

## Nr 518.

Av herr **Gustafsson** i Välsnäs m. fl., angående en allsidig fri och förutsättningslös utredning av vår författningsfråga.

Den författningspolitiska utvecklingen i Sverige under de senaste årtiondena har i hög grad bestämts av den inverkan på vårt politiska liv, som följande tre faktorer åstadkommit, nämligen väljarkårens kraftiga ökning, de våldsamma kriserna, vilka tvingat till långtgående statsingripanden, samt väljarkårens organisering genom uppkomsten av stora fast sammanhållna politiska masspartier.

Vad först väljarkårens numerär beträffar, ökades den från c:a 400,000 till c:a 1,100,000 genom införandet av den allmänna och lika politiska rösträtten 1909, och från c:a 1,200,000 till c:a 3,200,000 genom införande av rösträtt även för kvinnor, sänkningen av rösträttsåldern från 24 till 23 år samt borttagandet av vissa utskyldsstreck år 1921. Antalet röstberättigade svenskar uppgår f. n. till i runt tal 3,800,000. De röstberättigades antal har sålunda under loppet av de senaste trettio åren tiodubblats. Samtidigt har antalet i valet till riksdagens andra kammare deltagande personer ökat från omkring 200,000 år 1908 till 2,500,000 år 1932 och innebär under loppet av icke fullt tjugofem år en tolvdubbling av den aktiva väljarkårens numerär.

Vad åter kriserna beträffar ha dessa under perioden 1906—36 i sin våldsamhet skakat hela världen och kommit flera skarpsynta och intelligenta iakttagare av det historiska skeendet att beteckna vår tid som en av historiens största och allvarligaste brytningstider.

1. Världskriget 1914—18.

2. De ryska, tyska, österrikisk-ungerska och italienska revolutionerna; kriget mot den nyupprättade bolsjevikregimen i Ryssland samt den ekonomiska fredskrisen med ty åtföljande massarbetslöshet under perioden 1918—1922.

3. Den ekonomiska världsdepressionen 1930—1933 med revolutioner i Spanien och i Tyskland samt stora krigiska konflikter i Fjärran Östern.

4. Efter årsskiftet 1933/34 den europeiska freds- och förtroendekrisen kännetecknad — sedan nedrustningskonferensen definitivt misslyckats — av en allas misstro mot alla och en allmän kapprustning med en genommilitarisering av flertalet europeiska samhällen utan motstycke hitintills i världshistorien.

Det säger sig självt, att en sådan tid med så våldsamma, tätt återkommande och allmänt omfattande kriser måste medföra lägen och situationer, där statsmakterna måste gripa in på ett helt annat sätt än tidigare och taga på sig helt nya maktbefogenheter, om icke statsmaskineriet skulle råka i olag och fruktansvärda lidanden oförskyllt drabba stora delar av rikets innevånare. Detta gäller givetvis även för vårt lands vidkommande, ehuru vi hitintills lyckligen undgått dessa krisers allra svåraste och mest farofyllda faser.

För det tredje har tiodubblingen av de röstberättigades antal och tolv-dubblingen av den aktiva väljarkårens numerär under en tid av 30 år, där sålunda endast 16 år varit, vad man plägar förstå under uttrycket »normala fredsår», medan däremot de övriga 14 varit i hög grad onormala krisår fördelade på inte mindre än fyra olika kriser, samtliga av världshistorisk omfattning och betydelse, helt naturligt skapat en ypperlig jordmån för uppkomsten och organiserandet av stora och mäktiga politiska masspartier. Och denna utveckling har självfallet gynnats av den moderna reklamteknikens utveckling, baserad på en nära nog teknisk fulländning inom press, radio, film, grammo-fon, affisch- och broschyrtrycket, vartill kommer en under årens lopp upp-övad skicklighet i konsten att genom personlig propaganda och genom skicklig regi av större och mindre folkmöten påverka opinionen i önskad riktning.

Efter denna de senaste gångna trettio årens utveckling stå vi emellertid i vårt land i ett läge, då man enligt vår uppfattning skulle göra klokt i att till en förutsättningslös prövning upptaga den viktiga frågan, huruvida icke en svensk författningsrevision kan vara av behovet påkallad, för att vi i vårt politiska liv skola kunna fullt ut tillgodogöra oss de erfarenheter, som de sist-förflutna 30 ovädersåren givit oss. En sådan prövning synes oss så mycket mera påkallad, som intet i den nuvarande världssituationen motsäger riktig-heten av deras antaganden, som vilja göra gällande, att de närmast komman-de trettio åren skola bli minst lika rika på kriser, krig och stormiga världs-politiska händelser, som någonsin den av oss nu upplevda perioden 1906—36.

Inom Sveriges Nationella Ungdomsförbund har en av förbundets ledande krafter med särskild insikt i författningsfrågor bestående kommitté under hösten 1933 och våren 1934 sökt företaga en sådan prövning och värdering av vårt läge. Denna kommittés förslag och den kring detta förslag förda debatten i vår svenska författningsfråga har ytterligare stärkt oss i vår redan tidi-gare omfattade mening, att de svenska statsmakterna måste snarast möjligt låta underkasta vår nu gällande författning en sådan kritisk granskning i lju-set av de under åren 1906—36 vunna erfarenheterna och rönen. De för vårt ställningstagande avgörande synpunkterna ha därvid varit följande:

Den allmänna och lika valrätten bör godtagas som en anordning, under vilken intet numerärt betydande samhällselement rimligen kan känna sig tillbakasatt ifråga om möjligheten att få sina önskemål framförda i folkrepres-entationen genom personer, för vilka väljarna väl få antagas äga åtminstone tillfälligt förtroende. Folkrepresentationens rekrytering bör alltså grundas på allas lika inflytande.

Det innehåll — i form av önskemål, yrkanden och förslag i olika hänseen-den, företrädda av de valda representanterna — som genom den allmänna rösträtten tillföres det offentliga livet, upptager och kan blott upptaga en del av statsmaktens politiska verksamhetsfält.

