

Nr 162.

Av herr **Lindhagen**, om *ändrade bestämmelser rörande beredningen av regeringsärenden, särskilt jordfrågor eller andra ärenden av social natur.*

Ärendenas beredning till föredragning hos Kungl. Maj:t är ett ämne, som för närvarande av särskilda skäl påkallar uppmärksamhet.

Uti 1809 års regeringsform stadgades i 10 § härom följande:

Till föredragning hos Konungen uti statsrådet skola ärendena, sedan nödiga upplysningar däröver ifrån vederbörande kollegier och ämbetsmän blivit infordrade och inkommit, beredas av den föredragande statssekreteraren eller den hans tjänst förrättar, samt åtta skickliga och oväldiga män, fyra av frälse och fyra av ofrälse stånd. Dem förordne Konungen att utgöra rikets allmänna ärenders beredning; bibehållande därvid de, som i tjänst äro, sina innehavande ämbeten och beställningar. Till det protokoll, som uti denna allmänna beredning föres, avgiva uti alla där förekommande mål den föredragande och de övriga ledamöterna sina yttranden, vilka sedermera hos Konungen uti statsrådet komma att anmäljas.

Denna rikets allmänna ärenders beredning inrättades redan, då Gustaf III upplöste riksrådet. Den första instruktionen för densamma utfärdades den 15 maj 1789. Sedan ett ordentligt statsråd åter tillsatts genom 1809 års regeringsform, bibehölls emellertid beredningen fortfarande såsom en kontroll på vederbörande statsråd. Anmärkning gjordes visserligen redan då inom stånden, att beredningen kunde umbäras, men härpå svarade 1809 års konstitutionsutskott följande:

Det torde icke kunna bestridas, att ganska många i statsrådet förekommande mål kräva ej mindre än sådana som hos högsta domstolen upptagas en vidlyftigare granskning, ett sorgfälligt utarbetande. Allmänna beredningen synes således med den tydligaste analogi böra bibehållas på samma grund som nedre justitierevisionen.

Frågan om beredningens avskaffande återupptogs emellertid vid riksdagarna 1823, 1828—1829, 1834, samt 1840—1841. Erinringarna emot beredningen sammanfattades i ett av kanslirådet Aug. von Hartmansdorff år 1823 avgivet förslag till inrättningen av Sveriges statsförvaltning sålunda:

Beredningens inrättning bär stämpel av det godtycke, varunder hon tillskapades. Ledamöterna, som bibehålla deras eljest innehavande beställningar, äro blott tillfälligt förordnade; målen, som skola i beredningen föredragas, äro ej bestämda; *Bihang till riksdagens protokoll 1923. 3 saml. 51 häft. (Nr 162.)*

bero följaktligen på bruket eller föredragandens gottfinnande och protokolken föras av den föredragandes betjäning, emedan beredningen icke äger någon sådan ej heller något arkiv. Skall beredningen vara en verklig kontroll på föredragande och statsråd: så synes hon, under sådana omständigheter, icke kunna uppfylla sitt ändamål. Hon kan det icke heller, såsom förberedande målen, vilket erfarenheten ådagalagt. Dels har man varit nödsakad att nedsätta särskilda kommittéer för vidlyftigare ämnens bearbetande; dels hava, oaktat beredningens tillvaro, statsråd och föredragande sett sig föranlåtna att självmant sammanträda uti en så kallad statsrådsberedning för att här, såsom uti andra grundlagliga samfund, genomgå målen, undersöka deras sammanhang och följder, samt stadga sin mening därom, innan de därmed framkomma för Konungen. Allmänna beredningen har, då statsrådet icke sitta däruti, ej heller kunnat förekomma den olägenheten att mål, som redan hunnit till föredragning hos Kungl. Maj:t, uppehållas medelst något statsråds begäran, att hemtaga dem till genomseende, vilket däremot sällan bör behövas, då statsrådsberedning finnes. Densamma borde fortfara, utan att likväl något bestämt uppräknande av de mål, som där skulle föredragas, torde behövas.

Den ansvarighet, Konungens rådgivare med varannan dela för rådslagen i statsrådet, medför naturligtvis en gemensam önskan, att upplysa och upplysas. Man bör ej frukta, att någon förvaltningschef skulle vilja undandraga vissa mål från sina medbröders granskning i statsrådsberedningen, enär de, i alla fall, hos Kungl. Maj:t i statsrådet kunde göra deras invändningar, eller begära sakerna till genomseende.

Infordrandet av vederbörandes utlåtanden synes, för närvarande, vara nog långt drivet, och, utan fara för säkerheten, kunna något inskränkas.

Det anmärktes inom stånden särskilt, att beredningen ej medhann de många ärendena, som borde underställas densamma, och att avgörandena därför fördröjdes.

Motstånd restes emellertid också emot en förändring och detta utgick främst från ridderskapet och adeln. Sålunda yttrade år 1829 bland annat Gustaf Hierta: »Då ej ändring av 5 och 6 §§ regeringsformen bifallits, hoppas jag, att ridderskapet och adeln ej måtte bortskänka den enda garantien för folket, att deras ärenden i besvärsmål bliva riktigt förberedda.» Friherre Ludvig Boje erinrade om effekten av beredningens borttagande följande: »Då man besinnar att statsrådsprotokollet icke får varken utlämnas eller styrkas, så finner man, att både föredragning och beslut skulle omgivas av en hemlighetslöja, som ej står tillsammans med säkerhet för folket.» Greve Johan Hlenning Gyllenborg ansåg frågan om allmänna beredningen skulle fortfara eller upphöra vara kanske den viktigaste frågan vid 1829 års riksdag. Beredningen vore i grundlagen påräknad för betryggande av nationens heligaste rättigheter. Dess upphävande skulle i flera avseenden bereda inskränkning i nationens fri- och rättigheter, för vilka den borde varit värn. Farhågorna för beredningens borttagande »avse icke nuvarande förhållanden utan blott den avlägsna framtiden» o. s. v. Ridderskapet

och adeln avslog föreslagen ny lydelse av 10 § regeringsformen med 189 röster mot 80.

År 1834 yttrade bland annat friherre Ludvig Boje: »Den stund är då kommen, då det skall avgöras om en av de viktigaste garantier för folkets säkerhet mot godtycket skall bibehållas.» Även denna gång avslogs förslaget om ändrad lydelse med 26 röster mot 25.

Vid 1840—1841 års riksdagar behandlades frågan om en ändamålsenligare organisation av statsrådet. I förslaget därom ingick även det förut förordade förslaget om beredningens borttagande. Vid detta tillfälle voterades inom ridderskapet och adeln om det hela på en gång. Alla föreslagna förändringar biföllos med 413 röster mot 19. Därmed erhöll också vid nämnda riksdagar 10 § regeringsformen sin nuvarande lydelse:

Innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, av den föredragande beredas.

Beredningen tillgår så, att ärendet till en början vauligen utställles på remiss till vederbörande ämbetsverk. Remissen beslutas än i statsrådet och än av departementschefen. Sedan yttrande från ämbetsmyndigheterna inkommit överlämnas ärendet till vederbörande departementsbyrå för sammanfattning och bearbetning. Därefter föredrages det inför departementschefen. Som sista beredningsinstans fungerar fortfarande statsrådsberedningen, som är en statsrådsledamöternas privata sammankomst för regeringsärendenas dryftande, innan dessa företagas till avgörande i statsrådet. För viktigare frågors behandling sammanträda alla statsråden till allmän beredning. Protokoll föres icke. Statsrådsberedningen bildar i själva verket regeringens tyngdpunkt, där det reella avgörandet äger rum. Den finns ingenstädes i grundlag eller annan författning omnämnd. Försök, som tid efter annan gjorts att legalisera densamma, hava avvisats såsom olämpliga.

Det är nu av förhållandena synnerligen påfordrat att undersöka, huruvida denna beredning av ärendena lämnar »garantier för folkets säkerhet.» Detta är uppenbarligen icke vidare förhållandet. Greve Gyllenborgs aning, att den nuvarande ordningens införande skulle kunna i nämnda avseende bereda faror för »den avlägsna framtidens förhållanden» hava verkligen gått i fullbordan.

Må man besinna, hurusom det nuvarande samhällstillståndet är genomsyrat av den industriella utvecklingen. Denna har mekaniserat allt, utplånat det personliga, förvisat de andliga värdena samt tillspetsat högeligen kampen om materiella fördelar såsom det väsentliga. Hela samhällslivet rustar sig till en kraftmätning mellan förvärvade ekono-

miska privilegier och dem, som icke hava några. Å ena sidan aktierna, obligationerna, jordäganderätten och lockelserna till ny profit, å andra sidan de två mer eller mindre tomma händerna, de ovissa levnadsvillkoren och fattigdomen. Med industrialismen har dessutom väckts anspråk på ökning av levnadsbehoven, som gör livskampen ännu mer hetsig och upprivande. Efter dessa enkla linjer uppdelar sig mänskligheten.

