

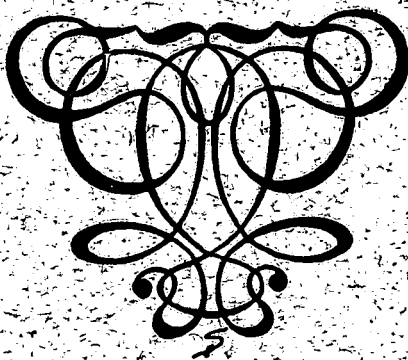
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



INNEHÅLL

Erik Fahibeck, Offentlig förvaltning genom enskilda. — P. P. Sveistrup, Danmarks Ökonomi ved Krigens Begyndelse. — Oversikter och meddelanden: Konstitutionella m. fl. frågor vid ärtima riksdagen 1939—1940. Av Sune Holm. — Kring-Mechelinjubilæet. Av S. Lindman. — Utrikespolitiska institutet. Av R. Lundström. — Nativiteten under krigs- och orostider. Av C. E. Quensel. — Tidskriftsoversikt. Av B. G. Cederström. — Litteraturgranskningar: Axel Brusewitz, Riksdagen och utrikespolitiken. Statsrådets ansvarighet. Opinionsämnden. Anm. av E. Fahibeck. — John A. Hawgood, Modern Constitutions since 1787. Anm. av G. Heckscher. — Gunnar S. Swensson, Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Anm. av G. Hestén. — Berättelse över Fahibeckska Stiftelsens verksamhet år 1939.

ARG. 43

1940

HAFT. 1

LUND · · · STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION · · · LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3.50.

PRENUMERATIONSANMÄLAN

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

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

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr. år.

Prenumeration kan ske antingen genom bokhandel eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund» (ej hos redaktionen).

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i december 1939.

Fahlbeckska Stiftelsen.

OFFENTLIG FÖRVALTNING GENOM ENSKILDA

AV DOCENT ERIK FAHLBECK, DJURSHOLM

Statsmaktens fortgående expansion till förut icke därav berörda områden eller till helt nya uppgifter är en följd av samhällslivets oavbrutna utveckling och allt mångsidigare differentiering. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen jämte befolkningsökningen har skapat problem för det allmänna, vilka icke tidigare funnos. Samtidigt medverka politiska ideologier till publika ingripanden å områden, vilka dittills ansetts tillhöra privatlivet och dess initiativ. Krissituationer av olika slag alltsedan världskriget 1914—1918 hava vidare praktiskt taget överallt — även oavsett nu rådande krigs- och kristid — medfört en stegring av den statliga resp. kommunala verksamheten, vartill man förut under fredliga förhållanden saknat motstycke. Detta senare är ju anledningen till den maktkoncentration hos styrelsen med ty åtföljande verkningar å hela samhället, vilken iakttages snart sagt i alla länder, oberoende av det politiska systemets karaktär av diktatur eller parlamentarisk demokrati. Exempel härpå hos oss utgöra den under året antagna fullmaktslagstiftningen: allmänna förfogandelagen (nr 293), maximi-prislagen (nr 349), den s. k. valutalagen (nr 350), prisregleringslagen (nr 838) o. s. v.¹

Denna faktiska utveckling — på det statsrättsliga området ej sällan bristfälligt bemantlad i juridisk omklädnad — har för statsförvaltningens del medfört en ständigt växande ansvällning av förvaltningsapparaten. Sålunda märkes hos oss, förutom den fasta organisationens tillväxt och utökning med extra ordinarie befattningshavare, raden av mer eller mindre permanenta kommissioner, beredningar, »nämnder», »råd» o. s. v. Kommunallivet upptages i

¹ Jfr Sundén, Krispolitiken och de konstitutionella fullmakterna, Förv.-rättslig tidskr. 1939, s. 271 ff.

alltmer växande grad av statliga uppgifter pålagda kommunen.¹ För den offentliga verksamheten har därjämte sedan gammalt i viss utsträckning utnyttjats enskilda utan att dessa därmed inrangerats bland befattningshavarna. Den senaste tidens utveckling har även härvidlag inneburit en avsevärd utökning av befolkningens respektive vissa grupper eller personers ianspråktagande för allmänna uppgifter utanför dessas egentliga verksamhetsområden. Den nyantagna lagen 30 dec. 1939 (nr 934) om tjänsteplikt, som bekant avseende envar medborgare mellan 16 och 70 år, utgör för vår del den mest vittutseende av hithörande företeelser, vilka i åtskilliga länder redan sedan flere år tillbaka lagfästs.²

Denna överföring från det allmännas sida av offentlighetsrättsliga uppgifter å enskilda, fysiska eller juridiska personer, synes, särskilt i betraktande av nutidens tendenser, värd ett närmare studium. Redan en hastig överblick giver vid handen helt olika arter eller kanske rättare grader av dylik överföring å enskilda av offentlig förvaltning — från ett isolerat uppdrag eller tillåtelse för en viss person till återkommande eller i flere fall reguljära åligganden för grupper eller rentav för hela befolkningen, i den mån denna ansetts kunna ianspråktagas. Från förvaltningsrättslig synpunkt synes vara av värde att söka erhålla en någotsånär samlad och systematisk översikt av dessa förhållanden jämte möjligast klara insikt i den offentlighetsrättsliga naturen av desamma. För medborgaren bör det vara av vikt att veta, var egentligen gränsen går mellan hans privata intressesfär och de alltmer påträngande offentlighetsrättsliga plikter, vilka åvälvas honom. Fråga torde vidare vara, huruvida icke de i mängden av olika lagar och författningar spridda stadgandena om den sålunda förpliktades därav föranledda rättsställning och ansvar kunde sammanföras till generella bestämmelser i analogi med vad som gäller för den offentlige befattningshavaren.

En undersökning av denna art begränsas av naturliga skäl till

¹ Typiska exempel med avsevärd räckvidd från senaste tid utgöra luftskyddslagen ¹¹/₆ 1937 med därtill hörande senare lagstiftning, lag ¹⁵/₆ 1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter, k. k. ⁸/₉ 1939 om kristidsnämnder, o. s. v.

² Jfr Utkast till lag om tjänsteplikt m. m., upprättat i maj 1938 av Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (stencilerat ex.), samt prop. nr 92 vid urtima riksdagen 1939.

den inhemska rätten. Det är ur denna respektive ur praxis, som de förvaltningsrättsliga begrepp eller tendenser, vilka kunna skönjas, äro att hämta. Efterföljande utredning hänför sig därför uteslutande till svensk rätt. Här såsom i andra sammanhang visar sig emellertid, på grund av bestämmelsernas mångfald och splittring på olikartade områden, svårigheten — för att icke säga omöjligheten — att ernå fullständighet. Av här anförda typer och exempel torde dock ex analogia slutsatser kunna dragas beträffande icke omnämnda företeelser inom lagstiftningen. En erinran må ock här ske om ogörligheten att inom en systematiks ramar restlöst kunna inpassa verklighetens mångskiftande och — i flere fall åtminstone — tillsynes tämligen osystematiska företeelser.

För svensk förvaltningsrätts vidkommande har ämnet vetenskapligt införts i diskussionen av Reuter skiöld,¹ som undersökt den offentliga förvaltning, vilken utövas av enskilda såsom apotekarne, de enskilda järnvägarne, de lokala sprithandelsbolagen, tobaksmonopolets utövare samt i viss mån läkare och veterinärer. Sundberg² har framhållit det moderna statsbidragssystemets alltmer växande betydelse såsom en form för statsförvaltning genom kommunerna eller halvkommunala bildningar av olika slag samt genom enskilda. Tarjanne³ uppvisar för den svenskfinska rättens del förefintligheten av här avsedda nya former av förvaltningsverksamhet. Herlitz⁴ berör i skilda avseenden frågan vid analys av den offentliga förvaltningens subjekt och organ. Efterföljande studie avser att från förvaltningsrättslig synpunkt i ett sammanhang undersöka och, såvitt möjligt, systematisera företeelserna ifråga.

Vad beträffar *begreppet* offentlig förvaltning genom enskild må till en början anmärkas, att den av kommunerna utförda förvalt-

¹ Statsförvaltning genom enskilde, i Festskrift tillägnad Axel Hägerström, 1928, s. 62 ff.

² Nord. adm. tidskr. 1935, s. 349 ff. Jfr också inlägg i frågan från finsk och norsk sida, ib. s. 375 ff.

³ Nord. adm. tidskr. 1937, s. 151 ff. Jfr också d. n. s. ib. 1939, s. 152 f.

⁴ Föreläsningar i förvaltningsrätt II. 1939, s. 11 ff. Jfr också förf.'s påpekanden om hithörande företeelser inom socialförvaltningen i Förvaltningsrättsliga studier, 1938, s. 145 ff., samt en översikt av statliga och kommunala bolag av Nyström i Förv.-rättslig tidskr. 1939, s. 147 ff., jfr ib., s. 311 ff.

ningen av statlig natur, den s. k. kommunala självförvaltningen — utgörande, såsom nämnts, en väsentlig del av hela kommunallivet — givetvis faller utanför begreppet. Kommunerna och deras organ äro ju av offentligrättslig art, sidoställda, rent systematiskt betraktat, med statsförvaltningens egna organ. Inom kommunalförvaltningen märkes visserligen förvaltning av enskilda, men denna har då närmast karaktären av kommunalförvaltning genom enskilda, vartill blir tillfälle att återkomma. Offentlig förvaltning genom enskilda är vidare ingalunda begränsad till förvaltningsrätten, utan äger även rum inom områden tillhörande t. ex. straffrätten eller processrätten, såsom nedan kommer att beröras. Det är för övrigt just på dessa gebit, som flera av de äldsta nu gällande stadgandena om enskildas medverkan vid offentliga uppgifters genomförande återfinnas.

Från början må vidare framhållas svårigheten att erhålla ett fast grepp om ämnet, ägnat att begränsa detta till företeelser, vilka låta sig sammanföras under rättsligt relevanta synpunkter. De i lagstiftningen förekommande stadgandena om medverkan och ianspråktagande av enskilda för offentliga uppgifter äro nämligen av så skiftande art, att en gemensam ram eller formel för de olika formerna näppeligen låter sig uppställa utan att bli alltför intetsägande, i saknad av rättslig bestämdhet. Utanför denna undersökning faller därför sådana företeelser som statlig eller kommunal aktiv valrätt, valbarhet, plikt för den valde att emottaga uppdrag o. s. v. Den juridiska karaktären av dylik offentligrättslig medverkan från medborgarnes sida bör icke rubriceras såsom förvaltning, och de i sig själv viktiga och intressanta spörsmål, som härmed sammanhånga, komma icke här att beröras. Medborgarnes val kunna avse korporationer eller också särskilda befattningshavare såsom borgmästare, rådmän, prästerliga tjänsteinnehavare, vilka ju äro offentliga tjänstemän. Och de korporationer och organ — här bortses från riksdagen och de kommunala organen — vilka framgå ur de aktivt berättigade medborgarnas val — såsom häradsnämnd enl. R. B., ägodelningsnämnd enl. lag ¹⁸/₆ 1926 om delning av jord å landet, vattenrättsnämnd enl. vattenlagen ²⁸/₆ 1918, vägstyrelse enl. lagarne ⁷/₆ 1934 om allmänna vägar och om vägdistrikt, skogsvårdsstyrelse enl. K. F. ¹⁵/₆ 1923, polisnämnd enl. lagen ⁶/₆ 1925 om polis-

väsendet i riket, expropriationsnämnd enl. lagen ¹²/₅ 1917 om expropriation — utgöra ju offentligrättsligt erkända organ, å vilka samtliga lärer äga tillämpning stadgandena i S. L. 10: 3 och 5 samt 25: 22 om likställdhet beträffande straffrättsligt skydd och ansvar med statens befattningshavare.

Svårigheten att bestämma verksamhetens rättsliga natur är delvis eliminerad beträffande det slag av offentlig förvaltning genom enskilda, vilket erkänts av det allmänna, de fall alltså, då av lagstiftningen själv framgår, att vederbörande enskilde beträffande respektive uppdrag blir att i visst avseende betrakta såsom tjänsteman. Statsmakten har härmed förklarat vederbörande i angivna situationer likställd med offentlig befattningshavare. Utan att inträngas bland dessa ¹ är den enskilde i angivna fall en av det allmänna erkänd utövare av offentligrättslig funktion. Hans offentligrättsliga status är i visst avseende klart angiven och giver därutinnan icke anledning till tveksamhet. Verksamhetens art, vilken givit anledning till det offentligrättsliga erkännandet (om anledningarna härtill se nedan s. 45), är givetvis det primära, den offentligrättsliga status en sekundär, av det allmänna kreerad följdforeteelse. Bland dessa företeelser märkas de bekanta stadgandena i strafflagen om straffskydd respektive straffrättsligt ansvar som för statstjänsteman för personer anställda vid kanal- eller slussverk eller annan sådan vattenbyggnad eller järnvägsanläggning, som äges av enskilda personer, S. L. 10: 5, 2, 19: 11, 12, 22 samt 25: 22, 2.² För järnvägspersonalens del märkes härvidlag även stadgandet i K. K. ²⁸/₃ 1914 ang. åliggande att sörja för upprätthållandet av ordning och säkerhet inom järnvägsområdet, varvid skydd jäml. S. L. 10: 5 tillförsäkrats vederbörande. Hit höra de ovan nämnda fallen, då ledamöter i olika slag av styrelser och nämnder åtnjuta straffskydd jäml. S. L. 10: 3 såsom ämbetsmän utan att dock räknas som sådan

¹ Jfr åtskilliga rättsfall, bl. a. redovisade i Thulins Register till Regeringsrättens årsbok, 1931, Befattningshavare b.

² Betr. begreppet »anställd» se N. J. A. 1920 nr 77 (s. 243). Jfr också lag ¹²/₃ 1886 ang. ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift, § 7, där även vissa »icke i järnvägens tjänst anställda» i angivna fall hänföras till järnvägsförvaltningen och antagligen alltså böra anses inbegripna bland ovan sagda i S. L. nämnda kategorier.

befattningshavare. Uttrycklig bestämmelse om likställdhet med statens befattningshavare förefinnes vidare beträffande t. ex.: ledamöterna i virkesmättningsnämnd, utsedda av Konungen bland av hushållningssällskap eller virkesintressenter föreslagna, samt övrig mättningspersonal (betr. ansvar, lag ²⁰/₆ 1935 om virkesmätning, §§ 21—27 och § 40), av överexekutor särskilt förordnad utmättningsman (U. L. §§ 3, 4, 90:3, 98, 141:3), notarius publicus (betr. ansvar, stadgan ⁶/₁₀ 1882 ang. not. publ.-befattningen, § 11), fiskeritillsyningsman utsedd av K. B. (betr. skydd, fiskeristadgan ¹⁷/₁₀ 1900, § 18), ordningsvakt förordnad av polismyndighet och ej tillhörande befattningshavare vid polisväsendet (betr. skydd, polisreglementet för riket ²⁶/₆ 1925, § 21, jfr lag ⁶/₆ 1925 om polisväsendet i riket, § 18, samt, möjligen, § 3:3), tillsyningsman enligt lösdrivare- och fattigvårdsrätten (betr. skydd, lag ¹²/₆ 1885 ang. lösdrivares behandling, § 12:4 och § 15, lag ¹⁴/₆ 1918 om fattigvården, § 92). Bestämmelserna böra tolkas restriktivt: endast de i respektive lagrum angivna personerna, stadda i vederbörlig förrättning, åtnjuta avsett skydd respektive äro underkastade tjänstemannaansvaret.¹ Av anförda exempel kan f. ö. vara tvivelaktigt, huruvida icke särskilt förordnad utmättningsman eller fiskeritillsyningsman eller notarius publicus eller ledamöterna i vissa nämnder böra betraktas såsom offentliga befattningshavare.² Frågan sammanhänger med tolkningen av begreppen tjänst, tjänsteman o. s. v., vilken icke kommer att här närmare beröras.³ Ifråga om nu anförda fall är dock all tvekan beträffande vederbörandes rättsskydd respektive ansvar i ifrågakommande situationer hävd. I så måtto intager denna grupp; som sagt, en särställning, vilken befriar från vidare undersökning på denna punkt. Anledningarna

¹ Jfr N. J. A. 1898, nr 82 (s. 243): av kommunalstämma (i stället för av fattigvårdsstyrelse) utsedd tillsyningsman ej inbegripen under senast angivna stadganden.

² Jfr t. ex. N. J. A. 1933 ref. 46 (s. 203), där av K. B. jäml. k. k. ²⁹/₁₀ 1925 (nr 437) utsedd kontrollant betr. pastörisering å mejeri ansetts utöva tjänsteuppdrag och alltså ansvara jäml. S. L. kap. 25.

³ Jfr Thyrén, Komparativa och legislativa synpunkter vid ämbetsbrotten (Svensk Juristtidn. 1926, s. 123 ff.), dens., Förberedande utkast till strafflag, VII, 1928, s. 24 ff. Barklind, Ämbetsbrotten i det svenska förberedande utkastet till strafflag (Sv. Juristtidn. 1929, s. 111 ff.), Myrberg, Om stats-tjänstemäns oavsättlighet, 1930, s. 18 ff., samt Herlitz o. a. a., s. 22 ff.

till bestämmelserna ifråga ligga nära till hands, såsom nedan s. 43 ff. kommer att beröras, varvid blir tillfälle att dryfta frågan, huruvida icke dessa stadganden kunde utsträckas till andra grupper än de nuvarande, vilka, såsom synes, icke tillhöra något sammanhängande eller ensartat område.

I nu berörda fall har sålunda lagstiftningen själv angivit ifrågavarande förrättning såsom av offentligrättslig natur, ty så bör rimligtvis tillägget för utövaren av straffskydd respektive av ansvar såsom för tjänsteman tolkas. Detta är emellertid undantag. Såsom regel saknas dylik ledtråd. Det ankommer därför på forskningen att härvidlag finna de kännetecken, vilka böra utmärka begreppet offentlig förvaltning genom enskilda.

Såsom primära förutsättningar för detta begrepp framstå kraven på *förrättningens egenskap att företräda ett offentligt intresse d. v. s. vara av allmännyttig art, samt utövarens egenskap av icke-befattningshavare, d. v. s. enskild medborgare*. Så snart det allmänna självt är engagerat såsom part i ett eller annat avseende, blir presumptionen givetvis för att ifrågavarande förrättning uppbäres av offentligt intresse resp. är allmännyttig. Att i detta sammanhang skilja mellan det allmänna, närmast staten, såsom maktutövande och såsom privaträttsligt verksamt subjekt synes icke riktigt. Även den offentliga verksamhet, vilken sker under privaträttsliga former, hör hit, så länge som subjektet för verksamheten är av offentligrättslig natur (stat, kommun) samt verksamheten sker för det allmännas räkning. Där så icke är förhållandet, uppstår givetvis svårigheten att bestämma, huruvida verksamheten bör betecknas såsom påkallad (huvudsakligen) av offentligt intresse resp. vara av allmännyttig art eller icke. När så uppenbarligen är förhållandet, föreligger den ena förutsättningen för hithörande rättsliga företeelse. Den andra förutsättningen, utövarens egenskap av enskild person, blir att bedöma med hänsyn tagen till vad gällande bestämmelser och doktrinen beteckna såsom offentlig befattningshavare. Så snart kriteriet härför föreligger, utgör företeelsen ett offentligrättsligt tjänsteförhållande av något slag. Den egenartade form, varom här är fråga, förutsätter motsatsen. Lagstiftningen själv har, såsom ovan visats, beaktat skillnaden mellan offentliga befattningshavare och

enskilda utövande offentliga funktioner. Att vanskligheter för klar bedömning även i detta hänseende föreligga, framgår redan av det föregående (s. 5 f.).

Till de preliminära förutsättningarna för begreppet offentlig förvaltning genom enskilda hör vidare, att fråga är om en *verksamhet* av något slag, antingen denna är av rättsskapande art, motsvarande förvaltningsakten, eller av rent faktisk natur. *Underlåtenhet att handla, utgör icke förvaltning lika litet som ett av lagstiftaren föreskrivet tålande.* Efterkommandet av de otaliga i lagstiftningen givna förbuden för viss verksamhet utgör sålunda icke förvaltning, lika litet som förändret av en ostrafflig vandel d. v. s. underlåtenhet att företaga i strafflagen eller annorstädes straffbelagda handlingar. Beträffande lagstadgat tålande, vilket ibland kan synas utgöra en sorts förvaltningsverksamhet, åvila medborgaren åtskilliga förpliktelser i olika situationer, somliga av relativt obetydlig art men andra innehärande kännbara ingrepp i privatlivets rättssfär. Till det förra slaget kunna hänföras plikten att underkasta sig: undersökning vid smittsam sjukdom samt smittrening å bostad och persedlar (epidemilag ^{19/6} 1919, § 3:3, § 4:1, § 8, tuberkulosförordning ^{31/3} 1939, §§ 5, 6, 13, lag ^{20/6} 1918 om åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, § 14, jfr också stadgan ^{17/3} 1933 för rikets allmänna läroverk, §§ 62, 158), rening av personer eller djur vid olika sorters sjukdomar samt desinfektion av föremål (t. ex. K. K. ^{9/12} 1898 ang. vad iakttagas bör till förekommande av smittosamma husdjurssjukdomars införande i riket, § 16: c, § 22, K. K. ^{22/6} 1911 ang. mul- och klövsjuka, § 3, K. K. ^{1/6} 1917 ang. införsel till riket av varor, som kunna misstänkas medföra smittsam sjukdom, § 4), avlusning (K. K. ^{30/4} 1920 ang. åtgärder till förekommande av pestens o. s. v. införande i riket, §§ 52, 53), ympning (lag om skyddskoppympning ^{2/6} 1916), blodprov (lag om blodundersökning i brottmål ^{31/5} 1934), granskning från myndighets sida av handelsböcker och bokföring (taxeringsförordning ^{28/9} 1928, § 32:3, § 35:3, § 79, § 93, lag ^{25/5} 1917 om försäkringsrörelse, § 227, lag ^{24/7} 1903 om utländsk försäkringsanstalts rätt att driva försäkringsrörelse här i riket, § 6, lag ^{16/5} 1919 om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, § 24, lag ^{29/6} 1928 om sparbanker, § 61), samt dessutom undersökning av

kontor, lager och annan lägenhet (K. F. 28/5 1918 ang. handel med vissa begagnade föremål m. m., § 15, K. F. 26/5 1922 om luftfart, § 21, brandstadgan 15/6 1923, §§ 14, 21, militär förfogandelag 31/3 1938, § 13, lag s. d. om förfoganderätt för luftskyddets behov, § 8, allmän förfogandelag 22/6 1939, § 22), provtagning å fodermedel (lag om handel med fodermedel 30/9 1938, § 7), visitering och skeppsrensningen (K. K. 26/9 1938 ang. sjöfarten inom svenskt kustvatten under vissa utomordentliga förhållanden, § 5). Av väsentligt mera ingripande art är det tålande, vilket innebär: vistelse å karantän eller isolering på liknande sätt under obestämd tid enligt myndighets beprövande, respektive förbud att besöka folkrika platser (K. K. 30/4 1920 ang. åtgärder till förekommande av pestens o. s. v. införande i riket, K. K. 12/6 1917 ang. vissa åtgärder till förekommande av smittsamma sjukdomars införande i riket, epidemilag 19/6 1919, §§ 3, 10), undergående av erforderlig läkarbehandling, t. ex. å anstalt (lag 20/6 1918 om åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, §§ 3, 15, 19, 21, 22), intagande för undersökning eller vård å sinnessjukhus (lag 21/9 1915 om behörighet att utöva läkarkonsten, § 4:2, sinnessjuklag 19/9 1929, §§ 8, 28, 31, 51, lag 22/6 1939 om villkorlig dom, § 8 c) eller å alkoholistanstalt (lag 12/6 1931 om behandling av alkoholister, §§ 1, 17, 20, lag 22/6 1939 om villkorlig dom, § 8 c), sterilisering (lag 18/5 1934 om sterilisering av vissa sinnessjuka o. s. v., § 1), nedslaktning eller dödande av djur (K. K. 9/12 1898 ang. — smittsamma husdjursjukdomars införande i riket, art. II, epizootilag 12/4 1935, §§ 3, 5, 7), uppläggning av vara på lager (K. K. 1/6 1917 ang. införsel till riket av varor, som kunna misstänkas medföra smittsam sjukdom, § 6), framdragningsledning, tagande av väg o. s. v. å egen fastighet till förmån för annan (vattenlagen 28/6 1918 kap. 2 § 45 enl. S. F. S. 1939 nr 146, lag 28/6 1918 om rätt att över annans mark framdraga ledning för vatten till husbehovsbrukning), avstående av vatten för vattentäkt (vattenlagen kap. 2 §§ 49, 52), expropriation och därmed sammanhängande åtgärder (lag 12/5 1917 om expropriation, §§ 2, 71, 80, 83, 91, 96 m. fl.), åtgärder i brandskyddets intresse (brandstadgan 15/6 1923 §§ 32, 40), försäljning av förnödenhet till visst pris (maximiprislag 22/6 1939, § 3), åtgärder

beträffande egendom, vilka i och för luftskydd påkallas av länsstyrelse (luftskyddslag ¹¹/₆ 1937, §§ 10, 11), avstående av eller beslag å förnödenhet, förfogande över, resp. ändring av anläggning eller materiel, upplåtande av bostad eller kvarter av olika slag (rekvisitionslag ³¹/₃ 1938, §§ 2, 3, militär förfogandelag ³¹/₃ 1938, §§ 2—4, lag ³¹/₃ 1938 om förfoganderätt för luftskyddets behov, §§ 3, 4, allmän förfogandelag ²²/₆ 1939, §§ 2, 3, 4, 6, 10), uttagande av begärd nyttighet (beredskapsförfogandelag ²²/₆ 1939 samt ovan nämnd lagstiftning), utrymning av bostad eller bostadsort (lag ³¹/₃ 1938 om förfoganderätt för luftskyddets behov, § 2).

Bestämmelser som de här nämnda kunna ju innebära synnerligen vittgående och kännbara förändringar för den enskilde, avseende såväl hans person som hans egendom. Allmänt intresse av skild art — främjandet av säkerhet, hälsovård, nykterhet, vissa orters eller myndigheters förseende med förnödenheter o. s. v. — har förestavat dessa ingrepp, vilkas genomförande är säkrat genom olika till förfogande ställda tvångsmedel. Den enskilde, mot vilken ingreppen äro riktade, framstår såsom objekt för ifrågakommande verksamhet, alldeles oavsett om han kan påräkna ersättning för ingreppet eller icke. Detta tålande, så kännbart det än må vara, innefattar icke för den, vilken är pliktig vidkännas detsamma, förvaltning — lika litet som brottslingens utstående av sitt straff, lösdrivarens utförande av ådömt tvångsarbete, brottslig eller vanartig ungdoms föreskrivna uppfostran av olika slag eller en förpliktad men tredskandes vidkännande av påföljden (tvångsmedlet): utförande av förelagd åtgärd på den försumliges bekostnad.

För att en företeelse skall kunna rubriceras såsom offentlig förvaltning genom enskilda kräves preliminärt sålunda en positiv verksamhet av allmännyttig art utförd av medborgare utanför befattningshavarnes krets. En ytterligare inskränkning är emellertid påkallad. I begreppet offentlig förvaltning ligger, att densamma är av statsmakten eller respektive offentlighetsliga subjekt *erkänd* på något sätt. Detta erkännande kan ske på olika vis: genom lagstiftning, genom förvaltningsakter innebärande befallning, bemyndigande, godkännande, eller också, rentav, genom ett tyst godkän-

nande, vilket vid givet tillfälle fastställs (t. ex. genom dom). Enskild verksamhet, den må vara aldrig så allmännyttig, vilken sker utan någon offentligrättslig auktorisation, kan icke hänföras till offentlig förvaltning. Härför kräves, som sagt, ett offentligrättsligt bemyndigande, en auktorisation, av något slag. Offentlig förvaltning måste nämligen innefatta rättslig möjlighet för det allmänna att i någon form — genom påbud eller tillsyn eller påföljd av något slag — göra sin vilja gällande. Det är denna befogenhet för det allmänna, grundad genom någon rättsakt såsom nu antytts, vilken utsöndrar ifrågakommande enskilda verksamhet från annan dylik och så att säga höjer den till en offentligrättslig angelägenhet. Filantropi i och för sig är icke offentlig förvaltning genom enskilda. Civilrättens negotiorum gestio (H. B. 18:10) äger icke analogisk tillämpning å den offentliga rättens område, såvida icke uttryckligt stadgande härom förekommer, såsom t. ex. S. L. 5:8 ang. förhindrande av rymning, eller S. P. 19:10 om rätt för envar att i vissa fall gripa brottsling.

Praxis har givit uttryck åt denna regels giltighet. Sålunda har en person L., vilken blivit misshandlad när han tillkommit och biträtt poliskonstapel vid anhållan och avförande till polisstation av en drucken, icke ansetts hava haft sådant uppdrag som omförmäles i S. L. 10:5 om brott mot icke-tjänsteman, varför misshandeln icke bedömts enligt detta lagrum.¹ Så jämlikt rådhusrättens av högsta domstolen fastställda utslag. Hovrätten hade emellertid ansett, att L. blivit av konstapeln kallad att tillhandagå vid tjänsteåtgärden ifråga (vilket konstapeln anfört inför rådhusrätten men icke vid polisförhöret) och avdömt misshandeln jämlikt S. L. 10:5. Inom H. D. biträdde två justitieråd hovrättens mening. — En folkskol-

¹ N. J. A. 1905 nr 133 (s. 337). — Jämlikt K. F. ¹⁵/₆ 1935 om ersättning av statsmedel för skada vid biträde åt ordningsmakten, § 1, må dylik icke utgå, då biträde varken påkallats eller eljest syntts nödigt, ej heller då det lämnats mot uttryckligt förbud av polisverksamhetens utövare. Även detta stadgande medgiver, såsom synes, en sorts negotiorum gestio, men begränsar denna till fall, då biträdet »synts nödigt». Såsom motivering för stadgandet anfördes, riktigt, att den enskilde i ifrågavarande situation fullgjorde en viktig samhällsuppgift, i princip åvilande det allmänna, se prop. 183 vid riksdagen 1935. Jfr också stadgandet i K. F. ¹⁸/₆ 1927 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring, § 1 p. 2: »någon, som — — — med behörigt tillstånd frivilligt deltagit i militärtjänstgöring i fredstid».

lärare hade utan formligt tillstånd av vederbörande skolmyndighet på egen bekostnad vidtagit en från byggnadsplanen avvikande förbättring beträffande inredningen av den honom tilldelade skolhusbyggnaden. Skolrådets beslut om ifrågavarande rums återställande i ursprungligt skick enligt byggnadsritningen fastställdes av regeringsrätten, som undanröjde K. B.'s utslag, varigenom skolrådets beslut upphävts.¹ — Ägare av tomtmark i stad hade genom privat överenskommelse avsatt viss mark till allmänt begagnande såsom gata (Wahrendorffsgatan i Stockholm). Genom fastställd stadsplaneändring blev sedermera bl. a. ifrågavarande tomtmark utlagd till gata. Vid uppkommet nybyggnadsärende ansågo stadens myndigheter att gatan ifråga härmed vore att betrakta såsom ny gata i stadsplanelagens mening, och regeringsrätten anslöt sig härtill, enär Wahrendorffsgatan före stadsplaneändringen utgjort del av tomter, som allenast på grund av ett mellan tomtägarna träffat avtal fått trafikeras av allmänheten, samt först efter beslutet om ändrad stadsplan blivit en för allmänt begagnande upplåten gata.² Överståthållarämbetet hade däremot ansett stadsplaneändringen endast innebära vidgning av en förut till allmänt begagnande upplåten gata.

Såsom ett handlande eller en verksamhet i offentligt intresse av här avsedd art kan vidare icke anses uppfyllandet av de skilda villkor, vilka fastställts av det allmänna för behörigheten att utöva viss verksamhet. Förvaltning utövas sålunda t. ex. icke av den, som tillägnar sig läkarutbildning jämlikt lagen ^{21/9} 1915 om behörighet att utöva läkarkonsten, eller kompetens jämlikt gällande författningar för någon viss — offentlig eller privat — syssla, lika litet som av dem, vilka söka fylla villkoren för att idka handels- eller fabriksrörelse i allmänhet jämli. näringsfrihetsförordningen 1864 eller de specialvillkor, vilka i lagstiftningen föreskrivits för utövandet av i § 8 av näringsfrihetsförordningen nämnda yrken, såsom tillverkning och försäljning av krut, handel med gifter eller andra vådliga ämnen, apoteksrörelse, skorstensfejning o. s. v. Dylika kompetens- och behörighetsvillkor, fastställda av statsmakten eller av myndigheter, avse visserligen främst

¹ R. Å. 1918 nr 1 (s. 1). Två reg.-råd skiljaktiga.