Ty mål och riktlinjer för statens strävan erbjuda även de internationella och politiska problemen, de världsekonomiska sammanhangen och de all-männa kulturidéerna. Här framtinga sig avgöranden ofta nog oberoende av de folkliga önskemål, som genom den allmänna rösträtten föras fram till en kanske flyktig dagsländetillvaro. Hos rikets judiciella, administrativa, kyrk-

liga och kommunala organ liksom inom den visserligen icke talrika, men kvalitativt så mycket mer betydande krets, på vilken så mycket av ansvaret vilar för landets andliga och vetenskapliga, finansiella, socialekonomiska, industriella och agrikulturella utveckling, framväxer under mödor och risker en fond av erfarenheter och rön, som förvisso är i åtskilliga stycken ägnad att påverka statsmaktens beslut och handling. Valrörelsens alla slagord förblekna inför de impulser, som undan för undan förmedlas från verkstäderna i nationens egentliga arbetsliv.

Vad »väljarfolket» önskar och äskar måste prövas, vägas och avslipas mot de fordringar, som resas av rikets yttre läge och av det inre, andliga och materiella odlingsarbetets behov. Det ofta formlösa innehåll, som genom den allmänna rösträtten tillföres det samhällsliga livet, är därför snarast att betrakta som ett råmaterial, som det allmänna först i omsmält, siktat och sovrat skick bör tillgodogöra sig.

I denna argumentering ligger motiveringen klar för en avvägning av statsmaktens olika organ: en stark regeringsmakt, en kontrollerande folkrepresentation på den lika och allmänna rösträttens grund, samt vid dess sida ett organ, som i första hand representerar erfarenheten, traditionen och den sakliga insikten i de olika frågor, vilka beröra nationens arbetsliv.

Att antaga att majoriteten på grund av eget intresse skulle styra i hela samhällets intresse, skulle i själva verket vara att tillerkänna folkmassan full insikt i problem, som kräva vetenskapens och statsmannakonstens största ansträngningar. Icke heller styras människorna helt och hållet av en insikt om sitt eget intresse. De äro varken så intelligenta eller så egennyttiga. De pådrivas av affekter och impulser, och såväl för gott som för ont skola de ständigt med hänförelse understödja politiska rörelser, vilka de som individer ej ha något att vinna på. För att fatta det fria svenska folkstyrets hela värde, måste man djupare än så klarlägga förhållandena mellan individ och samhälle.

Var enskild människas intresse sammanhänger visserligen i det hela med samhällets välfärd, men sammanhanget är för de allra flesta ännu oändligt tunt och indirekt. Därtill kommer, att det tar tid, innan det gör sig gällande.

Det onda, som göres i dag, bär kanske ej frukt förrän den generation, som åstadkommit det, är gången. Alltså kan majoritetens omedelbara och beräkneliga fördel ingalunda sägas sammanfalla med det mål, som samhället i sin helhet bör eftersträva. Ett privilegierat fåtalsvälde skall, om dess företrädarens makt är obegränsad, regera i eget intresse, och precis på samma sätt skall en folkklass med obegränsad makt förfara.

Då representationsreformen 1866 genomfördes, sökte man i första kammaren skapa en motvikt till den »folkvalda», och detta ehuru av de till myndig ålder komna svenska medborgarna av mankön icke fullt 300,000 eller c:a 28 procent ägde politisk rösträtt, medan de övriga 72 procenten voro utan. Detta på grund av de höga censusbestämmelserna även för politisk rösträtt, som utestängde c:a 900,000 personer.

Vad första kammaren beträffar bestämdes rösträtten till dess valkorporationer — landsting och stadsfullmäktige i städer som icke deltaga i lands-

ting — efter en 5,000-gradig skala på landsbygd och en 100-gradig skala i städer alltefter storleken av den inbetalda kommunalskatten, vartill kom höga förmögenhets- eller inkomstcensus för valbarhet till denna kammare. Följden blev också, att 1867 års första kammare till över två tredjedelar kom att bestå av personer, vilka förut varit representanter i de tvenne högre stånden — adel och präster — och att mer än hälften av dess ledamöter tidigare tillhört ridderskapets och adelns representanter. Vid sekelskiftet hade visserligen riddarhustraditionen i första kammaren förbleknat, men ännu 1901 års första kammare bestod till över en tredjedel av adelsmän.

Likaså hade den ursprungliga andra kammaren till största delen bestått av representanter för de forna borgar- och bondestånden. Mellan de båda kamrarna existerade sålunda under perioden från 1867 och ända fram till 1909 mycket väsentliga och för det svenska statslivet karakteristiska typ- och karaktärsskillnader bottnande i den gamla fyrståndsriksdagen, vars 250-åriga traditioner därför kommo att fortleva med ganska stor styrka ännu nära ett halvt hundratal år efter det fyrståndsriksdagen själv blivit avskaffad.

Genom rösträttsreformen av 1909 inledes emellertid en ny utveckling på det författningpolitiska området i Sverige: Första kammaren bibehåller sin maktställning obestridd och jämbördig med andra kammaren men till priset av dess genom rösträttsbestämmelsernas ändring skeende omvandling till en kopia av den folkvalda. Detta förhållande har blivit klart för alla iakttagare av svenskt politiskt liv under de 17 år, som nu snart förflutit sedan första kammaren i sin nuvarande gestaltning i augusti 1919 för första gången trädde ut i det levande livet, efter det riksdagen 1918 förut helt dragit konsekvenserna av den år 1909 inledda reformpolitiken.

