år: 219: — kr./mån. För de kvinnliga uppgives även 19—20 år: 97: — kr./mån. Här äro emellertid samtliga utbildningar och dyrortsgrupper sammanslagna. Även om dessa siffror skilja sig rätt väsentligt från dem, som föreliggande undersökning visa, så kan man dock konstatera ett jämförligt förhållande mellan k och N_0 för såväl manliga och kvinnliga som mellan de båda grupperna kontorister med enklare arbete och korrespondenter och stenografer.

Lönesiffrorna i Croners utredning ligga som synes rätt mycket under dem jag här funnit. Om man kan jämföra ovan angivna löner för »övrige kontorister med enklare arbete» 19—20 år med L_0 för hela gruppen I + II, så får man för de manliga 90 resp. 121,5 och för de kvinnliga 91 resp. 111,1. Man måste fråga sig om de ca $2\frac{1}{2}$ år som ligga mellan undersökningarna verkligen kan ha åstadkommit en så stor ökning av lönerna vid samma åldrar, för de manliga 30 och för de kvinnliga 20 kr. pr månad.

Anställningstiden.

I samband med studiet av den undre teoretiska anställningsgränsen N_0 blev det önskvärt att närmare undersöka anställningstiden för föreliggande statistiska material. Som förut nämnts fanns i detta endast uppgift om anställningstiden vid företaget men tyvärr ingenting om motsvarande tid i yrket eller tidigare löner. Det måste dock antagas föreligga en liknande korrelation mellan ålder och anställningstid som mellan ålder och lön. Studiet av anställningstiden har emellertid visat sig vara av större intresse än man kunde förmoda, vilket framgår av den ovanligt starka korrelation, som materialet uppvisar. Detta har uppdelats i såväl ålders- som utbildningsklasserna. Man finner då, att anställningstiden är en enkel, nästan exakt lineär funktion av åldern och kan uttryckas i liknande form som löneekvationerna, nämligen $T = C(N - N_T)$, där $T =$ anställningstiden vid företaget, $C =$ konstant, $N =$ levnadsåldern. Innebörden av N_T skall närmare beröras i fortsättningen.

Samtliga yrkesgrupper ha sammanslagits. Man kan säkerligen antaga, att själva yrkesförhållandena icke inverka på anställningstiden men däremot att orter med olika »arbetsmarknad» spela en viss roll. Det visar sig också, att i t. ex. Stockholm anställningstiden är tydligt kortare än genomsnittet för hela landet och alla grupper, vilket otvivelaktigt beror därpå att det är lättare i Stockholm liksom väl även i andra större städer att byta anställning än det är i småstäderna eller på landsbygden, där det på varje ort endast finnes ett fåtal eller kanske bara ett enda industriföretag. Jag har emellertid ansett mig här kunna göra det antagandet, att olikheten mellan olika orter icke inverkar nämnvärt på själva förhållandet mellan de olika åldrarna 18—21 år. En detaljundersökning över inverkan av olika »lokal arbetsmarknad» skulle emellertid fordrat en rätt vidlyftig utredning och klassificering av en stor del av näringslivet — icke endast industriens — fördelning och storlek på olika orter. Man måste nämligen räkna med att arbetsmarknaden för t. ex. de merkantila industritjänstemännen icke inskränker sig enbart till industrien.

Nedan angivas formler och medelvärden för anställningstiden för manliga, angiven i år:

	18	19	20	21
I + II $T = 0,52 (N - 12,9)$ beräkn.:	2,66	3,18	3,70	4,22
medelv.:	2,58	3,27	3,70	4,13
diff.: medelv. — beräkn.:	- 0,08	+ 0,09	0	- 0,09
III $T = 0,72 (N - 16,3)$ beräkn.:	1,26	1,98	2,70	3,42
medelv.:	1,20	1,92	2,71	3,31
diff.: medelv. — beräkn.:	- 0,06	- 0,06	+ 0,01	- 0,11
Differens (I + II) — III beräkn.:	1,40	1,20	1,00	0,80
medelv.:	1,38	1,35	0,99	0,82

Överensstämmelsen mellan formlerna och de observerade, vägda medelvärdena måste väl anses som rätt enastående med hänsyn till materialets ringa omfattning. Vad innebära nu dessa formler och siffror? Man ser först och främst, att anställningstiden T för grupp I + II växer med ca $\frac{1}{2}$ år (0,52) för varje levnadsår och för III med $\frac{3}{4}$ år (0,72). Detta kan endast betyda, att det sker ett ganska starkt ombyte av anställningar i dessa åldrar och starkast för grupp I + II. Hade nämligen alla stannat kvar i sina anställningar, hade anställningstiden uppenbarligen vuxit med jämnt ett år för varje levnadsår. Om inga andra faktorer inverkat, innebär resultatet, att i grupp I + II regelbundet hälften av de anställda i varje åldersgrupp bytte anställning varje år och inom grupp III, att var fjärde årligen bytte anställning. Det behöver väl knappast påpekas, att det naturligtvis icke är *samma personer* ena och andra året.

I analogi till löneformlerna skulle N_T egentligen betyda den ålder, vid vilken anställningen vid företaget började, d. v. s. det levnadsår, då anställningstiden är lika med 0. Detta vore emellertid en misstyding, vilket även synes av de alltför låga siffrorna på N_T nämligen 12,9 år för I + II och 16,3 för III. Anledningen till dessa »felaktiga värden» är bl. a. följande. Grupp I + II, d. v. s. den grupp, som karakteriseras av folkskolan, innehåller personer med olika »utveckling». De, som regelrätt genomgått endast folkskola, sluta denna vid mycket nära samma ålder, nämligen 14 år. Om alla gjorde detta och omedelbart efter folkskolan erhöles anställningar, i vilka de stannade kvar hela tiden, skulle man få formeln $T = 1(N - 14)$. Men nu innehåller gruppen även en del, som ha kortare kurser utöver folkskolan, vilka taga en tid, som försenar första anställningen. Skolan avslutas icke heller vid exakt samma

ålder — det kan väl variera på omkr. ett år. En del få icke platser eller vilja ha platser omedelbart efter skolans slut. O. s. v. Detta har naturligtvis till följd, att den första anställningens början, d. v. s. anställningen i yrket, uppskjutes för en del och likaledes att uppskovens antal och längd blir större för 19-åringarna än för 18-åringarna o. s. v. Med varje år ha även fler hunnit byta anställning, vilket tydligt framgår av materialets fördelning på olika anställningsår: vid t. ex. 18 och 21 år för grupp I + II:

Anst. tid:	0	1	2	3	4	5	6	7	Summa
18 år, ant. svar:	1	4	9	14	6	—	—	—	34 st.
21 » , » » :	2	3	7	8	9	7	6	9	51 »

Man ser här tydligt hur största antalet 18-åringar gruppera sig omkring en anställningstid av 3 år, medan redan 21-åringarna hunnit sprida sig högst väsentligt över hela skalan. Man kan väl här utgå från att få om ens någon enda av de 15 st. med 6 och 7 års anställning haft någon annan tidigare, men att de flesta av de 12 st., som ha 0—2 års anställning, haft en eller flera andra förut. Men om dessa liksom de övriga vet man ju inget med bestämdhet, eftersom uppgifter därom saknas i materialet. Följden av de ovan nämnda, huvudsakligen individuella faktorernas inverkan på anställningstiden blir därför, att kurvan får ett flackare förlopp än den skulle haft utan dessa störningar. Man får därigenom ett för lågt N_T -värde. Liknande är förhållandet för grupp III. En bearbetning av ett större och fullständigare material bör emellertid kunna ge viktiga och exakta upplysningar om anställningstidens variationer, om utbildningsgrader och individuella faktorer.

Till ytterligare belysning lämnas här ännu några siffror. För Stockholm fås:

$$\begin{aligned} \text{Manl. I + II} & \quad T = 0,30 (N - 10) \\ \text{» III} & \quad T = 0,45 (N - 15,3) \end{aligned}$$

Man ser här, att i Stockholm ca $\frac{2}{3}$ av gruppen I + II och ca hälften av grupp III årligen byta anställning. (För varje levnadsår ökar nämligen anställningstiden endast med 0,30 resp. 0,45 år). Vidare finner man den överensstämmelsen, att skillnaden mellan I + II och III för den årliga ökningen av anställningstiden är 0,2 år och lika

för Stockholm och genomsnittet för landet samt att i båda fallen anställningstiden vid samma ålder, nämligen 25 år, blir lika för grupperna I + II och III: i Stockholm 4,5 år och för hela landet 6,3 år.

För de kvinnliga fås som medeltal för hela landet för grupp I + II: $T = 0,54(N - 15)$ och för III: $T = 0,47(N - 15,5)$. Anställningstiderna äro ganska korta: 1,7—3,3 för I + II och 1,1—2,5 för III. Den bild av anställningstiden man här erhåller, förvanskas naturligtvis av samma störande inflytanden, som anförts för de manliga tjänstemännen. Därtill kommer emellertid den olikheten, att som bekant kvinnorna i längden trivas mindre med kontorsarbete — större delen har ju försvunnit redan vid 28—30 år. Även i dessa åldrar, 18—21 år, återgå säkert en hel del till hemmen eller övergå till mera rent kvinnliga yrken, sjukvård, barnavård etc. Detta minskar dock säkerligen den genomsnittliga anställningstiden relativt likformigt för alla grupperna. För de kvinnliga i Stockholm erhålles: I + II: $T = 0,69(N - 16,2)$ och för III: $T = 0,39(N - 15,6)$ med anställningstiderna 1,5—3,9 för I + II och 0,8—2,0 för III. De observerade medelvärdena för Stockholm visa en mycket oregelbunden ökning med åldern. I rak motsats till de manliga visar grupp III av de kvinnliga en väsentligt mindre årlig ökning av anställningstiden än I + II. Man borde ha kunnat vänta detta. Som förut nämnt har just denna grupp i Stockholm utgjort ett undantag beträffande löneutvecklingen. Dessa kvinnliga, mera kvalificerade tjänstemän ha erhållit mycket bättre löner än jämförliga grupper, t. o. m. högre än de manliga, under det att den årliga löneförbättringen minskades rätt avsevärt. När man nu också finner en så liten ökning av anställningstiden som ca 0,4 år pr levnadsår — 60 % flyttar en gång om året — blir bilden fullt klar. Bristen på eller det ökade behovet av denna arbetskraft har föranlett en konkurrens, som tydligen gjort det lönande att ofta byta anställning och samtidigt få bättre lön.

Sammanfattning.

Av en statistisk undersökning över tjänstemännens anställningsförhållanden måste om möjligt fordras att dess resultat äro användbara för det praktiska livet, d. v. s. att de kunna tjäna som en god vägledning vid bedömande och reglering av arbetsbetalning och

anställningsförhållanden. Det räcker då icke att endast i största allmänhet taga reda på ålder, löner, anställningstid etc. även om det ofta kan ha ett stort intresse att veta hur genomsnittslönerna för kåren eller större grupper ändrat sig under årens lopp. Det räcker icke heller för rent praktiskt bruk att veta hur mycket t. ex. »korrespondenter och stenografer» i åldern 21—25 år ha i genomsnitt för hela landet därför att det råder alltför betydande skillnader mellan lönerna vid 21 och vid 25 år, mellan lägsta och högsta dyrtortsgrupp och mellan klart skilda utbildningsgrader m. m. Den statistiska undersökningen måste föras ända fram till vad man skulle kunna beteckna som den praktiska differentieringsgränsen d. v. s. den gräns utanför vilken en ytterligare uppdelning icke visar sig leda till skillnader av praktisk betydelse. För att taga ett exempel. Man bör som ett användbart statistiskt resultat få veta hur mycket en manlig kontorist med endast folkskoleutbildning, vid 21 år och i Stockholm har i medellön. Denna har här befunnits vara 154 kr./mån. men om man uppdelar ytterligare t. ex. med hänsyn till bransch, arbetstidens längd eller försörjningsplikt och då finner att nämnda lön varierar mycket litet och oregelbundet i förhållande till dessa faktorer, så framstår dylik uppdelning som onödig och meningslös. Befanns det däremot att arbetstidens längd inverkade tydligt på lönen, vilket åtminstone vore rimligt, så måste en uppdelning även göras med hänsyn till denna faktor.

Det andra viktiga momentet är att söka fastställa tillförlitliga korrelationer mellan de olika anställningsfaktorerna. Det är också nödvändigt att söka ge dessa en matematiskt exakt form, som kan tillåta en beräkning av lönen för en bestämd individ om man känner alla viktigare anställningsfaktorer. Detta betyder helt enkelt att de statistiska resultaten skola ha samma karaktär som bestämmelserna i kollektivavtal där alla viktigare anställningsvillkor äro klart preciserade. Denna undersökning har, som jag hoppas, bestyrkt möjligheten att utreda det verkliga sambandet och finna matematiska korrelationer mellan anställningsfaktorerna. Det är emellertid ett relativt enkelt område som här undersökts emedan de arbetsuppgifter som dessa 18—21-åringar haft säkerligen varit både kvalitativt och kvantitativt ganska likformiga. Den personliga förmågan har ännu vid dessa åldrar icke haft tillfälle att göra sig nämnvärt

gällande. De ha icke heller hunnit få större yrkeserfarenhet eller uppnått befordrade ställningar med större ansvar. Här saknas alltså tjänsteställningsfaktorer så gott som helt. Till gengäld böra sådana undersökningar som denna kunna få ett stort värde just därför att de behandla lönerna under dessa tidigare anställningsår. Hur löneutvecklingen både genomsnittligt och för den enskilde än sker så är utgångsläget, begynnelselönen, eller hur man vill beteckna den, den grund på vilken hela lönesystemet i så hög grad vilar. Vid varje löneförbättring tages alltid hänsyn till den förutvarande lönen. Det råder också ett nödvändigt och ofrånkomligt sammanhang inom löne marknaden.

Även om det är fullkomligt klart att en statistisk utredning, som omfattar hela området och alla åldrar, måste erbjuda nya och kanske rätt svårlösta problem, så bör man i alla fall kunna räkna med att få ganska säkra korrelationer mellan i varje fall de viktigaste faktorerna. Det bör även vara värdefullt att konstatera vilka faktorer, som icke inverka märkbart på varandra. Först sedan man i grund känner den lagbundenhet som råder, kan man komma till den viktiga praktiska frågan hur denna arbetsmarknad bör regleras.

Både av Socialstyrelsen och i Croners utredning har materialet i mycket stor utsträckning sorterats i yrkesgrupper och även i näringsgrenar och efter företagsstorlek. Jag har under detta arbetes gång ytterligare bestyrkts i min uppfattning att detta är i stort sett olämpliga och missledande indelningsgrunder. Framför allt måste det vara klart att det icke är t. ex. yrkestiteln eller branschen såsom sådan som är avgörande för lönen. Det torde väl knappast heller inom industrien finnas någon direkt motsvarighet till statens princip att en viss bestämd befattning t. ex. en kassörspost betalas med en definitivt fixerad lön oberoende av innehavaren. Om en ny kassör skall anställas så blir det hans ålder, ansvar och hans meriter som bli avgörande. Han torde sällan få samma lön som den gamla kassören hade därför att deras anställningsfaktorer sällan äro desamma. Samma gäller övriga kontorsyrken. En statistik, som uppställer löneskalor för varje yrkesbeteckning måste leda till orimligheter. Antingen får man en falsk bild om man sammanslår alla de grader som finnas inom de flesta yrken och oftast i olika proportioner eller också får man en fullkomligt orimlig uppdelning av

materialet. Det torde åtminstone inom industriens område sällan vara yrkesspecialiteten såsom sådan som är särskiljande för lönen. I första hand är det grund- eller primärfaktorerna, ålder, utbildning, tjänsteställning och dyrt. Men det förekommer också andra. Mellan kontorister, som följa den som regel kortare kontorsarbets-tiden, och kontorister på verkstadsavdelningar, som ha att följa arbetarnas 48-timmars vecka, skulle arbetstiden mycket väl kunna tänkas påverka lönerna. Det är då denna och icke den olika yrkesbeteckningen som bör användas som indelningsgrund. Man bör ju också kunna räkna med att det gamla och befogade kravet på lika lön för personer med samma kvalifikationer och fullt likvärdigt arbete och jämförliga arbetsförhållanden även skall ha inverkat så pass mycket på den fria arbetsmarknaden för de anställda att det icke kan finnas många om ens några vanligare yrken som kunna betecknas som särskilt privilegierade eller särskilt undervärderade. Med undantag för sådana fall bör en differentiering endast ske med hänsyn till de grundläggande anställningsfaktorerna. Eller bättre uttryckt: En statistisk undersökning som avser att ge klart besked om anställningsförhållandena och det samband, som råder mellan anställningsfaktorerna lön, ålder, utbildning etc., skall utföras på så sätt att korrelationen bestämmes för alla dessa primärfaktorer men endast för dem där ett verkligt samband föreligger. Detta är egentligen endast ett understrykande av den statistiska regel som varnar för s. k. falsk korrelation. Men detta innebär också att materialet uppdelas och frågeformuläret uppställs med hänsyn till dessa korrelationer. En uppdelning i yrkesgrupper måste leda till falsk korrelation om det icke är själva yrket som är differentierande utan i stället primärfaktorerna, utbildning, ansvar eller andra. Detta är delvis en upprepning av förut i denna utredning framförda synpunkter, men jag har ansett det motiverat att här ytterligare understryka dem på grund av deras stora praktiska betydelse. Tänker man t. ex. på de tabeller som förekomma över medianlöner för olika yrkesgrupper, olika branscher o. likn. och som ofta uppvisa stora lönedifferenser vilka kanske i själva verket bero på för litet eller ensidigt material, olika genomsnittlig levnadsålder, utbildning eller dyl. så är det uppenbart att dessa lätt giva en rent falsk och vilseledande föreställning om att det är t. ex. yrkesgruppen eller bran-

schen som är den verkliga anledningen till en ofta betydlig skillnad i lönenivå. Även om det angives förbehåll för att genomsnittsåldern eller annat kan ha inverkat på skillnaderna i lönenivå brukar icke detta nämnvärt ändra den oriktiga uppfattningen som skapas genom en falsk statistisk korrelation.

I denna undersökning har jag så långt det varit mig möjligt sökt undvika dylikt genom renodling av grupperna och jämförelser mellan löner, som beräknats för exakt samma åldrar för olika kön, utbildnings- och yrortsgrupper. Materialet har därmed icke räckt till för den *yttre* uppdelning i branscher, företagsstorlek, arbetstidens längd etc. som skulle varit nödvändig för att klargöra dessa faktors eventuella inflytande.

Resultaten kunna sammanfattas i följande som alltså endast gälla anställningsförhållandena i slutet av 1938 för 18—21-åringar anställda inom industrien.

1. *Materialet*: I de 1,111 bearbetade frågeformulären var antalet 18-åringar minst, varigenom genomsnittsåldern kom att utgöra omkr. 19,7 år för såväl manl. som kvinnl. uppgiftslämnare. Undersökningen har omfattat alla yrortsgrupper utom A och H samt utbildningar t. o. m. realexamen plus mindre kurser. Endast för ortsgupp F och Stockholm har ett mindre antal med högre utbildning kunnat undersökas.

2. *Lönen*: De årliga löneökningarna uppgå till omkr. 15 kr. för de manliga och 10 kr. för de kvinnliga. Vid 19,5 års ålder är lönen för manliga med folkskola i de lägre yrortsgrupperna ca 115 kr. pr månad och för kvinnliga ca 105 kr. I Göteborg betalas omkr. 10 % mer och i Stockholm betalas till de manliga ca 20 % och till de kvinnliga ca 30 % mera. För realexamen ökas lönen med 4—6 %. En grupp, de kvinnliga i Stockholm, framför allt den del som har realexamen, utgör ett undantag från de övriga och uppvisar konjunktursbetonade löneförhållanden.

3. *Löneekvationen*: Löneutvecklingen 18—21-år kan grafiskt framställas såsom en rät linje av formen $L = k(N - N_0)$, där lönen är lika med den årliga ökningen av månadslönen multiplicerad med skillnaden mellan levnadsåldern N och den ålder N_0 vid vilken en anställning i yrket teoretiskt skulle kunnat börja.

Ekvationerna böra kunna utvidgas till att omfatta åtminstone större delen av anställningstiden, samt de primära faktorerna: kön, utbildning, dyrtid, tjänsteställning och ev. andra av betydelse.

Löneekvationerna synas vidare öppna stora möjligheter för att finna konstanter, vars värden äro karakteristiska icke endast för olika kön, olika slag av utbildning etc. utan även för olika yrkesgrupper o. dyl. och därmed möjliggöra en enkel och åskådlig jämförelse dem emellan.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Högsta domstolens lagförklaringar. I den av Gustav III fastställda instruktionen för HD upptogs (2 mom. 3 p.) »vederbörande domstolars och ämbetsmäns hemställningar om förklaring av lagens rätta mening» bland »de mål och ärender, varuti Km:t i nåder vill höra HD och som — — sedan i vanlig ordning anmälas hos Km:t». Vad sålunda gällde blev genom 1809 års RF, §§ 19 och 21, ändrat därhän att Km:t ej längre ägde ensam besluta utan blott hade att med sina två röster deltaga i votering.

Enligt § 19 äger HD förklara lag när förfrågningar inkomma »ifrån domstolar och ämbetsmän». En snäv tolkning av de citerade orden var nära att låta Karl Johans-tidens mest remarkabla lagförklaringsärende redan från början komma av sig. Revsekr Alexanderson föredrog i HD 15 dec. 1841 en från Svea HovR inkommen skrivelse, vari hemställdes om förklaring över rätta meningen av föreskriften i 1 § av k. f. 10 juni 1841 ang. förändrade stadganden rörande bysättning:

Då ifrågavarande hemställan blivit gjord endast av en division inom HovR:n, ansågo jr:n Isberg, Nyblæus, Engelhart och Nordenstolpe densamma icke till någon åtgärd föranleda; varom HovR:n skulle underrättas. Jr:n Stråle, Bredberg och af Rolén funno däremot att denna hemställan borde, såsom en av domstol gjord förfrågan om lagens rätta förstånd, enligt 19 § RF behandlas och att jk:s und. utlåtande borde däröver infordras.

HD synes ha ansett det härmed vara avgjort att ärendet icke var något lagförklaringsärende; protokollet innehåller intet om att und. anmälan skulle göras. Jstm Törnebladh anmälte emellertid skrivelsen i konselj 19 jan. 1842, därvid de närvarande jr:n, Bredberg och Nordenstolpe, åberopade sina yttranden i HD och »Km:t behagade, enligt statsrådets und. tillstyrkande, gilla den av jr:n Stråle, Bredberg och af Rolén yttrade mening». Säkerligen innebar detta gillande att Karl Johan med sina två röster slöt sig till minoriteteten.

Till »ämbetsmän» i § 19:s mening räknade sig j.o Mannerheim. Han begärde hos Km:t viss förklaring av k. br:n 18 nov. 1763 och 15 april 1774 (böter för domare som dröjer med avlämnande av prot. i brottmål), och sådan gavs efter föredragning i HD och konselj (16 o. 22 maj 1816; cirkulär till samtliga hov- och överrätter). Förklaringsens behandling vid riksdagen 1817—18 visar att den an-

sågs tillhöra sådana »som, till svar på inkomna förfrågningar om lagens rätta mening, Konungen genom dess HD emellan riksdagarne giver» (§ 88 RF; se LU 1817—18 mem. nr 1 s. 10 f., där dock cirkuläret oriktigt dateras 22 mars).¹ — Theorell begärde under sina j.o-år upprepade gånger lagförklaring (se t. ex. HD:s prot. 6/9 49).²

»Domstolen kan dock icke på eget initiativ företaga sig att utfärda en sådan förklaring», säger Blomberg i sin HD-bok vid utläggning av §. 19 (s. 73). Till stöd för detta påstående kunde han åberopat — vad han synes ha förbisett — att Km:t i propositioner vid 1820-talets båda riksdagar framställde förslag om sådant initiativ, vilka förslag icke hade framgång. Att förslagen innebure en »utsträckning av förklaringsrätten» betonades av deras både anhängare och motståndare.³ Ingen tyckes ha erinrat sig att den ena av de två första lagförklaringar, som j.o fick att anmäla och vilka så av honom som av LU och RSt funnos böra bli bestående, tillkommit just på initiativ av HD. D. 1 nov. 1811 återställde exc. Gyllenberg handlingarna i en cirkulant (Dahlgren mot Björkman m. fl.) och biföll, i likhet med dem som förut voterat, NRev:s betänkande;

men som i fråga om rätta förståndet av 4 § i 1798 års förordning olika meningar tid efter annan sig yppat och det jämväl hänt att enär dylika mål före sista regementsförändringen uti då varande HD förevarit, domar blivit utfärdade under Konungens namn, som i följe av pluralitetens beslut innehållit en anhan och vidsträcktare tydning av ovanberörde § än nu i denna sak är värden antagen, ansåg hr greven och jstm för sin del det vara av vikt att, till beredande av enhet i lagskipningen för framtiden härutinnan, från Km:t utginge en allmän förklaring över denna del av 1798 års förordning, varföre hr greven och jstm hemställde till HD om icke und. anmälan härom hos Km:t måtte göras.

HD tog detta i övervägande, och som — — alltså tillstyrkte HD i und. att till vinnande av säkerhet och enhet i denna del av lagskipningen Km:t i nåder täcktes förklara o. s. v.

I konselj 28 nov. 1811 »instämde» kronprinsen i vad HD hemställt och under s.d. utfärdades k. förklaringen över rätta förståndet av §:n i fråga.

Märkligare än glömskan av upphovet till denna förklaring är vad som tilldrög sig sedan det tidigare förslaget om initiativrättens

¹ Jfr Alexanderson i Sv. Riksdag XVI s. 103.

² Se ock hemställan från bankofullmäktige nedan s. 304.

