

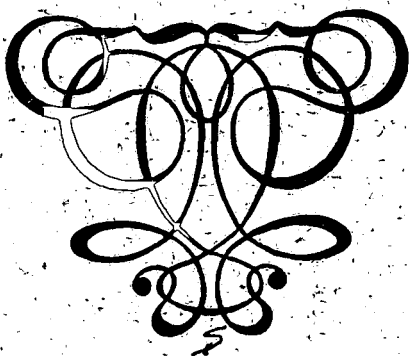
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 46

1943

HÄFT. 2

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.

kommer att under år 1943 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi; dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrivs å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, G. CARLSSON, S. BOLIN och E. GJERSTAD), närmast av professor em. R. MALMGREN som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent E. THERMÉNUS, 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 bokhandél eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund» (ej hos redaktionen).

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes. Lund i juni 1943.

FAHLBECKSKA-STIFTELSEN.

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

| | |
|---|-----|
| JOHAN ÅKERMAN, En samhällsvetenskaplig fakulter | 97 |
| GERT HÖRNWALL, Grundprinciperna i August von Hartmansdorffs representationsförslag 1851 | 113 |
| C. A. REUTERSKIÖLD, Om förvaltningsingrepp i näringslivet ur rättslig synpunkt | 130 |

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

| | |
|---|-----|
| Tolkningen av ordet uppenbärligen i R. F. § 106. Av LARS FRYKHOLM | 148 |
| Statens hyresråd. Av ERIK HEDFELDT | 152 |
| Professur i statskunskap vid Åbo akademi. Av E. THERMÉNUS | 158 |
| Statsvetenskapliga Föreningen i Göteborg. Av OLOF ÅSTRÖM | 159 |
| Statsvetenskapliga föreningen i Lund. Av NILS NILSSON STJERNQUIST | 160 |
| Stockholms Högskolas statsvetenskapliga förening. Av E. THS | 160 |
| Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Av ARNE WÄHLSTRAND | 160 |
| Tidskriftsöversikt. Av BROR GÖSTA CEDERSTRÖM | 161 |

LITTERATURGRANSKNINGAR:

| | |
|--|-----|
| Fredrik Lagerroth, 1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning. Anm. av SIGFRID ANDGREN | 166 |
| Hans Cavalli, Om statslån och statsskulder. Rättsliga studier kring § 76 regeringsformen. Anm. av C. A. REUTERSKIÖLD | 170 |
| Halvar G. F. Sundberg, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Anm. av ROB. MALMGREN | 173 |
| Betänkande angående finansstatistikens effektivisering. Anm. av CARL-ERIK QUENSEL | 179 |

EN SAMHÄLLSVETENSKAPLIG FAKULTET

Av Professor JOHAN ÅKERMAN, Lund

I.

Vid Sveriges förenade studentkårers tredje allmänna studentkonferens, i februari 1943, fattade den statsvetenskapliga kommissionen en resolution, som inledes med följande ord: »Diskussionen om den statsvetenskapliga examen har klart visat önskvärdheten av, att de samhällsvetenskapliga ämnena sammanföras i en fakultet för vinnande av ökad samordning av studierna och skapande av vidgade möjligheter till samhällsforskning. Detta förefaller kommissionen särskilt beaktansvärt, då denna forskningsgren, i förhållande till andra kulturländer, i Sverige varit i hög grad missgynnad. I Finland, t. ex., där en samhällsvetenskaplig fakultet redan finnes vid Åbo akademi, diskuteras för närvarande inrättande av ytterligare en vid universitetet i Helsingfors.»

Studentriksdagen skulle ytterligare ha kunnat hänvisa till andra utländska universitet, där statsvetenskaplig utbildning och socialvetenskaplig forskning sammanförts till stora institutioner, sådana som Harvardinstitutionen för offentlig förvaltning, London School of Economics och Institut für Weltwirtschaft i Kiel. I de nordiska länderna äro vi efter vår tid beträffande denna centrala organisationsfråga, och om bedömningen fotas på de tillmätta anslagens relativa storlek, ligga de svenska statsuniversitetet avgjort sist.

Det är för närvarande icke utan betydelse att söka komma till klarhet om orsakerna till denna allvarliga — i längden rent av ödesdigra — svaghet i svenskt universitetsväsen. Bristen på koordination mellan samhällsvetenskaperna, bristen på tillräckligt antal lärare, bristen på representation vid universitetet av flera viktiga samhällsvetenskapliga discipliner, bristen på samhällsvetenskapliga bibliotek och forskningsinstitutioner måste kunna återföras på några generellt verkande hinder.

Det första av dessa hinder är att söka i de skilda samhällsvetenskapernas dels formella, dels reella orientering åt olika håll. Nationalekonomien har vid de svenska statsuniversiteten ända till 1942 varit helt anknuten till den juridiska fakulteten och till ämnet finansrätt; statistiken tillhör i sin teoretiska del den matematisk-naturvetenskapliga sektionen och i sin tillämpning den humanistiska sektionen och den medicinska fakulteten; statskunskapen är i Sverige starkt historiskt inriktad, men har liksom ämnena statsrätt och förvaltningsrätt även en rättsvetenskaplig sida, medan den politiska vetenskapen i nutida mening ännu har relativt litet utrymme; filosofien och psykologien beakta problemens såväl samhälleliga som individuella aspekter; historien är i vårt land ännu starkt förankrad i fäderneslandets äldsta historia men riktar dock alltmer intresset mot det moderna och utländska skeendet; geografin delas mellan fysisk geografi, som hänför ämnet till den matematisk-naturvetenskapliga sektionen och politisk och ekonomisk geografi, som ligger på humanistiska sektionens område. Alla dessa ämnen ha en gemensam samhällelig inriktning, men det förenande bandet saknas.

För det andra måste man framhålla den utomordentliga konservatism, som sätter sin prägel på svenskt universitetsväsen i nästan lika hög grad som på skolväsendet. Nya lärdomsområden, som det samhällsvetenskapliga, komma därför länge att hållas utanför. Naturvetenskapliga insikter framstodo redan för tre århundraden sedan som betydelsefulla och ha nu nått fullt erkännande. De i vidaste mening historiska vetenskaperna ha länge förlagt sin blickpunkt långt tillbaka i tiden. Sverige blev först för femtio år sedan en industrination med därmed följande uppenbara krav på samhällsvetenskaplig forskning och undervisning. Ännu har universitetsorganisationen icke genom reformer erkänt detta faktum.

Man bör, för det tredje, även beakta statsmakternas inställning till den högre undervisningen och speciellt undervisning och forskning på samhällsvetenskapernas område under de senaste årtiondena. Anslagen till universiteten (inklusive Karolinska institutet) i procent av anslagen på ecklesiastikdepartementets stat hade under 1930-talet fallit till omkring 4 %. Universitetens andel i kulturbudgeten har sålunda starkt reducerats, och vid anslagsbeviljningen har folkundervisning och den högre undervisningen alltmer kommit i en motsatsställning, varvid universiteten dragit det kortaste strået. Antalet studenter per ordinarie lärare vid universiteten har därför också visat en för undervisningens effektivitet oroande tillväxt;

detta relationstal var 1901/1905 19,8 och 1936/40 ej mindre än 36,2. Ser man till samhällsvetenskaperna under det senaste kvartseket, visar det sig, att den enda ändring som kommit till stånd — trots den statsekonomiska förvaltningens och det ekonomisk-politiska utredningsväsendets starka tillväxt — är upprättandet av en statistikprofessur i Lund och tillkomsten av en icke ordinarie biträdande lärarebefattning i nationalekonomi och finansrätt vid vardera universitetet. Vid hithörande frågor behandling inom riksdag och regering finner man sällan belägg för uppfattningen, att utbildningen av förvaltningstjänstemän och experter på samhällsfrågornas område är av största betydelse för hela den centrala organisationen och för vårt lands ekonomiska och sociala politik. Fastmera visar det sig, att tonvikten vid ärendenas beredning lägges å ena sidan på de politiska maktrelationerna, å andra sidan på det formellt-juridiska området. Vad detta betytt gör sig otvetydigt gällande vid ett studium av statens offentliga utredningar,¹ ty man kan påvisa, hurusom bristen på ekonomiskt och statistiskt utbildad arbetskraft mången gång fått beklagliga konsekvenser; sannolikt ha många miljoner kronor förlorats av denna grund, i det att utredningarna ofta icke kunnat giva en gripbar bild av det förhandenvarande läget, varför de icke fört till några positiva resultat.

Slutligen har den aktuella diskussionen av denna fråga erhållit en sällsport olycklig utgångspunkt i det förhållandet, att betänkandet med förslag om inrättande av en statsvetenskaplig examen² inom ett par år följdes av den mot samhällsvetenskaperna negativt inställda universitetsberedningen,³ som bl. a. föreslog en relativ inskränkning av den socialvetenskapliga organisationen och en indragning av två filosofiprofessurer.⁴ Att Kungl. Maj:t 1942 åter inkallat sakkunniga för att utreda den socialvetenskapliga utbildningens problem, visar både frågans aktualitet och nödvändigheten av att man nu för första gången i vårt land tar upp samtliga hithörande frågor till samtidig och grundlig prövning.

¹ Jfr Betänkande om folkförsörjning och arbetsfred, Del II, bil. 2, som ger en instruktiv översikt över viktiga ekonomiska och sociala utredningar under tiden 1915—1935. S. O. U. 1935: 66.

² Betänkande med utredning och förslag angående inrättande av en statsvetenskaplig examen avgivet av inom Ecklesiastikdepartementet tillkallade sakkunniga. S. O. U. 1935: 11.

³ Utredning ifråga om universitetens verksamhet och organisation. S. O. U. 1937: 36.

⁴ Av universitetsberedningens 69 förslag (S. O. U. 1937: 36, sid. 198—205) ha endast ett fåtal kunnat genomföras; förslaget om den biträdande läraren i nationalekonomi och finansrätt har icke förverkligats i den form beredningen avsåg.

II.

Det som karakteriserar frågan om de svenska universitetens socialvetenskapliga organisation är framför allt det förhållandet, att upprepade försök till en generell lösning misslyckats, och att alla modifieringar tillkommit utan förbindelse med det fundamentala problemet om de samhällsvetenskapliga ämnenas koordination.⁵ »Intresset för de statsvetenskapliga ämnena är numera så starkt, att det synes motiverat att sluta en fastare ram kring studierna av desamma. Med samhällsorganisationens nuvarande utveckling och den ständiga tillväxten av den statliga verksamheten framstår det som ett elementärt krav, att den akademiska undervisningen lämnar tillgång till en fast organiserad samhällsvetenskaplig examen med ett starkt inslag av ekonomisk och politisk skolning.» Detta utlåtande i sakkunnigebetänkandet angående statsvetenskaplig examen (1935) pekar framåt, liksom i ännu högre grad Universitetskanslerns skrivelse av år 1939 angående undervisningen i nationalekonomi.⁶

Då man nu ser tillbaka på alla de senaste årtiondenas misslyckade försök att samla och utveckla den samhällsvetenskapliga forskningen och undervisningen vid de svenska statsuniversiteten, blir man varse, att svårigheterna kunna återföras på en enda omständighet: Man har insett eller anat, att den enda effektiva lösningen av det föreliggande problemet måste innebära tillskapandet av en samhällsvetenskaplig fakultet, men man har i det längsta dragit sig för denna reform, mindre av kostnadsskäl än av pietet inför den bestående fakultetsindelningen. Smärre modifieringar, såsom en samhällsvetenskaplig sektion inom någon av fakulteterna, liksom även den stats- och rättsvetenskapliga fakulteten (t. ex. i Köpenhamn och Oslo) te sig i belysning av de samhällsvetenskapliga fakulteterna i de stora kulturländerna som etapper på vägen till det slutgiltiga målet. I mycket högre grad gäller detta naturligtvis om de uttalat provisoriska anordningarna med för två fakulteter gemensamma professorer.

Samhällsvetenskaperna äro nu fördelade på den humanistiska sektionen, den juridiska fakulteten och den matematisk-naturvetenskapliga sektionen. Huvudämnena i statsvetenskaplig examen —

⁵ Tidigare utredningar (från år 1910) beträffande den socialvetenskapliga organisationen vid de svenska statsuniversiteten diskuteras och en jämförelse med läget i övriga nordiska länder framlägges i förf:s »Statsvetenskaplig examen — mål och medel», Statsvetenskaplig tidskrift 1938.

⁶ Denna skrivelse återgives i Ekonomisk tidskrift, 1939, sid. 339—344.

nationalekonomi, statistik och statskunskap — bilda det givna in-slaget i en samhällsvetenskaplig fakultet, men härtill kommer den praktiska filosofien, som i nutida utformning är ett samhällsveten-skapligt ämne och därtill ur många synpunkter en sammanhållande länk mellan de övriga disciplinerna, ty idéhistoria och metodlära krävas för dem alla.

Till det samhällsvetenskapliga studiet höra även nödvändigtvis avsevärda delar av historien och geografien. Historien är vid uni-versiteten representerad av två professurer och förslag ha fram-ställts — även i universitetsberedningens betänkande — att diffe-rentiera dessa, så att den ena avser äldre, den andra nyare tidens historia. Kunde en sådan differentiering komma till stånd, skulle den sistnämnda, på nya tidens historia inriktade, professuren ha sin naturliga plats i den socialvetenskapliga fakulteten, där kontak-ten med ämnena statskunskap (nya tidens författningshistoria och politisk vetenskap) samt nationalekonomi (industrialismens ekono-miska historia och socialpolitik) är påtaglig.

Geografien har redan genom tillkomsten av en biträdande lärare-befattning tagit ett viktigt steg i riktning mot en dubbling av vardera universitetets geografiprofessur. Medan den fysiska geogra-fien med dess tydliga anknytning till geologi och andra naturveten-skapliga ämnen har sin givna plats i den matematisk-naturveten-skapliga sektionen, hör en professur i politisk och ekonomisk geo-grafi obestridligt till den samhällsvetenskapliga fakulteten. I själva verket skulle tillkomsten av en sådan fakultet möjliggöra en ratio-nell arbetsfördelning på geografiens område, vilket försvåras med nuvarande fakultets- och sektionsindelning.

Ännu två lärostolar — båda många gånger av universiteten före-slagna och även proponerade av universitetskanslern — böra till-föras den samhällsvetenskapliga fakulteten, nämligen ytterligare en professur i nationalekonomi samt en sociologiprofessur. Genom en ny professur i nationalekonomi skulle det ekonomiska studiet vid universiteten nå samma organisation som den nu vid Stockholms högskola gällande; ämnets dels teoretiska och ekonometriska, dels politiska och speciellt finanspolitiska delar skulle härigenom bli va riktigt företrädda.⁷

⁷ I sin skrivelse av den 26 september 1939 yttrar Universitetskanslern: »Det närmaste målet bör vara, att i enlighet med förslagen från Uppsala och Lunds universitet, inrätta en ny professur vid vardera universitetet. Jag har ingen erinran mot att den nya professuren *tills vidare* förlägges i filosofiska fakulteten. Frågan om ändringar i fakultetsindelningen torde icke behöva *för närvarande*

I fråga om sociologien råder stor enighet med avseende på behovet av dess representation vid universiteten och därvid jämnställt med övriga samhällsvetenskaper. Det faktum, att inga kompetenta sökande till en professur i sociologi äro att räkna med under den närmaste framtiden, har dock hämmat strävandena i denna riktning. En principförklaring om behovet av dylik professur borde dock inom överskådlig tid framkalla sociologisk forskning av sådan generellt inriktad art, att denna fråga kan nå en lösning.⁸

Jämte de åtta nämnda lärostolarna i den samhällsvetenskapliga fakulteten bör denna även tillföras tre icke ordinarie lärarebefattningar, nämligen i matematik, i psykologi och i företagsekonomi. En biträdande lärarebefattning i matematik finnes redan inrättad sedan några år, och denna skulle alltså bliva gemensam för matematisk-naturvetenskapliga sektionen och samhällsvetenskapliga fakulteten. Psykologiens betydelse för alla sociala, ekonomiska och administrativa problem är numera så allmänt insedd, att det knappast tarvas en särskild motivering för ämnets införlivande med den samhällsvetenskapliga fakulteten genom en biträdande lärarebefattning, gemensam för humanistiska sektionen (professuren i pedagogik) och den samhällsvetenskapliga fakulteten. Slutligen bör ämnet företagsekonomi, som även inom universitetets ram är ett viktigt komplement till nationalekonomien, företräddas av en biträdande lärarebefattning; de numera givna kurserna i bokföring skulle därigenom utbyggas med kostnadsanalys, balanskritik och organisationslära och det kan anses fastslaget, att först genom en sådan utbyggnad blir den företagsekonomiska synpunkten verkligt givande. De tre nämnda lärarebefattningarna torde på ett lyckligt sätt komplettera den samhällsvetenskapliga fakultetens åtta lärostolar.

Den samhällsvetenskapliga fakultet, som nu upplinjerats, skulle bli av samma storleksordning som vardera av två utav universitetens nuvarande fyra fakulteter; den teologiska, den juridiska och den samhällsvetenskapliga fakulteten skulle alltså var och en omfatta 7 eller 8 ledamöter och skulle — liksom den medicinska fakulteten — beträffande ämnesområdet vara fullt *homogen*. Det må i detta sammanhang påpekas, att universitetsberedningen⁹ ansett tiden

upptagas. Men båda professorerna i nationalekonomi böra vara förpliktade att fullgöra undervisning och examination, oberoende av vilken fakultet studenterna tillhöra.» (Min kursiv.).

⁸ Universitetskanslern har, liksom studentriksdagen, under 1943 uttalat sig till förmån för att ämnet sociologi blir företrätt i den akademiska undervisningen.

⁹ S. O. U. 1937: 36, sid. 10—11.

vara mogen för en ombildning av de svenska statsuniversitetens humanistiska och matematisk-naturvetenskapliga sektioner till självständiga fakulteter — en sådan ordning gäller sedan länge vid universiteten i Oslo, Köpenhamn och Stockholm. Beredningen ifrågasätter därjämte, om icke vardera av sektionerna även borde uppdelas — den humanistiska i en historisk-filosofisk och en språklig sektion och den matematisk-naturvetenskapliga i en matematisk-fysisk-kemisk och en biologisk sektion. Inpassas vårt förslag i denna tankegång, erhåller man följande fakultets- resp. sektionsindelning: teologiska, juridiska, medicinska, filologiska, historiska (innefattar utom ämnen, vari termen historia¹⁰ ingår, även teoretisk filosofi och pedagogik), matematiska (innefattar jämte matematik även mekanik, astronomi, fysik och kemi), biologiska (innefattar även geologi och en geografiprofessur) samt samhällsvetenskapliga. Antalet ledamöter i dessa, beträffande ämnesområdet homogena, fakulteter resp. sektioner (sex fakulteter, varav två uppdelade på två sektioner) skulle, med undantag för den något större medicinska fakulteten, i Uppsala variera mellan 12 och 7 och i Lund mellan 10 och 7.

Tillkomsten av en samhällsvetenskaplig fakultet och fortsatt differentiering av den filosofiska fakultetens sektionsindelning kan sägas uttrycka det senaste halvseklets utvecklingstendenser på forskningens område. Det torde vara ogensägligt, att en snar reform i den antydda riktningen skulle vara av största betydelse såväl för samhällsvetenskaperna som för flertalet av de i den heterogena filosofiska fakulteten representerade ämnena.

Invändningarna ha heller icke berört reformens betydelse för den akademiska forskningen, som uppenbarligen är obestriddig, utan hela tonvikten har lagts på den lägre undervisningen och då framför allt fil. mag.-examen. Lärarutbildningens gemensamma frågor skulle alltså hindra den nyssnämnda sektionsuppdelningen. I fråga om den samhällsvetenskapliga fakulteten skulle den äventyras av statistikens betydelse för andra examenskombinationer än den nuvarande pol. mag.-examen — t. ex. för försäkringstjänstemän med deras behov av grundliga matematikkunskaper. Slutligen skulle behovet av elementär undervisning i nationalekonomi för jur. kand.-examen motivera ett status quo, trots att ämnet är det enda som bryter den juridiska fakultetens rättsvetenskapliga ram.

¹⁰ Med undantag av den föreslagna professuren i modern politisk (och ekonomisk) historia.

Om man i enlighet med universitetsstatuterna tillmäter forskning och undervisning lika stor vikt på det akademiska området, så måste man dock erkänna, att de stora fördelar för forskningen och den högre undervisningen, som skulle följa med den angivna reformen, väga många gånger tyngre än de förmenta och i varje fall ingalunda oundvikliga nackdelarna för den lägre undervisningen i ett fåtal ämnen.¹¹

Vi skola nu granska den samhällsvetenskapliga fakultetens betydelse, dels för forskningen, dels för undervisningen och sistnämnda synpunkt givetvis i samband med den statsvetenskapliga examens utformning.

III.

Kravet på samarbete mellan samhällsvetenskaperna, på en socialvetenskaplig syntes, har gjort sig allt starkare gällande under det senaste kvartseket. I vårt land har Stockholms högskolas socialvetenskapliga institut och Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet blivit de synliga uttrycken för denna strävan. Men den akademiska forskningen och undervisningen har ännu i allt för liten utsträckning verkligen påverkats av dessa tendenser. Ännu kan man säga, att det paradoxala förhållandet gäller, att de syntetiska uppgifterna överlåtits åt studenterna, som i sin primärexamen medtaga alla de samhällsvetenskapliga huvudämnena, medan forskning och undervisning i varje ämne söker fasthålla vid den autonoma principen.

De senaste åren ha dock härvidlag medfört en glädjande ändring. Inom nationalekonomien har man alltmera sökt kontakt med de discipliner, som från andra synpunkter, med andra metoder och med annat — men ofta samma — material utforska samma centrala samhällsproblem.¹² Men samma strävan har kommit till uttryck i uttalanden av representanter för statskunskapen och historien. I en för tre år sedan utkommen vetenskaplig antologi¹³ säger professor Tingsten, att »tendensen går för närvarande mot ett ökat samar-

¹¹ Om möjligheterna att, beträffande samhällsvetenskaperna, fullt tillfredsställande ordna denna fråga, se nedan avd. IV.

¹² Jfr förf:s »Några synpunkter på nationalekonomiens ställning till angränsande vetenskaper», Vetenskaps-Societetens i Lund årsbok, 1934, samt »Ekonomisk kausalitet», Lund 1936 och en kortfattad diskussion i Statsvetenskaplig tidskrift 1942, sid. 234 f.

¹³ »Vetenskap av i dag», framlagd av svenska forskare under redaktion av Gunnar Aspelin och Göte Turesson. Uppsala 1940. Sid. 214 resp. 189.

bete, kanske till och med en fusion av samhällsvetenskaperna» och professor Lönnroth yttrar: »Den tid har kommit, då den historiska syntesen kräver vetenskapligt ställningstagande».

Det fundamentala i den samhällsvetenskapliga frågeställningen är det faktum, att samhällsföreteelserna icke låta sig sorteras, så att de kunna förses med etiketter, som hänvisa varje fråga till ekonomisk, statistisk, förvaltningsrättslig eller annan expertis. Arbetslöshetsfrågan, befolkningsfrågan, förhållandet mellan statsdrift och enskild drift, kommunikationsproblemen — alla sådana spörsmål äro konstitutivt sammansatta. Det är först vid samtidig penetrerande analys från sociologiska, ekonomiska, politiska, statistiska, administrativa synpunkter, som interdependensen klarlägges och målmedels-schemat kan uppgöras.

För att något mer konkretisera denna frågeställning kunna vi taga ett exempel, som enligt förf:s mening kommer att få stor betydelse efter kriget, nämligen centraliserings- och decentraliseringsproblemen. I vad mån skall det ekonomiska och sociala framåtskridandet ledas från de centrala statsorganen och i vad mån skall uppgiften överlåtas till länsmyndigheter eller andra med lokal sakkunskap utrustade organ? Denna fråga, som teknikens och framför allt kommunikationernas utveckling gjort synnerligen aktuell, kan icke rimligtvis betraktas från enbart ekonomisk *eller* socialpolitisk *eller* administrativ synpunkt. Här fordras uppenbarligen dels en sammansatt undersökning av materialet — som icke i och för sig är något *givet* material — dels en värdering av skilda alternativ i enlighet med en redovisad norm.