Utvecklingen under perioden 1921—36 har sålunda tydligt visat, att första kammaren icke längre i stort sett företräder någon annan typ än den andra kammaren. Det torde ej kunna bestridas, att den graderade kommunala röstskalan — 40-gradig sedan 1909 — hur ohållbar den än ur andra synpunkter må ha varit, likvisst kringgärdade en sfär av väljare — urväljare samt landstings- och stadsfullmäktigeledamöter — av vilka åtminstone en del representerade ett icke ringa mått av självständighet gentemot partiorganisationerna. Under den fullständiga frånvaron av någon motvikt mot de på den allmänna rösträttens grund uppbyggda valorganisationernas en gång intagna hållning, som kännetecknar det nuvarande författningsskicket, är det i och för sig meningslöst att förvänta någon annan hållning från den första kammarens sida. Och den frågan inställer sig, huruvida det verkligen skall behövas två kamrar, den ena på 150 medlemmar, den andra på 230, för att konstatera, å ena sidan viljeöverensstämmelsen mellan dem båda och å andra sidan bägges i regel redobogna anslutning till parti- och organisationsviljorna. På det spørsmålet svara vi för vår del ett bestämt nej, och detta så mycket mer som första kammaren genom kameraderiet i de väljande korporationerna — landsting och stadsfullmäktige — ofta kommit att rekryteras av sådana män, som de mäktiga partiledningarna velat hono-

rera för en lång och trogen insats i partiets tjänst i mera påfrestande och nervslitande arbete än vad som kan väntas förekomma i första kammaren.

Ännu ett väsentligt skäl talar enligt vår bestämda uppfattning för ett avskaffande av första kammaren, nämligen, att man därmed skulle rycka undan grunden för utskottsväldet i den svenska riksdagen. Detta baserar sig nämligen på det förhållandet, att man för att uppnå positiva resultat i den svenska riksdagen måste få dess båda kamrar att fatta lika lydande beslut, och det är just i utskotten man finner den formel, efter vilken dessa lika lydande beslut tillyxas. Här ligger i själva verket förklaringen till utskottens maktställning, som gör, att även regeringsmakten gång efter annan tvingats att vika för dem. Utskotten ha vrakat undan regeringspropositionerna och själva utarbetat helt nya förslag, som regeringen i sin tur fått taga emot och tacka till. Ett slopande av första kammaren betyder sålunda utskottsväldets fall, en riksdagsbyråkratisk nedrustning och därmed en automatisk förstärkning av regeringsmakten.

Att riksdagsmännens antal genom första kammarens slopande skulle reduceras från nuvarande 380 till 230 hålla vi för en stor vinning. Riksdagsarbetet skulle vinna i effektivitet.

Vad utskotten i övrigt beträffar anse vi, att man vid en författningsrevision även bör taga under övervägande att avskaffa den år 1921 inrättade utrikesnämnden, då det visat sig, att den direkt motverkat sitt syfte. De utrikespolitiska debatterna i riksdagen ha genom utrikesnämndens inrättande blivit allt mera sparsamt förekommande, och när de äga rum, är mycket av intresset borta, enär flera av partiernas ledande män genom sitt ledamotskap i utrikesnämnden känna sig bundna och icke vilja deltaga i debatten, medan de andra på grund av bristande informationer icke kunna ge det värde åt debatterna i dessa viktiga frågor, som så väl skulle behövas. Då det gäller utrikespolitik är en slö resignation i den fasta förvissningen om att »oss kan intet ont hända» lika farlig som uppjagande panikstämmingar. För att undvika dessa båda ytterligheter skulle vägledande och upplysande utrikespolitiska debatter i den svenska riksdagen med klarläggande exposéer av vårt läge från den ansvariga utrikesledningens sida vara av största betydelse för en rätt vägledning av den allmänna opinionen i dessa landets i egentligaste mening vitala livsfrågor. Sådana debatter förekomma också ganska regelbundet före utrikesnämndens tillkomst 1921 men ha sedan dess — som vi ovan framhållit — nära nog upphört. Vid en författningsrevision är det därför angeläget att man finner de rätta formerna för en reform i detta stycke med den syftning vi här skisserat.

Vad rösträttsåldern beträffar anse vi, att den befolkningspolitiska utvecklingen i vårt land talar för en sänkning av denna ålder från nuvarande 23 till 21 år. Medan vi för 50 år sedan hade en åldring över 65 år på tio medborgare i de produktiva åldrarna 15—65 år, var detta förhållande år 1930 en på sju och beräknas om 40 år vara en på fyra och om 55 år en på tre. Sveriges Nationella Ungdomsförbunds författningskommitté säger härom i sitt våren 1934 avgivna förslag bl. a. följande tänkvärda ting:

»Sedan den nuvarande rösträttsåldern (1909: 24 år, 1921: 23 år) fastställdes, har den redan då sakta framträdande förskjutningen i folkets sammansättning i årsklasser fortsatt med nästan våldsamt hastighet. Procenten av medborgare, som uppnått och vida överskridit 65-årsåldern, är nu mycket större än då, medan å andra sidan de årskullar, som nedifrån rekrytera den röstberättigade delen av folket, relativt sett, blivit mindre. Redan behovet av en bättre balans mellan olika ålderselement inom väljarkåren gör därför en förskjutning nedåt av rösträttsåldern påkallad. Härtill kommer, att den ekonomiska och sociala utvecklingen numera allt tidigare ställer de unga generationerna inför livsuppehållets problem i deras mest krävande tillspetsning. Även ur denna synpunkt synes det vara berättigat, att genom en sänkning av valrättsåldern till den civila myndighetsåldern bereda dessa årsklasser tillfälle att direkt medverka vid politiska avgöranden. Riskerna av denna reform förefalla i jämförelse härmed att vara begränsade. Den tilltagande ansvällningen av de äldsta årsklasserna skapar förvisso i numeriskt hänseende den motvikt, som må anses önskvärd.»

Denna reform om en sänkning av den politiska rösträttsåldern bör dock, enligt vår mening, icke utbrytas ur sitt här givna sammanhang utan lösas i samband med en allmän författningsrevision.