Enligt grundlagen äro »vederbörande ämbetsverk» de enda, som tillagts den stora befogenheten att i de många ärendena, av vilka de flesta beröra just denna livskamp, lämna regeringen de erforderliga saksupplýsningarna och giva den föreställning om opinionen i landet. För en sådan ordnings bedömande måste man då först göra klart för sig, på vilken sida »vederbörande ämbetsverk» blivit av förhållandena uppmobiliserat uti de antydde två stridsfronterna. Med hänsyn särskilt till att privilegiet till utlåtnades avgivande stannar hos ämbetsverkens toppar eller de högre ämbetsmännen kan svaret på detta spörsmål icke bli mer än ett. Den högre ämbetsmannamakten är i vår tid liksom så mycket annat industrialiserad¹ och sluter så gott som undantagslöst upp i leden, som slå vakt om de förvärvade betydelsefullare materiella fördelarna. Det kan numera således sällan komma i fråga, att de högre ämbetsmännen oroa sig, såsom kunde förekomma hos det gamla ridderskapet och adeln, över avsaknaden av »garantier för folkets säkerhet». Icke heller kan man här påräkna något levande intresse för det allmännas rätt gent emot intressenas anlopp emot densamma såsom där emot skedde exempelvis uti de centrala ämbetsverkens (krigskammar-, bergs- och kommerskollegierna samt förvaltningen av sjöärendena) bekanta gemensamma betänkande den 30 juni 1820 rörande kronoskogarnas användande, vilket utmynnade uti ett kraftigt bestridande av riktigheten och lämpligheten utav ständernas försäljningspolitik. Ett undantag kan åtskilligt förväntas från socialstyrelsen, vilken nybildats för att just ägna någon uppmärksamhet åt de svaga och förbisedda folklagrens behov och krav uti tidens sociala kamp.

Det bör vara givet, att en beredning av regeringsärendena, som i tidens sociala spörsmål giver endast de besittande klassernas synpunkter tillfälle att göra sig gällande men lämnar den undre världen ohörd, är synnerligen otillfredsställande, otidsenlig i högsta grad, ja, ett rent spektakel. I all synnerhet gäller detta beredningen av de sociala jordfrågorna, där intresse motsatserna nå sin största tillspetsning.

Det är merendels endast de centrala ämbetsverken, som på grund

¹ En närmare utveckling av detta ämne återfinnes i motionerna nr 139—142 i första kammaren vid 1923 års riksdag, till vilka därför här hänvisas.

av tradition lägga sig vinn om åtminstone försök till samvetsgrant bedömande av en fråga och diskutera dess olika sidor. Yttranden infordras emellertid främst från länsstyrelserna. Enligt tradition utnämnas i regeln högermän till landshövdingar. Någon gång sticker regeringen in med en högerliberal eller högst en centerliberal, vilket ofta ej gör någon skillnad.

Vidare lämnas hushållningssällskapens förvaltningsutskott tillfälle att yttra sig. Interesse och god insikt i de tekniska jordbruksfrågorna äro säkerligen där representerade. I frågor, där såsom i den sociala jordfrågan politiska intressen spela in, äro förvaltningsutskotten däremot i regel högerens fasta borgar. Vanligen lära utskottens utlåtanden avgivas av ordföranden med hjälp av sekreteraren, vanligen någon agronom, utan inkallande av utskottens övriga ledamöter. I åtskilliga fall äro landshövdingarna ordförande men eljest dominera såsom ordförande och även vice ordförande i förvaltningsutskotten godsägare, bruksägare, disponenter och vederlikar. Hushållningssällskapen äro icke ämbetsverk och behöva således enligt grundlagen lika litet som undre världen höras men enligt gammal tradition sker det i alla fall.

Opinionen från dessa kretsar stöddes dessutom i hög grad av den juridiska sakkunskapen, som på olika vägar inrymmer ett synnerligt inflytande på sociala lagstiftningars gestaltning. Högsta representation för detta inflytande, som gemenligen är genomsyrat av högerpolitiska stämningar och åsikter, utgöres av lagrådet. Detta senare har enligt min erfarenhet blivit allt för mycket en spärrfästning mot de mänskliga behoven vida mer än en hjälpare.

Ofta nog infordrar regeringen ytterligare utlåtanden från de högerpolitiska lägren utan att det är av grundlagen påkallat. Över jordkommissionens förslag till lag om rätt att förvärva och besitta fast egendom (koncessionslagen) anmodades således även Sveriges Industrieförbund, Sveriges Skogsägareförbund, Sveriges Allmänna hypoteksbank, Svenska Bruksföreningen och Järnkontoret att, om de önskade, göra sig hörda.

Det är givet, att när denna av grundlag och regering uppbådade härskara av naturliga motståndare till programmet »jord åt folket» träder fram, så möter ett enstämmigt härskri mot varje lagstiftning, som verkligen vill giva något avsevärt, även om den i själva verket efter förhållandena måste betecknas såsom moderat. Det rullar i pressen utöver hela landet genom dessa utlåtandens återgivande en åska av vredesutbrott, obekantskap med saken och nedblickande på den undre världens bekymmer. Den allmänna opinionen blir förgiftad, ja det berättas, att

efter all denna läsning även de jordlösa mångenstädes börja föreställa sig, att deras talan blivit försummad av dem, som velat föra densamma. Endast under stora födslovåndor och oändliga uppskov, som alla innebära ett försent i mångt och mycket, kan slutligen den sak slå igenom, som är lika oundviklig och förutbestämd som stjärnornas gång.

Genom en upprepad författningsrevision har man sökt, ehuru visserligen med tvivelaktig framgång, lämpa riksdagens och regeringens sammansättning efter tidsförhållandena så att någon talan skulle kunna där föras även för den undre världen. Det är då ur denna synpunkt en så mycket större försummelse att den statsmakt, som funktionarismens toppar utgör, fortfarande är organiserad i strid mot tidsläget. Det måste helt enkelt betecknas såsom upprörande att i själva verket ett enda parti, högerpartiet, i stort sett är officiellt privilegierat att på grund av förment sakkunskap inkomma med utlåtanden över ärenden som föredragits i konseljen och således även över frågor av social natur.

För dagen har det sitt särskilda intresse att rikta uppmärksamheten på vad en sådan beredning av regeringsärenden avkastar för jordfrågans lösning. Den övre klassens opinion tillåtes på detta sätt göra sig bred hos regeringen, riksdagen, pressen, allmänheten utan någon motvikt av utlåtanden från den undre världen. Det är då en plikt för en var, som känner sig uppfordrad därtill, att vid de få tillfällen som erbjudas belysa beskafeheten av denna opinion och slå vakt om de jordlösas rätt till en flik av ett fädernesland. Uti en bilaga till denna motion lämnas därför såsom ytterligare belysning i förevarande ämne en kritik av »vederbörande ämbetsverks» förstånd och goda vilja i ett av tidens viktigaste problem.

c

Under senare tider har emellertid den allmänna beredningen eller åtminstone den tanke, som låg bakom densamma kommit igen för vissa fall på grund av nödvändigheterna. Regeringsrätten kan sägas hava inrättats i sådant syfte. En stor del av det hopade utredningsarbetet har emellertid utan grundlagsförändring lagts hos *kommittéväsendet*, vilket på grund av sin mångsidighet under senare tider verkligen kan kallas en allmän beredning. Till en början tillsatte man självständiga kommittéer, vilka liksom kollegierna, som de också skulle supplera, fick tala fritt ur hjärtat utan att bindas av några snäva instruktioner. På senare tider hava kommittéerna alltmer utbytts mot så kallade sakkunniga, som med Konungens begivande tillkallas inom ett departement för att biträda med en utredning efter vederbörande statsråds instruktioner. I sak har skill-

naden mellan dessa två former i allmänhet knappast gjort sig märkbar. De sakkunniga, som merendels ensamma inom departementet någorlunda behärskat ämnet, hava i själva verket erhållit eller själva tillagt sig enahanda självständighet, som utmärkte de äldre kommittéerna.

Detta kommittéväsande är icke tillkommet av en nyck utan ett barn av sin tid. Det har till en början framgått ur den förnimmelsen att »vederbörande ämbetsverk» ej räckta till för det växande utredningsarbetet varken kvantitativt eller kvalitativt. De skulle icke medhinna det och de äro i all synnerhet icke skickade att tillägna sig en förstående och allsidig syn på de sociala frågorna. Kommittéerna hava varit outhärliga för att tillgodogöra sig en sakkunskap, som icke funnits inom departementen eller ämbetsverken.

Dessutom och kanske framför allt har kommittéväsendet framtingats för att möjliggöra för en partiregering att kunna åtminstone i någon mån regera landsfaderligt genom att sammanföra olika riktningar till någon slags enhet. Under intressenas rastlösa kamp har detta försök att samla de stridande meningarna varit den enda utvägen för att få någon rättsida på stora missförhållanden och åstadkommande av lugn och ordning i landet.

Emellertid har denna ordning även varit behäftad med många och stora fel. Man kan icke begära att kommittéväsendet skall vara bättre än sin tid eller bättre än dem, som tillsatt kommittéerna eller äro ledamöter i desamma.