Som det nu anförda exemplet faller inom kalkylens område — det gäller att klarlägga underlaget och principerna för det politiska handlandet i en särskild fråga — så kunna vi taga ytterligare ett exempel, vilket påvisar behovet av samhällsvetenskaplig samordning på den teoretiska rekonstruktionens område. Låt oss antaga, att vi vilja giva en ingående bild av det politiska, sociala och ekonomiska skeendet inom de ledande industrinationerna under tiden 1895—1914. Denna period har samma »förutsättningsskapande» karaktär som årtiondena närmast före 1789 och erbjuder ett särskilt intresse just på grund av de kausala momentens komplexitet och interdependens. En rent ekonomisk »marknadsmässig» eller »konjunkturteoretisk» rekonstruktion skulle uppenbarligen leda till en särdeles ensidig och i grunden helt falsk bild. En rent utrikespolitisk analys skulle — fränsett hela industrialiseringsprocessen --- bortse från så funda-

mentala drag som stormakternas ekonomiska konkurrens på världsmarknaden, på världshaven och i kolonierna. En rent social- och inrikespolitisk beskrivning skulle arbeta med ett *ceteris paribus*, som är helt orealistiskt. På nytt finna vi nödvändigheten av en fullföljd Kooperation mellan representanterna för de skilda samhällsvetenskaperna.

Kongresser och föreningssammanträden, i vilka de skilda ämnesrepresentanterna deltaga,¹⁴ kunna visserligen i sin mån bidra till ett dylikt samarbete. Men endast den *kontinuerliga* kontakten inom en samhällsvetenskaplig fakultet, med därav följande möjligheter att från skilda synpunkter genomdiskutera teoretiska eller politiska samhällsproblem, kan giva forskningen den önskade syntetiska inriktningen.

IV.

När vi nu övergå till frågan om den samhällsvetenskapliga undervisningen, bör denna anknytas till utredningen av år 1935 om statsvetenskaplig examen, ty det är denna utredning, som lagt grunden till en modernisering av den samhällsvetenskapliga organisationen vid de svenska statsuniversiteterna. Olyckan var nu den, att statsmakterna icke gävo universiteterna några möjligheter att förverkliga utredningens intentioner, varför stadgan om en svensk statsvetenskaplig examen — som i våra grannländer hälsats som ett tecken på anknytning till där gällande tendenser — endast blev *namnet* politics magister. Det är från denna tid, som diskussionen om statsvetenskaplig examen inställts på en kombination av olika betygsenheter utan föregående revision av ämnesområdet bakom examensämnet beteckning och framför allt utan beaktande av den absoluta nödvändigheten av lärarstabens utökning och tillkomsten av samhällsvetenskapliga bibliotek och institutioner. Man har med andra ord spämt vagnen framför hästen, men detta kan icke läggas examensutredningen till last.

Av den förestående framställningen — särskilt i belysning av de akademiska förhållandena i övriga kulturnationer — torde det framgå, att frågan om en samhällsvetenskaplig fakultet med dess utrustning är det *primära* och frågan om en statsvetenskaplig examen det

¹⁴ Vid socialvetenskapliga konferensen i Saltsjöbaden den 14 juni 1942 föreslog förf. — närmast i enlighet med den amerikanska Social research council — ett nordiskt socialvetenskapligt råd; vid sagda konferens bildades en svensk socialvetenskaplig forskarförening. Under tiden 1936—1939 möttes de nordiska nationalekonomerna till årliga forskarmöten.

sekundära. Om statsuniversiteten skola kunna fylla sin uppgift i här berörda avseende och sålunda leverera kompetenta, samhällsvetenskapligt utbildade tjänstemän och forskare, måste de få *medel* att realisera detta mål.¹⁵ Att det icke råder någon arbetslöshet bland politices magistrar och att flera av de från universiteten utexaminerade redan kunnat göra en värdefull insats i förvaltningen, medan andra äro på god väg på forskarbanan, får icke tagas som intäkt på att statsuniversiteten — i motsats till Stockholms högskolas socialvetenskapliga institut, handelshögskolorna och institutet för socialpolitisk och kommunal bildning — icke äro i behov av bibliotek och institutioner.

Man kan nu tänka sig, att det närmaste målet borde vara, att söka erhålla en institution för vartdera av ämnena nationalekonomi, statskunskap och sociologi utöver den redan befintliga statistiska institutionen. Frågan är dock, om man icke här har tillfälle att utnyttja den enda fördel, som följer med de alltför länge uppskjutna besluten — nämligen möjligheten att, då reformen äntligen företages, uppnå en fullt tidsenlig lösning. Och enligt vår mening skulle denna lösning gå ut på att vid vartdera universitetet inrättas *en för alla samhällsvetenskaper gemensam institution med bibliotek*. De argument som här framlagts till förmån för en samhällsvetenskaplig fakultet, skulle få sitt naturliga uttryck i en sådan institution, där utrustningen och den yttre ramen skulle medverka till en syntetisk samhällsvetenskaplig undervisning och forskning.

När man nu ställes inför frågan om den samhällsvetenskapliga utbildningens mål och därmed grundexamens utformning, gäller det att avgöra om examensformen skall vila på ett av följande alternativ: 1) nu bestående förhållanden; 2) en ökning av lärarkrafterna och en nationalekonomisk institution med bibliotek; 3) en samhällsvetenskaplig fakultet med gemensam institution och därtill hörande bibliotek. Som den starkt ökade efterfrågan på statsvetenskapligt utbildad arbetskraft icke synes inverka på bevillningen av anslag för att utbilda denna arbetskraft, synes det knappast rådligt att ens under fredsförhållanden räkna med en förbättring. I det följande utgå vi alltså i allt väsentligt från det nuvarande läget men lämna vägen

¹⁵ Då det fortfarande icke är allmänt bekant, att huvudämnet i statsvetenskaplig examen, nationalekonomien, saknar minsta budgetanslag för institution och amanuensbefattning, är det icke förmätet, om faktum omnämnes i detta sammanhang. Då utländska nationalekonomer på besök i Lund frågat efter den nationalekonomiska institutionen, ha vi nödgats hänvisa till två bokhyllor i juridiska seminariebiblioteket och några tidskriftskartonger i en annan biblioteksbyggnad.

öppen för den nya ekonomiprofessuren, sociologien, den moderna politiska och ekonomiska historien, den nya geografiprofessuren och — framför allt — den socialvetenskapliga fakulteten med dess resurser.

Beträffande den samhällsvetenskapliga primärexamen kan man fastställa följande regler, som utkristalliserats under åtta års diskussion kring den statsvetenskapliga examen:

1) Beträffande den statsvetenskapliga examens *avgränsning* i förhållande till övriga examina, måste målet bli en klar gränsdragning relativt jur. kand.-examen, utexaminerade från handelshögskolorna (civilekonomer), och utexaminerade från institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning. Jur. kand.-examen ger kompetens åt domare, advokater och affärsjurister; handelshögskoleexamen åt privatanställda ekonomer och för befattningar i statens affärsdrivande verk; examen från socialpolitiska institutet leder till socialt arbete. Pol. mag.-examen skall rekrytera förvaltningen med tjänstemän besittande en gedigen utbildning dels i nationalekonomi och statistik dels i politisk vetenskap och förvaltningsrätt och samtidigt utgöra grundexamen för lärare och forskare på det samhällsvetenskapliga området. Det skall ej finnas någon konkurrens mellan de fyra nämnda examina, utan *inom* vardera av dessa grupper.

2) Den statsvetenskapliga examen bör till *omfång* klart skilja sig från fil. mag. och fil. kand.-examen. Kombinationen nationalekonomi, statskunskap och statistik i fil. kand.-examen har redan praktiskt taget helt ersatts av pol. mag.-examen och sagda kombination har numera intet existensberättigande.¹⁶ Pol. mag.-examen bör beträffande studietiden sammanfalla med jur. kand.-examen; dessa båda examina böra ha samma värde som vitsord men rikta sig till *olika* uppgifter.

3) Den statsvetenskapliga examen bör *standardiseras* till ett par kombinationer och bör sålunda även i detta avseende radikalt avvika från fil. kand.-examens variabla kombinationer.

4) De nu gällande fordringarna för fil. kand.-examen måste för flera ämnen betydligt modifieras så att de passa pol. mag.-examen. Det bör sålunda framhållas, att ämnet statskunskap för pol. mag. endast till en mindre del borde omfatta svensk författningshistoria och väsentligen behandla politisk vetenskap och modern politisk

¹⁶ De som ännu försvara en fil. kand.-examen med skiftande samhällsvetenskaplig ämneskombination äro som regel representanter för äldre ekonomisk historia och författningshistoria.

historia (stormaktspolitiken efter 1871).¹⁷ Även i fråga om ämnena historia, geografi, praktisk filosofi och matematik vore »*omfattande samhällsvetenskapliga modifikationer*» önskvärda.

Det förslag, som nu framställles beträffande statsvetenskaplig examens utformning, beaktar ovanstående fyra programpunkter och söker samtidigt med utnyttjande av nu gällande organisation hålla vägen öppen för en samhällsvetenskaplig fakultet med dess resurser. Det har sålunda förutsatts, att ämnet sociologi tills vidare inbegripes i den praktiska filosofien och den moderna politiska historien i statskunskapen; däremot ha vi räknat med en biträdande lärarebefattning i företagsekonomi och en i psykologi. Följande schema ger planens väsentliga innehåll:

Politics magister examen.

| Statsvetenskapliga linjen | Socialvetenskapliga linjen |
|--|--|
| Nationalekonomi 2 | Nationalekonomi 2 |
| Statskunskap 2 (Modern pol. historia; politisk vetenskap) | Statskunskap 2 (Modern pol. historia; politisk vetenskap) |
| Statistik 1 | Statistik 2 Praktisk filosofi 1 (Idéhistoria, metodlära, sociologi) + 1 betygsenhet i något av ämnena nationalekonomi, statskunskap, statistik, praktisk filosofi, historia, geografi, matematik. |
| Förvaltningsrätt 2 | |
| Statsrätt 1 | |
| Finansrätt 1 | |
| Juridisk encyklopedi 1 | |
| Företagsekonomi k | Företagsekonomi k |
| Civilrätt k | Matematik k |
| Sociologi och socialpsykologi k | Psykologi k |

Siffrorna beteckna betygsenheter. k = kurs.

Dessa båda linjer — den statsvetenskapliga och den socialvetenskapliga — fullfölja det utmärkta uppslag, som examensutredningen av 1935 utformat genom en statsvetenskaplig-juridisk och en stats-

¹⁷ Ämnet statskunskap har med nu angivna modifikationer beträffande examensfordringarnas förskjutning från författningshistoria till modern politisk historia och politisk vetenskap fått en framträdande plats i vårt examensförslag. Om svensk författningshistoria göres till huvudämne kvarstår följande fråga obesvarad: Varför behöves en svensk pol.mag. så mycket mer författningshistorisk kunskap än en dansk cand.polit. eller en norsk cand.æcon.?

vetenskaplig-filosofisk examen. Skillnaden är den, att linjerna utbyggts och standardiserats på grundval av nu gällande examensordning. Den statsvetenskapliga examen är liksom jur. kand.-examen helt standardiserad och är en förvaltningsexamen i allmän mening. Såsom framgår av schemat fordras 2 betygsenheter i förvaltningsrätt på denna statsvetenskapliga linje — detta dels för att än tydligare markera denna linjes karaktär, dels för att nå full paritet med den socialvetenskapliga linjen, vilken i annat fall måhända vore något mera tidskrävande. Den socialvetenskapliga examen tvingar till en viss specialisering och är i högre grad en »expert-examen» samt därjämte grundexamen för dem, som ämna fullfölja de samhällsvetenskapliga studierna.

Det torde, i ljuset av åtta års erfarenheter beträffande den statsvetenskapliga examen, icke kunna sägas, att den föreslagna standardiseringen går för långt; den föregivna plasticiteten vid nu gällande valfrihet har dels — och som regel — icke utnyttjats, dels missbrukats för att få den lättast möjliga kombinationen (speciellt av latinstudenter med bortvald matematik).

Man kan dock påstå, att dessa båda kombinationer icke tillfyllest beakta behovet av en mera utpräglad *statistisk* linje med ett starkt inslag av matematik. Därför föreslås här dessutom en tredje, *försäkringsmatematisk linje* med 3 betygsenheter i statistik, 2 i matematik, 2 i nationalekonomi, 1 i statskunskap och 1 i praktisk filosofi; betygssumman blir här 1 enhet större än på den socialvetenskapliga linjen, men till gengäld bortfalla kurserna i matematik och psykologi.¹⁸ Denna examen lämpar sig, förutom för försäkringstjänstemän, även för statistiker och möjligen för vissa ekonometriker.

Vårt förslag om en pol. mag.-examen¹⁹ på den statsvetenskapliga, socialvetenskapliga (och försäkringsmatematiska) linjen ansluter sig till de uppgifter, som pol. mag. enligt Statsvetenskapliga intressförbundets statistik faktiskt ägnat sig åt, nämligen statsförvaltningen och i viss mån fortsatta, högre studier. Den samhällsvetenskapliga fakulteten skulle bli helt självständig i fråga om högre examina — pol. lic. och pol. dr. grad — men skulle beträffande den statsvetenskapliga linjen inom pol. mag.-examen samarbeta med juridiska

¹⁸ En särskild försäkringsmatematisk examen finnes vid Köpenhamns universitet vid sidan av cand. polit.-examen. Professuren i försäkringsmatematik vid Stockholms högskola banar väg för en dylik examen.

¹⁹ Rent formellt är det en fördel om examen benämnes pol. mag. — i linje med jur. kand., fil. mag. och fil. kand. — och att ordet statsvetenskaplig användes som beteckning på den ena linjen.

fakulteten. Den statsvetenskapliga linjens »juridiska avdelning» skulle avläggas inför examinatore i den juridiska fakulteten, medan undervisningen och examinationen i nationalekonomi och finansvetenskap (»finansrätt») för jur. kand.-examen skulle omhänderas av lärare inom den samhällsvetenskapliga fakulteten. Förslaget om pol. mag.-examens utformning ansluter sig som en integrerande del till förslaget om en samhällsvetenskaplig fakultet.

V.

Vid diskussionen om den statsvetenskapliga examens reformering har forskningens betydelse allt mer kommit i bakgrunden i jämförelse med den s. k. praktiska slagkraften. Denna inställning till forskning och högre undervisning är ju karakteristisk för 1930-talet, och samhällsvetenskaperna vid statsuniversiteten ha fått bära konsekvenserna av denna åskådning.

Denna förment praktiska synpunkt lägger stor vikt vid praktik i ämbetsverken²⁰ och därefter vid kunskaper inom studieområdets formella delar men förringar betydelsen av det självständiga tänkandet och av de genom självverksamhet vunna teoretiska insikterna. Här emot kan anföras Fridtjof Nansens ord: »Ett folks framtidsmöjligheter och dess ställning bland nationerna kan mätas efter livskraften hos dess vetenskapliga forskning och liv på alla områden.»²¹

När den samhällsvetenskapliga forskningen och undervisningen vid statsuniversiteten nu för tredje gången under föga mer än ett kvartsekel (1910, 1934, 1942) upptagits till prövning av en kunglig kommitté, få dessa överväganden en särskild vikt.

Denna för omkring ett år sedan utsedda kommitté²² har, redan innan några resultat framlagts, varit föremål för en viss kritik. Man har sålunda påpekat, att bland de åtta sakkunniga, som skola föreslå reformer i den samhällsvetenskapliga organisationen, ha universite-

²⁰ Det är karakteristiskt för denna uppfattning, att den alldeles icke ser risken av att en blivande tjänsteman lämnar det från yttervärlden väl avskärmat gymnasiet för att övergå till ett lika isolerat akademiskt studium och till sist hamna i ett slutet ämbetsverk. En pol. mag. kan på så sätt få till uppgift att bearbeta industristatistiken utan att någonsin ha satt sin fot i en fabrik. — Praktik inom näringslivet under de akademiska ferierna, i egenskap av vikarier, skulle vara av stort värde för att närma det teoretiska studiet till det produktiva arbetslivet. En sådan anordning vore icke organisatoriskt oöverkomlig.

²¹ Professor Georg Kahlson tar dessa ord till motto i sitt uppmärksammade bidrag till »Tidsspegel. Aktuella uppsatser om vetenskap och samhälle av tio Lundaprofessorer». Stockholm 1942, sid. 66.

²² Kommitténs instruktion i protokoll över ecklesiastikärenden vid konselj den 5 juni 1942. Se Post- och Inrikes Tidningar, 19 juni 1943. Nr 138.

ten endast *en* — ehuru framstående — representant, medan det socialpolitiska institutet i Stockholm är synnerligen starkt företrätt. Det har även framhållits, att ett av de tre kärnämnen i statsvetenskaplig examen, nämligen statistiken, är helt utan företrädare inom kommittén. Slutligen bör det understrykas, att frågan om den statsvetenskapliga examens reformering står i nära samband, *dels* med gymnasierformen och diskussionen om en samhällslinje på det reformerade gymnasiet,²³ *dels* med frågan om juris kandidatexamens ev. modifikation, *dels* med den pågående undersökningen om den intellektuella arbetskraftens användning och om kompetenskraven för olika uppgifter i statlig tjänst.

Man bör emellertid avvakta kommitténs betänkande med förhoppningen, att denna synnerligen viktiga fråga där får en vidsynt och framsynt behandling. Det fordras djärva grepp för att föra den svenska samhällsvetenskapliga organisationen upp till övriga kulturländers nivå. Skulle även detta tillfälle gå förlorat och traditionens makt ännu en gång lägga hinder i vägen, så torde konsekvenserna icke kunna undgås. Utbildningen av den svenska statsförvaltningens experter och i samband därmed det samhällsvetenskapliga arbetet äro frågor, som *skenbart* utan risk kunna uppskjutas år efter år, men effekten blir bara i längden desto tydligare framträdande. Den brist på framsynthet, som mellankrigsperioden lade i dagen på detta område, kan ej gottgöras. Men vi kunna nu lägga grunden till en förbättrad expertutbildning och därmed till en kvalitativ förstärkning av Sveriges sociala och ekonomiska politik.

²³ Det gäller främst de för ett samhällsvetenskapligt studium nödvändiga prentionerna i matematik, filosofi, ekonomisk historia samt ekonomisk och politisk geografi.

GRUNDPRINCIPERNA I AUGUST VON HARTMANSDORFFS REPRESENTATIONS-FÖRSLAG 1851

Av *Fil. mag. GERT HORNWALL, Uppsala*

Sedan representationsfrågan vid 1850—51 års riksdag fallit genom att adeln, prästerna och bönderna förkastat ett från 1847—48 års riksdag vilande kungligt förslag, ingav presidenten i kammarrätten August von Hartmansdorff till konstitutionsutskottet ett omfattande representationsförslag, betitlat "Förslag till svenska folk-representationens ombildning".¹ Förslaget hade i sina huvuddrag framlagts av Hartmansdorff redan vid 1840—41 års riksdag och hade med smärre justeringar varit de konservativas huvudlinje i representationsfrågan under hela 1840-talet. Hartmansdorff hade nu utvidgat sitt förslag till en stor bok med en ingående motiverande inledning och med fullständigt utarbetade grundlagar och valstadga. Inledningen är visserligen närmast avsedd som en motivering till representationsförslaget och en framställning av dess grundtankar, men med sin utförliga och resonerande framställning utgör denna inledning ett dokument av stort värde för kännedomen om Hartmansdorffs allmänna konservativa åskådning vid denna tid och om de påverkningar och impulser, som på honom utövat bestående inverkan.

Inledningen börjar med en analys av samhällets väsen och uppgift. Samhället fattas som en organism i analogi med den levande mänskligheten. "Samhällena äro, i mindre kretsar eller avdelningar, vad mänskligheten är i det hela. Vad som gäller om henne, är även tillämpligt på samhället."² Liksom människorna utvecklas eller försämras, tillväxa också samhällena eller gå tillbaka. Den historiska skolans organismbegrepp är således grundläggande för Hartmansdorffs samhällsåskådning, men liksom de flesta konservativa författare vid denna tid gör han ingen bestämd distinktion mellan organiskt statsbegrepp och organiskt folkbegrepp. Begrep-

¹ I det följande citerat Förslag 1851.

² Förslag 1851, I, s. 5.

pet samhälle är hos Hartmansdorff beteckning för en organism, som är både stat och folk, och ehuru statstanken för Hartmansdorff alltid spelar en mycket stor roll, särskilt vid utformningen av hans ståndsbegrepp, har han dock icke formulerat något konsekvent organiskt statsbegrepp i klar avgränsning mot de levande individerna. Ett sådant torde också ha utformats huvudsakligen blott inom den tyska konservatismen.

Vid den närmare bestämningen av samhällets uppgifter blir för Hartmansdorff liksom för den historiska skolan i allmänhet det stora huvudproblemet att förena det allmänna och det enskilda, att åstadkomma en fruktbringande syntes av samhällets krav på stabilitet och likriktning och den enskildes strävan till fri utveckling och verksamhet. Redan i Hartmansdorffs år 1823 utgivna "Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning" hade samhällets uppgift fattats som "förlikningen mellan tvång och frihet, uti människors inbördes förhållanden", staten är en "försvarsanstalt mot den enskildes överträdelse av villkoren för det allmännas bestånd".³ Staten framstår i huvudsak såsom den "negativa" polen, som utövar det återhållande skyddet gentemot de enskildas "positiva" strävan till förkovran. Problemställningen återkommer i representationsförslaget 1851: "Om sammanlevnaden icke skall bliva störande, utan ledande till ändamålet, gemensam lycka och förkovran: så måste en var äga *säkerhet* att få *behålla* vad han redan innehar av kroppslig och andlig egendom, samt *frihet* att *öka* dessa skatter, genom nya framsteg i båda riktningarna."⁴ Dock har härvid en viss förskjutning inträtt i Hartmansdorffs tänkande, som fick betydelse för hans utformning av representationen. Jämvikten mellan det allmänna och det enskilda skall nu ej förverkligas genom ett huvudsakligen prohibitivt kontrollsystem mellan statens och de enskildas representanter. "Att, genom deltagande med styrelsen i *lagstiftning* och *beskattning*, bereda och betrygga medborgares *säkerhet* och *frihet* till deras personer, egendom och lovliga verksamhet, är riksdagsrepresentationens ändamål."⁵ Syftet är således ett positivt och fruktbringande samarbete mellan statens och de enskildas representanter, och för att kunna förverkliga detta måste även de senare företräda allmänna synpunkter, bliva representanter för "säkerheten" lika väl som för "friheten".

³ Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning, I, s. 28.

⁴ Förslag 1851, I, s. 8.

⁵ Förslag 1851, I, s. 17.

Helge Almquist har framhållit det inflytande från Schellings spekulation, som varit starkt framträdande i "Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning".⁶ Mot detta schellinginflytande hade Geijer riktat en skarp kritik i Svensk Litteraturtidning och hänvisat till sin skrift "Nytt ett och annat i anledning av frågan om akademiska jurisdiktionen".⁷ Hartmansdorff hade redan förut haft sin uppmärksamhet riktad på detta Geijers konservativa huvudarbete, och i inledningen till 1851 års representationsförslag framträder den mognade Hartmansdorffs samhällsåskådning fördjupad och modifierad, i sina huvuddrag röjande stark överensstämmelse med det geijerska tänkandet. "Staten är, såsom människan i allmänhet, genom friheten ytterst en *självkontroll*", heter det hos Geijer. "I begreppet om *självkontroll* ligger, såsom i all frihet och personlighet, varigenom varje människa är *självbannan med sig själv*, en *dubbelhet* under *enheten*. Det är den hos varje person befintliga dubbelheten av den *enskilda* och den *allmänt förnuftiga* viljan, varigenom motsatsen emellan det i och för sig *själv publika* och *privata* är återförd till sin rot."⁸ Samhällsproblemet återföres således hos Geijer på ett personligt problem, den allmänna viljans förekomst och inflytande inom den enskilda personligheten. På samma sätt som hos den enskilde förenas inom staten motsatsparet publikt-privat i en organisk enhet.⁹ Problemställningen återkommer hos Hartmansdorff och ses här under religiös aspekt. Inom den enskilda människan bryta sig rättskänsla och god vilja mot själviska och individualistiska tendenser; de förra härröra från "själva rättrådighetens, godhetens och tillvarelsens ursprung, Gud"¹⁰ och giva sig tillkänna såsom samvetets röst. Denna goda vilja, den kristna kärleken, realiseras genom kyrkan, till vilken det världsliga samhället förhåller sig "likasom skalet till kärnan, kroppen till själen". För Geijer hade staten genom självkontrollens idé blivit en moralisk personlighet, för Hartmansdorff blir samhället en högre enhet genom föreningen av den kristna religionens krav och den enskilda människans privata böjelser. Uppgiften blir då att organisera representationen så, att den inom sig förverkligar den

⁶ H. Almquist, August von Hartmansdorffs personlighet och tidigare politiska bana, I, H. T. 1916, s. 112.

⁷ Almquist, a. a., s. 115.

⁸ Geijer, Saml. skr., ed. Landquist, III, s. 295.