Vad angår själva valsättet anse vi att starka skäl synas tala för ett införande i modifierad form av det system som för närvarande praktiseras i Danmark: röstsedlarna tryckas på statens bekostnad och upptaga för varje valkrets samtliga de av partierna uppställda kandidaternas namn under vederbörlig partibeteckning. Valmannen röstar genom att sätta ett kryss för den kandidat, han önskar få invald. Sedan efter sammanräkningen partierna fått sina platser i enlighet med den proportionella metodens utslag, inväljas de olika partikandidaterna efter antalet uppnådda »kryss» eller röster. Ett personligt moment av ingalunda föraktlig styrka kommer därmed in i valrörelsen och mäktiga partiorganisationer kunna icke längre begagna sig av systemet att placera ur valbossarnas synpunkt mindre önskvärda kandidater så långt ner på listan, att deras val därmed praktiskt taget omöjliggöres. Även förtjänar undersökas, huruvida icke ett system med tilläggsmandat bör införas för att onödiggöra nu praktiserade valkartellbildningar, som ingalunda kunna sägas utgöra någon tillfredsställande metod för partierna att kunna effektivt tillgodogöra sig sitt samlade röstetal. Vi anse även, att nu gällande bostadsband bör borttagas. Genom kommunikationsväsendets och propagandateknikens utveckling vållar det ingen svårighet att göra en kandidat känd inom en valkrets, även om han icke skulle bo inom sagda valkrets.

Som motvikt till den nya riksdagen, som sålunda skulle komma att bestå av en enda kammare, ha vi förutsatt en stark regeringsmakt. Vad som författningsmässigt erfordras för skapandet av en sådan, finnes enligt vår mening redan i 1809 års regeringsform, och om utskottsväldet brytes genom första kammarens avskaffande, ernås enligt vårt förmenande en av huvudförutsättningarna för att dessa bestämmelser i regeringsformen också kunna tillämpas i den anda, som grundlagens författare själva en gång avsågo.

Emellertid ha de allmänna tidsförhållandena, såväl i Sverige som annorstädes, nogsamnt ådagalagt, att situationer kunna uppstå, då samhällets ordningsmyndighet måste utrustas med extraordinära befogenheter. Fall ha redan förekommit, då de administrativa myndigheterna utan legal grund måst taga sig dylika befogenheter. Våra strafflagsbestämmelser om uppror, upplopp och dylikt inrikta sig på att, vilket ju också är fullt naturligt, reglera det straffrättsliga ansvaret för upprorsmännen. Myndighetspersonerna däremot riskera att kollidera med strafflagens bestämmelser om ansvar för ämbetsmän och sväva bland annat därför i ovisshet om vidden av sin rättsliga handlingsfrihet i dylika situationer. Kungl. Maj:ts befallningshavande i orterna sakna mången gång lagligt bemyndigande att effektivt ingripa utöver de självklara befogenheterna, som strafflagsbestämmelserna direkt angiva. Kungl. Maj:t saknar själv varje laglig möjlighet att proklamera undantagstillstånd (belägringstillstånd, skyddstillstånd o. s. v.) av olika art och olika lokal utsträckning, i motsats till vad fallet är i de flesta andra stater. Ja, Kungl. Maj:t torde knappast ens med riksdagens medgivande äga ostridig konstitutionell rätt att proklamera dylika undantagstillstånd i de fall, då dessa måste sätta även vissa grundlagsstadganden temporärt ur gällande kraft och alltså endast borde kunna utfärdas i för grundlagsändring fastslagna former. Det är nämligen uppenbart, att dylikt undantagstillstånd kan komma att innebära nödvändigheten av att tillämpa preventiv tryckensur samt även vidtaga inskränkningar i den personliga friheten.

Det är självklart, att om ett allvarligt uppror eller dylikt skulle inträffa, Kungl. Maj:t helt enkelt måste taga sig de befogenheter, som pläga medfölja undantagstillstånd. Samhällets nödvärnsrätt skulle nämligen i så fall oemotståndligt göra sig gällande. Det synes emellertid önskvärt, att befogenheter av denna art icke böra lämnas åt en slumpmässig improvisation utan regleras i klar grundlagsbestämmelse.

Vi anse oss därför böra föreslå införandet i regeringsformen av en bestämmelse, som möjliggör proklamerande av dylikt undantagstillstånd av olika grad och av olika lokal omfattning, en grundlagsbestämmelse, som givetvis måste kompletteras med en i vanlig ordning stiftad allmän lag.

Vi ha i vår tidigare framställning sökt visa, hur de stora välorganiserade politiska masspartierna, som i sin nuvarande gestaltning blevo till under de på sekelskiftet 1900 närmast följande åren, efter 1909 inför den stora väljarkåren övertagit de agitations-, upplysnings- och organisationsuppgifter, som före 1866 åvilat de fyra stånden. Om man sålunda kan finna parti- och valorganisationernas framväxt och nuvarande maktposition historiskt förklarliga, kan man å andra sidan omöjligen undgå att finna, att detta organisationssystem ingalunda givit en tillfredsställande lösning av uppgiften att anvisa åt den allmänna rösträtten dess naturliga plats inom statslivet. Det ligger nämligen i sakens natur, att dessa sammanslutningar, representerade och styrda som de äro av vederbörande partiledningar, måste vara ytterligt känsliga för opinionsskiftningarna inom de delar av väljarkåren, till vilka de rikta sig, och då framför allt för antagna önskemål inom de lager av samma

kår, där de hoppas kunna värva nya röster. Av dessa röstvärvande förbund kan det därför icke förväntas, vare sig att de på ett verksamt sätt tukta och fostra folkmeningen och tvinga den till ett tillbörligt hänsynstagande till rikets och det gemensamma arbetslivets krav eller att de ens söka påverka folket i sådan anda.

Vi anse därför, att i författningen vid sidan av reglerna om den allmänna rösträtten och av bestämmelserna om riksdagens sammansättning och kompetens böra införas stadganden, som nödga valorganisationerna till en större aktsamhet vid sitt arbete. I sådant syfte anse vi, att den av oss föreslagna författningsutredningen även till behandling bör taga upp frågan om decisiv folkomröstning i frågor av särskild vikt och betydelse, där regeringen önskar att över partierna vädja till folket. Vid sådan folkomröstning bör enligt vår mening en tilläggsröst tillerkännas varje man eller kvinna som utövar vårdnaden av barn inom äktenskap.