² R. Å. 1917 nr 66 (s. 145).

tillgodoseendet av olika från allmän synpunkt värdefulla intressen, vilket de enskilda, som aspirera på yrkesutövningarna ifråga, måste underkasta sig. Alldeles oansett det självklara intresset för den enskilde, när saken uteslutande ses från hans aspekt, att tillägna sig de nödiga färdigheterna för det valda yrket, kan emellertid icke vara fråga om att denne, när han förvärvar behörigheten, skulle utöva offentlig förvaltning. Intet offentligt påbud av något slag ålägger honom att ägna sig åt verksamheten ifråga; det allmänna äger ingen som helst rättslig möjlighet att efterhålla den, som underlåter att skaffa sig föreskriven behörighet eller som brister härutinnan. I så måtto föreligger en parallell till nyss behandlade företeelse: offentlig förvaltning genom enskilda förutsätter ett rättsförhållande av något slag mellan det allmänna och medborgaren ifråga. Ett exempel: i K. F. 18/5 1928 ang. explosiva varor bestämmes, § 16, att i fabrik för tillverkning härav skall finnas av länsstyrelsen godkänd föreståndare, som uppfyller vissa närmare angivna fordringar. Förvärvet av denna kompetens utgör, enligt ovensagda, icke någon form av här avsedd förvaltning — men väl fabriksidkarens hållande av föreståndare samt även vissa dennes åligganden (att föra dagbok, utfärda ordningsföreskrifter o. s. v., §§ 17, 19: 2).

När det begrepp, som här sysselsätter oss, med ledning av det föregående definieras såsom *en av myndighet erkänd verksamhet av allmännyttig art utförd av icke-befattningshavare*, visar sig, att även denna skärpta bestämning kommer att omspanna en mångfald samhällsföreteelser av vitt skiftande art och utan sådan inre samhörighet, som lämpligen tillåter behandling utifrån enhetliga synpunkter. Gränsområden finnas, där det är svårt att avgöra, om företeelsen ifråga med ledning av ovensagda definition bör räknas såsom offentlig förvaltning genom enskilda eller i stället såsom verklig statlig resp. kommunal förvaltning eller, å andra sidan, rätt och slätt såsom tillhörande privatlivets sfär. Vissa företeelser framstå vidare framför andra såsom typiska exponenter för den art av verksamhet, som här avses. En för översikt lämplig indelning — tredelning — av denna synes emellertid kunna ernås genom företeelsernas gruppering alltefter arten av de skilda rättsförhållanden, vilka existera mel-

lan det allmänna och ifrågakommande enskilda subjekt. Det kommer härvid att visa sig, huruvida man i de olika situationerna kan och bör tala om offentlig förvaltning genom enskilda, samt i vad mån enhetliga synpunkter med framgång kunna komma till användning inom gruppen ifråga eller olika grupper emellan.

I. Såsom en första stor avdelning av hithörande företeelser kan sammanföras de fall, då det offentliga utan förefintligheten av egentliga rättstitlar, såsom avtal, lagstadgad plikt, befallning, *erkänner en av enskilda utövad verksamhet såsom av allmänt intresse*, varmed följer något slag av tillsyn — ty annars är, såsom ovan framhållits, icke fråga om offentlig förvaltning —, eller, med enahanda verkan, på ett eller annat vis *befordrar enskild företagsamhet av samhällsnyttig art*. Såsom exempel av förstnämnda slag må — från skilda verksamhetsområden — nämnas de icke-statliga högskolorna, enskilda skolor och läroverk samt den frivilliga landstormsrörelsen och det civila luftskyddet.

Stockholms och Göteborgs högskolor, grundade å enskilda medel med sedermera lämnade bidrag från stadsfullmäktige i respektive städer, äga av Kungl. Maj:t stadfästade statuter eller grundstadgar,¹ vari bl. a. stadgas, att ordföranden i deras styrelser skall utses av Kungl. Maj:t, styrelsernas beslut om kallelse eller utnämning av professorer underställas Kungl. Maj:ts prövning, den ekonomiska förvaltningen granskas av bl. a. en av Kungl. Maj:t utsedd revisor, samt examina fastställas och bestämmas av Kungl. Maj:t. Så har senast skett genom särskilda k. resolutioner ^{28/1} 1938 om högskolornas examensrätt, däri Kungl. Maj:t bestämt de närmare villkoren härför, bl. a. undervisningens, fordringarnas och examinationens överensstämmelse med vad som gäller för statsuniversiteten. Överinseendet över högskolorna utövas av universitetskanslern.

Enskild undervisning kan vara av helt privat art, t. ex. en kindergården eller likartad småbarnsundervisning, feriekurser o. s. v. Beträffande den obligatoriska och allmänna barnundervisningen gäller emellertid jämlikt stadgan ^{26/9} 1921 ang. folkundervisningen i riket, att denna endast i undantagsfall må meddelas på privat väg.

¹ Svensk förf.-samling 1889, Bih. nr 35, betr. Göteborgs högskola, samt 1903, Bih. nr 95, betr. Stockholms högskola.

Husfäder äga upprätta folkskola inom en del av en församling, såvida den är anordnad i överensstämmelse med gällande föreskrifter (§ 4). Föräldrar och målsmän, vilka prövats därtill skickade, må bereda barn undervisning i hemmet, men barnet skall vara skyldigt att på kallelse av skolrådet infinna sig till prövning, varvid skolrådet äger ålägga skolgång, om undervisningen icke anses hava någorlunda motsvarat folkskolans (§ 38). Önskar någon inrätta enskild skola för folkskoleundervisning, skall distriktets skolråd meddela tillstånd härtill, därest personen ifråga befinnes äga erforderlig skicklighet. Dylik enskild skola står under inseeende av skolrådet, vilket, om skolan ej motsvarar sitt ändamål, eller om undervisningen sker i strid med folkskolestadgan, må förbjuda fortsatt verksamhet (§ 62). Uppgifter beträffande den enskilda undervisningen skola ingivas till respektive skolråd (§ 39: 2, § 66). — Rätt att anställa studentexamen vid enskilda läroanstalter medgives av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall. Såsom villkor för denna rätt plägar gälla bl. a., att undervisningen skötes av på föreskrivet sätt kvalificerade lärare, att de för studentexamen i 1933 års läroverksstadga givna bestämmelserna i tillämpliga delar iakttagas, att läroverket står under tillsyn, förutom av skolöverstyrelsen, av en av överstyrelsen utsedd inspektor, vilken utser föreskrivna examensvittnen, samt att läroanstaltens rektor till skolöverstyrelsen och ecklesiastikdepartementet insänder visst antal arbetsordningar, redogörelser o. dyl. Jämlikt k. brev ^{9/10} 1933 gäller vidare i dessa fall generellt bl. a., att skolöverstyrelsen inom ramen av läroverksstadgans bestämmelser äger meddela erforderliga föreskrifter ifråga om gymnasiets differentiering. Beträffande all enskild undervisning av här avsedd art — alltså ersättande den av det allmänna bedrivna — gäller vidare, att densamma står under inseeende och tillsyn av skolöverstyrelsen, vilken jämlikt instruktionen ^{31/10} 1919 äger utöva en ingående inspektion med ty åtföljande ledning, i olika avseenden (jfr §§ 2, 3, 6, 10, 12 o. s. v.).

Den frivilliga landstormsrörelsens högsta organ är Sveriges landstormsföreningars centralförbund, vars av Kungl. Maj:t ^{2/12} 1927 fastställda stadgar angiva förbundets uppgift vara att på frivillighetens väg i samförstånd bl. a. med vederbörande myndigheter arbeta för landstormens, särskilt landstormsbefälets, militära ut-

bildning. Förbundets angelägenheter handhavas närmast av en överstyrelse och ett verkställande utskott, vilka organ bestå bl. a. av de ledamöter Kungl. Maj:t finner gott förordna. Jämlikt generalorder nr 235/1938 har den av landstormsförbundet och dess underavdelningar bedrivna utbildningen till ändamål att på frivillighetens väg tillgodose landstormens behov av kompaniofficerare och viss specialutbildad personal. Detaljerade bestämmelser om utbildningen äro utfärdade av vederbörande militära myndigheter. Det på frivillighetens väg utbildade landstormsbefälets ställning, vilken tidigare var svävande, har numera normerats genom skilda generalorder (nr 236—238/1938), vari bl. a. bestämmes, att landstormsbefälet tillhör arméns reservpersonal.¹ — Enligt luftskyddslagen ^{11/6} 1937, § 7, förutsättes, att enskilda sammanslutningar skola verka för luftskyddets främjande. Så har, som bekant, litet varstädes skett. Centralorgan för detta av enskilda bedrivna arbete utgör Sveriges riksförbund för civilt luftskydd, vars av Kungl. Maj:t fastställda stadgar ^{10/5} 1939 angiver såsom förbundets uppgift att på frivillighetens väg, efter de anvisningar luftskyddsinspektionen kan komma att utfärda och i samförstånd med vederbörande myndigheter, verka för civilbefolkningens luftskydd. I förbundets styrelse äger Kungl. Maj:t utse en ledamot. De under utredningen om hit hörande spörsmål uttalade förhoppningarna² om frivillig verksamhet i luftskyddets tjänst torde rikligen hava infriats.

Offentlig förvaltning genom enskilda av här anført slag berör ju verksamhetsområden av alldeles särskild betydelse för det allmänna. Hit hänförliga äro vidare en mångfald företeelser av mer eller mindre offentligt intresse. Så är t. ex. fallet med akademier, vissa andra vetenskapliga samfund, tekniska institut, lantbruksskolor, hushållningssällskap, handelskamrar,

¹ Jfr också civila avlöningsreglementet ^{15/6} 1939, § 13:2, och civila icke-ordinariereglementet s. d., § 12:2. Jfr betr. liksyftande frivillig verksamhet av offentlig art: av Kungl. Maj:t fastställda Grundstadgar för det av staten understödda frivilliga skytteväsendet (S. F. S. 1916 nr 196), Stadgar för det frivilliga sjukvårdsväsendets högsta ledning m. m. (S. F. S. 1925 nr 432), eller Grundstadgar för Svenska röda stjärnan (S. F. S. 1938 nr 622). — I K. F. ^{18/6} 1927 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring, förutsättes, § 1. p. 2, att personer med behörigt tillstånd frivilligt deltaga i militärtjänstgöring i fredstid.

² Betänkande ang. det civila luftskyddet (S. O. U. 1936:57), ss. 80 ff., 119 f.

pensionskassor, föreningar eller enskilda, som utöva social verksamhet erkänd i fattigvårds- eller barnavårds-lagarne, annan »halvstatlig» verksamhet.¹ Det offentliga erkännandet kan grundas å fristående beslut eller också å beslut med stöd av föreskrifter i lag. Så är t. ex. fallet med barnhem upprättade efter K. B.'s tillstånd av enskilda jämll. lag 5/6 1924 om samhälls barnavård, kap. 5, eller av föreningar, stiftelser eller andra enskilda inrättade anstalter, vilka av konungen erkänts såsom allmän alkoholanstalt, alkoholistlagen 12/6 1931, kap. 5. Generellt torde kunna sägas, att hit hör i S. L. 25: 22 omförmälda, betr. straffansvar med statens ämbetsmän likställda, allmänna av konungen stadfästade kassor, verk eller andra inrättningar eller stiftelser, allt i den mån desamma icke äro att beteckna såsom till det offentliga hörande myndigheter av något slag, vilken fråga ju här icke kommer till omprövning. Emellertid begränsas hithörande företeelser ingalunda till av Kungl. Maj:t auktoriserad verksamhet. Även annan myndighets auktorisation måste, såsom av ovanstående framgår, betraktas såsom tillfyllest ur synpunkten av erkännande från det allmännas sida. Ovillkorligt är däremot kravet, att verksamheten skall vara av huvudsakligen allmänt intresse. I annat fall skulle nämligen bland offentlig förvaltning genom enskilda inrangeras praktiskt taget all lovlig verksamhet, vilken sker med myndigheternas goda minne eller uttryckliga tillåtelse. Att draga en fix gräns härvidlag torde dock näppeligen vara möjligt. Gränsfall finnas, där det blir en omdömessak, huruvida de icke böra hänföras till det rent privata området. Så t. ex. beträffande den i bokföringslagen 31/5 1929 stadgade förpliktelsen för i lagen avsedda rörelseidkare att föra angivna handelsböcker. Bokföringsskyldigheten kan vara av allmänt intresse, t. ex. när fråga är om uppgifter till myndigheterna jämllikt taxeringsförordningen 28/9 1928 (§§ 32, 35, 79, 93), men är ju reguljärt av intresse enbart för vederhörandes egen rörelse samt när fråga är om handels-

¹ Jfr översikter av vissa dylika inrättningar i utredningar betr. frågan om handlingars offentliggörande jämllikt tryckfrihetsförordningen (Betänkande med förslag till Tryckfrihetsordning, 1912, s. 185 ff., samt S. O. U. 1927: 2, s. 245 ff.). Jfr också Reuterskiöld, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, III: 3. Korporations- och kyrkorätt, 1919, vars synpunkter å resp. verksamhets offentliga karaktär, ss. 5, 20, passim, synas överensstämma med förf.'s.

tvister mellan köpmän jämlikt K. F. 4/5 1855 ang. handelsböcker och handelsräkningar. När fråga t. ex. är om bankbolag eller vanlig försäkringsrörelse, där ju verksamheten är beroende av Kungl. Maj:ts tillstånd och står under sträng offentlig uppsikt, synes tvekan icke kunna råda, att det enskilda intresset i allt väsentligt överväger, varför här är fråga om privat verksamhet, låt vara av stort intresse även för det allmänna (att dessa inrättningar i vissa avseenden utföra offentlig förvaltning, se nedan s. 32). Annorlunda beträffande sparbanker, där K. B.'s stadfästelse å reglementet förutsätter, att saken gäller penninginrättning, som utan rätt för dess stiftare eller andra att njuta del i rörelsevinsten, har till ändamål att befordra sparsamhet (§ 1 lagen 20/6 1923 om sparbanker). Här överväger det offentliga intresset, sparsamhetens befrämjande, och verksamheten bör — i motsats till annan bankrörelse — rubriceras såsom offentlig förvaltning genom enskilda. På samma sätt synes, vid jämförelse med annan försäkringsrörelse, böra betraktas den försäkring enligt lagen 17/6 1916 om försäkring för olycksfall i arbete, vilken jämlikt § 4 sker av där avsedda, med riksförsäkringsanstalten jämställda särskilt bildade ömsesidiga olycksfallsförsäkringsbolag. Den enskilda verksamhet av »synnerlig vikt för det allmänna», vilken jämlikt lagen 30 dec. 1939 om tjänsteplikt kan förklaras konstituera tjänstepliktberättigat företag, synes också böra rubriceras såsom offentlig förvaltning genom enskilda (jfr § 23 om särskild tillsyn).

När fråga är om andra slag av koncessioner gäller samma synpunkter som nu anförts beträffande bank- och försäkringsrörelse. Koncession för enskild järnväg att bedriva allmän trafik meddelas av Kungl. Maj:t, varvid åtskilliga föreskrifter avseende säkerhet och kontroll äro meddelade i lagstiftningsväg (K. F. 15/10 1880 ang. lagfart, inteckning och utmätning av järnväg, lag 23/6 1911 om järnvägsaktiebolag, lag 3/7 1930 om bokföring vid enskild järnväg, K. K. 8/4 1938 ang. viss statlig kontroll över enskilda järnvägar, o. s. v.).¹ Själva rörelsen och driften som sådan är otvivelaktigt att

¹ Jfr Betänkande rörande åtgärder för enhetliggörande av det svenska järnvägsnätet (S. O. U. 1938: 28), s. 240 ff. Betr. koncessionsbegreppet inom svensk rätt jfr ib. ss. 46 ff., 87 ff., U n d é n, Några ord om näringskoncessioner enligt svensk rätt (Tidsskr. for Retsvidenskab 1913, s. 69 ff.), R e u t e r s k i ö l d, Före-

hänföra till privatverksamhetens område, där det enskilda intresset dominerar. Men på grund av denna verksamhets det allmänna nära berörande karaktär ha, såsom även tidigare framhållits, bestämmelser lämnats beträffande ordning och säkerhet, vilka hänföra verksamheten i dessa avseenden till offentlig förvaltning genom enskilda (jfr också lag ¹²/₃ 1886 ang. ansvarighet för skada i följd av järnvägsdrift). Så är också fallet, ehuru i väsentligt mera inskränkt omfattning (verksamheten är icke offentligrättsligt erkänd som järnvägsrörelsen jäml. S. L. 10:4 och 25:22) med elektriska anläggningar och elektrisk kraftöverföring (lag ²⁷/₆ 1902 om elektriska anläggningar, K. K. ⁶/₇ 1906 ang. förbud att utan särskilt tillstånd upprätta enskilda telegraf-, telefon- eller andra svagströmsledningar å viss mark m. m., o. s. v.), eller den koncessionerade verksamhet, vilken regleras genom lagen ²⁸/₅ 1886 ang. stenkolsfyndigheter m. m.

Ett av det allmänna med hänsyn till ovanstående synpunkter reglerat förhållande utgör lagstiftningen om stiftelser. Frågan om tillsyn och kontroll från det offentligas sida beträffande handhavandet av stiftelsers tillgångar — som bekant uppgående till synnerligen avsevärda belopp — är gammal. I den till grund för gällande lagstiftning liggande k. prop. nr 83 vid riksdagen 1929 framhålles, att i den mån stiftelserna äga ett allmännyttigt ändamål även staten hade intressen att bevaka, varemot beträffande stiftelser med rent enskilda syften offentlig kontroll med därvid förbundna förpliktelser icke syntes påkallad, även om det ur allmän synpunkt icke vore likgiltigt, huru dessa stiftelser sköttes. Inom lagrådet (ib. s. 90) varnades för besvärande kontrollföreskrifter, enär, såsom träffande framhölls, »här är fråga om en verksamhet utanför den egentliga samhällsorganisationen, vars drivkraft är lusten att oegennyttigt och vederlagsfritt göra en fri insats för allmänt väl inom en större eller trängre krets». Lagen ²⁴/₅ 1929 om tillsyn över stiftelser fritager också från anmälningsplikt (med ty åtföljande tillsyn från K. B.'s sida) bl. a. stiftelse,

läsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, I, 1914, s. 228, den s., Om inlösnings av enskilda järnvägar (Förv.-rättslig tidskr. 1938, s. 377 ff.), Sundberg, Om spårvägskoncessioner (Statsv. tidskr. 1922, s. 90 ff.). Jfr också Svensk Juristtidn. 1939, s. 80 ff.

anförtrodd åt ideell förening eller annat samfund, stipendiestiftelse vid enskild undervisningsanstalt, stiftelse till förmån för medlemmar av viss släkt eller vissa släkter, samt — enligt regeln *minima non curat praetor* — stiftelse, vars förmögenhet ej överstiger fem tusen kronor (§ 2). K. B. har, då så äskas, att fastställa stadgar för stiftelse samt skall utöva tillsyn över densamma, allt såframt stiftelsen befinner främja ett allmännyttigt ändamål (§§ 5, 8). Tillsynen avser: kontroll att vederbörlig styrelse för stiftelsen finnes samt att densamma fullgör sin plikt enligt stiftelsens föreskrifter och bestämmelserna i 1929 års lag (ordnande av stiftelsens arkiv och räkenskaper, avgivande av berättelse o. s. v.). Handlar styrelsen häremot, äger K. B. förbjuda verkställighet av dylikt beslut samt vid vite säkra efterkommandet av sina förelägganden. Styrelsens ledamöter svara gemensamt för genom deras vållande åstadkommen skada, och domstol äger vid missvård av stiftelsens angelägenheter förordna om annan förvaltning av densamma.

Genom bestämmelser som dessa särskiljes verksamhet av allmänt intresse, vilken ställes under myndighets kontroll — offentlig förvaltning genom enskilda —, från verksamhet tillhörande privatlivet och befriad från tillsyn ovanifrån. Någon osviklig norm är dock ingalunda härigenom given: även beträffande denna verksamhet lämnas ju fritt utrymme åt myndighets bedömande i det särskilda fallet, ty på K. B. ankommer prövningen av, huruvida en stiftelse främjar »ett allmännyttigt ändamål». Ovan har anförts exempel å verksamhet, utförd av enskilda, vilken otvivelaktigt är »till sitt väsen offentlig», fyllande »till det allmänna hörande uppgifter» och tillgodoseende något allmänt samhälleligt intresse, för att citera uttryck från ovan s. 17 not 1 anförda utredningar. Men i många fall kan, såsom nämnts, vara tvivelaktigt, huru härmed förhåller sig. Förhandenvaron t. ex. av kungl. stadfästelse innebär icke i och för sig ett kriterium härå, och uppfattningen av vad som är att anse såsom »allmänt intresse» växlar starkt under tiderna.¹

Till här berörda grupper av offentlig förvaltning genom enskilda kan vidare hänföras de straffprocessuella bestämmel-

¹ Jfr o. a. S. O. U. 1927: 2, s. 258, samt Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt, I, 1937, s. 20 ff. Jfr också prop. nr 92 vid urtima riksdagen 1939, ss. 55 f., 64, passim.

serna om den enskildes åtalsrätt. Enär, enligt modern åskådning, subjekten i straffprocessen utgöras av staten, vars anspråk på rättsordningens upprätthållande kulminerar i straffet, samt den tilltalade, kommer målsägandens talan enligt strafflagen, principiellt betraktat, att innebära ett käromål å det allmännas vägnar. Särskilt tydligt framstår detta förhållande beträffande de brott, vilka höra under allmänt åtal. Målsäganden, vilken begagnar sig av den honom tillagda rätten att åtala resp. ange till åtal (S. P. § 19), framstår i själva verket såsom en bärare av statens straffanspråk.¹ I vissa fall — när fråga är om förseelser, vilka annars lätteligen undginge påföljd, eller när saken rör vissa speciella samhällsintressen — har åtalsrätten, som bekant, utsträckts till envar.² Dylik *actio popularis* visar s. a. s. i ren form offentlig förvaltning genom enskilda å det straffprocessuella området. Att åtalsinstitutets utformning härvidlag utgör en lämplighetsfråga gäller ävenledes betr. den vanliga målsägandetalan i brottmål.³ En parallell till det allmännas tillsyn i fråga om andra arter av offentlig förvaltning genom enskilda utgör för åtalsrättens del ansvarsbestämmelserna i S. L. 16 kap. för falsk angivelse. — Å processrättens område utgör delgivning av stämning (R. B. 11) exempel å offentlig förvaltning genom enskilda. Markant framträder detta förhållande när saken gäller ansvarstalan i brottmål (R. B. 11: 34), där väckandet av åtal samt stämningens delgivning med svaranden ju äro att betrakta såsom käromål å statens vägnar. Även härvidlag gäller, att sättet för delgivningens anordnande utgör ett lämplighetsspörsmål, där hänsyn främst bör tagas till säkerhet, snabbhet och kostnaderna vid förfarandet.⁴

¹ Jfr Hedenskog, Om offentlig åtalsrätt, 1896, s. 180, passim, samt Palmgren, Målsägandens åtalsrätt, 1939, ss. 97, 140 ff., 183 f., 217.

² Så t. ex. Jaktstadgan ³/₆ 1938, § 34, lagarna ²⁵/₆ 1909 ang. naturminnesmärkens fredande, § 15, samt ang. nationalparker, § 7, K. F. ¹¹/₆ 1926 ang. tillverkning och beskaftning av brännvin, § 42: 2, K. F. ¹⁸/₆ 1937 ang. försäljning av rusdrycker, kap. 7, § 19: 2.

³ Jfr Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk, II (S. O. U. 1938: 44), s. 260, samt I (S. O. U. 1938: 43) kap. 20, § 8, där målsägandes åtalsrätt inskränts till att bliva blott subsidiär.

⁴ Jfr Processkommissionens betänkande (S. O. U. 1926: 31), s. 226 ff., samt Processlagberedningens i föregående not anförda förslag, I, kap. 33 och II, s. 364 f., vilka förorda nuvarande systems utbyte mot officialdelgivning.

Med erkännandet från det offentliga sida av viss enskild verksamhet såsom av allmänt intresse följer ofta *bidrag i en eller annan form till verksamheten ifråga*. I Sundbergs å s. 3 anförda studie Statsbidragssystemet i svensk förvaltning har denna företeelse, avseende främst kommunala subjekt, undersökts från olika sidor. Förf. uppvisar den utomordentliga omfattningen av dylika understöd — i 1934—35 års riksstat överstigande $\frac{1}{3}$ av huvudtitlarnas anslag — till verksamhet, vars gemensamma ändamål är att befinnas vara allmännyttig. Den statsunderstödda förvaltningen, antingen den är av kommunal eller enskild art, kompletterar den offentliga förvaltningen och utgör en art härav, ehuru handhavd av icke-statliga subjekt. För dessas del innebär såsom regel emottagandet av bidrag skyldighet att ställa sig olika av det allmänna uppställda villkor till efter rättelse. Dessa kunna avse såväl verksamheten och dess organisation som kontroll. Beträffande ovan anförda exempel avseende enskilda undervisningsanstalter, det frivilliga landstormsväsendet och det civila luftskyddet, vilka åtnjuta statsbidrag, märkas sålunda särskilda kontrollföreskrifter i detta avseende.

Såsom tidigare framhållits kräves för att privat verksamhet skall kunna betecknas såsom offentlig förvaltning genom enskilda, att det allmänna äger rättslig möjlighet att i någon form göra sin vilja gällande. Där så icke är fallet, är enskild med allmänna medel understödd eller kanske helt möjliggjord verksamhet icke hit hänförlig, även om densamma är att beteckna såsom allmännyttig. Bidraget utgör då helt enkelt en gåva till den enskilde för verksamheten ifråga. Så är t. ex. fallet med åtskilliga statsbidrag under åttonde huvudtiteln, såsom resestipendier för konstnärer eller för vetenskapsmän, stipendier åt tonsättare, bidrag till doktorsavhandlingars tryckande, forskarstipendier för docenter, bidrag till vissa föreningar eller publikationer, understöd åt skönlitterära författare eller andra för vetenskaplig verksamhet o. s. v. Att såsom villkor för åtnjutandet av vissa av dessa bidrag föreskrivits avlämnande av kort redogörelse för verksamheten eller visst antal exemplar av publikationen ifråga, kan icke rimligtvis förläna dylik statsunderstödd verksamhet karaktären av offentlig förvaltning genom enskilda. Så länge som den med allmänna medel

företagna enskilda verksamheten sker helt fritt, utan föreskriven kontroll eller annan rättslig form för påverkan från det offentliga sida, tillhör densamma privatlivet. När däremot, såsom i vissa fall, föreskrivits, att emottagaren av bidraget skall vara redovisnings-skyldig inför statlig myndighet, föreligger en form av offentlig förvaltning genom enskilda.

Här behandlade företeelser, omspännande en mångfald det allmänna intresserande verksamhetsgrenar handhavda av enskilda, låta sig icke sammanföras under andra gemensamma synpunkter än de nu anförda. *Sundberg* framhåller också beträffande statsbidragsföreteelserna, att desamma icke förete några för en systematisering användbara indelningsgrunder. Några gemensamma regler lämpade för samtliga hithörande mångskiftande arter av offentlig förvaltning genom enskilda läser icke kunna uppställas. Att en del av dessa verksamhetsgrupper likväl synas lämpade för viss likartad normering skall längre fram beröras (s. 44 f.).

II. Rättsförhållandet mellan det allmänna och den enskilde är dock i övervägande grad grundat å en verklig rättstitel. Härvidlag komma i beaktande rättsförhållanden härrörande från avtal samt från lagstadgad förpliktelse av något slag. Beträffande förstnämnda kategori, *verksamhet av allmännyttig art utförd av enskilda på grund av avtal*, märkes, att rättstiteln är av privaträttslig art. Enligt den definition, som här angivits för begreppet offentlig förvaltning genom enskilda, utgör icke denna omständighet — formen för tillkomsten av rättsförhållandet ifråga — hinder för verksamhetens klassificering såsom offentlig förvaltning genom enskilda. Härför kräves ingalunda, att det allmänna, närmast staten, framträder såsom maktsubjekt med ensidigt emanerande förelägganden, ej heller att rättsförhållandet mellan det allmänna och den enskilde är av offentligrättslig natur.¹ I förra fallet vore ju då ej heller härovan behandlade företeelser, vilka i flera fall äro typiska exponenter för offentlig förvaltning genom enskilda, hit hänförliga. Att det allmänna använder sig av en privaträtten tillhörande akt av tvåsidig

¹ Helt annorlunda ställer sig givetvis saken, när fråga är om bestämning av begreppen allmän funktion och befattningshavare, jfr t. ex. *Thyrén*, o. a. a i *Sv. Juristtidn.*, s. 128 ff.

natur, avtalet, för åstadkommande av viss verksamhet bör icke, om förutsättningarna i övrigt föreligga, ändra dennas natur av offentlig förvaltning genom enskilda. Det är ändamålet, syftet, med verksamheten, som härvidlag är avgörande, jämte utövarnes egenskap av privatpersoner, samt det allmännas rättsliga möjlighet till kontroll, icke arten av rättsförhållandet mellan det allmänna och den enskilde, lika litet som de motiv, vilka föranlett det allmänna att i olika fall benyttja sig av enskilda i stället för av befattningshavare för fullgörandet av viss förvaltning. All verksamhet, utövad av och för offentligrättsligt subjekt, synes f. ö. rätteligen böra betraktas såsom buren av övervägande allmänt intresse. Även i de fall, där verksamheten består i ren affärsförvaltning — statens skogs- eller vattenfallsdrift, statens massaindustri, kommunernas »egenförvaltning» i form av fastighetsförvaltning, spårvägsdrift o. s. v., o. s. v. — innebär ju denna, fränsett främjandet av andra allmänna intressen såsom t. ex. motarbetandet av arbetslöshet, inkomstförvärv för det allmänna, ett allmänintresse i och för sig, varmed följer möjlighet till främjande av andra allmänna intressen, sänkning av skatter och allmänna avgifter, o. s. v.

Tvekan bör sålunda icke råda att hit hänföra bl. a. den genom kontraktsförhållanden av olika art reglerade verksamhet, vilken avser utnyttjandet och förvaltningen genom enskilda av det allmänna tillhörig fast egendom. Såväl den jämlikt äldre författningar förefintliga stadgade åborätten som den åborätt till kronojord, varom bestämmes i lag 4/6 1926 om upplåtelse under åborätt av viss jord är hit hänförlig, likaväl som arrende av jordbruksegendom, varom stadgas i K. F. 22/6 1934 ang. grunder för förvaltningen av viss kronoegendom. Så är också förhållandet med den skogsvård, vilken av åbor, arrendatorer eller boställshavare utövas å kronohemman, kronan tillhöriga jordbruksdomäner samt boställsmark jämlikt K. F. 26/1 1894 ang. hushållningen med de allmänna skogarna i riket. Kolonister jämlikt K. K. 26/6 1925 ang. allmänna grunder för upplåtande av kolonat å kronoparker i Norrland och Dalarna utföra, även de, en sorts offentlig förvaltning genom sin verksamhet, ehuru denna icke tillnärmelsevis underkastats de ingående bestämmelser beträffande skyldigheter,

uppsikt o. s. v., vilka utmärka ovanstående fastighetsförvaltning. När i ecklesiastik boställsordning ³⁰/₈ 1932 stipuleras om upplåtelse av löneboställe på arrende (§ 25 o. s. v.), föreligger ett likartat förhållande. I samtliga fall avser verksamheten hävdande, vård eller förbättring av det allmänna tillhörig fast egendom genom enskilda, vilkas rättigheter och skyldigheter normeras av kontrakt i enlighet dels med ifrågavarande lagstiftning, dels dessutom med allmän lagstiftning, t. ex. lagen ¹⁴/₆ 1907 om nyttjanderätt till fast egendom. Allmänt intresse av olika slag — såsom skötseln av allmän egendom, bl. a. genom nyodling, eller strävan att binda befolkningen vid jordbruk, respektive att skänka densamma bärgning — dominerar. Bestämmelserna om offentlig uppsikt och tillsyn äro naturliga, när den ena parten i avtalsförhållandet utgöres av det allmänna.