⁹ Jfr G. Rexius, Geijers affall, 1915, s. 24; och C. A. Hessler, Geijer som politiker, 1937, s. 268 ff.

¹⁰ Förslag 1851, I, s. 8.

harmoniska och fruktbringande föreningen av säkerhetens och frihetens principer.

”Alla yrken, eller korporationer, sammanlagda, utgöra *samhället*”, säger Hartmansdorff. ”Efter dess beståndsdelars olika blandning och inbördes proportioner, är varje samhälle bildat, och olika hopafogat.”¹¹ Korporationstanken är således en fundamental faktor i Hartmansdorffs statsteori, korporationen eller yrkesgruppen är en organisk del av samhället. Det är det mänskliga arbetet, som möjliggör samhällets existens och i grunden bildar dess innersta kärna. Då det gäller att inom detsamma utse representanter för att i harmonisk jämvikt befordra säkerhet och frihet, är det därför de olika formerna av mänskligt arbete, de olika yrkena, som skola representeras, ”så är det dessa och deras idkare, eller samhällets väsentliga och oförgängliga beståndsdelar, som skola hava målsmän”.¹² Inom den konservativa doktrinen hade vid denna tid den tidigare omfattade teorin om representation av idéer avlösts av en lära om representation av yrken.¹³ Det är denna yrkesrepresentationsteori, Hartmansdorff i sitt förslag framställer och utvecklar.

De olika yrkena sammanföras av Hartmansdorff i två stora grupper, var och en huvudsaklig företrädare för de korrelata principerna säkerhet och frihet. Säkerhetsprincipens högste företrädare inom samhället är regenten, som i samhällsvårdens olika angelägenheter biträdes av ämbetsmän.¹⁴ Ämbetsmännen äro således i sin egenkap av regentens medhjälpare skydds- eller säkerhetsprincipens representanter, men då de tillika ha till uppgift att inom styrelsen företräda de enskilda medborgarnas intressen och framlägga deras önskemål, bliva de även frihetsprincipens förespråkare och sålunda medlare mellan styrande och styrda. På samma sätt äro de andliga ämbetsmännen, prästerna, såväl ”Guds sändningebud” som ”församlingens målsmän”.¹⁵ Frihetssträvandena ha sina naturliga företrädare bland näringsidkarna, men även bland dessa kunna vissa kategorier betraktas som i huvudsak förespråkare för skyddet och säkerheten, nämligen de äldre och förmögnare elementen.¹⁶

Hartmansdorff uppdelar sålunda yrkesutövarna i två stora grupper, den offentliga verksamhetens utövare och de enskilda närings-

¹¹ Förslag 1851, I, s. 13.

¹² Förslag 1851, I, s. 21.

¹³ R e x i u s, a. a., s. 15 ff.

¹⁴ Förslag 1851, I, s. 4—5.

¹⁵ Förslag 1851, I, s. 14.

¹⁶ Förslag 1851, I, s. 23—24.

idkarna, de förra huvudsakligen förespråkare för säkerhetsprincipen, de senare åter för frihetsprincipen. Klassifikationen sammanfaller i huvudsak med gängse konservativa doktriners uppdelning av samhället i "ideella" eller "aristokratiska" element och "materiella" eller "demokratiska", men dess närmare utformning överensstämmer närmast med Geijers tänkande under dennes konservativa period. År 1813 hade Geijer i en uppsats "Om det offentliga läroverket" skrivit: "Nu kunna alla ändamål i samhället innefattas i de två: det offentliga, som är statens bästa bestånd, det enskilda, som är den enskildes."¹⁷ Den medborgerliga verksamheten uppdelas därigenom i två huvudgrupper, den offentliga och den enskilda, vilka handhas av var sin klass, den offentliga klassen och näringsklassen. Näringsidkaren befordrar bäst samhällets nytta genom att driva sin enskilda näring, den offentliga klassen åter tjänar samtidigt med det offentliga ändamålet tillika det enskilda.¹⁸ I sina huvuddrag blev denna tankegång karakteristisk för hela det tidigare 1800-talets konservativa spekulation, och på Hartmansdorff, som under dessa år tillhörde Götiska förbundet och räknade Geijer till sitt närmaste litterära umgänge,¹⁹ torde dennes tänkande ha utövat ett bestämmande och varaktigt inflytande. Ännu i representationsförslaget 1851 återkomma de geijerska tankegångarna utan egentliga personliga retuscheringar.

Samhället består sålunda enligt Hartmansdorff av två huvudklasser, den offentliga klassen eller ämbetsmännen och den enskilda klassen eller näringsidkarna. Den förra uppdelas av Hartmansdorff i andliga och världsliga ämbetsmän, den senare i tre grupper allt efter den privata verksamhetens art, "nämligen *råämnalstring*, *varuförädling* och *varuomsättning*".²⁰ Det är således i huvudsak fem olika yrkesgrupper, som skola representeras, och Hartmansdorff låter också representationen sammansättas av fem stånd, nämligen det andliga ståndet, ämbetsståndet, borgareståndet, godsägareståndet och bondeståndet. Bondeståndet representerar härvid råämnalstringen, godsägareståndet såväl denna som i viss mån också varuförädlingen, under det att borgareståndet företräder denna senare samt som huvuduppgift varuomsättningen. Då dessa olika yrkesgrupper äro med varandra förenade liksom delarna i

¹⁷ Geijer, Saml. skr., I, s. 305.

¹⁸ Jfr Hessler, a. a., s. 120 ff., och G. Heckscher, Svensk konservatism före representationsreformen, I (1939), s. 141.

¹⁹ Almqvist, a. a., s. 74.

²⁰ Förslag 1851, I, s. 6.

en organism, bör representationen vara sammansatt av företrädare för alla samhällets korporationer. "Representationens *fullständighet* är nödvändig, emedan hon utgör en organisk kropp, och bristen på någon dithörande lem skulle medföra hennes ofärdighet."²¹

Korporationerna utgöra alltså det naturliga materialet vid uppbyggandet av en representation, och då ståndsgrundsatsen härigenom proklamerats som representationens huvudprincip, böra korporationerna också i konsekvens härmed benämnas stånd. "Stånden böra så mycket hellre bibehålla denna benämning, som *namnet* bör svara mot *saken*", skriver Hartmansdorff.²² Ståndsrepresentationens bibehållande var för Hartmansdorff av så mycket större betydelse och värde, som denna utgjorde Sveriges ärvda nationella representation och genom historiens vittnesbörd ådagalagt sin ändamålsenlighet och livskraft. Ståndsrepresentationen har "gjort sig själv, efter samhällets utveckling ifrån sina enklaste och råaste former". Den vilar följaktligen "på historisk grund, och är sammanvuxen med Sveriges samhällskropp, utan att härröra från vissa regenters eller riksdagsmäns, ännu mindre från den okunniga hopens, tillfälliga hugskott".²³ I sina tidigare representationsförslag år 1840 och 1844 hade Hartmansdorff också enligt vanliga konservativa principer bibehållit de historiskt framvuxna stånden adel, präster, borgare och bönder, dock med tillägg av ett femte stånd, som i 1840 års förslag benämnts "ståndspersoner", 1844 "det 5:te ståndet". År 1851 tog emellertid Hartmansdorff ett steg, som för hans konservativa meningsfränder tedde sig som något oerhört och med ett slag berövade honom hans praktiskt politiska inflytande: underkännande av adelns representationsrätt såsom stånd. Om också huvudorsaken härtill närmast torde vara att söka i Hartmansdorffs uppfattning om samhällets sociala omvandling och nödvändigheten att i enlighet härmed reformera representationen, ha säkerligen hans teoretiska idéer om ståndens karaktär och uppgifter verksamt bidragit till denna åsiktsförskjutning.

I den uppfattning om stånden, som var den förhärskande inom svensk konservativ spekulation under 1800-talets förra hälft, gjorde sig två motsatta principer gällande. Den grundläggande och starkast betonade grundsatsen framhävde stånden som de enskilda

²¹ Förslag 1851, I, s. 26.

²² Förslag 1851, I, s. 121.

²³ Förslag 1851, I, s. 68.

yrkenas företrädare, bärare av de privata intressena inom samhället. Samtidigt härmed vore stånden dock även företrädare för statens intressen, då staten såsom en organism bestod just av dessa enskilda intressen i harmonisk förening. I varje form av enskild verksamhet röjde sig något av det gemensammans ordnande kraft.²⁴ I huvudsak är också, som redan nämnts, Hartmansdorffs ståndsbegrepp konstruerat efter detta den historiska skolans schema. Det centrala i samhället är för Hartmansdorff den mänskliga verksamheten, arbetet. Representationen skall vara en spegel av de olika formerna av mänsklig verksamhet. Förutsättningen för valrätt och valbarhet är emellertid erforderlig självständighet. "Man måste, med ett ord, avsöndra, så vitt möjligt är, alla dem vilka, genom sin okunnighet och sin underordnade ställning, sakna den upplysning och självständighet, som en lagstiftare behöver."²⁵ Kunskaper och frihet från beroende skall skänka representanten den vidsynthet och upphöjdhet över det enskilda, som gör honom skickad att tillgodose det allmännas krav. Och det är detta led i organanalogien, som för Hartmansdorff blir det egentligen viktigaste. Det är icke endast tillhörigheten till yrket, som ger legitimationen för representantskap, utan tyngdpunkten ligger snarare på förmågan att kunna fylla de statliga uppgifternas krav.

Klarast framträder naturligt nog denna uppfattning beträffande de båda ämbetsstånden. Valrätten och valbarheten äro där fast bundna till vissa noggrant fastställda grupper av ämbeten, och enligt § 12 mom. e i förslaget till riksdagsordning äger tillfälligt förordnad befattningshavare att utöva den med ämbetet förenade valrätten.²⁶ Frihetens princip synes därigenom ha givits föga spelrum, och ehuru Hartmansdorff avsett att organisera även ämbetsstånden enligt självkontrollens idé med en harmonisk balans mellan säkerhet och frihet, är det egentligen endast de statliga synpunkterna, som här kunna göra sig gällande. Hartmansdorff inser i viss mån detta själv, då han betonar, att de enskilda medborgarnas intressen ej kunna på ett tillfredsställande sätt tillvaratagas enbart av ämbetsmän. "För att däremot i möjligaste måtto *betrygga* medborgaren, samt befrämja samhällets *förkovran* mera, än genom ämbetsmäns uppmärksamhet, nit och rättrådighet allena kan åstadkommas, är det riksdagsrepresentation behöves", säger Hartmans-

²⁴ Rexius. a. a., s. 18 ff.

²⁵ Förslag 1851, I, s. 97.

²⁶ Förslag 1851, II, s. 78.

dorff.²⁷ Men även inom näringsstånden har en förskjutning skett till förmån för den statliga förvaltningssynpunkten, stånden få sin legitimation huvudsakligen genom utförandet av statliga förvaltningsfunktioner och framstå såsom de naturliga uppehållarna av de statliga uppgifterna. På en punkt drager Hartmansdorff den logiska konsekvensen av denna förvaltningsprincipens dominans, beträffande upphävandet av börsadelns representationsrätt.

Mot adelskapet på grund av börd uppställer Hartmansdorff tjänsteadelns ideal. I en historisk exposé visar han upp, huru medeltidens svenska herremän av Magnus Ladulås förvandlats till en tjänstadel, huru denna adel småningom modifierats till en militär och civil ämbetsmannaklass, som genom 1626 års riddarhusordning konstituerats som ett representerande stånd, och huru Kristinas frikostiga nyadlingar kommit tyngdpunkten att flyttas över från tjänsteprestation till adlig värdighet som villkor för representationsrätt. Då småningom även ett ofrälse tjänstemannastånd uppkommit, hade detta följaktligen ej kunnat få andel i representationen på annat sätt än genom adelskap, vilket också tillämpats under Fredrik I.²⁸ Börsadelns karaktär är därigenom fullt utbildad. "Representationsrätt kan, bland adeln, åtnjutas av den, som därtill saknar erforderliga kunskaper, och varken innehar enskild förmögenhet eller allmän tjänst. Orsaken är, att han representerar på grund av börd, och ej för något yrke."²⁹ Hartmansdorff erkänner, att denna adelns självskrivna representationsrätt ej saknar förtjänster. Den förlänar en av yttre inflytelser oberoende ställning, som aldrig kan uppnås genom ett val, och garanterar härigenom en allsidig och oväldig behandling av ärendena. Huvudsynpunkten är dock för Hartmansdorff den statliga förvaltningssynpunkten; representationsrättigheten måste ha sin motivering i en uppfylld tjänsteförpliktelse. "Men adeln kan, om än tjänsten för de flesta medför upppoffringar, icke underlåta att tjäna, om han vill försvara sitt rum i representationen."³⁰

Börsadeln fyllde emellertid numera icke sin plats som ämbetsmannastånd. Regeringsformens föreskrift, att vid ämbetsmäns tillsättning hänsyn skulle tagas endast till förtjänst och skicklighet men icke till börd, hade banat väg för ofrälse till åtskilliga av lan-

²⁷ Förslag 1851, I, s. 19.

²⁸ Förslag 1851, I, s. 46—49.

²⁹ Förslag 1851, I, s. 54.

³⁰ Förslag 1851, I, s. 143.

dets högre ämbeten. Och adelns sjunkande förmögenhet visade sig alltmera otillräcklig för att giva de unga adelsmännen den utbildning, som den offentliga tjänsten krävde. Intet av de andra stånden, ej heller konungamakten, hade längre något intresse av det självskrivna adelsståndets bibehållande. Adeln borde därför med en ädel och fosterländsk handling fullborda den stolta roll den spelat i Sveriges historia, den borde frivilligt nedlägga sin självskrivna representationsrätt. "Avgår han åter nu, och med förenämnda villkor (ståndsrepresentationens bibehållande): så torde intet stånd hava så väl och så storartat, som han, utfört sitt representativa kall."³¹ Hartmansdorff tänker stort om den svenska adeln. Under stormtiderna och de farliga kriserna i fäderneslandets historia har det främst varit den, som kämpat för rikets bestånd och räddat det från undergång. Förtjänstens adel skall förvisso också i framtiden försvara sina traditioner. Och ur nationens hand skall den åter mottaga sina representativa rättigheter men nu ej på grund av börd utan på grund av förtjänst. Den adlige tjänstemannen kommer i fortsättningen att representeras i ämbetsståndet och den adlige egendomsägaren i borgare- och godsägarestånden.

Tvivalsutan var det förändringen i adelns sociala förhållanden, som för Hartmansdorff var det tyngst vägande motivet till hans stora reformförslag.³² Adelns egendomsinnehav kunde vid denna tid ej anses vara så dominerande, att det kunde motivera adelns bibehållande som ett särskilt stånd. På landet ägde adeln visserligen alltjämt c:a 20 % av den taxerade egendomen, men i städerna innehades av ett sammanlagt taxeringsvärde å stadsegendom år 1845 av c:a 70 miljoner riksdaler endast c:a 4½ miljoner av adeln.³³ Sin plats i offentlig tjänst kunde adeln numera ej tillfredsställande försvara, och på riddarhuset var ståndet stundom skandalöst fåtaligt representerat även vid viktiga ärendens avgörande.

Men om också dylika skäl för Hartmansdorff säkert voro de avgörande, hade han vid sitt ställningstagande ett starkt stöd och motiverande argument i hela sin ståndsuffattning med dess understrykande av de statliga uppgifternas krav. Rexius har framhållit, huru detta led i den konservativa ståndsuffattningen starkt be-

³¹ Förslag 1851, I, s. 162.

³² G. Heckscher, Några drag ur representationsfrågans sociala bakgrund, i Festskrift till Axel Brusewitz, 1941, s. 21.

³³ G. Heckscher, a. a., s. 23, tabell 2.

tonats av Geijer i "Nytt ett och annat".³⁴ Den offentligrättsliga förvaltningsprestationen hade för Geijer framstått som den egentliga legitimationen för representation, den insikt i statens uppgifter och arbete, som stånden därigenom förvärvade, gjorde dem skickade att harmoniskt förena det allmännas krav med enskilda intressen. För Hartmansdorff som ämbetsman föll det sig synnerligen naturligt att anlägga dylika synpunkter; den nära överensstämmelsen med Geijers åskådning förräder en betydelsefull teoretisk påverkan. Måhända kan även Geijers adelsuppfattning ha spelat en viss roll för Hartmansdorff. Även under sin konservativa period hade Geijer visat tecken på en viss misstro mot adeln. I uppsatsen "Om historien" 1812 hade han visserligen försvarat adelskapets ärftlighet men endast under den förutsättning att adeln uppehölle den bildning, som den i egenskap av den offentliga klassen vore skyldig att företräda.³⁵ I föreläsningarna 1815 förklarade han adeln böra vara ärftlig blott "så länge den förmår att med bördens även låta förtjänsten gå i arv".³⁶ Och i sitt konservativa huvudarbete "Nytt ett och annat" förordade han en ärftlig bördadel såsom ett stöd för konungamakten men framhöll samtidigt adelskapets förpliktelser.³⁷ Det offentliga ståndets karaktär är "att redan i och genom statens tjänst, som det närmast utträttar och föreställer, vara *personligt* representerande".³⁸ Det var denna grundsat om personliga kvalifikationer som förutsättning för representationsrätt, som hos Geijer banade väg för korporationstankens upplösning och förmådde honom att efter avfallet kräva ståndsförfattningens likvidation och ersättande med en liberalt uppbyggd representation. Från denna konsekvens räddar sig Hartmansdorff genom att hos honom tyngdpunkten förlägges till det statliga förvaltningsarbetet, inom vilket de olika ämbetena och yrkena naturligt inordna sig i vissa grupper eller stånd såsom de olika beståndsdelarna i en organism. Men beträffande adeln utgör hans förslag ett konsekvent fullföljande av de geijerska tankegångarna, och för en så teoretiskt och principiellt inriktad politiker som Hartmansdorff torde de ha spelat en icke obetydlig roll vid hans definitiva ställningstagande.

³⁴ Rexius, a. a., s. 21 ff.

³⁵ G. Heckscher, Svensk konservatism före representationsreformen, I, s. 143.

³⁶ Cit. efter G. Heckscher, a. a., s. 144.

³⁷ Hessler, a. a., s. 278—279.

³⁸ Geijer, Saml. skr., III, s. 320.

Hessler har visat, att Geijers konservativa statslära i "Nytt ett och annat" utgestaltats under starkt inflytande av Hegels "Philosophie des Rechts".³⁹ Enligt en almanacksanteckning av Hartmansdorff ansåg sig också en av samtidens främsta hegelkännare, dåvarande ecklesiastikministern professor Genberg kunna konstatera påverkan från Hegel i det hartmansdorffska representationsförslaget: "Sade sig hava lärt mycket av mitt arbete. Visade mig dess överensstämmelse med Hegel."⁴⁰ Att Hartmansdorff genom eget studium tagit kännedom om Hegels "Philosophie des Rechts" är också sannolikt. Den 20 juli 1824, två år efter det att "Nytt ett och annat" först publicerats, hade Geijer i ett brev till Hartmansdorff tillbakavisat Argus-Johanssons antydningar att han i detta arbete rönt starkt inflytande från Hegels Rechtslehre.⁴¹ Tydligt mycket intresserad skrev Hartmansdorff omgående den 22 juli till Geijer, omtalade att Hegels Rechtslehre ej funnes tillgänglig i Stockholm och anhöll att få låna Geijers exemplar, "intill dess jag hinner förskriva boken".⁴² Ehuru tillgängligt material ej uppger om huru denna lånetransaktion utvecklade sig, är det sannolikt, att Hartmansdorff mycket snart hade boken i sin hand och ägnade den ett intresserat studium. Trots detta har Hegels statsfilosofi ej satt märkbara spår i Hartmansdorffs representationsförslag. Den specifikt hegeliska terminologien saknas helt, och Hegels tankegångar återfinnas endast i den form de bearbetats och omsmälts av det geijerska tänkandet. Den direkta kontakten med Hegel har för Hartmansdorff blott befast och fördjupat den åskådning som redan förut hos honom i sina huvuddrag föreligger utbildad.

Representationen skall alltså enligt Hartmansdorff vara en spegel av samhället i dess olika verksamhetsgrenar och till en harmonisk enhet förena säkerhetens och frihetens stridande principer. De olika formerna av mänsklig verksamhet indelar Hartmansdorff i fem olika huvudgrupper eller stånd, som utgöra det naturliga materialet vid uppbyggandet av representationen. Den äldre konservativa spekulativen under 1800-talet hade med i huvudsak samma resonemang försvarat den svenska fyrståndsförfattningen. De båda högre stånden utgjorde riksdagens "aristokratiska" element i motsats till dess "demokratiska", borgare- och bondestån-

³⁹ Hessler, a. a., s. 266—290.

⁴⁰ Almanacksanteckn. 17 mars 1851. Hartmansdorffska samlingen, Riksarkivet.

⁴¹ Hessler, a. a., s. 291—292.

⁴² G 85 b i Uppsala Universitetsbibliotek.

den, och den nedärvda svenska ståndsriksdagen förverkligade sålunda på ett mycket lyckligt sätt principen om de båda motsatta elementens ömsesidiga inflytande.⁴³ Så småningom vann emellertid tvåkammarprincipen terräng i den svenska reformdiskussionen, främst framförd av de kretsar som brukat karakteriseras som moderatliberala, och på konservativt håll uppstod då tanken att förena ståndsrepresentation och tvåkammarssystem.

Det var denna tanke Hartmansdorff genomförde i sitt representationsförslag 1840 och vidare utvecklade i 1851 års förslag. Ståndsindelningen ligger hos Hartmansdorff endast till grund för själva valet, det är valrätten och valbarheten, som hos honom äro bundna till vissa noggrant angivna kategorier. Varje stånd är nämligen uppdelat i två grupper, den ena säkerhetens, den andra frihetens befrämjare. Inom ämbetsstånden utgöres den första gruppen av högre ämbetsmän och präster, inom näringsstånden av de äldre och förmögnare elementen. De riksdagsmän, som valts av och inom ståndens högre grupper, förenas inom representationen till en övre kammare, av Hartmansdorff kallad överhus, och på samma sätt bildas en lägre kammare, underhuset.⁴⁴ Den harmoniska balansen mellan säkerhetens och frihetens principer blir på detta sätt realiserad inom varje korporation för sig. Det räcker ej att åvägbringa jämvikt endast mellan den offentliga klassen och näringsidkarna, ty ensidigt genomfört kommer ett sådant system att befordra olyckliga klassmotsättningar och partistrider. "Skulle ej, inom varje stånd eller klass, samma jämvikt iakttagas, som mellan stånden inbördes: så skulle förutnämnda omstjälplning ändock kunna inträffa och de högre förtrycka de lägre, eller de fattiga plundra de rika. Jämvikten är, å bägge sidor, lika nödig och välgörande, både för att skydda dem, som något äga, och för att bereda frihet till förvärv och befordran åt dem, som henne behöva."⁴⁵

Nödig karaktärsskillnad mellan de båda husen anser Hartmansdorff härigenom vara i huvudsak uppnådd. Förödande åsiktsbrytningar och partistrider förekommas, och skillnaden mellan de bägge husens avgöranden och beslut bör endast bliva beroende av "den

⁴³ Rexius, *Det svenska tvåkammar-systemets tillkomst och karaktär* (1915), s. 51.

⁴⁴ Systemet att låta varje stånd tillsätta var sin femtedel av vardera kammaren hade vid 1834—35 års riksdag föreslagits av general Lefrén, och det var dennes principer, Hartmansdorff sedan upptog och närmare utvecklade. Rexius, a. a., s. 79.

⁴⁵ Förslag 1851, I, s. 30.

längre erfarenhet, det större lugn och den djupare insikt, som alltid böra förutsättas hos de äldre och förnämsta idkarna av varje yrke, vilka skulle utgöra överhusets medlemmar".⁴⁶ Genom grundsatsen om överhusets bildande av de förnämre och burgnare elementen genomförde sålunda Hartmansdorff i sitt representationsförslag som huvudprincip karaktärsskillnad efter sociala skiljelinjer. Förslaget kom därigenom att avgjort skilja sig från det "amerikanska" system, som enligt Rexius slagit igenom i den svenska reformdiskussionen vid 1840—41 års riksdag och vars grundidé skulle innebära den segrande linjen i representationsfrågan.⁴⁷

Enligt det amerikanska systemet skulle nödig karaktärsskillnad mellan kamrarna vinnas endast genom olikhet i valsätt, valperiod och valbarhetsvillkor, under det att socialt olika ursprung för de båda kamrarna efter engelskt mönster avvisades. I den form, vari Hartmansdorffs representationsförslag framlagts år 1840 och 1844, hade det kunnat räknas till den amerikanska typen. Enligt dessa förslag hade nämligen kamrarna framgått ur samma valhandling. Varje stånds medlemmar hade indelats efter valkretsar, vilka var och en ägde sända en ledamot till vardera kammaren. Den huvudsakliga konservativa garantin söktes alltså endast i ståndsvalens bibehållande, och från konservativt håll uttalades därför farhågor för att karaktärsskillnaden mellan kamrarna genom detta valsätt ej skulle bli tillräcklig. År 1840 avtog adeln också denna punkt i Hartmansdorffs reformförslag.⁴⁸ Vid 1844—45 års riksdag hade konstitutionsutskottet ursprungligen byggt sitt betänkande i reformfrågan på Hartmansdorffs förslag men fördelade i anslutning till ett av landshövding Åkerman ingivet representationsförslag väljarna inom varje stånd alltefter samhällsställning i en högre och en lägre grupp, som hade att välja den övre resp. den nedre kammaren.⁴⁹ Det var detta system, som Hartmansdorff senare upptog och konsekvent genomförde i 1851 års representationsförslag.