³ KU fann 1823 att lagförklaringsfrågors »omedelbara väckande inom HD tilläventyrs skulle medföra, om icke missbruk, åtminstone farhågor», och avstyrkte, men ställde sig 1829 välvilligare: det syntes betydelselöst om HD handlade efter förfrågning eller icke, ty »HD förbleve, i bägge fallen, proponent; och lätt funne man, på en omväg, organer för tillvägbringandet av förfrågningar, i händelse lagförklaringen önskades såsom nyttig och nödvändig». Mot initiativrätt yttrade sig två som varit föredragande i HD, nämligen Crusenstolpe 1829 och Boije 1834 (»skulle vara att åt HD lämna en makt, som jag på det högsta måste motsätta mig»). Stråle 1834: »Man har t. o. m. sett i författningssamlingar HD:s beslut oriktigt citerade såsom prejudikat över principfrågor, vilka icke i besluten innefattats; och det skulle således icke vara utan nytta, om HD ägde att själv giva en förklaring om vad som rätteligen vore avgjort».

utsträckning fallit och medan det senare var vilande. I jkonselj 7 nov. 1832 anförde Rosenblad att olika domslut förekommit, även i HD, i tvister mellan strandägare och kronan om bättre rätt till laxfisken i Norrland, och han hemställde att Km:t täcktes uppdraga åt HD att under övervägande taga, om och vad förklaring och förtydligande 18:1 BB och 3 kap. i fiskeristadgan av 14 nov. 1766 må tarva, samt att med omförmälda fråga förfara i den ordning som uti 19 och 21 §§ av RF föreskrives. Km:t gav här till sitt bifall; genom note ur statsrådsprotokollet anmältes ärendet i HD, som infortrade utlåtande från KammarK (^{19/11} 32); sådant utlåtande inkom ej förr än 17 nov. 1838, varpå HD remitterade ärendet till jk (^{10/5} 39). D. 5 febr. 1840 — dagen innan Rosenblad fick sitt avsked — föredrogs ärendet slutligen i HD, som fann sig icke äga anledning tillstyrka utfärdande av någon allmän lagförklaring i frågan, och Km:t biföll vad HD yttrat (^{24/2} 40). — Det förefaller vara ganska uppenbart att härvid handlats i strid mot grundlagens både ord och mening. Det kan icke gärna vara rimligt att Km:t i statsrådet skulle få befalla HD att förfara enligt § 19. Rosenblad torde haft i minnet det antagande om saknad av initiativrätt för HD, som var förutsättning för det vilande grundlagsförslaget; han har därför undvikit att väcka frågan i HD, men i stället kommit att gå en ännu betänkligare väg.¹

Om de materiella förutsättningarna för tillämpning av §§ 19 och 21 rådde från början osäkerhet.²

Första gången HD beropade § 21 var 4 juli 1809, då HD — med anledning av riksmarskalken v. Fersens klagomål över att en magasinsbetjänt vid k. spektaklerna blivit på rekvisition av teaterdirektören lössläppt ur livgardets högvakt där han varit bysatt, och hans anhållan om en sådan författning att missbruk i sådana mål må förekommas — utlät sig: »HD, som fann betänkligt att i avseende å de vid de k. spektaklerna engagerade personer tillstyrka någon ändring i vad lag och författning angående bysatte personer stadga, enär tredje mans rätt vore härunder beroende, ansåg sig böra i und. hemställa till Km:ts eget nådigste gottfinnande om icke, med bifall av vad riksmarskalksämberet i und. hemställt, teaterdirektionen må förbjudas att framdeles få utur arresten uttaga någon för gäld bysatt person som hör till de k. spektaklerna, om icke borgenär därtill samtycker». Att hänföra meddelandet av ett dylikt förbud till lagförklaring synes icke naturligt, liksom en hemställan till Km:ts eget nådigste gottfinnande tyckes vara en alltför eufemistisk omklädnad för en anmaning till Konungen att yttra sin för resultatet fullkomligt betydelselösa åsikt i ett av en enhällig HD redan definitivt avgjort ärende. Protokollet föreskriver emellertid: »Anmäles i underd. enl. 21 §:i 1809 års Reg:sform». Men konseljproto-

¹ Theorell har i sin berättelse 1849 s. 68 f. skrivit om detta ärende, dock utan att beakta dess konstitutionella sida.

² Om lagförklaringsarnas karaktär, av lagstiftnings- eller lagskipningsakter, se Kjellén i ST 1902 s. 112...

kollet innehåller härom intet; där säges att Km:t täcktes »denna HD:s und. hemställen i nåder bifalla» (13/7).

Kort därefter föredrogs i HD en ansökan av rådmannen Hans Frestadius att Km:t ville förklara bl. a. att den ämbetsman, under vars ämbetes handläggning omyndigs egendom lyder, icke må anses häfta med sin egendom förr än påstående inför domaren blivit därom gjort. HD tillstyrkte, utan anmälan, att å denna ansökan ej måtte havas avseende (25/7 09). Man kan undra vad som låg bakom detta HD:s beslut. Ansökningen var föranledd av att Frestadius, som velat upptaga ett lån hos brandförsäkringskontoret i Stockholm mot inteckning i en honom tillhörig fastighet, fått avslag när han såsom ledamot av stadens justitiekollegium och förmyndarekammar hade att ansvara för de barnarv som kollegiet värdade. Menade HD att här ej förelåg fråga »om lagens rätta mening» eller dock ej något av »sådana fall som till domares åtgärd höra»? Eller kanske hos HD levde kvar något av den uppfattningen att det icke vore underdomare »tillständigt att med förfrågander och hemställningar förbigå överdomstolarne och vända sig direkte till Km:t» (se mitt arb. Konungens HD 1789—1809 s. 128).

Inom Göta HovR hade yppats olika meningar i frågan huru rätteligen borde förfaras med sådan revisionsskilling, om vilken enligt 30: 17 RB gällde att den »behålle hovrätten». Skulle pengarna tillfalla drätselverket eller borde de fördelas; och i senare händelsen, mellan vilka skulle fördelningen ske? HovR:n anhöll om Km:ts beslut i ämnet. I HD anförde Kurck att han nu icke hade att yttra sig om hur lagen borde vara; »jag tror mig böra inskränka mig vid att förklara den sådan som den är». I RB nyttjades uttrycket »hovrätten» i olika betydelser. Men då enligt uråldrigt bruk de ledamöter, som övervarit målet, sins emellan delat revisionsskillingen, hemställde han att samma delningssätt måtte följas intill dess något stadgande blivit i behörig ordning närmare bestämt, och han antydde att ämnet lämpade sig för lagkommitténs behandling. Med Kurck voro Hamilton, Blom och Poppius ense. Liljevalch fann att frågan kunde varken hänföras till de tvisteämnen, som tillhöra HD:s prövning och avgörande, eller föranleda till någon lagförklaring, »då icke på något ställe finnes stadgat huru med en sådan delning förhållas skulle». Han tillstyrkte att handlingarna i målet, såsom ett ekonomiskt ärende, måtte till kammarexpeditionen överlämnas. Lagerheim, Nibelius och Gyllenborg erkände riktigheten av Liljevalchs anmärkning att frågan rätteligen vore av ekonomisk beskaffenhet och ej kunde föranleda lagförklaring¹; men det oaktat, ansågo de, »måste likväl nu av HD yttrande meddelas då HovR:n i und. begärt föreskrift i detta ämne». Enligt deras mening borde fördelning ske mellan HovR:ns alla ordinarie ledamöter, dock med

¹ Frågan borde icke anses »såsom ledande till en förklaring av ett lagens stadgande vilket i denna omständighet icke finnes, då lagen endast bjuder att revisionsskilling skall tillfalla hovrätten när dess beslut bliver av Konungen gillat eller parterne träffa förening, utan att något stadgas om sättet för fördelningen därav ledamöterna emellan». Jfr Herlitz, Om lagstiftning s. 192 not 3.

vissa förbehåll. Efter denna omröstning förklarade Liljevalch att då HD:s övriga ledamöter upptagit frågan till prövning ansåg han sig pliktig att även sitt yttrande avgiva, och han förordade det hittills nyttjade delningssättet. Jämlikt HD:s föreskrift (⁸/₅ 11) anmäldes ärendet i konseljen, där Km:t biföll vad Lagerheim m. fl. yttrat (³⁰/₅). — Av ordalagen i Kurcks anförande att döma skulle pluraliteten i HD funnit sig ha att skaffa med en lagförklaring, men varken i HD eller hos Km:t förekom något som kan ge vid handen att Konungen endast deltog i votering. Även efter röstberäkning hade emellertid, då fem röster stodo mot fem, avgörandet berott av Konungen.

Delade meningar inom HD yppades särskilt beträffande sådana hemställningar från HovR som avsågo skärpning av straff eller insättande på bekännelse.¹

Tröskemannen Ola Lavasson hade av Göta HovR dömts till 40 par spö m. m. — han ansågs ha varit ledaren vid de våldsamheter som de underhavande å Knutstorps egendom förövat mot sin husbonde majoren greve Arvid Adalrik Wachtmeister — men HovR:n hemställde om ej O. L. kunde därutöver få hållas ett år till arbete å fästning. HD:s flesta ledamöter funno icke skäl att tillstyrka skärpning, utan HovR:n skulle äga utfärda sitt utslag; endast Strokirch tillstyrkte bifall å HovR:ns hemställan. Protokollet fortsätter:

Vid härefter uppstådd överläggning, huruvida detta HD:s utlåtande borde hos Km:t i und. anmälas eller icke, yttrade sig jr Torén, att då fråga nu vore varken om nåd eller förklaring över lagen, vilka ämnen enligt 21 och 25 §§ uti RF borde hos Km:t i und. anmälas, utan HovR:ns hemställan åsyftade en utöver lagen sträckt skärpning som HD:s pluralité ansett icke böra i detta mål äga rum, funne jr sig icke hava laglig anledning att i und. tillstyrka det Km:t med någon anmälan av detta mål borde besväras.

Jr Poppius var åter av den mening att enär 21 § av RF förordnade det frågor om förklaringar över lagen böra hos Km:t i und. anmälas och dess röster däruti inhämtas och beräknas, änskönt han icke i HD:s överläggning därom deltagit, samt HovR:ns und. hemställan innefattade en väckt fråga huruvida den brottsliga bestraffning borde skärpas utöver vad lagarne därom föreskriva, vilket ämne syntes med de förra äga den närmaste likhet och följaktligen även böra på enahanda sätt behandlas; alltså och då egenkapen av själva frågan, men icke beskaffenheten av HD:s däruti givne und. yttrande, bestämde huruvida Km:ts nåd. tanka borde inhämtas eller icke, ansåge jr det vara med RF:s grund och mening närmast instämmande att ett så beskaffat ärende som detta borde hos Km:t i und. anmälas, evad HD däruti i und. tillstyrkt bifall eller avslag.

Jr:rne Ziervogel, greve Hamilton, greve Gyllenborg och Iserhielm biträdde jr Toréns yttrande och jr Liljevalch instämde med jr Poppius.

Jr von Strokirch utlät sig att om hans mening, varigenom HovR:ns und. hemställning blivit av honom i und. tillstyrkt, vunnit genom pluraliteten bifall, så hade han ansett målet i sådan ställning böra hos Km:t i und. anmälas (²⁰/₃ 10).²

¹ Instruktionen upptog i 2 mom. 3 p. även hemställningar om skärpning i straff, men innehöll ej något om insättande på bekännelse.

² Att Poppius, oaktat grundlagarna skola tillämpas efter deras ordalydelse, här stödde sig på vad som närmast instämde med RF:s grund och mening, förvånar då man erinrar sig hans votum om tolkning av en skuldförbindelse; se mitt arb. Gabriel Poppius s. 136.

Gossen Peter Cederlöf hade en söndag svurit och utbrustit i smädande uttryck om sina vid tillfället frånvarande föräldrar. HovR:n fann att lagen ej utsatte vad straff borde följa å sådan förbrytelse och hemställde om viss bestraffning. HD tillstyrkte bifall; målet skulle anmälas hos Km:t »i överensstämmelse med föreskriften i 21 § RF» (4/9 10). En liknande hemställan nästföljande år ang. avskedade sergeanten Foussonnet (falsk påskrift å respass) blev åter av pluraliteten ej tillstyrkt och kom därför icke längre än till HD. Pluraliteten enade sig om ett yttrande av Blom: han fann betänkligt att tillstyrka bifall, »ävensom jag skulle anse betänkligt att i anledning av ett enskilt och i lagen omnämnt mål, utan behov, ingå i en lagförklaring, varigenom domaren vid andre förefallande tillfällen kunde tro sin prövningsrätt bunden»; HovR:n skulle förständigas att med målet efter lag och beskaffenheten förfara (8, 14, 19 jan. 11).¹

De olika åsikter om tillämpning av §§ 19 och 21 RF vilka, såsom välbekant är (NT 1864 s. 547 f.), 10 jan. 1828 underställdes Karl Johan och hade var sin energiske försvarare i jstm Gyllenborg och jk Bergenschöld, voro alltså av gammalt datum, och de båda i konseljen stridande parternas argumentering känner man ställvis ordagrant igen från vad tidigare yttrats i HD. Tvisten avgjordes så, att frågor om insättande på bekännelse eller skärpning av straff skulle från HD anmälas hos Km:t blott när HD tillstyrkt åtgärden, och detta icke i ändamål av fortsatt votering utan endast därför att Km:t ville »i statsrådet besluta om nåd bör bifallas eller icke, och det oaktat den anklagade därom icke själv gjort någon ansökning».

I ett ärende, som HD till en början ville — mot konseljen — hänföra under sin lagförklarande kompetens, fick HD omsider slå till reträtt. Km:t beslöt i finanskonselj 30 april 1831 att inhämta HD:s yttrande, över en skrivelse från fullmäktige i banken angående, såsom det heter i statsrådsprotokollet, befrielse för vederbörande exekutorer och domare från ålagd skyldighet att begära och avvakta bankostyrelsens tillstånd till försäljning å auktion i orten av en hos banken pantsatt fast egendom. Men »som bankofullmäktiges i denna und. skrivelse gjorda hemställanden innefatta fråga bl. a. om förklaring av den utav Km:t gemensamt med RSt beslutade och under d. 7 jan. 1830 utfärdade förordning angående förändring av dittills gällande författningar om försäljning genom bankoauktion av bankens fastighetspanter, ansåg HD sig böra i und. hemställa, om icke Km:t täcktes anse ämnet för ifrågavarande und. skrivelse böra i överensstämmelse med 19 § i 1809 års RF behandlas och således till j.expeditionens und. föredragning överlämnas» (10/8 31). Km:t gillade vad HD sålunda yttrat (finansä. 10/3 32). Sedan HD därpå infordrat utlåtande först från hovrätterna och därefter från jk² samt tagit ärendet på cirkulation, kom det

¹ Jfr Herlitz a. a. s. 120, Malmgren i Sv. Riksdag XIV s. 184.

² Infordrande av utlåtanden i denna ordning var regel i lagförklaringsärenden; omkastad ordning 24/4 och 12/8 27 (förfrågan från KB i Linköping).

under slutlig behandling 5 nov. 1833. I sitt yttrande angav HD vissa skäl varför den ansåg att domares och exekutors ifrågavarande åliggande borde i följd av 1830 års förordning hava av sig själv förfallit, men förklarade vidare att »då bankofullmäktige icke anorlunda godkände en sådan påföljd av 1830 års förordning än under förbehåll och villkor, bland vilka en del skulle utgöra nya lagstadganden, fann HD detta ärende, på bankofullmäktiges nu därom gjorda framställning, icke kunna behandlas enligt 19 § uti RF». Km:t förklarade nu, i jkonselj, att som reglementerna för bankolån i fastigheter komma att av RSt överses och deras förslag därtill Km:ts prövning och sanktion underställas, så fann Km:t icke lämpligt att med bankofullmäktiges partiella framställning befattning taga (21/12 33).

Att förklaring av ekonomisk författning föll utom § 19¹ stod klart för både HD och Km:t. Då, exempelvis, KB i Västerbottens län förfrågat sig om tolkningen av 6 § 5 art. i k. kung. 19 maj 1824 ang. brännvinsbränningen (ansvarar husbonde ensam för hustrus och tjänares förbrytelser?), så förordnades i finanskonselj att HD skulle avge utlåtande (27/8 28). HD ansåg det vara tydligt att husbonden ensam ansvarar (7/10). Km:t gillade och biföll »vad HD sålunda föreslagit» och befallte att om den sålunda meddelta förklaringen allmän kungörelse skulle expedieras (13/11; se SFS 1828 nr 88: »att Vi, efter inhämtande av Vår HD:s utlåtande, i nåder gottfunnit meddela följande förklaring»). Men väl kunde det hända att när HD ansåg ärendet gälla förklaring av ekonomisk författning, Km:t var av annan mening. Så i ett fall där, sedan både KammarK och KommersK vägrat att till prövning upptaga ett från SjtullsR:n i Stockholm underställt mål om ansvar å några tullmän för tjänstefel, KommersK förfrågade sig om tillämpningen av k.f. till förekommande av lurendräjeri och tullförsnillning 12 febr. 1820. HD fann att här förelåg en skiljaktighet i begreppen om författningens mening och tillämpning och ansåg sig »höra till Km:ts egen höga prövning denna fråga i und. överlämna och att den i följe därav borde genom finansexpedition, varifrån k.f. d. 12 febr. 1820 blivit utfärdad, i und. föredragas» (23/8 20) — m. a. o., här gällde det förklaring av en författning som ej vore lag utan av ekonomisk natur. I jkonselj gavs emellertid det besked att som KommersK:ii hemställan anginge fråga om rätter överdomstol uti ett särskilt mål, så skulle den uti HD genom j.expeditionen föredragas (1/9), varefter HD, utan anmälan, förklarade att KommersK ägde upptaga och avgöra målet (14/9).

Någon tvekan synes ej heller ha rätt om att HD själv kunde taga initiativ till förklaring av ekonomisk författning. I ett mål rörande överträdelse av 1835 års k.f. ang. grunderna för brännvinsbränning (besv. av länsman Back) gjorde HD ej ändring; »men

¹ De k. propositionerna om ändring i § 19 avsågo även att uttala denna begränsning av §:ns område. Likaså redan »1812 års RF»; se Andgren, Konung och ständer s. 182 o. 310.

enär det förekom tvivelaktigt huruvida, fastän något stadgande därom i förordningen d. 19 juni 1835 ej kommit att inflyta, ansvarspåföljd icke borde vara bestämd för överträdelse av de i samma förordnings 23 och 25 §§ innefattade föreskrifter, ansågo HD:s fleste ledamöter sig böra härå fästa Km:ts nåd. uppmärksamhet, i vilket avseende note ur detta protokoll skulle till handels- och finansexpeditionen av Km:ts kansli överlämnas» (⁵/₄ 38; Engelhart ansåg särskild und. anmälan icke erfordras). Denna framställning ledde till utfärdandet av k.kung. 25 maj 1838 (SFS nr 29 s. 1), som har karaktären av förklaring (»att Vi, av förekommen anledning, för gott funnit härmed i nåder, förklara»; jfr konseljbeslutet ¹⁸/₅ 38).

Beräffande den akademiska tvistefrågan (Malmgren a. a. s. 181) huruvida HD:s lagförklaringskompetens gäller blott emellan riksdagarna — såsom den senare av Km:ts propositioner om ändrad lydelse av § 19 ville ha klart utsagt — må erinras om vad Stråle uttalade på riddarhuset 1834 som HD:s egen uppfattning: HD hade icke förstått grundlagen så, att HD skulle äga ge lagförklaring även under riksdag, »utan har HD jämväl under innevarande riksdag, då en begäran om lagförklaring inkommit, tillstyrkt att densamma måtte till RSt:s åtgärd överlämnas».

En praktiskt betydelsefull utvidgning av lagförklaringsinstitutet innefattades i k.f. 3 april 1810, enligt vilken vissa angivna frågor rörande fideikommiss skulle, »i likhet med annan lagförklaring», avgöras av Km:t med HD.¹ Som bekant har det varit omtvistat huruvida frågor om ändringar i sådana donationer eller testamenteriska dispositioner, som ej ha karaktären av fideikommiss, även borde behandlas såsom lagförklaring eller kunde avgöras av Km:t i konselj som ensam beslutande. I detta avseende är ett rättsfall från 1818 av intresse. Enligt testamente 30 juni 1773 av grosshandlaren Charles Tottie och hans hustru hade Stockholms grosshandels-societet fått till sig överlämnad en myntsamling att evärdeligen förvaras i dess deputerades rum. Deputerades anhållan att få sälja samlingen och lägga köpeskillingen till en pensionsinrättning tillstyrktes enhälligt av HD med visst villkor, och HD gav sitt vanliga tilläggsbeslut »anmäles i und.», utan omnämnande av § 21 RF (¹⁴/₄). I konseljen har Engeström, som ju berömde sig av sin okunnighet om RF:s innehåll och livligt motsatt sig 1810 års förordning, måhända ansett att avgörandet tillhörde Konungen. Han tillstyrkte, på anförda grunder, att ansökningsen måtte varda avslagen, »vartill h. exc. fann så mycket mera skäl som det skulle göra h. exc. mycket ont om de samlingar, h. exc. med mycken möda i hopp om efterkommandes nytta förvärvat, skulle skingras och det fattighus, vilket h. exc. och dess fru till åminnelse av en älskad dotter inrättat, upphöra samt i följd av ett Konungens förordnande

¹ Om den något skiftande behandlingen i HD av sådana ärenden efter RF:s men före förordningens tillkomst, se ²⁸/₁₁ 09 (Ruuth; ej anmälan) och ⁷/₂ 10 (Lilliecreutz; Km:t ¹⁵/₂).

förstöras». Gyllenborg och statsrådets övriga ledamöter yttrade sig däremot på ett sätt som otvetydigt angav att § 21 RF var att tillämpa: de funno sig, »i anseende till de särskilte omständigheter här inträffade, icke böra avstyrka Hm:t att lämna dess röster åt den mening HD yttrat; till vilken Hm:t ock nu täcktes lämna dess nåd. bifall» (22/4).

Med avseende å fideikommissärenden enligt 1810 års k.f. må till sist påpekas Kjelléns egendomliga blunder ST 1902 s. 114 not 2. Han visar sig där icke kunna skilja mellan dylika ärenden och en tvist, huruvida viss egendom förlorat sin fideikommisskaraktär eller ej, och i övrigt missförstår han fakta därhän att han bl. a. påstår det »Karl XV faktiskt suttit i HD», vilket skulle inträffat 8 jan. 1872. Detta påstående upprepade han ännu 1915 (Polit. essayer III s. 100: »Karl XV personligen tog plats i HD»).

B. W.

Konstitutionella och kommunala frågor vid 1940 års lagtima riksdag. Ett betydande antal konstitutionella frågor har varit föremål för prövning vid 1940 års lagtima riksdag beroende dels på att denna riksdag varit den sista i en andrakammarperiod, dels på de rådande utomordentliga förhållandena.

Genom 1840—41 års *departementalreform* lades grunden till den nuvarande centralförvaltningen i högsta instans. Enligt den lydelse, som regeringsformens bestämmelser i ämnet då erhöllo, skulle av statsrådets tio ledamöter sju vara chefer för var sitt av justitie-, utrikes-, lantförsvars-, sjöförsvars-, civil-, finans- och ecklesiastikdepartementen; de övriga tre statsråden skulle icke förestå departement. Snart gjorde sig krav gällande på en ändring i denna organisation. Det skulle emellertid dröja ända till år 1900, innan något resultat härav följde. Då inrättades ett nytt, åttonde, departement för jordbruksärenden, varvid samtidigt statsrådsledamöternas antal ökades från tio till elva. — I syfte att möjliggöra en blivande omläggning av departementsindelningen utan hinder av den omständliga procedur, som gäller för ändringar i grundlag, genomfördes sedan vid 1918 års riksdag 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 det antal, lägst åtta och högst tio, som bestämmas i särskild av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, vilken tillika anger varje departements benämning och huvudsakliga verksamhetsområde. Bestämmelserna om departementens antal inom nämnda gränser samt om deras benämningar och huvudsakliga verksamhetsområde överfördes alltså från grundlag till en särskild författning av lags natur. Den närmare fördelningen av ärendena departementen emellan bestämmas däremot av konungen ensam genom särskild stadga. Stats-

rådsledamöternas antal gjordes samtidigt beroende på departementens antal på så sätt, att statsrådet skall bestå av cheferna för departementen samt tre konsultativa statsråd. Någon omedelbar ändring i departementsindelningen skedde icke i och med antagandet av 1918 års lag om statsdepartementen. Följande år antogs emellertid en ny sådan lag. Genom denna ökades departementens antal från åtta till nio; lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen förenades till ett försvarsdepartement samtidigt som civildepartementet uppdelades i två departement, ett kommunikations- och ett socialdepartement, och ett nytt handelsdepartement inrättades genom handelsärendenas utbrytning från finansdepartementet. Härefter har vid urtima riksdagen 1939 den ändringen genomförts i departementsorganisationen att ett tionde departement, av provisorisk natur, under namn av folkhushållningsdepartementet inrättats med uppgift att handlägga med rådande utomordentliga förhållanden sammanhängande ärenden rörande folkhushållningen. — I anledning av en av 1938 års riksdag begärd förutsättningslös utredning av frågan om en departementalreform, förelade Kungl. Maj:t, sedan utredning i ämnet verkstälts inom justitiedepartementet, 1940 års lagtima riksdag förslag till ändrade grundlagsbestämmelser på förevarande område. Förslaget antogs med viss modifikation såsom vilande av riksdagen. Det bygger på ett långt känt behov av enklare och smidigare former än de nuvarande för genomförande av förändringar i den departementala organisationen. Det har därför befunnits lämpligt att skilja bestämmelserna därom från regeringsformen så när som på ett allmänt fastslående i grundlag av departementalstyrelsens princip. Härigenom åstadkommes att ändringar i departementens organisation icke under några förhållanden bliva beroende av den omständliga procedur, som gäller för grundlagsändringar. Enligt det vilande grundlagsförslaget skola departementens antal bestämmas genom en samfällt stiftad lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärendena departementen emellan skola däremot bestämmas av konungen ensam — något som emellertid icke hindrar, att riksdagen statsregleringsvägen kan öva inflytande på den departementala organisationens närmare gestaltning. Enligt en uttrycklig bestämmelse skall det vara konungen obetaget att förordna annan ledamot av statsrådet att i departementschefes ställe föredraga vissa ärenden. Detta stadgande lämnar stora möjligheter till en efter växlande förhållanden lämpad anpassning av ärendefördelningen mellan statsråden. Även i fråga om de konsultativa statsrådets antal har en viss rörelsefrihet ansetts önskvärd. Detta antal skall därför enligt det vilande förslaget icke längre vara fixerat i grundlag utan bestämmas genom samfällt stiftad lag, dock att antalet alltid skall vara lägst tre. Av de konsultativa statsråden skola fortfarande minst två hava förvaltad civil beställning. Frågan om en efter normala förhållanden anpassad ändring i departementsorganisationen har i det rådande tidsläget ansetts böra anstå allra helst som den icke utgör någon nödvändig förutsättning för ett

ställningstagande till de berörda grundlagsändringsförslagen. — I samband härmed har såsom vilande antagits ett förslag om att antalet statsrådsledamöter i *tillförordnad regering* skall vara minst tre utöver ordföranden.