Rörande vår inställning till den starka regeringsmaktens problem i övrigt är vår uppfattning preciserad i S. N. U:s tidigare av oss citerade författningsbetänkande, där det bl. a. heter:

»En regerings ledareställning må vara aldrig så programmatiskt uttryckt i formella författningsbestämmelser, aldrig så väl kringgärdad av i grundlagarna uppbyggda garantier, en maktmedveten och maktlysten isolering från deras sida, som uppbära regeringen, gentemot nationens tanke- och känsloliv och dess däri uttryckta allvarliga livsbehov skall hastigt nog ödelägga regeringens auktoritet och befrämja andra, till äventyrs rent ansvarslösa samhällselements makttillväxt. Riksledningen skall vara en folkledning, som även övertygar och övertalar. På samma gång som den från sin höga utsiktspost, stödd på alla de upplysningar över vilka den förfogar, anger målen och utstakar kursen, skall den taga plats mitt i strömmen av folkets eget liv, samla dess sunda krafter och söka betvinga dess vanföreställningar och oarter. Ledning under samverkan med allt som duger något till inom folket — se där den enkla, genom tiderna giltiga grundregeln för en riks- och folkregerings rätta värv.»

Återstår den icke minst viktiga frågan, hur man inom det nationella livet skall skapa den nödiga motvikten till den folkvalda kammaren. Under de kriser, som sedan 1906 gått fram över världen berörande även vårt land, ha statsmakterna gång efter annan tvingats ingripa i näringslivet och den enskilde individens sfärer på ett sätt som tidigare generationer ansett hart när otänkbart. Gränserna mellan å ena sidan statsmakten och å den andra näringslivets och den enskildes rättigheter och befogenheter ha så småningom suddats ut, och en allmän känsla av osäkerhet har som följd härav insmugit sig. I Sverige har man inom vissa kretsar sökt finna sin tröst däri, att dessa statsingripanden skett efter majoritetsbeslut i riksdagen, eller i vad man plägar förstå under termen »i demokratiens namn». Vi för vår del finna denna tröst ganska klen, då det visat sig, att ett s. k. demokratiskt majoritetsförtryck kan bli minst lika tyranniskt och minst lika nyckfullt som vilket despotiskt system som helst, och då det står klart för oss, att ett av de vik-



tigaste problemen f. n. just är att ge minoriteten garantier mot ett för långt gående förtryck från majoritetens sida. Detta så mycket mer, som det i själva verket är mycket lätt för en majoritet att handla despotiskt genom att påyrka något, som innebär en obetydlig förmån för den själv på bekostnad av ett måhända verkligt lidande för minoriteten.

Under 1920-talet började man i flera europeiska länder försöket att lösa dessa svårigheter genom införandet av ett korporativt författningssystem. Man tänkte sig sålunda, att man vid sidan av den folkvalda kammaren skulle inrätta ett överhus, där näringslivets, kulturlivets och den andliga odlingens organisationer och institutioner skulle bli företrädade genom av dem själva utsedda representanter, vilka där skulle arbeta samman med av regeringen utsedda företrädare för statsnyttan och den högre civila och militära förvaltningen. I en sådan lösning ligger alltid risken för en icke önskvärd hopblandning av ekonomi och politik. Därtill kommer, att de korporationer, som i Sverige skulle komma i åtanke, då det gäller att välja dessa representanter, nått en mycket olika grad av utveckling. Medan landsorganisationen exempelvis i augusti 1935 räknade bortåt 700,000 medlemmar av teoretiskt organiserbara 1,200,000 kroppsarbetare, räknade R. L. F. endast 55,000 organiserade av teoretiskt möjliga 300,000, medan köpmannaförbundet räknade 14,000 medlemmar av teoretiskt möjliga 35,000 och hantverksförbundet 25,000 av teoretiskt möjliga c:a 100,000. Inom de privatanställdas stora grupper voro i regel endast i genomsnitt var tionde teoretiskt organiserbar ansluten till sin yrkesorganisation. Vid utformningen av S. N. U:s författningsförslag har det också visat sig, att oöverstigliga hinder möta att nu realisera tanken på en korporativ representation vid sidan av den folkvalda riksdagen, antingen detta nu skulle ske efter utländskt mönster med en särskild korporativ kammare eller, som man inom S. N. U:s författningskommitté tänkt sig saken, genom ett särskilt riksråd. Detta är i varje fall en tanke som än så länge måste ställas på framtiden.

Vi för vår del se i stället vägen ut ur de nuvarande svårigheterna ligga i en ny gränsdragning mellan statsmakten å ena sidan, korporationer och de enskilda å den andra. Vid en sådan gränsdragning skall staten enligt vår mening giva korporationerna en viss form av legal självstyrelse till lösande av sina egna uppgifter i samhällsarbetet, och endast där intressena så brytas mot varandra, att samhällsnyttans krav uppenbart åsidosättas, skall staten ingripa. Denna uppfattning bygger på insikten om att framåtskridandet icke åvägbringas genom någon mekanisk anordning utan genom frigörande av levande andlig energi. En god mekanism är en sådan som bygger de kanaler, där denna energi ohämmat kan flöda fram utan att hindras av sin egen ymnighet, givande liv åt samhällsorganismen, utvecklande och förädlade själslivet.

