

LITTERATURGRANSKNINGAR.

KNUT PETERSSON: *Utskottsväsendet i underhuset, en studie i den engelska parlamentarismens utveckling*. Akademisk avhandling. Uppsala, Almqvist och Wicksell, 1919.

Föreliggande avhandling, som i november detta år ventilerades vid Uppsala universitet, ger, såsom av underrubriken framgår, en historisk framställning av utskottsväsendet i Englands underhus, givetvis med tyngdpunkten förlagd till det behandlade institutets nuvarande gestaltning. Arbetet torde kunna sägas fylla en lucka ej blott i den svenska utan även i den utländska litteraturen på den engelska författningsrättens område; ej ens den engelska forskningen synes kunna uppvisa en genomförd vetenskaplig monografi över utskottsväsendet i underhuset. Då därtill kommer, att arbetet, långt ifrån att utgöra någon sammanställning av förut be-
fintliga bearbetningar av Englands författningsrätt, alltigenom går tillbaka till förstahandskällorna på området, blir detsamma av särskilt stort intresse.

I arbetets två första kapitel behandlar författaren utskottsväsendets uppkomst och första utveckling fram till tiden omkring 1700. Av intresse är här särskilt det första, jämförelsevis rika utskottsväsendets partiella övergång till och ersättande av systemet med utskott av hela huset. Huru detta skett synes ej vara fullt klart; som författaren framhåller, har emellertid denna övergång utan tvivel i viss mån förmedlats genom de s. k. öppna utskotten, dvs. utskott, vartill visserligen en del medlemmar särskilt utsågos men till vilka alla ägde tillträde. Utvecklingens följd blev i varje fall, att de gamla »generalutskotten» förlorade i betydelse och underhusets viktigaste utskottsform blev hela-hus-utskotten, dvs. realiter att huset själft i väsentlig grad övertog den förberedande behandling av ärendena, som i regel annars handhaves av utskott i egentlig mening.

Härefter övergår författaren till behandlingen av »utskottsväsendets degradering under 1700-talet» och kommer därvid in på det ur allmän författningspolitisk synpunkt intressantaste problemet i fråga om Englands utskottsväsen: dess förhållande till parlamentarism och partiväsen. Han konstaterar, att det under 1700-

talet utvecklade partiväsendet ersatte utskottsväsendet, de vid sidan av hela-hus-utskotten ännu kvarlevande utskottsformerna förlorade i vikt till förmån för partisammanslutningarna. Vad partiväsendet beträffar, urgerar förf. att den vid 1688 års revolution klart utpräglade skillnaden mellan tories and whigs snart nog blev en fiktion och att de därefter under dessa beteckningar arbetande partigrupperna snarast voro »familjeanhäng», sammanhållna av personliga intressen men ej av politiska åsikter. Tvivelaktigt är väl, om förf. här ej något underskattar skillnaden mellan tories and whigs; långt in på 1700-talet fortlevde ju dock de jakobinska strömningarna och orsakade verkliga divergenser mellan de båda partigrupperna.

Med nästa kapitel kommer förf. in på tiden efter 1832 års reform fram till 1900-talets början. Han skildrar här de olika förslag till upprättandet av ett utskottsväsen efter kontinentalt mönster, som framkommit, och huru de, såsom oförenliga med den rådande kabinettsparlamentarismen, icke vunnit anklag. Kabinetten har blivit det förnämsta utskottet, där koncentreras den parlamentariska verksamheten, upprättandet av ett starkt utskottsväsen skulle därför innebära en brytning med hela det rådande systemet. Men en utvidgning av utskottsorganisationen blir dock nödvändig för lättande av husets växande arbetsbörda: de första ständiga utskotten bildas på 1880-talet. Uppkomsten av dessa utskott, som numera bilda kärnan i den engelska utskottsorganisationen, är alltså ej orsakad av någon opposition mot regeringsbänkens förmynderskap, utan av den tekniska nödvändigheten att fördela husets arbetsbörda. Det är först under 1900-talets nydaningar på utskottsväsendets område, som reaktionen mot kabinettets enväldsmakt framträder som ett av de viktigaste motiven.

I arbetets senare hälft behandlas 1900-talets betydelsefulla förändringar på utskottsväsendets område samt ges en sammanhängande skildring av utskottsorganisationen, sådan den för närvarande ter sig. Förf. har glädjande nog haft tillfälle att föra sin framställning »up to date»; även detta år inträffade förändringar resumeras utförligt. Skildringen av de sista 15 årens reformer på detta område är av stort intresse; av densamma framgår klart, att den engelska parlamentarismen för närvarande genomgår en betydelsefull omdaningsprocess. Den förnämsta nyheten på här avhandlade område är utvecklingen av de ständiga utskotten; deras antal har växt till sex, därjämte har deras betydelse och inflytande hastigt ökat. Av alldeles särskild vikt är att på sista tiden även den parlamentariska finanskontrollen indragits under de ständiga utskottens domvärjo. I samma mån som det egentliga utskottsväsendet utvecklats har givetvis betydelsen av »the committees of the whole house» minskats, efter 1919 äro deras egentliga utskottsfunktioner inskränkta till ett minimum. Underhusets traditionella arbetsordning har i grund förändrats; det

gamla plenumsystemet har ersatts av ett verkligt effektivt utskottsväsen.