Kungl. Maj:ts möjligheter att mellan riksdagarna bestrida utgifter för sådana ändamål, vilka icke hava förutsetts vid riksstatsens fastställande, äro för närvarande följande: I främsta rummet komma de tvenne *kreditiven*, som enligt § 63 regeringsformen skola stå till Kungl. Maj:ts disposition för oförutsedda händelser. Det endast efter riksdagskallelse disponibla s. k. stora kreditivet har aldrig av Kungl. Maj:t tagits i anspråk, det andra s. k. lilla kreditivet har däremot utnyttjats vid åtskilliga tillfällen. Kreditiven hava under senare tid anslagits till 15 miljoner kronor för vardera. För tillgodoseende mellan riksdagarna av behov, som i riksstaten icke blivit förutsedda, stå vidare till Kungl. Maj:ts disposition anslagen till extra utgifter. I syfte att tillgodose det medelsbehov, som kan erfordras till sådana brådskande oförutsedda utgifter, vilka med hänsyn till sin storlek icke lämpligen kunna bestridas med anlåtande av anslagen till extra utgifter samt icke heller äro av den art, som omförmåles i § 63 regeringsformen, uppföres sedan 1918 års lagtima riksdag å riksstaten ett förslagsanslag till oförutsedda utgifter. Under senare år har vid sidan härav utbildats en ny form av finansfullmakt för vissa oförutsedda händelser, nämligen en av riksdagen godkänd *beredskapsstat*, till vilken anknytes bemyndigande för Kungl. Maj:t att under vissa villkor fastställa staten att lända till efterrättelse för bestridande förskottsvis av vissa utgifter, för vilka täckning sedermera skall beredas å av riksdagen fastställd tilläggsstat. Beredskapsstaten har framträtt i två, delvis från varandra skilda typer, betecknade såsom allmän beredskapsstat och beredskapsstat för försvarsväsendet. I jämförelse med beredskapsstaterna framstå kreditiven såsom en tung och föråldrad form för bestridande mellan riksdagarna av oförutsedda utgifter under de förhållanden som med dem avses. Det är därför naturligt att beredskapsstaternas tillskapande framkallat krav på en utmönstring ur regeringsformen av gällande stadganden om kreditiven och deras ersättande med föreskrifter om beredskapsstater. I anledning av en proposition härom har ett sådant förslag också antagits såsom vilande av riksdagen. — Enligt det vilande förslaget skall varje lagtima riksdag efter förslag av konungen, i den ordning som gäller för riksstatsens reglerande, antaga en beredskapsstat för försvarsväsendet, upptagande de särskilda anslag, som vid krigsfara eller krig erfordras för upprätthållande av rikets fred och oberoende. Riksdagen äger därvid bestämma, att anslag ej får tagas i anspråk, förrän riksdagskallelse utfärdats. Sistnämnda regel, som innebär en uppmjukning i förhållande till nu gällande grundlagsbud angående det stora kreditivet, vilket aldrig får lyftas förrän efter riksdagskallelse utfärdande, möjliggör bland annat sådana föreskrifter som de av 1939 års lagtima riksdag meddelade, enligt vilka Kungl.

Maj:t icke under annan förutsättning än att riksdagskallelse utgått eller riksdagen ändå skall sammanträda inom tjugu dagar äger överskrida de i beredskapsstaten angivna särskilda anslagsbelopp. Under tid, då riksdag ej är samlad, eller inom tio dagar från dess öppnande skall konungen efter rådplägning med utrikesnämnden kunna fastställa förskottsstat, upptagande anslag, som uppförts å beredskapsstaten för försvarsväsendet. Förskottsstaten gäller, där ej annat av riksdagen beslutes, till och med trettionde dagen från riksdagens öppnande. Under det att antagandet av en beredskapsstat för försvarsväsendet skall vara obligatoriskt, skall antagandet av en allmän beredskapsstat endast vara fakultativt. Denna senare beredskapsstat är avsedd att upptaga de anslag, som kunna erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge, och skall alltså kunna få en allmännare användning än enbart att tillgodose folkförsörjningen. Riksdagen skall fritt äga fastställa den ordning, i vilken konungen får förfoga över de i denna beredskapsstat uppförda anslagen.

I skrivelse till Kungl. Maj:t hade 1937 års riksdag hemställt om utredning och förslag angående J. K:s, J. O:s och M. O:s *allmänna ämbetsställning* och därmed sammanhängande spørsmål. Konstitutionsutskottet hade i sitt till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande i ämnet förklarat, att förutsättningar torde finnas för en utredning i syfte att giva de ifrågavarande ämbetsmännen större möjlighet att under mera stadigvarande innehav av ämbetena med kraft utöva desamma. Sedan en närmare utredning i ämnet företagits inom justitiedepartementet genom tillkallade sakkunniga, förelade Kungl. Maj:t 1940 års lagtima riksdag förslag till grundlagsändringar berörande J. O. och M. O. ämbetena — men däremot icke beträffande J. K.-ämbetet. Det framlagda förslaget antogs som vilande av riksdagen och innebär främst en förlängning av valperioden för riksdagens ombudsmän från ett till fyra år. Riksdagen skall dock enligt förslaget äga möjlighet att före tjänstetidens slut entlediga en ombudsman, som ej längre åtnjuter dess förtroende, på förslag av vederbörande utskott, vilket granskat hans ämbetsförvaltning och därvid funnit honom icke längre förtjänt av riksdagens förtroende. De av riksdagen utsedda elektorerna för val av ombudsmän skola vidare erhålla ett rådrum på tio dagar från det de utsetts till själva valförrättningen. Denna skall äga rum jämlikt samma regler som gälla för val av talmän. Elektorerna skola utses i samma ordning som utskotten d. v. s. enligt proportionell metod. De i syfte att förbättra ombudsmännens ställning föreslagna åtgärderna med förlängning av deras tjänstetid m. m. kunna emellertid endast vara ett led i strävandet att på ett mera stadigvarande sätt binda dem vid ämbetena. Härför erfordras bl. a. även en förbättring av deras avlöningsförmåner, för närvarande 18.000 kronor årligen. De sakkunniga underströko särskilt detta förhållande och förordade en höjning av ombudsmännens löner till belopp motsvarande justitie- och regeringsråds. Avgörandet i löne- och pensionsfrågorna har

emellertid ansetts lämpligen böra anstå till den riksdag, som definitivt beslutar om grundlagsändringarna på förevarande område, varigenom det slutliga ställningstagandet till föreliggande spörsmål kan äga rum i ett sammanhang.

Frågan om revision av *tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler* har länge varit aktuell. Reformkraven hava i främsta rummet föranletts av att bestämmelserna öppna möjligheter för ett bulvansystem. Olägenheterna härav hava särskilt framträtt i fråga om periodiska skrifter. Såsom ansvarig utgivare för en sådan skrift kan en person vara anmäld, som ej har någon ledande ställning inom skriftens redaktion eller som rent av icke tager någon befattning med skriftens utgivning. Beträffande icke periodiska skrifter har kritik framför allt riktats mot namnsedelsinstitutet; även detta kan medföra, att ansvaret drabbar helt utomstående. Riksdagen har nu efter framställning av Kungl. Maj:t såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit ett förslag till ändring av tryckfrihetsförordningens förevarande regler av i huvudsak följande innebörd: I fråga om ansvaret för icke periodisk skrift, som är tryckt inom riket, skall detta såsom förut i första hand åvila författaren. Författarens ansvarighet förutsätter emellertid, att han med sin vilja är såsom författare angiven å skriften med sitt verkliga namn eller med allmänt känd pseudonym eller att han genom särskild handling åtagit sig ansvaret för anonym skrifts innehåll eller slutligen att han frivilligt anmäler sig vara författaren. Namnsedelsinstitutet i dess hävdvunna form skall bortfalla. Om författaren icke på sätt nu sagts är angiven å skriften eller genom särskild handling åtagit sig författaransvaret för anonym skrift eller anmäler sig inför domstol, skall ansvaret åvila förläggaren. Likaså skall förläggaren drabbas av ansvar, där författaren ej kan anträffas eller ansvar icke eljest kan ådömas denne. Boktryckaren blir ansvarig, om förläggare saknas eller det ej kan visas vem förläggaren är eller förläggaren icke kan anträffas eller ansvar eljest ej kan ådömas förläggaren i anledning av skriftens utgivning. I sista hand svarar, liksom för närvarande, utspridaren. — För periodisk skrift, som utgives inom riket, skall finnas en utgivare som skall hava inseendet över skriftens utgivning och äga sådan bestämmanderätt över dess innehåll, att intet får införas i skriften mot hans vilja. Liksom för närvarande skall utgivaren vara i riket bosatt, myndig svensk medborgare. Med utgångspunkt från gällande rätt skall periodisk skrift icke få utgivas, innan chefen för justitiedepartementet på ansökan av utgivaren meddelat bevis för denne att hinder enligt tryckfrihetsförordningen icke möter för honom att utgiva skriften (utgivningsbevis). Vid ansökan om utgivningsbevis skall fogas förklaring av ägaren, att sökanden utsetts till utgivare samt att denne skall intaga den ställning och hava de kvalifikationer, som lagen stadgar. Ägare av här i riket utgiven periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I vissa fall skall ägaren tillfälligt anses såsom utgivare av skriften. Där det kan antagas, att utgivaren på

grund av sjukdom eller annan tillfällig omständighet oavbrutet under minst två månader ej kan utöva sin befattning eller han undergår frihetsstraff om minst en månad, skall utgivaren vara skyldig att överlämna befattningen såsom utgivare till ställföreträdare. — För periodisk skrift, som är tryckt inom riket, skall ansvaret i första hand åvila den som erhållit utgivningsbevis för skriften (utgivaren) eller anmälts såsom ställföreträdare för honom. Ansvaret övergår på ägaren, om sådan utgivare icke finnes eller om utgivaren ej kan anträffas eller ansvar eljest icke kan ådömas denne. Därjämte drabbar ansvaret ägaren, om denne efter vad förut nämnts tillfälligt skall anses såsom utgivare. Efter ägaren svarar boktryckaren och skriftspridaren enligt samma regler som gälla för icke periodiska skrifter. — För utom riket på svenska språket tryckt skrift, som hit införes för spridning, skall inom riket finnas en huvuddistributör, vilken skall vara angiven å skriften. Ansvaret för periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis skall finnas, skall åvila utgivare, ställföreträdare och ägare samt beträffande annan skrift författare och förläggare, allt enligt samma regler som för här tryckta skrifter. I stället för boktryckaren skall huvuddistributören svara, där sådan skall finnas för skriften, och eljest utspridaren av skriften. Vidare skall utspridaren bliva ansvarig, om å skrift, som skall hava huvuddistributör, saknas uppgift om denne eller sådan uppgift, utspridaren veterligt, är oriktig och det ej kan visas vem huvuddistributören är. — Ansvaret för skrift, som är tryckt utom riket på främmande språk och hit införes för spridning, skall med visst undantag i fråga om periodisk skrift åvila den som enligt allmän lag är ansvarig för innehållet i icke tryckt skrift med brottsligt innehåll. Är utom riket tryckt skrift avfattad till en del på svenska språket och till en del på utländskt språk, skall skriften anses såsom skrift, tryckt på svenska språket. — Den tryckfrihetskommittén enligt § 108 regeringsformen åvilande skyldigheten att på begäran av enskild yttra sig om skrifts åtalbarhet och det särskilda ansvaret för kommittén beträffande innehållet i sålunda granskad skrift skall upphävas. — Tryckeri skall få anläggas å vilken plats som helst och anmälningsplikt åligga även accidenstryckerier. — I grundlagsförslaget bibehålles det skydd för periodisk skrifts titel, som gällande lag stadgar. Därutöver tillerkännes chefen för justitiedepartementet befogenhet att under vissa förutsättningar förklara utgivningsbevis ogiltigt. Titelskyddet skall icke hava obegränsad giltighet. Utgivningsbevis skall nämligen kunna förklaras ogiltigt jämväl då en skrift ej utkommit under de senast förflutna fem åren eller inom sex månader från det bevis första gången utfärdats för skriften.

Såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling har riksdagen antagit ett av Kungl. Maj:t framlagt förslag, som i första hand åsyftar att revidera *tryckfrihetsförordningens brottskatalog* i viss anslutning till den tidigare under året antagna nya lagstiftningen angående förräderi och spioneri. Vidare innebär det vilande

förslaget, att chefen för justitiedepartementet förlänas behörighet att i de fall, då Kungl. Maj:t enligt gällande stadganden i 3 § 9 mom. tryckfrihetsförordningen utan rättegång äger förordna om konfiskation av skrift, provisoriskt belägga skrift med *kvarstad*. Med hänsyn till den moderna krigföringen har det dessutom ansetts behövt att företaga en sådan utvidgning av *Kungl. Maj:ts befogenhet att under krig eller krigsfara förbjuda kungörande i tryck av underrättelser* angående försvaret till att omfatta alla underrättelser, vilkas spridande är ägnat att skada rikets säkerhet.

Några bestämmelser om *utgivningsförbud för eller förhandsgranskning av tryckta skrifter* finnas för närvarande ej i tryckfrihetsförordningen. Enligt den bekanta definitionen på tryckfrihet i 86 § regeringsformen förstås härmed varje svensk mans rättighet att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utgiva skrifter, att sedermera endast inför laga domstol kunna tilltalas för deras innehåll och att icke i annat fall kunna därför straffas än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn utan att återhålla allmän upplysning. I anslutning härtill stadgas i § 1 mom. 1 tryckfrihetsförordningen, att ingen må i annan ordning eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas samt i § 1 mom. 2, att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav ej skall äga rum. Ej skall någon skrift kunna före dess utgivande boktryckare, utgivare eller författare avfordras, ej heller något för tryckningen eller utgivningen hinderligt inseende över boktryckerier eller författare och utgivare vara tillåtet. Enligt § 3 mom. 10 kan, såsom redan framgår av det föregående, publiceringsförbud vid krig eller krigsfara meddelas beträffande vissa åtgärder och anstalter för försvaret. — Statsmakterna hava nu funnit det nödvändigt, att dessa under utomordentliga förhållanden utrustas med möjligheter till kontroll av och ingripande mot sådant missbruk av tryckfriheten, varigenom landets säkerhet kan äventyras. Riksdagen har därför i anledning av en proposition i ämnet såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit ett förslag bl. a. om införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, av följande innehåll: Enligt stadganden i särskild av konungen och riksdagen samfällt stiftad lag må, då riket befinner sig i krig eller krigsfara, meddelas föreskrift om förhandsgranskning av tryckta skrifter och förbud mot införande i riket av sådana skrifter samt, då riket befinner sig i krig, jämväl meddelas förbud mot utgivande av periodisk skrift. I sådan lag meddelade stadganden få, när riksdagen ej är samlad, träda i tillämpning efter förordnande av konungen. Sådant förordnande får dock ej meddelas utan att konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Gillas ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början, skall detsamma efter utgången av denna tid upphöra att lända till efterrättelse. Under tid, då riks-

dagen är samlad, äger konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, varom nu är fråga. För beslut av riksdagen, som här avses, erfordras, att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet. De senast refererade bestämmelserna hava ansetts utgöra en betydande garanti för att ingrepp i tryckfriheten icke företages annat än då de äro oundgängligen nödvändiga. — En särskild lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter har också antagits av riksdagen — under förutsättning av det vilande grundlagsförslagets slutliga genomförande. Om innehållet i periodisk skrift vid upprepade tillfällen visat sig ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet eller skada rikets förhållande till främmande makt eller undergräva krigslydnaden eller, därmed åsyftats att förbereda samhällsordningens omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt, skall konungen enligt lagen äga förbjuda att skriften utgives. Till skydd för de nu angivna allmänna intressena skall vidare konungen äga meddela stadgande om förhandsgranskning av tryckta skrifter samt chefen för justitiedepartementet om införsel förbud för sådana skrifter. Innan utgivningsförbud beslutas eller stadgande meddelas om förhandsgranskning, som endast avser vissa skrifter, skall yttrande inhämtas från tryckfrihetskommittén. Lagen skall träda i kraft den dag konungen med riksdagen bestämmer samt gälla under ett år från nämnda dag.

I detta sammanhang må även erinras om den av konungen och riksdagen gemensamt antagna förordningen av den 1 mars 1940 angående *förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.*, vilken omedelbart trädde i kraft. Enligt förordningen äger konungen vid krig eller krigsfara, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden, om vid upprepade tillfällen innehållet i periodisk skrift visat sig ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet eller skada rikets förhållande till främmande makt eller undergräva krigslydnaden eller ock därmed åsyftats att förbereda samhällsordningens omstörtande med hjälp av främmande makt eller eljest med våldsamma medel, förordna, att nummer eller häften, vilka utgivits eller framdeles komma att utgivas av skriften, ej må befordras med allmänna posten eller såsom express-, paket-, il- eller fraktgods eller på därmed jämförligt sätt med statens järnvägar eller annat av staten ombesörjt trafikmedel eller enskilda järnvägar eller motorfordon i linjetrafik. Sådant förbud skall ej avse föreskriven befordran till offentlig myndighet. Förbudet skall meddelas för viss tid, högst sex månader, och får förlängas för högst sex månader varje gång. Förbudet kan återkallas, då anledning därtill finnes. Förbudet gäller även skrift, vilken uppenbarligen utgives för att ersätta skrift, som förbudet avser. Förbud får ej meddelas i annat fall än där skriften i anledning av åtal för dess innehåll i sådant avseende som ovan angives av jury förklarats brottslig, enär innehållet ansetts stridande mot vissa stadganden i 3 § tryckfrihetsförordningen, eller där jämlikt

4 § 12 eller 13 mom. samma lag meddelats förordnande om indragning av skriften samt tryckfrihetskommittén funnit förordnandet skola äga bestånd. Innan förbud eller förlängning därav beslutas skall yttrande inhämtas från en särskild, för ändamålet tillsatt nämnd på fem personer (tryckfrihetsnämnden).

I 4 § i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar regleras *sekretesskyddet för handlingar angående rikets försvar*. Skyddet har tidigare varit så konstruerat, att beträffande handlingar, som röra i paragrafen närmare angivna militära och därmed närstående ämnen, bland andra den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen, konungen, så framt handlingarnas offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kunde skada dess försvar, ägde förordna, att de ej finge utlämnas förrän viss tid från handlingens datum förflutit, dock högst femtio år där ej särskilda förhållanden påkallade hemlighållande under längre tid. En nu beslutad ändring i förevarande paragraf åsyftar att med hänsyn till rikets intressen bereda möjlighet till ökat skydd för handlingar på näringslivets område — bl. a. vissa tullverkets handlingar — vid krig, krigsfara eller därav föranledda utomordentliga förhållanden. Den nya regeln har så utformats, att bestämmelsen i förevarande paragraf om skydd för handlingar rörande den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen borttagits ur sitt hittillsvarande sammanhang och att i stället till samma paragraf fogats ett nytt andra stycke av vidsträcktare innebörd, enligt vilket beträffande nyssberörda handlingar samt beträffande handlingar, vilka röra produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt under krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden, konungen skall äga att, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet, förordna, att de ej må utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från deras datum.

Genom grundlagsändringar år 1921 erhöll riksdagen i flera hänseenden ökat inflytande i utrikespolitiska frågor. Sålunda inrättades bl. a. utrikesnämnden såsom en fast institution för rådpläging med konungen även mellan riksdagarna angående ärenden, som angå rikets förhållande till främmande makter. År 1933 genomfördes den förändringen i utrikesnämndens organisation, att suppleant i nämnden även vid tillfälligt förfall för ordinarie ledamot, och ej blott som dittills vid ordinarie ledamots avgång, får tjänstgöra i dennes ställe. Genom utrikesutskottets inrättande år 1937 kommo valen till detta utskott också att gälla såsom val till utrikesnämnden. Utrikesministern bereddes samtidigt rätt till tillträde till utrikesutskottet. Med bifall till en kungl. proposition har riksdagen nu såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit förslag till sådana grundlagsändringar att *suppleant i utrikesnämnden*, som icke kallats att tjänstgöra vid sammanträde med

nämnden, ändock skall beredas tillfälle att närvara därvid samt att statsministern, ävensom i förekommande fall andra *medlemmar av statsrådet, erhålla rätt till tillträde till utrikesutskottet*. — Vad först angår frågan om införande av en rätt för suppleanterna i utrikesnämnden att alltid närvara vid nämndens sammanträden, har som ett skäl för en grundlagsbestämmelse härom anförts den omständigheten, att suppleant numera, i motsats till vad fallet var vid tiden för nämndens inrättande, får tjänstgöra ej blott då ledighet inträffat i nämnden utan även då ledamot fått förfall. Det har redan med hänsyn härtill ansetts önskvärt, att suppleanterna sättas i tillfälle att fortlöpande följa nämndens arbete. Som ett annat skäl för att upphäva förbudet mot suppleanters närvaro i nämnden har anförts tillkomsten av utrikesutskottet med samma suppleanter som nämnden; suppleanterna äga nämligen närvara vid utskottets sammanträden. — Vad herefter beträffar frågan om en utvidgning av rätten att närvara vid utrikesutskottets sammanträden till att omfatta samtliga medlemmar av statsrådet, må till en början erinras om att såsom skäl för införande av en rätt för utrikesministern huvudsakligen framhållits, att de frågor som skulle ankomma på detta utskott kunde vara av den natur att fullständiga upplysningar icke alltid lämpligen kunde meddelas skriftligen eller genom ämbets- eller tjänsteman utan endast personligen av den statsrådsledamot, som närmast bure ansvaret för landets utrikespolitik. Med hänsyn till utrikesutskottets särställning har en dylik lösning ansetts icke på något sätt kunna verka prejudicerande på frågan om statsrådets tillträde till utskott, allra minst då utrikesutskottet består av samma ledamöter som utrikesnämnden, där utrikesministern oftast vore föredragande. De skäl, som sålunda anförts för att utrikesministern borde äga tillträde till utrikesutskottet, hava i väsentlig mån ansetts tillämpliga även beträffande statsministern; vad särskilt angår den omständigheten att utrikesutskottet och utrikesnämnden hava samma ledamöter, är att märka, att statsministern, såvida ej konungen är närvarande, har att föra ordet i utrikesnämnden. Men då frågor, som förekomma till behandling i utrikesutskottet, kunna ankomma även på annan ledamot av statsrådet, t. ex. försvarsministern, handelsministern eller folkhushållningsministern, har det befunnits lämpligt att även annan statsrådsledamot äger möjlighet att personligen meddela utskottet erforderliga upplysningar. Beträffande utrikesnämnden förefinnes dylik möjlighet i det att jämväl annan statsrådsledamot än stats- och utrikesministrarna äger infinna sig där, låt vara endast efter kallelse av konungen. — I samband härmed bör också framhållas, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt, att Kungl. Maj:t snarast ville fatta beslut om *protokollföring vid utrikesnämndens sammanträden*. Det har nämligen befunnits principiellt riktigt att protokoll föras även vid nämndens sammanträden, men frågan har icke ansetts behöva regleras genom bestämmelser i grundlag utan genom föreskrifter meddelade av Kungl. Maj:t i statsrådet. Härigenom

vinnes den fördelen, att principen om protokollföring i nämnden kan komma i tillämpning redan under rådande utomordentliga förhållanden. — Konstitutionsutskottet har också uttalat sig för att *protokoll*, upptagande de avgivna yttrandena, böra föras *vid sammanträden* inom lyckta dörrar *jämlikt § 56 riksdagsordningen*. Utskottet underlät emellertid att framlägga något eget förslag i ämnet, vilket för närvarande är reglerat i de till tillfälliga utskotts kompetens hörande ordningsstadgorna för kamrarna. Enligt dessa stadgar skall diskussionsprotokoll icke föras vid förhandlingar varom nu är fråga — en regel som, ehuru det bestritts, står i strid med riksdagsordningens bestämmelser om protokollföring.

För närvarande innehållas grundprinciperna beträffande *riksdagsmannaarvodet* m. m. i riksdagsordningen, medan detaljföreskrifterna i ämnet överförts till en särskild, av konung och riksdag samfällt stiftad stadga. År 1937 antogs emellertid såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling ett av konstitutionsutskottet framlagt grundlagsändringsförslag i ämnet, vilket åsyftade en utbrytning ur grundlagen även av bestämmelserna om riksdagsmannaarvodets storlek och om antalet fria resor för riksdagsmän. Enligt detta vilande grundlagsförslag skall vid lagtima riksdag till riksdagsman utgå »fast arvode, beräknat för hela den tid riksdagen är samlad». Den formulering, som texten erhöi, skulle emellertid, om den slutligt genomfördes, leda till att riksdagsman icke skulle kunna erhålla någon särskild ersättning för det under utomordentliga förhållanden tänkbara fallet, att riksdagen efter avslutat arbete likvisst icke formligen upplöstes (alltså »förpuppades») och därefter ånyo kallades till arbete. Med hänsyn härtill skulle en regering i ett exceptionellt läge enbart för att bereda riksdagsmännen arvode kunna se sig föranlåten vidtaga den eljest obehövlige åtgärden att upplösa en lagtima riksdag och sammankalla en urtima — något som också faktiskt torde komma att bli fallet innevarande sommar. Det vilande grundlagsförslaget äger därför icke i full utsträckning den elasticitet, som vid dess utarbetande främst åsyftades, och som med hänsyn till skiftande förhållanden får anses önskvärd. Konstitutionsutskottet har för den skull funnit sig böra upprätta och för riksdagen framlägga ett nytt förslag till grundlagsbestämmelser i förevarande ämne. Enligt det nya såsom vilande antagna förslaget skall i riksdagsordningen endast fastslås, att riksdagsman har rätt till arvode och reseersättning och att de närmare bestämmelserna härom meddelas i en av konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga.