Det är just i ett skapande och byggande av sådana kanaler för det samhälleliga organisationsarbetet, som de svenska statsmakterna under de närmast kommande åren enligt vår uppfattning har möjlighet att göra en av sina mest betydande insatser. Att många krav och problem här vänta på sin

lösning visar det myckna talet i pressen om strävandena att bilda nya politiska partier för de mest olika yrkes- och intressegrupper, såsom exempelvis »motormännens parti», »hantverkets parti» etc. Mot tredjemansfrågans mörka bakgrund avtecknade sig också under förra vårens riksdagsdebatter klart och tydligt mångfalden av svårlösta problem, som här torna upp sig, och som statsmakterna uppenbarligen inte kunna komma till rätta med utan att angripa dem från åtminstone delvis nya utgångspunkter. I en intressant broschyr: »Tredjemanslagen» framför professor C. A. Reuterskiöld följande synpunkter på problemet:

»Med korporation bör förstås en legalt bestämd, varaktig tvångssammanslutning av enskilda för vissa intressens förverkligande på ekonomisk grund. Att korporationer tillika kunna utgöra grundval för den politiska representationens ordnande, är utan all betydelse för själva korporationsbegreppet och ingalunda något nödvändigt moment i detta. Från föreningen skiljer sig korporationen väsentligen i två avseenden: först och främst *beror anslutningen icke av frivillighet* och sker icke i privaträttsliga former, och vidare äro *organen för korporationen alltid offentligträttsligt ansvariga* för de maktåtgärder, som må vidtagas, under det att något sådant ansvar icke finnes i fråga om föreningsåtgärder. Skulle en förening söka framtvunga anslutning av alla dem, som föreningen finner böra tillhöra densamma, låge häri en sådan motsägelse till själva grunden för föreningen — frivilligheten — att dylika åtgärder måste anses som övergrepp och i den mån de allvarligt upphäva de enskildes frihet beivras. Å andra sidan är dock möjligt att en dylik förening i verkligheten utgör en faktisk korporation, ehuru iklädd privaträttsliga föreningsformer, och då blir förr eller senare oundvikligt att genom lagstiftning häva motsatsen mellan form och innehåll och förty förvandla föreningen till legal korporation. Det är på denna punkt som facksammanslutningarna i vårt land nu befinna sig. Och det är därför ofrånkomligt att genom lag ordna förhållandena.

De svenska industriarbetarnas *fackföreningar* voro från början vanliga föreningar med privaträttslig karaktär. Men i den mån fackföreningen inom viss yrkesgrupp vann allmännare anslutning bland denna grupps enskilda arbetare och kunde göra sig till tolk för deras samfällda intressen, blev också kravet på »tvångsanslutning» allt mera naturligt och högljutt: i verkligheten betydde detta, att fackföreningen avslöjade sig såsom en *korporation de facto*, ehuru ej av rätten som sådan erkänd. Sedermera har denna utveckling fortgått även bland industriens arbetsgivare; och de facksammanslutningar, som i senare tid blivit allmänna på jordbrukets område, hava precis samma karaktär. Man måste visserligen bestämt avvisa såväl de enas som de andras anspråk på makt över utomstående yrkesbröder, *så vitt denna makt skall godtyckligt utövas av privaträttsliga föreningar*, men man kan icke i längden avvisa *sammanslutningarnas krav på tvångsanslutning*, och dessa motsatta synpunkter kunna förenas allenast, om lagen påbjuder allas anslutning<sup>1</sup>, vilket

<sup>1</sup> Fullt riktigt heter det i folkpartiets reservation till andra lagutskottets betänkande nr 29 vid 1935 års riksdag (sid. 173), »att, om det ur allmänna synpunkter finnes oundgäng-

blir *liktydigt med bildandet av en juridisk korporation*. Erkänner man — och detta är numera en nödvändighet, sedan staten själv byggt vissa förvaltningsåtgärder till näringars stödjande på sådana sammanslutningar — att de enskilda idkarna av visst yrke eller viss näring måste solidariskt samverka, finnes icke längre någon som helst anledning att längre upprätthålla skenet av frivillig föreningssammanslutning; det kan tvärtom medföra allvarliga faror, om man så gör. Tiden är då mogen för korporationerna att även rättsligen erkännas och framträda i sin rätta skepnad.

Förvandlingen av arbetarnas och jordbrukarnas facksammanslutningar till korporationer skulle, ur tvångsanslutningens synpunkt, innebära å ena sidan att alla, som utövade yrket eller näringen — eller, om lagen skulle fordra vissa kompetensprov, alla, som avlagt dessa — skulle *utan vidare inregistreras som medlemmar* av korporationen samt att vid tvist om inregistreringens riktighet myndigheterna, och i sista hand naturligast regeringsrätten, hade att pröva och avgöra frågan, och å andra sidan att ingen av dem som sålunda skulle tillhöra korporationen kunde av denna *godtyckligt nekas inträde eller uteslutas*. Över huvud måste korporationens makt över sina medlemmar helt *bero av dess statuter* och icke av godtyckliga beslut *in casu*.

Korporationens statuter måste vidare fastställas av viss myndighet, som därvid hade att tillse ett behörigt avvägande av förhållandet mellan korporationen och dess medlemmar. Det vore härvid det riktigaste och lämpligaste, att genom lagstiftning grunddragen av detta förhållande bleve bestämda liksom ock grunderna för medlemskap av korporationen. Lagstiftningen har här fullt fria händer och kan, om så finnes lämpligt, i samma korporation sammanföra både arbetsgivare och arbetstagare, även om det självklart ytterst beror och måste bero av den faktiska utvecklingen inom varje särskilt fackområde, huru därmed bäst bör ordnas. Statuternas tillämpning genom korporationsorganen för dessa bör dessutom ske under liknande ansvar som enligt lag gäller i fråga om offentlig myndighets maktutövning: *därmed följer, att de godtyckliga tvångsmedel som nu ofta anlitas skulle försvinna och ersättas av ett legalt tvång*. Vid den legala regleringen av korporationsrätten möta emellertid i dessa fall åtskilliga svårigheter, ej minst med hänsyn till det godtycke och den självrådighet, som i åtskilligt kommit att göra sig gällande inom fackföreningslivet, men som vid förvandlingen till korporationer måste avskaffas och förhindras. Även ur denna synpunkt vore det önskligt att en utredning snarast igångsattes.