Ett fel var, att kommittéerna förmodligen voro för många. De voro också ofta tanklöst eller oförståndigt sammansatta. En avgjord benägenhet gjorde sig gällande att lägga det huvudsakliga inflytandet hos statens och de gamla partiernas funktionärer, vilket gjorde att representationen även i sociala kommittéer för den undre världen oftast blev svag och ofta var alldeles förglömd. Inom jordkommissionen exempelvis, som skall sysselsätta sig bland annat med mindre arrendatorers och lantarbetares jordfråga, finnes ingen representation för dessa samhällsklasser. Detta hade varit så mycket mer av förhållandet påkallat, som dessa sedan gammalt saknat så gott som all representation i riksdagen och icke heller kan förvänta någon betydelsefull nitälskan från »vederbörande ämbetsverk». En brist har ock varit saknaden av representation för storindustrien. Det har dock gjort mindre, därför att dess intressen ändå bliva av andra vaket tillgodosedda på så många håll.

En annan brist, kanske den största, är att sällan förelagts kommittéerna någon viss tid för uppdragens avslutande. Därigenom förändrades dessa ofta förbluffande langvariga kommittéutredningar, som även

i mindre frågor skadat själva saken genom det långa förhalandet och vållat staten onödiga utgifter.

Det må till sist erinras att från åtskilliga håll kommittéväsendet upptogs illa också på grund av dess förtjänster. Bakom anloppen mot detsamma från åtskilliga dolde sig säkerligen en instinktiv förnimmelse, att just genom detsamma främjades ett visst hänsynstagande i statskonsten till den undre världen, varmed man icke gärna ville förlika sig. Den särskilt betonade misstämningen över de i förhållande till många andra statsutgifter jämförelsevis obetydliga kostnaderna bör i detta sammanhang sammanställas med det välbehag, med vilket man från samma håll varit beredd till snart sagt vilka kostnader som helst för militära ändamål.

Nu har den stora kommittédöden i ett slag gjort väsentligen slut på detta av förhållandena framtvingade bidrag till beredningen av regeringsärenden före deras avgörande. Det är nog icke för mycket sagt, att det är kommittéväsendets förenämnda obestriddliga fel i förening kanske också med ett förklarligt behov att stärka den nuvarande regeringsmakten mot de alltmer påträngande fronderingarna från högersidan, som föranledde detta plötsliga egyptiska barnamord med en så kallad geddesyxa. Ur denna synpunkt bör åtgärden kunna betraktas såsom en befrielse.

De behov åter, som föranledde kommittéväsendet, kvarstå fortfarande. Man måste då fråga sig, hur regeringen tänker i fortsättningen sköta det erforderliga beredningsarbetet. Det veta vi ännu icke och sannolikt icke heller regeringen. Det kan säkerligen icke komma i fråga, att de sociala frågorna av olika slag kastas i armarna på departementen och övriga ämbetsverk. I sådan händelse måste av ovan antydda skäl den ena villan bliva värre än den andra. Förmodligen är det icke heller meningen, att den högre juridiken, som fått sitta kvar tämligen i orubbat bo i sina specialkommissioner, skall tilläggas än större makt och ära med ett än vådligare övertag i dylika frågor. En fara föreligger dock kanske, att man understundom skall falla tillbaka på det förmenandet, att en person, som av en slump blivit statsråd, genom en sådan upphöjelse plötsligt skulle uppnått ett osvikligt förstånd i tidens invecklade problem och förmåga att ensam giva ämbetsmännen direktiv till deras lösning. Inför dylika äventyr bör då erinras om, att 1809 års grundlagstiftare ansåg det nödvändigt att till skydd för folket och friheten någon kontroll måste finnas på vederbörande statsråds beredning av ärendena.

Den allmänna beredningen för regeringsärenden avskaffades vid 1840—1841 årens riksdag. Dess efterföljare i åtskilligt, kommittéväsendet, ställdes på avskrivning av 1922 års regering. För beredning av regeringsärenden återstår sålunda endast regeringsformens föreskrift, att »vederbörande ämbetsverks» utlåtanden skola inhämtas. Den stora äventyrligheten i sistnämnda stadganden för vår tid ökas därigenom ytterligare. Beredning av regeringsärenden, som angå sociala frågor och speciellt jordfrågor, är under nuvarande förhållanden stundom synnerligen otillfredsställande för att icke säga orätträdig eller rent av brutal. Det bör således vara uppenbart, att ett övervägande av regeringsärendenas beredning måste upptagas på den politiska dagordningen.

Man skulle då till en början kunna säga, att om fortfarande något yttrande ej anses behövt från den undre värld, som skall tillgodoses, följer därav, att uttalanden från den motsatta intressefronten icke heller böra, på sätt nu sker, infordras såsom helt och hållet förryckande hela saken. Med en sådan utgångspunkt behöver, såvitt på grundlagen ankommer, uti 10 § regeringsformen allenast uteslutas orden »genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk». Den oriktiga fiktionen, att ett ämbetsverk, därför att det är ett ämbetsverk, företräder en oväldig syn på tingen och en kärleksfull omsorg om svaga, förbisedda eller förtryckta samt väger allt på guldvikt, får icke vidare göra sig obönhörligt gällande. Ett bibehållande av bestämmelsen skulle endast kunna försvaras, om vid utnämning av högre ämbetsmän tillsågs, att en någorlunda proportionell uppblandning ägde rum med målsmän från de båda intressefronterna. Däröfver kan man dock ej hysa några större förhoppningar på skäl, som utvecklats i ett annat sammanhang (motion nr 139, sid. 4—5). Man måste också befara att i längden även nykomlingarna skulle lätt snärjas av förbrödringen med den andra sidans målsmän och deras bestickande synpunkter. Förenämnda utväg, som visserligen också rätteligen bör tillitas, är ej tillräcklig och verkar ojämnt.

En tredje utväg är att, i brist på högre rättvisa, höra de båda lägrens kamporganisationer. Denna intressepolitiska utväg kan i och för sig icke vara tillfyllest av begripliga skäl. Det är icke ens sagt, att de nödlidande befolkningslagrens bästa blir därigenom iakttagen med tillräcklig klarhet och kraft. Deras funktionärer, vilka i sådana händelser skola yttra sig, bliva nämligen ofta alltför mycket benägna att se endast endels och uppgå i sitt uppdrags formella funktioner.

Uppgiften med förevarande framställning är emellertid närmast att förorda en av tidsläget lämpligen påkallad revision av regeringsformens

stadgande om regeringsärendenas beredning. Det synes mig då vara av sakens natur och förhållandena påkallat, att regeringsformen i detta avseende upptager allenast en allmän bestämmelse, som påfordrar att beredningen skall vara allsidig samt byggd på kännedom om folkets behov och möjligheterna för deras tillgodoseende. Sedan får det personliga bedömandet för varje fall tillse vad som kan och bör i de särskilda frågorna åtgöras för att beredningen skall uppfylla grundlagens berörda krav.

På grund av vad sålunda anförts hemställles:

att riksdagen ville

1) till vilande i grundlagsenlig ordning för sin del antaga följande ändrade lydelse av 10 § regeringsformen:

»Innan ärendena hos Konungen i statsrådet föredragas, skola de av den föredragande i erforderlig mån allsidigt beredas.»

2) eller, om detta ej kan bifallas, anhålla, att regeringen ville taga under övervägande de olägenheter, som kunna vara förbundna med den nuvarande beredningen av regeringsärenden, särskilt jordfrågor eller andra ämnen av social natur, samt för 1924 års riksdag framlägga förslag till de ändringar i regeringsformen och andra åtgärder, som av detta övervägande kunna föranledas.

Stockholm den 20 februari 1923.

Carl Lindhagen.

Bilaga.

P. M.

I motionen har erinrats, vilka svårigheter uppstå att komma till några effektiva resultat särskilt i den sociala jordfrågan med den nuvarande tillämpningen av 10 § regeringsformen. Det har framhållits, huru opinionen blir alldeles vilseledd genom dessa ensidiga utlåtauden från landshövdingar, hushållningssällskapens ordförande och storindustriella sammanslutningar utan motvikt i någon opinion från den undre värld, som är nödlidande och följaktligen bör förhjälpas till sin rätt. Sedan pressen i hela landet nu översvämmats av dessa parter under sakkunskapens täckmantel framförda meningar i anledning av jordkommissionens två senaste enligt dess instruktion framlagda betänkanden, skall regeringen fatta sin ståndpunkt med ledning av ett sådant material samt erbjuda detsamma till riksdagen såsom vägledning även för dess ömdöme. Det är då en förpliktelse att begagna varje sparsamt tillfälle, som kan stå till buds, för att häremot framlägga de undre befolkningslagrens uppenbara intressen.