I detta förslag återfinnas visserligen det amerikanska systemets garantibestämmelser, längre valperiod och högre valbarhetsålder för överhusets ledamöter. Valperioden är för medlemmar av underhuset tre år och för överhusets ledamöter tolv år; de förra skola ha fyllt trettio, de senare fyrtio år. Dessa bestämmelser spela lik-

⁴⁶ Förslag 1851, I, s. 179.

⁴⁷ R e x i u s, a. a., s. 31 ff., s. 191 ff.

⁴⁸ R e x i u s, a. a., s. 232.

⁴⁹ R e x i u s, a. a., s. 289.

väl en underordnad roll. Det huvudsakliga medlet att åstadkomma karaktärsskillnad mellan kamrarna består i stället i att valbarheten till den övre kammaren bestämmas av ämbetsställning och förmögenhet. Inom det andliga ståndet och ämbetsståndet utses överhusledamöterna sålunda inom vissa angivna högre ämbetsmannakategorier, under det att underhuset rekryteras bland lägre befattningshavare.⁵⁰ För de näringsidkande ståndens representation inom överhuset gäller strängare valbarhetscensus än för samma stånds underhusrepresentanter.⁵¹

Genom att överhuset sålunda behärskas av den högre ämbetsställningen och förmögenheten måste Hartmansdorffs representationsförslag av år 1851 avgjort räknas till den "engelska" huvudtypen. Hartmansdorff hade teoretiskt strävat efter en harmonisk balans mellan säkerhetens och frihetens principer inom representationen, en balans som skulle taga formen av positivt och fruktbringande samarbete och undvika söndrande och hindersam rivalitet. Överhuset får emellertid i hans förslag samma konservativt återhållande funktion som en ärftlig pårskammare, och förslaget betecknar alltså en avgjord brytning med de principer, som legat till grund för de tidigare representationsförslagen. Övergången till det engelska systemet torde vara en följd av den kritik från konservativt håll, som Hartmansdorffs tidigare representationsförslag fått röna. Måhända hade Hartmansdorff hoppats, att detta system skulle försona de konservativa med upphävandet av adeln som representerande stånd, vilket dock visade sig ej bliva fallet.

Rörande förhållandet mellan konung och riksdag uppvisar Hartmansdorffs representationsförslag av år 1851 ej några väsentliga olikheter i förhållande till den gällande författningen, och dessa

⁵⁰ Av ämbetsståndets 34 valklasser sända de 19 översta vardera en ledamot till överhuset. Häri ingå arméofficerare med lägst majors grad, sjöofficerare med minst kaptens grad samt uppräknade högre ämbetsmän fr. o. m. revisions- och expeditionssekreterare. Röstberättigade till underhuset äro de 15 lägre valklasserna, som rymma kaptener och ryttmästare samt lägre tjänstemän inom departementen och ämbetsverken. Med vissa undantag äro dessa valklassers ledamöter även valbara till resp. hus. På liknande sätt indelas det andliga ståndet.

⁵¹ De näringsidkande stånden uppdelas territoriellt i valkretsar, bondeståndet i 32 kretsar sammanfallande med länsindelningen, borgare- och godsägarestånden i vardera 24 kretsar, varvid inom dessa stånd vissa mindre län förenas till en valkrets. Varje valkrets äger sända ledamöter till såväl över- som underhuset i för varje krets fixerat antal. Varje valkrets uppdelas i valklasser efter antalet riksdagsmän så, att på varje valklass inom kretsen kommer lika stort bevillningsbelopp. De högst skattande sammanföras till den eller de valklasser, som välja riksdagsmän till överhuset. Inom varje valklass uppdelas sedan bevillningen i fem lika stora delar, varvid de högst skattande, vilkas bevillning rymmes inom en av dessa femtedelar, bliva valbara till resp. hus.

statsorgan fungera enligt det hartmansdorffska systemet i stort sett på samma sätt som i 1809 års regeringsform. Teoretiskt opponerar sig väl Hartmansdorff mot en alltför långt genomförd maktsöndringsteori. Ehuru han i sitt förslag till regeringsform ej gör någon ändring i det bestående maktförhållandet, skisserar han som ett framtidsönskemål en sorts konstitutionell bytesfördelning: konungen borde uppgiva sitt envælde i den ekonomiska lagstiftningen och riksdagen i gengäld medgiva konungen medbestämmanderätt i fråga om bevillningen. Tyngdpunkten ligger för Hartmansdorff otvivelaktigt på det senare momentet, ty medan han tydligen ej anser konungens ekonomiska lagstiftningsmakt medföra några större olägenheter, framhäver han starkt de olyckliga följderna av ständers maktmissbruk genom skattevägran: "Om rikets ständer missbrukade sitt envælde i beskattningsfrågor, till vägran att fortsätta bevillningarna: så skulle samhällets upplösning därav följa. Konungen bleve nödsakad antingen att nedlägga regeringen, eller att upplösa ständerna och sammankalla nya. Fortfore de med samma vägran: så återstode intet annat, än en statsvälvning, deras förjagande och enväldets tagande, eller någon annan våldsamhet."⁵²

Omsorgen om konungamaktens integritet framgår också av Hartmansdorffs uttryckliga avståndstagande från de parlamentariska strävandena. Ständernas frihet och självständighet kräver, att konungen ej bör erhålla rätt att upplösa riksdagen. Ett dylikt prerogativ skulle också vara olyckligt för konungens maktposition, ty om han genom användande av detsamma skulle vilja betvinga misshagliga ständer, "så skulle representationen, för att taga sin skada igen, förmodligen vilja åstadkomma det statsråds upplösning och avsättning, vilket avstyrkt hennes önskingars beviljande. Slutet på denna, mot Sveriges gamla statskick stridande, vedergällningsrätts utövning skulle här, såsom i Frankrike och annorstädes, utan tvivel bliva, att man icke åtnöjdes med rådgivarnas entledigande, utan slutligen genomdreve själva konungens störtande".⁵³ Härvidlag har Hartmansdorff således ej förmått fasthålla sitt samarbetsideal. Balansen mellan konungamakt och representation fattas som en ständig spänningsfylld rivalitet, och en förskjutning av denna balans till representationens förmån ter sig som en maktusurpation, som konsekvent kommer att leda till omstörtning av författningen och konungamaktens tillintetgörande. För liberalerna

⁵² Förslag 1851, I, s. 37.

⁵³ Förslag 1851, II, s. 164.

hade representationsfrågan varit ett led i parlamentarismens genomförande, under det att de konservativa slagit vakt om den starka konungamakten såsom det bästa värnet mot den hotande demokratiseringen. Hartmansdorff betonar ej särskilt denna synpunkt, men den överensstämmer i hans förslag med det övervägande tillgodoseendet av säkerhetens grundsats gentemot friheten och bidrager till dess konservativa huvudkaraktär.

Att Hartmansdorffs representationsförslag ej hade stora utsikter att bli det förlösande ordet i representationsfrågan, var tämligen uppenbart. Det konservativt sinnade konstitutionsutskottet, där junkrarna nu tagit ledningen, framlade också ett representationsförslag med de äldre fyra stånden partiellt reformerade och alla ledamöter utsedda genom val. Detta förslag förklarades i stånden vilande men fälldes 1854. Hartmansdorff hade själv ej gjort sig några illusioner om sitt projekts öde. "De konservativa skola ogilla det, för självskripenhetens försakande, och de liberale, för ståndsinnrättningens försvarande", skriver han i sitt företal.⁵⁴ Därmed hade han också pekat på ett synnerligen karakteristiskt drag i sitt representationsförslag: utbildandet av ett ståndsbegrepp, som konsekvent ledde till upphävandet av adelns representationsrätt såsom riksstånd. Detta ståndsbegrepp röjer på avgörande punkter så stark överensstämmelse med Geijers konservativa spekulation, att man torde vara berättigad att tala om ett väsentligt och djupgående inflytande. Hartmansdorffs representationsförslag blir härigenom ett belägg för räckvidden av Geijers betydelse för den svenska konservatismens utveckling även långt efter hans konservativa period. För Geijer hade självkontrollens idé, överflyttad från den enskilda personligheten till samhällslivet, lett allt längre i individualistisk riktning och bidragit till hans uppgivande av korporationstanken. Hartmansdorff förblir däremot en övertygad anhängare av ståndsrepresentationen och målar i grälla färger de olyckliga följder, som en övergång till allmänna val skulle medföra: den okunniga massans demagogi, riksdagsmännens hjälplöshet mot politiska lycköskare, tidningarnas skräckvälde och överhandtagande allmän tygelöshet. Ty de allmänna valen bero på en oriktig förutsättning, "tillvaron av *människa* och *medborgare* i *allmänhet*", under det att

⁵⁴ Förslag 1851, företal, s. XXVI.

ståndsvalen utgå från de olikheter och särdrag, vilka äro grundläggande för samhällets olika beståndsdelar.⁵⁵

Hartmansdorff bygger därför upp sin representation på ståndsfordelningens grund och söker genomföra självkontrollens idé i samhällets organiska beståndsdelar. Vid den inbördes avvägningen av de olika elementen leda historiska erfarenheter och Hartmansdorffs starkt byråkratiskt betonade samhällsuppfattning honom till att bereda ämbetsmännen en rikligt tilltagen plats i representationen, då han låter dessa bilda två hela stånd. Om ämbetsmännens behövlighet i representationen är Hartmansdorff starkt övertygad, på grund av deras kunskaper och insikter i det statliga förvaltningsarbetet ävensom för deras naturliga och spontana konservatism, som var en följd av själva deras ställning. "Samhället har fördenskull att hos ämbetsmännen påräkna en kunnig och vaksam konservatism, vilken ej behöver varken eggas eller betalas, genom allmänna privilegier, eller personlig utmärkelse, eller särskild vedergällning."⁵⁶ I konsekvens härmed och till följd av sin grundsyn på hela samhället som en statlig förvaltningsorganisation kom Hartmansdorff att förläna sin reformerade representation en så starkt byråkratisk och allmänt konservativ karaktär, att hans förslag på representationsfrågans framtida utveckling måste få ringa inflytande. Ty det politiska sprängstoff, som låg inneslutet i de liberala doktrinerna om individens frihet och betydelse, drev utvecklingen fram efter helt andra linjer.

Icke desto mindre är August von Hartmansdorffs representationsförslag av år 1851 ett betydande verk. Grundat på mångåriga studier och gediget arbete, utgör det den mest ingående motiveringen och utvecklingen av tidens konservativa åskådning i dess tillämpning på representationsfrågan. Och om Hartmansdorffs bemödanden att frigöra sig från bindande politiska doktriner vittnar hans oförskräckta förslag om upphävande av adelns personliga representationsrätt. Att han därigenom skulle komma i en väsentligt förändrad ställning till det stånd, vars obestridde ledare han varit under ett helt årtionde, var han klart medveten om. Men Hartmansdorffs ärlighet och saklighet drev honom att på denna punkt beslutsamt draga konsekvenserna av sina åsikter, och i detta rakyggade ställningstagande framträder en av den gamle riddarhuspolitikerns mest sympatiska egenskaper.

⁵⁵ Förslag 1851, I, s. 85.

⁵⁶ Förslag 1851, I, s. 169.

OM FÖRVALTNINGSINGREPP I NÄRINGS- LIVET UR RÄTTSLIG SYNPUNKT

Av Prof. emer. C. A. REUTERSKIÖLD, Uppsala

Utrycket näringslivet kan tagas i flera olika bemärkelser, men skall i detta sammanhang fattas i vidsträcktaste mening såsom avseende ej blott yrkesmässiga näringar utan också all ekonomisk verksamhet genom enskilda för tillgodoseende av levnadsbehov. Naturligtvis kan även staten själv utöva en med näringarna såsom yrken likartad verksamhet, men från dessa möjliga eller verkliga fall bortses här, då det knappast kan bli tal om förvaltningsingrepp i en sådan. Däremot kan förvaltningsingrepp äga rum ej blott genom de ordinära förvaltningsorganen, utan också genom tillfälligt anordnade organ för särskilda, utom den vanliga ramen fallande uppgifter: i våra dagar har skapats en särskild kristidsorganisation, som har föga gemensamt med den normala och ordinära förvaltningen, men vars verksamhet just därför ofta behöver närmare granskas, då den utövar makt utan att på densamma ställts vare sig samma eller ens någorlunda motsvarande kompetensanspråk och utan att den fått någon slags självförvaltningskaraktär, men torde böra anses såsom en tillfällig form av ämbetsförvaltningen, även om denna fråga väl kan tarva en särskild undersökning.

Förvaltningsingreppen grundas stundom på en speciallagstiftning och bliva då egentliga verkställighetsåtgärder, vilka i regel icke kunna bedömas ur rättslig synpunkt annat än i nära anslutning till en granskning av speciallagstiftningen själv, även om denna skulle visa sig väsentligen vara en s. k. fullmaktslagstiftning, som ger K. M:t befogenhet att administrativt reglera vissa förhållanden. Men i stor utsträckning göras förvaltningsingrepp i näringslivet utan stöd av någon special- eller fullmaktslagstiftning och det är dessa fall som ur rättslig synpunkt erbjuda största intresset. Ingreppen grundas då på allmänna regler eller ofta blott principer, vilkas tillämpning, där en ingående och grundlig kännedom om svensk rätt

saknas eller brister, lätteligen blir godtycklig och felaktig. Det betänkligaste härvid är, att, när så sker, man gärna och ofta griper till »nödläge» såsom försvarsgrund, utan att det ens kan visas att ett sådant verkligen föreligger eller att de gjorda ingreppen medfört önskade resultat. Ej sällan är det dessutom så, att vid närmare granskning ingreppen varit sådana att det önskade resultatet knappast kunnat ernås på de vägar som valts. Och särskilt bör här understrykas, att dylika ingrepp, i den mån de åsidosätta gällande rätt, alltid medföra en överhängande fara för att inom kort men för lång tid hela rättsmedvetandet kommer i gunning och rätts-säkerheten upphör.

Ett område, där dessa förhållanden gjort sig tydligt gällande, är den s. k. ransoneringsen, varmed man avser tillgängliga livsmedels fördelning, så att en var kan få något. Rättsgrunden för ransoneringsen är Konungens styrande makt, och icke någon speciallagstiftning. Men i de enskilda hushållens verksamhet kan Konungen icke ingripa utan att komma i konflikt med RF § 16, där det icke sker med stöd av allmänna förfogandelagen, som dock icke utgör grund för några ransoneringsbeslut. Därför måste en annan väg användas, om än i vissa fall förfogandelagen behöver tagas till hjälp. Denna andra väg har man trott sig finna i Konungens makt att reglera den yrkesmässiga näringsverksamheten som ordnats genom 1864 års näringsfrihetsförordning, vilken givits i administrativ väg. I viss mån är detta också riktigt, men man har gått längre än denna författning med fog kan åberopas. Näringsfrihetsförordningen varken har reglerat eller kan lagligen reglera hela det yrkesmässiga svenska näringslivet. Redan författningens benämning hänvisar på att den gäller allenast den del därav som dessförinnan varit reglerad i form av ett näringsstvång, närmast skråtvånget. Ser man på förordningens innehåll, så är uppenbart, att näringsfrihetsförordningen allenast avser de s. k. *stadsmannanäringarna*, men *icke lantmannanäringarna*; dessa beröras visserligen i författningen, men endast i sådana fall där tvekan kunde uppstå, huruvida viss verksamhet som är ifråga bör hänföras till lantmannanäringar eller ej, och när detta anses vara fallet, så undantages den från författningens eljes uppställda regler. Grunden härtill är, att lantmannanäringarna icke fallit eller falla under Konungens administrativa lagstiftning, utan reglerats genom Sveriges rikes lag och förutsatta lagstiftning med riksdagen. Detta förbises i regel, och livsmedelskommissionen har vid ett tillfälle rent av förklarat att när i en

ransoneringsförfattning varken genom text eller motiv förbehåll gjorts rörande kretsen av näringsidkare, som avses, så gäller den likaväl för lantmän som för andra näringsidkare.¹ I verkligheten förhåller det sig så, att principiellt dessa författningar icke kunna lagligen avse lantmän som näringsidkare och att därför undantag för dessa icke behöva särskilt stadgas i andra fall än då eljes tvivel skulle kunna uppstå, om viss verksamhet är att räkna till lantmannanäring. Vad åter angår stadsmannanäringarna och näringsfrihetsförordningen, medför denna att, när skråtvånget upphörde, det i regel erfordrades anmälan eller tillstånd för rätt att idka sådan näring. Och till denna regel är det som ransoneringsåtgärderna anknutit, nämligen på det sätt, att näringsidkare ålagts att endast mot kort, gällande för viss kvantitet av viss vara under viss tid, till allmänheten överlåta dylika varor. Så långt kan man säga, att dessa ingrepp i det fria näringslivet icke äro rättsstridiga, även om rent principiellt näringsfriheten därigenom väsentligt kringskäres i dess utövning, om också ej rätten att driva viss näring. Och på denna väg kan man komma ännu längre i begränsningar och ingrepp både beträffande kortredovisning och annan kontroll genom inventeringar m. m. Över huvud kunna utövarna av stadsmannanäringar, de må vara hantverkare, fabrikörer, handlande eller utöware av viss hantering o. s. v., åläggas nästan vilka skyldigheter ifråga om ransoneringsordningen som helst såsom villkor för näringsverksamhetens drivande, dock utom skyldighet att fortsätta driften. Förklaringen härtill ligger i det förhållandet, att villkoren för näringsens idkande bero av K. M:ts bestämmelser; om näringsidkaren vill idka näringen, måste han underkasta sig dessa. En helt annan fråga blir, om vilka villkor som helst äro förenliga med näringsfrihetsförordningens eget syfte. Men då även detta kan av K. M:t ändras, är här ej mycket att göra ifråga om sådana varor som genom dessa näringsidkare tillhandahållas allmänheten.

Beträffande härefter lantmannanäringarnas produkter, ligger saken annorlunda till. Man måste skilja mellan jordbruket såsom huvudnäring och jordbrukets binäringar; de senare följa samma regler som huvudnäringen i den mån de icke drivas under faktiska förutsättningar, som likställa dem med stadsmannanäringar och som medföra att samma slags binäring ibland bör räknas till jord-

¹ Jfr den förklaring till JO (Di:i nr 575/1942), som livsmedelskommissionen avgav den 31 okt. 1942 i anledning av en till JO gjord anmälan av vissa kommissionens åtgärder och som från anmälaren föranledde vissa påminnelser.

bruket, ibland icke, såsom exempelvis ett tegelbruk i samband med jordbruk: avser detsamma väsentligen jordbrukets eget behov, blir det att räkna till detta, avser det åter självständig tegelförsäljning blir det att anse som fallande under näringsfrihetsförordningen. Detta förhållande får stor betydelse, när det gäller uppfödandet av djur. Djuraveln vid jordbruk kan alltid så till vida betraktas som »yrkesmässig», som den ingår i jordbruket såsom näring eller yrke, ehuru ej fallande under näringsfrihetsförordningen, men den är i regel icke något självständigt yrke eller en näring som drives för att såsom eljes näringar giva vinst. Är dess väsentliga syfte att åvägabringa den självförnyelse av ett djurbestand, som är nödvändig för jordbruket, måste den räknas till jordbruket och kan icke likställas med en av jordbruket oberoende djuruppfödning, som faller under näringsfrihetsförordningen, vilket den däremot både kan och bör, om eller när den endast har ett tillfälligt samband med jordbruket. Om sålunda ett jordbruk inriktas i huvudsak på animalisk produktion, blir denna en jordbruksnäring likaväl som då den inriktas på spannmålsproduktion även om produktionen i båda fallen kunna avsätta biprodukter, som då också räknas till jordbrukets. Men om djuraveln har ett annat huvudsyfte, t. ex. uppfödning av ädla hästar eller av pälsdjur, blir den, trots eventuellt samband med jordbruk, en fristående näring och faller under näringsfrihetsförordningen.

En ransonering av lantmannaprodukter kan icke ske lika lätt som av andra varor, då deras överlåtelse till andra genom försäljning icke kan regleras genom föreskrivande av villkor för försäljningsverksamheten, vilken här icke beror av tillstånd eller ens anmälan. Med stöd av förfogandelagstiftningen och där givna bestämmelser om beslag m. m., om de verkligen bli tilläpade, blir dock möjligt att reglera avyttringen av t. ex. spannmål eller andra produkter i parti till återförsäljare, som falla under näringsfrihetsförordningen, och att förhindra en direktförsäljning i detalj till allmänheten. Svårigheter uppstå däremot, när det gäller produkter dels för avyttring blott i detalj och tillfälligtvis, dels för egen förbrukning. I förra fallet, exempelvis beträffande grönsaker, mjölk, ägg, fjäderfä, svin o. s. v. kan kortsystemet icke användas, då redovisningsskyldighet varken för förråd eller för kort där är möjlig, och i senare fallet både därför att effektiv kontroll inom lagens råmärken är omöjlig och därför att förbrukningen avser produktions upprätthållande, som icke kan generellt regleras, utan måste,

för att lyckas, helt bero av producentens eget omdöme och uppfattning — att tilltro någon myndighet möjlighet att bättre bedöma saken, är oförenligt med verksamhetens principiellt privaträttsliga karaktär. Här har man emellertid försökt med olika förvaltningsingrepp utan stöd av lag och i strid med allmänt rättsmedvetande.

Sålunda har t. ex. beträffande ägg förbjudits försäljning och bortgivande från producenten till enskilda t. o. m. anhöriga, men detta förbud, som saknar laglig grund, har icke kunnat upprätthållas längre än producenten godvilligt fogat sig efter påbudet. Naturligtvis kan här som i andra fall straffhot tillgripas, men detta saknar ännu mera stöd i rättsmedvetandet och verkar därför snarare i motsatt riktning mot vad som avses. I andra fall, t. ex. beträffande svin, har man dels sökt hindra avyttring av sådana till enskilda genom att uppställa åtskilliga hinder för dem att tillgodogöra sig fläsket, dels föreskrivit både ifråga om hushållsgrisar och andra större djur licens för hemslakt mot visst större antal kuponger. Vad angår berörda hinder, bör först erinras, att redan hälsovårdsstadgan lägger visst hinder i vägen för uppfödande av svin inom stad, men dessutom har man vägrat enskilda, som äga t. ex. en bostad å landet, eller som ej själva driva jordbruk, att utackordera s. k. hushållsgrisar till lantmän, även om vissa lättnader här efter hand medgivits. Hela denna anordning andas godtycklighet och ingriper i det enskilda näringslivet på ett sätt, som knappast kan anses lagligt, även om slaktlicens mot kuponger här kan med större fog än i fråga om lantmän föreskrivas. Vad sedan angår hemslakt hos jordbrukare måste hävdas, att ett förbud mot sådan utan licens omöjlig kan anses lagligen grundat. Denna fråga tarvar måhända en närmare belysning.

Principiellt är lantmännens hemslakt lagligen fullt fri och beroende blott av lantmanhållets behov. Den kompletterar deras rätt att rationellt sköta sina kreatursbesättningar, så att sådana djur, vilka ej längre fylla en uppgift som livdjur, utmönstras för att av andra ersättas. Utmönstringen kan ske genom försäljning till slakt eller annan användning och genom hemslakt. I kris- och ransoneringsstider kan dock tänkas, att en viss begränsning av friheten till hemslakt kan göras, så att ransoneringsystemet ej alldeles bringas ur funktion. Härför kan t. ex. fordras av lantmännen, att, när de avse avyttring till andra av uppslaktat kött, hemslakt ej sker utan försäljning till yrkesslaktare, varemot hemslakt till eget behov icke kan lagligen förbjudas, eftersom ransoneringsavser fördelning av

för allmänheten tillgängliga köttvaror, men till sådana omöjligen kan hänföras kött, som genom hemsakt tages till egen förbrukning: meningen kan icke vara att förhindra en laglig förbrukning, utan blott att fördela det lagligen tillgängliga — endast om ransoneringen göres med bisyfte eller huvudsyfte att utjämna tillgången till lika för alla skulle annat kunna tänkas, men detta innebure ett intrång i enskild rätt, som icke vore enligt med de rättsprinciper, vilka gälla i vårt svenska samhälle och blott genom förfogandelagar delvis kunnat begränsas.