Verksamhet av driftsnatur, vilken bedrives av det allmänna under former hämtade från privaträtten — t. ex. spårvägsdrift, elektrisk kraftförsörjning, restaurantrörelse, kurortsverksamhet, el. dyl.¹ — utgör hit hänförlig offentlig förvaltning genom enskilda. Därest enskilda intressenter äro delaktiga i driften blir frågan, huruvida offentlig förvaltning föreligger, beroende av om det allmänna — t. ex. genom majoritetsinnehav av aktier eller annars föreskriven röstövertikt i styrelsen, o. s. v. — i sista hand äger dirigera rörelsen.

Även arbeten å entreprenad och leveranser, beställda och under arbetets gång kontinuerligt kontrollerade av det allmänna men utförda av enskilda, fysiska eller vanligen juridiska personer, böra hänföras hit. Så snart »regin» i sista hand åvilar det allmännas organ, bör arbetet ifråga betraktas såsom offentlig förvaltning.²

Inom socialförvaltningen märkes i förevarande avseende stadgandena i lagen ⁶/₆ 1924 om samhällets barnavård m. m. beträffande utackordering i lämpligt enskilt hem av omhändertaget

¹ Jfr Nyströms o. a. uppsats i Förv.-rättslig tidskrift 1939.

² Denna uppfattning torde i stort sett överensstämma med Reuterskiöld's i Den svenska statsstyrelsens organisation, 1927, s. 105 ff., ehuru R. går längre genom att beteckna entreprenören o. s. v. såsom antagen i tillfällig statstjänst, jfr Sundberg i Statsv. tidskr. 1927, s. 470 f.

barn, som icke är vanartat (kap. 4). Dylika barn böra jäml. § 34, där ej särskilda omständigheter annat föranleda, erhålla vården i enskilt hem, detta i enlighet med den uppfattning, som ligger till grund för denna fostrande socialförvaltning, nämligen det goda hemmets företråde framför anstalt.¹ Barnavårdsnämnden bör om utackorderingen upprätta skriftligt kontrakt, upptagande ömsesidiga skyldigheter och rättigheter, samt skall utöva fortlöpande tillsyn. Så är också förhållandet beträffande fosterbarnsvården, ehuru ju där barnafostrarens avtal såsom regel är slutet med annan enskild, nämligen barnets vårdare. Anmälan om emottagandet av fosterbarn samt uppgifter bl. a. om de villkor, under vilka barnet mottagits, skola avgivas till barnavårdsnämnden, som är ålagd noggrann tillsyn. Yppas missförhållanden äger nämnden, sedan andra åtgärder visat sig verkningslösa, taga barnet från barnafostraren samt meddela denne förbud att vidare mottaga fosterbarn (kap. 7). Den offentliga förvaltning genom enskilda, varom här är fråga, innebär jämlikt barnavårdslagens principer, angivna i § 32, erforderlig vård ävensom sådan uppfostran, som är ägnad att göra barnet till en duglig samhällsmedlem. Tillsynen från det allmännas sida avser att säkerställa denna viktiga uppgift.

Till den förvaltning av rent faktisk för att icke säga handgriplig natur, vilken nu berörts, hörer vidare den verksamhet av olika slag, som utföres för det allmännas räkning och i dess direkta regi av avtalsmässigt anställda arbetstagare utanför befattningshavarnes krets. En nyligen företagen utredning² visar, att så i betydande omfattning är fallet, främst inom de s. k. affärsdrivande verken. Antalet av dylik statsanställd personal, som icke intager tjänstemannaställning, har, när även försvarsverkens civila arbetare inbegripes, beräknats till 30 à 40,000 personer under år 1938. Antalet varierar alltefter årstiden. Här avsedda personalgrupper utgöras av kroppsarbetare. Även bland ifrågavarande verks tjänstemän i de lägsta lönegraderna, innefattande enligt äldre terminologi »betjante», återfinnas åtskilliga personalgrupper, vilka med avseende å sin verksamhet äro att beteckna

¹ Jfr förf.'s o. a. a., s. 139 f.

² Betänkande om statstjänstemäns ställning vid arbetskonflikter (S. O. U. 1939: 19).

såsom kroppsarbetare. Olika hänsyn, bl. a. vikten att medelst tjänstemannaansvar och därmed utan strejkrisk säkra utförandet av samhällsviktiga förvaltningsfunktioner, har motiverat inrangerandet av dessa grupper bland statens befattningshavare. Tjänstemannaställningen innebär såsom regel, att anställningsförhållandena av staten ensidigt fixeras samt, undantagslöst, ett tjänstemannaansvar jämlikt S. L. 25 kap.

I motsats härtill äger anställning med här avsedda statsanställda utan tjänstemannaställning vanligen rum genom kollektivavtal, slutna mellan vederbörande statsmyndighet och fackorganisationerna. Avtalen äro, givetvis, analoga med de, vilka gälla för privatanställda arbetstagare. Den allmänna arbetsmarknadens företeelser i form t. ex. av avtalsuppsägningar, arbetsnedläggelser och strejker återkomma även härvidlag. För staten såsom arbetsgivare i förhållande till sina anställda utanför tjänstemannapersonalen äger samma lagstiftning och regler tillämpning som för arbetsmarknaden i övrigt.¹ Den av ifrågavarande personal utförda verksamheten är emellertid enligt här anlagda synpunkter att hänföra till offentlig förvaltning genom enskilda. Sak samma gäller beträffande kommunerna och deras utanför tjänstemannapersonalen varande arbetstagargrupper, såsom expeditionspersonal eller rena kroppsarbetare. Dessa senare, sammanförda betr. stadskommunerna i sitt fackförbund, Svenska kommunalarbetsareförbundet, hava sina anställningsförhållanden med respektive kommuner fastställda genom kollektivavtal mellan kommunerna och förbundet, och frågor av gemensamt intresse hava reglerats genom avtal mellan kommunernas arbetsgivareförening, Svenska städernas förhandlingsorganisation, samt ifrågavarande fackförbund.²

Den offentliga förvaltning genom enskilda, vilken, på sätt nu berörts, sker i kraft av avtalsmässigt tillkomna rättsförhållanden, regleras lämpligast medelst bestämmelser i respektive avtal. Det står ju härvidlag, åtminstone principiellt betraktat, den enskilde fritt att avgöra, huruvida han önskar utföra verksamheten ifråga

¹ Jfr också prop. nr 92 vid urtima riksd. 1939 ang. staten såsom tjänstpliktberättigad arbetsgivare, s. 124.

² Se härom t. ex. *Sundberg*, Kommunalrätt, s. 87 ff. Jfr också *Wetter* i Sv. Stadsförb.:s tidskr. 1937, s. 171 ff.

på av det allmänna föreslagna villkor samt att medverka till jämkning av dessa.

III. Annorlunda ställer sig saken beträffande den tredje huvudkategorien av offentlig förvaltning genom enskilda, eller *när rättsförhållandet grundas direkt på lagbestämelse*. Den enskilde intager då i så måtto samma ställning som befattningshavaren, att den honom förelagda verksamheten ensidigt bestämts av det allmänna. Även i övrigt företer hans status vis à vis ifrågakommande åligganden samt det allmänna drag, vilka påminna om befattningshavarens (olikheterna äro å andra sidan uppenbara). Offentlig förvaltning genom enskilda, föranledd av föreskrift i lag, skiljer sig sålunda i vissa avseenden från förut berörda slag, såsom nedan vidare kommer att framgå.

Den offentliga förvaltning genom enskilda, vilken grundas direkt å lagföreskrift, kan lämpligen för överskådlighetens skull indelas i *verksamhet, vilken åvilar samtliga medborgare*, n. b. vilka kunna ifrågakomma, *samt verksamhet förelagd vissa grupper eller enstaka personer*.

A. För att en verksamhet skall vara av *först avsedd art* kräves, att lagstiftningen vänder sig till alla medborgare (med given reservation för ålder, kön o. a. dyl.). Det rör sig här om en »massverksamhet»¹ i det allmännas intresse. Visserligen kan även beträffande annan på visst sätt begränsad verksamhet sägas, att densamma påvilar alla dem, som befinna sig i den situation, vilken avses i lagstiftningen, t. ex. deltagande i eldsläckning jäml. lagen 7/5 1937 om förekommande och släckning av skogseld, eller vittnesplikt jäml. R. B. eller uppgiftsplikt enligt åtskilliga för näringsidkare gällande författningar o. s. v. Men den sålunda föreskrivna verksamheten åvilar dock endast dessa lokalt, judiciellt, statusrättsligt o. s. v. avgränsade grupper. I motsats härtill rikta sig här avsedda förpliktelser av förvaltningsrättslig art innebärande viss förvaltningsverksamhet till alla medborgare, med enligt sakens natur föranledda undantag. Till dylik generell förvaltningsverksamhet för det allmänna äro att hänföra: värnplikt jämlikt värnpliktslagen 30/6 1936 med därtill hörande lagstiftning, uppgiftsplikt för envar beträffande för-

¹ Jfr Reuterskiöld, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, III: 1, 1919, s. 88 ff.

nödenheter etc. jämli. militär förfogandelag ^{31/3} 1938, § 13, lag s. d. om förfoganderätt för luftskyddets behov, § 8, allmänna förfogandelagen ^{22/6} 1939, § 22, maximiprislagen s. d., § 6, eller lagen ^{30/12} 1939 om tjänsteplikt, § 40, deklarations- och skattskyldigheten jämlikt kommunalskattelagen ^{28/9} 1928 resp. taxeringsförordningen s. d., de för allmänheten avsedda föreskrifterna i vägtrafikstadgan ^{23/10} 1936, mantalsskrivning jämlikt K. F. ^{6/8} 1894 angående mantalsskrivning — men icke t. ex. förpliktelsen jämlikt K. F. ^{3/12} 1915 angående kyrkoböckers förande, § 32, för »en var, som vederbör» att till pastor skyndsamt anmäla födelser och dödsfall, eller, § 33, för den, som avflyttar från församling, att uttaga flyttningsbetyg o. s. v. Den mest omfattande förpliktelsen av här avsedd art är den, som stadgas i lagen ^{30/12} 1939 om tjänsteplikt för envar mellan 16 och 70 år (allmän tjänsteplikt).

Medborgarne åvilande generella förpliktelser av ovan nämnt slag äro dels av den natur, att de, teoretiskt åtminstone, kunna utföras av det allmännas organ — rikets värnande eller de i 1939 års lag stadgade tjänsteplikterna av olika slag — dels sådana, att den föreskrivna verksamheten rimligtvis endast kan effektueras av medborgarne själva: fullgörandet av uppgifts-, deklarations- och skatteplikten, avgivandet av mantalsuppgifter, eller, naturligtvis, efterlevnad av vägtrafikstadgan. Oberoende härav är dylik alla medborgare åvilande verksamhet för det allmänna, grundad å generell förpliktelse, att betrakta såsom offentlig förvaltning genom enskilda. De för denna förvaltning av, såsom synes, vitt skiftande slag gällande bestämmelserna, t. ex. avseende uraktlåtenhet, lämnas lämpligen i de olika författningarna ifråga.

B. Nu återstår att beröra den offentliga verksamhet genom enskilda, *vilken jämlikt lagföreskrift åvilar vissa grupper av medborgare eller vissa enskilda personer.*

Här märkes till en början sådana företeelser, närstående närmast härovan nämnda, vilka innebära förpliktelse till allmännyttig verksamhet för alla inom ett visst område befintliga eller i en viss rättslig eller faktisk situation varande personer, oberoende av dessas yrke eller status i övrigt.

a) Beträffande den förstnämnda kategorien, *en territoriellt av-*

gränsad befolkningsgrupp, kan man ävenledes tala om massverksamhet. Så är fallet med den förpliktelse jäml. lag $7/5$ 1937 om förekommande och släckning av skogseld, § 17, vilken åvilar envar i trakten, å landet eller i stad, hosatt arbetsför man i åldern 18—60 år att deltaga i släckningsarbetet, samt den på »medborgerlig plikt» grundade skyldigheten för envar i stad eller kommun boende arbetsför man i åldern 20—50 år att tjänstgöra i allmänna brandkåren jäml. brandstadgan $15/6$ 1923, § 5:3 och § 28. I båda fallen märkes, att förpliktelsen ifråga, vilken man sökt säkerställa genom bötesstraff, kan fullgöras av det allmännas organ (jfr stadgandet i 1937 års skogseldsläckningslag, § 18 sista p., om militär handräckning).

b) *Förpliktelse för envar i viss faktisk eller rättslig situation varande person att verka i det allmännas intresse* återfinnes bl. a. också i 1937 års skogseldsläckningslag, § 18, samt i 1923 års brandstadga, § 38. Oavsett boningsort, ålder eller kön är nämligen envar, som upptäcker eldsvåda eller fara härför, pliktig att varsko härom samt underrätta släckningsmanskap, såvida han icke själv kan släcka elden eller undanröja faran. Till denna grupp av medborgerliga förpliktelser höra vidare diverse olikantade företeelser, såsom: vittnesplikten (R. B. 17:3 o. s. v.; men ej t. ex. sakkunniguppdrag jäml. lag $7/6$ 1934 om bevisning genom sakkunnig, vilket uppdrag utfört av enskild närmast är hänförligt till avtalsmässigt reglerad verksamhet för det allmänna, jfr ovan), plikt i vissa situationer att lämna upplysningar (lag $12/6$ 1931 om behandling av alkoholister, § 12:2, §§ 21—22, sinnessjuklag $19/9$ 1929, § 38), plikten att »upptäcka» och angiva förräderi eller annat brott mot rikets säkerhet (S. L. 8:23), plikten att anmäla fynd hos myndighet (K. F. $29/11$ 1867 angående forntida minnesmärkens fredande och bevarande, lag $2/4$ 1918 med vissa bestämmelser om sjöfynd, men icke bestämmelserna i lag $22/4$ 1938 om hittegods eller om påträffande av hemdjur i lag $2/6$ 1933 om ägofred, §§ 52—57, vilka övervägande beröra privat intresse), skyldigheten att avgiva deklARATION som avses i K. F. $19/11$ 1914 om arvsskatt och skatt för gåva; att anmäla födelser, dödsfall eller avflyttning (K. F. $3/12$ 1915 angående kyrkoböckers förande §§ 32—33, K. F. $11/12$ 1887 angående anmälningar

om födda barn), att anmäla skattepliktig hund (K. F. 17/5 1923 angående skatt för hundar), eller motorfordon (motorfordonsförordning 23/10 1936, 5 kap.), eller dödande och fångst av vissa vilda djur (jaktstadgan 3/6 1938, § 26), vapendeklaration (vapenkungörelse 22/6 1934, § 3 ff.), erbjudan till staten av utländska betalningsmedel m. m. (valutalagen 22/6 1939). Samtliga dessa fall, där underlåtenhet att handla på föreskrivet sätt straffbelagts, avse högstpersonlig verksamhet: ifrågavarande meddelanden, uppgifter eller anmälningar av skilda slag kunna såsom regel endast avgivas av dem som saken rör.

c) När fråga slutligen blir om de i det allmännas intresse pålagda förpliktelser, *vilka åvila utövare av särskilda näringar och yrken eller innehavare av vissa nyttigheter*, möter en mångfald lagföreskrifter avseende samhällslivets skiftande företeelser av här avsett slag. Alltefter verksamhetens art skulle en uppdelning härvidlag kunna ske mellan föreskriven verksamhet av s. a. s. materiell karaktär (skyddsanordningar i industriell drift, hävdande av viss jord, tillhandahållande av nyttigheter o. s. v., o. s. v.) samt verksamhet, som huvudsakligen innebär avgivande av olika sorters uppgifter. Denna senare form, uppgiftsplikten med offentligrättsligt syftemål, äger mycket vidsträckt utbredning och växer snart sagt varje dag under kristider med därav föranledda ingripanden i ditillsvarande privata förhållanden. Av större intresse för framställningen synes emellertid vara en gruppering av hithörande företeelser med hänsyn tagen till verksamhetens natur att vara beroende av utövaren resp. honom tillhörig personal. Där så icke är fallet kan tydligen verksamheten bedrivas av det allmännas organ, ehuru så av olika anledningar icke sker. Å ena sidan alltså sådan verksamhet, som förutsätter och är helt beroende av utövarens medverkan i en eller annan form, å andra sidan verksamhet, vars fullgörande icke på dylikt sätt är avhängigt av denne. Blandformer förekomma, även i ett och samma lagkomplex.

Till *förstnämnda grupp* äro främst hänförliga den oavlåtligt växande mångfalden stadganden beträffande uppgiftsplikt av offentligrättsligt intresse. Någon uppräknig av mängden hithörande bestämmelser kan icke ifrågakomma. Det må vara nog att erinra

om vissa viktigare områden, såsom: uppgifter rörande rörelse, den ekonomiska ställningen, eller andra verksamheten avseende upplysningar jämlikt lag ^{12/8} 1910 om aktiebolag, § 85, § 120, lag ^{22/6} 1911 om bankrörelse, § 234, lag ^{25/5} 1917 om försäkringsrörelse, §§ 226, 227 o. s. v., lag ^{24/3} 1938 om understödsföreningar, §§ 15, 77, lag ^{29/6} 1912 om arbetarskydd, §§ 32—34, lag ^{17/6} 1916 om försäkring för olycksfall i arbete, §§ 17, 29, K. K. ^{24/11} 1932 angående skyldighet för redare att avgiva vissa uppgifter beträffande fartyg, gruvlag ^{3/6} 1938, §§ 74, 77, eller, generellt, K. K. ^{16/5} 1913 angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter, tryckfrihetsförordningen § 1:5, taxeringsförordningen ^{28/9} 1928, §§ 33—35, prisregleringslagen ^{8/12} 1939, § 2:2, lagen ^{30/12} 1939 om tjänsteplikt, § 40, — läkares uppgiftsplikt jämlikt allmänna läkarinstruktionen ^{19/12} 1930, § 59, epidemilagen ^{19/6} 1919, § 2:6, tuberkulosförordningen ^{31/3} 1939, alkoholistlagen ^{12/6} 1931, § 10, allmänna veterinärinstruktionen ^{17/11} 1933, § 40 — uppgifter beträffande inköp av försäljare av födoämnen eller dryckesvaror jämlikt hälsovårdsstadgan ^{19/6} 1919, §§ 10:7 och 45:7, eller betr. sjukdom av djurägare jämlikt epizootilagen ^{12/4} 1935, § 2 — anmälningar betr. utlänning av hotellägare eller husvärd jämlikt stadgan ^{8/6} 1917 ang. hotell- och pensionsrörelse, §§ 34—35, resp. K. K. ^{4/1} 1939 om särskild anmälan rörande utlänning, § 4 — uppgiftsplikt betr. jordbruksprodukter eller andra förnödenheter enligt ett flertal författningar o. s. v., o. s. v.

Gemensamt för denna offentliga förvaltning genom enskilda är, såsom nämnts, att den kräver prestation av vederbörande uppgiftspliktige själv. Detta synes ligga i sakens natur. I vissa undantagsfall kan emellertid uppgiftsplikten fullgöras av det allmännas organ såsom nedan skall beröras. Till nu behandlade grupp äro emellertid även att räkna vissa fall av materiellt-faktisk verksamhet, ehuru denna såsom regel kan utföras av det offentligas organ, jfr nedan. Högst personlig prestation förutsätter sålunda t. ex. bokförings-skyldigheten jämlikt bokföringslagen ^{31/5} 1929 eller lagen ^{3/7} 1930 om bokföring vid enskild järnväg även när densamma, enligt vad ovan s. 17 anförts, skall vara tillgänglig för offentlig granskning; förande av vissa föreskrivna förteckningar såsom betr.

minderårig i arbete av arbetsgivare jäml. lag ²⁰/₆ 1912 om arbetarskydd, § 32, betr. arbetstiden av arbetsgivare jäml. lag ¹⁰/₅ 1930 om arbetstidens begränsning, § 8, resp. lantarbetstidslag ²⁰/₆ 1936, § 8; betr. djur, skinn o. s. v. av djurhandlare jäml. jaktstadgan ³/₆ 1938, § 22, betr. pilsnerdricka av forslare eller partihandlare jäml. K. F. ¹¹/₇ 1919 angående försäljning av pilsnerdricka, § 17, betr. vissa smycken av tillverkare jäml. ordningsstadga för tillverkning av guld- och silverarbeten m. m. ¹⁸/₁₀ 1912, §§ 1, 3, o. s. v.; skyldigheten för handelsmän att tillse att å allmänt tillgänglig försäljningsplats finnes justerade mättnings- eller vägningsredskap jäml. lag ¹¹/₅ 1934 om mått och vikt, § 12; de befälhavare å fartyg åvilande olikartade förpliktelserna (t. ex. betr. fartygs sjövärdighet, förandet av skepps- och maskindagbok, bispringande vid sjönöd eller betr. någon sjötrafiken hotande fara, betr. olika sjukdomar ombord, betr. förbjuden fotografering o. s. v. från fartyg) jäml. sjölagen ¹²/₆ 1891, K. F. ⁹/₁₂ 1932 med vissa föreskrifter angående räddning ur sjönöd m. m., ovan s. 8 f. cit. förff. rörande vissa sjukdomar, K. K. ²⁰/₉ 1938 angående sjöfarten inom svenskt kustvatten under vissa utomordentliga förhållanden.

Till yrkesutövare pålagd lagbestämd verksamhet, som *kan utföras av det allmännas organ*, hör, såsom ovan nämnts, i vissa undantagsfall även avlämnande av uppgifter. Så är t. ex. förhållandet beträffande den i taxeringsförordningen ²⁸/₉ 1928, §§ 32:3, 35:3, 79, 93, förutsatta granskningen från det offentligas sida av bokföringspliktigs räkenskaper (jfr också prisregleringslagen ⁸/₁₂ 1939, § 2:2), beträffande de i militära förfogandelagen 1938 och likartad ovan s. 28 f. anförd lagstiftning stipulerade uppgifterna, vilka myndighet kan och vid tredska äger åtkomma medelst husrannsakan av kontor, affärshandlingar o. s. v. (jfr också valutalagen ²²/₆ 1939, § 5), beträffande den skyldighet att ingiva taxeringsuppgifter, vilken jäml. taxeringsförordningen, § 42, åvilar den, som utbetalar utdelning eller ränta, eller beträffande de anmälningar och intyg, vilka jäml. lagen ¹⁷/₆ 1916 om försäkring för olycksfall i arbete, § 21, lag ¹⁴/₆ 1929 om försäkring för vissa yrkessjukdomar, § 6, eller

K. K. 9/11 1928 angående anmälan om olycksfall i arbete skola av arbetsgivare insändas till vederbörande försäkringsanstalt.

Såsom regel är emellertid här avsedd verksamhet av materiellt-faktisk art — att denna i sin tur ibland är helt beroende av utövarens person har ovan berörts. Hit hörande lagbestämmelser äro, i likhet med vad som gäller beträffande uppgiftsplikten, synnerligen talrika och mångskiftande. Såsom exempel må tjäna: skötsel av brukningsdel så att vanhävd undvikas jäml. lag 27/6 1927 angående uppsikt å vissa jordbruk,¹ åtgärder för betryggande av skogsåterväxt jäml. skogsvårdslag 15/6 1923, kap. 3, resp. lag 10/6 1932 om vård av vissa skogar inom Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker m. fl. områden, kap. 3, skyldigheten för jordägare jäml. lag 26/5 1933 att utrota berberis å viss mark, deltagande för jordbruksfastighet i vinterväghållning jäml. lag 7/6 1934 om allmänna vägar, §§ 24 —28, eller andra åtgärder avseende trafiksäkerheten å vilande jordägaren, § 33, — åtgärder i jakt- eller fiskevårdens intresse jäml. lag 3/6 1938 om rätt till jakt, §§ 24, 31, jaktstadgan s. d., fiskeristadgan 17/10 1900, § 9, K. F. 30/6 1937 angående särskilda åtgärder till motverkande av skada å fiske genom vattenförorening — de mångfaldiga åtgärderna för hälsovård m. m. jäml. hälsovårdsstadgan 19/6 1919, giftstadgan 7/6 1906, sinnessjuklagen 19/9 1929, §§ 6, 8, o. s. v., eller för brandskydd jäml. brandstadgan 15/6 1923, eller för säkerhet beträffande bebyggelse jäml. byggnadsstadgan 20/11 1931 (t. ex. §§ 60, 75, 77, 79) — föreskrifterna för företagare avseende skydd m. m. jäml. lagen 29/6 1912 om arbetarskydd, lag 17/6 1916 om försäkring för olycksfall i arbete, gruvlagen 3/6 1938, skogshärbärgeslagen 21/5 1937, lagen 19/6 1919 om — härbärgen åt flottningsarbetarna, K. F. 7/10 1921 angående eldfarliga oljor eller K. F. 18/5 1928 angående explosiva varor — biträde med indrivning av utskylder, allmänna avgifter, böter och viten (arbetsgivare) jäml. lag 14/6 1917 om

¹ Jfr härmed den civilrättsliga påföljden av vanhävd enskilda emellan jäml. lagen 14/6 1907 om nyttjanderätt till fast egendom, kap. 2, resp. lag 25/6 1909 om arrende av viss jord å landet i Norrland och vissa delar av Svealand, § 26. Jfr betr. det offentliga intresse, vilket motiverat åtgärder mot vanhävd, t. ex. prop. nr 154 år 1909 samt nr 191 år 1927, däri beröres förslag att utsträcka vanhävdensbestämmelser till all i enskild ägo befintlig jord.

införsel i avlöning, pension eller livränta, §§ 21—22, eller av stämpelavgift (säljare, fondhandlare o. s. v.) jäml. K. F. ⁶/₁₁ 1908 angående en särskild stämpelavgift vid köp och byte av fondpapper, kap. 2 och 3 — säkerhets- och kontrollföreskrifterna i t. ex. K. F. ¹¹/₇ 1919 angående försäljning av pilsnerdricka, K. F. ¹/₆ 1923 angående tillverkning och beskattning av maldrycker, K. F. ¹¹/₆ 1926 angående tillverkning och beskattning av brännvin, K. F. ¹⁸/₆ 1937 angående försäljning av rusdrycker, tryckfrihetsförordningen § 1: 10—12, § 4: 2, 11, stadgan ⁸/₆ 1917 angående hotell- och pensionatsrörelse, K. F. ¹⁸/₁₀ 1912 angående kontroll å guld- och silverarbeten, K. F. ²⁸/₅ 1918 angående handel med vissa begagnade föremål m. m., K. F. ²²/₆ 1911 angående biografföreställningar o. s. v., o. s. v. — de vissa grupper av befolkningen, särskilt näringsidkare och fastighetsägare, ålagda skyldigheterna under utomordentliga förhållanden jäml. lagstiftning såsom lagen ¹⁶/₄ 1937 om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid arbetet å rikets ekonomiska försvarsberedskap, luftskyddslagen ¹¹/₆ 1937, § 10, och därmed sammanhörande lagstiftning, militära förfogandelagen ³¹/₃ 1938, rekvisitionslagen ³¹/₃ 1938, allmän förfogandelag ²²/₆ 1939 eller beredskapsförfogandelagen s. d. (nr 297), K. K. ⁶/₁₀ 1939 (nr 707) ang. skyldighet för förvaltare av fastighet att biträda vid utlämnande av inköpskort, m. m. — skyldighet för vissa näringsidkare att hålla visst lager, t. ex. jäml. K. F. ¹⁰/₆ 1938 angående handel med vissa mineraloljor.

Kännetecknande för dessa företeelser är sålunda, att den föreskrivna verksamheten *kan* utföras av det allmännas organ. Varför så icke blivit förhållandet skall nedan beröras. Gemensamt för nu senast behandlade grupper av offentlig förvaltning genom enskilda, den högstpersonliga såväl som den även av annan utförbara, är ju att förvaltningen ifråga innebär en den enskilde i hans förvärvsverksamhet ålagd förpliktelse, vilken icke sammanhör med verksamheten i och för sig utan främst betingas av allmänt intresse av olika art. Regelmässigt har lagstiftningen sökt trygga efterkomsten av den förelagda förvaltningsverksamheten genom straff eller olika slags tvångsmedel.

Såsom av det föregående torde framgå, utgör offentlig förvaltning genom enskilda en utomordentligt vittutgrenad och viktig form för samhällelig verksamhet. Snart sagt på alla samhällslivets områden återfinnas spår härav. Det vore en lockande uppgift, som dock här icke ens översiktligt kan angripas, att söka historiskt teckna formerna för denna verksamhet under olika epoker. Antydningssvis må framhållas, att länsväsendet eller de talrika personal- och reallasterna av olika slag under naturalhushållningens tider erbjuda exempel å offentlig förvaltning genom enskilda. Denna företeelse är vidare självfallet icke begränsad till svensk rätt. Inom tysk rätt märkas: »öffentliche Lasten» — av rättsvetenskapen indelade i »gemeine Lasten, Vorzuglasten, Verbandslasten» —, »Verwaltung durch beliebene öffentliche Unternehmer» resp. »Verleihung öffentlicher Unternehmungen», »Zwangsdienstpflicht», »Ehrenamt»,¹ inom fransk rätt »servitudes légales d'utilité publique», »concession du service publique», »entreprises privées d'intérêt public», »établissements d'utilité publique», »entreprise de travaux publics», o. s. v.,² inom dansk rätt »ombud» och »pligtarbejde»,³ inom norsk rätt »offentligretslige plikter», o. s. v.⁴ Dessa skiftande beteckningar böra, lika litet som motsvarande svenska såsom »reallast», »tjänstbarheter», »allmän medborgerlig plikt» o. s. v., undanskymma sakförhållandet, att här föreliggå former av offentlig förvaltning genom enskilda.

Detta begrepp har i föregående framställning utsträckts till att omfatta även kontrakts- och avtalsmässigt ordnade rättsförhållanden, där det allmänna är part, utan avseende på om formen härför är av privaträttslig art. Vanligtvis betraktas dessa

¹ Jfr O. MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, II, 1917, bl. a. ss. 180 ff., 292 ff., 382 ff., 431 ff., F. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1928, ss. 95, 120 ff., 168 ff., 321 ff., 341 ff., 414 ff., W. JELLINEK, Verwaltungsrecht, 1931, ss. 387 f., 414 ff., 513 ff., 536 ff.

² Jfr BERTHÉLEMY, Traité élémentaire de droit administratif, 1933, s. 655 ff., med supplement 1938, s. 107 f., s. 132 ff., HAURIOU, Précis de droit administratif, 1927, ss. 255 ff., 782 ff., 914 ff., o. s. v., JÈZE, Les principes généraux du droit administratif, 1914, ss. 240 ff., 263 ff., 359 ff.

³ P. ANDERSEN, Dansk forvaltningsret, 1936, ss. 198 ff., dens., Offentretligt erstatningsansvar, 1938, s. 18 ff., passim.