A. Jordkommissionens förslag till lag om rätt att förvärva och besitta fast egendom. Rätteligen avser detta lagförslag allenast att föreskriva koncession för rätt att förvärva jordbruk, när förvärvaren icke är jordbrukare. Till svar å det allmänt kända stormloppet mot detta lagförslag i de förenämnda utlåtandena har av motionären i en intervju anförts följande, som även här återopas:

»Herr Lindhagen uttryckte härvid till en början sin tacksamhet att bli i tillfälle att något dämpa den storm i ett vattenglas, som den totala obekantskapen med saken och intresse motsatsen i förening uppblåst omkring jordkommissionens ifrågavarande förslag. Både lagtexten och motiven voro för övrigt författade, icke av L., såsom man sökte göra troligt, utan av »tre högre jurister», vilka således äro manstarkare än industriförbundets »högre jurist». Då emellertid jordkommissionens förutvarande ordförande avgått samt L. liksom kommissionens övriga ledamöter under behandlingen av lagförslaget varit i stort sett eniga om dess lämpliga innehåll, så ville L. härmed också för sin del lägga sig ut för detsamma utom naturligtvis i de detaljer, i vilka han reserverat sig.

Herr Lindhagen erinrade vidare, att förslaget syftar att nu för hela riket förbjuda bolag och enskilda spekulanter att utan tillstånd få förvärva åkerbruk med tillbehör. Det förra förbudet, som L. anser vara det väsentliga, vore redan genomfört för Norrland, norra Dalarna och Värmland definitivt och för det övriga riket sedan år 1921 provisoriskt. Till detta skulle nu för hela riket läggas det senare förbudet, som i lagtexten var det mest skrymmande. Man kritiserar även nu det

första utan att dock i allmänhet våga direkt förorda förbudets upphävande, men kastar sig över nyheten om de enskilda spekulanterna och drar därav slutsatsen, att hela förslaget — även dess första del? — är sinnessvagt och omöjligt.

Till en början måste sägas — fortsätter herr Lindhagen — att förslaget icke, såsom man nu försökte göra det till, var en kristidslag. Industrien och det högre ämbetsmannaståndet, från vilka motståndet kommer, ha »beställt» lag mot de enskilda spekulanternas förvärv åren 1901, 1906, 1912 och 1917, nämligen vid alla de tillfällen, då förbud för bolag att förvärva åkerbruk utan tillstånd varit ifrågasatt. Man har då i sammanhang med motståndet däremot med skärpa krävt, att de enskilda spekulanterna också måste tagas med. Många tyckte att de voro ännu farligare förvärvare. Att förbjuda bolag med deras redbara avsikter att köpa åkerbruk utan att också inbegripa i de tvetydiga och skadliga enskilda spekulanterna tyckte man vara mycket oriktigt.

Trots dessa vädjanden har som sagt bolagsförbudet över hela landet nu blivit en verklighet. Man har då inte vidare användning för de enskilda spekulanterna i syfte att få släppa lös även bolagsförvärven. En varm längtan till det sista framlyser ur månet nu avgivet utlåtande icke minst från vissa länsstyrelser. Men man vågar ännu icke föreslå detsamma direkt. Genom den nya vakthållningen kring sin forna strykpojke, de enskilda skogsspekulanterna, och utsäende av en okritisk misstro mot jordkommissionens förslag och all social jordlagstiftning, kanske till sist en sålunda uppamnad opinion kan bryta en bräsch i statsmakternas skyddsmur mot bolagens allt för stora besittningstagande av den svenska jorden.

Den i många utlåtanden populäre mannen inom kommissionen är nu professor Wohlin, därför att han för närvarande inte vill någonting alls eller åtminstone överlämnar ödena åt ovissa skickelser. Men i själva verket är han de övriga ledamöternas medbrottsling, den rättvisan måste givas honom även offentligt. Få ha som han utom och inom kommissionen så ivrat för tummen på de enskilda spekulanternas förvärv. Det har han alltid ansett vara viktigare än förbud för bolag. Både han och jag voro lika bekymrade inom kommissionen över att de dåvarande tre högre juristerna icke lyckats åstadkomma något förslag. Och herr Wohlin undertecknade därför i huvudsak en motion av mig i riksdagen med ett lagförslag, riktat mot de enskilda spekulanterna och följande i brist på andra utvägar väsentligen enahanda linjer som det av jordkommissionen nu framlagda.

För min del har jag däremot alltid funnit förvärvsförbud för bolag såsom det väsentliga. De enskilda spekulanternas förvärv sönderbrytas däremot snart och i varje händelse utav arvslagarna, och jorden återkommer på det sättet förr eller senare i de rätta händerna. Men den vanhävd och förstörelse, som under tiden ägt rum, äro dock förtjänta av att bära förekommas.

Det visade sig omöjligt för juridiken att kunna uppfinna en rimlig metod för att hindra de enskilda spekulanternas förvärv vid dettas tillkomst. Ett bolag är något att taga på. Men för att hindra vissa enskildes förvärv måste man vid själva förvärvstillfället rannsaka alla svenska förvärvares hjärtan och njurar. Detta kräver en så gott som omöjlig apparat, och förutsätter i varje fall tvångsbestämmelser mot alla köpare.

Det fanns då endast ett sätt, nämligen det som har förebilder uti norrländska arrende- och vanhävdslagarna, vilka söka urskilja verkliga jordbrukare från icke jordbrukare genom bosättningen. I dessa bägge lagar har det gått för sig att på

detta sätt upptäcka de obehöriga spekulanterna utan anlitande av den »härskara ämbetsmän», varom advokat Forssner talade vid Arosmässan.

Denna förebild är följd också i kommissionens för-lag och dessutom hava tillagts flera omständigheter, som kunna helt befria från koncessionsskyldighet oaktat bosättning ej kommit till stånd. Detta system löser också på ett osökt sätt det juridiskt svåra förvärvsbedömandet. Detta bedömande överlämnas nämligen till de enskilda själva. Den, som känner på sig, att han ej kan få koncession, underlåter i regeln att förvärva fastigheten. Det blir således endast undantagsfall, där konflikter kunna uppstå, och den redan i både norrlandslagen och banklagarna förefintliga skyldigheten att avhända sig en fastighet kommer till användning.

Redan nu måste enligt lag utlåningar och bolag söka Konungens tillstånd för att få förvärva jordbruksfastighet. Och ändå äger samhället bestånd.

Men tänk så förskräckligt om en del enskilda, som ej ämnat bosätta sig också måste söka en sådan koncession och därvid enligt förslaget endast behöver hänvända sig till länsstyrelsen, vilket blir billigare och lättvindigare. Då kommer samhället i gungning och allt ramlar. Man har redan i Norge genomfört ungefär samma lag, och därifrån meddelas, att omkring 85 procent ansökningar från sådana enskilda, som behöva söka koncession, bliva bifallna. Och ändå är Norge sig tämligen likt. Men förhållandena där äro naturligtvis »helt annorlunda», vilket verkligen tycks vara ett riktigt påstående.

Alla fastighetsvärden sägas bli omkastade, ingen kredit kan mera givas i fastigheter, hypoteksbankerna måste uppsäga alla sina lån för att nu ej tala om alla andra låntagare. Det är verkligen förskräckligt, särskilt inför äventyret av den tvångsförsäljning, som möjligen någon gång kan komma ifråga, då någon har räknat orätt vid inköp av fastigheten. Fastighetskreditens spöke har alltid frammanats mot varje erinran om att jorden är till för att tjäna människorna och deras förnuftiga ändamål. Dessutom vill man nu ha sekundär fastighetskredit befrämjad och kunna inteckna jordbruken upp emot eller över skorstenarna, vilken viktiga angelägenhet också anförts som ett skäl emot förslaget.

Tänk emellertid att alla inteckningar, som redan finnas och nu ytterligare skola uppmuntras, kunna enligt gällande lag leda till tvångsförsäljning blott för en utebliven räntebetalning. De tvångsförsäljningar, som enligt förslaget skulle kunna ifrågakomma, bliva endast en droppe mot det hav av tvångsförsäljningar, som redan äga rum av nyssnämnda anledning. Och ändå existerar fastighetskrediten.

Tänk vidare på konjunkturerna, denna mäktiga naturkraft, som leker fritt och ohejdat med fastighetsvärdena på ett verkligen högst äventyrligt sätt. Och ändå existerar fastighetskrediten.

För övrigt giver ju den ifrågasatta lagstiftningen allmänheten trygghet för att en jordbruksfastighet kommer att bevaras i händerna på lämpliga innehavare, som kunna antagas skola hålla den vid makt. Är icke en sådan lagstiftning värd att uppmuntras högeligen även ur fastighetskreditens synpunkt?

Vad skall förresten de stackars bankerna göra av sina pengar, om de nu bara för jordkommissionens skull måste dra dem bort från hela den svenska jorden. De hava väl ingen annan stans att göra av dem än att sätta in dem i jorden igen, då detta under alla förhållanden blir en tryggare placering än en placering i bankernas spekulationer.

Alla skäl som här anförts. alla olycksprofetior. som nu uppbådats, hava

anförts och i all synnerhet anförts emot förvärvsförbud för bolag, och ingen av profetiorna har gått i uppfyllelse.

Förhållandet är helt enkelt att vad som här emellertid driver sitt spel är ingenting annat än intressena, intresset att obetingat få köpa och sälja och framför allt att få köpa andras jord. Att bereda någon fred över jorden, som nu är tummelplatsen för all ofred, tror man skola hota ett sådant system, som man är bunden vid och inrättat sig efter. I en sådan kamp tillgripas vilka skäl som helst utan någon prövning eller försök till omdöme. För min del förefaller det mig inför det uppror som nu rasar inför detta lilla av allmänhet och statsmakter beställda lagförslag, såsom om vi befunde oss i en barnkammare. Men Axel Oxenstierna har ju också sagt åtminstone vad vidkommer svenska förhållanden: »Om du visste, min son, med vilken liten vishet världen regeras».