Första gången under n. v. kristid fråga om slakt i allmänhet reglerats, torde vara i K. K. 20 dec. 1940 (S. F. S. nr 1027) om beslag å råister och råtalg m. m., i vars § 8 stadgas om slakteritillstånd beträffande nötkreatur m. m. »för den, som driver slakterirörelse»; det må tilläggas, att slakt av svin, som sedermera likställdes med nötkreatur, ej berördes av denna författning. Understrykas bör, att kungörelsen endast avsåg yrkesmässig slakt, dit hemsakt ej kan hänföras, och att i andra samtida regleringsföreskrifter, t. ex. i S. F. S. 1940 nr 1028 §§ 4, 5 jordbruksdrift uttryckligen undantogs från bestämmelser om yrkesmässig verksamhet, rimligen av det skäl att man ville undvika varje ovisshet. Först i K. K. 28 mars 1941 (S. F. S. nr 173) infördes bestämmelser om s. k. slaktlicens — det må påpekas, att föredraganden då var en annan än i dec. 1940 och tydligen mindre känslig för rättssynpunkter. Enligt 1941 års kungörelse nr 173 § 8 ålades bl. a. »den som yrkesmässigt förvärfvar djur av i 1 § angivet slag för slakt» att föra vissa anteckningar härom men från denna skyldighet var den, som begagnade slaktlicens, fri: han skulle enligt § 10 endast lämna viss uppgift jämte ett intyg. Slaktlicens innebär, att viss hemsakt får ske, d. v. s. icke-yrkesmässig slakt, och att följaktligen hemsakt eljes är förbjuden, något som K. M:t icke lär kunna i administrativ väg påbjuda. Här föreligger ett förvaltningsingrepp, som icke blir mindre rättsstridigt därför att det icke direkt stadgades i kungörelsen, utan skulle bero av livsmedelskommissionen. Slutligen tillkom en K. K. i juni 1942 (S. F. S. nr 412) ang. ändring i vissa delar av 1941 års K. K. nr 173, sådan den dåmera lydde enligt K. K. 3 okt. 1941 (S. F. S. nr 806), varigenom dels i § 2 a förbjöds överlåtelse och förvärfv av djur, som avsågos i 1941 års kungörelse nr 173, utan särskilt tillstånd av livsmedelskommissionen, dels antecknings-skyldigheten enligt samma 1941 års kungörelse nr 173 § 8 för yrkesmässig slakt utsträcktes, efter livsmedelskommissionens föreskrifter,

att gälla också för »den som yrkesmässigt uppföder, köper, säljer» djur, varom här är fråga. Uppenbarligen har livsmedelskommissionen, som är upphov till de författningar från K. M:t, varpå den sedan stödjer sig, avsett att genom uttrycket »yrkesmässigt uppföder» även få in lantmännen under här avsedda bestämmelser. Men avsikt är icke det samma som förverkligande av avsikten, och det torde vara obestriddligt att även lagstiftaren stundom, och kanske ej så sällan, misstager sig ifråga om resultatet av en vald formulering; exempel härpå saknas ingalunda från senare tid.¹ I detta fall förhåller det sig så, att lantmännen icke kunna sägas »yrkesmässigt uppföda» djur i andra fall än då djuruppfödningen har ett annat syfte än att tillgodose lantushållningens behov; avser uppfödningen däremot just lantushållningen, blir den nämligen ett moment i denna, men därför icke »yrkesmässig» — uttrycket »yrkesmässig» pekar på en verksamhet, som i likhet med andra yrken falla under näringsfrihetsförordningen såsom självständig ekonomisk verksamhet, och det gör icke den vanliga djuruppfödningen i lantbruket. Lika litet kunna till lantmän utsträckas föreskrifter som givas ang. näringsidkares skyldighet att föra de »anteckningar ang. sin rörelse som erfordras för kontroll av regleringen». Nu är att märka, att bestämmelser för dem som driva »rörelse» omöjliga kunna göras gällande också för dem, som icke göra detta. Och jordbruk är icke en »rörelse». Livsmedelskommissionen har visserligen sökt göra gällande motsatsen² och tror att skillnaden mellan »rörelse» och jordbruksdrift endast finnes i skatteförfattningarna, som sakna betydelse i detta sammanhang: det förhåller sig dock alldeles tvärtom så, att begreppet »rörelse» hör hemma i näringsfrihetsförordningen och att det endast är populärt, men varken språkligt eller än mindre juridiskt riktigt att beteckna jordbruksdrift som »rörelse». Kommissionens felaktiga uppfattning beror av dess felaktiga förutsättningar, men kan icke ändra begreppens verkliga innebörd. Vidare bör märkas, att de anteckningar, varom i författningen talas och som enligt 1942 års K. K. skulle kunna av livsmedelskommissionen även åläggas jordbrukare, till sin rättsliga natur måste anses som ett slag av bokföring, visserligen icke i enlighet med bokföringslagen, som icke gäller för jordbrukets idkare och som icke kan utan vidare utsträckas att även avse jordbruk, men

¹ Se t. ex. debatten i första kammaren 1934, F. K:s Prot. nr 23 sid. 51 ff.

² Se den i not 1 sid. 132 här ovan omnämnda förklaringskrivelsen till J.O. Di:ii nr 575/1942.

dock en bokföring, vilken av samma skäl — bristande tid och förutsättningar för regelbunden legal bokföring hos jordbrukare i allmänhet — som den av bokföringslagen reglerade icke kan av jordbrukare begäras och i varje fall, om så ändock skulle ske, förutsätter en lagstiftning härom med riksdagen. Att här föreligger förvaltningsingrepp i näringslivet av ett ur rättslig synpunkt betänkligt slag, lärer icke med fog kunna bestridas. Det samma gäller om den specialkontroll, som ordnats beträffande viss yrkesutövning och som utsträckts i särskilda former till lantmännen exempelvis genom s. k. slaktgodemän. Redan den omständigheten att kontroll ordnas över en verksamhet, sådan som lantmannens, vilken icke lagligen är underkastad reglering i förvaltningsväg, gör denna kontroll olaglig, huru mjuk den än må vara, och huru oviss den än är till sina verkningar i kontrollavseende.

Det är klart, att då varken regleringarna på jordbrukets område eller kontrollen över dem av rättsmedvetandet erkännas stå i överensstämmelse med gällande rättsprinciper, vederbörande ofta måste vädja till lantmännens »solidaritet» med samhället, ehuru det är tvivelaktigt, om här med fog kan talas om annat än solidaritet med kristidsorganen, trots att stark misstro kan råda emot dessa och denna s. k. solidaritet vid närmare granskning ej sällan innebär uppgivande av intressen, som i själva verket utgöra starkare samhällsintressen, ehuru de samtidigt äro lantmannaintressen. Detta beror därav, att lantmännen också äro livsmedelsproducenter, som hava en synnerligen viktig samhällsfunktion att fylla, nämligen att sörja för behövlig fortsatt tillgång å inhemska livsmedel. Av intet blir intet och lantmännen kunna icke skapa t. ex. vare sig spannmål eller kött eller mjölk utan att ha de härför nödiga produktionsmedlen i sin hand såsom utsäde, fodersäd och hö, kraftfoder m. m. Det är också naturligt att lantmännen anse sig själva bättre skickade att bedöma vad härför erfordras än vilka som helst myndigheter. Därför voro också de s. k. självhushåll, som under förra världskriget hos oss funnos, vida bättre organ för den produktionsverksamhet, som krävdes, och skulle säkerligen ha visat sig så vara även nu. Men det egentliga hindret härför synes ha varit en doktrinär uppfattning om »lika tilldelning» till alla, oavsett om de äro producenter eller endast konsumenter. Följden har blivit dels att produktionen — även oavsett den faktor, som väderleken här utgör — blivit lidande, dels att producenten, som, med några undantag, behandlas väsentligen som konsument, mer och mer förlorat in-

tresset för en produktion, som icke lönar sig och icke ger producenten vad han med fog anser sig kunna fordra, dels att själva den rättsordning, varpå det hela vilar, härigenom kommit i gungning.

För att upprätthålla den ransonering, som från dessa premisser fastställts, har man därför också sett sig nödsakad att kriminalisera åtskilliga handlingar, som för det vanliga rättsmedvetandet icke utgör annat än på sin höjd rena polisförseelser. Men därmed har man gjort det hela värre än förut. Gränsen mellan rätt och orätt utplånas, när man, som i många fall skett, under straffhot förbjudit handlingar, som av vederbörande enskilde efter gammal ordning anses fullt riktiga att ej sällan så att säga moraliskt rent av fordrade: formell rätt kommer här i strid med ej blott moralisk rätt, som kan subjektivt olika uppfattas, utan också med eljes gällande materiella rättsprinciper — en rätt, som bara är formell, saknar livskraft och blir i själva verket förr eller senare uppfattad som orätt. Det invändes häremot, att »nöden har ingen lag», men om denna sats här skall kunna äga tillämpning, är det nödvändigt, att det rättsstridiga som sker visar sig effektivt leda till något bättre och därmed i grunden vara berättigat. Tyvärr har så endast i sällsynta undantagsfall inträffat. Men värre är, att när det visat sig, att viss ransonerings- eller annan därmed förenad åtgärd varit misslyckad — det typiska fallet är äggransoneringen — rättelse nästan lika sällan skett, oaktat här icke är fråga om vad man kallar lagens helgd, utan blott om vissa förvaltningsingrepp, som till sin natur äro lätt föränderliga. I någon mån torde detta berott på en viss självöverskattning från krisorganens sida, som är ganska naturlig, då dessa i regel saknat ämbetsutbildning, men man får ej överdriva detta förhållande.

Kriminaliseringen kan under dessa förhållanden medföra också en annan följd, som verkligen inträffat, ehuru det knappast kunnat väntas, nämligen att riksdagens samtycke till vissa straffbestämmelser tolkas som ett samtycke även till de bestämmelser som administrativt givits och vilkas överträdande i följd härav indirekt belagts med dylikt straff. Det är livsmedelskommissionen själv som dragit denna något överraskande slutsats.¹ Om riksdagen godkänd en lag, som stadgar straff för exempelvis åsidosatt antecknings-skyldighet, är det statsrättsligt felaktigt att anse riksdagen därmed också hava för sin del godtagit vilka som helst bestämmelser om

¹ Se ovan i not 1 sid. 132 berörda förklaringskrivelse från livsmedelskommissionen till J. O.

anteckningsskyldighet: dess samtycke till sådana ges icke i denna ordning, utan endast efter direkt prövning av förslag till dylika bestämmelser. Straffstadganden av berörda slag kunna därför endast avse sådan anteckningsskyldighet, som i laga ordning givits, vare sig härför fordras riksdagens medverkan eller icke. Och domstol har här både rätt och plikt att pröva in casu, om en åberopad föreskrift ang. viss anteckningsskyldighet är i laga ordning tillkommen och beträffande sitt innehåll kunnat i denna ordning givas — i motsatt fall föreligger ingen sådan anteckningsskyldighet, vars åsidosättande medför straff. Det är mera än betänkligt, om en statlig myndighet, även om det blott vore livsmedelskommissionen, skulle på allvar vidhålla en motsatt mening.

Ännu betänkligare blir en kriminalisering av ransoneringsöverträdelser, som göras från allmänhetens sida. Endast om staten tvångsvis övertog det totala ansvaret för folkförsörjningen, kunde en sådan kriminalisering försvaras. Men detta innebure, att staten skulle dels expropriera samtliga livsmedelstillgångar inom riket för att sedan fördela dem vare sig genom den vanliga handeln och rörelsen eller genom egna organ härför, dels också övertaga all inländsk livsmedelsproduktion och all import från utlandet av till livsmedel hänförliga varor. Vill staten ej gå denna ytterst dyrbara och säkerligen ändock ineffektiva väg, som snart nog skulle leda till kaos, måste den begränsa sig till att låta alla få *sitt fasta minimi-behov* av nödvändiga livsmedel tillgodosett med rätt och plikt för de enskilda att själva, såsom eljes, sörja för sitt livsuppehälle. Att detta bleve en utvidgad fattigvård eller, om man så hellre vill kalla den, socialvård, är tydligt, liksom ock att den bleve möjlig endast genom användande i nödig utsträckning av förfogandelagarna för att få erforderliga fördelningskvantiteter, där dessa icke kunde genom den vanliga handeln anskaffas. I själva verket är det också denna väg ransonerings i Sverige principiellt gått. Detta visar sig bl. a. däri, att vid föreskrivna deklARATIONER från enskilda ang. innehavande livsmedel, vissa kvantiteter undantagits. Att i bjärt motsats härtill stå andra åtgärder, som avsett att hindra en extra produktion, t. ex. beträffande »hushållsgrisar» eller höns, visar endast på bristande konsekvens i tillämpningen eller tillfälligt genombrott av den motsatta principen att det icke är ett visst minimum som ransonerings skall ge åt alla, utan en växlande *lika* stor eller liten kvantitet, vilket icke låter sig förena med verklighetens krav och alltför lätt leder till kriminaliseringsåtgärder, som skapa än större rättsosäker-

het. Till de betänkliga inkonsekvenserna hör ock, att man stundom sökt göra gällande, att överträdelser av ransoneringsbestämmelserna vore lika med stöld från gemensamma tillgångar, alltså en rent teoretisk propagandakonstruktion, som saknar allt underlag i gällande rätt och som beror av dels en felaktig användning av uttrycket »gemensamma tillgångar», dels ett förbiseende därav, att som stöld aldrig kan betecknas ett förvärv i vanlig privaträttslig ordning av en vara eller än mindre ett förbrukande av egna varor; och till »gemensamma tillgångar» kan aldrig räknas annat än vad samhället verkligen förvärvat i laga ordning.

Naturligtvis skulle en kriminalisering även av förvärv i vanlig privaträttslig ordning av ransonerade varor kunna under viss förutsättning försvaras. Men denna förutsättning vore, såsom redan antytts, att dessa ransonerade varor fullständigt exproprierats. Där- emot låter det sig icke från gällande rätts synpunkt försvara att kriminalisera köparens handling blott därför att säljarens vore straffbelagd eller tvärtom. Säljaren är i regel underkastad näringsfrihetsförordningens bestämmelser och kan på den grunden åläggas vissa skyldigheter, men den grunden finnes icke för köparen. Saknas åter denna grund även för säljaren, synes heller ingen annan grund kunna lagligen åberopas beträffande vare sig säljare eller köpare, såvitt ej fråga är om varor under beslag enligt förfogandelagen, då köparens ansvar torde få bero av hans vetskap eller icke-vetskap om detta beslag. Är fråga däremot ej om varor under beslag, utan blott om ransonerade varor, kan givetvis ett ansvar läggas på säljaren, om han på rättsstridigt sätt åtkommit varorna, men köparen kan icke anses skyldig eller i regel ens i stånd att konstatera detta. Det samma gäller också om köp å den s. k. svarta börsen, vilket ej sällan allenast är en vilseledande beteckning, så snart någon organiserad sådan ej finnes. Och beträffande det kanske vanligaste fallet, då transaktionen sker mellan två enskilda utan särskilda lagliga förpliktelser, saknas varje grund för en kriminalisering. Sker så ändock, blir denna blott en formell rätt som framstår såsom rent formalistisk och i sin mån undergräver aktningen för lag; lag, som är olag, bör icke bevaras och har ingen »helgd».

Den yttersta grunden för reaktionen mot kriminalisering av ransoneringsföreskrifters åsidosättande ligger däri, att ransoneringen efter svensk rätt principiellt icke kan upphäva vår nedärvda *självförsörjningsplikt*, som alltid och alljämt består och som omfattar ej blott plikt att genom eget arbete, om så erfordras, för-

skaffa sig livets nödtröft, utan också att själv skaffa sig detta arbete, så långt och så länge arbetsförhet förefinnes. Samhället, närmast i form av fattigvårdssamhället, skall ingripa med hjälp, när detta är nödvändigt, men hjälpen skall vara en hjälp till självhjälp. När det blir brist på nödvändiga livsmedel, kan en s. k. ransonering vara oundviklig, men den upphäver icke självförsörjningsplikten, d. v. s. den medför icke att, om ransoneringen ej förmår ge allt som behöves, och detta är icke någonsin helt möjligt (ty då bleve ransoneringen överflödigt), måste den enskilde så gott sig lagligen göra låter, söka på egen hand fylla ut behovet. Endast i stater, vilkas rätt står på en annan grund och tillägger staten uppgiften att sörja för alla sina medlemmars välfärd, kan ransoneringen medföra att självförsörjningsplikten under eget ansvar upphör. Erfarenheten visar, att livsmedel städse finnas utanför de av ransoneringsmyndigheterna beräknade och för dem tillgängliga kvantiteterna och att det utanför dessa också i viss utsträckning produceras åtminstone vissa livsmedel, vilka underlätta försörjningen. Ofta ser det dock ut, som skulle ransoneringsmyndigheterna finna detta förhållande felaktigt och därför motverka detsamma, även om de stundom tvärtom, t. ex. ifråga om växtalster, söka uppmuntra en verksamhet till vinnande av dylika tillskott; felet här ligger däri, att de senare indraga även dylika kvantiteter under ransoneringen eller icke fullgöra givna löften. Att däremot vissa yrkesidkare, nämligen sådana som syssla med omsättning och fördelning av livsmedel och falla under näringsfrihetsförordningen, kunna åläggas särskilda skyldigheter beror dels på denna förordnings eget innehåll rörande yrkesidkares verksamhet, såsom i det föregående framhållits, dels därpå, att ransoneringsmyndigheterna tagit den i sin tjänst för ransoneringsåtgärdernas genomförande: ursprungligen torde detta ha skett genom avtal, men efter hand ha sådana ansetts överflödiga, då ransoneringsmyndigheterna haft makt att genom krav på tillstånd för erhållande (»tilldelning») av kvantiteter till försäljning hindra rörelsens fortsatta bedrivande, där sådan »tilldelning» av varor gjorts beroende av villkor som dessa myndigheter uppställt. Det är dock uppenbart, att med detta förhållande också måste följa anspråk från yrkesidkarnas sida på ersättning för det ofta omfattande och betungande ransoneringsarbetet i myndigheternas tjänst, även om en sådan ersättning visst icke alltid verkligen utgått.

I visst samband med ransoneringsrätten stå de förvaltningsingrepp i näringslivet, som kallas pris- och lönestopp och som

innebära, att såväl varupriser som löner för anställda stabiliseras vid vissa belopp, som icke få överskridas. Dylika ingrepp avse icke direkt ransoneringen, utan ha mera ett valutareglerande syfte, men de återverka också på ransoneringen därigenom, att de kunna bli hindrande för produktionen och därmed minska tillgången på de prisreglerade varorna, något som alldeles särskilt får praktisk betydelse i fråga om lantmannaprodukter. Från rättslig synpunkt är förhållandet intressant främst därför, att prisregleringen i stor utsträckning sker genom avtal mellan regeringsrepresentanter och ombud för vissa större lantmänna- eller andra organisationer, vilka icke kunna rättsligen förplikta sina medlemmar, så länge en korporativ organisation juridiskt icke föreligger.¹ Organisationerna betrakta sig dock som faktiskt korporativa och i regel foga sig medlemmarna efter gjorda överenskommelser. Skulle överenskommelser ej kunna träffas, uppstår frågan, om regeringen kan på egen hand utfärda prisreglerande bestämmelser vare sig direkt eller genom annat organ. Finnes lag, som ger befogenhet härtill, är ju saken klar, men om detta icke är händelsen, läser det heller icke bli lagligen möjligt. Visserligen står näringslivet under Konungens ekonomiska lagstiftning, men om denna även kan omfatta enskildas avtalsfrihet i detta avseende måste anses åtminstone högst tvivelaktigt, så snart fråga icke är om yrkesmän i näringsfrihetsförordningens mening. Och beträffande s. k. lönestopp torde detta icke vara möjligt att administrativt föreskriva, då lönerna uteslutande bero av privaträttsliga avtal eller av förvaltningsrättsliga kollektivavtal. Emellertid skall icke förnekas, att staten, i den mån ett företag åtnjuter statsunderstöd, har en rent faktisk möjlighet att för fortsatt åtnjutande därav ställa villkor, som kunna framtvinga det pris- eller lönestopp, som regeringen önskar genomföra. En sådan användning av förvaltningsmakten är dock principiellt felaktig och innebär i verkligheten ett förvaltningsövergrepp i näringslivet, som kan bli ur rättslig synpunkt farligare än andra, därför att det öppnar dörren på vid gavel för det rena godtycket och gör näringslivet alltmera beroende av ett statligt understöd, som borde vara undantag och icke regel, om man vill bevara det privata näringslivet och den enskilda företagsamheten.

¹ Det må här anmärkas att en rättsligt korporativ organisation, lika väl som den faktiska, själv bör utse sin ledning och sina representanter, även om i vissa stater dessa tillsätts av regeringen. Det väsentliga för korporativ organisation är rätten och skyldigheten att tillhöra viss sammanslutning inom det verksamhetsområde, där den enskilde är verksam.

Det är naturligtvis svårt att finna effektiva skyddsmedel mot en sådan utveckling och mot de rättsstridiga åtgärder, som inleda den samma och som vidtagas av regeringen eller med dess goda minne, helst om eller när riksdagen befinner sig i ett tämligen maktlöst läge eller rent av under yttre tryck ej vill desavouera regeringen i något avseende. Visserligen finns det ett organ, som kunde anses hava till uppgift just skyddandet av de enskildas rätt emot förvaltningen, nämligen riksdagens justitieombudsman. Men dennes ställning som ett slags folktribun är icke alldeles klar och beror därför i hög grad av hans personliga uppfattning därav. Två linjer äro här möjliga att följa. Den ena innebär, att justitieombudsmannen, såsom vald av riksdagen och med instruktion från riksdagen, är ett riksdagens speciella organ, som därför bör följa de inom riksdagen förhärskande och till uttryck komna meningarna. I det fall, då denna linje följes, är klart att justitieombudsmannen icke anser sig kunna handla självständigt och oberoende av riksdagen, utan i allo uppträder som *dess* förtroendeman, liksom justitiekanslern är Konungens förtroendeman. Och denna linje var säkerligen från början den närmast liggande, men den var heller icke oförenlig med den andra, därför att riksdagen själv då var inställd på skarp kontroll över regeringen och, just genom justitieombudsmannen på dess underordnade ämbetsorgan. Den andra linjen åter innebär, att riksdagen visserligen väljer justitieombudsman och ger honom hans allmänna instruktion, men att efter valet justitieombudsmannen är fullt självständig inom lagens och instruktionens ram och där har att bevaka rätten efter egen uppfattning och såsom icke en riksdagens specielle förtroendeman, utan såsom ett oberoende organ för folket och dess enskilda medlemmar emot förvaltnings- och jurisdiktionsövergripping eller misstag. Denna linje har fått en viss starkare betoning, sedan valet av justitieombudsman numera gäller för fyra år och sedan grundlagens balanssystem mellan regering och riksdag i praxis blivit verkningslöst, men fortfarande samma kontrollbehov eller kanske rent av ett större kontrollbehov gör sig gällande beträffande såväl förvaltning som jurisdiktion. Följes denna linje, spelar riksdagens faktiska inställning till regeringen ingen som helst roll för justitieombudsmannens verksamhet, vilken då uteslutande har gällande rätts iakttagande och bevarande till riktpunkt och ledstjärna. Han blir då en verklig folktribun, som oberoende av politiken representerar rättsmedvetandet och rätten. Givetvis blir hans ställning härigenom mera ömtålig och utsatt.

helst hans möjliga omval alltid beror av riksdagen, men å andra sidan torde det ännu få anses visst, att en rakryggad och självständig hållning till rättsordningens upprätthållande genom sträng kontroll medför den respekt att riksdagen icke gärna kan vägra omval blott av hänsyn till sin egen känslighet för den kritik av dess handlande, som en sådan hållning i åtskilliga fall kunde innebära.¹ Att denna nu berörda linje i våra dagar vore den behöfliga och önskvärda, synes knappast kunna med fog bestridas, om den är förenlig med gällande instruktion.