Om korporationsformen på detta sätt användes i fråga om industriens och jordbrukets facksammanslutningar, skulle uppenbarligen det mesta av svårigheterna vid en tredjemanslagstiftning bortfalla, liksom ock behovet av skydd för tredje man i avsevärd mån inskränkas därigenom att antalet s. k. tredjemän bleve ej oväsentligt begränsat, då alla yrkes- och näringsutövare måste tillhöra korporationerna och då i konflikter mellan korporationerna

ligen erforderligt att vissa ekonomiska sammanslutningar måste omfatta alla på ett bestämt område verksamma personer, statsmakterna må besluta sådan tvångsanslutning genom lag. Det bör däremot icke tolereras att enskilda utöva tvång mot andra medborgare.<sup>1</sup>

såsom offentligrättsliga subjekt de nu vanliga påtryckningsmedlen knappast komme att vare sig erfordras eller alltid bliva ens användbara.

Med denna korporationsbildning behövde ingalunda följa en sådan också på alla andra ekonomiska områden. I allmänhet är en *konstlad uniformitet* föga lycklig, och för korporationsbildning på andra områden av näringslivet måste alltid först konstateras ett behov av allmän anslutning till de här verk-samma föreningarna. Den naturliga *utvecklingen från förening till korporation* bör ingenstädes påskyndas eller för tidigt genomföras, utan städse bero av de faktiska förhållandena. Det är mycket möjligt, att t. ex. handels- och hantverksföreningar redan nu kunde ombildas till korporationer, men det kan icke påstås, att behovet härav hittills visat sig vara lika trängande som på fabriks- och industriområdet eller inom jordbruket. Och det bör ej heller förbises, att månhända ej ens inom jordbruket behovet av en korporativ bildning ännu är vordet konstant — mycket beror här av den utsträckning i tiden och den omfattning i övrigt statens stödåtgärder månne erhålla. Visst är dock, att hela vår samhällsutveckling mer och mer gått fram emot korporationsbildning, och detta rent faktiska förhållande gör det fullt försvarligt och förklarligt, att här en utredning sättes i gång, innan behovet blir alltför trängande och innan tredjemanslagstiftningen på nytt upptages.

En ovärderlig vinst skulle dessutom medfölja en korporationslagstiftning av här antydd omfattning, och redan den ger full motivering för lagstiftningens omedelbara förberedande. Denna vinst består däri, att den motsättning, som ovan berörts, mellan äldre och nyare rättsåskådning, och som hotar att dela Sveriges folk i två motsatta läger, *däri genom skulle försvinna*. Den *solidaritetsprincip*, som kännetecknar den nyare rättsuppfattningen, är också den bärande för korporationerna, och den *offentligrättsliga maktutövning utan offentligrättsligt ansvar*, som är oförenlig med äldre rättsuppfattning, är för korporationerna främmande. I korporationen förenas båda rättsuppfattningarnas väsentliga moment och full enighet i rättsprinciper blir därmed säkerställd.»

Som en av de mest framskjutna männen inom bondeförbundet känner säkerligen professor C. A. Reuterskiöld bättre än de flesta de strömningar som nu göra sig gällande inom det svenska bondesamhället och har säkerligen också givit ett koncist uttryck åt dem.

Att liknande tankegångar göra sig gällande även inom den svenska exportindustrien framgår av ett anförande, som exportföreningens nuvarande ordförande, överdirektör Björn Prytz, år 1934 höll inför en församling av näringsidkare, då han yttrade:

»Den, som haft erfarenhet av samarbetet inom de redan existerande samanslutningar, som syssla med exportproblem, vet mycket väl, hur svårt det är att draga upp och vidmakthålla ett gemensamt program. Jag tror också, att det kan ligga något i denna tanke, så beroende av samarbete som exporten har blivit både för förhållandet till den egna staten och till främmande stater. Icke minst under kontingenteringstider sådana som de nuvarande kan det nog ibland behövas, att man på ett eller annat sätt skall kunna

tvinga en tredskande medlem av en industri till en förnuftig politik för det hela. Jag tror dock icke, att man behöver gå så långt som att tillsätta något slags överråd eller statlig kontrollmyndighet, men jag skulle kunna tänka mig, att man på något sätt (möjligen lagstiftningsvägen) skulle kunna ge de industriorganisationer, som nu existera, större möjlighet att handla genom att låta ett majoritetsbeslut bliva bindande för industrierna i fråga. Det är säkerligen mycket pengar, som gått förlorade till andra länder just genom svårigheten att få en överenskommelse till stånd inom sådana industrier som järn och stål, massa, trä och papper. Jag skulle alltså vilja ge styrelsen i en dylik industrisammanslutning något slags myndighet att tillse att besluten bleve efterlevda.»

Det kan i detta sammanhang förtjäna påpekas, att i Norge Handelsstandens Forbund ganska nyligen ifrågasatt en ordning liknande den av hr Prytz föreslagna.

I ett sommaren 1935 avgivet utlåtande över den föreslagna revisionen av den norska »trustloven» framhöll Handelsstandens Forbund, att samhället är bättre betjänt av näringslivets självhjälp under statens kontroll och beskydd än direkta statsingripanden. I syfte att främja denna självhjälp föreslog förbundet, att det i norska lagen om illojal konkurrens skulle införas en bestämmelse, genom vilken det bleve straffbart att motverka, motarbeta eller kränka reglerande avtal, som voro träffade av en kvalificerad majoritet inom vederbörande bransch eller branschorganisation och som godkänts av en av samma lag omnämnd allsidigt sammansatt sakkunniginstans.

Det är givet att genom en sådan auktorisering av näringsorganisationernas beslut den enskildes frihet i viss utsträckning skulle begränsas, nämligen friheten att gå ifrån de beslut, som befinnas önskvärda av det stora flertalet inom vederbörande bransch. En auktorisering av näringsorganisationernas beslut skulle icke träffa de lojala företagen utan drabba de fribytare, som för egen vinning och utan hänsynstagande till allmänna intressen gå egna vägar och som kanske draga tillfällig fördel av de gemensamma åtgärder, varom andra yrkesidkare inom branschen ena sig.