Med begagnande av sin initiativrätt har konstitutionsutskottet föreslagit vissa ändringar i grundlagarna m. m. i syfte att riksdagen under utomordentliga förhållanden utan tidsutdräkt skall kunna träda i verksamhet och fatta beslut i brådskande ärenden. Dessa förslag hava av riksdagen antagits såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling. De innebära först och främst att *tiden för urtima riksdags sammankallande* skall kunna utsättas redan till

dagen efter kallelstens kungörande i allmänna tidningarna. Under det att *tiden för riksdagens öppnande* för närvarande är bestämd till första eller andra söckendagen efter dess början, skall vidare enligt det vilande förslaget, för att under exceptionella förhållanden en tidsvinst på ytterligare en dag skall kunna göras, öppnandet kunna äga rum redan samma dag riksdagen börjar. I *stadgan om val till riksdagens utskott* har också på liknande grunder beslutats en sådan ändring att val av suppleanter i utskott skall kunna företagas samma dag som val av ordinarie medlemmar ägt rum, utan att en enstaka kammarledamot längre skall kunna lägga hinder i vägen härför. I en tid då frågor av den största vikt, som kräva snabb behandling, vid skilda tillfällen visat sig kunna uppkomma till behandling i riksdagen, har det vidare befunnits lämpligt att en *avvikelse från det normala förjaringsättet med en bordläggning före ärendenas remitterande till utskott och två bordläggningar före deras avgörande i kamrarna* skall kunna äga rum, utan att en respektive två medlemmar av vederbörande kammare kunna lägga hinder i vägen härför. En tillräcklig garanti mot att sådana avvikelser icke ske annat än när särskilda skäl kunna anföras till stöd härför, har ansetts kunna erhållas genom bestämmelser, vilka fastslå nuvarande praxis på förevarande område som huvudregel, samt förklara, att ärenden icke omedelbart kunna remitteras till utskott eller företagas till avgörande redan efter en bordläggning annat än om vederbörande kammare uttryckligen så beslutar. Vidare har bestämmelsen om *handlingarnas uppläsande* i ett ärende på en ledamots begäran ansetts kunna uteslutas ur riksdagsordningen. Kamrarna kunna nämligen i förekommande fall ändock, i den utsträckning de själva finna lämpligt, besluta om föredragning av handlingarna i ett ärende.

Vid krig eller krigsfara kan det bli omöjligt eller vara förenat med synnerliga olägenheter att föranstalta om *val till riksdagen*. Detta gäller framförallt val till andra kammaren. Men uppenbarligen kunna förhållandena vara sådana, att icke heller val till första kammaren kan förrättas. Det har därför befunnits nödvändigt att i riksdagsordningen införa ett stadgande som ger möjlighet att uppskjuta val i sådana fall varom nu är fråga. Enligt ett såsom vilande antaget förslag till grundlagsändring skall konung och riksdag därför, vid krig eller krigsfara, om så befinnes oundgängligen nödvändigt, kunna gemensamt besluta om *uppskov med val* till riksdagens båda kamrar eller endera av dem på högst ett år åt gången. Om val till riksdagen uppskjutes till följande år, måste valperioden förlängas med ett år för dem, vilkas mandat eljest skolat utlöpa. Då val sedermera skall äga rum efter uppskovsbeslut, bör för första kammarens del beaktas, att principen om denna kammarens successiva förnyelse ej rubbas. För andrakammarvalet åter kunna olika möjligheter tänkas vara lämpliga i olika lägen. Har uppskovsbeslutet upprepats, kan det vara lämpligt att införa en ny rörlig valperiod. För beslut av riksdagen i fall, som

här avses, skall erfordras att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet.

Vid val till första kammaren är sedan år 1921 användandet av s. k. *spaltad valsedel* obligatorisk. Sedan år 1922 är begagnandet av denna typ av valsedel fakultativt vid kommunala val. Den högra kolumnen, avseende suppleanter eller efterträdarenamn, behöver emellertid icke i någotdera fallet tagas i anspråk. Syftet med denna valsedelstyp är att väljaren skall, om man så vill, kunna utpeka en person såsom av honom önskad suppleant eller efterträdare till en viss bestämd i vänstra kolumnen upptagen kandidat. Detta blir av särskild betydelse, då olika meningsriktningar sluta sig tillsammans under gemensam partibeteckning, men med helt eller delvis olika namn. Genom ändringar, som beslutats i lagen om val till riksdagen, har möjlighet nu också öppnats för begagnande *vid andrakammarvalet* antingen av den hittillsvarande valsedelstypen med namnen i en följd, det ena under det andra, eller av den spaltade valsedeln. I senare fallet får å sedelns vänstra sida upptagas högst två namn utöver det antal riksdagsmän valet avser; för efterträdarevalet får dessutom å motsvarande rum å sedelns högra sida uppföras högst två namn under varandra för vart och ett av de för själva riksdagsmannavalet upptagna namnen.

Även i övrigt hava vissa ändringar beslutats i lagen om val till riksdagen, vilka med hänsyn till rådande förhållanden ansetts erforderliga. Då de röstberättigade, som fullgöra militär tjänstgöring vid tiden för valet, icke med säkerhet kunna erhålla tillfälle vare sig att rösta å själva valdagen eller att avlämna röstsedel före valet vid röstmottagning som hittills endast fått ske i stad, har därför möjlighet nu öppnats för *röstavlämning före valet även på landet*. Tidsläget har vidare ansetts motivera upphävande av olikheten mellan beskickningar i och utom Europa med avseende å röstmottagningen och överlämnande åt Kungl. Maj:t att även beträffande de förra bestämma, huruvida röstmottagning skall få äga rum eller icke.

*

Endast ett mindre antal kommunala frågor har varit föremål för prövning vid 1940 års lagtima riksdag. Av dessa hava endast tre lett till ändringar i kommunallagarna.

Enligt 3 § 1 mom. landstingslagen ägde stad, som deltog i landsting, *rätt att* vid en uppnådd folkmängd av minst 50,000 *utträda ur landstinget*. Avgörande skäl hava ansetts föreligga för en ändring av denna bestämmelse. Med hänsyn till de arbetsuppgifter på hälso- och sjukvårdens områden, som i en alltmera ökad omfattning kommit att åvila landstingen och de städer, som icke deltaga i landsting, har det nämligen framstått som ett betydande samhällsintresse, att en stad icke äger möjlighet utträda ur landsting redan då den uppnått en folkmängd av 50,000 invånare. Detta befolkningstal har därför höjts till 100,000 invånare, vilket i praktiken,

under en lång tid framåt, är liktydigt med ett faktiskt förbud för stad att utträda ur landsting.

Kravet på en enhetlig ledning av *landstingens verksamhet på hälso- och sjukvårdens områden* har under senare år i samma mån som landstingens uppgifter vidgats med allt större styrka gjort sig gällande. I vissa landsting har en centralisering av denna verksamhet redan i stor utsträckning genomförts i praktiken. I samband med att en ny lag om vissa av landsting eller kommuner drivna sjukhus antagits, hava jämväl ändringar beslutats i landstingslagen, vilka åsyfta ett fullföljande och befästande av denna utveckling. Den nya beslutade organisationen, som ger utrymme för en smidig anpassning efter de skiftande behov, vilka kunna föreligga på olika orter, innebär i vad den regleras i landstingslagen i huvudsak följande: Ledningen av landstingets hälso- och sjukvårdande verksamhet skall, i den mån icke genom lag eller författning anordnada föreskrives, enligt landstingets bestämmande utövas av en gemensam hälso- och sjukvårdsberedning eller också av en särskild hälsovårds- och en särskild sjukvårdsberedning. Beredning skall bestå av minst fem för en tid av fyra kalenderår av landstinget valda ledamöter jämte lika antal för samma tid utsedda suppleanter. Beredningen utser inom sig ordförande och vice ordförande. Landstinget bestämmer den ordning, i vilken beredningen har att fatta beslut. Landstingets förvaltningsutskott har överinseendet över den ekonomiska förvaltning, som utövas av beredningen, samt skall med eget yttrande till landstinget överlämna de framställningar från beredningen, vilka ankomma på landstingets handläggning. Då så befinner lämpligt äger landstinget besluta, att beredningen skall utgöras av förvaltningsutskottet självt eller viss avdelning därav.

År 1935 antogs nu gällande lag om *kommunalstyrelse i Stockholm*. Den utgör en i huvudsak formell överarbetning av äldre bestämmelser om huvudstadens kommunala självstyrelse. Frågan om en effektivisering av förvaltningens ledning var redan då föremål för en särskild utredning genom stadens försorg. Ett på grundval av denna nyligen avslutade utredning av Stockholms stadsfullmäktige förordat lagförslag har med vissa huvudsakligen formella jämkningar förelagts riksdagen samt antagits av denna. Stadskollegiet skall genom lagändringen omdanas till en ren lekmanndelegation. Det skall erhålla en egen, av stadsfullmäktige särskilt utsedd ordförande. Borgarråden skola vara minst fyra och högst åtta samt väljas av stadsfullmäktige för en tid av fyra år. De skola icke, såsom hittills, tillhöra stadskollegiet utan blott vara ansvariga föredragande inför detta. Ett av borgarråden skall såsom ordförande leda borgarrådsberedningens arbete. Borgarrådsberedningens ordförande skall i stadskollegiet föredraga förslag till utgifts- och inkomststat. Angående ärendenas fördelning i övrigt mellan borgarråden stadgas i stadskollegiets instruktion.

19. 6. 1940.

Sune Holm.

Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

Från departement och nämnder. Utg. av statens informationsstyrelse. Sthm. 1940. 2 (febr.). *Tunberg, S.*, Statens informationsstyrelse. En orientering, s. 1—4. 3 (febr.). *Lindeberg, S. J.*, Statens krigsförsäkringsnämnd. Om dess organisation och hittillsvarande arbete, s. 1—4. 4 (mars). *Jacobsson, M.*, Statens sjöfartsnämnd, s. 1—3. 5 (mars). *Stridsberg, E. R.*, Statens krisrevision, s. 1—3. — *Forsslund, A.*, Utrymningskommissionens arbetsuppgifter, s. 4—7. 7 (april). *Gjöres, A.*, Statens priskontrollnämnd, s. 1—4. 9 (maj). *Thermænius, E.*, Statens informationsstyrelse — dess organisation och arbete, s. 5—8. 11 (juni). *Modig, E.*, Statens handelskommission, s. 1—4. 12. Krisförvaltningen. En förteckning över den nuvarande organisationen, s. 1—19. 13 (juli). *Söderlund, G.*, Statens industrikommission, s. 1—11.

Svensk juristtidning. Sthm. 1940. H. 3 (mars). *Romanus, S.*, Lagstiftningsfrågor vid urtima riksdagen 1939/40, s. 355—58. H. 5 (juni). *W[edberg], B.*, Opinionsnämnden i praxis, s. 542—45.

Mellanfolkligt samarbete. Nordisk tidskrift utg. av Informationsbyrån mellanfolkligt samarbete för fred. Sthm. 1940. No 5. Det italiensk-abessinska kriget och de allmänna valen. Britisk politik och demagogi 1935. 3. Av *Anglus*. S. 148—53.

Scandia. Tidskrift för historisk forskning. Sthm. Bd 9 (1939). H. 2 (dec.). *Hvidtfeldt, J.*, Förvaltningspolitik under Christian den anden, s. 223—41.

Tiden. Politik. Ekonomi. Kultur. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Sthm. 1940. H. 6. *Tingsten, H.*, Tryckfriheten i fara, s. 321—26.

Tidskrift utg. av Juridiska föreningen i Finland. Hfors. 1940. H. 3/4. *Melander, C. G.*, Om 1700-talets justitiekansler, s. 160—76.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. Sthm. 1940. No 6 (juni). Den kommunala kristidsorganisationen, s. 241—47. — Den statliga kristidsorganisationen; ändringar och tillägg, s. 257—58.

Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri. Utg. av Letterstedtska föreningen. Sthm. 1940. H. 3. *Jónsson, Páll*, Island i 1939, s. 253—59.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar & municipalsamhällen. Sthm. 1940. H. 5 (juni). *Humble, S.*, Lagtima riksdagen år 1940 ur stadskommunal synpunkt, s. 266—80.

Tidskrift för Sveriges advokatsamfund. Sthm. 1940. H. 1 (mars). Förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, s. 46—55.

Gads danske Magasin. Khvn. 1940. [No 4.] April. *Hansen, Gunnar*, Politiske Portrætter: Undervisningsminister Jörg. Jørgensen, s. 231—36. [No 7/8.] Juli/Aug. *Petersen, Chr.*, Massepsykologi, Politik og Pædagogik. Med særligt Hensyn til nordiske Forhold, s. 348—63. — *Gottschalch, H.*, Kinesisk Demokrati, s. 400—04.

Historisk Tidsskrift. Utg. af den danske historiske Forening. Khvn. R. 10. Bd 5. H. 2. (1939). *Glædemark, H. J. H.*, Carl Moltke og den holstenske ministerportefeuille 1862, s. 185—240.

Syn og segn. Tidsskrift utg. av Det norske samlaget. Oslo. 1940. H. 3 *Fostervoll, K.*, Demokratiet og arbeiderrørsla, s. 108—16.

Tidsskrift for rettsvitenskap. Utg. av den Stangske stiftelse i Oslo. Oslo. 1940. H. 2. *Schjelderup, F.*, Rettferdsgrunnsetningen i amerikansk konstitusjonell rett, s. 145—60.

Foreign affairs. An American quarterly review. New York. Vol. 18 (1939/40). No 4 (july). *Dafoe, J. W.*, The Canadian federal system under review, s. 646—58.

International conciliation. Publ. by the Carnegie endowment for international peace. New York 1940. No 360 (May). *Murphy, F.*, In defense of democracy, s. 185—201. — The bill of rights (the ten original amendments to the constitution of the United States), s. 202—03.

The fortnightly. Lond. 1940. No 882 (June). *Fieldhouse, H. N.*, The illusions of the democracies, s. 573—82.

Contemporary Japan. A review of Far Eastern affairs. Publ. by the Foreign affairs association of Japan. Tokyo. Vol. 9 (1940). No 5 (May). *Iwado, T.*, China's new national government and Japan, s. 515—22. No 7 (July). *Kuhara, F.*, The basis for a single party, s. 811—17.

The Canadian journal of economics and political science. The journal of the Canadian political science association. Toronto. Vol. 6 (1940). No 1 (Febr.). *Hackett, W. T. G.*, Dictatorship in Newfoundland. By T. Lodge (Toronto 1939). [Rec.] S. 96—100.

Journal of the history of ideas. New York. Vol. 1 (1940). No 1 (Jan.). *Chinard, G.*, Polybius and the American constitution, s. 38—58. — *Kohn, H.*, The genesis and character of English nationalism, s. 69—94. — *Palmer, R. R.*, The national idea in France before the revolution, s. 95—111. No 2 (April). *Brinton, C.*, The national socialists' use of Nietzsche, s. 131—50.

The nineteenth century and after. Lond. 1940. No 758 (April). *Burn, W. L.*, The renaissance of Parliament, s. 410—16.

Social research. An international quarterly of political and social science. New York. Vol. 7 (1940). No 2 (May). *Brecht, A.*, The search for absolutes in political and legal philosophy, s. 201—28.

The contemporary review. Lond. 1940. No 894 (June). *Lacey, P.*, Two Indias, s. 703—09. — *Rauschenplat, H. v.*, & *Monte, H.*, Government and people in Germany, s. 717—22.

Quarterly review. Lond. 1940. No 545 (July). *Cowie, D.*, Our imperial apostates, s. 81—90. — *Brett, S. Reed*, The long Parliament, s. 107—17.

Annales historiques de la révolution française. Paris. 1940. No 1 (janv./févr.). Quelques inédits sur les États-généraux de 1789. [Publ. par *F. Vézinet*.] S. 42—47.

Classica et mediaevalia. Revue danoise de philologie et d'histoire. Khvn. Vol. 3, Fasc. 1 (1940). *Norvin, W.*, Zur Geschichte der spartanischen eunomia, s. 47—118.

L'esprit international. (The international mind.) Paris. 1940. No 54 (avril). *Sforza, C.*, La liberté d'opinion et de presse, sauvegarde de la paix future, s. 187—204. — *Bonn, M. J.*, Le nouveau nationalisme, s. 205—25. — *Ruysen, Th.*, De quelques difficultés du fédéralisme international, s. 226—35. — *Mowat, R. B.*, L'avenir de la Société des nations, s. 236—41.

Les études sociales. Revue mensuelle. Paris. 1940. Janv./févr. *Sprung, B.*, Le vandalisme législatif en Autriche hitlerienne, s. 9—22.

Revue des deux mondes. Paris. 1940. No 8 (15 avril). *Serrigny*, Le gouvernement de guerre, s. 606—16. No 10 (15 mai). *d'Harcourt, R.*, L'état d'esprit du III:e Reich, s. 193—210.

Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. Genève. 1939. No 4 (oct./déc.). *Lucatello, G.*, La fonction de la propagande politique dans l'état totalitaire et son organisation dans les états italien et allemand, s. 251—59. — *Atabeki, R.*, Un des aspects de la crise de la Société des nations. Le problème de l'universalité [forts.], s. 260—68. — *Lucatello, G.*, La natura giuridica degli stati membri degli stati federali, s. 268—83.

Revue d'histoire politique et constitutionnelle. Paris. 1939. No 4 (oct./déc.). *Sagnac, Ph.*, La pensée sociale et l'oeuvre de la révolution française (1789—92), s. 402—28. — *Le Fur, L.*, Démocratie et parlementarisme. À propos d'une constitution nouvelle, s. 429—50. — *Battelli, M.*, Le rôle politique des classes moyennes en Suisse, s. 451—86.

Nouvelle revue de Hongrie. Budapest. T. 62 (1940). No 3 (mars). *Marcovitch, L.*, La réforme électorale en Yougoslavie, s. 152—56. No 6 (juin). *Marcovitch, L.*, Le droit international et la politique, s. 445—54.

Revue politique et parlementaire. Paris. 1940. No 542 (févr.). *Goblet, Y. M.*, Les Dominions britanniques dans la guerre, s. 162—79. — *Lewandowski, M.*, Ce que fut le régime marxiste à Barcelone, s. 180—92. No 543 (10 mars). *Beyer, F.*, Les affaires sous le règne d'Hitler, s. 257—66. — *Lavergne, É.*,

Les écoles de chefs nazis, s. 321—34. No 544 (10 avril). *Battaglia, O. Forst*, Le catholicisme allemand dans l'état national-socialiste, s. 50—67. No 545 (10 mai). *Mirkine-Guetzévitch, B.*, Gouvernement de guerre, s. 129—41. — *Garsou, J.*, La situation politique en Belgique, s. 206—12.

Neues Archiv für sächsische Geschichte. Dresden. [Bd] 61 (1940). [H.] 1. *Dietrich, R.*, Die Verwaltungsreform in Sachsen 1869—1873, s. 49—85.

Archiv des öffentlichen Rechts. Tüb. N. F. Bd 31 (1939/40). H. 3. *Klein, F.*, Die staats- und völkerrechtliche Stellung des Protektorats Böhmen und Mähren, s. 255—77.

Klio. Beiträge zur alten Geschichte. Lpz. Bd 32 (1939/40). H. 4. *Strack, P. L.*, Zur tribunicia potestas des Augustus, s. 358—81.

Nationalsozialistische Monatshefte. Zentrale politische und kulturelle Zeitschrift der NSDAP. Münch. 1940. H. 119 (Febr.). *Steimle, Th.*, Das britische Weltreich — wie Friedrich List darüber dachte, s. 95—102. H. 121 (April). *Haushofer, K.*, Die japanische Reichsidee im Spiegel ihrer Geschichte und Kultur und Japans Stellung in der Gegenwart, s. 201—09.

Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht. Berl. 1940. H. 13 (1. Juli). *Schmitt, C.*, Reich und Raum. Elemente eines neuen Völkerrechts, s. 201—03.

Zeitschrift für deutsche Geisteswissenschaft. Jena. 1940. H. 1. *Huber, E. R.*, Die staatsbildende Kraft des Heeres, s. 1—10.

Zeitschrift für Geopolitik. Heidelb. 1940. H. 3 (März). *Flohr, E. F.*, Deutsch-Südwestafrika im Licht der südafrikanischen Parteipolitik, s. 128—36. H. 7 (Juli). *Dietzel, K. H.*, Imperialismus und Kolonialpolitik. Grundsätzliches zur Stellung des Eingeborenen im deutschen, englischen und französischen Kolonisationssystem, s. 313—22.

Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde. Hrsg. von der historischen und antiquarischen Gesellschaft zu Basel. Bd. 38 (1939). *Schweizer, E.*, Die eidgenössische Intervention im Kanton Basel im IV. Quartal 1831 [forts.], s. 105—220.

Historische Zeitschrift. Münch. & Berl. Bd 162 (1940). H. 1 (14/5). *Wagner, F.*, Frankreich und sein Kolonialreich, s. 40—58. — *Christern, H.*, Deutscher Ständestaat und englischer Parlamentarismus, s. 96—111.

Zeitschrift für württembergische Landesgeschichte. Stuttg. 1939. H. 2. *Herberhold, F.*, Die Verwaltungsreform im Fürstentum Hechingen unter Friedrich Ludwig von Hohenzollern-Hechingen (1725—1750), s. 422—48.

Zeitschrift für Politik. Berl. Bd 30 (1940). H. 4/5 (April/Mai). *Betz, H.*, Japans Versuch einer politischen Lösung des Chinakonfliktes, s. 193—99.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tüb. Bd 100 (1939/40). H. 4 (Juli). *Bülow, F.*, Hegels Staats- und Geschichtsphilosophie als Gärstoff

der abendländischen Geistesentwicklung. Ein Beitrag zur Ideengeschichte des neunzehnten Jahrhunderts, s. 457—76. — *Ipsen, H. P.*, Vom Begriff der Partei, s. 477—510. — *Grundmann, S.*, Die richterliche Nachprüfung von politischen Führungsakten nach geltendem deutschem Verfassungsrecht, s. 511—44.

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Berl. Bd 9. H. 4 (Febr. 1940). *Rabl, K. O.*, Verfassungsrecht und Verfassungsleben in der neuen Slowakei, s. 821—80.

Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien. Bd 20 (1940). H. 2 (Juni). *Battaglia, F.*, Staat und Moral, s. 245—73. — *Wladikin, L.*, Die liberale Demokratie in Bulgarien. Ihr Werden und ihre Krisen, s. 274—94.

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

GEORG ANDRÉN: *Tvåkammersystemets tillkomst och utveckling.*
705 sid. Sveriges riksdag, nionde bandet. Sthm 1937.

Med sitt uttömmande arbete över tvåkammersystemet har Andrén skapat ett standardverk, utmärkt genom grundlig forskning, vid utsikt över ämnet, överskådlig klarhet och en fängslande stil, som gör att man trots dess ansevärdiga längd också läser det och läser det med intresse nästan alltigenom. För vår kunskap om det nuvarande svenska representationsskicket i dess historiska utdanning är det grundläggande och av för framtiden bestående värde.

Arbetet har två huvudpartier, markerade redan i själva titeln: dels tvåkammersystemets förberedelse och tillkomst (de 200 första sidorna), dels dess utveckling från grundandet till våra dagar. Det senare partiet delas i två avdelningar, behandlande resp. tvåkammarriksdagen intill den allmänna rösträttens införande 1907—1909 och den därefter genomförda fullständiga demokratiseringen.

Rent vetenskapligt, med hänsyn till de nyvunna forskningsresultaten, tilldrar sig måhända det första huvudpartiet största intresset. Vi få här för första gången en verkligt ingående utredning av De Geers representationsreform, möjliggjord genom förf:s utnyttjande av det numera tillgängliga förstahandsmaterialet, De Geers i riksarkivet förvarade papper. Av betydelse äro särskilt De Geers randanmärkningar till 1848 års kungliga proposition i representationsfrågan, hans i anslutning till den tidigare kända i memoarerna publicerade U. P. M. under sommaren 1862 utarbetade »grunder» till representationsförslaget (vilka föreligga i fyra exemplar), konungens anmärkningar till dessa grunder samt utlåtanden från vissa rådfrågade politiker. Genom sammanställning av dessa och andra otryckta aktstycken med det tryckta materialet har förf. i detalj kunnat påvisa representationsförslagets framväxt och upphovsmannens successiva ståndpunktstagande i de väsentliga frågorna.

Det har säkerligen inte varit lätt att i ett arbete utan sedvanlig notapparat åstadkomma den redovisning av källorna, som i detta fall mer än annars befunnits önskvärd, men det har lyckats förf. på ett sätt som förtjänar det största erkännande.¹ Problemanalysen

¹ I ett förarbete, De ekonomiska valbarhetsvillkoren till första kammaren i 1866 års RO (Gtbg, 1933), har förf. haft tillfälle att i nära anslutning till källorna diskutera en viktig sida av representationsreformen.

och ämnets hela behandling göra framställningen av representationsreformen till ett mönster av vetenskaplig undersökning. Särskilt viktiga äro de väl genomförda kapitlen om rösträtts- och valbarhetsbestämmelserna, kring vilka de övriga kunna sägas gruppera sig. Av stort intresse är också den sammanfattande diskussion förf. ägnar tvåkammar-systemets uppgift och konstruktion. Att representationsförslaget riksdagsbehandling och debatterna i stånden givits jämförelsevis blygsamt utrymme ger inte anledning till invändningar. Slutligen tar förf. upp den konservativa oppositionens kritik och program i en exposé, som alltid instruktiv men kanske mindre givande än man kunnat vänta.

Det nya och betydelsefulla i förf:s behandling av tvåkammar-systemets tillkomst ligger mera i detaljforskningen än i de allmänna synpunkterna på reformverkets förutsättningar och innebörd. Vid studiet av Andréns framställning är man i en viss spänning för att se om Rexius' kända, principiellt utformade uppläggning av de idépolitiska riktlinjerna i representationsfrågans utveckling, speciellt hans uppfattning om De Geers felsyn i valet mellan dessa linjer, den »amerikanska» och den »engelska», står sig inför en förnyad omprövning. Andréns har haft tillgång till vida rikligare material än Rexius, han har haft möjlighet att djupare pejla De Geers motiv och bättre precisera dennes ställningstagande i olika avseenden. Visar sig Rexius' ståndpunkt alltjämt hållbar och har förf. accepterat den som sådan?

Det är inte så alldeles lätt att få fram ett svar på detta spörsmål. Det räcker i varje fall inte med ett enbart ja eller nej. Själv har förf. knappast hjälpt till att underlätta svaret. Rexius kan visserligen sägas vara allestädes närvarande i förf:s resonemang om representationsreformens grundtankar och karaktär, därför att ingen som sysslar med detta ämne kan komma förbi honom. Men han citeras ytterst sparsamt, och förf. tar inte direkt position till hans åsikter genom att konfrontera sin uppfattning med föregångarens. Man frågar sig också ibland om förf:s utläggningar på olika ställen riktigt stämma överens med varandra (jfr t. ex. ss. 93, 135, 137). Såvitt jag kan förstå, torde emellertid hans mening vara den att Rexius' ståndpunkt i vissa avseenden tål vid att jämkas, allt under det att dennes grunduppfattning förtjänar fasthållas. De Geer har m. a. o. sett mera realistiskt på sitt verk, han har varit mindre omedveten om dess politiska konsekvenser än vad man efter Rexius' arbete blivit van att föreställa sig. Men i sin optimistiska medelklassliberalism har han aldrig trott att karaktärsskillnaden mellan kamrarna skulle bli så klasspolitiskt betonad, att motsatsen mellan »det högre och lägre i samhället» skulle bli av den art och så utpräglad som den i verkligheten blev. Så tillvida har De Geer gjort sig skyldig till en felsyn, och det låter sig därför alltjämt säga att medan han sökte hålla fast den amerikanska linjen förverkligade han den engelska.