Vad nu angår justitieombudsmannens kontroll över särskilt ransoneringsförfattningarnas tillämpning måste redan från början erinras, att denna kontroll icke får påverkas av det faktiska medvetandet om något dessa författningars möjliga men däri ej uttalade bisyfte, som icke är förenligt med gällande lag, nämligen att främja ett slags utjämning mellan olika individer eller grupper i ekonomiskt avseende; ransoneringen har sin rättsgrund i helt andra förutsättningar, vilka ensamma böra beaktas vid den rättsliga kontrollens utövning, om godtycke skall kunna undvikas — och justitieombudsmannens främsta uppgift är just att skydda mot godtycke inom förvaltning och jurisdiktion. De enskilda, som anse sig utsatta för godtycklig och rättsstridig behandling, ha icke rätt att själva ställa vederbörande myndighet eller organ till ansvar, utan måste antingen hänvända sig till justitieombudsmannen eller utsätta sig för risken av ett åtal för överträdelse av en författning eller ett påbud och i sitt svaromål underställa domstolen frågan om denna författnings lag- och t. o. m. grundlagsstridighet, något som egentligen skulle hos dem förutsätta en juridisk insikt, som de i regel icke hava. Redan av detta skäl lär vägen till justitieombudsmannen bli den lättaste och naturligaste. Att justitieombudsmannen på detta sätt kan bli ett slags klockarfar, som allt skall bestyra på rättsskyddets område, är i själva verket ingenting besynnerligt, utan tvärtom ett för vår rätt utmärkande drag, som mera än mycket annat skapar förtroende hos folket för förvaltning och rättsskipning. Och detta förtroende behöver i våra dagar ett sådant stöd mera än någonsin förr.

Klart är, att när in casu en anmälan göres hos justitieombudsmannen, men vederbörande ransoneringsmyndighet eller något dess organ åberopar lag eller annan författning, justitieombudsmannen icke kan ställa denna myndighet eller detta organ under åtal, även

¹ Pensionsrätt för J.O. liknande den, som tillkommer förvaltningsverkschefer tillsatta på vissa år, ger god garanti.

om han skulle finna sådant i och för sig vara skäligt. Han saknar nämligen rätt till kontroll över Konungens rådgivare, då denna kontroll utövas av konstitutionsutskottet. Men han är ingalunda därför alldeles maktlös, utan han har, enligt sin instruktion — §§ 14, 15 ex analogia —, rätt att vända sig både till K. M:t och till riksdagen med framställning rörande de författningar, som utgöra stöd åt de felaktiga, men icke av honom åtalbara åtgärderna eller också för vederbörande påpeka den eventuellt felaktiga tolkning av författningarna, som tillämpats. Det må dock här framhållas, att denna senare utväg medför vissa bestämda svårigheter, därför att, om vederbörande icke vilja följa den tolkning, justitieombudsmannen anvisar, har icke han möjlighet att hänskjuta saken till domstol, eftersom han saknar åtalsrätt eller vid åtal måste räkna med möjligheten att de åtalade fria sig under åberopande av en eventuellt erhållen kunglig förklaring om författningens rätta tolkning. I de fall, då författningen givits av K. M:t, kommer säkerligen K. M:ts egen tolkning, om en sådan meddelats, att godtagas av domstol, även när en tolkning efter objektiv metod,¹ som här borde såsom eljes vara den enda tillåtna, skulle ge ett annat resultat; är åter fråga om tolkning av lag i vanlig mening, där riksdagen formligen medverkat vid antagandet, kan ingen ensidig förklaring från K. M:ts sida hjälpa, men den medför dock att ansvaret överflyttas på K. M:t och att domstolen sannolikt undandrog sig bedömandet såsom rätteligen fallande under konstitutionsutskottet. Under sådana omständigheter förefaller det osannolikt, att justitieombudsmannen skulle begagna åtalsformen för att hävda den rätta tolkningen annat än möjligen i alldeles uppenbara fall, vilka likväl torde vara ytterligt sällsynta.

Vad åter angår den utväg, som återstår, en hänvändelse till K. M:t eller riksdagen, förutsätter den, att justitieombudsmannen i anslutning till vad ovan utvecklats, anknyter till principen om sin egen oberoende ställning som ett slags folktribun eller väktare över rättslivet och ingriper för att hos K. M:t eller riksdagen eller båda *påpeka viss författnings stridighet* mot eljes gällande rätt eller hävdvunnen rättsuppfattning. Ett sådant påpekande kan vara av rätt ömtålig natur och bör icke få bli till hinder för en naturlig och sund utveckling av rätten, men någon fara härför från justitieombudsmannens

¹ Om tolkning se handlingarna till J.O. (Di:i nr 575/1942) och min skrift *Über Rechtsauslegung* (i Upps. Univ:s Årsskrift 1899) och *Allmän rättslära* (1912) s. 149, 150.

sida torde näppeligen föreligga, då han endast har att rikta uppmärksamheten på en uppkommen divergens mellan gällande rätt och de författningar, varom fråga är, utan att han vare sig behöver eller bör uttala sig i den materiella frågan, huru denna divergens bäst bör undanröjas, d. v. s. han påpekar sin plikt likmätigt, att och vari en divergens i rättens utformning skett, men han ingår icke i spörsmålet om sättet för dess upphävande: han håller sig till den rättsliga frågan, men lämnar den rättspolitiska öppen. Men onekligen ligger här en nog så stark kritik även av riksdagens lagstiftningsarbete. För konstaterandet av en dylik divergens kräves ingen vetenskaplig skolning eller verksamhet, lika litet som för ett ståndpunktstagande i frågan om justitieombudsmannens principiella ställning som ett riksdagens speciella organ eller ett slags folktribun, utan båda dessa frågor äro av samma art, som en domstol ofta har att pröva och avgöra utan att särskild vetenskaplig karaktär hos densamma erfordras.

Ransoneringsförvaltningens ej sällan, trots enlighet med ransoneringsförfattningen, rättsstridiga ingrepp i näringslivet, taget i den vidsträckta mening här inledningsvis angivits, hava mycket lika betänkliga motsvarigheter inom den övriga krisförvaltningen; båda äro ett slags ämbetsförvaltning utan ämbetsutbildning och därav förklaras mycket, även när det icke kan försvaras. Det skulle dock föra för långt att här ingå på en granskning av krisförvaltningen i allmänhet. Men några allmänna synpunkter må dock här i korthet beröras.

Man frågar sig först, om det verkligen behöves en särskild krisförvaltning eller om icke Kon:s Bef:de i länen kunde hava krisstyrelsen om hand. Naturligtvis besvaras denna fråga i regel med en hänvisning till det myckna arbete som inom kristidsförvaltningen faktiskt utföres och som tydligen skulle överskrida länsstyrelsernas arbetskapacitet. Men det svaret är icke något egentligt svar, när man betänker att den särskilda krisförvaltningen dels måste nedlägga ett extra och drygt arbete på sin egen organisation, som dessutom ofta blir mera omfattande och, av naturliga skäl, formalistisk än som är önskligt och oundvikligt, dels i sig själv har en så att säga medfödd benägenhet att svälla ut i oanade proportioner, under det att den vanliga förvaltningen i regel besitter självbegränsningens konst. Det är klart, att arbetskrafterna hos länsstyrelserna måste förstärkas, om de skulle övertaga krisförvaltningens ledning, men denna förstärkning skedde då i vanlig ordning med utbildat folk

och utan ens tillnärmelsevis de stora kostnader, som medfölja den n. v. krisförvaltningen. Den lokala krisförvaltningen kan ske genom kommunala organ; erfarenheten visar att dessa hittills handhaft sina uppgifter på ett i regel gott sätt och utan den formalism, som eljes gärna utmärker den mera centrala krisledningen. Såsom rent kommunala självförvaltningsorgan kunna de måhända ej nu betecknas, men den omständigheten betyder föga, om de sakligt verkat tillfredsställande. Svårare kan det synas vara att få den centrala krisförvaltningen ordnad utan de »kommissioner», som nu tillsatts och kanske utgöra krisförvaltningens mest misslyckade organ. Men det kan ifrågasättas, om icke det tillfälliga folkhushållningsdepartementet, som nu i allt fall står bakom kommissionerna, kunde och borde ersätta dessa. Visserligen innebure detta en viss avvikelse från de vanliga departementens ställning och uppgifter,¹ men ur konstitutionell synpunkt medförde det en viss fördel, då ansvaret kunde koncentreras på departementschefen, som nu kan — liksom vice versa — skjuta sig bakom kommissionerna, vilka dock tämligen regelmässigt handla enligt direktiv som de fått av K. M:t i enlighet med egna förslag just med hänsyn till vissa tilltänkta åtgärder in casu. Det behöver ej vara svårare att ev. organisera departementet på lika många byråer som det nu finns kommissioner och den sakliga utredning som behöves kan erhållas både från länsstyrelser och från centrala förvaltningsverk, vilkas verksamhet berör just det område, där en sådan behöves: vad man förlorar är egentligen kommissionernas egna projekt, men fråga är, om förlusten bleve särskilt stor eller kännbar. Visserligen är det icke rättssynpunkterna, som krisförvaltningen har att i främsta rummet beakta, men den får heller icke, såsom ofta skett, lämna dem obeaktade, och de verkliga kristidsbehoven och krisproblemen torde länsstyrelser och vanliga myndigheter känna minst lika väl som kommissionerna, ehuru det blivit nästan ett axiom, att när något skall göras, så behövs det först en kommission, och detta fast hela vår historia visar, att förvaltning genom kommissioner icke varit till någon lycka. Att detta medel ändock åter och åter kommit till användning, torde bero därav, att de vanliga myndigheterna helst betacka sig för uppgifternas handhavande och gärna skjuta dem över på en s. k. kristidsbyråkrati, oberoende av den egentliga ämbetsbyråkratien, som likväl är att ur rättssäkerhetens och ändamålsenlighetens synpunkt klart föredraga.

¹ Jfr dock utrikesdepartementet.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Tolkningen av ordet uppenbarligen i R. F. § 106. Enligt R. F. § 106 skall konstitutionsutskottet åtala ett statsråd, som »uppenbarligen handlat emot rikets grundlag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning». Ordet »uppenbarligen» har varit föremål för olika tolkningar.

Reuterskiöld förklarar i all korthet, att utskottet »är pliktigt att låta åtala, så snart *uppsåtligt* lag- eller grundlagsbrott anses föreligga». ¹ Reuterskiölds uttalande av denna självklarhet kan måhända föranleda en förmodan, att han möjligen åsyftar, att *endast* uppsåtliga grundlagsbrott borde åtalas. Synbarligen följande Reuterskiöld fastslår också Brusewitz: »endast om uppsåtligt brott föreligger skall åtal äga rum». ² Detta är dock icke möjligt att motivera, enär § 106 själv skiljer på uppenbara och uppsåtliga överträdelser, vilket framgår av det inledande citatet. Reuterskiölds truism har Brusewitz tagit fasta på och omformulerat till en oriktighet, som sannolikt icke varit av Reuterskiöld åsyftad.

Malmgren karakteriserar de i § 106 påtalbara handlingssätten dels som »grova ämbetsbrott» ³ och dels som »synnerligen påtagliga» överträdelser. ⁴ Härtill må först och främst anmärkas att en överträdelse kan vara »synnerligen påtaglig» utan att »grovt» ämbetsbrott föreligger. Det, som Malmgren här avser, är sannolikt den praxis, som numera är hävdvunnen, att lindrigare överträdelser föranleda tillämpning av § 107 i stället för § 106. Tidigare stod också i § 106 »äge», som numera utbyts mot det kategoriska »skall». ⁵ Med likställandet av »synnerligen påtaglig» med »uppenbarligen» stå vi otvivelaktigt inför en verklig tolkning av ordet eller i varje fall inför en omskrivning, som åsyftar att vara en hjälp för tolkningen. ⁶

¹ Sveriges grundlag 2:a uppl. I (1934) s. 187 anm. 1.

² Statsrådets ansvarighet (Sveriges riksdag bd 15, 1938) s. 293.

³ Sveriges författning II (1936—41) s. 378.

⁴ Sveriges grundlag 4:e uppl. (1942) s. 108 anm. 4.

⁵ Se särskilt Ivar Andersson, »Oppositionen» och ministeransvarigheten (1917) särskilt s. 23, 31 not 1, 73 f., 76, 77 f., 83 f. och 141 not 4.

⁶ Liknande uppfattning om lagrummet föreligger på andra håll. Se KU 1840/41 nr 60 s. 1 och Handlingar angående de inför riks rätt, i följd af rikets ständers konstitutions-utskott vid riksdagen år 1840 fattade beslut af rikets ständers justitieombudsman emot flera ledamöter af konungens statsråd anställda åtal (1841) s. 89 f., där de anklagade hävda: »Åfvenledes — ehuru, i sträng mening, ändamål ej rättfärdiga medel — torde dock, när anledning till åtal för någon afvikelse från i Grundlagarne föreskrifna former kunde emot Konungens Rådgifvare sig förete, det tillkomma, om icke ovilkorligen åligga

En handlings rättsstridighet kan vara påtaglig på många sätt. Ett ingående begrundande av den ifrågavarande handlingens innebörd och räckvidd i förening med en omfattande analys av eventuellt kolliderande lagrum kan ge till resultat, att en rättsstridighet föreligger. Den som företager detta arbete kan mycket väl komma att betrakta rättsstridigheten som påtaglig. Om denna omfattande undersöknings genomgång och tilläggande utgör en nödvändig förutsättning för att man på ett klart sätt skall kunna fixera, att en rättsstridighet föreligger, är det onekligen mycket sannolikt, att hävdandet av rättsstridighetens påtaglighet skall få relativt svårt att vinna anhängare. Påtagligheten kan givetvis också bestå däri att rättsstridigheten ter sig som relativt evident vid första ögonkastet. En hänvisning till en påtaglighet av detta slag innebär dock icke någon mera effektiv vägledning. Vederbörande ledamot av konstitutionsutskottet får genom denna hänvisning det beskedet, att det som för honom ter sig som påtagligt rättsstridigt bör föranleda honom att rösta för åtal. Det är samma slutsats, som Hagman kom till: »om åtgärden, rådet, underlåtenheten eller fördöljandet icke är uppenbart lagstridigt eller icke dolöst men härrör af mindre klar uppfattning af lagbudet eller bristande skarpsinne eller af ovarsamhet, utan allt ondt uppsåt, så får juridiskt ansvar icke förekomma».¹

Ett mera objektivt sätt att mäta påtagligheten vore att undersöka om en förhållandevis stor majoritet betraktar rättsstridigheten som uppenbar. Om ett åtal beslutas av konstitutionsutskottet med större majoritet, kan påtagligheten betraktas som större än om minoriteten är stark. En utomstående, som icke har någon egen mening i rättsfrågan, torde icke kunna värja sig för tanken, att en stark minoritet talar mot möjligheten av att den påtalade rättsstridigheten vore uppenbar.² En dylik ståndpunkt blir otvivelaktigt konsekvensen av Aschehous uttalande, att ett straff icke kan komma ifråga för en handling, som endast strider mot grundlagen, utan att härtill måste den fordran komma, att icke »herom kan være Meningsforskjel mellem dygtige og hæderlige Mænd».³ När konstitutionsutskottets ledamöter torde böra räknas till dessa män, blir följden av Aschehous utsaga, att enhällighet borde fordras för åtal.

Om man med Malmgren tolkar uppenbarligen såsom synnerligen påtaglig, ligger det också otvivelaktigt nära till hands att med Aschehoug hävda, att enhällighet borde föreligga vid åtal. Men när grundlagen talar om »konsti-

KonstitutionsUtskottet, utöfvande i slika fall ett slags Jurybefattning, att pröfva huruvida icke det anmärkta forbrottet måhända varit lämdande till allmänt gagn, och att, om så förhölle sig, skäligen lemna detsamma obeifradt». (s. 90). Jfr s. 289, 330, 333.

¹ Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register (1902) s. 257.

² Ett analogt fall föreligger, då en domstol med svagast möjliga majoritet dömer till lagens strängaste straff, medan den starka majoriteten yrkar på frikännande. Det är ett av de fall, då man måste fråga, om icke krav på kvalificerad majoritet vore berättigat. Ett annat vore resningsmålets avgörande.

³ Den nordiske Statsret (Nordisk Retsencyklopædi I, 1885) s. 449. En liknande åsikt företräder Hagman: »Ett statsråd får sålunda ej göras ansvarigt för underlåtenhet att protestera, om meningsskiljaktighet kan råda, t. ex. angående tolkningen av viss bestämmelse i allmänna lagen.» Han gör härvidlag en parallell med »tydlig» lag i R. F. § 101. (A. st. och Sveriges grundlag 4:e uppl., 1915, s. 6 f.).

tutionsutskottet» finnes ingen som helst anledning att fatta detta på annat sätt än som »konstitutionsutskottets majoritet». Den svårighet, som man ställes inför, om utskottet med svag majoritet beslutar om åtal, varvid påtagligheten utifrån måste te sig som skäligen tvivelaktig, kunde ju hävas genom att man förklarade, att den åtalsbeslutande majoriteten röstade mot bättre vetande, efter politiska grunder eller dylikt. Ty om vad som är synnerligen påtagligt borde ju näppeligen mer än en mening kunna råda. En lösning kunde dock erbjudas, om en annan tolkning av ordet uppenbarligen vore möjlig. Malmgrens åsikt är säkerligen ett uttryck för vad man i allmänt språkbruk, om man nu kan tala om ett sådant ifråga om ett ord som uppenbarligen, menar med detta ord. Det synes ha haft en ganska ensartad betydelse, vilken under utvecklingens lopp icke torde ha undergått någon väsentlig förskjutning, särskilt inte i försvagande riktning. Detta är eljest en allmänt förekommande företeelse, när det gäller »kraftuttryck» av detta slag.¹

Vid många användningar av ordet uppenbarligen i talspråket ter det sig ganska svårt att åstadkomma någon egentlig precisering utöver Malmgrens. Det förekommer på ett par ställen i strafflagen (kap. 5 § 10 och kap. 23 § 3), varvid det har gjorts gällande, att det är en fingervisning om att stadgandena böra tolkas »enligt en inom samhället allmänt förhärskande rättsuppfattning».² En därmed beslätad påtaglighet får väl också anses erforderlig, när det i konventioner om utländska domars erkännande göres förbehåll för en »uppenbar oförenlighet» med rättsordningens grundvalar i det egna landet (»ordre public»). En annan betydelsenyans föreligger mycket ofta i äldre lagspråk. Uppenbarligen sättes här i motsättning till »hemligen» eller »lönligen».³

I ett fall har uppenbarligen i praxis kommit att tolkas som *uppsåtligt*. Det är i gällande stadgande om djurplågeri, som fick sin första utformning genom 1857 års ändring av byggningabalken kap. 22 § 2: »Wisar någon i behandling af egna eller andras kreatur uppenbar grymhet, straffes med böter ...» Det har som sagt i praxis kommit att tolkas därhän, att man i främsta rummet frågar efter eventuell uppsåtlighet och, om denna ej föreligger, tydligen skärper kravet på djurplågeriets påtaglighet. I många fall måste det vara motbudande att bestraffa ett oavsiktligt djurplågeri. Ett rättegångsbiträde förklarade en gång, att »förfarandet skulle enligt allmänt rådande uppfattning framstå såsom obetingat otillbörligt».⁴ Uppsåtlighetskravet avspeglar sig också i domstolarnas remisser i hithörande mål till medicinalstyrelsen, där det alltid frågas, om styrelsen anser, att uppsåtligt djurplågeri förekommer. Ordet »uppenbar» i detta sammanhang stammar

¹ Se härom Ljunggren, Till de försäkrande adverbens betydelseutveckling i svenskan (Nysvenska studier årg. 16: 1936 s. 103 ff.).

² Betänkande med förslag rörande revision av gällande lagbestämmelser om nödvärnsrätt m. m. (Statens offentliga utredningar 1934: 56) s. 26.

³ Se t. ex. kungl. instruktion för Herman Wrangel den 28 nov. 1616 p. 2 (Samling af instructioner för landt-regeringen, 1852, s. 104). Ytterligare exempel i 1719 och 1720 års valakter, i konungaederna med flera ställen. Se Frihetstidens grundlag utg. genom Brusewitz (1916) s. 95 f., 101, 237. Se även Missgärningsbalken kap. 4 § 8 o. s. v.

⁴ N. J. A. 1932 s. 51. Jfr 1925 s. 439, 1928 s. 29, 1931 s. 235 och 1934 s. 36.

från en reservation av Richert till 1844 års strafflagsförslag.¹ Den närmaste förebilden torde vara att söka i en norsk lag av 1842, som straffbelade »særdeles Grusomhed».² Av den mångfald exempel, som Lagus anför i sitt arbete om djurplågeri, framgår, att det var mycket vanligt, att uppsåtet betonades.³

Ordet uppenbarligen förekommer i flera av domarreglerna. Så heter det i den tjugonionde domarregeln: »Ty att emot uppenbara skäl och vittnen skall ingen stödjas till ed, utan han varder då fälld till saken.» Märkas bör att ordet i domarreglerna icke behöver tillerkännas någon självständig betydelse. Det ter sig i regel mera som en stilistisk prydnad, vilken utan större svårighet kan utelämnas. I den trettiofemte domarregeln heter det: »All dom skall befästas med uppenbara skäl och bevis, ty domaren skall intet döma utan efter skäl och bevis.» Regeln avser näppeligen att göra en åtskillnad mellan domens »befästande» med »uppenbara» skäl och bevis å ena sidan och å den andra själva dömandet med stöd av skäl och bevis, vilka icke behöva vara »uppenbara». Det är med andra ord sagt ingen exceptionell påtaglighet, som här avses med användandet av ordet uppenbarligen. Härmed kan jämföras en av Almquist framdragen variant: »Beskydda ens mandz åhra och godha rychte skal domaren och icke förkrenkiat, medh mindre at saken är så vppenbar worden medh skäl och bewijs, at ingen beskydning hielp kan.»⁴ Denna tolkningsmöjlighet synes få ett visst stöd av att R. F. § 9 stadgar om hur statsrådets uraktlåtenhet att göra föreställningar i det fall, »att konungens beslut vore uppenbarligen stridande mot rikets grundlag eller allmän lag», skall bedömas, medan § 38 helt kort nämner det fall, att en föredragande kan »finna något konungens beslut vara stridande emot denna regeringsform». I det sistnämnda stadgandet ansågs det alltså ej nödvändigt att upprepa »uppenbarligen».

En allmänt erkänd regel vid all lagtolkning är, att intet ord i lagtexten bör fränkännas betydelse. Ordet uppenbarligen har dock i lagspråket haft en klar och bestämd betydelse, vilken i själva verket fränkänner ordet en reell innebörd. I R. F. 1772 § 9 heter det: »Kongl. Maj:t allena tillkommer att göra nåd, återgifva ära, lif och gods i alla brott, som ej uppenbarligen strida emot Guds klara ord.» Visserligen skulle man kunna hävda, att ordet även här borde kunna omskrivas med påtaglig. Det torde dock kunna ifrågasättas, om ej ordet lämpligast borde tolkas som *bevisligen*. Om det i vanlig mening kunde »bevisas», att ifrågavarande stridighet förelåge, borde väl stadgandet kunna tillämpas. En dylik betydelse har ordet ofta haft i lagspråket. I rättgångsbalken kap. 1 § 12 hette det redan då regeringsformen tillkom: »Fäller Domare orätt dom af uppenbar wårdslöshet, eller oförstånd; miste embetet . . .» I 1855 års landshövdingeinstruktion stadgades om ansvar för landshövding, landssekreterare och landskamrerare: »Landshövding, som i utöfning af sitt embete fattat wrängt eller uppenbar-

¹ Förslag till straff-balk (1844) s. 150.

² Se Den norske Straffelov (1874) s. 98 (§ 19).

³ Djurplågeri-förbrytelsens upptagande i straff-lagen (Juridiskt album, häfte 4, 1862) s. 71 ff.

⁴ Domareregler från den yngre landslagens tid med inledning och kommentarer (1937) s. 28 (nr 26).

ligen lagstridigt beslut ...» (§ 65). »Om ... Lands-Sekreterare eller Lands-Kamrerare i tjensten beträdes med uppenbar orätt ...» (§ 66). Att exempelvis landshövdingens lagstridiga handlanden på något sätt skulle behöva vara kvalificerat rättsstridigt för att äventyra ansvar låter sig näppeligen hävdas.