⁴ F. R. CASTBERG, Innledning till forvaltningsretten, 1938, s. 47 ff. Jfr också KNOPH, Oversikt over Norges rett, 1937, s. 353 f.

företeelser såsom helt tillhörande privaträttens sfär. Man har därvidlag huvudsakligen fäst sig vid, att det allmänna benyttjar rättshandlingar (kontrakt, arrende, avtal, o. s. v., bolagsform), vilka mestadels regleras av civilrätten eller den speciella privaträtten för att hålla oss till svensk rätt. Detta är obestridligt, men, rättssystematiskt betraktat, böra, såsom av det föregående lärer framgå, utan hinder härav dessa företeelser särskiljas från den vanliga privaträttens sfär och behandlas såsom en art för sig, nämligen offentlig förvaltning genom enskilda. Den omständigheten, att den ena parten utgöres av det allmänna, förlänar nämligen ifrågavarande rättshandling en särställning i så måtto, att *syftemålet* med verksamheten blir offentlighetsrättsligt i motsats till annan dylik verksamhet inter privatorum. Även i de fall då det allmänna med sin driftsförvaltning huvudsakligen avser inkomstförvärv, en form av finansförvaltning alltså, blir ju, såsom förut nämnts, resultatet, n. b. om driften bär sig, tillskott till det allmännas tillgångar, varmed öppnas möjligheter t. ex. att utan ökade pålagor eller avgifter främja verksamhet, vilken det allmänna finner önskvärd. Formen för tillkomsten av ifrågavarande slag av förvaltning bör därför icke få undanskymma dess egentliga karaktär av offentlig förvaltning utförd icke av befattningshavare utan av enskilda.¹ Att dessa senare i nu avsedda fall (grupp II i denna framställning) utför respektive verksamhet på grund av avtal jämlikt privaträttens normer är föranlett av lämplighetshänsyn såsom strax skall beröras. Ingen tvekan råder att såsom offentlig förvaltning beteckna likadan verksamhet när denna helt utföres av befattningshavare. Alldeles oavsett den privaträttsliga formen för uppkomsten av ifrågavarande förvaltningsverksamhet erhåller denna i och genom det allmännas inträde såsom fördragsslutande part en särställning, visande sig bl. a. också i reflexverkningar såsom regelmässigt större omsorgsfullhet vid arbetets utförande, full trygghet för den enskilde

¹ Nyström, a. a., ss. 156, 160 f. synes omfatta i texten angivna uppfattning. Jfr Jellinek, a. a., s. 527. Jfr distinktionen i fransk rätt mellan »fonctionnaires publics» och »agents non fonctionnaires», t. ex. kroppsarbetare, se Jèze, »Les principes généraux du droit administratif», 1904, s. 26 f., resp. »agents au service public» och »auxiliaires», dens. i Les principes généraux, 1914, s. 388 ff. Jfr också Castberg, a. a., s. 50 f., eller, betr. ersättningsansvar, Andersen, a. a., 1938, s. 21.

betr. den kontrakterade gottgörelsens fullgörande o. s. v. Tillsynen från det allmännas sida grundas i dessa fall icke endast på avtalsförhållandet ifråga, utan på allmänna rättsgrundsatser tillhörande den offentliga rätten.¹ Den betydelsefulla del av hithörande företeelser, vilken utgöres av leveranser eller verksamhet å entreprenad för det allmännas räkning skulle förtjäna en ingående behandling från förvaltningsrättslig synpunkt, liknande den som ofta förekommer i tyska eller franska framställningar. Att köp, byte eller dylika rättshandlingar från det allmännas sida med enskilda kontrahenter — »upphandling för allmänt behov», resp. försäljning till enskilda t. ex. av mark, skog, kraftleveranser o. s. v. — icke i och för sig utgör förvaltning genom enskilda utan helt äro att bedöma efter privaträttsliga regler synes däremot uppenbart.²

Av vikt vid bedömandet av hithörande förhållanden är, har förut framhållits, att fråga skall vara om en av det allmänna erkänd verksamhet av allmännyttig art.³ Det är i sista hand uppsiktsbefogenheten från det allmännas sida, i sig inkluderande rättslig möjlighet att rättande ingripa, vilken utgör kännetecknet å offentlig förvaltning genom enskilda. Privat verksamhet av allmännyttig art utan denna hämsko ovanifrån kan visserligen vara av stor betydelse för det allmänna — ibland kanske väsentligt mera gagnande än mången enskild verksamhet underkastad offentlig tillsyn —, men den utgör icke någon form av offentlig förvaltning. Och för att enskildas biträde vid offentlig förrättning skall kunna inrangeras härunder, kräves att ett bemyndigande — eller också ett efteråt givet godkännande — av något slag föreligger.⁴

Utän betydelse för arten av hithörande företeelser är däremot den omständigheten, huruvida ersättning utgår för verksamheten eller icke. Verksamhet utförd av enskilda tillhörande ovan angivna grupp I äger vanligen rum utan någon direkt ersättning från det allmänna, ehuru i en mångfald fall bidrag till verksamheten ju utgå av allmänna medel. När ifrågavarande

¹ Jfr Mayer, a. a., s. 454, passim.

² Detta, efter vad vill synas, i motsats till Reuterskiöld i ovan s. 25 not 2 angivna arbete.

³ Jfr Jèze, *Les principes généraux*, 1914, ss. 264, 359 ff.

⁴ Jfr Fleiner, a. a., s. 169.

samhällsnyttiga verksamhet, från utövarnes synpunkt, till väsentlig del sker i förvärvssyfte, såsom t. ex. enskild skolundervisning, finansierar denna ju sig själv. Avtalsmässigt bedriven verksamhet enligt grupp II förutsätter regelmässigt ersättning från det allmänna enligt grunder, vilka bestämmas i avtalen ifråga. Beträffande offentlig verksamhet genom enskilda grundad å lagstadgande av något slag (grupp III), skall denna i stor utsträckning ske utan någon som helst ersättning från det allmänna (uppgiftsplikterna av olika slag, den materiellt-faktiska verksamheten exemplifierad å s. 34 f. i övervägande grad). I andra fall åter äger gottgörelse, vanligen av allmänna medel, rum antingen i form av lagbestämd ersättning (ex. värnplikt, vittnen i brottmål), eller på visst sätt uppskattad ersättning (ex. vittnen i civilmål, upphittare av olika slags fynd, verksamhet föranledd av förfogande- och rekvisitionslagstiftningen, jfr s. 35), eller också uppskattad ersättning närmast av skadestånds natur (ex. eldsläckning, biträde vid polisförrättning).¹ Lämplighetshänsyn av olika slag hava medverkat till utformningen av dessa förhållanden. Någon principiell uppdelning av dessa kan däremot icke skönjas. Intet skäl av saklig natur motiverar sålunda t. ex. att gottgörelse stipulerats vid fullgörande av vittnesplikt men ej vid den ofta mycket betungande uppgiftsplikt av olika art, vilken regelbundet åvilar åtskilliga näringsidkare² (jfr ovan s. 32 f.).

När i betraktande tages sistberörda förhållande, ledes uppmärksamheten naturligt till rättsgrunden, närmast för den väsentliga grupp (nr III) av offentlig förvaltning genom enskilda, vilken är reglerad genom lagstiftning. Denna grund för rättsbuden ifråga — vilka genomgående innebära förpliktelser för de berörda till verksamhet i allmänt intresse, understundom av ytterligt kännbar art — måste sökas i samhällets allmänt erkända befogenhet att av medborgarne utkräva medverkan vid allmänna uppgifters genomförande. I vilken omfattning detta blir fallet, är en fråga, som skiftar efter tiderna och omständigheterna. Var gränsen för denna

¹ K. K. ²/₁₂ 1938 ang. ersättning för deltagande i släckning av skogseld m. m., K. K. ¹⁶/₁₂ 1938 ang. ersättning för skada till följd av arbete vid släckning av annan eldsvåda än skogseld m. m., K. F. ¹⁵/₆ 1935 om ersättning av statsmedel för skada vid biträde åt ordningsmakten.

² Jfr Sundberg, anförande avtryckt i bilagan till motion Nr 53 i F. K. 1934, s. 11.

samhällets befogenhet bör dragas, kan icke heller med någon allmängiltighet besvaras. Uppenbart är emellertid, att i vissa fall samhällets ifrågavarande befogenhet äger särskild styrka — såsom när saken gäller värn mot yttre eller inre fiender, skydd mot faror såsom brand, epidemier eller husdjurssjukdomar, vittnesplikt, deklarations- och mantalsuppgiftsplikt o. s. v. — medan i andra fall det allmännas rätt uppbäres av intressen av s. a. s. ringare välör — såsom anmälningsplikt av fynd, vapendeklaration, åtgärderna för nykterhetens befrämjande, socialförsäkringen — eller av medborgaren betraktas såsom mindre välgrundad eller rentav tvivelaktig, t. ex. åtskilliga uppgiftsförpliktelser. Beträffande sistnämnda vittomfattande skyldigheter bör å andra sidan tagas i betraktande att all lovlig verksamhet sker under samhällets hägn och på det närmaste sammanhänger med förmånen av säkrad rättslig samfärdsel, varför förpliktelserna ifråga — vid sidan av diverse pålagor och avgifter — även kunna anses såsom en sorts kompen- sation och motprestation härför. Att det allmänna dessutom äger möjlighet att genom ersättning utjämna de skiftande bördorna i dessa fall har ovan framhållits. Särskilt när fråga är om koncessionerad verksamhet — där fri konkurrens alltså är utesluten — synes skäligt, att koncessionären får vidkännas onerösa uppdrag av offentligrättslig art. De offentligrättsliga befogenheter, vilka i vissa fall tillerkänts en koncessionär såsom enskild järnvägs per- sonal beträffande upprätthållande av ordning och säkerhet, eller också annan enskild, vilken biträder i politirättsligt avseende, lära, även de, närmast få betraktas såsom uppdrag av onerös art. Att under upprörda tider lagstiftningen i utsträckt för att icke säga utomordentlig omfattning ålägger den enskilde medborgaren offentliga förvaltningsuppgifter av skiftande slag torde uppfattas såsom liggande i sakens natur.

Härmed tangeras anledningarna till det allmännas ianspråk- tagande av enskilda för offentlig förvaltningsverksamhet. Främst härvidlag torde få nämnas det allmännas behov av medborgerlig medverkan för förvaltningsuppgifter, vilka förvaltningspersonalen icke förmår eller räcker till att bemästra. Så blir ju särskilt för- hållandet under krisartade situationer. I åtskilliga fall — när fråga är om högstpersonlig verksamhet, jfr ovan s. 31 f. — är det allmänna

under alla förhållanden hänvisat till medverkan från medborgarnes sida. Även när så icke är förhållandet, föreligger en mångfald situationer, där det allmänna icke rimligtvis kan fullgöra ifrågasvarande verksamhet genom personal i befattningshavares ställning. Det må vara nog att erinra om flere fall av »massverksamhet» av ett eller annat slag eller annan lagstadgad verksamhet av materiellt-faktisk art. Även om verksamheten ifråga teoretiskt betraktat kan utföras av ett allmänt organ (detta är utgångspunkten för indelningen ovan s. 31), så lägga synnerligen ofta omständigheter av praktisk-politisk art hinder härför. Det är också av allmänt intresse att icke byråkratien växer samhället över huvudet. Vidare är av betydelse att för allmänna uppgifters genomförande erhålla medverkan av härför lämpade medborgare, »lekmän», med särskilda insikter av facklig, lokal eller personlig art och utan den bundenhet i olika avseenden, vilken tjänsteställningen medför. Den strävan till anpassning efter det moderna affärslivets arbetsmetoder, vilken är skönjbar inom själva förvaltningsapparaten, erhåller s. a. s. en naturlig förlängning genom ianspråktagande av enskilda i synnerhet å förvärvslivets områden. Så särskilt när saken gäller arbeten, vilka under statlig regi utföras av enskilda å entreprenad, o. s. v. Vid kapitalkrävande enskild verksamhet, t. ex. av koncessionsartad natur, står ju privatverksamheten risken och det enskilda initiativet kommer härvidlag även det allmänna till godo. När viss verksamhet i offentligt intresse ålagts näringsidkaren — t. ex. uppgiftsplikt eller åtgärder av socialpolitisk art —, kan det för övrigt även från den enskildes synpunkt sett vara till lättnad och fördel att han själv och icke utomstående befattningshavare skall stå för verksamheten ifråga. Slutligen torde icke kunna förnekas, att förtroendet för den offentliga förvaltningen hos allmänheten stärkes i den mån denna själv blir delaktig av vissa offentliga förvaltningsbestyr. — Att å andra sidan olägenheter kunna vidlåda ett system med utbredd förvaltning genom icke befattningshavare resp. genom enskilda, har från olika håll uppvisats.¹ Det krav å pliktuppfyllelse gentemot det allmänna, vilket permanent åvilar befattningshavaren — i yttersta hand säkrat av dennes speciella ansvar — kan icke

¹ Jfr för svensk rätts del Sundbergs o. a. a. i Nord. adm. tidskr. 1935, s. 367 f.

med samma självklarhet riktas mot enskilda, vilka utföra offentlig förvaltning av ett eller annat slag. De äro ju dock — ofta nolens volens — endast tillfälligtvis betrodda härmed, de utgöra s. a. s. ett supplement, låt vara av stor betydelse, till den ordinarie förvaltningen.¹ Den speciella förvaltningsrutinen saknas såsom regel hos icke-befattningshavaren. Hans lekmannamässiga handhavanden av anförtrödda uppgifter kan i vissa fall snarare vara till skada än gagn för det allmänna. Risker ligger nära, att allmänna medel ställda till enskildas disposition bliva mindre omsorgsfullt förvaltade än när detta sker under tjänstemannaansvar. Dylika synpunkter mana till aktsamhet från det allmännas sida vid anförtröendet av offentliga uppdrag åt enskilda.

Syftemålet med denna studie har inledningsvis angivits vara att försöka från förvaltningsrättsliga utgångspunkter systematiskt sammanfatta och klassificera företeelsen offentlig förvaltning genom enskilda. Det är endast vissa huvudlinjer, vilka framställningen velat uppdraga. En närmare bearbetning skulle kräva ett helt annat omfång. Här föreligger ett stort och tämligen obrutet forskningsområde. De huvudgrupper, vilka förf. sökt avskilja, innesluta nämligen, såsom framgår av det föregående, var för sig en mångfald olikartade verksamhetsgrenar, vilka exemplifierats utan anspråk på ens tillnärmelsevis uttömmande uppräkningsor. Och inom den stora grupp I återfinnes, såsom synes, en sådan mångfald betydelsefulla verksamhetsområden, att en noggrannare systematik tvivelsutan skulle kunna finna lämpliga underindelningar. Såsom en dylik av intresse kan framhållas en — f. ö. icke till grupp I begränsad — indelning i enskild offentlig förvaltning innebärande myndighetsutövning, förlänad av det allmänna (examinationsrätt, befälsrätt, ordnings- och politirätt, o. s. v.) samt verksamhet, där det offentliga momentet huvudsakligen består i tillsyn från det allmännas sida och därmed sammanhängande befogenhet att ingripa (lägre enskild undervisning, annan kulturell eller socialpolitisk verksamhet, jfr s. 16 ff., stiftel-

¹ »Auxiliaires de l'administration publique» enligt Jèze's terminologi, a. a. 1914, s. 359, passim.

ser, rätt till trafikmedel, o. s. v.). Även inom grupp II, den avtalsmässigt grundade offentliga förvaltningen genom enskilda, torde underavdelningar vara på sin plats. En synpunkt, som härvidlag synes tillämplig, avser verksamhetens närmare eller fjärrare samhörighet med det allmänna. Förvaltning av det allmänna tillhörig fast egendom står sålunda förvaltningssubjektet betydligt närmare, än annat för hans räkning och under hans regi utfört arbete av avtalsmässigt anställda enskilda arbetstagare. I sin mest uttunnade form framträder inom denna grupp offentlig förvaltning genom enskilda, när fråga är om entreprenadarbeten eller i allmänhet leveranser till det allmänna, där det allmännas regi inskränkes till fortlöpande tillsyn. Men även i dylika fall, liksom överhuvudtaget när det allmänna är part i ett avtalsförhållande, erhåller, det må än en gång betonas, ifrågasvarande enskilda verksamhet en särställning i jämförelse med annan privat företagsamhet. Den omständigheten att det allmänna intager partsställning med den därmed förknippade speciella tillsynen — innebärande förutom rent teknisk, affärsmässig o. s. v. kontroll även hänsynstagande till allmänna och för privatlivet främmande synpunkter — innebär, att verksamheten ifråga förflyttas ur och från det rent privata planet. Den enskilde kontrahenten i partsförhållandet lär också, såsom ovan antytt, utan särskilt åtgörande från det allmännas sida betrakta den sålunda avtalade verksamheten såsom av särskild vikt.

Sistnämnda synpunkt synes för övrigt värd att starkare understrykas beträffande all hithörande verksamhet. Insikten att denna till sin natur är offentlig förvaltning torde för myndigheterna bliva av betydelse vid rättstillämpningen av de föreskrifter o. s. v., vilka beröra densamma. För den enskilde lär medvetandet att i visst avseende utföra offentlig förvaltning i många fall utgöra en sporre för verksamheten. I vart fall kan insikten i att de olika förut berörda verksamhetsformerna utgöra offentlig förvaltning hos utövarne ingiva resp. stärka känslan av ansvar och respekt vid utförandet av uppgifterna. Det är ingalunda likgiltigt, huru dessa fylles. Det allmänna är i ett otal situationer beroende av ett nöjaktigt fullgörande av desamma. Särskilt i de talrika fall, då sanktioner eller tvångsmedel av ett eller annat slag — regelmässigt an-

knutna endast till lagstadgad verksamhet jämlikt grupp III — saknas för försumlighet eller tredska, är av vikt att åtminstone medvetandet om verksamhetens i princip offentliga natur väckes och hålles levande till den kraft och verkan det hava kan. Här, såsom i andra fall, är det allmänna ytterst hänvisat till sina medborgares samhällliga anda. Att emellertid genom lämpliga, i viss försiktig utsträckning vidtagna åtgärder medborgarnas redobogenhet att riktigt utföra offentliga förvaltningsuppgifter synes kunna stimuleras skall avslutningsvis beröras.

Det är otvivelaktigt ett allmänt intresse att hos medborgaren inskräpa och levandegöra medvetandet om ifrågavarande verksamhets karaktär av offentlig förvaltning. Såsom av föregående framställning framgår förete såväl de mångfaldiga verksamhetsområdena inom respektive grupper som dessa jämförda med varandra så skiftande och olikartade företeelser att gemensamma regler icke torde lämpligen kunna uppställas. Inom grupp II, den avtalsmässigt reglerade offentliga verksamheten genom enskilda, synes naturligt att ifrågakommande skyldigheter och rättigheter uttömmande stipuleras i respektive avtal (kontrakt, bolagsordningar, o. s. v.). Inom grupp I förekommer ju i mycket stor utsträckning understöd av allmänna medel; denna stimulans för verksamheten ifråga — resp. risken vid försumlighet eller nedläggandet av densamma att understödet uteblir — torde såsom regel vara helt tillfyllest. Inom grupp III förekommer ju också ersättning av olika slag i en del fall. Till mycket stor — för att icke säga väsentlig — del sker emellertid lagstadgad offentlig förvaltning genom enskilda utan någon som helst gottgörelse. Härvidlag framstå såsom nära till hands liggande medel för att — med redan stipulerad straff- resp. tvångsmedelspåföljd såsom yttersta remedium — höja effekten hos den påbjudna eller önskvärda prestationen antingen på visst sätt stadgad ersättning eller också någon sorts premiering från fall till fall. Svårigheten med en dylik metod torde icke så mycket ligga i kostnaderna för det allmänna, vilka borde bliva blygsamma, utan i en rimlig avvägning av ersättningsbeloppen.

En särställning intaga inom grupp I och grupp III de fall, där viktig offentlig förvaltning genom enskilda kan — utan orimlig

ansvällning av tjänstemannaelementet eller annan nämnvärd olägenhet — utövas av det allmänna. Det må vara nog att peka på verksamhetsområden som den enskilda högskoleundervisningen resp. högre undervisningen, den frivilliga försvarsrörelsen av olika slag, föreskrivna åtgärder för skogs-, jakt- och fiskevård, för viss hälsovård och skyddsverksamhet såsom betr. gifter eller betr. eldfarliga oljor och explosiva varor, för indrivning av utskylder resp. av stämpelmedel, för viss nykterhetsfrämjande verksamhet, o. s. v. Såsom tidigare visats (s. 28) förlänar ö. h. lagstadgad offentlig förvaltning genom enskilda utövaren drag erinrande om befattningshavaren. I fall såsom de nu angivna synes värt att överväga, huruvida icke en utsträckning av bestämmelserna om skydd och ansvar för tjänsteman i S. L. kap. 10 och 25 vore på sin plats. Tidigare (ss. 2, 7) har antytts lämpligheten av en dylik åtgärd, vars ändamål ju är att betr. vissa såsom betydelsefulla ansedda funktioner dels bereda utövaren särskilt skydd, dels upprätthålla verksamhetens effektivitet. Samtidigt har anmärkts (s. 7), att de fall, då dylik bestämmelse finnes, icke utgöra någon enligt sakens natur för sig avgränsad grupp. Utövarne av ovan exemplifierad offentlig förvaltning genom enskilda synas med lika skäl kunna göra anspråk på att på ifrågavarande vis komma i åtnjutande av tjänstemannaställning vid utförandet av föreliggande värv. En dylik åtgärd — föranledande ringa lagtekniska förändringar — skulle otvivelaktigt bidra att, där så behövdes, höja effekten inom de verksamhetsgrenar, vilka bleve föremål härför. På detta sätt kan det allmänna utan kostnader eller annan synbar olägenhet men till ömsesidigt gagn förläna viss enskild verksamhet även till det yttre karaktären att vara av offentligrättslig natur, att sålunda utgöra rättsligt erkänd offentlig förvaltning genom enskilda.

DANMARKS ØKONOMI VED KRIGENS BEGYNDELSE¹

AF P. P. SVEISTRUP, LEKTOR VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

Forudsætningerne for Forstaaelse af Danmarks nuværende økonomiske Situation er for det første Kendskab til Danmarks Økonomi under Verdenskrigen og de dengang indhøstede Erfaringer, og for det andet Kendskab til dansk Økonomi under de sidste 10 Aars Depressionsperiode, idet økonomiske Dispositioner i disse Aar danner Udgangspunkt for de Muligheder, der nu foreligger for os, og jeg skal derfor indlede med nogle Tal til Belysning af disse Forhold.

Verdenskrigen 1914—18 staar for mange som en økonomisk fordelagtig Periode med store, hurtigt voksende Indtægter for den toneangivende Del af Befolkningen, men nationaløkonomisk bør Perioden bedømmes anderledes. Saa vel Eksport- som Importmængdeindeks viser en Tilbagegang fra 100 i 1913 til 33 i 1918. For de vigtigste Eksportvarer Flæsk og Smør var Tilbagegangen endnu større, idet der i 1914 eksporteredes 147 Millioner kg Flæsk mod 3 Mill. i 1918, medens der i 1914 eksporteredes 95 Mill. kg Smør mod 15 Mill. kg i 1918, og denne store Tilbagegang blev kun i mindre Grad opvejet af relativt bedre Forhold paa andre Eksportomraader som Konserver o. l. Paa tilsvarende Maade gik Importen særlig af Foderstoffer stærkt tilbage, ligesom det var vanskelig at skaffe Kul til at holde Industriproduktionen i Gang.

Naar dette Billede af Tilbagegang og Fattigdom i Perioden 1914 til 18 ikke svarer til den almindelige Opfattelse, skyldes det for en Del den førte Pengepolitik, der muliggjorde en Tredobling af Engrospriserne og en Fordobling af Detailpristallet fra 1914 til 18. Alle, der havde noget at sælge, tjente meget store Beløb udtrykt i Kroner. En Virksomhed som i 1914 havde et Varelager til en Værdi af 300 000

¹ Udarbejdet paa Grundlag af Foredrag i Nationalekonomiska Studentklubben i Lund den 3. November 1939.

Kr. kunde i 1918, saafremt der intet var solgt, regnskabsmæssig opgøre dennes Værdi till 900 000 Kr., og der kunde være udbetalt 600 000 Kr. i Dividende, uden at Virksomhedens Formue udtrykt i Kroner var blevet formindsket.

De Dele af Befolkningen, der ikke havde noget at sælge, mærkede mere til, at de var blevet fattigere. Reallønnens Index sank fra 100 i 1913 til 83 i 1918, og Funktionærgruppen, der ikke havde stærke Organisationer at støtte sig til, følte endnu mere disse Aars økonomiske Tryk. Fra Statsmagtens Side blev der gjort forskellige Forsøg paa at udligne den økonomiske Modsætning mellem rig og fattig, idet der blev ydet store sociale Understøttelser, ligesom forskellige Nødvendighedsvarer blev rationerede.

Naar det var muligt for Danmark at komme nogenlunde igennem Krigens vanskelige Aar, skyldes det foruden de naturgivne Forhold i den gode Landbrugsjord den førte Politik; hermed menes ikke mindst det gode Samarbejde med de andre skandinaviske Lande, der muliggjorde en ikke ringe Vareudveksling, og ved Siden heraf den førte ubetingede Neutralitetspolitik, hvorved vi samtidig opnaede Overenskomster med Tyskland og England om de nødvendige Tilførsler og Vareudvekslinger. Da Handelen for en væsentlig Del foregik for privat Regning, gav den Enkeltmand store Indtægtsmuligheder, og de Forsøg, der fra Statens Side blev gjort paa Prisregulering, førte til mange Omgaaelser.

Da Krigen sluttede i 1918 forventede man, at København skulde blive Stabelplads for Østersøen, og de tømte Lagre blev hurtigt fyldte til meget høje Priser. Der indførtes saaledes i 1919 og 20 for 5848 Mill. Kr., medens Udførselens Værdi kun var 2970 Mill. Kr. og Differensen kunde kun for en mindre Del dækkes ved de store Fragter, som den danske Handelsflaade opnaede, og Perioden sluttede med en ikke ubetydelig udenlandsk Gæld. Det samlede Resultat af Perioden 1914 til 21 var for Danmarks Vedkommende ikke saa opmuntrende, at Erfaringerne fra dengang kan danne noget umiddelbart Forbillede for nutidige Dispositioner.

Den anden store Forudsætning for Forstaaelse af den øjeblikkelige Situation i Danmark maa søges i den i de sidste 10 Aar førte økonomiske Politik; jeg skal gennemgaa Landbrugets Forhold først. Smørnoteringen, der i 1928 og 1929 havde været ca. 3,00 Kr. pr kg,

og Flæskenøteringen, der havde været paa ca. 1,50 Kr. sank i 1932 til omtrent det halve; dette bevirkede, at Bruttoudbyttet pr ha sank fra 851 Kr. i 1928/29 til ca. 560 Kr. i 1931/32, medens Driftsomkostningerne i samme Periode kun sank fra 700 til ca. 570, saaledes at Netto-udbyttet, der i 1928/29 var 6,2 % af Landbrugskapitalen gik ned til minus 0,5 % i 1931/32; selv om der opnaedes nogen Bedring i de følgende Aar, blev Rentabiliteten langtfra tilfredsstillende. Landbrugets og Landbrugernes Indtægter har gennem hele Perioden været smaa, og dette har ramt haardt, fordi de danske Landbrug har en meget stor Gæld. Ved en Tælling i 1937 blev Panteværdien (herunder Ejendomsskyld, Besætning og Inventar) opgjort til 5,4 Milliarder Kroner, medens Gælden opjordes til 4,4 Milliarder, altsaa over 80 % af Panteværdien, og det oplystes, at en $\frac{1}{3}$ Del af samtlige Ejendomme har en Gældsprocent paa over 100. Selv om Værdien i Handel og Vandel er noget større end Panteværdien, viser Tallene dog en meget stor Følsomhed overfor det ved Krisen fremkomne Prisfald. Den anden Kendsgerning, der karakteriserer dansk Økonomi i disse Aar, er den store Arbejdsløshed; af 325 000 forsikrede Arbejdere var i 1932 ialt 31,7 % og i 1933 28,8 % arbejdsløse. Der var altsaa ca. 100 000 Arbejdsløse hele Aaret i de paagældende Aar, heraf i Vinter-tiden ca. 150 000 og i Sommertiden ca. det halve.

Ved Hjælp af de her givne Tal forstaar man de store Vanskeligheder, som det danske Erhvervsliv stod overfor, da den store sikre Kunde for vore Landbrugsprodukter England kom i Vanskeligheder og bl. a. søgte at imødegaa disse ved særlig Støtte til det engelske Landbrug og ved Toldforanstaltninger i Henhold til Ottawaoverenskomsterne. Der maatte fra dansk Side træffes ganske ekstraordinære Foranstaltninger og det centrale i disse er den saakaldte Valutaordning. Den direkte Foranledning var, at Tyskland forhøjede Told- og Valutaafgiften paa dansk Smørekspport; dette ramte særdeles haardt under den almindelige vanskelige Situation, da Smørekspporten til Tyskland i 1931 havde haft en Værdi paa 67 Mill. Kr. (ca. 5 % af den samlede danske Eksport).

Formaalet med Valutaloven har i dansk Politik været slaet fast med tre Slagord: det valutariske, det håndelspolitiske og det beskæftigelsesmæssige. Alle de tre Formaal skulde naas ved en Regulering af Indførselen. Det fremhævedes saaledes, at Valutakurserne kunde

opretholdes, naar Indførselen blev begrænset i Størrelse svarende til hvad der faktisk indkom af Valuta gennem Eksporten, at man gennem en Indførselsregulering kunde dirigere den danske Efterspørgsel til de Lande, der var villig til at købe de danske Eksportvarer, og at man kunde begrænse Indførselen af de Varer, der ligesaa godt kunde fremstilles i vort eget Land. De politiske Partier i Danmark har i de sidste Aar været uenige om, hvilken Betydning Valutaloven praktisk har haft i de tre Retninger. Den danske Valuta blev i 1933 sat noget ned til en Sterling Kurs af 22,40 men det skete af Hensyn til Fordelingen af Nationalindkomsten mellem Byerhvervene og Landbruget, og det gennemførtes ved en Overenskomst mellem Regeringen og Landbopartiet Venstre; fra den Tid og til Eftersommeren 1939 har den danske Krone været holdt i konstant Forhold til Sterling. Det handelspolitiske Formaal er for saa vidt naaet, som vor Indførsel fra England, der i 1931 var 218 Mill. Kr., steg til 638 Mill. Kr. i 1937. Det beskæftigelsesmæssige Formaal er ogsaa i begrænset Omfang naaet, idet man kan paavise en ikke uvæsentlig Stigning af Beskæftigelsen særlig i Tekstil- og Skotøjsindustrierne. Hermed mener jeg ikke at have foretaget nogen endelig Vurdering af den danske Valutacentral, idet det yderligere bør fremhæves, at Valutacentralen har paaført Erhvervslivet ikke ubetydelige Vanskeligheder gennem dens Indskrænkninger i Virksomhedernes Dispositionsfrihed. En saadan Bedømmelse ligger iøvrigt udenfor denne Redegørelses Ramme.

Med Valutaordningen var de store Vanskeligheder, som Verdenssituationen i Forbindelse med vort Lands erhvervsgeografiske Struktur har fremkaldt, imidlertid ikke løst, og man maatte i de følgende Aar søge at løse disse Problemer. Det første Spørgsmaal angaar Fordelingen af den nedadgaende Nationalindkomst mellem Landbrug og Byerhverv; det søgtes løst gennem en Række Landbrugsordninger, saa som Svineordningen, Smørordningen, Kornordningen og Sukkerordningen; disse tilsigtede at give Landbrugserhvervets Udøvere større Indtægter, og man søgte at naa det højere Niveau gennem en Art Tvangskartellering, der igen muliggjordes af den stærke Regulering af Indførselen. Da det danske Landbrug imidlertid ikke er en homogen Masse, men bestaar af store Brug, der har lagt Hovedvægten paa Kornavlén, mellemstore Brug, der har en relativ omfattende

Kvægavl og Smørproduktion, og Smaabrug, hvis Hovedindtægtskilde er Svineavl, maa de forskellige Landbrugsordninger ses i Forbindelse med hinanden. De store Landbrug har faaet en væsentlig højere Pris end Verdensmarkedets for deres Korn, og de smaa Landbrug, der køber Kornet til højere Priser, har til Gengæld faaet en større Part i Svineavl, der i disse Aar var særdeles rentabel, fordi England havde mængdebegrænset sin Indførsel meget stærkt. Landbruget som Helhed har ikke været tilfreds med de trufne Ordninger. Da Hovedparten af det danske Landbrugs Indtægt stammer fra Eksport, vilde man have foretrukket en højere Sterlingkurs, der automatisk vilde have medført en anden Fordeling af Landets Indtægter. Dette vilde Regeringen og Nationalbanken ikke akceptere, og Modsætningsforholdet har stadig bestaaet, og jeg skal ved Omtalen af Udviklingen i de sidste Maaneder vende tilbage til dette Problem.