En viss modifikation av Rexius' uppfattning synes sålunda

möjligen ha skäl för sig. Men det förtjänar betonas att svårigheter allttjämt kvarstå att riktigt komma till rätta med De Geers verkliga mening om representationsreformens syfte och innebörd. Man märker det här och var på förf:s formuleringar. Anledningen är naturligtvis, som förf:s upplysande framställning visar och som icke heller Rexius var blind för, att De Geers uttalanden, med deras blandning av olika synpunkter: juridiska och politiska, ideologiska och taktiska, ofta ge rum för olika uttydningar. Svårigheterna gälla f. ö. icke blott frågan om kamrarnas karaktärsskillnad och förhållande till varandra utan även reformens inverkan på hela statskicket, d. v. s. statsmakternas förhållande till varandra. Då De Geer förnekade varje förändring i detta avseende hade han ur juridisk synpunkt rätt, eftersom ingen ändring i grundlagen företogs ifråga om konungs och riksdags ömsesidiga rättigheter. Men kan han ha förbisett de politiska konsekvenserna? Det är knappast troligt, även om han inte var benägen att instämma med konungen (och Henning Hamilton) att årliga riksdagar skulle kasta oss »huvudstupa in i det parlamentariska styrelsesättet». Uppfyllelsen av denna förutsägelse skulle ju också dröja. Men det var en ödets ironi att den konstitutionella dualism mellan statsmakterna, som De Geer uppgav vara orubbad, skulle komma att ersättas — i viss mån med samma verkan — av den klasspolitiska dualism mellan kamrarna, som han inte ville veta av.

Det är välmotiverat att förf. i ett sammanhang upptagit den konservativa kritiken till behandling, icke minst därför att arten av denna kritik i mycket förklarar det De Geerska förslagets framgång. Den konservativa linjen i representationsfrågans tidigare utveckling är jämförelsevis utforskad, och här torde ännu finnas plats för en doktorsavhandling, som kunde ge oss bättre inblick i de historiskt givna förutsättningarna för oppositionens hållning i själva slutförloppet. Då förf. redogör för denna hållning, saknar han självfallet inte blick för negativismen i de konservativas kritik, deras programlöshet. Ett utarbetat positivt representationsförslag såg som bekant av hittills (även av förf.) oförklarad anledning inte dagen förrän efter slutavgörandet i riksdagen, där det som reservation frambars av C. G. Mörner på riddarhuset. Förf. ger en kort, det vill synas alltför kort, skildring av detta förslag och karakteriserar det icke obefogat med orden: »aristokrati och plutokrati». Men svagheten, i de konservativas framträdande hade nog kunnat i olika avseende närmare belysas och betonas. Det är knappast för mycket sagt att svensk konservatism gjort bankrutt i representationsfrågan på 1860-talet. Den var renons på fruktbara idéer och brukbara förslag. Det man i sista stund fick ihop liksom skämdes man att utställa till beskådande. På vissa punkter, även viktiga, kunde den oppositionella kritiken vara träffande, såsom i framhävandet av regeringsförslagets plutokratiska karaktär. Men hur pass allvarligt menad — fränsett, det rent agitatoriska syftet — denna kritik var kan vara tvivel underkastat, då man ser den i be-

lysning av den plutokratiska inrättning på klassvalgrund som oppositionen själv i hemlighet planerade. Man har f. ö. svårt att komma ifrån att den konservativa, i det sista fasthållna klassvaltanken framför allt uppbars av strävan att i en ny representationsordning rädda över i annan inkapsling så mycket som möjligt av de gamla privilegieskyddade stånden, främst naturligtvis de hårdast ansatta, tillika de mest hopplöst utlevade, adeln och prästerna. Den uppenbara steriliteten på konservativ sida betydde som sagt icke litet för att trots dess brister bereda regeringsförslaget seger.

Den följande framställningen i Andrés verk kan sägas ur viss synpunkt behandla den svenska demokratins gradvisa framväxt och slutliga genomförande. Ledmotivet är rösträttsfrågans utveckling och lösning i de två stora etapper som betecknas av åren 1907—1909 och 1918—21. Därjämte lämnas redogörelse för andra ändringar och förslag till sådana rörande grunderna för kamrarnas sammansättning, även för tiden efter 1921. Det mest intressanta och värdefulla i denna på bortåt 500 sidor brett upplagda skildring ligger däri att rösträttsrörelsen ställes in i ett större historiskt sammanhang med beaktande av såväl politiska som ekonomiska och sociala faktorer. Förf. lämnar sålunda i utförliga kapitel både för tiden före och efter 1909, med begagnande av statistiskt material sammanställt i en mängd tabeller, redogörelser för kamrarnas valmanskårer (den politiska och kommunala rösträttens utsträckning och fördelning samt faktiska användning vid valen), för befolkningens sysselsättning i olika huvudyrken och för kammarledamöternas uppdelning på yrkesgrupper. Även kamrarnas förhållande till varandra i tidens stora politiska frågor och inverkan på regeringsbildningen beröres översiktligt. På ett högst förtjänstfullt sätt tecknar förf. därmed den socialpolitiska bakgrunden till de förändringar i folkrepresentationen, vilka framgå som resultat av en i Sverige mer än i de flesta andra länder långt utdragen rösträttskamp.

Sitt statistiska material har förf. helt naturligt hämtat ur Sveriges officiella statistik. Det lider av vissa brister, och förf. reserverar sig försiktigt nog upprepade gånger mot meddelade sifferuppgifters tillförlitlighet. Att i detta avseende en hel del verkligen finns att anmärka framgår av de »Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning», som utarbetats inom statsvetenskapliga seminariet i Uppsala men som utkommit för sent (1936) för att förf. skulle kunna tillgodogöra sig dem. Oriktigheterna i uppgifter äro beträffande andra kammarens yrkesfördelning mindre framträdande, såsom då det uppges (s. 226) att antalet representanter för lantmannanäringen 1885 skulle ha varit 105 (bör enligt »Studier» vara 110) och att antalet godsägarmandat, som 1867 uppgått till 25, år 1900 skulle ha nått en andra kulmen med 17 mandat (redan 1897 var antalet mandat 21). Dylika smärre divergenser finner man i en hel del andra fall. I fråga om första kammarens yrkesfördelning äro felaktigheterna däremot betydande, vilket bl. a. framgår av de siffror som meddelas (s. 228) å sammanlagda antalet representanter för

näringslivet i denna kammare för åren 1870, 1891 och 1909: resp. 60, 69, 60 (enligt »Studier» 74 år 1870, 83 år 1890, 82 år 1910). Dessa och andra exempel, där den officiella statistiken för första kammarens vidkommande kunnat kontrolleras (jfr vidare »Studier» s. 127), göra att man känner sig starkt kritisk mot denna statistiks värde över huvud taget. Det är sant att sifferuppgifter av här ifrågasvarande slag enligt sakens natur aldrig kunna göra anspråk på ofelbarhet och följaktligen ej heller de i uppsalastudierna angivna. Men att de genom de noggrannare beräkningsgrunder som här följts komma verkligheten betydligt närmare än den officiella statistikens siffror är otvivelaktigt.

Med dessa erinringar riktas intet klander mot förf., av vilken man ej rimligen kan begära egna tidsödande undersökningar av primärmaterialet.¹ Emellertid finnas även i andra avseenden än de nämnda brister i den officiella statistikens tabeller över kamrarnas yrkesmässiga sammansättning. Uppställningen är föga systematisk, och den särskiljer ej tillräckligt olika socialklasser inom yrkesgrupperna, vilket i synnerhet gäller andra kammaren. Därtill kommer att den är olika för de båda kamrarna (till 1912), varigenom jämförelser mellan dem försvåras. Möjligen har man här att söka en orsak till att man i förf:s framställning knappast får en tillräckligt klar och vägledande fixering av den sociala och ekonomiska motsats mellan kamrarna, som blev resultatet av De Geers representationsreform.² Det är denna motsats som präglar rösträttsstriden, och för en orientering av själva stridsfronterna framstår därför alltid klarläggandet av kamrarnas sociala sammansättning som en viktig utgångspunkt.

Schildringen av rösträttsfrågans utveckling får väsentligen sitt intresse av det sätt, varpå förf. fullföljer och tillämpar den sociala synpunkt han från början velat annonsera och tillrättalägga. Han betonar den givetvis också i fortsättningen, där han framhåller rösträttsfrågans karaktär av »ett socialpolitiskt intresseproblem», såsom det på ett ställe träffande heter. De sociala och ekonomiska motsatser i det svenska samhället, som lågo bakom rösträttsstriden, kunde dock utan skada något mera än som skett ha fasthållits och

¹ Om vikten av förstahandsundersökningar, då det gäller material av här ifrågasvarande slag, erinras man även i andra sammanhang i arbetet. Förf. framhåller (s. 14) magistratspersonernas talrika representation i borgarståndet och säger: »Säkert är att mer än halva ståndet understundom utgjordes av magistratspersoner». Det är möjligt, och av intresse vore att veta vid vilken eller vilka riksdagar. Så var icke fallet vid någon av de fem riksdagar under tiden 1809—1865, som blivit föremål för undersökning i »Studier». Vid den första riksdagen, 1809—10, kan man dock få fram en knapp majoritet av magistratspersoner men endast genom att däri inräkna de illitterata rådmännen. Uppgiften (s. 17) att ett stort antal magistratsämbetsmän befordrats för sitt välförhållande efter 1828—30 års riksdag är överdriven (jfr Studier, s. 91, n. 1); uppgiften (s. 163) om lantadelns speciella intresse för representationsreformen är tvivelaktig (jfr »Studier», s. 68 f.).

² Ett försök till sådan fixering av kammarmotsatserna på 1870-talet i »Studier», s. 219 f.

understrukits i framställningen, särskilt mera konkret påvisats vid skildringen av de båda kamrarnas ställning i de konfliktlägen som undan för undan uppstodo. Förf. har tydligen velat värja sig mot materialistisk historieskrivning. Riktigt är ju också att ideella motiv spela in i rösträttsrörelsen, som ej få förbises. Men de rent klasspolitiska dominera på ett så avgörande sätt att man med allt skäl kan tala om en verklig klasskamp om den politiska makten.

Mest renodlat framträder det klasspolitiska draget i första kammarens hållning — beträffande andra kammaren med dess disparata element ställer sig saken mera komplicerad. Första kammaren var en typisk minoritetsrepresentation, homogent sammansatt av företrädare för den socialt och ekonomiskt härskande överklassen, och den avvisade länge blankt varje utvidgning av rösträtten, var den såg ett livsfarligt hot mot sin maktposition. Som motståndets högborg dirigerade första kammaren i själva verket utvecklingen. Den bestämde taktiken och ledde snigelfarten. Då det i längden visade sig oklokt att bara säga nej, fann kammarens politiske själasörjare biskop Billing 1892 en formel som mycket beundrats. Mot rösträttskravet ställde han kravet på garantier. Det var en formel, som förträffligt tjänade att bemantla den fortsatta uppskovstaktiken. Förhållandena gjorde att den faktiskt kom att förlänga den gamla första kammarens liv i tjugo år.

Då det första gången blev allvar av att efter garantilinjens lösa rösträttsfrågan, är det typiskt för en förmögenhetsrepresentation som första kammaren att den samlade sig kring enkelproportionalismen, eller kanske rättare dennas kärnpunkt, annextanken, utan tvivel kammarens politiska älsklingsstanke. Genom att ett konservativt annex skapades i andra kammaren skulle den första få möjlighet att bevara makten över de gemensamma voteringarna och därmed över penningpungen. Självs skulle första kammaren som förr sitta i orubbat bo och hantera lagvetot. Även det s. k. Lundeborgska villkoret, som visserligen icke upptogs av majoriteten, var ett typiskt plutokratiskt uppslag. Det förtjänar betonas att Boströms rösträttspropositioner framför allt voro avpassade för första kammaren. Kunde motståndets kammare vinnas genom lämpliga garantier, finge man sedan hoppas att den kammare, som företrädde det positiva reformintresset, skulle låta sina betänkligheter mot garantierna fara och acceptera lösningen. Att Boström var så nära att med lantmännens hjälp få sina förslag igenom även i andra kammaren berodde mindre på att dessa egentligen tillgodosågo ett bredare lantmannaintresse än att de av många till sin verkliga innebörd knappast helt genomskådades. Om icke förr blevo ögonen öppnade, då det Lindmanska förslaget om dubbelproportionalism och reducering av den kommunala rösträttsskalan, framtvinget av den Staaffska propositionens seger i andra kammaren 1906, året därpå lades fram på kamrarnas bord. Garantitaktiken hade nu bragt första kammaren i ett tvångsläge, där den måste släppa utsikten att behärska de gemensamma voteringarna men dock tack

vare den graderade skalan bevarade en säker majoritet av den gamla legeringen. Den lyckliga avpassningen av denna skala, så att förmögenhetens övertag ej alltför mycket läderades, är ett socialpolitiskt räknestycke även det av största intresse för den, som i detalj vill se hur det politiska inflytandet bolagsmässigt skiftades ut efter inkomstklasser till de mestägandes förmån. Det är nu inte fråga om någon »felsyn» som på De Geers tid, utan syftet var klart medvetet. Först efter många och långa räkneövningar, även inom regeringen, där de vållade mycket huvudbry, som enligt vissa av de översta räknemästarnas egna utsagor lär ha gått hårt på nerverna, kunde ekvationen hyfsas och den önskade lösningen ernås. Då första kammaren hela tiden försvarade sin politik i rösträttsfrågan och för övrigt även i andra frågor därmed att den sökte tillvarata statens intresse, finns väl i allmänhet ingen anledning betvivla att den var i god tro och handlade därefter. Den identifierade — medvetet eller omedvetet — statsintresset med klassintresset. Beträktningsättet är typiskt och har paralleller på andra håll. Vad Jennings på ett ställe i sitt utmärkta arbete »Parliament» säger om det engelska överhuset saknar inte tillämpning på det svenska: »The Peers vote as their consciences or their pockets indicate — though, of course, the conscience resides so near the pocket that it is rarely possible to separate them».

Det torde vara osäkert, om förf. är beredd godta den — självfallet ytterst sammanpressade och därför föga nyanserade — skiss av första kammarens rösträttspolitik till 1907 som här uppdragits. Den avser icke heller att vara ett referat av hans framställning, om den också i sak kanske icke så mycket skiljer sig från denna; utan den har tillkommit för att antyda det befogade i en något mera »materialistisk» eller, annorlunda uttryckt, mera markerat realistisk syn på det här ifrågavarande ämnet än förf. anlagt.

Den barriär som restes mot demokratin genom den 40-gradiga skalans första kammare visade sig snart mindre hållbar än man förmodat. En regeneration av kammaren hade uppnåtts, som skulle göra den mera motståndskraftig mot den allmänna rösträtts andra kammare, det var den konservativa statsmannatanke som uppbar reformen. Men det var knappast att vänta att en demokratiserad andra kammare och den nya valmanskår, varifrån den utgick, skulle acceptera denna regeneration såsom slutgiltig. I grunden vilade den på ett fortsatt förmögenhetsprivilegium, ett förlängt fyrkvälde, om ock avsevärt beskuret. Genom den kännbara eftergift, vartill första kammaren tvangs som resultat av sin föregående taktik i rösträttsfrågan, hade den endast dämt upp utvecklingen för en tid — föga mer än ett decennium — och dess pånyttfödda motståndskraft räckte inte till för att hindra dess egen fullständiga ombildning på demokratisk grundval.

Av den utvecklingsprocess, som ledde till denna ombildning i samband med vad icke utan fog kallats 1918—21 års författningsrevision, ger förf. en ytterst intressant och upplysande framställning,

vilket inte minst gäller den stora partiuppställningen vid 1918 års urtima riksdag. Svensk konservatism stod nu, sedan tanken på ett konstitutionellt skyddat klassföreträdande inte längre kunde upprätthållas, lika tomhänt som 1865, och även nu liknade dess ledares uppträdande bra mycket en fanflykt, låt vara att de i sista stund motvilligt funno sig i det oundvikliga. Det har ofta sagts och, såsom förf. erinrar, även från ledande vänsterhåll framhållits, att 1918 års omläggning av tvåkammerssystemet betydde en återgång till den av De Geer åsyftade ursprungslikheten mellan kamrarna. I princip är detta riktigt, även om De Geers ursprungsnivå — medelklassen — väsentligen skiljer sig från den demokratiska grundvarpåkammarsystemet 1918 lades. Utvecklingen hade sålunda efter ett halvsekel på sätt och vis kommit tillbaka till utgångspunkten. Karaktärsskillnaden mellan kamrarna hade äntligen, såsom Sigfrid Wallengren uttryckt saken, upphört att vara socialt och ekonomiskt betonad och blivit av psykologisk natur. Om denna psykologiska karaktärsskillnad, varigenom första kammaren skulle bli en modererande revisionskammare, kan man ha olika meningar. Förf. synes inte tillmäta den någon egentlig betydelse, och han påpekar att den forna motsatsen mellan kamrarna i själva verket ersatts av ett på proportionalismen byggt system, som håller uppe en viss balans mellan samhällets av de skilda partierna företrädde klassintressen. Synpunkten är intressant och kunde vara förtjänt av en närmare diskussion. Här skall endast anmärkas, att den balans, varom det kan bli fråga, influeras av så många skiftande faktorer att den alltid måste te sig som mer eller mindre osäker.

Det är endast vissa delar av förf:s stora arbete, som i det föregående kunnat beröras. Andra, såsom de kapitel, där man i detalj får följa rösträttsrörelsen under olika perioder, ha måst lämnas åsido. Man kan till slut ej undgå fråga sig, om det varit nödvändigt göra arbetet så omfångsrikt, omfångsrikare än något annat som ingår i riksdagsverket. Man har svårt att finna att själva ämnet, ehuru stort, motiverar en sådan bredd. En medverkande orsak härtill är emellertid att söka i den ingående specialundersökning, som ägnas 1866 års representationsreform och som givetvis kräver sitt utrymme. Även om detta parti ur kompositionssynpunkt något bryter arbetets ram i dess helhet, anammar man det tacksamt sådant det är och vill ingalunda ha det förkortat. Däremot kunde enligt mitt sätt att se de skrymmande, icke sällan alltför omständliga redogörelserna över rösträttsfrågans riksdagsbehandling utan större saknad gjorts knappare. Det vill synas som om därmed inte någon alltför ohälsosamt verkande kapson skulle ha kommit att läggas på författarindividualiteten, som otvivelaktigt fordrar bredd och svängrum för att trivas och riktigt göra sig gällande. Då denna anmärkning göres, är det därför att den efter läsningen ovillkorligen tränger sig fram. Men meningen är ej att särskilt understryka den, allra minst när man besinnar förf:s stora skicklighet att bemästra sitt ämne, att trots framställningens vidlyftighet ge den en

fast byggnad och ständigt hålla de ledande synpunkterna i sikte. — Ett särskilt lovord förtjänar den synnerligen rika och väl uppställda käll- och litteraturförteckningen.

A. B-z.

ARNE BJÖRNBERG: *Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905*. Ak. avh. XV + 400 sid. Upps. och Sthm 1939. Pris 8 kr. Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. X.

I Norge liksom i Danmark kan parlamentarismens införande dateras till en bestämd tidpunkt, till en bestämd regering, som betecknar genombrottet: i det förra landet till Sverdrups ministär 1884, i det senare till Deuntzers ministär 1901. I båda länderna föregicks genombrottet av en långvarig, delvis våldsam, programmatiskt betonad författningskamp, innan det nya styrelsesättet på en gång segrade. I Sverige vinner parlamentarismen mera omärkligt inträde i författningen. Tydliga tendenser i denna riktning kunna skönjas under 1800-talets senare decennier, men först i början av 1900-talet, från och med 1905, då man kan tala om ett preliminärt parlamentariskt genombrott, vidtar en verklig strid om det nya regeringssystemet i vårt land. Först med ministären Edén 1917 tränger det slutgiltigt igenom.

Det parlamentariska styrelsesättets utveckling i de nordiska länderna företeer sålunda ganska stora skiljaktigheter, beroende på olika konstitutionella, partipolitiska och sociala förutsättningar. Å andra sidan torde flera gemensamma drag kunna påvisas. En jämförande framställning av nordisk parlamentarism med beaktande av likheter och olikheter skulle utan tvivel erbjuda åtskilligt av intresse. En sådan framställning av mera djupgående art är dock än så länge förenad med stora svårigheter, då specialundersökningar för de skilda länderna endast i mycket begränsad mån föreligga. Vad Norge beträffar får man en viss ledning av sådana arbeten som Bætzmann, *Det norske ståtsraad 1814—84*, Sars, *Norges Historie (till 1905)*, Koht, *Johan Sverdrup samt de båda partihistorierna: samlingsverket Venstre i Norge och Gjerlöw, Norges politiske historie*, vilka båda gå fram till 1930-talet. Men de två sistnämnda, av vilka man måhända skulle vänta mest, sakna fasthet i linjerna och lida dessutom, liksom Sars' framställning, i hög grad av bristande objektivitet. Om alla gäller för övrigt att de helt naturligt icke tagit till uppgift att skildra parlamentarismen, även om de indirekt mer eller mindre beröra styrelsesättet. Norsk parlamentarism har därför i stort sett varit ett obearbetat ämne, öppet för forskningen och bjudande rika möjligheter åt den, som ville och kunde ta upp det till behandling, helt eller delvis.

Att skildra den norska parlamentarismens hela utvecklingshistoria inom ramen av en doktorsavhandling låter sig knappast göra. Men möjligen i tre. Vi kunna urskilja en första period, för-

historien, sträckande sig fram till 1884 och kulminerande i författningsstriderna under 1870- och i början av 1880-talet; en andra period från 1884 till 1905, själva utbildningsskedet, starkt präglad av det unionella förhållandet till Sverige men av största betydelse för grundläggningen av en parlamentarisk praxis, på vilken man sedan byggt vidare; och slutligen en tredje period, det moderna skedet av norsk parlamentarism, från brytningsåret 1905 till våra dagar. Då förf. av föreliggande avhandling valt som uppgift att skildra detta sista skede, har han självfallet haft att kämpa med svårigheten att föregående tid varit mycket ofullständigt belyst; han har löst den, vore man frestad säga, genom att resolut kasta sig in medias res. Visserligen har han presterat en inledning, men den är något tunn och ger knappast en fullt tillfredsställande klarläggning av grundförutsättningarna för senare norsk parlamentarism och dennas organiska samband med föregående tids parlamentariska regim. Inledningens summariska beskaffenhet är dock ganska ursäktlig. Måhända har förf. endast därigenom undgått det icke ovanliga ödet att helt fastna i ett skede föregående det han föresatt sig att behandla.

Avhandlingens huvudparti består av en historisk redogörelse för de 16 ministärer Norge haft sedan 1905, fördelad på sju kapitel. Dispositionen är synnerligen väl genomförd, klar och överskådlig, och det har lyckats förf. dra upp en utvecklingslinje, som tydligt låter oss se vad norsk parlamentarism i dess skiftande faser varit under denna tid. Till sitt förfogande har han haft ett omfattande, till stora delar orört material. Först och främst har stortingstrycket kommit till användning och vid sidan därav tidningspressen, framför allt huvudstadstidningarna. Andra tryckta källor ha varit sparsamma. Politiska memoarer från 1900-talet äro i Norge liksom i Sverige få och de som finnes föga givande. Förf. har emellertid haft förmånen begagna en del otryckta dagböcker och minnesanteckningar av politiskt ledande personer, Johan Castberg, Gunnar Knudsen och J. L. Mowinckel, av vilka särskilt Castbergs dagböcker varit av betydelse. Dessutom har han med gott utbyte haft tillgång till vissa partiets, vänsterns och högerns, mötesprotokoll.

Med hjälp av det otryckta materialet har förf. på flere punkter kunnat meddela nya och intressanta forskningsresultat. Stortingsprotokollen ha naturligtvis haft åtskilligt att ge, och möjligen kunde de i vissa delar ha mera systematiskt utnyttjats. Om man har intrycket att en mera ingående forskning här och var kunde varit önskvärd, finns dock all anledning understryka att förf. icke eftersträvat och för övrigt icke heller kunnat eftersträva någon fullständighet i skildringen av de olika ministärer han undan för undan upptar till behandling. Hans ämne är stort, och hans uppgift har framför allt varit att ge en väl avvägd helhetsbild, varmed han också lyckats. Han har haft att röra sig på ett område, där de officiella källorna mer än annars äro och förbli otillräckliga och där det i många fall tills vidare är lättare att ställa frågor än

att besvara dem. Det förtjänar erinras att det dröjt länge, innan det inre av engelsk parlamentarisk historia kommit i dagen och att mycket därav ännu är höljt i dunkel; man förstår då bättre de svårigheter som mött förf. av detta arbete, därtill ett pionjärarbete som sträcker sig ända in till senaste tid. Det är först helt nyligen vi fått en verkligt fördjupad kunskap om det parlamentariska regeringssystemet i England tack vare den särskilt under 1900-talet mera rikt flödande life- and letters-litteraturen. Någon motsvarighet till denna finns som nämnt inte i Norge och knappast i något annat land heller. Att åtskilligt biografiskt material rörande norska politiker även från senare tid i form av memoarer, dagböcker och brev finns bevarat i arkiv och enskild ägo är emellertid bekant, ehuru det ej är tillgängligt, och än mer kan antagas bli uppdagat. Först en kommande tid kan därför väntas helt reda ut trådarna i sammanhang och händelseförlopp, som nu endast delvis kunna skönjas.