Som redan nämnts kan mot denna tolkning invändas att ordet »uppenbarligen» härigenom fränkännes varje reell betydelse. Det är ju en erkänd regel, att dylikt icke får ske utan mycket starka skäl. Understrykandet i R. F. § 106 att det skall röra sig om bevisliga överträdelser, kan dock lätt ges en självständig betydelse, när det gäller konstitutionsutskottet. Det kan nämligen anses tillkommet i syfte att åt utskottet skänka en något friare ställning än den, som en mera ordinär åklagarmyndighet besitter, om vilken det träffande sagts: »Beträffande styrkan af den bevisning, som må anses vara tillräcklig till beslut om åtals anställande, gäller, att full visshet om de fakta, som begrunda anklagelsen, icke behöfver föreligga. Det torde vara tillräckligt, att de sig erbjudande bevisgrunderna föra till den slutsats, att den misstänkte med någon grad af sannolikhet begått den handling, om hvars straffrättsliga beifran fråga blifvit väckt. Hvad åter angår sakens rättsliga sida, bör villrådighet om handlingens subsumtion under strafflagen alltid föranleda till talans anhängiggörande vid domstol, ty åklagaremyndigheten kan icke anses vara behörigt forum för lösande af denna fråga i tvifvelaktiga fall.»¹ R. F. § 106 kan anses konstituera ett undantag från denna regel. »Uppenbarligen» kan tillerkännas den betydelsen, att åtal först då bör ske, när en sådan bevisning föreligger, att åtalet med till visshet gränsande sannolikhet leder till fällande dom. Stadgandet kan anses kvalificera bevisningen men icke brottet eller förseelsen.

Lars Frykholm.

Statens hyresråd. Av de pris- och konsumtionsreglerande ingripanden, som kriget gjort nödvändiga beträffande snart sagt alla våra viktigaste materiella behov, har ingripandet beträffande hyrda bostäder, den s. k. hyresregleringen, kommit betydligt senare än de övriga. Justitiedepartementet hade länge varit berett att ingripa, men då några allmänna tendenser till hyreshöjning icke märktes, höll man sig avvaktande. På våren 1942 tydde emellertid vissa tecken på förestående hyreshöjningar, och då genomfördes snabbt en tämligen långt gående lagstiftning på detta område.² Den trädde i kraft den 30 juni 1942. Lagstiftningen gäller icke i hela landet, utan i första hand endast i de städer, köpingar och municipalsamhällen, som den 1 januari 1942 hade minst 2.000 invånare, och därutöver i de orter, beträffande vilka Kungl. Maj:t förordnar att hyresregleringslagen skall tillämpas där. Omedelbart på grund av förstnämnda stadgande blev lagstiftningen tillämplig i 183 orter och till april 1943 har densamma genom särskilda beslut gjorts tillämplig i ytterligare 77 orter.

Hyresregleringens innebörd kan i korthet sammanfattas sålunda. I fråga om hyresbeloppen har — med visst undantag — införts en automatiskt verkande spärr på så sätt, att hyran icke utan särskilt tillstånd får

¹ Hedenskog, Om offentlig åtalsrätt (1896) s. 115.

² Svensk författningssamling 1942: 429—433 med ändringar 1943: 112—116.

överskrida det belopp vartill den uppgick den 1 januari 1942, den s. k. grundhyran. Tillstånd att höja hyran över denna gräns kan ges i två former: generellt för hela landet — eventuellt differentierat för olika orter och olika slags byggnader — om prisnivån för fastighetsomkostnader förskjutes i sin helhet, samt individuellt för varje lägenhet, såvida omständigheterna i det särskilda fallet föranleda undantag från regeln. Denna spärr för hyresbeloppen är regleringens huvudinnehåll. För att även i andra hänseenden än i fråga om hyreshöjning skydda den ekonomiskt svagare hyresgästparten mot de rubbningar, som bostadsbristen kan medföra, har därjämte införts dels ett visst skydd för hyresgästen att behålla den lägenhet han innehar och dels kontroll på upplåtelser och överlåtelser av bostadsrätt. I förra hänseendet kan hyresgästen i de fall där hyresförhållande automatiskt förlänges, om icke uppsägning sker, hos myndighet begära, att skedd uppsägning skall förklaras ogiltig, samt i fråga om sådana hyresförhållanden, som utlöpa utan uppsägning, begära dess förlängning utöver avtalstiden. Kontrollen i fråga om bostadsrätter tager sikte dels på uppgörandet av ekonomisk plan för nybildade bostadsrättsföreningar och dels på överlåtelser av enskilda bostadsrätter. Hyresregleringslagstiftningen sträcker sig till ännu ett område, på vilket kunna befaras skadliga verkningar av bostadsbristen, nämligen förmedling av hyreslägenheter och bostadsrätter; beträffande detta har förbjudits alla slags provisioner och liknande ersättningar utom vid yrkesmässig förmedling, och för denna kunna beloppen maximeras.

Av denna redogörelse — som här förutskickats för den följande framställningen angående organisationen — framgår att hyresregleringen på flera punkter förutsätter en prövning hos myndighet av individuella fall och således kräver en omfattande organisation. Visserligen är, som förut nämnts, regleringens huvudregel om spärren för hyresbeloppen automatiskt verkande, men det säger sig självt, att från en så stelt verkande regel undantag i stort antal komma att påkallas. Vad åter angår regleringen i övrigt förutsättes genomgående en individuell prövning av varje särskilt fall. För att handhava dessa uppgifter och i övrigt genomföra och övervaka regleringen tillskapades samtidigt med lagstiftningens ikraftträdande en särskild organisation i två instanser: lokala hyresnämnder i varje ort där lagen gäller och som centralmyndighet Statens hyresråd.

Hyresrådets arbetsuppgifter kunna ur principiell synpunkt indelas i tre huvudgrupper: en första kategori, som i viss mån skulle kunna karakteriseras som legislativa, en grupp administrativa uppgifter samt slutligen uppgiften att handlägga besvär över hyresnämndernas beslut.

Med hyresrådets *legislativa* uppgifter åsyftas här vissa befogenheter som enligt lag tillkomma Kungl. Maj:t, men som delegerats till hyresrådet och som avse utfärdande av bindande föreskrifter till komplettering av lagstiftningen. Så är fallet beträffande direktiv i fråga om s. k. bränsleklausuler, d. v. s. bestämmelser genom vilka den del av hyran, som avser att täcka kostnaden för bränsle till uppvärmning och varmvatten, göres variabel efter bränsleprisernas och, i viss mån, bränsleåtgångens fluktuationer. De föreskrifter, som hyresrådet med stöd härav utfärdar, hava emellertid

icke gjorts absolut bindande utan mera fått prägeln av direktiv till ledning för att avgöra tvister i detta ämne. Direktiven ansluta sig till vissa modellbestämmelser, som hyresrådet utarbetat och rekommenderat till användning. En annan dylik befogethet av synnerlig vikt är den ovan berörda angående generella medgivanden att avtala om högre hyra än den som utgick den 1 januari 1942. Slutligen har hyresrådet allmänt fått befogethet att utfärda tillämpningsföreskrifter till de här ifrågavarande lagarna, i den mån Kungl. Maj:t icke själv meddelat sådana.

Hyresrådets *administrativa* uppgifter hänföra sig alla till hyresnämndernas verksamhet. Sålunda ankommer det på hyresrådet att förordna ordförande i hyresnämnd och suppleant för denne. Vidare har hyresrådet en allmän uppgift att utöva tillsyn över hyresnämndernas verksamhet och lämna dem råd och upplysningar. Till fullgörande härav erfordras en omfattande verksamhet, innefattande överläggningar med representanter för hyresnämnderna och inspektioner hos dessa. Till hyresrådets *administrativa* uppgifter får även räknas handläggningen av frågor om utsträckande till nya orter av lagstiftningens tillämpning. Beslut härom meddelas av Kungl. Maj:t, men ärendena passera alltid hyresrådet för yttrande, och med den centrala ställning rådet intager på detta område torde dess ståndpunkt i frågan bli av största betydelse för avgörandet.

Den tredje gruppen arbetsuppgifter, avgörandet av *besvär* över hyresnämndernas beslut, har hittills varit den utan jämförelse mest omfattande. Rätt att hos hyresrådet besvära sig över hyresnämnds beslut föreligger beträffande alla slags ärenden. I hittillsvarande praxis har det största antalet ärenden rört grundhyrans bestämmande i individuella fall till annat belopp än det som utgick den 1 januari 1942; därefter i antal och betydelse ha varit mål om rätt för hyresgäst att sitta kvar trots uppsägning eller avtalstidens utgång. Under förarbetena till hyresregleringslagen hade ursprungligen icke avsetts att medgiva rätt till besvär över hyresnämnds beslut. I sådant fall hade hyresrådets övriga uppgifter väl kunnat fyllas av någon existerande myndighet, närmast socialstyrelsen, och det får anses vara infördet av besvärsmål som gjort det nödvändigt att tillskapa ett särskilt centralorgan för detta område. Framförallt genom denna del av arbetsuppgiften har rådet fått en omåttlig arbetsbelastning under sitt första verksamhetsår. Då besvärsmålen infördes, torde man ha antagit, att denna del av hyresrådets verksamhet skulle karakteriseras framförallt av två förhållanden. Dels kunde det väntas utkristallisera sig vissa typfall av ärenden, i vilka prejudicerande avgöranden komme att träffas, dels skulle rådet genom handläggning av besvärsmål få en uppfattning om sådana kvalitativa ojämnheter hos hyresnämnderna, som äro oundvikliga i en så stor och skiftande organisation. I övrigt kunde det antagas, att avgörandena skulle bli mera enahanda och rutinmässiga och icke kräva mycket arbete och tid, i varje fall icke i rådets plenum. I detta hänseende har man emellertid missräknat sig. Materialet har visat sig vara alltför skiftande för att låta infoga sig under ett fåtal typfall; snarare är det förvånande, hur förhållandena kunna växla även inom detta ganska begränsade område och framförallt vilken mångfald svarbedömda rättsfrågor som materialet gömmer

på. Detta har gjort, att denna del av hyresrådets arbete fått helt andra mått, delvis även blivit av annan art än man från början antagit.

I detta sammanhang må något beröras en principfråga om hyresrådets och hyresnämndernas ställning, som blivit uppmärksammas i anslutning till utformningen av deras arbetssätt och praxis, nämligen i vad mån dessa myndigheter kunde anses fungera som ett slags domstolar. Frågan kan synas något teoretisk — vad menas, noga taget, med en domstol, och vad får det för praktisk betydelse för en myndighet, om den anses gå in under detta begrepp? Emellertid är — även om man icke intresserar sig för frågans systematiska sida — svaret på densamma vägledande vid förfarandets utformande i vissa detaljer, särskilt när det gäller formella sådana.

Det riktiga svaret torde vara, att hyresregleringsorganen icke ha den uppgift som är domstolarnas *typiska*, d. v. s. att avdöma rättstvister mellan stridande parter. En av hyresregleringsorganens mest arbetskrävande uppgifter, att pröva frågor om hyresförhållandes förlängning trots uppsägning eller avtalstidens utgång, kan karakteriseras som ett avdömande av intresse tvister, eller således tillhörande ett område, där termen skiljedomstol måhända snarare kommer i tankarna. Vad angår den allra mest arbetskrävande uppgiften, bestämmande eller ändring av grundhyran i särskilda fall, är det strängt taget icke fråga om tvister mellan parter utan om ansökningsärenden. Även om man i dessa ärenden håller förhandling med hyresvärd och hyresgäst och även om i de flesta fall dessa icke äro eniga i saken, föreligger den avgörande motsättningen i regel icke mellan dem utan mellan sökanden och samhällsintresset; detta förhållande kommer till synes däri, att även om nämnda »parter» äro eniga om hyresbeloppet, detta icke blir avgörande för ärendets utgång. Något liknande gäller vissa andra av hyresregleringsorganens uppgifter. Det torde därför vara riktigast att karakterisera hyresrådet och hyresnämnderna som administrativa organ med vissa skiljedomsuppgifter.

Reglerna för hyresregleringsorganens personsammansättning äro en illustration till en utveckling, som länge varit iakttagbar och särskilt i de s. k. kriskommissionerna blivit särskilt framträdande, nämligen tendensen att i administrationen taga i anspråk den fack- och intresserepresentation, som skapats på olika områden av det ekonomiska livet. Av flera skäl kom detta först att tillämpas beträffande arbetsmarknadens partsorganisationer, vilka blevo representerade i så betydelsefulla institutioner som arbetsdomstolen, arbetsrådet, försäkringsrådet och arbetslöshetskommissionen. Då vid krigsutbrottet eller kort därefter den statliga regleringen utsträcktes över det mesta av produktion, handel och transportväsen, kom turen även till näringsarnas företagarorganisationer. På hyresmarknaden ha partsorganisationerna — Sveriges fastighetsägareförbund och Hyresgästernas riksförbund — visserligen icke nått samma ålder, styrka och omfattning som organisationsjättarna på arbetsmarknaden men fylla väl funktionen att i hyresregleringsorganen representera sakkunskap och partsintressen på detta område.

Denna organisationernas roll framgår emellertid icke av författningstexten och är således icke legal på samma sätt som t. ex. i fråga om arbets-

domstolen och arbetsrådet, där vissa ledamöter måste utses inom förslag avgivna av organisationer, vilka antingen äro namngivna i själva lagen (arbetsdomstolen) eller ha nått viss i lagen angiven storlek (arbetsrådets ursprungliga organisation). Vad först angår statens hyresråd är dess sammansättning överhuvud icke alls reglerad i lagen; däri uttalas endast, att en sådan institution skall finnas, och angivas några av dess funktioner. Om sammansättningen innehåller den av Kungl. Maj:t utfärdade instruktionen för hyresrådet att »två ledamöter skola representera fastighetsägarna och två hyresgästerna», men eftersom det är Kungl. Maj:t själv som utser ledamöterna innebär detta stadgande ingen begränsning av Kungl. Maj:ts val utan endast en etikett, som åsatts några av ledamöterna och som får betydelse vid utformningen av omröstningsreglerna. I realiteten har valet emellertid träffats så, att de nyssnämnda organisationerna blivit representerade på det sätt som kan antagas hava blivit fallet om formellt förslag avgivits. Dock har vid sidan av representanten för Hyresgästernas riksförbund satts en representant för Landsorganisationen, vilken väl här liksom i ett par andra krisinstitutioner får anses representera ett allmännare konsumentintresse. I övrigt består hyresrådet av ordförande och ytterligare två ledamöter. Det framhålles i instruktionen, att ordföranden skall vara »lagkunnig och erfaren i domarevärv», men då detta stadgande utfärdats av Kungl. Maj:t, som äger utse ordföranden, är detsamma mindre en kompetensföreskrift än ett principuttalande till ledning vid inträffande personförändringar. (Ett liknande stadgande om att av de båda övriga »opartiska» ledamöterna en skulle besitta sakkunskap på det sociala området och en på det ekonomiska, har nyligen strukits.)

Att hyresrådets sammansättning delvis bestämts med hänsyn till intresse-representation har även föranlett en särskild omröstningsregel. Hyresrådet är beslutfört med endast *en* representant för vardera intressentsidan närvarande, men för det fall att den ena sidan har två representanter närvarande och den andra endast en, är föreskrivet att i beslut skall deltaga endast en från var sida.

Hyresregleringen omfattar även affärslägenheter, vilka på hyresgästsidan bilda en särskild intressentgrupp som icke är representerad bland hyresrådets ordinarie ledamöter utan endast genom en suppleant för hyresgästledamöterna. I övrigt finnas suppleanter för såväl ordföranden som ledamöterna, och då hyresrådet redan tidigt fått en väldig arbetsbörda, har deras antal efter hand ökats till icke mindre än tre för ordföranden och tolv för ledamöterna. Suppleanterna ha i stor utsträckning tagits i anspråk för att fylla det digra arbetsprogrammet (hyresrådet har från september 1942 till april 1943 varje vecka hållit 20 à 30 timmars plenum). Det har t. o. m. övervägts en regelrätt uppdelning på jämsides arbetande avdelningar, men man har tvekat härom med hänsyn till faran för bristande kontinuitet och enhetlighet i avgörandena. Genom en flitig användning av suppleanter har man kunnat hålla en högt uppdriven arbetstakt utan en dylik mera stel uppdelning, men trots att rådets sammansättning därigenom varierats mera försiktigt, har man icke helt undgått riskerna i fråga om bristande enhetlighet och överblick över principfrågor o. dyl. Denna svårighet — att snabbt avverka den anhopning av ärenden, som det första

verksamhetsåret bjudit på, men samtidigt få ett fast grepp om rådets huvuduppgift på längre sikt, nämligen att vara vägledande tillsynsmyndighet och prejudikatinstans — har varit ett dilemma, som icke kunnat lösas tillfredsställande.

I enlighet med det ovan nämnda antagandet, att huvudmassan besvärsmål skulle kunna avdömas med ledning av vissa typfall och principavgöranden, har stadgats rätt för hyresrådet att till sin ordförande *delegera* avgörandet i besvärsmål. Denna möjlighet har även begagnats i stor utsträckning, men på grund av de förhållanden som nyss nämnts i fråga om besvärsmålen beskaffenhet, har detta icke kommit att gälla flertalet mål och ej medfört den lättnad för hyresrådet in pleno, som varit avsedd och önskvärd. Hyresrådets beslutanderätt kan i besvärsmål utövas av ordföranden ensam — utom i vissa fall av mera formell art — där en enhällig hyresnämnds beslut fastställs och detta, enligt ordförandens eget beprövande, finnes sakna betydelse för frågan om en enhällig rättstillämpning. En intressant detalj i detta sammanhang är att således handläggningen i andra instans blir olika, beroende på om beslutet i första instans är enhälligt eller ej.

För utformningen av hyresregleringens lokala organ, hyresnämnderna, har valts den även inom ett par andra förvaltningsområden praktiserade formen med en i huvudsak kommunal nämnd, i vilken ordföranden utses av statlig myndighet och ledamöterna av kommunens beslutande organ och vars verksamhet bekostas av kommunen. Antalet ledamöter är tre, av vilka emellertid endast två i sänder tjänstgöra. Icke heller här är anknytningen till organisationerna på hyresmarknaden föreskriven eller ens antydd i författningarna; där stadgas endast vissa kvalifikationer och diskvalifikationsgrunder. Sålunda skall en ledamot »äga eller förvalta till uthyrning avsedd fastighet», den andre »hava kännedom om de mindre bemedlades bostadsförhållanden» och den tredje driva förvärvsverksamhet i förhyrd lägenhet. De båda senare, vilka icke få äga eller förvalta till uthyrning avsedd fastighet, skola tjänstgöra växelvis, beroende på om fråga är om bostad eller lokal för ekonomisk verksamhet, såsom butik, verkstad o. s. v. Helt naturligt ha dock kommunernas beslutande församlingar vid valet av ledamöter i stor utsträckning följt förslag från de lokala organisationerna, där sådana funnits. För såväl ordförande som ledamöter skola finnas suppleanter. Den första uppsättningen ordförande utsågs av Kungl. Maj:t samtidigt med författningarnas utfärdande, men omedelbart därefter delegerades denna befogenhet till hyresrådet, som således förordnat såväl senare tillsatta ordförande som samtliga ordförandesuppleanter.

Hyresrådets ordförande är f. d. landshövdingen Karl Tiselius med expeditionschefen Carl Romberg, chefen för socialdepartementets rättsavdelning, hovrättsrådet Sven Björkholm och t. f. lagbyråchefen, hovrättsrådet Herman Zetterberg som suppleanter. Ledamöter, utom intresserepresentanterna, äro hovrättsrådet Björkholm och byråchefen Ernst Bexelius med hovrättsrådet Zetterberg, fil. lic. Gustav Cederwall, hovrättsassessorn Martin Wahlbäck, t. f. revisionssekreteraren Erik Alexanderson och

advokaten Sigrid Beckman som suppleanter. Hyresvärdrepresentanter i rådet äro advokaten Sigurd Ahlmark och majoren Tor Wibom med ämnesläraren Magnus Antonsson, direktörerna Hugo Hintze och E. A. Lindblom samt advokaten Sten Ankarcrona som suppleanter. Hyresgästrepresentanter äro ombudsmannen Oskar Bengtsson och advokaten Arnold Sölvén med hovrättsassessorn Sven Larsson, redaktören Leonard Fredriksson och köpmannen Bengt Lundmark som suppleanter. Som särskilt förordnade sakkunniga hos hyresrådet fungera hovrättsrådet Zetterberg och byråchefen Alf Johansson samt som chef för rådets kansli hovrättsassessorn Erik Hedfeldt.

Erik Hedfeldt.

Professur i statskunskap vid Åbo akademi. Till de fåtaliga professurerna i statskunskap vid nordiska universitet och högskolor har nu kommit ytterligare en, nämligen vid Åbo akademi.

Professuren har emellertid en förhistoria, lika lång som akademiens tillvaro. Redan vid akademiens tillkomst inrättades inom statsvetenskapliga fakulteten en professur i *allmän statskunskap och politik*, till vars innehavare i juni 1918 utnämndes docenten i statskunskap vid Uppsala universitet, fil. dr Gunnar Rexius. Emellertid avled professor Rexius innan akademiens verksamhet hade börjat. Under läsåret 1920—21 meddelade dåvarande filosofie licentiaten, numera professorn Erland Hjärne undervisning inom professurens ämnesområde.

Professuren i allmän statskunskap och politik sammanslogs därefter den 4 september 1922 temporärt med den donerade von Willebrand-Fahlbeckska professuren i statistik till en *professur i statskunskap och statistik*. Dels av ekonomiska skäl, dels på grund av bristen på forskare, som i tillräcklig grad behärskade både ämnet statskunskap och ämnet statistik, kunde professuren emellertid icke besättas under de tjugo år kombinationen bestod. I begränsad omfattning meddelades likväl undervisning och verkställdes examination inom området för denna professur. Sedan docenten fil. dr Sven Lindman förordnats att fr. o. m. vårterminen 1939 förestå professuren, dock utan rätt att examinera i statistik, blev ämnet statskunskap i full utsträckning företrätt vid Åbo akademi.

Professuren i statskunskap och statistik ägde bestånd till den 8 juni 1942, då den ombildades till en professur i *statskunskap med kommunalkunskap*. De von Willebrand-Fahlbeckska donationsmedlen frigjordes härigenom för sitt ursprungliga syfte, bekostandet av en professur i statistik. Enligt den av akademiens kansler stadfästa instruktionen behandlar professorn i statskunskap med kommunalkunskap i sin undervisning »statslivet i dess konkreta gestaltning och beaktar härvid jämväl den kommunala självstyrelsen sedd från statsvetenskaplig synpunkt». Docenten Lindman förordnades att förestå den nya professuren. Några månader därefter vidtog akademiens statsvetenskapliga fakultet åtgärder för att besätta professuren med ordinarie innehavare. Härvid begagnades akademiens kallelseförfarande. Sakkunnigutlåtanden inhämtades av professorn vid Helsingfors universitet K. R. Brotherus och professorn vid Uppsala universitet Axel Bruswitz, och därefter hemställde fakulteten med tillstyrkande

av konsistorium hos akademiens kansler om Lindmans kallande till professurens innehavare. Den 24 december 1942 blev Lindman av kansler utnämnd, och den 29 mars 1943 installerades han i sitt ämbete.

Till denna historik, i allt väsentligt och delvis ordagrant hämtad ur den inbjudan som statsvetenskapliga fakultetens vid Åbo akademi dekanus, professor C. E. Knoellinger, utfärdat till professor Lindmans installation, må det vara tillåtet att här foga en lyckönskan ej mindre till akademien än även dess nye professor. Och ehuru professor Lindman torde vara väl känd i statsvetenskapliga kretsar i vårt land är det också på sin plats att anföra några data ur hans curriculum.

Professor Lindman är född i Helsingfors den 19 aug. 1910, son till sedermera professorn vid Åbo akademi K. F. Lindman. Efter studentexamen vid Åbo svenska lyceum 1929 blev han filosofie magister 1933, avlade fil. lic. examen 1937 och blev samma år filosofie doktor, allt vid Åbo akademi. Hans utbildning i statskunskap har till god del bedrivits i Uppsala, där han som inskriven student vårterminen 1934 deltog i övningarna i professor Brusewitz' licentiatseminarium, och dit han upprepade gånger återvänt för studier och forskningar. Hans tidigare vetenskapliga alstring: »Statsrådet i Finland 1919—1934» och »Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning» äro publicerade i Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala IV (1935) resp. V (1935). Gradualavhandlingen: »Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926, med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem» (1937) rörde sig på ett närliggande område. Den är ett mönstergillt arbete och belönades med premium av Fahlbeckska stiftelsen. Sedermera har professor Lindman trots upprepade inkallelser till krigstjänst fullföljt sin forskningslinje genom skildringar av »De homogena partiregeringarna i Finland 1926—1928», varav två delar utkommit (1940 och 1941). Talrika smärre skrifter, uppsatser och recensioner, bl. a. även i denna tidskrift, vittna om den unge professors kunnskap, uppslagsrikedom och energi. Det torde icke vara alltför ogrannlagat att slutligen nämna, att professor Lindman f. n. är sysselsatt med förarbeten till en biografi över den finländske statsvetenskapsmannen och politikern J. J. Nordström, Hans Järtas efterträdare som svensk riksarkivarie, vilken utövat ett stort inflytande bl. a. på de svenska kommunallagarnas och den finländska lantdagsordningens utformning.