Det andet økonomisk-politiske Problem, der har beskæftiget os i Danmark i de senere Aar, er Arbejdsløsheden. Det falder da i Øjnene, at vi i Højkonjunkturaar som 1937 og 38 har haft en meget stor Arbejdsløshed rundt regnet ca. 100 000 Mand. Det maa dog straks bemærkes, at for Danmarks Vedkommende har Højkonjunktoren været relativ svag, fordi det ikke er vore Eksportprodukter, der har været særlig efterspurgt. Engrospristallet for vore Importvarer var saaledes i 1937 i Forhold til 1935 lig 129, medens Engrospristallet for Eksportvarer var 110, altsaa en Udvikling udpræget i Danmarks Disfavør. Dernæst maa bemærkes, at vi i Perioden 1930—38 havde en Befolkningsstigning i Aldersklasserne 20 til 65 paa ca. 150 000. Landbruget var imidlertid paa Grund af de daarlige Konjunkturer ikke i Stand til at beskæftige det samme Antal som tidligere, hvorfor Arbejdsudbudet i de øvrige Erhverv steg med 30 Tusinde, der betegner Landbrugets mindre Beskæftigelse. Det samlede Arbejdsudbud er saaledes i 1930 til 38 steget med 180 000. Ser man dette Tal i Forhold til Arbejdsløsheden, bemærker man, at der trods den store Arbejdsløshed kan konstateres en meget betydelig Stigning i Beskæftigelsen. Derved bliver det danske Beskæftigelsesproblem væsentlig vanskeligere end f. Eks. det tyske, idet Befolkningsstigningen i Tyskland i de produktive Aldersklasser var langt mindre. Man har fra det Offentliges Side i Danmark gjort en bety-

delig Indsats for at skabe nye Beskæftigelsesmuligheder, og man kan nævne, at der er ofret ca. 100 Mill. Kr. om Aaret paa Vejarbejder. Dette havde været rimeligt, hvis man kunde betragte den nuværende Arbejdsløshed som præget af daarlige Konjunkturer, men det er straks mere tvivlsomt, om Fremgangsmaaden har været rigtig, hvis Arbejdsløsheden ikke skyldes Konjunkturerne, men derimod er af strukturel Art; dette Spørgsmaal skal jeg om lidt vende tilbage til.

Den erhvervsmæssige Stilling for Danmark i August 1939 kan herefter i Korthed karakteriseres ved følgende: Landbruget har haft nogle relativt gode Aar, omend Landbrugets Forrentningsprocent stadig har været under normal, og Gældsbyrden tynger stadig haardt. Man kan vist i Hovedsagen sige, at Landmændene før Krigen udbrød klarede sig nogenlunde, men der havde ikke været Mulighed for at fylde nogle af de Huller, som skyldes de meget daarlige Kriseaar, og der var derfor kun smaa Muligheder for at imødegaa eventuelle nye Vanskeligheder, som maatte melde sig. Byerhvervene havde relativ god Beskæftigelse, og Arbejdsløsheden var væsentlig mindre end tidligere Aar. Dette maatte igen ses i Forbindelse med et ret omfattende Byggeri, som i hvert Fald vilde sikre den gode Beskæftigelse i nogle Maaneder.

I denne Situation mødte man i Slutningen af August det stærke Fald i Sterling i Forhold til Dollar, og vore Nabolandes og særlig Sverriges bratte Opgiven af en fast Sterlingkurs. Heroverfor gjorde der sig to Strømninger gældende. Paa den ene Side ønskede man at følge samme Linie som de andre nordiske Lande og var med den store Inflation i Aarene 1914 til 20 i Erindring meget ængstelig for at komme ind i en ny Inflationsperiode, der nok kunde virke som en kortvarig Opmuntring, men hvis totale Virkninger man ønskede at holde vort Land klar af. Paa den anden Side fremhævede man vort Lands nære Tilknnytning til England i handelsmæssig Henseende; man ønskede derfor Sterlingkursen fastholdt, indtil man saa, om England gik ind i en Inflationsperiode. Endvidere fandt man, at det var urimeligt at forringe Landbrugets Stilling som vort førende Eksporterhverv, idet dette som nævnt kun havde smaa Reserver til at imødegaa nye økonomiske Vanskeligheder med. Resultatet af Forhandlingerne mellem de to Grupper af Synspunkterne blev, at den danske Krone fulgte Sterling 8 % nedad, men at der standsedes paa

dette Punkt, saaledes at man kom i et nyt fast Forhold til Dollar og til de øvrige skandinaviske Lande. Dette Resultat er der dog ikke opnaaet Tilfredshed med, og det følte fra nogle Sider, som om der blev lagt en ny tung Byrde paa Landbruget, og dette har fremkaldt megen Bitterhed.

Da Krigen kom i Begyndelsen af September, blev det straks fastslaaet, at det var Danmarks Ønske at handle med begge de krigsførende Lande i samme Omfang, som vi havde gjort før Krigen. Det var det samme Princip, der dannede Grundlaget for Danmarks økonomiske Politik under Krigen 1914—18, og det blev udtrykkeligt fastslaaet som Grundlag for Danmarks Handel under en Krigssituation i den Ikke-Angrebstraktat, som Danmark ene af de nordiske Lande har afsluttet med Tyskland.

Hovedpunkterne i Handelsoverenskomsten med England af 1933 er, at Danmarks Andel i Importen af Bacon skulde være mindst 62 % af Indførselen fra Lande udenfor det britiske Imperium, og der fastsættes Kvoter, hvis der skulde gennemføres en engelsk Kvotaregulering af Smør og Æg, ligesom England forpligtede sig til ikke at forhøje Smørtolden. Til Gengæld forpligtede Danmark sig til at forøge Købet af Jern og Staal og andre engelske Industriprodukter, ligesom Danmark forpligtede sig til at tage 80 % af sin Kulimport fra England. Grundtanken i Overenskomsten maa formentlig siges at være, at man ønsker at fastholde Handelsforbindelsen uafhængig af alle Vanskeligheder, og det er af central Betydning for Danmark at opretholde sin Handelsforbindelse med og Eksport til England. Hovedpunkterne i Handelsoverenskomsterne med Tyskland er, at de tyske Indkøbs Størrelse Kvartal for Kvartal afhænger af de danske Indkøb i Tyskland det foregaaende Kvartal. Betingelsen for, at Tyskland kan faa Landbrugsprodukter i Danmark, er altsaa, at der kan leveres en tilsvarende Mængde Industriprodukter, hvad der maaske under Krigssituationen kan volde visse Vanskeligheder.

Paa dette Grundlag er Eksporten søgt opretholdt fra dansk Side, og man kan i det væsentlige sige, at Handelen fortsattes efter de almindelige Hovedlinier gennem September Maaned. Saa kom der nogle højst foruroligende Meddelelser, idet et dansk Skib i Ballast blev sænket, og nogle danske Skibe med Landbrugsprodukter blev standset og ført til tysk Havn. Dette førte til, at der overhovedet

ingen Eksport var til England i første Uge af Oktober, og de danske Svineslagterier maatte meddele, at de ikke var i Stand til at modtage flere Svin til Slagtning. Imidlertid erklærede man hurtigt, at man forsøgsvis atter vilde genoptage Slagtingerne, og i den følgende Uge var den danske Landbrugs Eksport til England over 50 % større end normalt i de foregaaende Uger. Efterhaanden har der kunnet konstateres nogen Tilbagegang, men dette skyldes væsentlig danske Indskrænkninger af Produktionen.

Hvad Importsituationen angaar, forstod man straks, at det vilde blive vanskelig at forsyne Landet med to af vore vigtigste-Raastoffer Kul og Benzin. For Kullenes Vedkommende kan oplyses, at det normale Brændselsforbrug i Danmark er ca. 6 Mill. Tons, og heraf kan der kun leveres en tiende Del af indenlandsk Produktion. Da Beholdningerne ved Krigens Udbrud var smaa, gennemførte man straks Rationering af Gas og Elektricitet, saaledes at der for Overforbruget skulde betales stærkt forhøjede Priser. Det viste sig imidlertid, at Størstedelen af den danske Kulforsyning, der kommer fra England indtil videre foregaar regelmæssigt, og man kan maaske vente, at Indførselen fra Polen atter vil komme i Gang. For Benzinen var Situationen ogsaa meget alvorlig. De smaa Beholdninger blev reserveret for den mest nødvendige Kørsel; næsten al Kørsel med private Personvogne blev forbudt, medens Lastvognene fik Lov til at fortsætte uhindret. Senere er der dog kommet nogen Tilførsel, og de strenge Restriktioner er lempet betydeligt.

Man kan saaledes i det store og hele sige, at udtrykt i Mængdeenheder er Danmarks Eksport og Import foregaaet nogenlunde som hidtil og uden store afgørende Vanskeligheder. For at forstaa den økonomiske Side af Problemerne er det yderligere nødvendigt at undersøge den prismæssige Udvikling noget nærmere.

Det falder da straks i Øjnene, at det danske Fragtratetal er steget fra 134 i August til 295 i September, og i de følgende Maaneder fortsattes Stigningen. Hvis man sammenligner med Forholdene 1914—18, hvor Tallet for 1914 er 100, er der kun en Stigning paa 4 % til 1915 og først 1916 naar vi med 284 et Tal af samme Størrelsesorden, som vi under den nuværende Krig har naaet i Løbet af en Maaned. Denne voldsomme Stigning maatte naturligvis hurtigt paa en Række Omraader give sig Udtryk i det indenlandske Prisniveau.

Foreløbig mærkedes dette kun i mindre Grad paa det almindelige Detailmarked, bl. a. fordi Handelsministeriet ved en Bekendtgørelse af 3. September 1939 forbød Udnyttelse paa det indenlandske Marked af den forhaandenværende Situation til en Forhøjelse af den procentvise Avance udover den i vedkommende Branche sædvanlige (Vareaager), og dette blev fortolket saaledes, at det er forbudt at forhøje Udsalgsprisen paa Varer, der er indkøbt til Lager før Krigs-udbrudet, fordi Genanskaffelsesprisen er steget. Denne Bestemmelse blev angrebet stærkt ud fra den Opfattelse, at en Virksomhed bør holde sit Varelager i en nogenlunde uforandret Størrelse mængdemæssig set, inden der beregnes det almindelige Driftsoverskud, og Bestemmelsens Gennemførelse maatte derfor betyde Tab for de paa-gældende Virksomheder.

Handelsministeriets Bestemmelse har imidlertid ikke kunnet forhindre, at Engrospristallet fra August til September et steget fra 111 til 127 og derefter til 138 i November, altsaa en meget betydelig Stigning, som viser noget om, hvad man kan vente for Detailpristallets Vedkommende i Løbet af de kommende Maaneder. Endnu større Interesse har det at analysere Tallet nærmere, og vi vil da se paa Prisudviklingen for Hjemmemarkedsvare, Eksportvarer og Importvarer. Hjemmemarkedsvarene er fra August til November steget 17 Points fra 110 til 127, og den nye Situation har saaledes allerede givet sig Udtryk paa det nationale Marked. For Eksportvarernes Vedkommende er Stigningen noget mindre, idet den kun er fra 110 til 125. De danske Noteringer viser, at Smørprisen, der i September 1937 og i September 1938 var 243, i September 1939 var 240 og i November 245, medens Flæskeprisen, der i August var 177 i September var 168 og i November 180, medens Ægprisen er steget fra 120 i August til 190 i November (Aarstiden). Vi har altsaa i det store og hele haft en meget lille Stigning for de Varer, der er af væsentlig Betydning for den danske Eksport. Man kan nære en ikke ringe Bekymring for, at den engelske Kontrol med Levnedsmiddelpriser og de planlagte engelske Rationeringer af Smør og Bacon vil forhindre, at de danske Hovedeksportprodukter i Løbet af kort Tid vil stige væsentlig i Pris.

Derimod viser November Maanedes Pristal for Importvarer en Stigning fra 113 i August til 156 i November, altsaa en Forøgelse paa 43

Points paa tre Maaneder. En nærmere Gennemgang af de forskellige Omraader viser en forbavsende Uregelmæssighed. For Brændsel og Foderstoffer er der saaledes en Stigning paa henholdsvis 65 og 59 Points. Paa andre Omraader er Stigningen i Forhold hertil ubetydelig; saaledes viser Gødningsstoffer kun en Stigning paa 14 Points fra 100 til 114. At Prisudviklingen har taget en for Danmark uheldig Retning, ser man ogsaa af, at Pristallet for Raavarer og Halvfabrikata er steget fra 112 til 165 altsaa med 53 Points, medens det tilsvarende Tal for Færdigvarer er steget fra 111 til 125, altsaa kun med 14 Points. Saadanne Forhold vil neppe blive af lang Varighed, og man maa paa Grundlag af Tallene kunne slutte, at der i Danmark er betydelig Sandsynlighed for i de kommende Maaneder — saafremt Krigen fortsættes — at vente en betydelig Prisstigning for Færdigvarer, og at dette inden længe vil give sig større Udtryk i Detailpriseniveauet.

Efter at man har klargjort sig, at Verdenssituationen vil medføre stigende Priser, har Handelsministeriet den 20. Oktober udstedt en Forordning om Varepriserne. Efter denne nedsættes der en Prisnoteringskomite med tretten Medlemmer repræsenterende Erhvervene og de politiske Partier med det Formaal først og fremmest at give vejledende Prisnoteringer. Disse Prisnoteringer, som vi i Danmark har kendt i mange Aar for Landbrugsprodukternes Vedkommende, skal udarbejdes saaledes, at det tillades de erhvervsdrivende at lægge Inddækningsprisen (Øjebliksprisen) til Grund ved Beregningen af den sædvanlige procentvise Nettoavance, saaledes at man for en væsentlig Del har imødekommet Handelens Ønsker om at kunne bevare Lageret intakt under den forventede Prisstigning.

Sammenlignet med Perioden 1914 til 18 viser Udviklingen i de første Krigsmaaneder en langt hurtigere Stigning og Indpasning under Krigens Forhold. Vi havde som nævnt en Stigning i Engrospriseniveauet paa 27 Points paa tre Maaneder, medens Stigningen paa et Aar fra 1914 til 15 ogsaa var 27 Points; dette maa igen ses i Forbindelse med den pludselige og voldsomme Stigning af Fragtrate-tallet.

Det vil være rimeligt her at vende tilbage til Forandringen af Vekselkurserne, som vi tidligere har fulgt frem til Krigens Udbrud. Siden dette Tidspunkt har den førte Politik været uforandret, og det

har været en udbredt Opfattelse særlig indenfor Landbruget, at man herved gavnede Importørerne og i det hele Byerhvervene, medens Landbruget som Hovedeksporterhverv har faaet forøgede Vanskeligheder. Denne Opfattelse er støttet gennem en almindelig Interesse for at foretage Indkøb paa Verdensmarkedet, medens Priserne endnu var lave. Da Valutacentralens Importbegrænsning paa mange Omraader var formindsket under de sidste relativ gode Aar, og mange Varer var overført til Friliste, har der været store Muligheder for at udvide Indkøbene. Der har imidlertid været forskellige Vanskeligheder med Hensyn til Betalingerne. Sælgerne ude omkring, der tidligere i høj Grad anvendte Rembours med 2 a 3 Maaneders Kredit, er nu i stigende Grad gaaet over til at forlange a vista Rembours. Dette er i høj Grad gaaet ud over vort Lands Betalingsmidler. Den danske Valutabeholdning har i disse Aar aldrig været stor i Sammenligning med f. Eks. Sveriges, men der var dog nogle Reserver; det gjorde derfor et stort Indtryk, at Nationalbankens Valutabeholdning gik 57 Mill. Kr. tilbage alene i September Maaned, og at Nedgangen er fortsat i de følgende Maaneder.

Vurderingen heraf har været meget forskellig; de mest nervøse har følt sig ilde berørt og krævet meget kraftige Indførselsbegrænsninger. Det er f. Eks. hævdet, at hvis vi ikke har Raad til at købe Benzin til vore Personautomobiler, maatte Anvendelsen af disse fortsat indskrænkes meget stærkt, og det er ligeledes fremhævet, at man hurtigt burde rationere Produkter, der ikke var ubetinget nødvendige, som f. Eks. Kaffe. Overfor denne ængstelige Opfattelse er det gjort gældende, at man i en Situation som den nuværende maatte tage Hensyn til, at en Del af vor Valutagæld var bundet paa den Maade, at der kun kunde disponeres over den ved Køb af Varer, jeg erindrer om, hvad jeg tidligere har nævnt om Forholdet til Tyskland, medens man paa den anden Side havde en Del Tilgodehavender i fri Valuta. Ligeledes er det gjort gældende, at Nationalbanken har et betydeligt svensk Laan, som ganske vist var reserveret til Tilbagebetaling af et Dollarlaan, der forfalder om nogle Aar, men som man nu burde benytte til Indkøb af Varer paa Verdensmarkedet, medens disse var at faa, idet man maatte gaa ud fra, at der i Løbet af nogle Aar nok blev Mulighed for Tilbagebetaling af det amerikanske Dollarlaan paa anden Maade. De her nævnte Forhold gør det rimeligt at

overveje, om det havde været rigtigt fra dansk Side saa hurtigt at opgive den faste Sterlingkurs.

Som Led i Bestræbelserne for at stabilisere Kurserne maa ogsaa Diskontoen nævnes. Denne er forhøjet to Gange. Senest den 10. Oktober til $5\frac{1}{2}\%$. Medens man under mere normale Forhold kunde tillægge Diskontoen større Betydning, bør man ikke overvurdere Forhøjelsen under de nuværende meget urolige Prisforhold. Den skete Diskontoforhøjelse er neppe i Stand til at skabe Ligevægt mellem Import og Eksport. Spørgsmaalet om mere omfattende Foranstaltninger maa tages op til Overvejelse, hvis den for Danmark meget ugunstige Prisudvikling bliver fortsat.

Naar man vil danne sig en Mening om Fremtiden og træffe Dispositioner paa længere Sigt, kan man ikke vide noget med Sikkerhed, men maa indskrænke sig til Vurdering af den mest sandsynlige Udvikling. Det kan ikke nægtes, at Risikoen og Usikkerheden med Hensyn til en saadan Vurdering er meget stor. Jeg kan derfor, naar jeg nu skal gaa over til at omtale Fremtiden, ikke undgaa at berøre forskellige Muligheder, men jeg skal indskrænke mig til saadanne, som jeg tillægger en særlig Betydning.

Hvis Krigen fortsættes, vil det utvivlsomt medføre, at vor Indførsel af Foderstoffer vil blive stærkt indskrænket. Priserne herpaa var som nævnt steget 59 Points medens Landbrugets Eksportvarer kun er steget relativt faa Points. Det er muligt, at en fortsat Udvikling af Krigssituationen vil føre til, at Danmark slet ikke kan indføre fremmede Foderstoffer og helt maa basere Landbrugsproduktionen paa hjemmeavlede Planteprodukter. Her kommer man i saa Fald til at fortsætte en Linie, som vi kender fra de senere Aar. Den danske Kornavl (Kærnen) var i 1910 til 14 ialt 22,5 Mill. hkg pr Aar, medens dette Tal uanset et daarligt Høstaar i 1934/37 var steget til 31,8 Mill. Importen af Korn, der i 1910 til 14 var 7,4 Mill. hkg er i 1934/37 kun steget til 8 Mill., saaledes at Indførselsesprocenten er sunket fra 25 til 20. Indførselen af Korn og Oliekager i Procent af det samlede Forbrug af Plantestoffer er i den samme Periode sunket fra 17,7 til 13,3 % og der er formentlig Mulighed for en Fortsættelse ad denne Linie, idet baade Jordens Dyrkning og Valget af Sorter lader visse Muligheder aabne. Vi kommer derfor neppe ud for saa store Vanskeligheder, som under Krigen 1914—18. Der er saaledes

ingen Grund til alvorlig Ængstelse for, at man i Danmark kommer til at sulte, eller at man ikke bliver i Stand til skandinavisk Vareudveksling, hvis Udviklingen fører til, at Forbindelsen over Havene bliver afbrudt.

Ser man imidlertid bort fra saadanne ulykkelige Muligheder og overvejer, hvad Følgerne vil blive, hvis den for Danmark ualmindelig uheldige Udvikling af Prisrelationerne tænkes at blive fortsat, og Indførselsforholdene i det store og Hele kommer til at ligge i samme Plan som nu. Jeg har allerede nævnt Forholdet udadtil i Forbindelse med Omtalen af Vekselkurserne, og jeg skal nu omtale de eventuelle Muligheder, der kan foreligge indadtil i Forholdet mellem de forskellige Samfundsgrupper. Spørgsmaalet har i de sidste Maaneder ofte været diskuteret, og den almindelige Opfattelse er, at alle Samfundsklasser vil kræve at bevare status quo i Forhold til Tiden før 1. September, og dette i og for sig meget forstaaelige Standpunkt bliver derfor Udgangspunktet for de følgende Overvejelser.

Den danske Arbejderbevægelse har endnu Forholdene under Krigen 1914—18 i Erindring; Lønningernes Realværdi sank i denne Periode fra 100 til 83 samtidig med, at visse Erhverv og særlig Spekulanterne i hvert Fald tilsyneladende havde meget store Fortjenester. Dette ønsker man ikke gentaget. Da samtlige danske Arbejdsoverenskomster udløber i Foraaret 1940, begyndte man straks Forhandlingerne om nye Overenskomster, og Arbejderne krævede — foruden mindre Forhøjelser af de laveste Lønninger, at der ydes et Dyrtidstillæg svarende til Prisstigningen. Den principielle Del af disse Krav er vedtaget af Hovedorganisationerne, og Danmark har, efter at Detailpristallet er steget fra 107 til 111 (November), faaet det første Krigstillæg til Lønningerne, og denne Linie vil formentlig blive fortsat. Der er næppe nogen, der tænker sig Muligheden af Konflikt paa Arbejdsmarkedet under Krigen. Det maa i denne Forbindelse erindres, at vi i Danmark har en paa mange Omraader gennemført Sociallovgivning, der sikrer alle i hvert Fald minimale Levevilkaar. Efter den sidste Opgørelse fra Statistisk Département var Omkostningerne hertil i Aaret 1936/37 godt 400 Mill. Kr. heraf for det Offentlige 290 Mill. Kr., for de forsikrede 93 Mill. Kr. og for Arbejdsgiverne 17 Mill. Kr. Disse Tal har gennem de senere Aar været i betydelig Stigning, og de borgerlige Partier beklager sig stærkt over de sociale Ud-

gifter som hemmende for Erhverslivet, og det kan til Oplysning om de sociale Udgifters Betydning for det offentlige nævnes, at Statens og Kommunernes Udgifter hver er paa o. 500 Mill. Kr.

Saafrømt de forholdsvis gode Aar skulde afløses af en daarligere og vanskeligere Periode, vil det Offentliges Udgifter til forskellige sociale Foranstaltninger utvivlsomt vokse, og man har da ogsaa allerede gennemført visse Tillægg for daarligt stillede. Det vil være rimeligt at tænke sig, at disse Udgifter søges dækket gennem Forhøjelse af Skatterne, og da særlig af de direkte Skatter. Statens Stilling til den under Krigssituationen fremkomne Udvikling er principielt, at man gerne gaar med til ønskelige Foranstaltninger, men at disse maa dækkes i det væsentlige af forøgede Indtægter. Vi har allerede faaet en betydelig Forhøjelse af Indkomstskatten, og det vil her være rimeligt at undersøge Skattebyrdens Størrelse for de store Skatteydere, som man regner med kan betale store Skatter og sørge for den nødvendige Kapitaldannelse til de ønskelige nye Arbejdsmuligheder. Tager vi en Mand med en ansat Indkomst paa 50 000 Kr. og en Formue paa 1 Mill., betaler han efter Vedtagelsen af den sidste Skattelov, men bortset fra de allersidste Forslag, en Skat paa 34 400 Kr. til Stat og Kommune (beregnet efter Kommuneskatten i København). Nu maa man her erindre, at Udtrykket ansat Indkomst betyder, at Skatten, der er betalt for det foregaaende Aar, er trukket fra, og hvis denne har udgjort 25 000 Kr. har den paagældende Skatteyder 40 000 Kr. til Disposition, og han betaler ikke Halvdelen af sine store Indkomster i Skat. Hvis man imidlertid har den Opfattelse, at det er denne Gruppe Skatteydere, der skal financiere de nye Virksomheder, som skal til for at beskæftige den voksende Befolkning, kunde det nok være tilraadeligt at vise nogen Forsigtighed med at kræve, at ønskelige sociale Udgifter skal betales gennem en Forhøjelse af de direkte Skatter, eller som man populært udtrykker sig Skat paa de Befolkningsklasser, der er i Stand til at bære dem.

Endvidere kan man, hvis den nuværende uheldige Prisudvikling ikke varer for længe, tænke sig denne financieret ved Forbrug af Beholdningerne. Det er formentlig dette, der har foresvævet Mynighederne, da man i Begyndelsen af September krævede, at Udsalgsprisen skulde kalkuleres paa Grundlag af den samme Vare-

heds Indkøbspris og ikke af dens Genanskaffelsespris. Denne Bestemmelse er man ved Forordningen af 20. Oktober i det væsentlige kommet bort fra, saaledes at Erhvervene maa kunne disponere paa en saadan Maade, at deres Beholdninger i Hovedsagen bliver uændret, og det er i Betragtning af, hvad der hidtil er sagt meget forstaaeligt, at heller ikke de frie Erhverv vil betale den uheldige Prisudvikling.

Man har dernæst Mulighed for at lade alle, der er beskæftiget i Byerhvervene faa Lejlighed til at have nogenlunde samme Realindtægt som før og saa lade Resten, og det vil først og fremmest sige Landbruget, bære Byrderne ved den formindskede Nationalindtægt. Dette Erhverv har vanskeligt ved at vælte Byrderne fra sig, idet Erhvervets Indtægter er bestemt af Eksportprisen, som Landbrugets Udøvere intet Herredømme har over, medens dets Udgifter er bestemt af de andre Erhvervs Priser. Hvis Vekselkurserne bevægede sig frit, vil det formentlig føre med sig, at der dannedes et nyt Ligevægtsniveau, men naar Vekselkurserne holdes paa den nuværende Størrelse ved Regulering, kan Landbrugets Udøvere ikke yde den samme Modstand mod at bære Byrderne som Byerhvervene. Nu kan der, som jeg tidligere har berørt, neppe være Tvivl om, at Landbruget gennem de vanskelige Aar ikke har kunnet bevare sin økonomiske Modstandskraft. Den nuværende Prisudvikling har da ogsaa hurtigt ført til, at der fra Landbrugets Side er fremsat Krav om en ændret Fordeling af Nationalindtægten i det mindste gennem en Tilbagevenden til Sterlingkursen 22,40. Dette har Regeringen afvist, men har til Gengæld tilbudt at støtte Landbruget gennem billigere Fragter for Foderstoffer og gennem et direkte Tilskud, beregnet efter den lavere Pris, der kan opnaas for Sterling. Dette Tilbud er Landbruget ikke tilfreds med, og det er derfor vedtaget mod Landbopartiernes Stemmer.

Man kunde endelig tænke sig, at man søgte midlertidig at komme udenom Vanskelighederne ved en Inflation, beslægtet med den, vi havde under Verdenskrigen. Ejere af Obligationer og andre Papirer med en fast Rente, vil da se deres Realindtægter falde, uden at de vil kunne gøre nogen effektiv Modstand. Vejen synes let at betrede, og de Ulemper, der følger med, kommer først til fuld Udfoldelse bagefter. Man maa dog erindre, at Forholdene under Krigen 1914 til 18

endnu huskes af de fleste, og der er i det danske Samfund meget stor Ængstelse for alt, hvad der blot smager af Inflation; vi mærkede denne Ængstelse stærkt i Begyndelsen af September i Forbindelse med den omtalte Ændring af den danske Vekselkurspolitik. Man maa derfor gaa ud fra, at en saadan Udviklingslinje vil møde stærk Modstand fra Nationalbanken idet dennes ledende Direktør Bramsnæs er kendt som en ubetinget Modstander af en Politik, der fører til en forøget Inflation.

Hvis denne Forudsætning, som vi her har opstillet som en Mulighed, at den nuværende uheldige Udvikling af Forholdet imellem Eksport- og Importpriser fortsættes, og hvis der ikke er nogen, som man kan paalægge at bære Udgifterne herved, kan man tænke sig, at den samlede Nedgang i Købeevne i Forhold til Markedspriserne vil føre til en stærk Forøgelse af Arbejdsløsheden. Vi har straks mærket det indenfor Automobilbranchen. Da Forbudet mod den private Personkørsel gennemførtes i Begyndelsen af September, maatte Efterspørgselen efter Vogne standse, og de store Samlefabrikker afskedige deres Arbejdere; dette var imidlertid det mindste, idet ogsaa de utallige Reparationsværksteder og Tankstationer rundt om i Landet fik væsentlig mindre Beskæftigelse, hvad der før eller senere i Forbindelse med Nedgangen i Beskæftigelsesmuligheder paa andre Maader maa føre til en betydelig Stigning i Arbejdsløsheden. Denne Stigning har allerede begyndt at vise sig, idet der ved Udgangen af November var 118 000 Arbejdsløse mod 56 000 ved Udgangen af August. Dette Tal synes ikke særligt afskrækkende, naar man gør opmærksom paa, at der ved Udgangen af November i 1938 var 120 000 Arbejdsløse og omtrent det samme Antal ved samme Tid i 1937. Arbejdsløsheden er meget forskellig indenfor de enkelte Fag, saaledes 3,3 % for Skræddere og 25,7 % for Malere.

Denne endnu nogenlunde taalelige Arbejdsløshedssituation maa ses i Forbindelse med det store Boligbyggeri, som vi har haft i Sommer 1939, og som endnu ikke er afsluttet. Der var saaledes ved Udgangen af August Maaned over 12 000 Lejligheder under Opførelse i Hovedstaden og Provinsbyerne og 19 600 i hele Landet mod henholdsvis 7 500 og 12 200 ved Udgangen af August i 1938, det vil sige, Antallet er i 1939 rigeligt 50 % større end i 1938. Dette har selvfølgelig først og fremmest Betydning for Beskæftigelsen i Byggefagene, men det

er almindeligt kendt, at god Beskæftigelse ved Byggeriet giver god Beskæftigelse paa mange andre Omraader. Men kan denne relativt gunstige Stilling antages at ville fortsætte, naar de Boliger, der nu er under Udførelse, bliver færdige? Det afhænger af, om nyt Byggeri sættes i Gang, og det vil utvivlsomt blive paavirket stærkt af Obligationsskurserne. At disse er sunket med den stærkt forhøjede Diskonto kan vel ikke undre nogen, og hvis dette Forhold fortsættes, betyder det en meget væsentlig Fordyrelse af Byggeriet, idet ingen holder af at skulle betale høje Renter gennem den Menneskealder eller mere, det tager at tilbagebetale et Obligationslaan. Man har som midlertidig Hjelpeforanstaltning foreslaaet at give Adgang til kortvarige Laan i Stedet for de langvarige Obligationslaan, og dette vil formentlig kunne hjælpe noget. Bedre vil det maaske være, om en offentlig Institution paatog sig at opkøbe Obligationer for det nye Byggeri til den Kurs, der var gældende i August 1939; disse Obligationer, maatte man haabe, vilde kunne sælges paa Markedet i Løbet af nogle Aar, naar Kurserne atter retter sig, og i daarligste Tilfælde vil det betyde, at Risikoen ved at begynde nyt Byggeri vilde blive fordelt over en større Kreds, hvad der vilde hjælpe med til at holde Byggeriet i Gang i den kommende Tid.

Endelig maa man, naar Talen er om Arbejdsløshed i Danmark, nævne de 100 Mill. Kr., der i de senere Aar aarligt er brugt ved Vej-arbejde, og som betales gennem Benzinskatten. Det kan neppe være andet end at et stort Antal af disse Arbejder maa standses, naar Benzintilførselen begrænses, idet man neppe kan vente, at en Forhøjelse af Afgifterne kunne opveje Nedgangen i Mængde.

Der kan saaledes neppe være Tvivl om, at man i Danmark, saafremt Prisudviklingen fortsætter i den nuværende ugunstige Retning, vil komme ud for store økonomiske Vanskeligheder, og det er meget tvivlsomt, om nogen Udligning vil blive opnaaet ad Prismekanismens sædvanlige Veje over Tilbud og Efterspørgsel. Der er imidlertid ogsaa en anden Vej, som man maaske har Grund til at antage vil blive benyttet, og det er gennem forøgede Reguleringer og Rationeringer. Jeg har tidligere omtalt Valutakontorets Virksomhed og dets Adgang til at regulere Indførselen; denne Regulering har været noget begrænset i de senere Aar paa Grund af de relativ gode Konjunkturer og Antallet af Varer paa Friliste har da ogsaa været rela-

tivt stor. Man har imidlertid i Slutningen af Oktober indskrænket Antallet af Varer paa Friliste, og man vil formentlig i de kommende Maaneder se en stærk Begrænsning i Adgangen til at indføre mindre nødvendige Varer. Der bliver i saa Fald ikke alene Tale om Varer, som man kan fremstille i Danmark, men ogsaa om Varer, som vi ubetinget maa indføre f. Eks. Benzin. Hvis Indførselen skal indskrænkes væsentligt, kan det ikke undgaas, at der vil blive Mangel paa de paagældende Varer, og hvis man yderligere vil forhindre en Prisstigning, maa man indføre et System af Maksimalpriser og Rationeringer. Den eneste Rationering, vi havde i Danmark i Oktober, var Sukker. Her er Beholdningerne i hvert Fald tilstrækkelige, og Rationeringen er meget mild; Formaålet er i det væsentlige at lette den interskandinaviske Vareudveksling.