Herr Lindhagen för sin del tillmätte som sagt lagförslaget, såvitt det rörde enskilda spekulanter, endast sekundär betydelse. Det var oförargligt, ehuru liksom alla andra lagar icke utan olägenheter, särskilt berodde mycket på en oväldig och enhetlig prövning vid koncessionen, vilket ibland kunde brista.

Emellertid är någon kontroll på enskildas förvärv av stor betydelse för effektiviteten av förslagets stadganden emot bolags bulvanskap, vilken effektivitet dock är föremål för åtskilligt bekymmer i utlåtandena. Likaså är förslaget i denna del av vikt för att upprätthålla ändamålet med statens verksamhet att bilda nya jordbruk. I den mån dessa upplåtas med full äganderätt.

Men ville man numera icke hava denna del av förslaget, så hade åtminstone den stora fördelen vunnits, att attacken mot hinder för bolagsförvärv avslöjat sig och inte längre kunde, såsom L. ibland fruktat, utnyttja frånvaron på kontroll å enskilda spekulanter till att komma även förvärvsförbudet för bolag till livs.

Då nu herremakten utsmyckar denna lilla utsträckta skyldighet att söka koncession såsom ett utslag av fruktansvärt tvång för hela samhället, så är det intressant att granska vad man föreslår i stället — yttrade herr Lindhagen vidare. Jo, säges det i åtskilliga utlåtanden, de enskilda spekulanterna skola motas bort ifrån jorden med vanhävdslagar och strängare skogsvårdslagar. Vad betyder då detta? Ingenting annat än att man vill pålägga hela bondeklassen uppsikt hur de sköta sin jord, ehuru de äro de rätta yrkesidkarna, samt förminska möjligheterna för småbonden att taga ut något ur skogen, när han behöver det, och därigenom också låter honom lättare falla offer för skogsköpare. Genom sådana tvångslagar på hela bondeklassen skall man göra deras jord osmaklig för sådana obehöriga spekulanter, som eljest passa på vid uppåtgående konjunkturen. Utan att ingå på, huruvida dylikt tvång är nödvändigt eller inte för andra ändamål, så är det väl i alla händelser ett mycket större tvång, som lägges på en stor del av svenska folket, än den skyldighet att söka tillstånd för förvärv, som genom jordkommissionens beställda förslag skulle utöver vad redan är stadgat påläggas en del herremän och en del folk, som söker komma sig upp till deras vederlikar.

Den klandrade statistiken över bolagsförvärven, särskilt såvitt rörer södra och mellersta delarna av riket, är uppgjord av statistiska centralbyrån, och mer än tillräckligt voluminös.

Nu söker man genom medeltal för stora onråden bagatellisera bolagsförvärven i sistnämnda landsdelar, ett knep, som alltid använts. Här gäller det dock skogsbygderna och icke de stora slätterna. I de förra äro bolagsförvärven mångenstädes

högeligen utbredda, ja ibland än mer än som förekommer i Norrland. Bevisföringen är densamma som om man skulle säga, att Södermalm håller på att brinna upp, men det gör ingenting, därför att det ej brinner i det övriga Stockholm, som är mycket större. Läger man så till det senare också Malmö, Göteborg och så vidare, blir Södermalm i Stockholm alldeles tillspilogivet.

En minimal minskning i förvärven har av särskild anledning inträtt blott i två län och ej, såsom man söker intala allmänheten, i hela det södra området. För övrigt gäller det nu att lagstifta även för framtidens ovissa skickelser.

Vad angår det nya förslaget två skärpningar av det norrländska bolagsförbudet, så bör man ju lugnt kunna resonera om detsamma. Fullständigt vansinniga äro de kanske i alla fall icke.

Det nya förslaget om förbudet för bolag att köpa av bolag har sin huvudsakliga grund i farhågan att en eller några få finanskarteller kunna komma att behärska den myckna bolagsjorden i landet och därigenom bliva en fruktansvärd stat i staten. Här stodo herr Wohlin och jag broderligt vid varandras sida och ingen medlem i kommissionen är helt emot en omtänksamhet på denna punkt. Bondeförbundet har ju också särskilt engagerat sig även motionsvis i riksdagen för att förekomma sådana vådor.

Vad slutligen angår upphävandet av bolagens rätt att fortfarande utan koncession köpa utskogar, så har detta förslag mycket illa upptagits och anföres såsom ett ytterligare bevis på kommissionens ovederhåftighet och samhällsfarlighet. Det är dock inte värre med den saken än att så gott som samtliga kommunalnämnder i Norrland tillstyrkt ett sådant förslag, att andra kammaren upprepade gånger senast 1922, uttalat sig för detsamma och att den provisoriska lagen för södra delarna av riket redan innehåller ett sådant påbud. Så kommissionen får försöka trösta sig.

Ett stort hinder för social lagstiftning och i all synnerhet social jordlagstiftning ligger i grundlagens bud — yttrade herr Lindhagen till sist — att regeringen skall inhämta utlåtande över förslaget från allehanda höga vederbörande. Det betyder i själva verket, att de samhällslager, som utgöra dylika förslags naturliga motståndare, epsamma bli hörda, under det att den undre världen, som skall hjälpas, blir ohörd. Detta motstånd har dessutom stort herravälde över pressen. Därför överflödar den senare nu under stora rubriker med okunniga smädelser över ett förslag, som har sin rot i tidsförhållandena och som från samma håll så många gånger begärts.

Det säges exempelvis att direktör Falkmans föredrag i Arosmässan var mördande för kommissionen. Det finnes emellertid en gräns för anspråkslösheten. Man kan väl med lika stort fog säga, att varje försvar för förslaget icke kan undgå att bliva mördande för den nu bedrivna kritiken av detsamma. Med dessa överord å ömse sidor tycker jag nu att vi kunna kvitta och börja övergå till en saklig behandling av lagförslaget med de ofullkomligheter, som det måste äga i denna ofullkomlighetens värld.

B. *Jordkommissionens betänkande om bildande av nya jordbruk.*
Även över detta betänkande har, utom vissa centrala ämbetsverk, även länsstyrelser, hushållningssällskapens ordförande samt storindustriella sammanslutningar fått avgiva yttranden utan motvikt i någon opinion

från den undre världen. Till svar å de kända anloppen i dessa utlåtanden mot de två förslag i betänkandet, som vilja något, och i all synnerhet mot förslaget I har motionären ansett sig skyldig utöva för sin del ett nödvärn för de jordlösa och i sådant syfte ingått till Konungen med en framställning av följande innehåll:

»Sedan numera infordrade yttranden över jordkommissionens betänkande om bildandet av nya jordbruk inkommit, tillåter jag mig för min del och såsom författare av förslaget I i nämnda betänkande, mot vilket erinringarna huvudsakligen rikta sig, härmed göra följande erinringar.

Det övervägande antalet myndigheter och institutioner, som uttalat sig, hava med få undantag med styrka motsatt sig varje slag av expropriationsrätt. Med ett par undantag känna de icke heller till något behov av en enhetlig organisation för jordfrågornas lösning. De flesta anse till och med något synnerligt behov av nya jordbruk icke förefinnas.

Vid bedömandet av *dessas utsagors inre värde* måste man till en början erinra sig, från vilka de utgått. Enligt grundlagen skola »vederbörande ämbetsverk» höras. Denna föreskrift, utvidgad av regeringens praxis, har lett till att, ehuru allmän rösträtt med proportionella val införts såsom grundval för de beslutande statsmakternas organisation, så är i själva verket ett enda parti, högerpartiet, i stort sett officiellt privilegierat att, på grund av förment sakkunskap, inkomma med utlåtanden över ärenden, som föredragas i konseljen, och således även över sociala frågor.

Yttranden i sociala jordfrågor infordras sålunda främst från länsstyrelserna. Enligt tradition utnämnas i regel högermän till landshövdingar. Någon gång sticker regeringen in med en högerliberal eller högst en centerliberal, vilket ofta ej gör någon skillnad.

Vidare lämnas hushållningssällskapens förvaltningsutskott tillfälle att yttra sig. Interesse och god insikt i de tekniska jordbruksfrågorna äro säkerligen där representerade. I frågor, där såsom i den sociala jordfrågan politiska intressen spela in, äro förvaltningsutskotten däremot i regel högerns fasta borgar. Vanligen lära utskottens utlåtanden avgivas av ordföranden med hjälp av sekreteraren, vanligen någon agronom, utan inkallande av utskottens övriga ledamöter. I åtskilliga fall äro landshövdingarna ordförande men eljest dominera såsom ordförande och även vice ordförande i förvaltningsutskotten godsägare, bruksägare, disponenter och vederlikar. Hushållningssällskapen äro icke ämbetsverk och behöva således enligt grundlagen lika litet som undre världen höras men enligt gammaltradition sker det i alla fall.