Förf. är fullt medveten om luckorna i sitt material och har rättat sin framställning därefter. Helt naturligt har han ägnat största utrymmet åt tiden före 1920 därför att källorna för denna tid äro rikare än för den efterföljande. Före 1920 sutto sex ministärer vid styret, varav tre majoritetsministärer: Michelsen, Konow och Knudsen II, samt tre minoritetsministärer: Lövländ, Knudsen I och Bratlie. Under hela denna tid pågår en principiell diskussion om det parlamentariska systemets rätta natur. Majoritetsparlamentarismen framstår såsom idealet, som man också lyckas förverkliga några gånger, antingen genom koalitioner (Michelsen och Konow) eller genom ett enda partis dominerande maktställning (Knudsen II). Mest nytt ifråga om forskningsresultat ge kapitlen om Knudsens båda ministärer, vilket särskilt gäller de ingående redogörelserna för ministärernas tillkomst. Knappast någon regeringsbildning i de nordiska länderna torde efter den utredning förf. presterat vara i detaljerna så väl klarlagd som Gunnar Knudsens 1913. Huvudkällan har härvidlag varit Castbergs dagbok. Stort intresse erbjuder också framställningen av Konows ministär. Det är skada att givande förstahandskällor i detta fall varit ytterst sparsamma. Det vill dock synas, som om förf. lyckats göra gällande en riktigare, mera verklighetstrogen uppfattning av denna omstridda ministärs förutsättningar och dramatiska fall än den vedertagna, tillrättalagd i viss mån redan av samtiden och sedermera på lösa grunder upprepad i diverse historiska framställningar.

Av största betydelse för hela den följande utvecklingen är naturligtvis Michelsens ministär 1905—07, som inleder här behandlade tidsskede. Förf. har utförligt uppehållit sig vid denna ministär men enligt sakens natur knappast kunnat teckna mer än huvuddragen — därtill känner man för litet både Michelsens egna intentioner och de faktiska omständigheterna vid de regeringskriser och parti-brytningar, som gång efter annan inträdde. Åren närmast efter 1905 voro en nyorienteringens tid, och från Michelsens sida saknades

åtminstone inte föresatser att behålla ett fast grepp om ledningen även under »den politiska arbetsdag», som tog vid efter unionsupplösningen. Men det blev icke mycket mer än föresatser, och man kan inte värja sig för intrycket att det brast honom i målmedvetenhet på längre sikt. Michelsens plan att grunda ett stort centerparti var måhända utförbar, men det sätt på vilket han sökte fullfölja den röjer en viss nyckfull osäkerhet. Hans plötsliga avskedstagande på hösten 1907 liknar en halv flykt från ett befarat misslyckande, och det var en ohjälpligt sjunkande regeringskuta på vilken Lövlund för en kort tid tog befälet. Icke utan skäl framhåller förf. Michelsens begränsning som ledande statsman, en begränsning som denne själv icke var omedveten om. Utan tvivel har man att mot bakgrunden härav se hans obenägenhet att än en gång ta regeringsansvaret, då han framdeles — 1910 och 1918 — åter erbjöds statsministerposten.

Före 1920 gynnades till en viss grad bildandet av majoritetsministärer av de ännu existerande majoritetsvalen i enmanskretsar. Särskilt drog vänstern fördel av detta valsätt. Gunnar Knudsens sjuåriga regering (1913—20) kunde under större delen av sin tillvaro (till 1918 års val) stödja sig på ett parti, som i stortinget behärskade mer än tre femtedelar av platserna, ehuru det vid valen endast samlat omkring två femtedelar av de avgivna rösterna. Proportionalismens införande 1919 betydde den definitiva övergången till minoritetsparlamentarism, om också försök inte saknades att på koalitionsgrundval få till stånd majoritetsregeringar. Vänsterpartiet reducerades kraftigt, och nya partigrupper uppstodo, av vilka bondepartiet var den betydelsefullaste. Att ökad partisplittring skulle medföra ökad regeringslabilitet ligger i sakens natur. Under de 15 åren närmast efter 1920 upplevde Norge nio ministärer, och först arbetarpartiets maktillväxt och ministären Nygaardsvolds bildande ledde till större stabilitet i regeringsledningen (jfr ministärerna Stauning i Danmark och P. A. Hansson i Sverige).

De två senaste decenniernas utveckling skildras av förf. i raska drag, som ta fasta på det väsentliga i de varandra avlösande ministärernas parlamentariska förutsättningar och strävanden att hålla sig kvar i regeringsställningen. Under tiden 1920—1928 växlade flera ministärer ur högern och vänstern vid makten, 1928 följde en socialistisk episod med 14-dagarsministären Hornsrud, varefter vänstern två gånger och bondepartiet en gång bildade regering, tills arbetarpartiet 1935 mera varaktigt övertog regeringsansvaret. I denna täta ministärväxling kan man, som förf. träffande anmärker, fram till mitten av 1930-talet urskilja en bestämd tendens, som trots de ständiga omskiptena i regeringsledningen bevarat en viss kontinuitet i regeringspolitiken. Hela tiden, med undantag för ett kort avbrott, ha de borgerliga partierna haft regeringsuppdraget. En klart markerad motsats mellan dessa och det växande, halvt revolutionära arbetarpartiet har gjort sig gällande. Visserligen har

aldrig en formelig koalition mellan de borgerliga kunnat uppnås, men det borgerliga parti, som suttit vid makten, har kunnat räkna på ett mer eller mindre hållbart stöd — till en viss tid — av de övriga borgerliga partierna eller åtminstone något av dem. Faktiskt kan man sålunda tala om ett slags borgerlig samlingspolitik, som visserligen varit mycket vacklande men dock efter de oundvikliga ministärskiftena, varigenom de borgerliga turats om vid ledningen, förmått skapa tillfälligt majoritetsunderlag för de sittande regeringarna. Det är betecknande för den partipolitiska nyorientering, som tog vid med ministären Nygaardsvolds övertagande av regeringsmakten, att den inleddes genom ett »kriseforlik» mellan arbetar- och bondepartierna.

Då arbetarpartiet tack vare en betydande röstökning vid 1927 års stortingsval i förening med konsolidering av partiets olika grupper 1928 bildade ministär, blev det endast ett experiment som hastigt tog slut. Förf. har jämförelsevis ingående uppehållit sig vid detta regeringsexperiment och givit en intressant och så vitt man kan se plausibel förklaring både till att det vågades och till att det misslyckades. Ingenting visar bättre än ministären Hornsruuds förhastade regeringsförsök den stora skillnaden mellan å ena sidan den agitatoriska, samhällsomstörtande socialismen i Norge och å andra sidan den realistiska, på praktiskt politiska mål inriktade svenska och danska socialdemokratien. Försöket blev emellertid av största betydelse genom de erfarenheter det gav arbetarpartiet och som detta synbarligen dragit lärdom av, då det efter några år åter stod färdigt att överta regeringsansvaret.

I ett avslutande kapitel berör förf. sammanfattningsvis några framträdande drag i norsk parlamentarism, varvid han behandlar sådana frågor som regeringsstabiliteten, regeringarnas bildande och avgång, deras förhållande till storting och partier samt parlamentarismens sociala bakgrund. Den sistnämnda frågan belyses genom ett par statistiska tabeller över stortingets sammansättning ur yrkessynpunkt under tiden 1903—1936. De äro i och för sig värdefulla, men utöver de meddelade siffrorna får man ej veta mycket om parlamentarismens sociala förutsättningar. Över huvud ger knappast avslutningen den syntes av norsk parlamentarism, som man kunnat vänta. Partiväsendet har naturligtvis av förf. på olika ställen uppmärksamrats, men en mera ingående utredning av detta — själva underlaget för det parlamentariska styrelsesättet — i ett sammanhang hade varit önskvärd. Man saknar också den belysning av ämnet, som kunnat erhållas genom komparativa utblickar, exempelvis på svensk och dansk parlamentarism.

Tyngdpunkten i framställningen ligger på det historiskt deskriptiva området, och som en första grundläggande monografi över norsk parlamentarism under en längre tidsperiod har avhandlingen mycket stora förtjänster. Den är dessutom lättläst och vittnar om förf:s inlevelse i norsk politik, vartill han har haft goda möjligheter under en tvåårig vistelse i Oslo. Det kan tilläggas att avhand-

lingen tilldragit sig en intresserad uppmärksamhet i Norge, där den i tidningar och tidskrifter blivit föremål för flera erkännsamma recensioner. Numera — efter den senaste tidens omvälvande händelser — står arbetet på ett betydelsefullt område av norskt statsliv som monument över ett historiskt avslutat skede.

A. B-z.

FOLKE ALMÉN: *Gustav III och hans rådgivare 1772—89*. Arbetssätt och meningsbrytningar i rådkammare och konseljer. Ak. avh. Uppsala 1940. XX + 422 sid.

Alméns avhandling är ett nyttigt, vederhäftigt och instruktivt arbete. Det innehåller måhända inga direkt uppseendeväckande resultat, men man skall icke kunna kalla undersökningen deskriptiv i sämre bemärkelse. Framställningen är präglad av problematiseringar och överflödar av kritiska iakttagelser och reflexioner. Och arbetet var behövligt. Westlings nära 70 år gamla, för sin tid anmärkningsvärt goda arbete måste ersättas med en fylligare skildring, som dels grundade sig på självständig forskning, dels kritiskt utnyttjade mera moderna viktiga insatser på området av t. ex. C. Th. Odhner, A. Forssell, K. G. Westman och S. Berg.

Det är berömvärt, att författaren inte tar upp till behandling det gustavianska rådet som en formellt slutet, döende korporation utan behandlar den faktiska rådgivarkretsen omkring konungen och det faktiska regeringssystemet. Han ger sålunda inte blott sista kapitlet i riksrådets historia utan också ett nog så viktigt kapitel i en fortskridande historisk utveckling. Den omedelbara fortsättningen blir inte bara regeringssystemet 1789—1809 utan också det som ligger efter 1809.

Utmärkt är också, att författaren inte bara behandlar arbetsformer samt konstitutionell rätt och praxis utan också personliga förhållanden och den realpolitiska sidan av saken (se avd.: »Konung och rådgivare inför de politiska stridsfrågorna»). Givetvis är det en mycket ömtålig sak att så långt vidga ramen för framställningen. Risken att det hela sväller ut till en rikshistoria är påtaglig. Men författaren har härvidlag visat god smak och säkert handlag.

Som ett av huvudresultaten av undersökningen framstår författarens betonande — något starkare än förut skett — av det egentliga rådets tillbakaskjutande redan från början och de viktigaste avgörandenas förläggande till konseljerna. Gustav III:s diktatorstendenser äro sålunda understrukna. Inte så att förstå, som skulle Gustav III haft R. F. blott som en medvetet fattad etapp på vägen fram mot ett rättsligt genomfört envälde, men så, att han från början inte haft några hämningar ifråga om vilja att radikalt till den egna maktens förmån utnyttja givna medel och möjligheter. Hans hållning i förhållande till rådet är en intressant motsvarighet

till hans riksdagspolitik. Väl i stycke med detta rön går författarens värdefulla analys av tryckfrihetsfrågans handläggning; den visar att konungens tryckfrihetsvänliga fraseologi mera var sken än verklighet: »1774 års förordning betyder ej tryckfrihetens återställande utan början till dess upphävande». Helt igenom en nyvinning innebär kapitlet om rådets hållning rörande de lagstiftningsfrågor, som hänsköts till behandling i riksdagen. I förbigående bör noteras, att några meningar nederst s. 188 och överst s. 189 blivit oklara, antagligen på grund av något utfall ur texten.

Källforskningen är vittgående och samvetsgrann. Enskilda arkiv äro i påfallande grad utnyttjade, och memoarlitteraturen har använts med positiv och sund kritik. Författaren är genomgående mycket försiktig i sina slutsatser; stundom känner man en viss saknad efter mera fantasi och en eller annan konstruktiv hypotes. Men naturligtvis kommer undersökningens livslängd att vinna på den stora återhållsamheten.

I dispositionshänseende har författaren lyckats väl, om man frånser själva inledningen: »Viktigare förslag till ändring av rådets organisation och kompetens från frihetstiden». Detta parti är liksom för smalspårigt, väcker inte tillbörligt intresse och kunde med allra största fördel ha inarbetats i det senare kapitlet »Rådets ställning i belysning av Gustav III:s politiska åskådning och tidigare författningsplaner» och så tjänstgjort som en fylligare inledning. Rent sakligt skulle också framställningen ha vunnit på ett sådant sammanförande. Det förefaller som om författaren nu i onödan något överbetonar det inflytande Montesquieu förutsättes böra ha haft ifråga om kravet på domarmaktens skiljande från den exekutiva makten för att man skulle kunna tala om ett avgjort Montesquieu-inflytande på reformprojekten strax före 1772. Författaren synes också underskatta den särskilt av Fahlbeck betonade linje, som tar sikte på maktskillnad utan avsevärd ökning av kungamakten (s. 15, 20 f.).

Själva analysen av R. F. 1772 är i det hela förträfflig. Dock bör påtalas, att författaren, tydligen på grund av ren lapsus, i § 4 tolkar »ordinarie» såsom adjektiv i stället för adverb och sålunda räknar med 17 ordinarie riksråd. Det menas tydligen, att de *vanligen* skola uppgå till det antalet. Mindre lyckat är också delvis partiet om ansvaret, där det hävdas, att ansvarighetsbestämmelserna avse »såväl politiskt som juridiskt ansvar». En differentiering av begreppen härvidlag hade ännu inte utvecklats. Bestämmelsen i formell anslutning till frihetstidens statsrätt om att konungen ej skall förebrå eller tillräkna riksråden någon olycklig utgång, som inträffat mot deras på skäl grundade mening, måste i sitt aktuella sammanhang snarast säga, att *intet* ansvar skulle utkrävas för råd på de områden som senare utdifferentierades såsom politiska. Man skulle också kunna fråga sig, hur ansvaret skulle utkrävas för råd mot »rikets sannskyldiga nytta», som konungen följt! Man måste överhuvudtaget betänka, att hela det konkreta läget var ett annat än

före 1772 och efter 1809, eftersom ansvarskrävande var samma makt, som tog emot råden. — Författaren har rätt i, att bestämmelserna om rådsansvarets utkrävande voro »i hög grad oklara».

I fråga om den gustavianska rådgivarkretsens arbetsformer skönjas redan under perioden 1772 —1789 vissa linjer, som skulle bli avgörande för utvecklingen efter 1789. Vi ha konseljerna, där beslut fattades, vi ha den dömande justitiedivisionen och vi ha de olika divisionernas beredande verksamhet jämte deras sammanträden, där beslut fattades. Alltmer klart avtecknar sig det som senare skulle bli högsta domstolen, allmänna beredningen och de sengustavianska konseljerna. — Almén har med en viss skärpa vänt sig mot K. G. Westmans mening, att R. F. 1772 »innebar en stor och viktig seger för arbetsdelningens grundsats. Den innebar — — — att justitierevisionens medlemmar på sin avdelning uteslutande arbetade med avgörandet av justitieärenden». »Detta är oriktigt», menar Almén. »Justitiedivisionen beredde även stor del inrikesärenden.» (S. 28; jfr s. 90, 102 ff., 126 och 146.) Givetvis har Almén rätt, men det skulle ha stort intresse att få också en strikt genomförd undersökning av ärendenas fördelning på de olika divisionerna vid beredningsarbetet. Ansatser finnas, och det betonas, att det finns en tendens att förlägga vad man med en senare term skulle kunna kalla regeringsrättsärendens beredning till justitiedivisionen.

Men särskilt när det gäller tiden efter 1776 lämnas man i ovisshet, om dylika tendensers stabiliseras och om man *på detta område* kan tala om en varaktig eller sig utvecklande arbetsfördelning. Författaren har icke visat sig alltför intresserad av denna fråga, säkerligen beroende på, att den ur speciellt 1789 års aspekt icke har så stor betydelse. Men den är dock av vikt för bedömande av arbetsfördelningsprinciperna i det hela under den gustavianska tiden och även med tanke på en långt senare utveckling. (Jfr s. 105 not 7 och där anförd åsikt hos A. Forssell.) När det gäller just ärendenas fördelning på rådsdivisionerna saknar man en fast utgångspunkt i kännedom om praxis under senare frihetstiden, som här skulle ge ett värdefullt perspektiv. Författaren har visserligen tagit upp denna fråga (s. 90), och han har t. o. m. kunnat draga fram några viktiga, hittills okända reglementen om arbetsfördelningen mellan rådsdivisionerna (1731 och 1741), men det faktiska läget ter sig helt oklart.

Synnerligt utrymme ägnar författaren åt frågan om förhållandet mellan konung och råd under ryska kriget 1788, alltså under rådets allra sista kris. Utredningen är fyllig och värdefull, och den torde behandla allt det material, som f. n. står till buds. Författaren sammanfattar resultaten med bl. a. följande ord: »Rådets upplösning 1789 kan te sig som en naturlig slutakt i en utveckling, som berövat rådet allt politiskt inflytande och även vid rättskipningen ställt det i beroende av konungen. Den egentliga orsaken därtill var dock rådets uppträdande under kriget. Till en del äro dock motiven till såväl konungens som rådets handlingsätt höljda i dunkel. Det kan således ej fastställas i vad mån förbindelser fun-

nits mellan rådet och de egentliga oppositionskretsarna. Blott Hermansson har givit uttryck åt åsikter, vilka överensstämma med dem Fersen och hans vänner förfäktade. — —» (s. 407).

Utan tvivel sakna vi kännedom om åtskilliga av de rent personliga valörerna i detta sammanhang, som ryska kriget upprullar, och deras betydelse för utvecklingen i det hela är givetvis betydande. Man kommer här knappast utöver diskussionens stadium. Emellertid förefaller det som om tyngdpunkten, på grundval av den gjorda utredningen, skulle kunna något mera avgjort läggas på synpunkten: den naturliga utvecklingen. I varje fall synes författarens uttryck »den egentliga orsaken» vara alldeles för starkt, när det gäller att karakterisera betydelsen av rådets hållning under kriget och konungens direkta missnöje därmed.

Att förhållandet mellan konungen och rådet varit spänt senhösten 1788 är alldeles uppenbart. Särskilt blev läget ömtåligt, när konungen i slutet av sept. befallde riksdrotsen och överståthållaren, att låta de enda trupper, som voro kvar i Stockholm, avmarschera till Göteborg. I ett par brev till konungen av 30 sept. och särskilt 6 okt., gav rådet en förtäckt kritik av den kungliga politiken, och flera tecken giva klart vid handen, att konung Gustav tog mycket illa vid sig (s. 367 ff.). Författaren har utrett detta förhållande men anser, att rådets hemställan om riksdagskallelse (10 sept.) i än högre grad framkallat konungens missnöje. Det är möjligt, att konungen efteråt i sitt medvetande sammanfört rådets olika demarcher och däröver yttrat missnöje. Men själva situationen i början av september och hovsamheten i rådets hemställan rörande riksdagskallelse ger icke vid handen, att detta moment omedelbart skärpt krisen i förhållandet mellan konungen och hans råd. De av förf. (s. 368) anförda källorna till styrkande av åsikten om riksdagskallelsedemarchens betydelse i sammanhanget äro dels sena (ett samtal mellan Gustav III och Adlerbeth över två år senare) dels till tidpunkten ovissa. Hur starkt missnöje än brevet den 6 okt. framkallat, kan det icke ha varit ett avgörande moment i händelsekedjan. — En viss betydelse i sammanhanget ha de av författaren behandlade uppgifterna i Hedvig Elisabeth Charlottas dagbok från 1803, där det säges, att statssekreteraren E. Ruuth redan i aug., när Gustav III fått underrättelse om Anjalaförbundet, fått förseglade order bl. a. innehållande, att rådet skulle häktas, om konungen doge. Förf. ifrågasätter — naturligtvis inte utan skäl — riktigheten av denna uppgift, och hänvisar bl. a. till att ett bevarat uppbrutet, numera tomt kuvert, som enligt anteckning innehållit en den 14 aug. utfärdad order från konungen till Ruuth, icke till sitt vittnesbörd stämmer med dagbokens uppgifter om konungens vistelseort vid orderns utfärdande. Härtill bör blott anmärkas, att intet hindrar, att den i dagboken omnämnda ordern kan vara en annan än den, som legat i det tomma kuvertet. Dettas proveniens är oviss och det är *möjligt*, att konungen under de upprörda dagarna givit skiftande direktiv till Ruuth och att den i dagboken omnämnda

ordern är den definitiva. En eventuell befallning om rådets häktning i händelse av konungens död kan f. ö. endast giva ett vittnesbörd om dennes misstro mot sitt råd men säger, trots sin aggressiva form, intet om planerna i augusti beträffande rådet under förutsättning av att konungen själv alltjämt skulle föra styrelsen.

De randanmärkningar och kritiska iakttagelser, som här givits offentlighet, böra på intet sätt förringa värdet av Alméns grundliga och nyttiga avhandling. Denna vittnar om en ovanlig energi, omsikt och grundlighet. Det man emellertid framför allt känner sig manad att framhålla såsom karakteristiskt för författaren är en vetenskaplig ansvarskänsla, som på ett ovanligt sympatiskt sätt förenas med personlig ambition och orädd kritik utan självförhävelse.

Georg Landberg.

BRITA SKOTTSBERG: *Der österreichische Parlamentarismus.* Ak. avh. Göteborg 1940. 469 sid.

Männen kring Laski pläga driva tesen att parlamentarismen icke kan existera i ett land, där partierna äro inbegripna i oförsonlig strid för diametralt motsatta mål. Om partierna icke ha gemensamma värderingar i vissa fundamentala ting, komma de icke i längden att respektera spelets regler. Man tycker sig ha fått tesen rätt gott illustrerad, när man läser Brita Skottsbergs gradualavhandling. Dess grundtanke är att parlamentarismen i Österrike misslyckades både under kejsartiden och republiken, därför att partierna icke hade en gemensam grundval. De företrädde i ena fallet oförsonliga nationer, i andra fallet oförsonliga klasser. När de av spelreglerna dömdes till överksamhet grepo de till sabotage.

Som sig bör har förf. inledningsvis sökt klara upp begreppen. Vad skall ordet parlamentarism anses betyda? Svaret lyder: »Als Merkmal des parlamentarischen Systems bleibt somit ein handelndes, der Volksvertretung politisch verantwortliches Kabinett, das dem Misstrauen des Parlaments weichen muss. Diese Definition ist der einzige Weg, um alle Erscheinungsformen des Parlamentarismus einzufangen.» Man tvekar om formuleringen är helt lyckligt vald. Är den tillräckligt vid för att fånga in parlamentarismen även i dess engelska uppenbarelseform? En händelse som Chamberlains tillbakaträdande inför ett upproriskt underhus är ju numera sällsynt i engelskt statsliv. Nu framgår det av andra sammanhang (spec. s. 233) att förf. har god blick för det vapens betydelse, som heter upplösningsrätten. Men då borde måhända försiktigheten också bjudit, att hon slopat relativsatsen i sin definition. Det hade varit till fyllest att säga att parlamentarisk är den regering, som är ansvarig inför parlamentet och åtnjuter dess förtroende.

I engelsk parlamentarism spelar numera valmanskåren en roll, som gör en reservation av nöden även på en annan punkt. Förf.

skriver helt generellt om det parlamentariska systemet: »Der Wille der Parlamentsmehrheit erhebt sie [die Regierung] zur Macht. Mit dem Parlament steht sie in steter naher Verbindung, und von ihm wird sie zu Fall gebracht» (s. 163, se även s. 58). Så var det ju som regel i England på Bagehots tid. Efter den stora parlamentsreformen var det oftast parlamentet, som ensamt fällde en ministär och som gav anvisning om en ny. Men efter demokratiseringen 1867 blev det ju mer och mer så att valmanskårens vilja blev avgörande för ministärens öde. Förf. har använt Bagehot som representant för den monistiska parlamentarismen, där parlamentet är den politiska suveränen. Hon har nog låtit även sina egna begrepp väl mycket färgas av Bagehots föreställningsvärld.

Under en parlamentarisk brytningstid sådan som det senare 1800-talet var i Österrike är det icke alltid så lätt att sätta etikett på ministärerna. Man får räkna med icke så få gränsfall. Ett sådant har ett visst allmänt intresse. Jag tänker på den regering Taaffe, som trädde till makten i augusti 1879. Kabinettet hade till en början karaktär av koalitionsregering, »högern» var representerad av fyra medlemmar och lika många kommo från författningpartiet. Men det visade sig rätt snart, att det sistnämnda partiet icke önskade betrakta sina medlemmar i regeringen som sina förtroendemän, det kände sig icke förpliktadt att ge dem sitt stöd. Följden blev att de efter hand försvunno ur regeringen. Och i januari 1881 kunde Taaffe presentera inför parlamentet en homogen ministär. Men han var ytterst angelägen om att hans regering icke skulle uppfattas som en parlamentarisk partiregering. Han yttrade: »Die Regierung steht über den Parteien und stützt sich auf die Mehrheit des Hauses.» Förf. tillägger: »Diese Erklärung klang wohl ein bisschen geschraubt, und das Meiden des Namens einer parlamentarischen Regierung konnte die Tatsache nicht verbergen, dass Taaffe gerade aus diesem Vorfinden einer ihn stützende Mehrheit seine Stärke holte. Von dem Ballast der Linksmänner befreit, war das Ministerium parlamentarisch geworden» (s. 77). Härav sluter man att förf. icke betraktar Taaffes ministär före vänstermännens avlägsnande som parlamentarisk. Och skälet skulle väl vara att koalitionen i regeringen icke hade stöd av en motsvarande koalition i parlamentet. Men i förf:s resonemang har också en annan tankegång smugit sig in. Taaffes nya ministär sägs hämta sin styrka ur det förhållandet, att den hade en majoritet i den nedre kammaren. För mitt sätt att se är detta avgörande. Men nu hade ju regeringen från början en »höger»-majoritet där. Man vill gärna medge, att den då som koalitionsministär betraktad icke representerade någon alldeles oklanderlig form av parlamentarisk regering. Men man vill ogärna gå så långt som till att helt fränkänna den etiketten parlamentarisk.