Grossistförbundets verkställande direktör jur. kand. K. E. Gillberg säger i samma sak i en hösten 1935 utgiven bok: »Statsmonopol eller enskild företagsamhet» bl. a. följande:

»Det ligger i sakens natur, att näringsorganisationerna under inga förhållanden få verka förkvävande på den sunda, enskilda företagsamheten, som i stället genom dessa näringsorganisationer skall förstärkas och främjas. Risken för ett sådant förkvävande inflytande är också obetydlig. Den frihet, som fortfarande lämnas den enskilde företagaren, är ganska obesuren. Det aktuella hotet emot densamma kommer ifrån statsmakterna.

En större, inre fara är, att näringsorganisationernas verksamhet icke kan bli tillräckligt effektiv av den orsaken, att de inom dessa organisationer fattade besluten icke strikt upprätthållas. I sådana fall blir näringsorganisationernas arbete resultatlöst, deras positiva reformsträvanden misslyckas, och statsingripanden hota.

En starkare respekt för de inom organisationerna fattade besluten är nödvändig. Den kan successivt vinnas. När behovet av samarbete mellan näringsidkarna ökar, blir det alltmer självklart, att den väsentliga grunden för detta samarbete, solidariteten emellan medlemmarna, befästes. Exempelen ifrån arbetsgivarnas och industriarbetarnas fackorganisationer visa, hur långt man på den vägen kan nå. Kan man komma till samma resultat, när det gäller andra yrkessammanslutningar?

Frestelsen till överträdelser är där mer lockande. Möjligheterna att ostrafat bryta ingångna förpliktelser äro också större. Det kan därför ifrågasättas, huruvida det blir möjligt att utan särskilda, med statsmakternas bistånd verkställda anordningar sörja för näringsorganisationernas tillväxt i inre styrka.»

Med utgångspunkt från ett engelskt förslag om ett politiskt ekonomiskt subparlament har professor Cassel ifrågasatt, huruvida icke här i Sverige skulle kunna upprättas ett ekonomiskt råd, som självständigt kunde utreda de ekonomiska problemen och som regeringsmakten alltid måste höra innan dess förslag i ekonomiska frågor förelades riksdagen.

Fullföljande denna tanke hemställa vi, att man vid den av oss föreslagna författningsrevisionen också undersöker möjligheterna för att i vårt land skapa ett ekonomiskt råd efter förslagsvis följande grunder.

I det ekonomiska rådet skulle ingå företrädare för parterna på arbetsmarknaden, arbetsgivare, arbetare, kontors- och affärsanställda. Vidare skulle där finnas plats för representanter för industriorganisationerna, hemmaindustrien och exportindustrien för grosshandeln, med särskilt hänsynstagande till importhandeln, för detaljhandeln, för hantverket, jämte den därmed nära sammanhörande småindustrien, för bankväsendet och för sjöfarten.

Samtliga dessa grupper företrädas numera av sina särskilda organisationer, som äro ganska representativa redan nu, men som skulle få ytterligare tillskott, därest de på detta sätt auktoriserades. Statens affärsdrivande verk borde också finnas förträdade i det ekonomiska rådet.

På samma sätt som det sålunda är möjligt att ganska klart fixera den praktiska sakkunskapens representation — något direkt angivande av antalet representanter har icke skett, men även en sådan avvägning är möjlig — kunna den teoretiska sakkunskapens företrädare utväljas. I universitet och högskolor finnas tillfredsställande organ för rekryteringen av den ekonomiska sakkunskapen.

Genom det ekonomiska rådet, sådant vi föreslagit det, skulle det utvidgade samarbetet inom näringslivet liksom den nödvändiga kontakten mellan stat och näringsliv kunna befästas samtidigt som ett sådant organ skulle på ett representativt sätt tillvarataga näringslivets intressen i förhållande till statsmakterna utan att bli direkt inblandat i de partipolitiska fejderna och stridigheterna.

Utvecklingen i våra dagar går i ett raskare tempo än kanske någonsin tillförne i historien. Över hela världen se vi folken sysselsatta med att finna nya former för sitt politiska liv anpassat efter en ny tids krav och förhållanden.

Vi svenskar åtnjuta den oskattbara fördelen att i relativt lugn och ro kunna sitta iakttagande och studerande andra folks experiment, lärande av deras med blod och tunga offer köpta erfarenheter och rön. Vi böra vaksamt följa händelseutvecklingen och se till att i tid tillgodogöra oss sådant som står i överensstämmelse med våra behov och traditioner. Ett envist fasthållande vid gamla former kan i ett sådant läge komma att innebära, att vi sätta hela vårt styrelseskick på spel, något som skulle vara en olycka med nu oöverskådliga konsekvenser för land och folk.

Vi för vår del se en möjlig lösning av dessa problem i de riktlinjer till en författningsreform vi här tillåtit oss uppskissera, nämligen: Första kammarens avskaffande varigenom utskottsväldet bringas på fall, riksdagsbyråkratien nedrustas och regeringsmakten följaktligen stärkes. Sänkning av rösträttsåldern från 23 till 21 år i anslutning till de krav, som den befolkningspolitiska utvecklingen i vårt land ställer;

införande av decisiv folkomröstning, genom vilken regeringen kan över partiernas huvud vädja till folket, därvid tilläggsröst tillerkännes var man eller kvinna, som utöver vården av barn inom äktenskapet,

samt organiserandet av ett ekonomiskt råd såsom representativ organisation för det nationella näringslivet.

Med stöd av vad sålunda anförts tillåta vi oss föreslå,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville med beaktande av de ovan anförda synpunkterna begära igångsättandet av en allsidig, fri och förutsättningslös utredning av vår författningsfråga i syfte att undersöka, huruvida icke vår författning borde revideras med hänsyn till under senare årtionden vunna erfarenheter om dess fel och brister.

Stockholm den 23 januari 1936.

*John Gustafsson*  
i Välsnäs.

*C. Gösta Jacobsson.*

*Alf Meyerhöffer.*

---