Opinionen från dessa kretsar stöddes dessutom i hög grad av den juridiska sakkunskapen, som på olika vägar inrymmer ett synnerligt inflytande på sociala lagstiftningars gestaltning. Högsta representation för detta inflytande, som gemensamt är genomsyrat av högerpolitiska stämningar och åsikter, utgöres av lagrådet. Detta senare är en spärrfästning mot de mänskliga behoven vida mer än en hjälpare.

Ofta nog infordrar regeringen ytterligare utlåtanden från de högerpolitiska lägren utan att det är av grundlagen påkallat. Över jordkommissionens förslag till lag om rätt att förvärva och besitta fast egendom (koncessionslagen) anmodades således även Sveriges industriförbund, Sveriges skogsägareförbund, Sveriges allmänna hypoteksbank, Svenska bruksföreningen och Järnkontoret att, om de önskade, göra sig hörda.

Det är givet, att när denna av grundlag och regering uppbådade härskara av naturliga motståndare till programmet »jord åt folket» träder fram, så möter ett enstämmigt härskri mot varje lagstiftning, som verkligen vill giva något avsevärt, även om den i själva verket efter förhållandena måste betecknas såsom moderat. Det rullar i pressen utöver hela landet genom dessa utlåtandens återgivande en åska av vredesutbrott, obekantskap med saken och nedblickande på den undre världens bekymmer. Den allmänna opinionen blir förgiftad, ja det berättas, att efter all denna läsning även de jordlösa mångenstädes börja föreställa sig att deras talan blivit försummad av dem, som velat föra densamma. Endast under stora födslovänder och oändliga uppskov, som alla innebära ett försent i mångt och mycket, kan slutligen den sak slå igenom, som är lika oundviklig och förutbestämd som stjärnornas gång.

Såsom vanligt i dylika ärenden är det endast de centrala kollegierna, som lägga sig vinn om något ingående i frågan och diskutera olika sidor av saken. Länsstyrelsen åter och i all synnerhet yttrandena från hushållningssällskapens förvaltningsutskott begränsa sig i regel till allmänna uttalanden och påståenden utan att stödja dem på något inträngande i problemet eller ens på någon anspråkslös kännedom om de specialfrågor, som framförts i betänkandet.

Det första, som utmärker utlåtandena, är som sagt det bestämda avstyrkandet av all *expropriationsrätt*. Länsstyrelserna i Malmöhus, Hallands och Västerbottens län, lantmäteristylelsen och ordföranden för jordabalkssakkunnige förordade *expropriation* i mindre omfattning. Alla övriga hörda avstyrka, några dock med betone, att frivillighetens väg först bör försökas. Av de sex befallningshavande, som yttrade sig över norrlandskommitténs förslag om *expropriation* för enahanda ändamål tillstyrkte länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Kopparbergs län förslaget utan någon reservation. Länsstyrelsen i Gävleborgs län tog ej avstånd från detsamma och endast länsstyrelsen i Västernorrlands län yrkade bestämt avslag av principiella skäl. Nu aderton år efteråt har ingen länsstyrelse i Norrland ens funnit, att någon *expropriationsrätt* för att återvinna från bolag något av den odlingsmark, med tillägg av åtminstone husbehovsskog, som ursprungligen skänktes för landets uppodling och bebyggande, skulle vara erforderlig ens i dessa landsändar. I en sådan vågdal av övervägande industriella sympatier befinna vi oss för närvarande. Den högre ämbetsmannakåren slår i likhet med godsägare och industriidkare såsom en man vakt om bolags- och godsbesittningarna, trots att hela världen runt omkring oss har ansett sig behöva i större eller mindre utsträckning *expropriationsrätt* för anskaffande av jord åt den jordlösa befolkningen.

Den uppriktigaste invändningen, som från ett eller annat håll framförts såsom i och för sig avgörande, är den, att *expropriation* i dessa fall är en förgräpelse på äganderätts helgd, den är ett våld, som »strider mot gammal svensk rättsuppfattning».

Uti rikets högsta tusen år gamla grundlag kan man dock icke finna ett stöd för en sådan mening. Tvärtom vimlar denna grundlag av uttalanden, som uppenbarligen gå i motsatt riktning. Även den civila lagen har under tidernas lopp börjat alltmer anpassa sig efter denna högsta grundlag. Det andliga frälset avskaffades av Gustav Vasa, det världsliga frälset av Karl XI, ja, t. o. m. genom lagar om reduktion utan ersättning, varom dock nu icke är fråga utan bara om utbyte av valutor. Vad säger då en konservativ historieskrivare, professor Odhner, om Karl

Bihang till riksdagens protokoll 1923. 3 saml. 51 häft. (Nr 162.) 3

Xf:s reduktion i sin lärobok, som åtminstone till sista tiden har lästs i våra skolor? Jo, han yttrar, att »därigenom blev egendomen jämnare fördelad, slut gjordes på stormansväldet, och allmogen återvann sin forna självständighet». Detta är således i denna lärobok för våra skolor en svår uppvigling till avsteg från den förmenta svenska rättskänsla, som skulle förbjuda till och med expropriation i skäliga fall.

Denna rättskänsla har för övrigt börjat alltmer underkännas även av den tid, i vilken den ännu lever. Ensittarlagen är en ansats, den allmänna expropriationslagen har i många fall expropriation och i två specialfall även för sociala ändamål, stadsplanelagen har också något dylikt. Norrlandskommittén har föreslagit det. Åbokommittén har föreslagit det, jordkommissionen har föreslagit det.

De övriga anförda skälen emot expropriationsrätt röja åter, såvitt jag förstår, i stort sett ett sökande efter förevändningar för att undgå en sak, som skulle principiellt fastslå en rätt för de jordlösa att erhålla en flik av sitt fädernesland.

Det vanligaste av dessa skäl är påståendet, att det funnes tillräckligt med önskid jord till salu, i den mån ej kronojorden och den ecklesiastiska jorden, som i första hand borde tillgripas, räckte till för ändamålet.

Man möter härvid till en början den påtagliga uppfattningen, hämtad förmodligen från egnahemsrörelsen, att det är odlad jord, som skall komma ifråga företrädesvis, trots erinringarna om det stora jordbrukets ekonomiska betydelse. Däremot nämnes ingenting om, huruvida odlingsmark står i tillräcklig omfattning till buds och om även husbehovsskog jämte betesmark till de nya jordbruket står med lätthet att köpa. Det är bäst att iakttaga tystnad i dessa stycken, ty därom kan ingenting utlovas, allra helst som både sakens natur, erfarenheterna och den förebragta utredningen häntyda på ett alldeles motsatt förhållande.

Det förespeglas emellertid i anslutning till herrar Olssons och Wohllins yttrande i jordkommissionen, vilket fått tjäna som räddningsplanka för den stora fruktan för en expropriation och annat dylikt effektivt tillmötesgående, att åtminstone bolagen kanske skola vara villiga att avstå någon odlingsmark. Frånsett den plötsliga optimismen i en angelägenhet, där tillförne man varit med norrlandskommittén tämligen på det klara med, att något sådant avstående icke vore att förvänta, åtminstone icke i tillräcklig mån, gives en ganska belysande framställning av skogsägareförbundet över innehållet i en sådan frivillighet. Skogsägarna vilja hava medbestämmanderätt såges det i fråga om, vad och huru mycket som de skola vara villiga att avstå. Denna medbestämmanderätt betyder i själva verket ensam beslutanderätt. Någon del i bestämmandet från statsmaktens sida är genom frånvaro av expropriation utesluten. Denna förväntan gäller nu endast bolagens odlingsmark. Om tilldelning av mark för husbehovsskog och bete iakttaget skogsförbundet tystnad. Det är klart, att statsmaktens medbestämmanderätt i detta fall blir om möjligt ännu mera obefintlig än i det förra.

Yttrandena lämna vidare utan uppmärksamhet den viktiga omständigheten, var jorden bör tagas. Om den bör tillhandahållas på den plats, där nybyggaren bor eller var som helst i landet med skyldighet för honom att begiva sig till helt andra trakter för att där mottaga ett jordbruk. Utlåtandena äro uppenbarligen byggda på den förra förutsättningen. De betrakta oreflekterat varje jordtillgång såsom en tillgång för befolkningen i hela riket. Så ligger emellertid icke denna fråga. För att kunna skapa ett nytt jordbruk och sedan kunna leva därpå måste, i synnerhet om det gäller brytandet av odlad mark, de personliga förutsättningarna i varje speciellt

fall lämnas en övervägande uppmärksamhet. För att kunna reda sig i begynnelsen av ett sådant företag är det väl oftast av synnerlig betydelse, att nybyggaren ej ryckes ur sin miljö utan kan fortfarande hämta det oundgängliga stödet av sina förbindelser med hemorten. Svaren från orterna i anledning av värmlandsundersökningens förfrågan äro enstämmiga i nämnda avseende, att jord behöves framför allt i hemorten. Det är då icke sagt, att det bolag eller den godsägare, som äger jord, som bör få tagas i anspråk uti en viss ort, är villig därtill, därför att en del annonser om jord till salu på andra ställen i riket stått att läsa i annonsbladen. Enligt utlåtandena skulle således i alla sådana orter dylika tillgångar ligga outnyttjade och jordlösa i dessa trakter fortfarande berövas tillfälle till försörjning blott för att den övre världen ej önskar tillkomsten utav en lagstiftning, som skulle kunna rätta på ett dylikt missförhållande.