Det er rimeligt her atter at erindre om den opstillede Forudsætning, at Prisudviklingen mellem Import- og Eksportvarer fortsat vil være stærkt til Ugunst for Danmark. Det er imidlertid ingenlunde sikkert, at denne uheldige Forudsætning vil slaa til, og vi maa derfor ogsaa drøfte Fremtidsmulighederne under Forudsætning af, at Prisrelationerne fra August i det væsentlige vil vende tilbage, og det vil vel i almindelig Tale sige under Forudsætning af en snarlig Fredsslutning. I saa Fald behøver man ikke at fæstne sig ved øjeblikkelige Forhold, men kan anlægge en konstruktiv Linie, hvad der efter min Opfattelse vil være meget ønskelig overfor den almindelige Interesse for Korttidspolitikken og dens Problemer. At en konstruktiv Linie er ønskelig i Danmarks Erhvervspolitik begrundes jeg særlig med, at vi under de gode Konjunkturer i 1937 og 1938 havde en meget betydelig Arbejdsløshed, saaledes at Beskæftigelsesspørgsmaalet for Danmarks Vedkommende ikke er af konjunkturmæssig men af strukturel Karakter, og det maa derfor behandles under et Langtidssynspunkt. Det er ikke tilstrækkeligt for Danmark, at man under Konjunkturer, der medfører Arbejdsløshed, anvender den Fremgangsmaade at fremskynde offentlige Arbejder og specielt Vejanlæg, som økonomiske Teoretikere ikke mindst i Sverrig har slaaet til Lyd for. Det er fremhævet, at vi i de senere Aar har anvendt ca. 100 Mill. Kr. aarligt paa Vejarbejder, og det er kendt, at saadanne Arbejder giver en betydelig Beskæftigelse under en Depressionsperiode; Forudsætningen for saadan Kapitalanvendelse maa imidler-

tid være, at der kan antages at være anden Beskæftigelse bagefter til de Arbejdsløse, og denne Forudsætning slaar ikke til under en strukturel Arbejdsløshed. Det kan heller ikke være rigtigt, at man i et Land som Danmark gaar til en ensidig Udvikling af Trafikerhvervet, medens de øvrige Erhverv maa savne nødvendig Kapital til en fortsat Udvikling, saa at den voksende Befolkning finder passende Beskæftigelse.

Betingelsen for, at en Udvikling af Transportvejene kan anbefales, er, at der er stigende Mængder at transportere, og det er derfor allerede under den nuværende Situation meget betydningsfuldt, at der tænkes alvorligt paa en videre Udvikling af Industri og Landbrug. For at kunne udvikle Industrien er det af meget stor Betydning, at der kan skaffes den billige Kraft. Man maa huske, at det i særlig Grad i Danmark er de mindre Virksomheder, der betyder mest for Beskæftigelsen, og for disse er den billige Drivkraft af særlig Betydning for Konkurrenceevnen. Den billige Kraft skaffes i vor Tid ved Hjælp af Elektricitet, og det er da bemærkelsesværdigt, at vi et saa lille Land som Danmark endnu i 1937/38 havde 475 Elektricitetsværker. Produktionen af Elektricitet i smaa Anlæg er imidlertid kostbar, og det fører til, at de smaa Elektricitetsforbrugere maa betale en høj Pris for deres Strøm, i Særdeleshed, da Elektriciteten er en god Skattekilde for Kommunerne. Der er ganske vist en Tendens til at nedlægge de smaa Værker og at bygge større, Antallet er saaledes paa to Aar gaaet ned fra 488 til 475, men denne Udvikling er efter min Opfattelse for langsom. Elektricitetsproduktionen i Danmark burde ikke være et kommunalt Anliggende, men i højere Grad Statsanliggende. Saa kunde Produktionen blive samlet paa faa store Anlæg med langt lavere Produktionsomkostninger, og de smaa Anlæg blive indskrænket i højere Grad, end det allerede er Tilfældet, til Dækning af det maksimale Forbrug. Priserne kunde sættes ned ikke alene med Nedgangen i Produktionsomkostninger, men ogsaa med de kommunale Overskud, og efter min Opfattelse vil der intet være i Vejen for, at Staten ydede et Tilskud til Levering af billig Kraft til Produktionen. Dette vil jeg gerne fremhæve her, fordi jeg anser det for tænkeligt, at den konstruktive Tanke kunde føres endnu videre, nemlig til Udbygning af Skandinaviens Vandfald til et samlet nordisk Elektricitetssystem. Paa denne Maade vilde man kunne levere

billig Kraft, og derigennem støtte en Mængde Virksomheders Konkurrenceevne baade med Hensyn til billig Forsyning af Hjemmemarkedet og til Udvikling af Eksporten.

Noget mindre afgørende, men dog af væsentlig Interesse er efter min Mening vort Lands Mangel paa Jern og Staal; de forskellige Halvfabrikater af Jern og Staal har som bekendt stor Betydning for mange Grene af Industrien og i Særdeleshed for vore Skibsværfter. Det vil være af Værdi for dansk Industri, om vi paa dette Omraade kunde gøre os uafhængige af andre Landes Prispolitik, men det er maaske tvivlsomt, om et Jern- og Staalværk er en Opgave, som dansk Erhvervsliv kan løse alene, og jeg ser ogsaa paa dette Omraade den konstruktive Ide i et skandinavisk Samarbejde. Det er dog Sverige, der har Malmen, og baade Sverige og Danmark har dygtige Teknikere, saaledes at man i Fællesskab kunde arbejde lige saa billigt som de mægtige Koncerner i de store Industrielande.

Det tredje Omraade af væsentlig konstruktiv Betydning for os, skønner jeg at være en mere effektiv Udnyttelse af den danske Jord. Jeg har allerede omtalt det stærkt forøgede Udbytte af Planteavlen, som det danske Landbrug har naaet gennem de sidste 25 Aar, men der kan utvivlsomt naas endnu videre. En af Vejene hertil er Grundforbedring f. Eks. Mergling, Dræning o. l. Disse Arbejder gik for en Del i Staa under Krisen, og Arbejdere, der havde været beskæftiget ved saadant Arbejde, var blevet arbejdsløse. Ved forskellige Love ydes der Grundforbedringslaan, der er rentefri i nogle Aar, og $\frac{1}{3}$ Del af Beløbet kan ydes som Tilskud, hvis der til Arbejdet antages Arbejdsløse, der modtager Arbejdsløshedsunderstøttelse. Disse Bestemmelser kan sikkert udvides, og der vil utvivlsomt kunne ydes Støtte paa andre Omraader indenfor Landbruget, hvor det er be- kosteligt at sætte det nye i Gang, men hvor man maa antage, at det vil kunne forrente sig i det lange Løb. Her tænkes f. Eks. paa Udnyttelsen af Gødningen som vil blive mere effektiv ved Bygning af bedre Beholdere. Et andet Omraade, der har været stærkt drøftet, er Ensileringen; ved denne muliggøres en Erstatning af det importerede kostbare Kraftfoder med danske æggehviderige Planteavlsprodukter men ogsaa hertil kræves en ikke ringe Anlægs kapital, som den enkelte Landbruger ikke altid har til Raadighed, og hvor offentlig Støtte vil være af Betydning.

Endvidere kan der ofres mere paa at fremskaffe de Plantearter, der giver det største Udbytte paa den forhaandenværende Jord, og Forsøg i saa Henseende vil betale sig mange Gange i Aarenes Løb. Der kunde nævnes mange Eksempler, fra de sidste Aar er der vel Grund til at omtale den hurtige Vækst i Dyrkningen af tørstofrige Fodersukkerroer. Man bør her huske, at Linierne i et saadant Arbejde har en økonomisk Side, og at det under varierende Prisrelationer er forskellige Grene af Planteavl, der bør foretrækkes, og som bør udvikles videre gennem Forsøg.

At den animalske Produktion, som i Øjeblikket er det centrale for det danske Landbrug, bør støttes ud fra et Langtidssynspunkt, er selvfølgelig. Der gøres allerede nu et stort Arbejde for at udrydde Tuberkulosen blandt de danske Besætninger, og dette Arbejde har stor Værdi for den fremtidige Udvikling. Ligeledes arbejder man stærkt med Tanken om at erstatte de mange smaa Mejerier med et mindre Antal større. Det vil give en bedre Kvalitet og som Følge af de formindskede Omkostninger lavere Produktionspris. Det er endvidere foreslaaet i den danske Rigsdag, at der skulde oprettes et Laboratorium til Undersøgelse af Landbrugets Planteproduktion med Henblik paa at finde egnede Stoffer for industriel Behandling. Jeg finder dette værdifuldt, fordi nogle af de betydningsfuldeste danske Industriegrene netop er opstaaet i nært Samarbejde med Landbruget. Jeg tænker f. Eks. paa Sukkerindustrien, Ølindustrien, Konserverindustrien etc. Man bør formentlig ogsaa nævne de omfattende Undersøgelser, der for Tiden foretages angaaende industriel Udnyttelse af Skummetmælk og Valle.

Et Grundlag for en egentlig konstruktiv dansk Industripolitik har vi i en Lov af 1934 om Foranstaltninger til Fremme af danske Erhvervsinteresser. Der ydes i Henhold til denne Lov en ikke ubetydelig Eksportgaranti, men Lovens Anvendelse har ikke været saa stor, som den kunde være, fordi der stilles ret strenge Krav til Virksomhederne som Betingelse for Ydelse af Garantien. Endvidere er der i Henhold til den nævnte Lovgivning udlaaet Midler til Industrien, ligesom man har støttet Haandværket paa forskellige Maader. Men alle disse Bestemmelser administreres saa forsigtigt, at man ikke har kunnet yde nogen effektiv Støtte ved Bekæmpelse af Arbejdsløsheden. Jeg har nævnt, at der hvert Aar ofres mange Milli-

oner til Udviklingen af det danske Trafiksystem, og der vilde efter min Opfattelse ikke være noget i Vejen for, at Staten i Fremtiden satte større Kapitaler ind i direkte Samarbejde med Industrien. Man kunde f. Eks. danne kombinerede Selskaber, hvor Staten og Industrien indskød hver sin Part af den nødvendige Kapital, hvorved store grundlæggende Produktionsomraader, som ingen kunde magte alene, vilde blive taget op. Det vil som af Direktør Juncker fremhævet være rigtigt, at Staten i særlig Grad interesserer sig for Produktionsgrundlaget for Industrien. Det vilde ogsaa være rimeligt, hvis Staten i Samarbejde med Erhvervsorganisationerne gennemførte flere Vareudvekslingstraktater. Vi har nok saadanne Traktater med nogle Lande, men Vareudvekslingen med oversøiske Stater kunde utvivlsomt udvides, og det vilde være en væsentlig Støtte for danske Eksportvirksomheder og i det hele for dansk Beskæftigelsespolitik. Af Hensyn til det skandinaviske Samarbejde vil jeg gerne understrege Ønskeligheden af, at omfattende konstruktive Planer drøftedes af de skandinaviske Lande i Fællesskab, saaledes at man i Stedet for at konkurrere med kunde supplere hinanden.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Konstitutionella m. fl. frågor vid urtima riksdagen 1939—1940. I Kungl. Maj:ts öppna brev av den 1 september 1939 angavs som *skäl för urtima riksdags sammankallande* till den 8 september nödvändigheten att utan dröjsmål förelägga riksdagen förslag till åtgärder med anledning av det läge som uppstått genom det då nyligen timade krigsutbrottet. I trontalet vid riksdagens öppnande den 9 september kompletterades detta uttalande genom meddelande om att riksdagen kallats till urtima möte bl. a. för att fullständiga redan vidtagna åtgärder till värnande av Sveriges neutralitet och trygghet av folkets försörjning samt om att riksdagen komme att föreläggas förslag till sådan lagstiftning och övriga åtgärder som situationen krävde.

Mot bakgrunden härav diskuterades under urtima riksdagen man och man emellan, om icke den för urtima riksdag snävt avgränsade *motionsrätten* skäligen skulle kunna bestämmas med utgångspunkt från de förhållanden, vilka sålunda tillkännagivits som anledning till dess sammankallande. De lege ferenda kunna förvisso goda skäl anföras för en sådan ståndpunkt i föreliggande läge. De lege lata ligger emellertid frågan annorlunda till. Då nämligen enligt grundlagen vid urtima riksdag endast får förekomma »ärende», som föranlett riksdagens sammankallande eller av konungen eljest för densamma förelägges, så ock vad med dylikt ärende står i oskiljaktigt sammanhang, kan med ärende här icke förstås något annat eller mera än en för riksdagen framlagd proposition. I de fall, då frågan om motionsrättens omfattning ställdes på sin spets, segrade också denna uppfattning. Vid det förvisso mången gång vanskliga diskretionära avgörandet av frågan, om en motion stode i »oskiljaktigt sammanhang» med en proposition, iakttago emellertid talmännen med hänsyn till rådande exceptionella förhållanden en mindre restriktiv hållning än vid tidigare tillfällen. Vidare fingo interpellationer och enkla frågor fritt framställas, oberoende av vilket ämne de än berörde. Här kan det icke heller vara fråga om något »ärende» i grundlagens mening.

En med nyss berörda grundlagsbestämmelse nära sammanhängande regel är den, att vid urtima riksdag ej flera *utskott* skola tillsättas än som erfordras för beredning av därvid förekommande ärenden. Vid tidigare tillfällen har denna regel tillämpats så, att, förutom ett konstitutionsutskott, endast särskilda utskott utsetts. Frågan, om ständiga eller särskilda utskott böra tillsättas vid en

urtima riksdag; har emellertid i viss mån kommit i ett annat läge efter 1933 års reformering av riksdagens arbetsformer, då en upp-
mjukning av remissreglerna ägde rum. Emellertid tillsattes även
vid förevarande urtima riksdag *särskilda utskott* för de föreliggande
frågornas behandling, nämligen ett »finansutskott» och ett »lag-
utskott»; dock bereddes två propositioner av konstitutionsutskottet
såsom hänförliga till detta utskotts kompetensområde.

Av de ständiga utskotten tillsattes emellertid, förutom ett konsti-
tutionsutskott, även ett *utrikesutskott*, ehuru intet ärende under ur-
tima riksdagen remitterades till detta utskott. Då ledamöterna i
utrikesutskottet samtidigt äro medlemmar av utrikesnämnden, inne-
bar valet av det förra även utseende av nya medlemmar i den se-
nare. Förfaringssättet står emellertid icke i överensstämmelse med
grundlagens föreskrifter. (Före 1937 års grundlagsändring, då ut-
rikesutskottet inrättades, skulle utrikesutskottet väljas vid »varje
riksdag».) Valet av ett utrikesutskott torde hava skett av rent förbi-
seende. Men skulle så till äventyrs icke varit fallet, innebär ut-
skottets tillsättande ett indirekt erkännande av att utrikesnämnden
ensam icke utgör en tillfredsställande form för rådplägning mellan
regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. Faktiskt samman-
trädde utrikesutskottet också vid några tillfällen, ehuru det icke
beredde några ärenden i teknisk mening åt riksdagen.

I anledning av justitie- och militieombudsmannasuppleanternas
avgång under urtima riksdagen uppstod frågan om *val av nya*
suppleanter för justitie- och militieombudsmännen skulle ankomma
på de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och fullmäktige
i riksgäldskontoret eller på valmän, utsedda av riksdagen. Åtskillig
tvekan förspordes inom riksdagen och hos fullmäktige i denna
fråga. Olika meningar hava också inom doktrinen gjorts gällande
i ämnet. Till stöd för den först nämnda åsikten kan bl. a. anföras
den allmänna, förut berörda regeln om urtima riksdags begränsade
kompetens. Till stöd för den sist nämnda meningen kan åter bl. a.
anföras, att valet enligt grundlagens terminologi »under riksdag»
(»under det riksdag är församlad») skall ankomma på riksdagen
genom särskilt utsedda valmän samt att »riksdagens rätt» härut-
innan »mellan riksdagarna» skall »utövas» genom fullmäktige.
Tvistefrågan löstes på så sätt, att fullmäktige förrättade valen.

Urtima riksdagen antog ett av Kungl. Maj:t framlagt förslag till
lag om inrättande av ett tionde departement, av provisorisk karak-
tär, under namn av *folkhusållningsdepartementet* med uppgift att
handlägga med rådande utomordentliga förhållanden sammanhäng-
ande ärenden rörande folkhusållningen. En egendomlighet för det
nya departementet, sammanhängande med dess karaktär av kris-
tidsföreteelse, är, att föredragningen av de löpande ärendena inom
departementet regelmässigt skall ombesörjas av tjänstemän från
vederbörande underlydande kristidsorgan, dock har undantag häri-
från självfallet gjorts i fråga om ärenden angående besvär över
dessa organs beslut. —

Flera vid urtima riksdagen antagna lagar åsyfta att mildra de ofta betydande olägenheter, som värnpliktiga, vilka inkallats till tjänstgöring vid förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering, måst vidkännas på grund av avbrottet i sin ordinarie verksamhet. Sålunda antogs bl. a. en lag om upphävande i vissa fall av *verkan av uraktlåtenhet att erlagga utskylder till kommun* eller annan menighet *med avseende å rösträtt och behörighet*. Lagen innebär, att vid tillämpning av i lag givna stadganden angående villkor för utövande av rösträtt och behörighet att innehava uppdrag, person, som inkallats till tjänstgöring vid förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering, icke skall anses häfta för oguldna utskylder, vilka förfallit till betalning under tiden för sådan tjänstgöring eller inom två månader från tjänstgöringens slut och med vilkas indrivning anstånd åtnjutits enligt särskilda av konungen utfärdade bestämmelser.

Sune Holm.

Kring Mechelin- Frågan hur snabbt och i vilken utsträckning 1800-talet politiska tankeriktningar trängde in bland de bildade kretsarna i Finland är ännu till stor del outredd. Under tiden fram till det konstitutionella genombrottet på 60-talet levde man ju i Finland under ganska instängda och betryckta förhållanden. Men hur övervakade och stundom trakasserade de intellektuella kretsarna än voro, och hur mycket samhällslivet än låg i dödvatten, få vi synbarligen lov att räkna med en avsevärd beläsenhet och kännedom om strömningarna ute i Europa. Uttryck härför äro de frisinnade tendenser, som alltemellanåt framträda i den övervakade tidningspressen. År 1821 finna vi Adolf Ivar Arwidson i Åbo Morgonblad föra den ekonomiska liberalismens talan under åberopande av Adam Smith och dennes popularisator Say. Även tryckfriheten hade i Arwidson en entusiastisk förespråkare. Under 1840- och 50-talen påträffa vi, såsom särskilt Arvid Mörne i sina presstudier påvisat, liberala ansatser i olika tidningar, och skandinavismen i Finland på femtiotalet förbands med vissa — om än synbarligen rätt diffusa — liberala idéer. Likväl var det först det följande årtiondet, som medförde det liberala genombrottet, åtminstone i yttre mening. Här bör särskilt året 1861 ihågkommas, detta år om vilket August Schauman säger, att det är »ett år för sig i Finlands historia». Händelserna i samband med kejsaren-storfurstens beslut att sammankalla det utskottsmöte, som sedermera fått namnet »januariutskottet», betecknade det konstitutionella livets nyvaknande och på visst sätt även liberalismens genombrott.

Till dem som togo ett outplånligt intryck av 1861 års tilldragelser hörde Leo Mechelin, den statsman vars minne man i Finland, trots all svår politisk kris, uppmärksammat den 24 november senaste år, hundraårsdagen av hans födelse. Mechelins yttre levnadsöden och huvuddragen av hans offentliga verksamhet äro välbe-

kanta; här skola endast några anmärkningar göras beträffande hans ställning såsom 1800-talsliberalismens främste representant i Finland.

Det var egentligen på 1870-talet Mechelin på allvar engagerades i Finlands politiska liv. Efterhand kom han att framstå som den mest uppmärksammade och på visst sätt ledande personligheten inom den politiska meningsriktning, som benämndes det »liberala partiet» eller kanske oftare »Dagbladspartiet» efter Helsingfors Dagblad, riktningens ledande pressorgan. Vi ha att tillgå ett dokument som — efter vad det synes — ger en god sammanfattning såväl av Dagbladspartiets strävanden i allmänhet som icke minst av Mechelins egna tänkesätt vid denna tid. Här avses den i huvudsak av Mechelin författade proklamation, som under benämningen »Det liberala partiets program» offentliggjordes av Helsingfors Dagblad den 5 december 1880 och åtföljdes av ett upprop, undertecknat av 53 kända medborgare. Programförklaringen kännetecknades genomgående av moderation och respekt för den grund det bestående samhället erbjöd. Där framhävdes »det goda i våra institutioner, den frisinnade och folkliga anda, som hör till deras väsende». Den nedärvda samhällsbyggnaden var emellertid, anmärkte man, oaktat dess goda grund i behov av en oavbruten förnyelseprocess. De konkreta reformkrav programmet utmynnade i gällde i första hand författningsreformer. »Vi vilja hava det konstitutionella systemet säkrare och fullständigare genomfört i vårt land», hette det. Man ville bl. a. förkorta lantdagsperioderna till två eller högst tre år, ge ständerna motionsrätt, utvidga lantdagens makt över statshållningen, begränsa monarkens administrativa lagstiftningsmakt, stifta en tryckfrihetslag. De båda förstnämnda önskemålen blevo inom kort uppfyllda; de övrigas förverkligande fick Mechelin ej uppleva. I programmet rekommenderades även en utvidgning av den medborgerliga självförvaltningen genom skapande av självstyrelseområden av högre ordning — ett reformkrav som alltjämt, ehuru på visst sätt uttalat även i 1919 års R. F., väntar på att uppfyllas.¹ I försiktiga och rätt obestämda ordalag uttalade man sig till förmån för en representationsreform: denna borde icke bli en omstörtning, endast en ombildning av den bestående ordningen. Något föregripande av tanken på den vittgående reform, som Mechelin själv ett kvartsekel senare skulle förverkliga, var det alltså icke fråga om.

I det liberala programmet uppmärksammades självfallet även de ekonomiska frågorna. Man beklagade, att »illiberala doktriner» begynt söka sig väg till Finland. I gammalliberala tongångar hävdades såsom allmän grundsats, att staten borde avhålla sig från allt reglementerande av det produktiva arbetet, från allt ingripande i den enskilda företagsamhetens görande och låtande. Men, tillade

¹ Det kan anmärkas, att det liberala programmet förutsatte länssjälvstyrelse, medan diskussionen i Finland på senare tid i allmänhet gällt mindre självstyrelseområden, benämnda landskap.

man, en dylik fordran hade icke till följsats, att staten borde iakttå fullständig återhållsamhet i fråga om näringslivets angelägenheter. Staten borde befrämja de allmänna villkoren för jordbrukets, industriens och handelsns utveckling, och den borde avlägsna sådana hinder och svårigheter, vilkas undanröjande skulle överstiga de enskildas krafter. Staten borde sörja för tekniska och merkantila undervisningsanstalter, för kommunikationernas förbättrande, för god ekonomisk lagstiftning, för lämpliga handelsfördrag m. m. På detta sätt komme staten att fullgöra sin anpart i arbetet på välståndets höjande utan att den enskildes handlingsfrihet inskränktes. Det bör i detta sammanhang framhållas, att Mechelin själv synes ha undergått en åsiktsutveckling i dessa frågor, som efterhand förde honom från en gammalliberal uppfattning närmare en nyare typ av liberalism.

Det liberala programmets sista och i samtidens ögon sannolikt viktigaste avsnitt berörde språkfrågan. Det inskärptes, att man framför allt borde undvika ett ensidigt framskjutande av språkfrågan som det högsta föremålet för fosterländsk verksamhet och därigenom avleda medborgarnas intresse från det politiska livets verkliga uppgifter. Ett ensidigt betonande av språkfrågan skulle bli en hämsko på landets utveckling och öppna ett hotande perspektiv av tvedräkt och söndring. »För oss framstår», hette det, »fäderneslandet och det finska folket som ett enda odelbart helt, oaktat de tvenne språken. Må man i sin politiska eller litterära verksamhet begagna sig av det ena eller andra uttrycksmedlet: föremålet, ändamålet med detsamma är dock hela landets, hela folkets väl och förkovran». Tankegången är densamma som Mechelin ett år förut med eftertryck hade hävdad i en uppsats i *Finsk Tidskrift*: att partiställningen i Finland blivit skev genom den ensidiga inriktningen på språkfrågan. Det var i själva verket en av de grundläggande synpunkter Mechelin vid denna tid hade på det politiska livet i Finland, att språk- och nationalitetsfrågan icke borde utgöra grunden för den politiska partibildningen. Det borde i stället åstadkommas en närmare samverkan än förut mellan alla dem, som önskade befrämja en utbildning av lagstiftningen och samhällsinstitutionerna i frisinnaad riktning. Den följande tidens utveckling skulle i detta avseende medföra en besvikelse för Mechelin, i det att partimotsättningen rentav mer än förut baserades på språkfrågan. Det liberala partiet upphörde under 1880-talet att existera som en särskild, avgränsbar meningsriktning i Finlands politiska liv.

Ett iögonenfallande drag i det liberala programmet var slutligen dess energiska hävdande av rättsidén. »Vår politik är framför allt den jämna, på historisk grund fortgående rättsutvecklingens politik». I särskilt hög grad gällde detta om Mechelins egna strävanden. Efterhand blev rättstanken den beståndsdel i hans åskådning, som på sätt och vis överskuggade allt annat. Härvid bör ihågkommas, att för Mechelin rättsidén städse var ett grundläggande element i den liberala samhällsuppfattningen. »Liberalismen är den riktning

i politiken», skrev han i Finsk Tidskrift, »som vill betrygga friheten i staten genom representativa institutioner och en fast rättsordning.»

Medan det liberala partiets program ger uttryck åt de politiska strävanden, Mechelin och hans meningsfränder på 1880-talet ville förverkliga, ha vi från en senare tid ett dokument av i viss mån liknande art, som ger antydningar om de reformåtgärder Mechelin på sin ålderdom var beredd att göra sig till förespråkare för. Här åsyftas den regeringsdeklaration, som Mechelin på den s.k. konstitutionella senatens vägnar avgav, sedan han efter novemberhändelserna 1905 blivit chef för landets inhemska regering. Ett par punkter i denna deklaration må här helt kort beröras. Som ovan sades, hade man i 1880 års liberala program endast med varsam hand vidrört frågan om representationsreform. Nu, 1905, gällde det för den Mechelinska senaten att framlägga ett förslag till lantdagsordning, byggd på den allmänna och lika rösträttens grundsats. I regeringsförklaringen hänvisades därjämte till den starka opinion för enkammersystem, som gjort sig gällande i landet, och det antyddes, att senaten vid utarbetandet av sitt förslag till proposition skulle taga hänsyn till denna opinion. I själva verket uppmjukades och modifierades vid denna tid Mechelins egen ståndpunkt i representationsfrågan. Från att ha varit en övertygad anhängare av tvåkammersystemet accepterade och försvarade han numera tanken på en enda kammare, baserad på alltigenom demokratiska rösträttsprinciper. — I den Mechelinska senatens program ägnades även en jämförelsevis stor uppmärksamhet åt de sociala frågorna. »I Finland liksom i övriga kulturländer hör det», förklarade man, »i våra dagar erkännas som den inre politikens viktigaste uppgift att, så långt statsåtgärder det förmå, främja och underlätta arbetarbefolkningens strävanden att vinna en bättre ekonomisk och social ställning.» Senaten skulle därför framlägga förslag till »mångsidigt verksamma sociala lagar». Åt landsbygdens lösa befolkning borde beredas förmånen av jordbesittning och egna hem. Man var således beredd till ett ingripande på det sociala området av ett slag, som för det gamla Dagbladspartiet skulle ha tett sig rätt främmande.

Vad som däremot mer än annat förband den Mechelinska senaten av 1905 med 1880 års liberala parti var det rättspatos, som uppfyllde dem båda. »Det finska folkets fäderneärvda lagtrohet utgör vårt samhälles styrka», hette det i senatens deklaration. Det var även detta rättspatos, som gav enhetlighet, konsekvens och resning åt Leo Mechelins politiska personlighet.

S. L.

Utrikespolitiska Kommittén för utrikespolitisk upplysning, vars institutet. namn nu ändrats till *Utrikespolitiska institutet*, har under år 1939 bedrivit en vittomfattande verksamhet på en rad olika områden.

Institutet har i sin skriftserie, *Internationell politik*, under det gångna året utgivit 9 volymer, vilka sammanlagt omfatta 1156 sidor. Dessa äro: Herman Stolpe: Tysklands krav på kolonier; K. A. Bratt: En värld i vapen; Rudolf Freund: Schacht, Funk och Tredje riket; Ragnvald Lundström: Tjeckoslovakiens undergång i dokumentens belysning; Bernhard Karlgren: Maktkampen i Fjärran Östern; Gunnar Heckscher: Brittiska imperiet; Englands blå bok; Den tyska dokumentsamlingen; Sir Nevile Hendersons slutrapport. Det stora intresse, med vilket denna skriftserie mottagits, framgår av att de 10 skrifter, som hittills publicerats i serien, utkommit i sammanlagt 61.000 exemplar.

Institutet har fortsatt utsändandet av artiklar till pressen, avsedda att sakligt belysa aktuella utrikespolitiska händelser. Under år 1939 utsändes 48 artiklar författade av 30 olika experter. 17 tidningar, bland vilka flera av landsortens största, abonnerade under året på dessa artiklar, och dessutom intogos de mer eller mindre regelbundet av ytterligare 18 tidningar. Denna gren av verksamheten kommer under år 1940 att få en betydligt utvidgad omfattning. 36 tidningar med en sammanlagd medelupplaga per utgivningsdag av 615.450 ha nämligen för detta år tagit abonnemang på artikelserierna.

Institutet har inte minst i sin folkbildningsverksamhet kunnat konstatera, i vilken hög grad det gångna årets utrikespolitiska händelser ökat den svenska allmänhetens intresse för den internationella politiken. Under år 1939 var institutet med om att anordna 447 utrikespolitiska föreläsningar fördelade över hela landet. I princip har institutet endast lämnat ekonomiskt understöd till kurser å minst fyra föreläsningar. De med institutets medverkan anordnade kurserna hade i medeltal ungefär 100 deltagare, vilket ju är en anmärkningsvärt hög siffra. Institutet beräknar på grundval av inkomna uppgifter, att det antal personer, som bevisade kommitténs föreläsningar år 1939, överstiger 13.000. Institutets föreläsningar ha anordnats i intimt samarbete med landets stora folkbildningsorganisationer och institutet har för denna del av sin verksamhet haft till sitt förfogande 21 framstående föreläsare.

De av institutet tidigare startade utrikespolitiska seminarierna eller studiecirkelarna vid universiteten i Uppsala och Lund och vid Stockholms Högskola ha under året fortsatt sin verksamhet. Vid höstterminens början bildades ett liknande seminarium vid Göteborgs Högskola.

Seminariet vid *Lunds universitet*, som under vårterminen leddes av professor Karl Olivecrona och under höstterminen av professor Sture Bolin, har utvecklats en livlig verksamhet. 10 sammanträden ha ägt rum. Vårterminens arbete upptogs helt av diskussioner av en rad uppsatser om den italiensk-abessinska konflikten. Under höstterminen ha skilda utrikespolitiska frågor upptagits till behandling. Ett par sammanträden ha ägnats åt de officiella dokumentsamlingarna avsedda att belysa orsakerna till krigsutbrottet.

Seminarieriet vid *Göteborgs Högskola*, som under höstterminen sammanträdde tre gånger för diskussion av skilda utrikespolitiska problem, har letts av docent Gunnar Hesselén tillsammans med docenterna Thernænius och Lönnroth. Seminarieriets verksamhet har omfattats med det största intresse, vilket tydligt framgår av att till det konstituerande sammanträdet inte mindre än 62 personer infunnit sig.