Boken spänner över en mycket lång tidrymd, över nära ett sekel. Skildringen sätter in vid de stora frihetsrörelsernas år 1848. Ett problem är från början det centrala, problemet om ministeransvarig-

heten. Révolutionen i mars ledde till en författning, som var ett verk av inrikesministern Pillersdorf och som oktrojerades av kejsaren. Där fanns ministeransvarighetens princip erkänd. Men en radikal reformriktning krävde, att en konstituerande församling skulle få utarbeta en ny författning. Så kom det s. k. Kremsierförslaget till stånd. Och där fanns långt mera utförliga bestämmelser om ministrarna och deras ställning. Man frågar sig, om dessa liberala österrikiska författningsskrivare haft någon förebild. Brita Skottsberg har icke givit något svar. Det har roat anmälaren att söka ge det. Det är en bekant sak, att den belgiska författningen åtnjöt stort anseende bland Europas liberaler. Jämför man dess paragrafer om ministrarnas kontrasignation och ansvar och kontakt med parlamentet skall man också finna en stark likhet. Men till en ganska intressant paragraf i Kremsierförslaget söker man förgäves en motsvarighet i Belgiens författning. Det är § 69 och den innehåller, att ministrarna kunna ställas till ansvar för varje missbruk av sin ämbetsmakt men i synnerhet för brott mot författningen, högförräderi och korruption. I fransk tradition kan man spåra vissa förebilder. Både i 1791 års författning och 1814 års karta — detta försök att efter alla omvälvningar realisera en konstitutionell monarki — träffar man anklagelserubrikerna förräderi och försnillning. Men de österrikiska frihetsmännen ha icke låtit sig direkt ledas av den franska traditionen. De ha i stället haft den författning för ögonen, som oktrojerades i Preussen i december 1848. Enligt den kunde anklagelse mot ministrarna ske under tre rubriker — »Verfassungsverletzung, Bestechung und Verrath». Nu voro dessa tre rubriker i Kremsierförslaget att fatta endast som särskilt viktiga fall av den allmänna regeln, att ministrarna kunna anklagas för varje missbruk av sin ämbetsmakt. Men bakom den vaga formuleringen får man sannolikt icke räkna med någon annan avsikt än upprättandet av en juridisk ministeransvarighet.

Förslaget i Kremsier kom aldrig ut i livet och i nära två decennier fingo de liberala kämpa för ansvarighetsprincipen. De gjorde upprepade framstötter. Förf. har (s. 36 o. f.) berättat om en intressant aktion 1861. Med anledning av ett par förslag deklarerade ett utskott, att principen om folkets delaktighet i lagstiftningen har till ofrånkomlig konsekvens en rätt för folket att vaka över lagarnas verkställighet och att ställa dem till ansvar, hos vilka den verkställande makten vilar. Ministerpresidenten Schmerling gav regeringens svar i orden, att ministrarna erkänna sig »verantwortlich bei ihrer Amtsführung für die Aufrechterhaltung der Verfassung sowie für die genaue Vollziehung der Gesetze, und erklären sich verpflichtet, dafür die Verantwortung auch gegenüber der Reichsvertretung zu übernehmen». Till detta har förf. givit följande kommentar: »Aus Schmerlings Worten war nicht viel Positives herauszulesen. Sie enthielten nichts von dem, was der Ausschuss als den Sinn der Ministerverantwortlichkeit bezeichnet hatte.» Det må tillåtas anmälaren att hävda en annan mening. Vad Schmerling er-

kände var väl just ministeransvarighet i ett fall, som de liberala funnit särskilt angeläget. Att de främst tänkt på lagarnas verkställighet visar följande sats i tillspetsad och expressiv form: »Die weisesten Gesetze zum Wohle des Volkes erlassen, sind ohne Werth, wenn sie nicht zur Ausführung gelangen.» Man kan vidare erinra om att den lag om ministeransvarighet, som till sist kom till stånd 1867, stadgade ansvarighet just i ett fall, som Schmerling hade angivit: brott mot riksförfattningen eller någon landsförfattning eller en vanlig lag. Och med den ansvarighetslagen menade sig ju de liberala ha vunnit en stor seger. Vad man på liberalt håll beklagade 1861 var väl närmast, att Schmerling nöjde sig med en platonisk förklaring och icke lovade en lag i ämnet.

Genom lagen om ministeransvarigheten av 1867 var alltså frågan löst, hur representationen skulle kunna utkräva juridiskt ansvar av regeringen för begångna rättsbrott. Men det fanns en annan och kanske viktigare fråga att lösa. Det var den hur riksrådet skulle kunna ställa regeringen till ansvar för en misshaglig politik. Det fanns flera olika sätt att uttala misstro mot regeringen och öva påtryckning på den. Ett av de viktigaste var budgetvägran. Nu dröjde det emellertid rätt länge, innan riksrådet fick rätt att årligen bevilja skatter som redan förut utgingo. Det var först med det konstitutionella genombrottet 1867, som riksrådet förvärvade en sådan befogenhet. Men redan genom en kejsarlig handskrivelse av den 17 juli 1860 skulle riksrådet få ge sitt samtycke till nya skatters införande och gamla skatters förhöjning. Några månader senare, i oktober 1860, kom ett kejsarligt diplom som utgav sig för att vara en grundlag. I följande ord har förf. sökt ange dess karaktär: »Als Konstitution betrachtet war das Diplom recht dürftig. Es berührte nicht die kaiserliche Machtstellung. Weit davon entfernt, die Macht im Staate mit dem Kaiser zu teilen, würde der Reichsrat nicht einmal dessen Gewalt Grenzen zeichnen können. Seiner Kompetenz nach hatte er am ehesten den Charakter eines beratenden obersten Rates.» Omdömena äro för skarpt formulerade. De bygga bland annat på den uppfattningen, att riksrådet icke längre skulle ha någon som helst bevillningsrätt. Förf. har förbisett att införandet av nya skatter och förhöjning av de gamla skulle ske enligt julibrevet — alltså med riksrådets samtycke (jmf. Bernatziks kommentar s. 250). Den befogenheten var ju redan i sig själv väsentlig och den borde kunna bli ett gott påtryckningsmedel. Händelserna redan på våren 1861 visade också, att man i riksrådskretsar hade öga för detta. Då förklarade finansutskottet att det vore representanthusets plikt att vägra täckning av budgetens deficit, till dess den eftertraktade lagen om ministeransvarigheten förelåg. Aktionen var icke utan resultat. Innan budgetdebatten började läste Schmerling upp ett budskap från kejsaren. Det innehöll att Schmerlings tidigare deklARATION om ministrarnas ansvarighet hade avgivits med kejsarens uttryckliga gillande. Även ett regeringens initiativ till lag ställdes i utsikt.

Gång efter annan ser man hur budgetdebatten kunde forma sig till en allmän uppgörelse mellan regering och opposition. Regeringen kunde bli uppfordrad att ge besked i de stora politiska frågorna, och dess beroende av parlamentsmajoriteten kunde bli klart demonstrerad. Men det fanns också andra former för den parlamentariska opinionsyttringen. Det fanns en adressdebatt. När man hade att besluta om en adress som svar på trontalet, hade oppositionen ett utomordentligt tillfälle att angripa regeringen. En starkt kritisk adress var liktydig med ett misstroendevotum. Förf. har nämnt (s. 63) om ett typiskt fall på hösten 1871 och härtill kommenterat: »Die Regierung fasste wohl die Adresse als die Kriegserklärung auf, welche sie sein sollte, bestritt aber gleichzeitig die Berechtigung der Majorität, eine solche abzugeben. Das Ministerium zeigte kein Verständnis dafür, dass die parlamentarischen Spielregeln es der Mehrheit zur Pflicht machen, einer Minoritätsregierung, die, nur mit kaiserlicher Vollmacht versehen, die Politik des Landes in einer der Mehrheit gerade entgegengesetzten Richtung führen will, den Kampf anzusagen.» På en punkt är detta icke alldeles riktigt. Det var icke så att regeringen bestred majoritetens rätt till en dylik krigsförklaring. Det var endast så att regeringen fann ögonblicket för aktionen illa valt, enär läget just då krävde sammanhållning. Men jag har velat citera dessa rader främst därför att de snudda vid frågan om adressens och adressdebattens roll i det parlamentariska systemet. Det fanns ännu en form för kontroll och opinionsyttring — interpellationen. Men det gäller om den liksom om alla de andra, att den endast förekommer episodiskt i förf:s framställning. Det kunde ha varit en rätt intressant och betydelsefull uppgift att studera dessa olika former av ministeransvarighet för deras egen skull — som led i österrikisk parlamentarism. Man kommer att tänka på baron Pirquets besvikna ord på sjätte dagen av en adressdebatt, till vilken regeringen hela tiden förblivit ett passivt och stumt vittne: »Durch diese Unterlassung, durch dieses Sichhinaussetzen über die parlamentarischen Gebräuche fühle ich mich in meinem parlamentarischen Bewusstsein verletzt. Ich sehe darin eine Zurücksetzung, die ich tief empfinde ... Durch eine solche Zurücksetzung, wenn sie sich wiederholen sollte, müsste ich fürchten, den Parlamentarismus in Österreich arg gefährdet zu sehen.»¹

Den parlamentariska tanken slog aldrig riktigt fast rot i förkrigstidens Österrike. Den hade många hinder att övervinna. Ett av dem var kejsaren. Endast motvilligt och i nödfall fogade han sig i att låta sin önskan vid regeringsbildningarna vika för parlamentsmajoritetens.² Detta hinder hade väl icke varit oövervinnligt, om förutsättningarna eljest hade varit goda för ett parlamentariskt

¹ G. Kolmer: *Parlament und Verfassung in Österreich*, IV, s. 36.

² Vid ett tillfälle (s. 96, 98) har förf. skildrat kejsarens roll på ett sätt, som icke synes stå helt i överensstämmelse med verkliga förhållandet. Det gäller uppdraget åt greve Clary på hösten 1899 att bilda ministär, vilket skulle ha

system. Men det brast på en avgörande punkt. Partierna voro icke skickade för de uppgifter, som systemet krävde. Det s. k. författningspartiet var från början den parlamentariska tankens bärare. Men det visade sig icke äga den nödiga disciplinen och inre styrkan. På högerkanten var man principiell motståndare till parlamentarismen. Och allvarligast av allt var att de flesta partierna icke voro rikspartier. De företrädde separata nationella intressen. »Die nationalen Gegensätze waren die Wasserscheide im politischen Leben und durchschnitten Liberalismus und Konservatismus . . . Ein Parteiensystem, das aus mannigfachen kleinen nationalen Fraktionen besteht, ist als Grundlage einer parlamentarischen Regierung nicht geeignet.» Dessa ord ur en av förf:s utmärkta analyser ange problemets kärnpunkt.

Kapitlet om förkrigsparlamentarismen är rikt på goda kommentarer och fina analyser. Men när man läst det till slut önskar man, att förf. i en liten avslutande studie sökt sammanfatta sina resultat. Helhetsbilden av skedet skulle ha vunnit i pregnans, om hon framhåvt dess väsentliga drag genom vissa frågeställningar. Hur många ministärer voro i själva verket parlamentariska och hur många voro det icke? Man finner vid en flyktig sammanställning, att inemot hälften av ministärerna voro ämbetsmannaregeringar. Och vad föranledde ministärernas fall? Det tycks ha varit så att de aldrig flesta störtades av parlamentet. Sätillvida kan man alltså fastslå en seger för den parlamentariska idén. Vid ett tillfälle har också en valutgång förmått en ministär att resignera. Men endast någon enstaka ministär föll genom kejsrerligt ingripande eller genom inre söndring. En tredje fråga som förf. kunde ha ställt sig är denna: i vad mån har »das Herrenhaus», resp. »das Haus der Abgeordneten» spelat en utslagsgivande roll i detta sammanhang?

Den politiska bakgrunden har förf. endast skisserat. Hon har klokt undvikit att låta förirra sig in i den stora språkstriden på 1800-talet. Men på en punkt — och en väsentlig — känner man förf:s återhållsamhet som en brist. Det är när man kommer in i kapitlet om de nya författningarna efter kriget. Man har just inhämtat, att socialdemokraterna utgjorde det minsta partiet i den provisoriska nationalförsamlingen. Men trots detta erfar man, att det väsentligen var den socialdemokratiska åskådningen som kom att sätta sin prägel på författningsarbetet. Förklaringen får man tydligen söka på utomparlamentariskt håll, i det politiska läget i landet. Det socialdemokratiska partiet stod slagkraftigt och medvetet om sina mål, de borgerliga partierna stodo resignerade, missmodiga och illusionslösa. Så kom det sig att socialdemokratien med det nyas och starkares rätt tog ledningen. Men om dessa mycket väsentliga ting har förf. nästan ingenting berättat.

Vad som mest av allt kom att känneteckna Österrikes nya stats-

inneburit en »oktrojerad» parlamentarism, ett försök att skapa en ny parlamentsmajoritet på kejsrerlig order. Att detta skulle ha ingått i kejsarens uppdrag kan icke utläsas ur förf:s källa.

liv var »regeringsbegreppets värdeminskning». Uttrycket är Reners. Den socialdemokratiska ledaren motiverade denna värdeminskning med orden: »Die Regierung haben die Staatsbürger des alten Staates . . . des öfteren durch Vollzugsverordnungen überbracht, die oft wesentlich anderes enthalten haben, als die im Parlament in ihrem Untertanenverstande sich einbildeten, beschlossen zu haben».¹ De orden borde kanske förf. ha tagit fasta på, de öppna ett rätt intressant perspektiv. Man kommer att tänka på det parlamentsutskott, som 1861 ville tillstyrka en lag om ministeransvarighet. 1867 stiftades en sådan lag, men misstron mot regeringens verkställande makt levde kvar ännu 1918. Man var fortfarande icke säker på att icke regeringen skulle sabotera de lagar, som parlamentet stiftade. Och så sökte man lösa svårigheten på det sättet att man lät den gamla ansvarighetslagen bestå men gav den en sekundär betydelse genom att man berövade regeringen så gott som all verkställande makt. I stället fick ett nytt organ, statsrådet, utvalt ur parlamentets egen krets, rätt att utfärda tillämpningsföreskrifter. Om man håller perspektivet bakåt öppet, förstår man åtminstone något bättre det egendomliga arrangemanget av 1918, så typiskt för denna famlande brytningstid.

Misstron mot exekutiven kom att sätta sin prägel även på den slutliga författningen. Dess ledmotiv var att bringa exekutiven i beroende av legislaturen. Olika möjligheter hade stått dess upphovsmän till buds. Det schweiziska systemet var ett, det parlamentariska ett annat. Man valde en förening av dem båda. Man lät parlamentet genom val utse regeringen, men genom ett misstroendevotum kunde parlamentet närhelst det behagade göra sig kvitt regeringen. Med berömvärd klarhet har förf. utvecklat, hur parlamentets härskarställning blev befäst i olika riktningar. I stället för att ge regeringen rätt att upplösa parlamentet överlät man åt parlamentet självt att fatta beslut om dess upplösning. »Statt einer Waffe der Exekutive gegen die Legislative wird das Auflösungsinstitut ein Mittel des Nationalrates, in kritischen Situationen seine Autorität zu stärken». I flera av efterkrigsförfattningarna sökte man kombinera parlamentarism med omedelbar demokrati. Man ställde parlamentet under en viss kontroll av dess väljare genom att ge exekutiven eller folket självt möjlighet att få till stånd en folkomröstning. I Österrike såg man till att folkomröstningen i realiteten endast blev ytterligare ett sätt att stärka parlamentsmajoritetens ställning. Parlamentet och ingen annan skulle nämligen ha rätt att underställa en lag folkets votum.

Parlamentarismen var alltså inskriven i författningen. I ett senare avsnitt får man följa dess väg ut i livet. Man kan nog säga att detta avsnitt är avhandlingens främsta parti. På ett sätt som måste betecknas som synerbtt har förf. skildrat de olika faserna i utvecklingen. Hon visar att ett parlamentariskt system icke stiger fullfärdigt fram ur paragrafer. Det är avhängigt av det partipoli-

¹ Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, I, s. 23.

tiska läget. Efter de första riksdagsvalen i Österrike var läget sådant att en partiregering icke kunde komma till stånd. Socialdemokraterna hade gått tillbaka. Det största partiet, det kristligt sociala, var icke i majoritet och det erkände icke några parlamentariska förpliktelser. Ett val måste äga rum, men en vald regering är icke eo ipso en parlamentarisk regering, framhåller förf. Man fick den typ av regering, som det nya systemet främst var avsett att hindra — ämbetsmannaregeringen. Med den fick man halvt annat år låta sig nöja. Först sedan de båda största borgerliga partierna helt accepterat den parlamentariska idén och tillsammans bildat en fast regeringsmajoritet, icke bara ett flyktigt väljarflertal — först då kunde en parlamentarisk regering komma till stånd. Nu ville ödet, att denna frontställning blev permanent. Socialdemokraterna, parlamentarismens vapendragare, förblevo utslutna från varje andel i regeringsmakten. De fingo se sig tränga tillbaka från den maktställning de intagit under revolutionen. Motsättningen mellan regering och opposition blev allt mer klasskampsbetonad, allt mer oförsonlig. För att hävda sig grepo socialdemokraterna till obstruktion, därmed bringande hela systemet i fara. Så var man tillbaka i de gamla svårigheterna, fastän den fatala klyftan icke längre var nationell utan social.

I ett par avslutande kapitel berättar förf. om försöken att stärka och rehabilitera det parlamentariska systemet, och hon skildrar dess slutliga sammanbrott. Oppositionen till vänster hade givit näring åt en mäktig oppositionsrörelse till höger, hemvärnen. Regeringspartierna såga systemets räddning i en stärkt exekutivmakt. Genom reformen 1929 skulle icke längre riksdagen utan förbunds-presidenten utse regering. Men det gällde att också sätta exekutiven vapen i händerna. Man gav den upplösningsrätt. Därmed hade man brutit med revolutionstidens dogm om parlamentets allmakt. Men den maktförskjutning, som ägt rum, blev under åren som följde mer och mer utnyttjad till exekutivens förmån. Den väg, som skulle leda till parlamentarismens återupprättelse, förde ytterst till dess undergång. Även i detta avsnitt önskar man, att förf. trängt ned en smula under det parlamentariska spelets yta och låtit läsaren förnimma de konvulsioner, som skakade det österrikiska samhället.

Det går en stor linje genom Brita Skottsbergs bok. Hon har ställts inför många, ofta vitt skilda problem. De ha icke kommit framställningen att falla isär. Det mindre väsentliga har sällan fått undanskymma det väsentliga. Konsekvent och framgångsrikt har förf. arbetat på att låta de stora sammanhangen träda fram. Någon gång kunde man kanske tycka, att hon ännu mer bort strama åt sin framställning. Författningsdiskussionen under de första efterkrigsåren kunde möjligen ha återgivits mera knappt och koncist. Vissa upprepningar ha måhända varit svårare att undvika. Och dem accepterar man gärna för den goda pedagogikens skull.

Men vad man gläds åt i denna bok är icke endast den stora linjen utan också de fina och väl genomförda analyserna. Brita Skottsberg fattar problemen klart i sikte. Hon har god blick för deras kärnpunkt. Problemen återvända, de bli skickligt infogade i sitt nya sammanhang och avvinnas nya synpunkter. Från truismer och förnumstigt prat äro hennes analyser föredömligt fria. Pregnans, klarhet och finess äro deras kännetecken.

Brita Skottsberg har fört fram sina studier över ett stort område. Hon har knappast haft några egentliga föregångare att räkna med. I de senare avsnitten har hon arbetat på så gott som helt orörda fält. Där har hon också stått inför författningsexperiment av största intresse. Med säker hand har hon avslöjat deras principer och konsekvenser. Man vill spå att inga framtida forskningar kring parlamentarismens problem — de må bedrivas på svensk eller utländsk botten — komma att gå förbi Brita Skottsbergs bok.

Carl Arvid Hessler.

ENGLANDS INDUSTRIALISERING I EXAKT BELYSNING.

- WALTHER HOFFMANN: *Stadien und Typen der Industrialisierung. Ein Beitrag zur quantitativen Analyse historischer Wirtschaftsprozesse.* — Probleme der Weltwirtschaft: Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Nr. 54. Jena 1931. Rmk. 9.
- *Wachstum und Wachstumsformen der englischen Industriewirtschaft von 1700 bis zur Gegenwart.* — Probleme der Weltwirtschaft Nr. 63. Jena 1940. Rmk. 16.
- WERNER SCHLOTE: *Entwicklung und Strukturwandlungen des englischen Aussenhandels von 1700 bis zur Gegenwart.* — Probleme der Weltwirtschaft Nr. 62. Jena 1938. Rmk. 10.
- PAUL ROUSSEAU: *Les mouvements de fond de l'économie anglaise. 1800—1913.* — Collection de l'école des sciences politiques et sociales de l'université de Louvain. Louvain 1938.

Det är ej förvånande, att studiet av Englands industrialisering lyckats fånga så många forskares intresse. Industrialiseringsprocessen tar där sin begynnelse minst ett halvsekel tidigare än på kontinenten och i Amerika, studieområdet är i Europa oföränderligt till sin omfattning och uppvisar ej heller några tvära omkastningar inom den politiska sfären. Med utgångspunkt i statsskickets ändring till en för handeln gynnsam status (»declaration of rights» 1689), tillkomsten av Lloyds försäkringsbolag (1689), markerande sjöfartens rationella bedrivande, och av Bank of England (1694) som kreditväsendets underlag samt East India Companys förvärvande av monopol över handeln på den yttersta östern (1702) utvecklar sig under 1700-talet den process, som fordom kallades den

industriella revolutionen, men som numera med fog betraktas som ett led — fastän det mest markanta ledet — i maskin- och fabriks-systemets utveckling. Under 250 år (1690—1940) kan en oavbrutet fullföljd ekonomisk och social — och därför även politisk — transformationsprocess följas och analyseras.

Intill de senaste två årtiondena har dock detta förlopp väsentligen studerats i kvalitativa termer. 1700-talets industriella revolution har beskrivits i ett stort antal monografier, av vilka Paul Mantoux' allmänt erkänts som den förnämsta, och Englands ekonomiska utveckling under 1800-talet har särskilt i J. H. Clapham funnit en noggrann skildrare, som på alla utom socialpolitikens områden lämnat värdefullt underlag för förståelsen av detta skeende. Men dessa skildringar tillåta ingen mera ingående analys av de invecklade orsakssammanhangen, och de medgiva heller inga internationella jämförelser beträffande industrialiseringsprocessens framskridande. De lämna omistliga tavlor, målade industrialismens skilda aspekter, men de lämpa sig knappast för en mera penetrerande analys, som skulle kunna lära oss, hur de ekonomiska processerna utvecklats inom skilda industrier och i olika länder under på varandra följande tidsavsnitt. Vill man utnyttja kunskapen om det gångna skeendet för riktigare bedömning av nutidens utvecklingstendenser, tarvas ett säkrare — kunskapsteoretiskt och statistiskt genomarbetat — underlag.

Det primära i en kvantitativ analys blir givetvis framskaffandet av både sammanfattande och specifika tidsserier, om möjligt täckande hela den ett kvarts årtusende långa studieperioden. Den svårighet, som här framför allt anmäler sig, är bristen på relevant statistik över produktions- och handelsvolymen. Ty varje marknadsanalys kräver icke bara priser men också kvantiteter — den ena serien är lika relevant som den andra. På prisstatistikens område har England mer att bjuda än något annat land: från Tookes och Newmarchs undersökning över spannmålsprisen samt Jevons' och Sauerbecks banbrytande sammanställning av partipriser till Mulhalls, Laytons och senare tiders offentliga undersökningar. På lönestatistikens område har framför allt Bowley och Wood lämnat vägande bidrag. Bankstatistiken, där återigen Jevons var pionjär, har sedan Palgraves och Giffens dagar ej heller försummats.

Det är emellertid märkligt, att den nutida ekonomiska statistiken i England nöjt sig med att fullfölja givna serier och att i några fall — såsom beträffande den industriella produktionen och nationalinkomsten — framräkna data för ett eller annat decennium. Det statistiska utforskandet av industrialismens historia har i stort sett icke beaktats — här är det den ekonomiska historiens kvalitativt inställda tradition, som verkat hämmande. De förnämsta bidragen ha sålunda lämnats av forskare utanför England; vi kunna nämna N. J. Silberlings studie över engelska priser och konjunkturer 1779—1850, J. Kuczynskis undersökningar över löneförhållandena 1820—1935, A. L. Dreschers beräkning av Englands agrara produktion

sedan 1860, N. D. Kondratieffs, C. Snyders och R. Wagenführs analys av industriproduktionen.

Med de arbeten, som äro föremål för den föreliggande recensionen, har den kvantitativa analysen av ekonomisk-historiska processer emellertid tagit ett stort steg framåt. Gemensamt för dessa verk är ett utforskande av oräkneliga källskrifter, en synnerligen ingående bearbetning av det hårdarbetade materialet och ett visst grepp på de nationalekonomiskt — ev. konjunkturteoretiskt — väsentliga frågeställningarna. Samtliga undersökningar ha delvis bekostats av Rockefeller Foundation; Hoffmann och Schlote ha utfört sina arbeten vid Institut für Weltwirtschaft i Kiel; Rousseaux dels vid samma institut, dels vid universiteten i Cambridge och London. Hoffmann har även ställt sitt omfångsrika material till Rousseaux' förfogande, vilket är särskilt värdefullt, eftersom den sistnämndes arbete i viss mån utgör en sammanfattande översikt av de undersökningar, som bedrivits i Kiel.

Hoffmanns studie över stadier och typer av industrialisering ger en inledande internationell jämförelse över kapital- och konsumtionsindustriens interrelation inom olika länder och olika avsnitt, varigenom man erhåller indikatorer på processens framskridande. Den ger sålunda en förträfflig bakgrund för de på Englands näringsliv inriktade undersökningarna. Hoffmanns nyligen utkomna arbete om den engelska industriens tillväxt och tillväxtformer har sin tyngdpunkt i en synnerligen detaljerad index över den industriella produktionen sedan 1700. Schlotés analys av den engelska utrikeshandeln sedan 1700 samlar sig kring ingående volymeräkningar, medan Rousseaux framställer befolkningsrörelsen, pris- och löneutvecklingen, samt serier över produktionen, utrikeshandeln och penningmarknaden.

I sin förstnämnda skrift studerar Hoffmann den industriella strukturens växlingar, varmed menas förhållandet mellan kapital- och konsumtionsvaruindustriens tillväxt, och i detta förhållande kan man urskilja tre stadier: 1) Övervägande konsumtionsindustri, 2) Relativ tillväxt inom kapitalindustrien, 3) Jämvikt mellan båda grupperna med tendens till övervikt för kapitalindustrien. Alla industriländer ha nu nått det tredje stadiet, men övergången från ett stadium till ett annat har skett på mycket olika tidpunkter. Förenta Staterna och Sverige visa sig tidigast (1890 resp. 1900) ha uppnått detta industrialiseringsprocessens tredje stadium. Till denna jämförande analys fogas en granskning av vissa ledande industriers ställning i den ekonomiska utvecklingen, nämligen livsmedels- och textilindustrierna inom konsumtionsgruppen samt järn-, metall- och maskinindustrierna och den kemiska industrien inom kapitalgruppen.