Uti svaren å jordkommissionens frågor klagas bland annat däröver, att den jord, som av egnahemsrörelsen förvärvats på frivillighetens väg, fått av de nya jordbrukarna övertagas till *allt för höga pris* och i talrika fall till rena ockerpris. Det yttras icke något i utlåtandena, huru denna sak skall ordnas i fortsättningen. Det stora bekymret är en expropriationslag men icke att de jordsökande bliva oskäligen betungade eller eljest otjänligt hulpna. En av den sociala expropriationens uppgifter är även att bereda rum för rimliga priser.

Det yttras icke något, hur staten skall kunna reda ut en kolonisation, när såsom ofta för förhållandet, särskilt i Norrland, *jorden ligger i samfällighet* mellan flera ägare eller måste vid odling av kärrmark, som innehaves av olika ägare, i ett sammanhang torrläggas och för ändamålet övertagas på en hand. Om nu någon av dessa ägare ej vill frivilligt avstå jorden eller fordrar ockerpris, står staten där, om den ej har något stöd av en expropriationslag. Någon nitälskan förspörjes icke, hur dessa svårigheter skola undanröjas. Det stora bekymret är även på denna punkt allenast tillkomsten av en expropriationslag, som skulle kunna häva svårigheterna.

Varför fruktar man sålunda så mycket och framför allt en expropriationsrätt, som här i landet, liksom i Europas flesta övriga länder redan skett, skulle i hög grad verkligen åstadkomma frivilliga uppgörelser i skäligen fall och på skäligen villkor samt vid uppenbar och orimlig tredska förbjälpa samhället och de behövande till sin rätt? Ingalunda är det av omtanke för social rättvisa. Det sker i det längsta av en farhåga för att denna senares tillblivelse skall kunna på något avgörande sätt bestämmas av samhället och sålunda till äventyrs leda till något avsevärt. Den övre världen önskar, såvitt jag förstår, av en missriktad självbevarelsedrift, att rättvisans tillblivelse må, såvitt på jordtillgången angår, bliva beroende uteslutande av jordägarnas goda vilja. Statsmakten bör därför ställas maktlös. Skall någon tillåtas betvinga orimliga jordägare för att tillgodose ett ändamål, som icke är deras, som de frukta och som de förbise, får det endast vara blinda konjunkturen, icke målmedveten samhällsverksamhet.

Framförande av expropriation sasom ett av medlen vid jordfrågans lösning har emellertid haft det goda med sig, att man skyndat sig på många håll betyga sin goda vilja att göra någonting genom enskilt initiativ. Det skall icke bestridas, att denna rädsla möjligen kan åstadkomma åtskilligt, visserligen icke planmässigt, tillräckligt och rättvist i alla vinklar och vrår men ändock måhända något mera än det enskilda initiativet hitintills mäktat. En förkänning synes dock göra sig

gällande mångenstädes, att man i lyckligaste fall på detta sätt skall lyckas utverka ett uppskov. Förr eller senare, sedan det bebådade enskilda initiativet visat sin vanmakt eller otillräcklighet, kommer nog i alla fall den icke önskade lagstiftningen.

Det är då helt naturligt, att kritiken redan nu sysslar något litet även med denna lagstiftnings eventuella innehåll och därvid söker reducera det till ett minimum. *Omfattningen av expropriationsrätten* bör göras så liten som möjligt och ersättningen beräknas rundligt och under inga förhållanden under dagsmarknadens spekulationspris. De landshövdingar och ordförande i hushållningssällskap, som inlåta sig på dessa ämnen, yttra sig i regel i denna riktning.

Till allt detta kommer emellertid en sak av största vikt. På tillämpningen av lagarna beror lika mycket, ofta mera än lagarnas innehåll. En expropriationslags duglighet är beroende på sinnelaget hos dem, som skola tillämpa den. Härmed är man inne på *expropriationens organisation*. De yttranden, som inlåtit sig härpå, kasta sig med makt på ett sådant expropriationsförfarande, som kan tänkas bäst tjäna programmet: minsta möjliga jord, största möjliga betalning samt ingen allmän nybyggesverksamhet, byggd på ett stort intresse för de jordlösa sak. Även häri röjer sig frånvaron av tillräcklig medkänsla med dem, som skola hjälpas.

I utlåtandena tillstyrkes att förfarandet lägges ytterst i domstolarnas hand och icke hos lagstiftningsmakten såsom är förhållandet enligt allmänna expropriationslagen. De grundläggande frågorna, om expropriation bör få äga rum, samt om dess omfattning ser man helst undandragna lagstiftningsmaktens avgörande och i stället lagda hos ägodelningsrätten och högsta domstolen, den sistnämnda såsom yttersta klagoinstans samt den förra antingen såsom första instans eller första klagoinstans. Detta sker under betoning, att lagstiftningsmakten är olämplig men domstolarna de enda lämpliga att handhava denna angelägenhet. Vilka skälen till denna åtskillnad kunna vara, därom lämnas ej annat besked, än att det här gäller en rättsfråga, som således bör bedömas av domstol, d. v. s. efter bokstavstolkning. Statsmakten kan förmodligen befaras skola döma mera med hänsyn till naturen i den angelägenhet, som skall avgöras.

Rätta förhållandet är nog, att från den lagstiftande makten kan befaras en större benägenhet till landsfaderlig omsorg om de jordlösa. Den starka önskan att få lägga saken i domstolarnas hand framspringer förvisso icke minst ur förnimmelser, att domarkåren är i stort sett konservativ i sociala ting. Den är det yppersta värnet för äganderätten. Man hoppas instinktivt, att under dess överseende skola de hotande sociala jordlagarna komma till minsta möjliga användning och lösen för jorden sättas tämligen högt.

Genom dessa frågors hänskjutning till domstolarna förhalas emellertid också avgörandet. En jordsökande får kanske först om årtal veta, om ett nybygge står till buds eller icke. Ett sådant missförhållande väcker icke heller uppmärksamhet i den övre världen. Det är en olägenhet allenast för dem, som skola hjälpas, och icke för den värld som står bakom utlåtandena.

Domstolarnas uppgift är emellertid att tillämpa klara lagbud och icke att inlåta sig på det lämpliga avvägandet av allmänna välfärdsomsorger för varje speciellt fall. Bedömandet, huruvida en expropriation bör få äga rum, är lika litet vid den sociala expropriationen som enligt allmänna expropriationslagen en akt av civil rättsskipning utan en lagstiftning för ett visst fall (*lex in casu*). Därför har i allmänhet avgörandet om expropriation och dess omfattning överlämnats till stats-

makterna, därvid riksdagen uppdrager åt regeringen att för de speciella fallen representera statsmakten och fatta dess beslut inom ramen av antagen lag i ämnet.

Mot de föreslagna domstolarna, som skola pröva expropriationsfrågan, kunna ock speciella erinringar riktas. Vad då först angår ägodelningsrätten, gäller beträffande domhavanden, som är ordförande, vanligen samma erinringar, som ovan betonats i fråga om domarekåren. Om de tre andra ledamöterna stadgas, att de måste vara fastighetsägare och skola väljas efter förmedlade hemmanstalet, således av jordägare och efter gammal graderad röstskala. Att sätta representanter för ortens fastighetsägareintressen till domare över en jordlös befolknings anspråk att från samma intressenter tillvinna sig jord kan väl icke vara annat än mycket oriktigt. Med hänsyn till valsättet kan till och med inträffa, att nämnda ledamöter tillsättas just av de jordägare, mot vilka en expropriationsåtgärd företrädesvis skall riktas sig. Den omständigheten, att ägodelningsrätten kallas för domstol, bör väl ej få överskyla ett så jävigt innehåll.

Sedan skall saken gå till högsta domstolen, som, trots den högre ämbetsmannakårens industrialisering i vår tid, väl får antagas vara bättre kvalificerad än ägodelningsrätten men i alla fall saknar all utbildning att bedöma, om expropriation bör äga rum, samt vad och huru mycket bör för ett visst fall med hänsyn till ortsförhållandena och platsens beskaffenhet lämpligen och skäligen kunna tilldelas ett nybygge. För övrigt har man för icke länge sedan förbjudit en mängd verkliga rättstvisters fullföljd till högsta domstolen för att minska dess balans. Fråga är, om processkommissionen blir så synnerligen förtjust över detta nya tillskott av obehöriga mål, vilka av intressepolitiska hänsyn i stället skola tillföras domstolen.