Ordförande i seminarieriet vid *Stockholms Högskola* var under vårterminen docent Torsten Gihl och under höstterminen fil. d:r Yngve Lorents. De sex sammanträden, som förekommit, ha ägnats åt diskussion av olika neutralitetsproblem, Englands utrikespolitik och förhållandet mellan Tyskland och Ryssland.

På grund av olyckliga omständigheter låg seminarieriets vid *Uppsala universitet* arbete nere under vårterminen, men det återupptog sin verksamhet vid höstterminens början under ledarskap av docent Gunnar Heckscher. Under de fyra sammanträden, som förekommit, ha under medverkan av framstående sakkunniga diskussioner ägt rum angående Sveriges utrikespolitiska ställning och problem.

Ragnvald Lundström.

Nativiteten under krigs- och orostider. Det är sedan länge bekant att nativiteten i krigsförande länder nedgår och detta särskilt sedan värnplikssystemet och masshärarna blivit det normala.

Förhållandena i Tyskland och Frankrike de båda närmast föregående krigen visa med all önskvärd tydlighet att befolkningsutvecklingen i krigförande länder icke endast rubbas genom de stupades antal utan också därigenom att nativiteten reduceras avsevärt. Redan under det fransk-tyska kriget 1870—71 märktes i de två krigförande länderna en sådan typisk nedgång av nativiteten, vilken dock icke var av någon alltför katastrofal innebörd. Antalet födda (i tusental) var i Tyskland under de tre åren 1870—1872 1636, 1473 och 1692 resp. Under världskriget blev denna nativitets-sänkning av ännu kraftigare innebörd. Nativitetsnedgången blev i Tyskland till slut så stor att antalet födda år 1917 icke var mer än hälften av antalet under förkrigstiden. Men medan nativitetsrubbingarna till följd av det fransk-tyska kriget voro lokaliserade enbart till de båda krigförande länderna inträdde under världskriget även i de neutrala länderna likartade rubbningar ehuru självklart av betydligt mindre storlek. I Sverige sjönk antalet födda från 129000 år 1914 till 123000 år 1915 och sjönk sedan ytterligare för att under år 1919 vara enbart 115000. Särskilt under månaderna april och maj 1915 var sänkningen tydlig från omkring 11000 1914 till omkring 10000 1915. När världskriget sedan upphörde efterföljdes detta av en kraftig ökning av nativiteten. Från omkring 8000 födda under vardera av juli och augusti månader 1919 steg födelsetalet raskt till 10500 i september och höll sig sedan omkring

11000 per månad under sista kvartalet 1919. Den största nativitetsnedgången till följd av kriget var dock icke mer än 12 % i Sverige.

Det torde vara självklart, att liknande rubbningar av nativiteten komma att inträda i såväl de nu krigförande länderna som de ännu neutrala länderna under förevarande år. Hur stor rubbningen kommer att bli är naturligtvis vanskligt att säga och särskilt gäller detta de krigförande länderna. Det är möjligt att nativitetsnedgången i dessa länder blir av samma karaktär som under förra världskriget och kanske ännu större eftersom det moderna kriget numera gör sig kännbart för civilbefolkningen i högre grad än förut. Man behöver blott tänka på de rubbningar i samhällslivet, som skett genom evakueringen av miljonstäderna Paris och London.

För Sveriges vidkommande torde det vara säkert att nativitetsrubbningen blir av större mått än under världskriget, eftersom helt andra förhållanden nu göra sig gällande. Vid tiden för världskriget var födelsekontrollen i Sverige icke alltför spridd ehuru stadd i utbredning. Den nedgång i nativiteten, som inträffade framförallt under månaderna maj och juni 1915 var säkerligen en direkt följd av mobiliseringen i augusti 1914, då ett stort antal gifta män inkallades till tjänstgöring, och var troligen icke en följd av en hastig ökning av födelsekontrollen. Däremot torde den senare sänkningen av nativiteten särskilt under år 1918 vara en följd av födelsekontrollens allt större utbredning.

Numera är läget ett helt annat. Födelsekontrollen har spritt sig till de flesta kretsar, vilket leder till att nativiteten i allt större utsträckning varierar med konjunkturerna. Krisläget under hösten 1939 kommer därför att verka i avsevärt högre grad på födelsefrekvensen än vad som var fallet under världskriget. Födelseantalet under månaderna maj och juni 1940 kommer att sjunka delvis som en direkt följd av inkallelserna till förstärkt försvarsberedskap i början av sept. 1939, dels också och i ännu högre grad som en följd därav att födelsekontroll kommer att praktiseras i större utsträckning än tidigare i de äktenskap, där mannen icke berörs av inkallelserna. Tydliga bevis på att så kommer att bli fallet föreligga, i det att man av 1939 års födelsesiffror kan se huru den allvarliga septemberkrisen 1938 påverkat nativiteten under juni månad 1939, ehuru inga nämnvärda inkallelser då skedde i Sverige. Under normala förhållanden uppvisar juni månad obetydligt lägre födelsefrekvens än månaderna maj och april. Siffrorna för femårsperioden 1931—1935 vöro i årliga medeltal: april 7700, maj 7900 och juni 7500, medan siffrorna för april till juni månad 1939 vöro 8977, 8666 och 7936. I stället för att som normalt understiga siffrorna för månaderna april och maj med ett par hundra, var födelse-siffran för juni månad detta år i stället ettusen lägre än siffran för april, medan samtidigt siffran för maj också hade reducerats något. En tillfällig nedgång på över 10 procent har sålunda försports, och att sänkningen står i relation till de europeiska septemberoroligheterna torde vara utom allt tvivel. Siffrorna för de följande måna-

derna för hela Sverige äro ännu icke bekanta, men av kända siffror för Stockholm ser man att nedgången endast varit temporär i det att siffrorna för juli och efterföljande månader icke visa någon dylik reducering. Det märkliga är att bekanta siffror från Tyskland icke visa samma tendens, ehuru man annars borde tycka att därstädes skulle en dylik rubbning hava gjort sig gällande i ännu högre grad.

När man emellertid ser huru enbart den eventuella möjligheten av ett europeiskt krig påverkat nativiteten här i Sverige, torde man kunna vara förvissad om, att det utbrutna kriget mellan de europeiska stormakterna samt de därav vidtagna militära skyddsåtgärderna i landet komma att i hög grad märkas i nativiteten under år 1940 i månaderna maj och följande månader. Att nedgången kommer att bli avsevärd är säkert, och man torde kunna påstå att nedgången kommer att bli långt högre än tio procent, och otroligt är icke att nativiteten kommer att under senare hälften av 1940 reduceras med mellan 20 och 30 procent.

En sådan nedgång under en kristid behöver icke vara av alltför stor vikt för befolkningsutvecklingen, då det är möjligt att under kommande lugnare år minskningen efterföljes av en motsvarande stegring liksom nativitetsnedgången 1915—1918 efterföljdes av en ökning 1919—1921. I stället kan man se saken från en ljusare sida i det att nativitetsminskningen givetvis innebär besparingar både för den enskilde och för det allmänna, vilka besparingar kunna användas för andra ändamål och därigenom underlättar det finansiella läget för dagen. En annan sak är att verkningarna av sådana rubbningar sträcka sig fram genom många årtionden till följd av de betydande variationerna i årsklassernas storlek och därmed följande problem.

Carl-Erik Quensel.

Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

Svensk juristtidning. Sthm. 1939. H. 8 (dec.). *Romanus, S.*, Lagstiftningsfrågor vid 1939 års lagtima riksdag, s. 755—63.

Sociala meddelanden. (Statistiska meddelanden. Ser. F.) Utg. av k. socialstyrelsen. Sthm. Bd 50 (1940). No 1. Sociala frågor vid 1939 års urtima riksdag, s. 3—8.

Svensk skattetidning. Organ för rättvis beskattning och kunskap om skattelagstiftningen. Sthm. 1940. H. 1. *Engblom, C. P.*, Översikt över 1939 års lagtima och urtima riksdagars beslut angående skatterna, s. 1—31.

Tiden. Politik. Ekonomi. Kultur. Utg. av Sverges socialdemokratiska ungdomsförbund. Sthm. 1940. H. 1 (jan.). *Gårdlund, T.*, Kriget och de sociala reformerna, s. 1—8. — *Tingsten, H.*, Vår parlamentarism, s. 25—34. H. 2 (febr.). *Tingsten, H.*, Tryckfriheten under debatt, s. 65—70. — *Vanner, A.*, 1939 års val, s. 116—20.

Ekonomisk tidskrift. Sthm. 1939. No 1 (jan.). *Heckscher, E. F.*, Nutidens utvecklingstendenser, s. 31—52.

Hushållningssällskapens tidskrift. Sthm. 1940. No 1. *Björkman, Th.*, Kungl. lantbruksstyrelsen 50 år, s. 1—5. — Jordbrukets anslagsfrågor vid årets riksdag, s. 8—12.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. Sthm. 1939. 11 (nov.). Kommunerna och krisförvaltning. En översikt över författningsbestämmelserna, s. 439—48. **12 (dec.).** Översikt över de år 1938 förrättade fullmäktigvalen. Intressanta uppgifter om fullmäktiges politiska sammansättning m. m., s. 510—20. **1940. 2 (febr.).** Den statliga kristidsorganisationen, s. 67—69.

Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri. Utg. av Letterstedtska föreningen. **Sthm. 1939. H. 8.** *Nissen, B. A.*, Norsk parlamentarisme (rec. av *Björnberg, A.*, Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905. Upps. 1939), s. 620—25.

Svensk tidskrift. Sthm. 1940. H. 1. *Bellquist, E. C.*, Politik och politiker i U. S. A. En översikt inför höstens presidentval, s. 39—60.

Gads danske Magasin. Khvn. 1940. [2.] Febr. *Möller, Erik*, Den længere Sammenhæng og Historiens Dom, s. 72—87.

Dansk Udsyn. Askov. 1940. H. 1. *Hasseriis, F.*, Island — Eneboeren i Atlanterhavet, s. 25—34.

Internasjonal politikk. Oslo. 1940. No 1 (jan.). *Christensen, Chr. A. R.*, Det nye Tyrkia, s. 18—36.

Foreign affairs. An American quarterly review. New York. Vol. 18 (1939/40). No 2 (Jan.). *Rogers, L.*, Civilian control of military policy, s. 280—91. — *Coatman, J.*, India today and tomorrow, s. 314—23.

The annals of the American academy of political and social science. Philad. 1940. Vol. 207 (Jan.). Intergovernmental relations in the United States: Federal relations with other units, s. 1—53. — Interstate relations, s. 54—110. — Regionalism, s. 111—43. — Interrelations of local units, s. 144—84. — Some considerations for the future, s. 185—209. — Bibliography of intergovernmental relations in the United States, s. 210—18.

The American journal of sociology. Chicago. Vol. 45 (1939/40). No 4 (Jan.). *Gerth, H.*, The nazi party. Its leadership and composition, s. 517—41.

The nineteenth century and after. Lond. 1940. No 756 (Febr.). *Lord Strabolgi*, The British Parliament in the second great war, s. 163—74.

The political quarterly. Lond. Vol. 11 (1940). No 1 (Jan./March). *Simon, E.*, Democracy and nazism, s. 1—15. — *Walker, P. C. G.*, The attitude of Labour and the Left to the war, s. 74—88. — *Hersin*, Literature in Hitler's party and state, s. 89—101.

Political science quarterly. New York. Vol. 54 (1939). No 4 (Dec.). Herz, J. H., The national socialist doctrine of international law and the problems of international organisation, s. 536—54.

Social research. An international quarterly of political and social science. New York. Vol. 6 (1939). No 4 (Nov.). Heimann, E., Building our democracy, s. 445—54.

Quarterly review. Lond. 1940. No 543 (Jan.). Petrie, Ch., Twenty years of British foreign policy, s. 1—17. — Barton, W. P., The Indian Congress and British imperialism, s. 110—19.

The round table. A quarterly review of the British Commonwealth. Lond. 1939. No 117 (Dec.). India and the war, s. 148—62. — Great Britain, s. 163—76. — Canada, s. 177—89. — Australia, s. 190—99. — South Africa, s. 200—14. — New Zealand, s. 215—29.

United Empire. Journal of the Royal empire society. Lond. Vol. 31 (1940). No 1 (Jan.). Cowie, D., New Zealand, 1840—1940, s. 7—11. — Coad, N. E., New Zealand as social laboratory, s. 13—14.

Cahiers de la presse. Paris. 1938. 1 (janv./mars). Hamburger, E., Un projet de réforme du régime de la presse en Belgique, s. 96—104. Chesnier du Chesne, A., L'Agence Havas, s. 105—08. 2 (avril/juin). Alengry, F., Condorcet journaliste, s. 242—53. — Pierre, A., La main-mise du fascisme sur la presse italienne (1922—1927), s. 271—78. 3 (juillet/sept.). Valot, S., L'organisation internationale des journalistes et la liberté de la presse, s. 369—76. — Denant, H., La nouvelle loi sur la presse au Danemark, s. 405—10. — Azam, D. A., Le Ministère des affaires étrangères et la presse à la fin de l'ancien régime, s. 428—38. 4 (oct./déc.). Weill, G., La République française au temps de Gambetta, s. 525—32. — Lee, A. McClung, Le conflit sur la liberté de la presse aux États-Unis d'Amérique, s. 551—79. — Hamburger, E., Épisodes de la lutte entre Napoléon 1^{er} et la presse anglaise, s. 617—23.

L'esprit international. (The international mind.) Paris. 1940. No 53 (janv.). Rappard, W. E., Du fédéralisme international, s. 3—22.

Le mois. Synthèse de l'activité mondiale. Paris 1939. No 107 (5 déc.). Gast, R., Rôle et contrôle en temps de guerre des commissions parlementaires, s. 14—17.

Revue des deux mondes. Paris. 1940. No 1 (1. janv.). Marlio, L., Dictature ou liberté. Mystiques totalitaires, s. 85—110.

Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. Genève. 1939. No 3 (juillet/sept.). Atabeki, R., Un des aspects de la crise de la Société des nations, s. 171—89.

Nouvelle revue de Hongrie. Budapest. T. 62 (1940). No 1 (janv.). Bence, E., Les finnois, peuple frère, s. 3—10. — Joó, T., L'idée hongroise de nation, s. 11—20.

Revue philosophique de la France et de l'étranger. Paris. 1939. Nos 9/12 (sept./déc.). *Friedmann, G.*, La révolution de 1789 et quelques courants de la pensée sociale en Russie au 19:e siècle, s. 172—92. — *Ray, J.*, La révolution française et la pensée juridique. L'idée du règne de la loi, s. 364—93.

Revue de synthèse. Paris. T. 17 (1939). No 2 (juin). *Bastid, P.*, Sieyès et les philosophes, s. 137—57.

Archiv des öffentlichen Rechts. Tüb. N. F. Bd 31 (1939/40). H. 2 (Dez.). *Gerber, H.*, Der politische Begriff des Volkes. Eine kritische Betrachtung zur Volkslehre von E. R. Huber, s. 129—53. — *Fauser, M.*, Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtliches Verfahren nach dem Führererlass vom 28. August 1939, s. 186—93.

Berliner Monatshefte. Berl. 1940. [H. 1.] Jan. *Schmidt, W.*, Theorie und Praxis in der britischen Aussenpolitik, s. 24—40. — *Mauk, M.*, Hertzog und Smuts. Die Südafrikanische Union im Kriege, s. 40—48.

Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht. Berl. 1940. H. 1 (1. Jan.). *Schmitt, C.*, Über das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht, s. 4—6. H. 3 (1. Febr.). *Peters, H.*, Die Sonderbehörde in der deutschen Verwaltung, s. 39—42.

Zeitschrift für Politik. Berl. Bd 29 (1939). H. 11/12 (Nov./Dez.). *Stellberger, F.*, Die Entstehung des britischen Imperiums, s. 625—30. — *Heinrichsdorff, W.*, Juden beherrschen England, s. 639—47. — *Maurach, R.*, Liberalismus und Judenpolitik im Zarenreich (Schluss), s. 674—78.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tüb. Bd 100 (1939/40). H. 1/2 (Nov.). *Schmitt, C.*, Das »Allgemeine deutsche Staatsrecht« als Beispiel rechtswissenschaftlicher Systembildung, s. 5—24. — *Ronte, H.*, Irland, s. 136—69. — *Wacke, G.*, Empfiehlt sich ein Gesetz über das Arbeitsverhältnis des öffentlichen Dienstes? s. 170—216.

Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien. Bd 19 (1939). H. 4 (Nov.). *Spanner, H.*, Zur Neuordnung und Rechtsangleichung in der ostmärkischen Verwaltung, s. 465—501.

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Berl. Bd 9 (1939). No 3 (Okt.). *Makarov*, Gesetzliche Regelung fremdenrechtlicher Fragen 1935—1938, s. 732—59. — Slowakei. Verfassungsgesetz über die Verfassung der Slowakischen Republik vom 21. Juli 1939, s. 759—77.

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

AXEL BRUSEWITZ: *Riksdagen och utrikespolitiken. Statsrådets ansvarighet. Opinionsnämnden.* Sthlm 1938. 579 sid. Sveriges Riksdag. Femtonde bandet.

Med denna del av verket Sveriges riksdag — som bekant omfattande sjutton band — har det unika samlingsverket nått sin fullbordan. Även om prof. Brusowitz' riksdagsdel med hänsyn till det officiellt vedertagna och även vederbörligen celebrerade femsekelsåret kommit post festum, är arbetet i eminent grad av levande intresse, samtidigt som det kommer att förbliva av bestående vetenskapligt värde. Profetian kan tryggt vedervågas i betraktande av arbetets kvalitet och dess författares utomordentliga förtrogenhet med sina uppgifter, vilka delvis utgöra resultat av livslång forskning.

Sammanförandet av skildringen av riksdagens andel i utrikespolitiken med statsrådets ansvarighet faller sig naturligt. Regeringsmaktens förhållande till folkrepresentationen erhåller härigenom ett synnerligen fylligt omfång. Opinionsnämndens placering i detta sammanhang synes däremot, rent dispositionsmässigt betraktat, mindre förståelig. Närmare tillhands hade onekligen varit t. ex. i band XVI, där bl. a. J. O., M. O. och tryckfrihetskommittén behandlas, även om förf. med full rätt framhåller parallellismen mellan statsrådets och högsta domstolens dubbla juridiska och politiska ansvarighet, denna »motsvarighet emellan de bägge högsta rådgivande och dömande auktoriteterna» (K. U. 1823), vilken för 1809 års grundlagsstiftare ägde en sorts påtaglig självfallenhet. Ett utmärkt grepp är, att utvecklingen alltifrån statsskicket grundläggning fram till våra dagar följs i ett obrutet sammanhang. För väsentliga partier i denna del av riksdagsverket utgör nämligen tillkomsten av 1866 års R. O. intet avgörande gränsskede; interpellations- och remissdebattsinstitutet, vilka förf. behandlar under överrubriken Statsrådets ansvarighet, tillhöra härvidlag undantagen. Riksdagsverkets icke i allo lyckliga uppdelning i en första avdelning: riksdagens historia intill 1865 samt en senare avdelning: riksdagen från 1866, har sålunda i detta fall, till stor båtnad för skildringen, fått vika för en sammanhängande, hela epoken överspännande framställning.

Avdelningen Riksdagen och utrikespolitiken — uppdelad bl. a. i kapitlen Rätten att börja krig och sluta fred, Traktaträtten, Hemliga

utskottet, Utrikesnämnden — har, som bekant, i viktiga delar utgjort föremål för tidigare arbeten av prof. Brusewitz. Förstahands kännedom om 1921 års grundläggande hithörande ändringar och tillägg i grundlagarna äger han ju genom sitt sekreterarskap i 1919 års kommitté, vilken utarbetade de nya bestämmelserna. Skildringen är också i bästa mening vederhäftig, stödd på tillgängliga källor så långt som dessa med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser stått till buds. 1809 års system utgjorde, framhåller förf., i så måtto ett avsteg från tidigare svensk statsrätt att rätten över krig och fred helt lades i konungens hand. K. U.'s motivering härtill i sitt första memorial ²/₆ 1809 är berömd. Intressant är förf.'s påpekande, att grundlagsstiftaren beträffande utrikesärendenas handhavande av styrelsen ensam kunde hämta stöd ej endast av Montesquieu utan även hos Rousseau. I riksdagens budgetmakt fanns f. ö. redan från början en massiv barriär mot alltför äventyrlig utrikespolitik utan den andra statsmaktens samtycke. Huru regeringen eller närmast konungen själv medelst hemliga utskottet ägde möjligheter, vilka särskilt av Oscar I också flitigt begagnades, att kommunicera och påverka riksdagen, skildras med utförlig åskådlighet. Utrikesnämndens genesis och av lagstiftaren tilltänkta ställning klarlägges med, som sagt, intern kännedom. Utvecklingen i praxis, där nämnden som bekant fått nöja sig med en tämligen blygsam roll, när avgörande mått och steg ofta före nämndens hörande företagits av Kungl. Maj:t, kritiserar av förf. såsom stridande mot grundlagsbudens både bokstav och anda. Detta lär svårligen kunna bestridas. Fråga är emellertid, om den utrikespolitikens demokratisering och, om man så får säga, förallmänligande till fredens och »frihetens» värn, varom man efter förra världskriget drömde, egentligen är förenlig med denna statsverksamhets natur. I vart fall har den världspolitiska utvecklingen, tyvärr, gäckat de förhoppningar om en öppenhetens folkliga utrikespolitik, vilka lågo till grund för reformerna både hos oss och i andra länder.

Skildringen av riksdagen och utrikespolitiken är delvis brett historiskt lagd, vilket hör ämnet till. Man skulle dock, förefaller det anm., gärna sett den rent statsrättsliga framställningen något utförligare och mera motiverad. Att beklaga är, att prof. Brusewitz icke behandlat de våren 1937 antagna grundlagsändringarna berörande utrikesutskottet. Hans riksdagsdel, tryckt år 1938, har härigenom på denna punkt redan från början blivit i vissa avseenden inaktuell. Förf. anmärker i källförteckningen, att framställningen icke sträcker sig över år 1937. Det oaktat konstateras på några ställen förefintligheten av utrikesutskottet (ss. 176, 178, 180, 191, 197), men dess ställning i konstellationen riksdagen och utrikespolitiken, vilken förf. givetvis framför andra varit rätter man att behandla, saknas. Den svenska statsrättens hithörande system (riksdagens utrikesdelegation) har sålunda i förf.'s i och för sig förträffliga, denna avdelning avslutande Komparativa översikt reservationslöst kännetecknats såsom mönstret för en nordisk delegationstyp

av rent konsultativ och kontrollerande karaktär i motsats till systemet med utrikesutskott. Denna framställning var föråldrad redan innan den lämnade tryckpressen.

Med avdelningen Statsrådets ansvarighet beträder förf. en av den svenska statsvetenskapens klassiska marker. Det oaktagat erbjuder prof. Brusewitz' klara och översiktliga framställning — även härvidlag av allt övervägande historiskt-politisk natur — åtskilligt nytt av stort intresse, särskilt vad beträffar den praktiska tillämpningen av den s. k. politiska ansvarigheten jämlikt R. F. § 107. Det juridiska ansvarighetssystemet enligt grundlag och praxis beröres kort, och därom är ju intet att säga. Beträffande den sedan gammalt omstridda frågan om detaljanmärkning eller totalanmärkning jämlikt R. F. § 107 anser förf., i anslutning till Tingsten, den förra fullt grundlagsenlig, men framhåller träffande, att hela problemet i grund och botten utgör mindre en juridisk än en omdömes- och lämplighetsfråga, där politiska synpunkter blivit utslagsgivande i praxis. Den värdefulla skildringen av vår mer än sekelgamla praxis visar också slående, huru total- resp. specialanmärkning omsevis kommit till användning av motsatta politiska meningsriktningar alltefter som det i de givna situationerna passat dem. Grundlagsenligheten av K. U.'s alltsedan 1815 med växlande frekvens företagna anmälningar utan anmärkning bestrides av förf., säkerligen med god rätt. Efter kapitel om reservationer till K. U.'s dechargebetänkande och dechargebetänkandets föredragning i riksdagen samt dechargedebatten skildras i kap. Beslut och opinionsyttringar i anslutning till dechargebetänkandet hithörande helt ur praxis framvuxna företeelser (gillande resp. ogillande av kamrarna, massinstämmanden), vilka, jämte interpellations- och remissdebattsinstitut, kunna sägas utgöra ett sorts svenskt dagordningsinstitut, visserligen utan dettas sedvanliga formella kännetecken men understundom av verklig politisk betydelse. Dechargeförfarandets utveckling — eller kanske rättare urartning — från vad grundlagsstiftarna avsett till en sorts parlamentarisk räfst med administrationen, vilken trots sin relativt undanskymda roll fortfarande fångar uppmärksamheten, vittnar, framhåller förf., om institutets sega rotfäste. Att vårt dechargeinstitut under det parlamentariska styrelseskicket lyckats hålla sig kvar beror på att de mera blygsamma kontrolluppgifterna kunnat odlas i skuggan av detta (s. 473).

Interpellationsinstitutet och remissdebatten, båda barn av det nya riksdagsskicket, höra däremot helt parlamentarismen till. Prof. Brusewitz' framställning, som härvidlag i likhet med vad beträffar flera andra i denna volym behandlade frågor kan stödja sig på tidigare undersökningar verkställda av hans »skola» (jfr Studier över riksdagens kontrollmakt, 1930, samt Skrifter utgivna av Statsvet. fören. i Uppsala från skilda år), karakteriserar träffande interpellationen såsom en specialkontroll i aktuella, under riksdagen uppkommande frågor, medan remissdebatten och dechargedebatten utgöra generaluppgörelser med regeringen, den förra mera oreglerad

och den senare »arbetande i hävdvunna, tungt byråkratiska former» (s. 530). Det är ju främst interpellationen med ty åtföljande massinstämmanden, som tangerar dagordningsinstitutet. Beträffande interpellationsinstitutet, numera ju reglerat i båda kamrarnas ordningsstadgor, påpekar förf. med rätta gällande (från Danmark lånade) reglers oöverensstämmelse med R. O. § 52 med avseende å förbudet mot interpellationsansökan föregående överläggning i kamrarna. Fråga är, om icke bestämmelsen — som bekant upptagen redan i 1876 års arbetsordning för A. K. — även influerats av den i R. O. § 57 föreskrivna speciella proceduren vid väckande av anmärkningsanledning mot statsråd. Även interpellationen utgör ju en, vanligen med politisk biavsikt, mot visst statsråd riktad kontrollåtgärd.

Interpellationsrätten saknar, som bekant, direkt hemul i något grundlagsbud. Frånvaron av bestämmelser, vilka förbjuda interpellationer, anses såsom giltig rättsgrund. Fråga är emellertid, om ej den även i detta sammanhang ofta — såsom rättesnöre för interpellationernas innehåll — åberopade R. F. § 90 kan erbjuda en starkare rättstitel än tystnadens. När detta lika bekanta som omdiskuterade grundlagsbud stadgar, att frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande o. s. v. icke må komma under riksdagens prövning »uti något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarna bokstavligen föreskriva», synes, enligt vanlig lagtolkningsmetod, förutsättas att andra än de här omnämnda frågorna icke drabbas av förbudet ifråga och alltså må förekomma, försåvitt icke förbud eller inskränkningar möta i andra grundlagsstadganden. Ur R. F. § 90 synes m. a. o. e contrario kunna tolkas en riksdagsledamotens allmänna yttrandefrihet av vidsträcktare art än den till speciella omständigheter anknutna, vilken regleras t. ex. i R. O. § 52 (yttranden i anledning av frågor, som komma under överläggning o. s. v.) R. O. § 55 (motionsrätten), R. O. § 56 (yttrande i anledning av muntligt meddelande från konungen) eller R. O. § 58 (remissdebattsmedgivandet). Rätten att interpellera statsråd synes därför kunna härledas ur en jämlikt grunderna för R. F. § 90 envar riksdagsman tillkommande allmän yttranderätt. Att interpellationsrätten väl kunde varit värd en närmare reglering i grundlag och icke endast i en ordningsstadga synes billigt begärt i betraktande av den mängd ordningsföreskrifter av skiftande valör, vilka funnit sin plats i våra grundlagar. Det 1938 med kamrarnas ordningsstadgor införlivade institutet »enkla frågor» — vars rättsgrund är att söka på samma håll som interpellationen — har tydligen icke hunnit få sin plats i förf.'s skildring.

I sin koncisa framställning av opinionsnämnden berör förf. med välmotiverad reservation E. Bratts mera spirituella än bevisade hypotes om Sieyés' jurie constitutionnaire såsom den direkta förebilden till detta så ofta fruktade och kritiserade, men i praktiken menlösa »missljud i harmonien av vår lyckliga konstitution» (J. O. Wallin, s. 564).

Prof. Brusewitz framhåller i inledningen till avdelningen om

statsrådets ansvarighet, att det huvudsakligen är de i grundlagarna stadgade formerna för ministeransvar, med tillhörande praxis, vilka utgöra föremål för hans framställning. Den numera viktigaste arten av ansvarighet, den parlamentariska, har, såsom fallande utanför framställningens ram, icke kunnat närmare beröras. Härom är intet att säga i ett arbete, vilket ingår såsom ett led i riksdagens historia. Det må emellertid framställas en förhoppning om, att vår främste kännare skall få tillfälle att skänka oss en fristående, samlad framställning av den svenska parlamentarismens uppkomst, växt och väsen under gällande statsskick.

Erik Fahlbeck.

JOHN A. HAWGOOD: *Modern Constitutions since 1787*. xii + 539 sid.
London 1939. Macmillan. 16 s.

Den komparativa statskunskapen har gått fram efter olika linjer. Ibland har man helt enkelt sökt studera författningarna och det politiska livet i ett flertal länder sida vid sida och nöjt sig med att i största allmänhet konstatera likheter och olikheter. Andra författare ha isolerat vissa institutioner och företagit ett jämförande studium av dessas utbildning på skilda håll. Båda metoderna ha helt naturligt sina fördelar och olägenheter. De som välja den första förlora ej sällan blicken för det gemensamma i olika länders politik, och deras försök till komparativa utblickar bli ofta mindre värdefulla än de särskilda författningspolitiska redogörelserna. De måste även begränsa sina framställningar till ett fåtal stater för att icke av brist på sakkännedom förfalla till intetsägande och dilettantmässiga omdömen. I den uteslutande komparativa undersökningen åter saknas ibland tillräckligt sinne för det enhetliga i varje lands statsskick, och jämförelserna kunna därigenom förlora sin anknytning till politikens realiteter.

Dr. Hawgood har sökt undvika de nämnda svårigheterna genom att gå fram på en tredje väg. Hans intresse gäller huvudsakligen grundlagarna, icke statsskickens praktiska utformning, och hans metod är om man så vill idéhistorisk. Med berömvärd samvetsgrannhet och omsorg har han studerat all världens grundlagstexter sedan den amerikanska konstitutionen av år 1787 samt bildat sig en mer eller mindre djupt grundad åsikt om bakgrunden för deras tillkomst och — i flertalet fall! — orsakerna till deras undergång. De uppdelas därpå efter sin huvudsakliga karaktär i nio grupper, vilka förses med var sin dubbel beteckning, av vilka den ena synes avse grundlagarna, den andra själva staterna.

Första gruppen innefattar revolutionsförfattningarna — »den spontana staten» — (sid. 11—58). Här skildras den nordamerikanska förbunds-författningens tillkomst och följande utvecklingshistoria i allmänhet fram till våra dagar, franska revolutionens författningar t. o. m. direktoriet, statsskicken i revolutionens succes-

sionsstater, den spanska konstitutionen av 1812, den norska av 1814 och de sydamerikanska republikernas växlande försök att undgå diktaturen. Redogörelserna bli ibland rätt summariska, och när det gäller de kaleidoskopiska förändringarna i 1790-talets Frankrike blir läsaren något desorienterad. Å andra sidan är det svårt att peka på några direkta brister, och enhetligheten i dispositionen står utom allt tvivel och är framför allt både logiskt och historiskt väl motiverad.