Den i år av Hoffmann utgivna stora undersökningen över Englands industriella produktion ger årsindices för totalproduktionen, dels med, dels utan byggnadsverksamheten samt för kapitalvaru- och för konsumtionsindustrien för åren 1700—1935; vidare

lämnas årsindices för kol-, tenn-, bomullsgarn- och bomullstygn samt maltproduktion för dessa 235 år samt för 47 skilda industrigrenar med växlande begynnelseår. Beräkningsmetoden grundar sig på vägda relativtal — varvid värdet är vägningsgrund — men viktskalan är icke en enda, utan de 235 åren indelas i sju perioder, var och en med sin viktsfördelning, varefter dessa sammankopplas genom hela tidsseriernas höjning eller sänkning (den s. k. »method of overlapping periods»). Den för vägningen använda metoden grundar sig på den i amerikansk produktionsstatistik nyttjade, som utgår från »value added by manufacture». Förf. torde sålunda på bästa sätt ha kommit tillrätta med de svårigheter, som alltid äro förknippade med långa indexserier.

Hoffmanns största insats ligger dock i det utomordentligt genomförda utnyttjandet av de från en mängd källor insamlade data, vilka låta sig användas för omräkning till siffror över produktionsvolymen. Det som presterats på detta område torde kunna betecknas som enastående. Man skulle endast vilja påpeka, att det för läsaren varit en stor fördel, om dessa källskrifter, som torde närma sig tusentalet, icke endast omnämnts i fotnoter utan även i en samlad, systematisk litteraturförteckning. (Samma anmärkning gäller även Schlotzes skrift.)

Undersökningen inriktar sig icke på konjunkturväxlingarna, utan på två andra mål: Dels belyser den tillväxthastigheten i totalindexserien och de skilda delindexserierna, markerande det som förf. kallar den industriella strukturens förvandling, dels vill den påvisa en vågbildning med en period av omkring 20 års längd, sträckande sig över hela tidsavsnittet från 1700 till 1935. För att studera dessa långtidsändringar i tillväxthastigheten uträknas dels en genomsnittlig tillväxtkoefficient, erhållen genom minsta-kvadrat-metoden tillämpad på indextalens avstånd till en logaritmiskt rätlinig trend, dels utjämnade indexserier, erhållna genom beräkning av löpande geometriska 10-års-medeltal; denna utjämnning genomföres för varje serie två gånger i följd. Fastän man har allt skäl att ställa sig skeptisk gentemot såväl utjämnning med löpande medeltal som grafisk utjämnning, då det gäller studiet av konjunkturväxlingarna (perioder av mindre än 10 års längd), är det nämnda förfarandet försvarligt, ja, troligen det mest lämpliga, då det gäller undersökning av variationer med längre spännvidd.

Beträffande den genomsnittliga tillväxthastigheten visar Hoffmann med största tydlighet, att den väsentliga engelska industrialiseringsprocessen var avslutad omkring 1870. Den första industriella revolutionen, stödd på kol och järn eller med ett ord på ångmaskinen, har då nått sitt mättnadsstadium; järnvägsnätet är utbyggt, ångfartygen ha definitivt passerat segelfartygen i oceanfart och den primära fabrikatindustrien — textilfabrikerna — visa ej längre samma expansionskraft. Produktionen per anställd arbetare, som visat stark tillväxt fram till 1870, minskar sin tillväxthastighet och är praktiskt taget stabil under hela perioden 1880—1910; efter en nedgång under

världskriget följer emellertid en ny stegring. Även befolkningsökningen kulminerar i mitten på 1870-talet. Detta förhållande kan även i belysning av totalproduktionens utveckling uttryckas så, att industriproduktionen utgår från ett jämviktsläge under 1700-talets första hälft, övergår genom de stora uppfinningarna på kraftförsörjningens och textilindustriens område till en accelererad tillväxt, som kulminerar omkring 1870, varefter vidtar en allt långsammare ökning, vilken omkring 1910 närmar sig en ny stabil nivå. På logaritmiskt gradnät ter sig förloppet som en typisk »logistisk» kurva. Den s. k. andra industriella revolutionen, som stöder sig på elektriciteten, explosionsmotorn och martinprocessen, inleder en accelererad industrialisering i Förenta Staterna och Tyskland, men lämnar England i stort sett oberört. Den ingående analysen av utvecklingsförloppet inom »gamla» och »nya» industrier kan endast fördjupa denna uppfattning, även om några »nya» produkter såsom konstsilke, automobiler och vissa av den kemiska industriens fabrikat — väsentligen på grund av starkt tullskydd — visa avsevärd expansion under de senaste 20 åren.

Med avseende på långtidsvariationerna är det erhållna resultatet icke mindre intressant, framför allt tack vare möjligheten att följa förloppet under så lång tid. Tidigare ha A. R. Wardwell, S. Kuznets och A. Burns framlagt omfattande statistiska studier över produktionens långtidsändringar, men dessa beröra väsentligen Förenta Staterna och omfatta huvudsakligen tiden efter 1860. Ett av Hoffmanns resultat faller genast i ögonen, nämligen det faktum att industriproduktionens volym- och värdeändringar äro synnerligen nära korrelerade under hela tidsavsnittet från 1700, men med undantag för de utpräglade inflations- och deflationsperioderna under Napoleonskrigen och världskriget. Som korollarium till denna avvikelse följer, att produktionen, åtminstone i England, icke liksom prisnivån visar en period av omkring 60 års längd — en företeelse, som länge blivit ifrågasatt. Det är även av intresse att konstatera, hurusom totalproduktionens långtidsväxlingar fram till omkring 1800 nära sammanfalla med konsumtionsvaruindustriens, medan därefter kapitalindustrien blir allt mer normerande för totalproduktionens förlopp — en given konsekvens av fasförskjutningen.

Sedan Hoffmann uppvisat, att dispersionen i de skilda industriernas rytm är förvånande liten, övergår han till behandlingen av variationerna och anser sig då, som redan antytts, kunna konstatera en genomgående 20-årsperiod. Både beträffande förefintligheten av denna period och även dess tydning måste jag anmäla en reservation. Fastän förf. anser sig finna denna period såväl i produktionen som i tonnageomsättning, järnvägstrafik, konkursfrekvens och aktiekurser, är det svårt att känna sig övertygad på denna punkt. Tillväxthastigheten för totalproduktionen och framför allt för kapitalvaruproduktionen, som i särskilt hög grad borde uppvisa denna periodicitet, giva endast svaga belägg för dess existens. Långtidsvågor finnas otvivelaktigt men de äro ojämnna och ha — utgående

från 1700 — en längd av i ordning omkring 25, 30, 20, 35, 80 och 35 år.

Om man »för bevisets skull» antar, att 20-års-perioden verkligen existerar, så är det icke desto mindre svårt att acceptera Hoffmanns tydning av densamma. Han vill nämligen grunda denna period på reinvesteringsperioden, sålunda på maskinernas och fartygens slitning. Omöjligheten att i ett tekniskt framåtskridande samhälle skilja mellan reinvestering och nyinvestering, sannolikheten för att konjunkturförloppet i vida högre grad än reinvesteringsfaktorn är den oberoende variabeln, svårigheten att ur avskrivningskvoter och uppgifter över skilda realkapitals livslängd få fram någon verklig genomsnittlig reinvesteringsperiod — allt detta gör denna tydning problematisk. Ju mer denna fråga om reinvesteringens betydelse för konjunktur- och långtidsväxlingarnas utformning blivit diskuterad, desto mer har det blivit klart, att grunder saknas för en dylik monokausal förklaring. Reinvesteringsbehovet har enligt vår mening en katalysatorisk effekt: det befordrar uppkomsten av nya tekniska och organisatoriska kombinationer. Men det har icke kunnat bevisas, att konjunktur- eller sekulärvariationer uppstått eller utformats på grund av reinvesteringsbehoven. — Det är slutligen förvånande, att denna förklaringsgrund kan angivas för en period, som anses vara av oföränderlig längd från 1700 till 1935. Skulle alltså trämaskinerna och träfartygen under 1700-talets första hälft ha exakt samma »avskrivningsperioder» som stålmaskinerna och stålfartygen under 1900-talet?

Om man endast beaktar produktionsmedelsindustriens tillväxt under de senaste hundra åren — vilket ju ur alla synpunkter är av största vikt — så anger Hoffmann för denna tid följande negativa omslagsår: 1813, 1830, 1849, 1871, 1891, 1911. Dessa omslagspunkter skulle emellertid — enligt förf. — komma tillsynas med större tydlighet i de skilda produktionsmedelsindustrierna och i konkursstatistiken än i totalindexserien för produktionsmedelsindustrien. Om detta påstående accepteras — vilket här sker med reservation — så faller det emellertid i ögonen, att de angivna åren utan undantag ligga på eller intill omslagspunkter för den sekulära partiprisutvecklingen. Då man därtill observerar, att den bekanta perioden inom byggnadsverksamheten om 15—20 års längd har ungefär samma negativa omslagspunkter, föres man till en förklaring, som synes ha avsevärt mycket mera fog för sig än reinvesteringsbehovet. Den sekulära böljgången med omkring 2 årtiondens periodlängd skulle liksom partiprisnivåns och byggnadsverksamhetens variationer av samma karaktär vara ett utslag av samspelet mellan å ena sidan växlingen mellan krigs- och fredsperioder, å andra sidan de ekonomiska ändringarna. Vill man föra deduktionen ett steg längre tillbaka, så skulle man kunna betrakta generationsväxlingen — i både dess kvantitativa och kvalitativa aspekt — som drivande kraft. En mera ingående analys av dessa sammanhang måste emellertid sparas till en vidare framställning.

Schlote uppvisar i sin undersökning över Englands utrikeshandel, att den relevanta volymindexen erhålles genom att väga varje års import- resp. exportkvantiteter med *samma* prisdata. Dessa priskonstanter kunna dock icke hållas oförändrade för hela undersökningsperioden; under tidsavsnittet 1697—1819 har man tre prisbaser för åren 1694, 1755 och 1801 anknyttande till de officiella prisen i stil med våra markegångspris, under tiden 1820—1934 sker vägningen med tillhjälp av priser för sex eller sju år, som tämligen ekvidistant fördelats över det nämnda tidsavsnittet. Jämte beräkningen av import och exportvolymen kalkyleras de verkliga värdena för Englands import och reexport för tiden 1800—1854, vilka uppgifter saknas i handelsstatistiken.

Förf. övergår efter den metodologiska diskussionen till en granskning av utrikeshandelns relation till nationalinkomst och produktion samt undersöker förhållandet mellan import- och exportpriser och -kvantiteter; sistnämnda granskning är dock kortfattad och rör endast total kategorier. Undersökningen avslutas med en granskning av importens och exportens sammansättning (råvaror, livsmedel, fabrikat) och regionala fördelning (kontinenter, industri- och agrarområden, imperiet).

Det är givet, att denna ingående statistiska undersökning, som för första gången framlägger den engelska utrikeshandelns kvantitativa utveckling, har mycket viktiga resultat att uppvisa. Den engelska utrikeshandelsvolymens expansionstakt, mätt som årlig, procentuell tillväxt per innevånare, kulminerar under tiden 1840—60 med 4,7 % och faller sedan successivt till 0,4 % för 1913—1929. Utrikeshandelns volym visar liksom den industriella produktionen på logaritmiskt gradnät en »logistisk kurva» med maximal acceleration omkring 1870. Beträffande relationen mellan import- och exportpriser visar Schlote, att den engelska importen i slutet av 1850-talet kunde köpas med den minsta exporten; bytesrelationen sjunker sedan till ett minimum i slutet på 1870-talet för att åter stiga; under 1880-talet är bytesrelationen stabil men faller sedan oavbrutet till 1901; 1901—1911 visar åter uppgång, men sedan dess är relationen starkt fallande ända fram till 1934. Av alldeles särskilt intresse är sänkningen från 1928 till 1931, ty den belyser en av grundfaktorerna i Englands uppgivande av guldmyntfoten i september 1931.

Beträffande utrikeshandelns volymfördelning på livsmedel, råvaror och fabrikat påvisar undersökningen en intressant företeelse: 1815—1845 är nettoinförseln av livsmedel ungefär konstant 25 %, av råvaror ungefär 70 % och av fabrikat ungefär 5 % av hela införseln. Tiden mellan 1845 och 1860 medför en radikal ändring, men sedan blir relationen åter ungefär oförändrad på nya nivåer: livsmedel och råvaror taga vardera ungefär 40 % och fabrikat 20 % av totalinförseln (med en fortskridande stegring av fabrikat och minskning av råvaror). Den korta perioden i mitten av 1800-talet har sålunda genom importens förvandling markerat Englands

övergång till den nutida industritypen, med dess relativt ökade beroende på utländska livsmedel och fabrikat, men relativt minskade avhängighet av utländska råvaror. Utförselvolymen (engelska varor) visar ingen motsvarighet till denna omkastning: fabriken taga upp emot 90 % av utförseln under första hälften av 1800-talet, 80 % under århundradets senare del och 70 % omkring 1930. Råvarorna visa en motsvarande stegring från några få procent i början av 1820-talet till 20 % omkring 1930. Livsmedelsimporten ligger ungefär konstant kring 10 %.

Sammanställes en index över exportvolymen av fabrikat, metaller, kol och bearbetade livsmedel med den industriella produktionsindexen erhålles exportkvoten. Denna stiger oavbrutet från 1820-talet till 1850-talets slut; därefter blir stegringen mycket långsammare och kulminerar 1887; efter en botten 1900 nås samma nivå ännu en gång år 1912. Därefter inträffar i genomsnitt en stark nedgång, som omkring 1930 närmar sig 1840-talets nivå.

Vad slutligen den regionala fördelningen av Englands utrikeshandel (verkliga värden) angår, är imperiets andel av särskilt intresse. Av Englands export gick 1815—1875 ungefär 30 % till imperiet; från sistnämnda år och till världskrigets utbrott låg denna andel i genomsnitt något högre eller vid 35 %; efter kriget har den varit i tillväxt och ligger i mitten av 1930-talet över 45 %. Englands import från imperiet visar delvis ett annat förlopp. Fram till 1900 är imperiets andel i moderlandets införsel tämligen oförändrad vid en nivå något över 20 %; sedan inträffar en uppgång, som når till nära 30 % vid världskrigets utbrott och vid denna andel blir nivån stående under 1920-talet. 1930-talet (Ottawa-avtalet) har fört till en stark ökning av Englands införsel från de underlydande länderna och andelen av totalimporten närmar sig 40 % — den högsta nivå, som hittills uppnåtts.

Fastän Rousseaux' arbete berör alla viktigare sidor av Englands ekonomiska utveckling efter år 1800, ligger dock tonvikten på prisernas och lönerna variationer. Innan vi med några ord beröra denna prisanalys, skola vi dock ur det förträffligt klarläggande, inledande kapitlet om befolkningsrörelsen hämta ett par iakttagelser. Även den demografiska analysen framhäver 1800-talets mitt som en omslagspunkt i den engelska industrialismen: nativitetens kulminerar, som redan omnämnts, i mitten på 1870-talet, mortaliteten börjar sjunka redan ett årtionde tidigare. Beträffande giftermålsfrekvensen visar Rousseaux synnerligen klart hur denna, sekulärt, är nära korrelerad med prisnivån, medan den konjunkturellt från 1820-talet är starkt korrelerad med tackjärnspriset, alltså med de industriella konjunkturerna. Den negativa korrelationen mellan vetepriis och nuptialitet — tecknande sambandet mellan goda skördar (låga pris) och giftermålsfrekvens — upphör redan i början av 1800-talet, men först från och med 1870-talet visar vetepriiset tydlig positiv korrelation med giftermålsfrekvensen — industrialiseringen är då fullt genomförd och även jordbruket följer industri-

konjunktorens rytm. Slutligen må påpekas, att även utvandringen är ett problem, som först framträder vid 1800-talets mitt och detta till följd av tre faktorer: Irlandspolitiken, som nu börjar avfolka »den gröna ön», bristen på korrektiv av industriliberalismens socialpolitiska konsekvenser samt sist men icke minst de snabbt stigande utkomstmöjligheterna i Amerika. Fram till världskriget är utvandringen i genomsnitt oavbrutet stigande men utvecklar sig i tre stora vågor med toppar åren 1852, 1883 och 1913. Den engelska utvandringen riktar sig under hela 1800-talets senare hälft mot U. S. A. — omkring 75 % —; dessförinnan och även under de sista åren före världskriget är det Kanada, som är det viktigaste emigrant-målet; omkring 1860 kulminerar utvandringen till Australien.

Rousseaux' prisanalys är särskilt värdefull, därför att den studerar skilda varugrupperns prisutveckling. Han påvisar — och detta är ett nytt resultat — att dispersionen mellan de skilda grupperna är så stor före år 1873, att man med vida mindre skäl kan tala om en allmän, sekulär prisrörelse för tiden 1830—1873 än för tiden 1873—1913. Under sistnämnda tidsavsnitt är däremot den allmänna pristrenden synnerligen framträdande.

Av särskilt intresse är även förhållandet mellan lantbruksarbetarlöner och priset på lantbruksprodukter. Under tiden 1823—1852 äro dessa löner och priser ungefär konstanta, men 1852—1877 sker en stark stegring av lönerna inom lantbruket på grund av fabriksdistriktens stigande efterfrågan på arbetskraft, medan prisen på lantbruksprodukter endast visa svag stegring. Industrialiseringens effekt framgår även ur befolkningsstatistiken, som meddelar, att om antalet sysselsatta inom lantbruket år 1851 betecknas med index 100, så har indextalet fallit till 75 år 1871. Från räntabilitetssynpunkt försämras läget inom lantbruket ytterligare ända fram till 1896, då pristendensen vänder och till och med för till en ökning av sysselsättningen inom lantbruket från index 52 år 1901 (1851 = 100) till 58 år 1911. — Beträffande industriarbetarlönerna är det den snabba stegringen från 1850 till 1877, som mest faller i ögonen — det är åter den industriella accelerationens slutfas, som kommer till synes i dessa data.

Då förf. sammanfattar resultaten av sin undersökning över »les mouvements de fond» (grundfaktorernas variationer), drar han den slutsatsen, att man verkligen har rätt att tala om en allmängiltig rytm i den ekonomiska utvecklingen. Han vill däremot icke underskriva tesen om en sekulär vågbildning av samma art som de kortare konjunkturvågornas: de sekulära ändringarna uppfattar han i stället som en följd av drivande krafter, vilka tendera att vid varje etapp på den ekonomiska utvecklingens väg skapa en dynamisk jämvikt. Förf:s tanke skulle, mera exakt uttryckt, te sig som en serie logistiska kurvor, varvid en kurvas övre jämviktsläge övergår till en följande kurvas undre jämviktsläge. — Denna tanke ligger dock icke heller främmande för konjunkturförklaringen — den ger i själva verket Schumpeters konjunkturteori in nuce — och Rousseaux har ej ut-

fört sin sekulärteori tillräckligt, för att man skall kunna avgöra, om den har något nytt att bjuda.

Sammanfattningsvis kan man om de fyra här behandlade skrifterna säga, att de i ännu högre grad än sina amerikanska föregångare öppna perspektiv för en ekonometrisk historieforskning, som kan bli av stor betydelse både för nationalekonomien och för den sociologiska och politiska historien. Det utomordentligt omfattande källmaterialet har underkastats en beundransvärt noggrann sovring, vilket också har fört till, att författarna kunnat uppvisa ett stort antal nya resultat och att hela den engelska industrialiseringsprocessen kommit att framstå i en mycket skarpare dager. Mycket som den verbala framställningen låtit oss ana, har nu blivit klart ådagalagt, men dessutom har den exakta behandlingen väckt en rad nya kausalitetsproblem, som vänta på sin lösning.

Dessa undersökningar, som tagit ett beslutsamt grepp i den kvantitativt uttryckbara verkligheten, måste även indirekt få en gynnsam verkan på studiet av de ekonomiska variationerna, och detta genom att taga avstånd från den metafysik, som alltid hotar att insmyga sig i allt teoretiskt arbete. Metafysisk är nämligen den tro på en allmän, »naturlig», ekonomisk utveckling, som med Spencer såsom icke erkänd lärofader genomtränger en så stor del av den liberalt-normativa ekonomiska historien för de senaste 75 åren. Metafysisk är även uppfattningen, att man med den tidsförskjutna korrelationsmetoden kan, *ceteris paribus*, ur ett antal tidsserier rekonstruera och därmed förklara konjunkturförloppet under ett visst som slutet uppfattat tidsavsnitt. Både den historiska och den matematisk-statistiska metafysiken träder genom undersökningar av här diskuterat slag i kontakt med en mera differentierad verklighet, som leder till nya frågeställningar, nya metoder och en fördjupad uppfattning om det ekonomiska, sociala och politiska skeendet.

Johan Åkerman.

Till red. insända skrifter.

- Bulletin de la Commission royale d'Histoire.* Tome CIV. Nos 3—4. Bruxelles 1939.
- Ekonomiska Samsfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 48. Hfors 1940.
- Finsk Kommunaltidskrift.* 1940. Nr 3—5. Hfors 1940.
- Förvaltningsrättslig Tidskrift.* Arg. 3. H. 3. Sthlm 1940.
- Helsingfors stads statistik.* I. Hälsa- och sjukvård år 1938. Första delen. Hfors 1940. —
I-III. Utrikes handel och sjöfart. 1937—38. Hfors. 1939. — IV. Kaupungin
teknilliset laitoset. 1939. Hfors 1940.
- Historisk Tidskrift.* 1940. H. 2. Sthlm 1940.
- Industria.* Arg. XXXVI. Nr 12—19. Sthlm 1940.
- Institut International d'Agriculture, Rome.* Revue internationale d'Agriculture. 1940.
Nr 5—8. Rome 1940.
- International labour review.* Vol. XLII. Nr 1. Genève 1940.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 27. Nr 6—8. Sthlm 1940.
- Meddelanden från Skattebetalarnas Förening.* Nr 68. Sthlm 1940.
- Mercator.* Arg. XXXV. Nr 23—37. Hfors 1940.
- Månadsrevyn.* 1940. Nr 7—9. Hfors 1940.
- Nationalekonomisk Tidskrift.* 1940. H. 2. Kbhvn 1940.
- Nordisk Försäkringstidskrift.* 1940. Nr 3. Sthlm 1940.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1940. H. 3—4. Sthlm 1940.
- Skandinaviska Banken.* Kvartalsskrift. 1940. Nr 3. Sthlm 1940.
- Social Tidskrift.* 1940. Nr 6, 8. Hfors 1940.
- Sociala Meddelanden.* 1940. Nr 5—8. Sthlm 1940.
- Socialt Tidskrift.* 1940. Nr 5. Kbhvn 1940.
- Statistisk Månadsskrift.* 1940. Nr 1—4. Kbhvn 1940.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 35. Nr 5—7. Sthlm 1940.
- Statistisk Årsbok för Helsingfors stad.* 1939. Hfors 1939.
- Statistisk Årsbok för Sverige.* 1940. Sthlm 1940.
- Stockholms stads statistik.* X. Specialundersökningar. Nr 17. Undersökningar angående
arbetsberedning m. m. Sthlm 1938. — Nr 19. Undersökningar angående yrkes-
orientering m. m. Sthlm 1939.
- Sunt Förnuft.* Arg. XX. Nr 5—6. Sthlm 1940.
- Svensk Juristtidning.* 1940. H. 5. Sthlm 1940.
- Svensk Tidskrift.* 1940. H. 5—7. Sthlm 1940.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1940. H. 5—6. Sthlm 1940.
- Sveriges officiella statistik.* Olycksfall i arbete år 1937. Av Riksförsäkringsanstalten.
— Sjöfart år 1938. Av Kommerskollegium. Sthlm 1940.
- Theoria.* A swedish Journal of Philosophy and Psychology. Vol. VI. Part II. Gtbg 1940.
- Tiden.* 1940. Nr 6—7. Sthlm 1940.
- Tidskrift för Rettsvetenskap.* 1940. H. 2. Oslo.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 51. H. 3. Band 52. H. 1—2. Jena 1940 (tr. Hamburg).
- Vi.* 1940. Nr 23—37. Sthlm 1940.
- Årsbok för Sveriges kommuner.* 1940. Utg. av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1940.
- Ökonomi og Politik.* 1940. Nr 1—2. Kbhvn 1940.
- Översikt över obligationsmarknaden i Sverige 1939.* Utg. av Göteborgs Bank. Sthlm 1940.
- GREDNER, WILHELM, Japan und die Vereinigten Staaten im Pazifischen Raum.* (Kieler
Vorträge. 63.) Jena 1940.
- VON HABERLER, GOTTFRIED, Högkonjunktur och depression.* Sthlm 1940.
- JOSEPHY, BERTHOLD, Rätt och makt i samhällslivet. Liberalism och socialism.* Sthlm 1940.
- KÄCKRENBÉCK, G., Le règlement conventionnel des conséquences de remaniements terri-
toriaux. Considerations suggerées par l'expérience de Haute-Silésie.* Zürich 1940.
- MELANDER, C. G., Om 1700-talets justitiekansler.* Hfors 1940.
- STAEL VON HOLSTEIN, LAGE, Det nya Europa. (Tredje delen av "Vår Neutralitet").* Sthlm 1940.
- SPECHERT, KURT, Tyskland och Sovjetunionen. (Internationell politik. 16.)* Sthlm 1940.
- STÄHLBERG, K. J., Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Tr. Åbo 1940. P. A.
Norstedt & Söner.*
- SWRAKOFF, GEORGI, Wirtschaftsstruktur und Aussenhandel Bulgariens. (Kieler Vorträge.
62.)* Jena 1940.
- TARLE, EUGEN, Bonaparte.* Sthlm 1940. Kooperativa förbundets bokförlag.
- Internationella arbetsorganisationen. XII—XIV. Arbetskonferensens tjugotredje—tjugo-
femte sammanträden, m. m. (1937—39).* Sthlm 1940.
- Krigsuthrottet i dokumentens belysning. V. Frankrikes gula bok. (Internationell politik.
14.)* Sthlm 1940. Kooperativa förbundets bokförlag.
- Probleme der Kriegsfinanzierung. Vorträge, gehalten auf der I. Arbeitstagung des
Vereins Deutscher Wirtschaftswissenschaftler von KARL C. THALHEIM, HORST JECHT,
KLAUS WILHELM RATH, HANS HERBERT HOHLFELD, HEINRICH-KARL NICKLICH, WAL-
THER HÖFFMANN, HANS KRETSCHMAR. Jena 1940. Verlag von Gustav Fischer.*

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 ROHLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSÖN: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BAUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2: 25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2: 50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2: 50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfallssamlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.