Ett förordande av huvudfrågans hänskjutande till nämnda domstolar underlättas emellertid genom förmånen att kunna åberopa *ensittarlagen* såsom ett föredöme. Detta är belysande, för vilka förvecklingar kunna uppstå, om en fråga icke allvarligt överväges. *Ensittarlagen* fastställer för sitt avlösningsförfarande ägodelningsrätten och högsta domstolen såsom klagoinstanser icke blott såsom vederbör i rena lantmåteritekniska ärenden utan även i frågan, huruvida och i vilken omfattning avlösning må få äga rum. Första instans är förlagd till en lantmåteriförrättning. Varken i regeringspropositionen eller i riksdagen ägnades den sålunda ifrågasatta organisationen något ingående övervägande. Det anfördes endast i propositionen, att det var uppenbarligen olämpligt att för varje gång inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd. Även i övrigt var det gällande expropriationsförfarandet alltför tungt och förenat med för stora kostnader. Det rätta syntes vara, sades det, att införa ett särskilt lösningsförfarande, anordnat så enkelt, som kan vara förenligt med de olika intressenternas säkerhet. Denna motivering tager således icke principiellt avstånd från huvudfrågans hänskjutande till lagstiftningsmakten utan understryker tvärtom detta såsom det principiellt riktigaste.

Man måste ock säga, att den av *ensittarlagen* godtagna ordningen är för detta fall mindre äventyrlig. Det gäller ett tomtområde, som i regel är till gränserna bestämt på förhand, och lösen för ett så litet område bör ej kunna springa upp till någon oöverkomlig höjd. I dessa fall sitter också ägaren till huset på platsen och de långa uppskoven genom fullföljd av talan till domstolarna vålla honom inget särskilt omak.

Emellertid råder även i *ensittarlagens* ordning ett påtagligt missförhållande. Förrättningsmännen, distriktets lantmätare och de två närmast boende skiftesgode-

männen, äro nämligen självskrivna och ej utvalda för sin uppgift. Därtill kommer, att de båda skiftesgodemännen representera i regel jordägareklassen i trakten och ofta höra till kategorien godsägare. Det ligger i deras intresse, att jordprisen i orten hållas höga och icke minst prisen på avsöndringar från de stora egendomarna. Erfarenheten lär ock visa, att särskilt genom skiftesgodemännens tillskyndan prisen på tomter höjts till belopp, som allmänt ansetts vara alldeles orimliga.

När man nu emellertid måste inlåta sig på ännu mer invecklade expropriationer, tagas som sagt ensittarlagens bestämmelser till förevändning för att lägga även dessa mera omfattande frågor i domstolarnas hand. Man åberopar sig därvid icke vidare på de skäl, som lågo till grund för ensittarlagens organisation eller olämpligheten att för varje gång besvara Kungl. Maj:t. Man drager en alldeles motsatt slutsats, nämligen att avgörandet ej bör läggas hos lagstiftningsmakten. därför att denna saknar kompetens, utan överförs till domstolarna. I stället för att på ett på så äventyrligt sätt draga slutsatser av ensittarlagen är det väl riktigare att organisationsfrågan nu omsider allvarligt prövas och att med ändring av ensittarlagen i erforderliga fall skapas ett någorlunda rationellt expropriations- eller avlösningsförfarande för de tre ändamål som där kunna huvudsakligen ifrågakomma, nämligen bildandet av nya jordbruk, frigörelse av mindre arrendejordbruk samt utbrytning av tomtmark.

En följd av det skildrade sinnelaget i utlåtandena är, att de i regel ivrigt tagit avstånd även från *en statsorganisation*, som skall kunna befrämja »en enhetlig och verkningsfull handläggning av jordfrågor, som äro av social betydelse». Det nuvarande splittrade och famlande systemet bereder större trygghet för de i utlåtandena betonade synpunkterna. Endast från socialstyrelsen, lantmäteristyrelsen och länsstyrelsen i Hallands län ha i denna punkt framförts instämmanden. Utlåtandena i övrigt återgiva i detta avseende ett eko av den press, som omedelbart efter betänkandets avlämnande skyndade sig att beteckna organisationsplanen enligt förslaget i såsom byråkratisk, stel och omöjlig på alla sätt. Särskilt »förgreningarna i socknarna» ha väckt uppmärksamhet. Denna opinion är byggd på stor obekantskap med det ämne, i vilket den på detta sätt velat bibringa allmänheten kunskap. Man har icke förstätt, att organisationsförslaget är uppbyggt på sakens natur och våra förhållanden. Man vet icke, att det allenast innefattar en fortsättning på vägar, som redan inslagits och högeligen förordats av många vederbörande, ja till och med av riksdagen. Man förbiser, att det syftar till en sammanslagning av redan bestående spridda organisationer. Den enhetliga organisation, som nu föreslagits, blir i huvudsak förr eller senare oundviklig. Säkert är, att den i varje fall blir billigare, effektivare och kunnigare än de vacklande fjät på spridda stigar och kosor, med vilka man synes anse, att statsmakten fortfarande bör gå fram i dessa angelägenheter. Menige man blir i varje fall icke hjälpt utan allvar och målmedvetenhet i samhällets ingripande.

När utlåtandena inlåta sig på något positivt begränsar sig detta i allmänhet till en allmän hänvisning till kronans jord och den ecklesiastiska jorden, till förbättrad förmedling av enskild jord, som må frivilligt vara till salu samt till en förbättrad skifteslagstiftning. Vilken verkan på dessa vägar skall uppnås utan en organiserad allmän nybyggesverksamhet, utan tillhandahållande av all mark, som skäligen bör stå till buds, och utan stöd av en expropriationslagstiftning för olika erforderliga fall, därom lämnas ingen upplysning. Mången hoppas blott, att den

obetydliga jordhunger, som enligt utlåtandena ur de besittandes synpunkt lärer förelämnas, skall därigenom bliva tillfredsställd. Socialstyrelsen framhåller emellertid att för den jordhunger, som kommer från den av hemmansägare, arrendatorer, torpare, statare etc. bestående klassen erfordras antagligen flera tusental nya jordbruk per år, vartill kommer den ästundan, som kan förväntas från industriarbetarnes sida.

Även i det klandrade betänkandet har man förutsett, att det stora motståndet kommer att leda till att föga eller otillräckligt blir uträttat. Kanske också såsom i yttrandena ibland framhålls, de ekonomiska svårigheterna bliva i stor utsträckning öfverkomliga. I sådan händelse har hänvisats till kolonisation genom emigration såsom den enda utvägen och tillika en förpliktelse. På grund av den ringa omtanke för de jordlösa, som avspeglas i de flesta utlåtandena, hava de icke alls inlåtit sig på detta förslag, som dock även blivit remitterat. Endast landshövdingen i Stockholms län avböjer det utan vidare, varemot socialstyrelsen är den enda, som verkligen inlåter sig på ämnet och uttalar sin sympati för förslaget.

Det första yttrande, som kom till synes i pressen, var avgivet av friherre C. J. Beck-Friis å Harg och agronomen Magnus Carlson för Stockholms läns hushållningssällskaps förvaltningsutskott. Det refererades utförligt i pressen och berömdes ofta såsom ett mycket beaktansvärt inlägg. Därvid återgavs även följande uttalande av friherre Beck-Friis:

»Att vidare vid utseendet av mark till nybygge endast hänsyn skall tagas till den *nya* lägenhetens lämplighet men helt bortses från den skada, som den äldre fastigheten åsamkas genom intrånget, så torde ovederhäftigheten i ett sådant förslag enbart från nationalekonomisk synpunkt sett vara alltför uppenbar för att vidare behöva påtalas.»

Det förhåller sig emellertid tvärtom så, att i förslaget I tages en så omfattande hänsyn till skada för den äldre fastigheten, att i motiven till och med uttryckts farhåga för att stadgandet härom skulle i tillämpningen komma att i väsentliga delar omintetgöra den uppenbara meningen med den föreslagna expropriationsrätten. Ett sådant återgivande av förslagets innehåll är naturligtvis icke ovederhäftighet utan sakkunskap. För övrigt innehåller detta uppmärksammade och välvilligt mottagna utlåtande ingenting annat än samma synpunkter, som ovan skildrats, med tillägg dock av ett varmt förord för bolagens ägande- och besittningsrätt särskilt till jordbruk.

I en punkt, som berör ett mera neutralt ämne, måste däremot även jag giva utlåtandena ett erkännande. Redan förslaget I yttrade sig med en viss tvekan om parollen, att vanhävdad jord i all synnerhet borde bli föremål för expropriation. Jag tror, i likhet med många utlåtanden, att det är riktigare och mera utförbart att låta vanhävd avhjälpas genom särskild vanhävdslagstiftning utan att förbinda den med en rätt för det allmänna att även tillägna sig äganderätten till jorden.

Det har syns mig vara påkallat, att sålunda något belysa de utlåtanden, som pläga infordras exempelvis över förslag till social jordlagstiftning. Detta bedrövliga skådespel, att grundlag och regeringens praxis i frågor, som beröra den jordlösa befolkningen, begära meningsyttringar endast från representanter för de besittande samhällslagren

eller i själva verket huvudsakligen från ett enda parti, bör icke längre få opåttalt äga rum. Det är ett riksintresse och ett folkinsintresse, att i regeringens beredning av dylika frågor även den part, som skall hjälpas, beredes tillfälle att i lika hög grad göra sig hörd. Möter hinder därför, böra icke heller motsidans stämningar av statsmakten ensidigt avlyssnas utan sakens natur allena bestämma avgörandet.