En andra grupp få de bonapartistiska författningarna bilda (sid. 59—89). Underrubriken blir här »the prefabricated state», varmed förf. synes avse att såväl grundlagarna som ibland även staterna tillkommit för att beslöja en i verkligheten obegränsad bonapartistisk maktutövning. Det är tvivelaktigt om dessa statskick, för vilka benämningen »plebiscitära» synes vara mera naturlig och mera använd, verkligen förtjäna att i en komparativ undersökning föras till en grupp för sig. Det jämförande syftet skulle ha kommit mera till sin rätt, om de efter sitt upphov sammanförts med revolutionens eller efter sin framtida betydelse med den moderna diktaturens författningsexperiment.

Än mera tveksam blir man, när förf. kommer till vad han kallar legitimistiska författningar — »the condescended state» (sid. 91—126). Det sistnämnda uttrycket, vilket knappast ens låter sig översättas, synes avse metoden att oktrojera författningar, men hade då givetvis bort hänföras till grundlagarna, icke till staten. Hit föras nu ej blott den franska kartan och diverse tyska småstatsförfattningar, utan bl. a. även den svenska(!), vilken likväl säges vara legitimistisk av 1830 snarare än av 1815 års modell. Förf. är tydligen helt obekant med 1809 års svenska författningsdiskussion, vilket kanske endast är naturligt, men likväl synes påvisa vissa risker med det tillvägagångssätt han valt.

I de båda följande avdelningarna (sid. 127—161, 163—214) har det gått bättre att få fram en »pattern», ett »mönster» i den författningpolitiska utvecklingen. De koncentrerar sig kring revolutionsåren 1830 och 1848, och Dr. Hawgood gör gällande, att det 1830 i första hand var fråga om parlamentarismen som uttryck för en fri överenskommelse mellan konung och folk, 1848 däremot om nationalismens framväxt och tillkomsten av »mosaikstater», vilket ord får beteckna de av småenheter bildade nationalstaterna. Den historiska synpunkten är värd beaktande, ehuru väl nationalismen ej saknade betydelse för Belgiens självständighetsrörelse 1831, under det att de rena författningsproblemens roll i Schweiz 1848 och i Frankfurt 1849 ej får underskattas. När man kommer till avdelning VI (»övernationella författningar — den syntetiska staten», sid. 215—266) finner man nationalitetsproblemet i ny gestalt: Förenta Staterna efter inbördeskriget, Bismarcks tyska rike och den Habsburgska dubbelmonarkiens problem. Tidsenheten är klar: det är 1860-talets utveckling som behandlas. Men den logiska enhetligheten synes brista. Det är dock knappast rimligt att kalla

den schweiziska förbundsrepubliken för en nationalstat eller »mosaikstat», den amerikanska för en »övernationell» eller »syntetisk» enhet, icke ens om man begränsar sig till att se båda ur 1870 års synpunkt.

Englands och Frankrikes demokratiska statsskick, sådana de utformades efter de stora engelska rösträttsreformerna och under 1875 års franska författning, bilda nästa avdelning (sid. 267—316), vilken bär undertiteln »den expressionistiska staten». Detta uttryck motiveras med att demokratierna i denna form avses såvitt möjligt direkt uttrycka folkmajoritetens vilja. Hit föras, naturligt nog, även åtskilliga av det brittiska imperiets konstitutionella experiment, samt vidare reformförsök i demokratisk riktning i Kina, Japan och på Filippinerna. Dominions åter komma i nästa avdelning, »ny-nationella författningar — the derivative state» (sid. 317—385), sammanförda med de parlamentarisk-demokratiska efterkrigsförfattningarna. Sammanställningen är knappast motiverad; parlamentarismen i Kanada är dock på ett helt annat sätt naturvuxen än i Estland eller Polen. Man kan endast beklaga, att denna i och för sig givande uppdelning sålunda förfuskats, i synnerhet som texten tydligt ger vid handen, att de reella skillnaderna alls ej varit fördolda för Dr. Hawgood.

I sista avdelningen (»den kategoriska staten», sid. 387—466) givas värdefulla översikter av Rysslands, Italiens och Tysklands nutida statsskick samt av de kopierade diktaturförfattningarna i Spanien, Portugal och Jugoslavien; redan förut har uppmärksamhet ägnats åt demokratiens undergång i de baltiska randstaterna. Med tillfredsställelse konstaterar man, att Dr. Hawgood i motsats mot så många av sina kolleger och landsmän redan före den tyskryska pakten kommit till insikt om, att kommunistisk och fascistisk diktatur äro skott av samma träd. Mera överraskad blir läsaren till en början av att finna de konstitutionella aspekterna av »the New Deal» diskuterade i detta sammanhang. Huvudtanken är tydligen, att även de beteckna ett framsteg för kollektivismens och därmed för totalitarismens grundsats. Men förf. gör det klart och tydligt, att likheterna i första hand gälla problemställningarna, under det att lösningen — särskilt efter domstolsreformens fall — tenderar att bli en helt annan.

Dr. Hawgoods arbete är ur många synpunkter utomordentligt värdefullt och användbart. De faktiska uppgifter som presenteras äro i allmänhet både väl utvalda och sammanställda och riktiga. Smärre invändningar kunna göras, t. ex. i avseende på Sverige, vars grundlagar tydligen studerats i tysk framställning, och vars historia i sin helhet knappast varit förf. helt bekant (»The Vasa lived dangerously and died violently and they rarely found time to give Sweden good government», sid. 101). Att uppmärksamheten i regel ägnats grundlagstexterna, ej deras tillämpning i praktiken, är även en svaghet. Men som helhet betraktad är boken avgjort värdefull för den, som önskar skapa en bred bas för ett

komparativt studium av modern författningshistoria. För de lägre studierna är den däremot avgjort mindre lämplig. Den förutsätter synnerligen betydande förkunskaper och bör dessutom helst läsas tillsammans med någon upplaga av de diskuterade grundlågtexterna. Därtill kommer, att det, naturligt nog, proportionsvis stora utrymme, som ägnats engelsk och amerikansk författningsutveckling, fördelats på flera olika avdelningar. Ej utan rätt synes förf. mena, att olika stadier i den relativt jämna engelska och amerikanska författningsutvecklingen motsvaras av revolutionära omvälvningar och helt nya författningar på andra håll. Den som ej i förväg är väl förtrogen med den anglosaxiska världens författningshistoria har emellertid något svårt att i Dr. Hawgoods framställning finna den kontinuerliga utvecklingen.

Bokens största svaghet som vetenskapligt arbete ligger emellertid i dispositionen och de principiella synpunkterna. Det är på visst sätt tragiskt, att just förf:s erkännansvärda strävan efter idéhistorisk syntes och klassifikation, hans önskan att finna en »pattern» i utvecklingen, drivit honom in på tillkrånglad systematik och fått ge upphov till en indelning, som blott minskar översiktligheten. Han är alltför god historiker för att, utom måhända i kapitelrubrikerna, göra våld på verkligheten, när den ej passar i hans system; men han är å andra sidan ej heller beredd att offra systemet. Detta blir därför hängande i luften. Läsaren får veta vad han behöver veta och kan måhända, om han är statsvetenskapsman med intresse för komparativ forskning, själv skapa ordning bland fakta — men detta i så fall trots och ej tack vare förf:s historiska systematik.

Gunnar Heckscher.

GUNNAR S. SWENSSON: *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862*. Ak. avh. Göteborg (tryckt i Lund) 1939; XVI + 373 sid., pris kr. 7: 50.

Ovan nämnda avhandling, som ventilerats vid Göteborgs högskola i november 1939, skildrar ett mycket betydelsefullt skede av historien om den lokala självstyrelsens i primärkommunerna utveckling. Sekundärkommunerna, landstingsområdena, ha — såsom påpekas i förordet — lämnats helt utanför. Detta är givetvis fullt motiverat, ty vi ha ju redan här Broms arbete »Studier rörande det svenska landstinget» (1930). Såsom framgår av avhandlingens titel, gäller Swenssons undersökning perioden 1817—1862, d. v. s. från det år, då den första förordningen om kommunal självstyrelse utgavs, och fram till det år, då denna fick den utformning, den ännu i stort sett har. Tiden före 1817 är ju tämligen grundligt belyst genom Gullstrands bekanta arbeten och nu sist också genom K. H. Johanssons, *Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862* (1937). För-

fattaren har alltså genom sitt arbete fyllt ut en lucka i vår historiskstatsvetenskapliga litteratur.

Redan av titeln på avhandlingen framgår, att författaren dragit upp gränser för sin undersökning. Det är endast den parlamentariska diskussionen, som han avser att skildra. Men han har uppenbarligen själv funnit denna ram för trång, ty han har i kap. IV och VIII behandlat en del reformförslag, som framkommit utanför riksdagen i form utav avgivna yttranden och kommittéförslag, och i kap. V har han givit sig in på »pressen och den kommunala självstyrelsen» under 1830-talet.

Någon invändning mot att dessa kapitel tagits med i framställningen skall naturligtvis ej här resas, ty de äro själfallet nödvändiga för framställningen. Däremot kan rec. ej undertrycka ett beklagande av att ramen för undersökningen, trots de ovannämnda utvikningarna, blivit för trång. Det hade varit av allra största intresse, om den kommunala självstyrelsens utveckling i Sverige tecknats i ett större sammanhang, så att man fått den sociala, ekonomiska och idéhistoriska bakgrunden och sammanhanget ordentligt belyst. Naturligtvis skynta dessa synpunkter fram på ett eller annat ställe, och de ha fått ett kortfattat omnämnande i den English summary, som avslutar arbetet, men någon utredning eller ens översiktlig redogörelse härav förekommer ej.

Det material, som författaren i främsta rummet anlitat, utgöres av riksdagstrycket, kommittébetänkanden och -protokoll (de senare i regel otryckta). Vidare ha spridda lämpliga årgångar av dåtidens tidningar, såsom Aftonbladet, Argus, Dagl. Allehanda, Svenska Minerva m. fl., och en del tryckta memoarer kommit till användning. I stort sett synes det inte vara något väsentligt som förbisett på detta område och ej heller beträffande den litteratur, som rådfrågats. Inom de gränser, författaren uppdragit för sig, synes han alltså ha sammanbragt ett ganska fullständigt material. Det förefaller dock, som om det skulle varit till fördel för ämnets belysande, om författaren sökt upp mera av memoarer och brev, än vad som skett, och om han ägnat de serier av politiska broschyrer, som finnas samlade på de stora biblioteken, något större uppmärksamhet.¹

Efter ett inledande kapitel, i vilket redogöres för 1817 års kungl. förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd och dennas förhistoria, börjar författaren sin egentliga undersökning med en redogörelse för den ståndpunkt, den 1819 tillsatta s. k. styrelseverkskommittén i sitt 1823 överlämnade betänkande intog i fråga om den kommunala självstyrelsen, samt för den bekanta hartmansdorffska reservationen och de motioner i frågan, som av Elgenstierna och Rutberg väcktes vid 1823 års riksdag. Det är alltså med detta

¹ I förbigående må påpekas, att förf. i sin källförteckning upptager bland handskrifter från riksarkivet flera kommittébetänkanden och andra yttranden, som äro tryckta. Även en del andra påpekanden beträffande uppställningen av »källor och litteratur» skulle kunna göras.

ständermöte, som diskussionen beträffande självstyrelsens utveckling börjar. Det rör sig till en början om vissa detaljfrågor, framför allt om pastors självskrivnenhet som ordförande och ställning i övrigt samt om rösträttsbestämmelserna.

Frågan kommer igen redan på 1828—30 års riksdag, varvid framför allt kyrkorådets kompetens och ställning avhandlas, delvis på grund av kyrkolagkommitténs då avgivna betänkande. Även spörsmålet om sockenstämmorna hade rätt att beskatta, d. v. s. om tolkningen i detta avseende av RF § 57, drages under debatt. Båda de nämnda riksdagarna avfärda skrivelser till Kungl. Maj:t med begäran om vissa förändringar i 1817 års förordning, men ännu är det huvudsakligen endast jämkningar i det redan bestående, som påfordras.

Under 1830-talet kom dock diskussionen om den kommunala självstyrelsens reformerande och utbyggande i gång på allvar. 1834—35 års riksdag gav otvetydiga uttryck för sina önskemål i denna riktning. Än mer betydelsefullt var kanske, att denna reformfråga blev föremål för ivrigt dryftande i samband med fattigvårdslagstiftningskommitténs speciella betänkande, föranlett av vissa privat ingivna förslag, dels med unionskonungens sanktionerande 1837 av de norska formandskapslagarna.

Frågan blev, som följd härav, underkastad ytterligare behandling på 1840—41 års riksdag. Resultatet blev uttalanden från ständernas sida om grunderna för den kommunala rösträtten och beskattningen och om inrättande av en sockennämnd samt om dennas och sockenstämmans kompetens och organisation. Med anledning av dessa framställningar från riksdagen utfärdades 1843 års kungl. förordningar om sockenstämmor i riket (alltså även i städerna), om kyrkoråd och om sockennämnder på landsbygden, även om regeringen inte obetingat följt riksdagens uttalade meningar på de olika punkterna.

Trots denna betydelsefulla reform är dock under 1840- och 1850-talens riksdagar kommunalstyrelsen ständigt aktuell. Några mera uppseendeväckande nya synpunkter komma dock knappast fram i ståndsdebatter och utskottsbetänkanden. Författaren redogör för dessa med en berömvärd knapphet. Linjerna för den kommunala självstyrelsens ordnande hade dock under denna tid, såsom författaren säger, »klarnat och fördjupats». Kungl. Maj:t kände sig också, med anledning av en av 1856—58 års riksdag beslutad skrivelse i ämnet, föranlåten att 1858 tillsätta en kommitté för ärendets ytterligare utredning.

Denna kommunallagskommittés arbete ägnar författaren en utförlig redogörelse i ett särskilt kapitel. Dess betänkande är den grund, på vilken den slutliga utformningen av 1862 års kungl. förordningar bygga. Författaren säger också, att man nu nått slutskedet av den utvecklingsperiod i den lokala självstyrelsens historia, som börjat med 1817 års förordning. Kungl. Maj:t överlämnade kommitténs förslag till ständerna för yttrande, och dessa anslöto

sig efter ingående diskussioner i huvudsak till de kommitterades förslag.

Kungl. Maj:t utsände därefter ärendet på remiss till skilda berörda myndigheter och styrelser. Även för dessas svarsyttranden lämnas en redogörelse. Och till sist summeras också innehållet i de på dessa betänkanden och utlåtanden grundade kungl. förordningarna av 1862.

Denna korta innehållsredogörelse torde ge vid handen, att författaren omsorgsfullt följt sin frågas utveckling. Att han härvid lyckats draga fram en hel del nytt eller åtminstone förut tämligen obeaktat material är det rec. en glädje att få betyga. Men den kronologiskt ordnade uppställningen gör dock framställningen delvis något svåröverskådlig och mindre njutbar. Genom denna disposition tvingas nämligen författaren att upprepade gånger komma tillbaka till samma frågekomplex. Det torde ha varit lämpligare om en systematisering av stoffet på ett eller annat sätt genomförts, så att t. ex. de olika uppfattningarna om rösträttsbestämmelserna, om ordförandeskapet (d. v. s. pastors ställning), om beskattningsrätten, om kompetensen för stämma och kyrkoråd etc. litet mera sammanförts.

I samband med denna fråga om dispositionen kan nog också diskuteras, hur mycket och vad som bör tagas med av alla dessa mötsatta förslag och projekt av olika slag. Det är självklart, att sådant skall medtagas, som för frågan framåt, men också sådant som kan ha betydelse för den idéhistoriska bakgrunden och för reformens motståndares ståndpunktstagande o. likn. I stort sett synes författaren ha gjort ett lämpligt urval, men någon gång har det kanske inte blivit alldeles lyckat.

Författaren har t. ex. bland fattigvårdskommitténs handlingar hittat ett förslag från landshövdingen i Älvsborgs län Sandelohjelm, för vilket författaren redogör utförligt (sid. 69—77 och 93—94). Under referatets gång påpekar författaren på flera ställen, att Sandelohjelm haft föregångare på den ena eller andra punkten. De väsentliga nyheterna hos S. menar författaren vara en »menighetsstyrelse» på 3 avd. och tanken, att de olika menighetsstyrelserna skulle kunna samlas till gemensamma överläggningar. Det förefaller inte som om det sandelohjelmiska förslaget verkligen varit förtjänt av så pass stort utrymme, som författaren givit det. Visserligen remitteras det till fattigvårdskommittén och blev den närmaste orsaken till att denna upptog frågan om den kommunala självstyrelsen, men det synes vara ganska ringa spår det verkligen sätter i fattigvårdskommitténs betänkande.

Å andra sidan måste nog sägas, att författaren oförtjänt förbiset t. ex. en sådan skrift som Carl Axel Löwenhjelm 1839 utgavna »Om communalstyrelse och penitentiärsystemet». Bröderna Gustav och Carl Axel Löwenhjelm stodo ju på sätt och vis Karl Johan mycket nära, voro bland de mest framträdande vid den här tiden bland de konservativa och kunna kanske bäst karakteriseras som

reformkonservativa. Så vitt rec. har sig bekant, är Löwenhjelm skrift det enda mera betydande självständiga inlägget i denna debatt från detta håll, och därför hade det nog förtjänat litet större uppmärksamhet från författarens sida. Men därtill kommer, att det inte får en rättvis behandling, ty något referat av Löwenhjelm skrift får läsaren egentligen inte utan bära ett par liberala tidningars polemiska kritik. Visserligen kan författaren formellt försvara sig med att här berörda framställning ingår i ett kapitel, som här rubriken »Pressen och den kommunala självstyrelsen», men detta är icke skäl nog för att ett så pass viktigt inlägg skall ses enbart genom färgade glasögon. Rent metodiskt är det ju dessutom olämpligt att återgiva en kritik utan att låta den kritiserade komma till tals.

En annan anmärkning, som bör riktas mot författarens framställningssätt, är att en analys av förekommande förslag och inlägg ofta saknas. Författaren redogör exempelvis (på sid. 105—108) för en stor artikel i Aftonbladet »om kommunalstyrelse», vilken innehöll en principiell diskussion av denna fråga. När referatet är slut övergår författaren till något annat. Någon analys av artikeln gives icke och ej heller något försök att passa in den i ett större sammanhang.

Författaren påpekar — för att nu taga ett annat exempel — att den diskussion, som föres i stånden på 1859—60 års riksdag om vem som bör anses som »medlem» av en kommun, är ur principiell synpunkt av intresse, men författaren tycks dela vissa riddarhus-talares uppfattning, att frågan är utan praktisk betydelse. Att besvärsrätten är knuten till medlemskap (ej till röstberättigad) tycks ej ha observerats.

De anmärkningar, som här riktats mot Gunnar Swenssons avhandling och som kanske blivit flera och mer utförliga, därför att rec. fungerat som fakultetsopponent, skola dock ej få skymma bort arbetets förtjänster. Det är en grundlig och omsorgsfull undersökning, som utförts, och den har ökat vårt vetande om förhistorien till 1862 års kommunalförordningar och bidragit till att belysa de intresse motsatser och de problem, som till en tid reste sig i dessas väg.

Det är att hoppas, att författaren, trots sin arbetsbörda som läroverkslärare, även i fortsättningen skall få tid och krafter över, så att han kan taga upp den undersökning om den sociala och ekonomiska bakgrunden till den kommunala självstyrelsens utveckling under 1800-talet, som han nu förbigått men som han halvt om halvt ställt i utsikt.

Gunnar Hesselén.

BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1939.

Stiftelsen har under året lidit en svår förlust genom professor Wicksells död. Hans plats i Kollegiet står alltjämt tom. Professorerna Sommarin och Nilsson, som avgått med uppnådd pensionsålder, ha efterträts, den förre av professor Lindahl, den senare av professor Gjerstad. Som præses har undertecknad fungerat. Sekreterare och redaktör för Statsvetenskaplig Tidskrift har som förut varit professor Malmgren.

Kollegiet har under året hållit sju sammanträden, därav ett som vanligt förlagt till Stiftarens födelsedag den 15 oktober och förenat med kransnedläggning å hans grav.

Av »Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen» har under året utkommit:

Lars Frykholm, Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfallssamlingar med särskild hänsyn till bestånden vid Sveriges offentliga bibliotek.

Stiftelsens ekonomiska tillstånd har icke heller detta år ansetts medgiva utdelandet av något premium.

Av Statsvetenskaplig Tidskrift har årg. 42 utkommit med som vanligt 5 häften (512 sidor). I redaktionen har utom redaktören professor Malmgren medverkat professor Brusewitz, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent Thurmænius (översikter och meddelanden: politik).

Professor Olivecrona har efter uppdrag av universitetets rektor deltagit i revisionen av Stiftelsens räkenskaper.

Lund i februari 1940.

Fredrik Lagerroth.

Räkning över Fahlbeckska Stiftelsen för räkenskaps- året 1938—1939.

(Utdrag ur räkenskaperna för Lunds Universitet.)

Balans från föregående räkenskapsår.

| | | |
|--|------------|-------------|
| Sydsv. Kraft A.-B:s 4 1/2 % obligationer..... | 106,000:— | |
| Sthlms int.-garanti A.-B:s 4 1/2 % d:o..... | 25,000:— | |
| Sveriges stadshypotekskassas 4 1/2 % obl. av 1933 | 20,000:— | |
| Trafik A.-B. Grängesberg-Oxelösunds 4 1/2 % obl. av 1930 | 15,000:— | |
| Sparbanken i Lund | 14,929: 52 | |
| Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank..... | 20,355: 54 | |
| Skandinaviska Banken | 78,668: 02 | 279,953: 08 |

Uppbörd.

| | | |
|--|-----------|-------------|
| Räntor å obligationer | 7,470:— | |
| Räntor å i banker inestående medel | 2,429: 57 | |
| A.-B. C. W. K. Gleerup, skriftserien | 191: 55 | 10,091: 12 |
| | Summa kr. | 290,044: 20 |

Utgifter.

1) Statsvetenskaplig Tidskrift.

| | | |
|---------------------------------|-----------|-----------|
| Tryckningskostnader..... | 3,226: 20 | |
| Redaktörsarvode | 1,000:— | |
| Kontant till expeditionen | 3,000:— | 7,226: 20 |

2) Övriga utgifter.

| | | |
|---------------------------|---------|-----------|
| Præsesarvode | 300:— | |
| Räkenskapsföraren | 100:— | |
| Revisorsarvode | 50:— | |
| Diverse omkostnader | 126: 50 | 576: 50 |
| | | 7,802: 70 |

Balans till följande räkenskapsår.

| | | |
|--|-------------|-----------|
| Sydsv. Kraft A.-B:s 4 1/2 % obligationer | 101,000:— | |
| Sthlms int.-garanti A.-B:s 4 1/2 % d:o | 25,000:— | |
| Sveriges stadshypotekskassas 4 1/2 % obl. av 1933 | 20,000:— | |
| Trafik A.-B. Grängesberg-Oxelösunds 4 1/2 % obl. av 1930 | 15,000:— | |
| Sparbanken i Lund | 20,178: 74 | |
| Transport | 181,178: 74 | 7,802: 70 |

| | | | |
|---|-----------|-------------|-------------|
| | Transport | 181,178: 74 | 7,802: 70 |
| Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank..... | | 20,813: 52 | |
| Skandinaviska Banken..... | | 80,249: 24 | 282,241: 50 |
| | Summa kr. | | 290,044: 20 |

Räkning över Fahlbeckska understödsfonden för räkenskapsåret 1938—1939.

Balans från föregående räkenskapsår.

| | | |
|--|------------|------------|
| Sparbanken i Lund | 14,012: 57 | |
| Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank | 26,783: 62 | 40,796: 19 |

Uppbörd.

| | | |
|--|-----------|------------|
| Räntor å i banker inestående medel | 930: 76 | 930: 76 |
| | Summa kr. | 41,726: 95 |

Utgifter.

| | | |
|---|--------|----------|
| Fil. lic. Lars Frykholm, forskn.-understöd..... | 400: — | |
| Amanuens H. Hyrenius, d:o | 750: — | 1,150: — |

Balans till följande räkenskapsår.

| | | |
|---|------------|------------|
| Sparbanken i Lund | 13,190: 72 | |
| Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank..... | 27,386: 23 | 40,576: 95 |
| | Summa kr. | 41,726: 95 |

Räkning för Statsvetenskaplig Tidskrift för räkenskapsåret ^{1/7} 1938—^{30/6} 1939.

a) Sammandrag av kassa-kontot.

Balans från föregående räkenskapsår.

| | | |
|---|-----------|------------------------|
| Skand. Kredit A.-B., å sparkasseräkning | 1,450: 95 | |
| Kontant i kassan | 112: 24 | 1,563: 19 ¹ |

Inkomster.

| | | |
|---|-----------|-----------|
| Prenum.-avg., lösnummer m. m. | 559: 30 | |
| A.-B. C. W. K. Glerup, redovisning för år 1938..... | 825: 40 | |
| | Transport | 1,384: 70 |
| | | 1,563: 19 |

¹ Dessutom ineliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

| | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| | Transport | 1,384: 70 | 1,563: 19 |
| Kontant från Fahlbeckska Stiftelsen | | 3,000: — | |
| Ränta å sparkasseräkning | | 28: 50 | |
| Diverse | | 6: 25 | 4,419: 45 |
| | Summa kr. | | 5,982: 64 |

Utgifter.

| | | |
|--------------------------------|----------|-----------|
| Författarearvoden | 2,439: — | |
| Avlöningar | 2,150: — | |
| Granskning av manuskript | 10: — | |
| Telefon | 102: 20 | |
| Diverse omkostnader | 383: 79 | |
| Inlösta jetonger | 180: — | 5,264: 99 |

Balans till följande räkenskapsår.

| | | |
|---|-----------|----------------------|
| Skand. Banken, å sparkasseräkning | 569: 45 | |
| Kontant i kassan | 148: 20 | 717: 65 ¹ |
| | Summa kr. | 5,982: 64 |

b) Översikt för räkenskapsåret 1/7 1938—^{30/6} 1939.

Debet.

| | | |
|---|-----------|-----------|
| Prenumerationsavgifter m. m. (exp.) | 559: 30 | |
| A.-B. C. W. K. Gleerup (exp.) | 825: 40 | |
| Ränta å sparkasseräkning (exp.) | 28: 50 | |
| Diverse (exp.) | 6: 25 | 1,419: 45 |
| Förlust för räkenskapsåret | | 7,891: 74 |
| | Summa kr. | 9,311: 19 |

Kredit.

| | | |
|---------------------------------------|-----------|------------------------|
| Författarearvoden (exp.) | 2,439: — | |
| Tryckn.-kostnader (Fahlb. St.) | | 3,226: 20 ² |
| Avlöningar: utbet. av exp. | 2,150: — | |
| » » » Fahlb. St. | 1,000: — | 3,150: — |
| Granskning av manuskript (exp.) | | 10: — |
| Telefon (exp.) | | 102: 20 |
| Diverse omkostnader (exp.) | | 383: 79 |
| | Summa kr. | 9,311: 19 |

¹ Dessutom ineliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.² Tryckningskostnaderna för h. 2 år 1939 påföras följande räkenskapsår.

Till red. insända skrifter.

- Ekonomiska-Samfundets Tidskrift.* Ny serie. H. 47. Hfors 1940.
- Finsk-Kommunaltidskrift.* 1939. Nr 7—8. Hfors 1940.
- Finsk Tidskrift för Vitterhet, vetenskap, konst och politik.* T. CXXVII. H. 5—6. Hfors 1939.
- Forschungen und Fortschritte.* 1939. Berlin 1939.
- Förvaltningsrättslig Tidskrift.* Arg. 2. H. 6. Arg. 3. H. 1. Sthlm 1939 o. 1940.
- Historisk Tidskrift.* 1939. H. 4. Sthlm 1939.
- Industria.* Arg. XXXV. Nr 26. Arg. XXXVI. Nr 1—5. Sthlm 1939 o. 1940.
- Institut International d'Agriculture.* Rome. Revue internationale d'Agriculture. 1939. Nr 12. Index 1939. 1940. Nr 1. Rome 1939 o. 1940.
- International labour review.* Vol. XXI. Nr 1—3. Genève 1940.
- Kommersiella Meddelanden.* Arg. 26. Nr 23—24. Arg. 27. Nr 1—2. Sthlm 1939 o. 1940.
- Kommunaltidningen.* 1939. Nr 15. Hfors 1940.
- La Giustizia Penale.* 1939. Roma.
- Mercator.* Arg. XXXIV. Nr 48. Arg. XXXV. Nr 1—9. Hfors 1939 o. 1940.
- Månadsrevyn.* 1940. Nr 1. Hfors 1940.
- Nationalekonomisk Tidskrift.* 1939. H. 6. Kbhvn 1939.
- Nordisk Försäkrings-tidskrift.* 1940. Nr 1. Sthlm 1939.
- Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri.* 1939. H. 7—8. Sthlm 1939 o. 1940.
- Skandinaviska Banken.* Kvartalsskrift. 1940. Nr 1. Sthlm 1940.
- Social Tidskrift.* 1939. Nr 11—12. Hfors 1939 o. 1940.
- Sociala Meddelanden.* 1939. Nr 12. 1940. Nr 1—2. Sthlm 1940.
- Socialt Tidskrift.* 1939. Nr 11—12. 1940. Nr 1. Kbhvn.
- Statistisk Månadsskrift.* 1939. Nr 9—10. Kbhvn 1940.
- Statistisk Månadsskrift.* Arg. 34. Nr 11—12. Arg. 35. Nr 1. Sthlm 1939 o. 1940.
- Statsekonomisk Tidskrift.* 1939. H. 6. Oslo.
- Stutt Förmust.* Arg. XX. Nr 1—2. Sthlm 1940.
- Svensk Försäkrings Årsbok.* 1939. Sthlm 1939.
- Svensk Juristtidning.* 1940. H. 1—2. Sthlm 1940.
- Svensk Tidskrift.* 1939. H. 10. 1940. H. 1—2. Sthlm 1939 o. 1940.
- Svenska Stadsförbundets Tidskrift.* 1939. H. 10. 1940. H. 1. Sthlm 1939 o. 1940.
- Sveriges officiella statistik.* Byggnadsverksamheten i Sverige år 1938. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1940. — Handel år 1938. Av Kommerskollegium. Sthlm 1940. — Kooperativ verksamhet i Sverige år 1938. Av Socialstyrelsen. Sthlm 1939. — Lönestatistisk Årsbok för Sverige 1938. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1940.
- The I. E. O. Month by Month.* 1939. Vol. 7. Nos 8—12. Genève 1939.
- Theoria.* A Swedish Journal of Philosophy and Psychology. Arg. V. 1939.
- Tiden.* 1940. Nr 1—2. Sthlm 1939 o. 1940.
- Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund.* Arg. 5. H. 5. Sthlm 1939.
- Tidskrift för Rettsvidenskap.* 1939. H. 5. Oslo.
- Weltwirtschaftliches Archiv.* Band 51. H. 1. Jena 1940 (tr. Hamburg).
- Vt.* 1939. Nr 51—52. 1940. Nr 1—9. Sthlm 1939 o. 1940.
- Ökonomi og Politik.* Aarg. 13. Nr 4. Kbhvn 1940.
- GÜLICH, WILHELM. Die Bibliothek des Instituts für Weltwirtschaft. Voraussetzungen und Grundlagen weltwirtschaftlicher Forschung. Jena 1939. Verlag von Gustav Fischer.
- HORFMAN, WALTHER. Wachstum und Wachstumsformen der englischen Industriewirtschaft von 1700 bis zur Gegenwart. (Probleme der Weltwirtschaft. Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. 63.) Jena 1940. Verlag von Gustav Fischer.
- PIPPING, HUGO E. Landsbygdens sociala problem i Finland kring mitten av 1800-talet. Hfors 1940.
- SWENSSON, GUNNAR S. Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Lund 1939. Landskommunernas Blankett- och Bokförlags A.-B., Sthlm (i distribution).
- Förteckning över Riksdagsbibliotekets nyförvärv år 1939. Sthlm 1940.
- Nationernas Förbund. Den ekonomiska och sociala utvecklingen. Årsrapport av JOHN G. WINANT. Översättning. (Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet.) Sthlm 1939.

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

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1:—
- VI. HERBERT TINGSTÉN: Konstitutionella fullmäktislagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 3:—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. GUNNAR BOMGRÉN: Sekretä utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsäld.
- XV. HERBERT TINGSTÉN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmäktislagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsäld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härad, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.
- XXII. E. AROENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—
- XXV. E. AROENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fogderi). 1937. Pris kr. 2:50.
- XXVI. LARS BRVKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfallssamlingar. 1939. Pris kr. 2:50.