Såsom förut antytts har denna genomgripande förändring av utskottsväsendet ej blott varit en nödvändig följd av den oerhörda tillväxten av underhusets arbetsuppgifter, den har även sin rot i en under de sista decennierna allt starkare reaktion mot kabinetts allmakt, i önskan att praktiskt kunna effektuera underhusets sedvanerättsliga maktställning. Genom den nya utskottsorganisationen har man alltså även avsett att förvandla underhuset från en inregistreringsapparat för kabinetts förslag till ett självständigt organ för lagstiftning, finansförvaltning och parlamentarisk kontroll. En av de intressantaste frågor, som förf. berör, är därför, om ock i vilken mån den nya kursen på utskottsväsendets område kan anses innebära eller komma att orsaka en förändring av hela den engelska författningstypen, huruvida den uppfattning, som tilldels framdrivit den nya organisationen, kommer att hembära segern över Englands kabinettsparlamentariska traditioner. Förf. är naturligen flerstädes inne på denna fråga. Han betonar därvid, att ministrarna alltid äro närvarande även i de ständiga utskotten och att de ännu i anmärkningsvärd grad lyckats behålla ledningen av desamma; å andra sidan framhåller han, att utskottens självständighet blivit större än på vissa håll avsetts. Något slutgiltigt svar på spørgsmålet anser han det tydligen ännu ej vara möjligt att giva, en uppfattning, som klart framträder i slutpunkterna av hans arbete: »I och med tillkomsten av den nuvarande utskottsorganisationen ha dock krafter satts i rörelse, som arbeta stic k i stäv mot tendenserna i de senaste femtio årens utveckling och mot det moderna författningslivets praxis. Framtiden får visa, huruvida dessa krafter förmå i någon väsentlig utsträckning omforma den nu rådande kabinettsparlamentarismen.»

I sin helhet utgör doktor Peterssons arbete ett synnerligen intressant bidrag till Englands författningshistoria; hela den engelska parlamentarismens utveckling avspeglas klart i denna framställning av underhusets växlande arbetsformer. De historiska synpunkterna dominera, det engelska författningslivet ses inifrån, författarens djupa förtrogenhet med såväl litteratur som källmaterial visar sig ständigt. Man önskar blott, att förf. i så måtto gått utanför sin historiska synpunkt, att han samlat de spridda komparativa uppgifterna i sitt arbete till en enhetlig framställning; belysningen av problemet »utskottsväsen och parlamentarism» skulle utan tvivel därigenom blivit än skarpare.

I sina forskningar i engelsk historia visar doktor Petersson den engelska vetenskapens bästa egenskaper: det säkra och avvägda omdömet, blicken för det väsentliga, förmågan och viljan att låta den faktiska utvecklingen själv tala utan att söka förbättra densamma genom subjektiva konstruktioner. Därtill kommer en klar och elegant stil, som kryddar det ibland icke alltför lätt-

smälta innehållet. Vad man stundom saknar, är en viss precision och skärpa vid formuleringen av egna och andras uppfattningar och förekommande åsiktsdivergenser. Dessa fel synes emellertid blott utgöra avigsidan av den försiktighet och samvetsgrannhet i omdömet, som åt doktor Peterssons arbete ger en så stark prägel av vetenskaplig soliditet.

Herbert Tingsten.

TRAP, CORDT: *Grundrids af finansvidenskaben*. Tredje omarbejdade udgave, Köbenhavn 1919.

Författaren till det arbete, vars titel här ovan angivits, meddelar i förordet, att dess »närmeste Formaal var at tjene som Hjælp ved Undervisningen i Officersskolens Stabsklasse». Härigenom är i själva verket bokens karaktär angiven. Den utgör nämligen inom ett omfång av 120 sidor ett kompendium över hela finansvetenskapen. Givet är, att inom denna ram framställningen på sina ställen blivit rätt knapphändig. Dock måste erkännas, att man i det hela får en mycket klar och god föreställning om de förhållanden, som beröras. Vissa frågor hava tydligen varit föremål för ett särskilt intresse hos författaren. Detta gäller bl. a. frågorna om tullar och om statslån, vilka behandlats något utförligare, än som i och för sig vore nödvändigt med hänsyn till bredden i övrigt. Att läran om skatterna intaga största rummet i boken, torde få anses fullt berättigat.

En stor förtjänst hos boken är, att den innehåller så mycket. Sålunda meddelas i allmänhet koncisa och goda historiker i olika frågor ävensom översikter över olika skattesystems ställning till särskilda spörsmål. Med den hastiga utveckling, som för närvarande utmärker skattelagstiftningen litet varstans i världen, är det emellertid tydligt, att anförda siffror och sakuppgifter, om de också för ögonblicket i allmänhet äro riktiga — något som jag ej haft tillfälle kontrollera — snart nog måste vara föråldrade. Uppgifterna om den svenska inkomst- och förmögenhetsskatten äro redan för gamla, då under innevarande år införts nya progressionsskalor m. m. Naturligtvis menar jag icke, att detta kan läggas författaren till last, men det kan ju vara skäl att fasthålla, att siffrorna i allmänhet blott beteckna ett skede i utvecklingen och icke någon slutpunkt.

Författarens allmänna teoretiska ståndpunkt torde kunna sägas i stort sett sammanfalla med den, som är härskande inom den tyska finansteoretiska doktrinen. Vad särskilt beträffar frågan om principerna för beskattningens rättvisa, synes författaren överhuvud ej vilja tillerkänna dem någon särdeles dominerande betydelse. Skatteförmågeprincipen vill han giva ett större rum än intresseprincipen, vilken senare dock i synnerhet anses hava sitt särskilda tillämplighetsområde på kommunalbeskattningens gebit. Men hela framställningen giver vid handen, att författaren har en stark