E. Ths.

Statsvetenskapliga Föreningen Styrelsen hade under vårterminen 1942 i Göteborg.

följande utseende: professor Georg Andrén, ordf., docent Edvard Thermanius, v. ordf., fil. stud. Jan Prytz, sekreterare, docent Carl Arvid Hessler, fjärde ledamot. Under höstterminen var fil. lic. Olof Åström sekreterare och fil. kand. Gudmund Sandblad invaldes som femte ledamot.

Medlemsantalet var c:a 50.

Under årets fem sammanträden ha följande föredrag hållits:

Den 10 mars docent Edvard Thermanius: »Sveriges statsskick 1867—1942. Några fakta och synpunkter».

Den 19 maj fil. lic. Olof Åström m. fl.: »Sociologiska arbetsgruppen har ordet». (Redogörelse för en förberedande undersökning av en stadsdel i Göteborg.)

Den 8 oktober universitetslektor Martin S. Allwood: »Indien i brännpunkten».

Den 19 november professor Gunnar Aspelin: »En fackförening i det Bohuslänska stendistriktet och dess historia».

Den 11 december docent Edvard Thormænius: »Carl XV».

Antalet deltagare i sammanträdena har varit mellan 30 och 40.

Olof Åström.

Statsvetenskapliga föreningen i Lund. Styrelsen har under 1942 haft följande sammansättning: ordförande: professor Fredrik Lagerroth, vice ordförande: docent Olof Sörndal, sekreterare fil. lic. Nils Nilsson Stjernquist, kassör: jur. kand., fil. och pol. mag. Gustaf Petrén (under vårterminen) samt jur. stud. Göran Tegner (under höstterminen), klubbmästare: fil. kand. Gustaf Möller.

Föreningen har under året arrangerat två sammanträden, varvid föredrag hölls över följande ämnen:

Den 27 mars. »Kelsen som rättsteoretiker» av fil. lic. Sven Jonasson.

Den 6 november. »Sociologien som undervisningsämne» av professor Gunnar Aspelin. — Detta sammanträde anordnades gemensamt med Nationalekonomiska studentklubben.

Sammanträdena, som hållits i Akademiska Föreningens klubbrum, ha varit talrikt besökta. Föredragen ha åtföljts av diskussion och samkväm.

Vid Lunds universitet har under år 1942 inte ventilerats någon avhandling i statskunskap.

Nils Nilsson Stjernquist.

Stockholms Högskolas statsvetenskapliga förening. Föreningen har under år 1942 enligt uppgift icke hållit något sammanträde.

E. Ths.

Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Styrelsen har under år 1942 haft följande sammansättning: ordförande professor skytteanus Axel Bruswitz, vice ordförande docenten Elis Håstad, sekreterare docenten Arne Wählstrand, skattmästare fil. lic. Lennart Hartmann, ställföreträdande sekreterare och skattmästare amanuensen Gunnar Gerdner samt 6:e ledamot docenten Ragnar Simonsson.

Föreningen räknar f. n. omkring 75 medlemmar.

Fyra sammanträden ha hållits under året, varvid följande föredrag förekommit:

Den 16 febr.: »Adressdebatten — en studie i engelsk parlamentarisk tradition och teknik», av docenten Edvard Thormænius.

Den 17 april: »Statsministerskiftet 1900», av docenten Arne Wählstrand.

Den 8 okt.: »Valet 1942», av fil. lic. Lennart Hartmann.

Den 4 dec.: »Utrikespolitiska institutet, dess organisation och verksamhet», av sekreteraren fil. lic. Ragnvald Lundström.

Sammanträdena ha besökts av genomsnittligen 30 medlemmar, och föredragen ha i samtliga fall följts av diskussion och samkväm.

I föreningens skriftserie har under 1942 utgivits tvenne arbeten, nr 14 och 15: Sixten Björkblom, »Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet», samt Edvard Thermanius, »Adressdebatten i underhuset. En studie i parlamentarisk teknik och tradition».

Vid Uppsala universitet försvarade för vinnande av doktorsgrad fil. lic. Sixten Björkblom av Södermanland-Nerikes nation den 23 maj sin avhandling »Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet.» Fakultetens granskare var docenten Arne Wählstrand, och som övriga opponenter fungerade amanuensen fil. kand. Gunnar Gerdner och sekreteraren i statens arbetsmarknadskommission fil. lic. Iwan Sandström.

A. W.

Tidskriftsöversikt.

AV BROR GÖSTA CEDERSTRÖM.

Industria. Svenska arbetsgivareföreningens tidning. Sthm. Årg. 38: 1942. No 15: 18 juli. *Brunius, Th.*, Skall kommunismen överleva? En amerikansk diskussion, s. 601—603. No 18: 29 aug. *Pass, R. A.*, Politisk romantik, s. 743—749. No 22: 24 okt. *Brunius, Th.*, Ytterlighetsrörelserna och den nationella enigheten, s. 906—909. Årg. 39: 1943. No 2: 16 jan. Tredje rikets statsförfattning, s. 69—73. No 6: 13 mars. Den brittiska kommunismen, s. 274—276. No 9: 24 april. Sparsamhet i U. S. A:s förvaltning, s. 456—457. No 10: 8 maj. *Swärd, G.*, Det svenska partiväsandets framtid, s. 514—515. — *Dallmann, G.*, På tröskeln till Weimarrepubliken, s. 524—529.

Svensk juristtidning. Sthm. Årg. 27: 1942. H. 8. *Romanus, S.*, Lagstiftningsfrågor vid 1942 års riksdag, s. 688—695. Årg. 28: 1943. H. 3: mars. *Thulin, O.*, Tryckfrihetslagstiftningen, s. 223—229.

Skandinaviska banken. Kvartalsskrift. Sthm. 1943. No 1: jan. *Akselsson, L.*, Besparingsmöjligheter i den statliga verksamheten, s. 14—20.

Mellanfolkligt samarbete. Årg. 12: 1942. *Olberg, P.*, Nationell emancipationsrörelse och demokratisk självstyrelse i Egypten, s. 183—188. — *Smith, R.*, Militärväsendet och aktiv politik, s. 211—219.

Scandia. Tidskrift för historisk forskning. Lund. Bd 15: 1943. H. 1. *Lönnroth, E.*, Den svenska riksdagens uppkomst, s. 1—18.

Svensk skattetidning. Organ för rättvis beskattning och kunskap om skattelagstiftningen. Årg. 9: 1942. *Engblom, C. P.*, Översikt över 1942 års riksdags beslut angående skatterna, s. 333—362. Årg. 10: 1943. H. 2/3. *Bodin, N.*, Översikt över 1943 års riksdags beslut angående skatterna, s. 39—58.

Tiden. Politik, ekonomi, kultur. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Årg. 35: 1943. H. 1. *Gårdlund, T.*, Radikalismens erfarenhet, s. 1—4. H. 2. *Gårdlund, T.*, Demokratien och socialismen, s. 65—69. H. 3. *Gårdlund, T.*, Samlingsregeringen som normal ordning, s. 129—133.

Finsk tidskrift. Kultur, ekonomi, politik. **Hfors. T. 132: 1942.** *Hällström, E. af*, De stats- och socialvetenskapliga studierna, s. 71—79. — *Kekoni, K.*, Centralisering och demokrati, s. 184—193. **T. 133: 1943. H. 3: mars.** *Nordström, W. E.*, Regeringsskiftet, s. 111—114. — *Donner, H. W.*, Religion och politik [Rec. av A. Huxley, Grå eminensen. Sthm. 1942], s. 115—126. **H. 4: april.** *Klinthe, P. J.*, Statlig självstyrelse såsom offentlighetsrättslig organisationsform, s. 188—199.

Förvaltningsrättslig tidskrift. Sthm. **Årg. 5: 1942.** *Holm, S.*, Det kommunala utskyldsstreckets och de kommunala förtroendeuppdragen, s. 283—307. — *Jägerskiöld, S.*, Staten och jordbrukets organisationer, s. 329—348. **Årg. 6: 1943. H. 1.** *Sundberg, H. G. F.*, De tre statsmakterna, s. 1—15. — *Myrberg, I.*, Ett spörsmål om tjänstemans oavsättlighet, s. 16—24.

Judisk tidskrift. Sthm. **Årg. 16: 1943. H. 1: jan.** Riksdagsmotion mot anti-judisk propaganda, s. 3—10.

Tidskrift utg. av Juridiska föreningen i Finland. Hfors. **Årg. 78: 1942.** *Erich, R.*, Den fasta mellanfolkliga domstolen, s. 403—411. — *Hällström, E. af*, Borde lagarna vara uttömmade och detaljerade eller kortfattade och allmänt hållna? s. 412—425.

Sveriges landstings tidskrift. Utg. av Svenska landstingsförbundets byrå. Sthm. **Årg. 30: 1943. H. 2.** *Klinthe, P. J.*, Nyare iakttagelser och reformförslag rörande landskapet Ålands självstyrelse, s. 75—83.

Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri. Utg. av Letterstedtska föreningen. Sthm. N. S. **Årg. 19: 1943. H. 1.** *Castrén, G.*, Topelius' politiska diktning, s. 9—24.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar och municipalsamhällen. **Årg. 34: 1942. H. 7: Sept.** *Magnusson, R.*, Krisförvaltningen och kommunerna, s. 354—361. **H. 8: okt.** *Sundström, O.*, Partiställningen i stadsfullmäktige efter nyvalen 1942, s. 413—416. **H. 10: dec.** *Sundström, O.*, Partiställningen i köpingar och vissa municipalsamhällen efter nyvalen av fullmäktige 1942, s. 532—534. **Årg. 35: 1943. H. 1: febr.** *Jarnerup, S. E.*, Ändrad organisation av beskattningsnämnderna. Referat. S. 12—19. — *Larsson, Sven*, Socialvårdskommitténs betänkande angående socialvårdens organisation, s. 19—30. **H. 3: april.** *Harvia, Y.*, Magistraten i Finland, s. 137—141. — *Sundström, O.*, Stadsfullmäktigledamöternas yrkesgruppering, s. 152—154.

Svensk tidskrift. Sthm. **Årg. 29: 1942.** *Fridholm, R.*, Stauning och hans politik, s. 433—437. — *Håstad, E.*, Höstriksdag eller inte? s. 437—438. — Valresultatet, s. 505—512. — *Hornborg, E.*, Finland och Ryssland efter 1809, s. 610—624. — Kring informationsriksdagen, s. 648—651. — *Håstad, E.*, Socialdemokratiens framtid, s. 656—661. — *Höjer, M.*, Hör framtiden Labour till? s. 753—756.

Svenska vägföreningens tidskrift. Sthm. **Årg. 30: 1943. No 2.** *Bexelius, A.*, 1942 års vägsakkunnigas författnings- och organisationsförslag med avseende å vägväsendets förstatligande. Redogörelse. S. 26—38.

Vägen. Tidskrift för kommunikationsväsendet. **Sthm. Årg. 8: 1943. No 4: 18 febr.** Staten bör kontrollera trafiksäkerheten. Trafiksäkerhetsinspektion föreslås även i riksdagen, s. 58—60. **No 10: 13 maj.** Det nya vägväsendets lokala organisation. Propositioner om vägförstatligandet avgivna. S. 111—118.

Gads danske Magasin. Khvn. Aarg. 36: 1942. Sept. *Bölling, H.*, Dansk Liberalisme. Idepolitisk Diskussion i Sommeren 1942, s. 417—422. Aarg. 37: 1943. April. *Bölling, H.*, Valget den 23. Marts 1943, s. 193—197.

Nordisk administrativt Tidsskrift. Utg. af det nordiske administrative Forbund. Khvn. Aarg. 23: 1942. H. 3. *Andersen, Poul*, Ejendomsbeskyttelsen efter den danske Grundlov, s. 73—87. — *Merikoski, V.*, Förvaltningens anpassning till krigstidsförhållanden, s. 88—97. — *Ant-Wuorinen, P.*, Patentmyndigheten i Finland, s. 104—110. H. 4. *Venoja, H.*, Tjänstemannens rätt att kvarstå i sin tjänst, s. 155—174. — *Thulin, G.*, Förvaltning under krig eller krigsfara i Sverige, s. 181—184.

Nordisk Tidsskrift for international Ret. Acta Scandinavica juris gentium. Khvn. Vol. 13: 1942. No 3. *Pery, P. L. S.*, Statsretlige Udviklingslinier i Indien [forts.], s. 60—78.

Ökonomi og Politik. Politiske og økonomiske Kvartalsoversigter udg. af Institutet for Historie og Samfundsökonomi. Khvn. Aarg. 16: 1942. No 3: Juli/Sept. Sveriges indre Politik 1937—1942, s. 215—229. No 4: Okt./Dec. Vichy-Regeringens Udenrigspolitik, s. 270—280.

Samtiden. Tidsskrift for litteratur og samfundsspørsmål. Oslo. Årg. 53: 1942. H. 9. *Hauge, Y.*, Statsråd Peter Motzfeldt, s. 373—379.

Historisk tidsskrift. Utg. av Den norske historiske forening. Oslo. Bd 33. H. 1: 1943. *Bergsgård, A.*, Valadressene til Christian Fredrik, s. 1—41. — Lövenskiolds dagbok frå riksforsamlinga på Eidsvoll. Ved *A. Bergsgård*. S. 42—59. — Lövenskiolds valtingstale i 1814, s. 59—63.

Tidsskrift for rettsvitenskap. Oslo. Årg. 55: 1942. H. 4. *Klinthe, P. J.*, En statsrättslig synpunkt på resningsinstitutet i svensk och finländsk rätt, s. 379—395. H. 5. *Andenaes, J.*, Menneskerettighetserklaeringene i det 18. århundrede og den norske grundlov, s. 474—496.

The fortnightly. Lond. 1943. No 914: Febr. *Catlin, G.*, The new commonwealth of nations, s. 88—95. — *Hinkson, Pamela*, The British conscience in India, s. 104—110.

The nineteenth century and after. Lond. 1941. No 777: Nov. *Comert, P.*, Change in France, s. 258—265. No 778: Dec. *Boardman, H.*, The government. A critical phase, s. 313—316. — *James, W.*, The decline of liberalisme, s. 324—330.

The political quarterly. Lond. Vol. 14: 1943. No 1: Jan./March. Jones, A. C., The Colonial office, s. 19—32. — Maynard, J., The Indian prospect, s. 90—100.

Quarterly review. Lond. 1943. No 555: Jan. Pollock, J., The legend of Marshal Pétain, s. 1—12. No 556: April. Lovett, V., India, Aug. to Dec. 1942, s. 125—139. — Sencourt, R., Where aristocracy has governed, s. 154—167.

The Round table. A quarterly review of politics of the British commonwealth. Lond. 1942. No 128: Sept. Recruiting of Parliament, s. 456—462. — India — war and politics, s. 477—483. — New Zealand. A national war administration, s. 526—532. No 129: Dec. Future of the colonies, s. 8—16. — India — government and Congress, s. 53—62. — Great Britain. A long Parliament, s. 63—69. — Canada, s. 76—82. — Australia, s. 83—88. — South Africa. General Smuts's position, s. 89—94.

Revue des deux mondes. Royat (Puy-de-Dôme). 1943. 1:er janv. Perré, J., L'armée, l'état et la nation, s. 3—19.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Paris. T. 57: 1940—1941. No 1: janv./mars. Giraud, E., & Ganem, A., Plan de réformes d'ordre constitutionnel, s. 5—57. — Bonnard, R., Le droit public et la guerre, s. 90—125. No 2: oct. Bonnard, R., La reconstruction de la France, s. 143—150. — Lacharrière, R. de, Cormenin. Politique, pamphlétaire et fondateur du droit administratif, s. 151—199. — Chaumont, Ch., La responsabilité extra-contractuelle de l'état dans l'exercice de la fonction [législative], s. 200—219. — Bonnard, R., Le droit public et la guerre [forts.], s. 229—271. No 3: juin. Duverger, M., La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940, s. 277—332. — Lacharrière, R. de, Cormenin. Politique, pamphlétaire et fondateur du droit administratif [2:e partie], s. 333—369. — Berlia, G., Le vice de forme et le contrôle de la légalité des actes administratifs, s. 370—401. No 4: déc. Duverger, M., La situation des fonctionnaires depuis la révolution de 1940 [forts.], s. 417—539. T. 58: 1942. No 1: janv./mars. Colliard, C. A., Le régime disciplinaire des fonctionnaires publics allemands, s. 1—45. — Bonnard, R., Les actes constitutionnels de 1940, s. 46—90. No 2: avril/juin. Bonnard, R., Les actes constitutionnels de 1940 [forts.], s. 149—179. No 3: juillet/sept. Vidal, R., Quelques observations sur le régime juridique de l'enregistrement des actes administratifs, s. 235—257. — Bonnard, R., Les actes constitutionnels de 1940 [forts.], s. 258—279. No 4: oct./déc. Berlia, G., L'oeuvre juridique de Gérando, s. 285—300. — Bonnard, R., Les actes constitutionnels de 1940 [forts.], s. 301—375.

Nouvelle revue de Hongrie. Budapest. T. 68: 1943. No 2: févr. Egyed, E., Ap-ponyi et le droit public, s. 143—156. No 3: avril. Vladár, G., La pensée constitutionnelle en Hongrie, s. 211—216. No 4: mai. Martonyi, J., Vers une nouvelle administration hongroise, s. 335—343.

Weltwirtschaftliches Archiv. Zeitschrift für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Jena. Bd 56: 1942. H. 1: Juli. *Maunier, R.*, Die Organisation des französischen Kolonialreiches, s. 1—27. Bd 57: 1943. H. 1: Jan. *Saint Germs, J.*, Der Korporativismus in Frankreich, s. 1—26.

Kieler Blätter. Kiel. 1942. H. 3. *Jordan, K.*, Der Reichsgedanke der deutschen Kaiserzeit, s. 137—151.

Finanzarchiv. Tüb. N. F. Bd 9. H. 2: 1942. *Steimle, Th.*, Die Lebenswirklichkeit der Verwaltung als Grundlage und Objekt der Verwaltungswissenschaft, s. 369—382.

Forschungen und Fortschritte. Berl. Jahrg. 18: 1942. No 29/30: 10—20. Okt. *Heining, A.*, Die neue Aufgabenstellung der norwegischen Verwaltung, s. 285—286. Jahrg. 19: 1943. No 7/8: 1—10. März. *Scholz, R.*, Neue Forschungen zur Geschichte der mittelalterlichen Staatslehre, s. 75—77.

Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. Breslau. Jahrg. 6. H. 1: 1941 [tr. 1942]. *Karpat, J.*, Die Lehre von der heiligen Krone Ungarns im Lichte des Schrifttums, s. 1—54.

Klio. Beiträge zur alten Geschichte. Lpz. Bd 35 (N. F. Bd 17). H. 3/4: 1942. *Ensslin, W.*, Zur Torqueskrönung und Schilderhebung bei der Kaiserwahl, s. 268—298.

Die Welt des Islams. Zeitschrift für die Entwicklungsgeschichte des Islams besonders in der Gegenwart. Berl. Bd 24: März 1942. *Schimmel, Anne-marie*, Kalif und Kadi im spätmittelalterlichen Ägypten, s. 1—128.

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Berl. Bd 47. H. 2. *Friebe*, Neugestaltung des Amtshaftungsrecht? s. 77—118.

Zeitschrift für schweizerische Geschichte. Zürich. Jahrg. 22: 1942. No 4. *Martin, P. E.*, Histoire politique de Genève au 19:me siècle [Rec. av ett flertal arbeten], s. 596—605.

Historische Zeitschrift. Münch. & Berl. Bd 167: 1942/43. H. 1: 26. Okt. *Hartung, F.*, Der französisch-burgundische Einfluss auf die Entwicklung der deutschen Behördenverfassung, s. 3—12.

Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft einschliesslich der ethnologischen Rechtsforschung und des Kolonialrechts. Stuttg. Bd 55: 1942/43. H. 2: 12. Febr. *Caetano, M.*, Das neue öffentliche Recht Portugals, s. 163—176.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tüb. Bd 103: 1942/43. H. 1. *Hahlweg, W.*, Die Grundzüge der Verfassung des sächsischen Kabinetts 1763—1831. Zur Geschichte der absolutistischen Staatsverwaltung seit der Mitte der 18. Jahrhunderts, s. 1—37. H. 2. *Hoffmann, F.*, Die Ausbildung für Verwaltung und Praxis im deutschen Kameralismus, s. 177—208.

Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien. Bd 22: 1942. H. 2/3: 25. Sept. *Lavagna, C.*, Der gegenwärtige italienische Begriff der politischen Vertretung, s. 234—248. — *Bornhak, C.*, Das Führerprinzip im deutschen Gemeinderecht, s. 285—294.

LITTERATURGRANSKNINGAR

FREDRIK LAGERROTH: *1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning.* 204 sid. Sthm 1942. Pris kr. 7: 50.

Under en följd av år har prof. Lagerroth i olika tidskrifter publicerat den ena uppsatsen efter den andra över skilda delar av 1809 års författningsproblem. Det är mycket glädjande, att författaren sammanfört huvudresultaten av dessa specialundersökningar och vidare kompletterat dem till en helt genomförd monografi över »1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning».

De nämnda tidskriftsartiklarna ha alltid varit mättade av nya friska synpunkter, ofta polemiskt tillspetsade med tydlig avsikt att framkalla gensagor för att därigenom pröva de egna argumentens bärkraft. De ha också delvis åstadkommit livliga vetenskapliga meningsutbyten i fackpressen. I någon mån har författaren på sina ställen modifierat sina åsikter, men någon reträtt från tidigare deklarerade ståndpunkter kan man i de flesta fall icke påvisa. Blott på en punkt, som vi återkomma till i det följande, har en väsentlig meningsförskjutning ägt rum. Däremot har han påtagligen sökt undvika varje polemisk tillspetsning. Detta är icke så att förstå, att framställningen blivit urvattnad och opersonlig. Tvärtom bär skriften från början till slut prägel av författarens personlighet och stundom skarpt markerade ställningstagande.

Prof. Lagerroth anger själv i företalet sitt syftemål vara att ge en handbok dels för den akademiska undervisningen, dels för hela den allmänhet, »som intresserar sig för konstitutionella problem». Under förutsättning att icke händelser inträffa, som innebära en tvär förändring av vårt konstitutionella liv, kommer utan tvivel föreliggande skrift att flitigt användas i båda dessa hänseenden en lång tid framåt. Detta synes strida mot vad ovan sagts om dess personliga prägel. En handbok är man gärna benägen att förbinda med kravet på ett kyligt opersonligt framläggande av fastslagna fakta och ett objektivt referat av framställda åsikter i omstridda frågor. Här möter oss en annan typ. Alla sakuppgifter äro, så vitt recensenten kunnat finna, praktiskt taget fullkomligt tillförlitliga, men alla omdömen och slutsatser äro, som redan nämnts, författarens ibland djärvt formulerade mening. Det är mycket som kan diskuteras i boken och bör diskuteras. Men en lärare får icke av den anledningen dra sig för att sätta boken i händerna på en mogen elev, även om läraren själv i mångt och mycket skulle vara av en annan mening än författaren. Tvärtom bör detta vara ytterligare ett skäl för honom att använda boken i sin undervisning. Naturligtvis under förutsätt-

ning, att han icke anser lärarens första och heligaste uppgift vara att lära eleven svära på magistrernas ord.

I synnerhet anser recensenten den författningshistoriska framställningen vara berömvärd. I detta hänseende avser boken att ersätta Pontus Fahlbeck, »Regeringsformen i historisk belysning». Denna rent historiska synpunkt har emellertid sammankopplats med en juridisk utläggning av paragrafernas innehåll, och detta kan inge vissa betänkligheter. Det är visserligen här fråga om vad man kan kalla historisk juridik, men prof. Lagerroth understryker såväl här som annorstädes i sina skrifter mycket starkt betydelsen av bestämmelsen i RF § 84, att grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas. Därmed kan varje uttolkning av 1809 års regeringsform göra anspråk på att vara en framställning av gällande rätt, i den mån som regeringsformen icke sedan dess fått ändrad ordalydelse. Det kan rent av inträffa, att författaren för denna princip skull uttryckligen lämnar sitt historiska betraktelsesätt, såsom på tal om § 57, där det heter (s. 109): »Vid tolkningen av en §, som liksom andra §:er i regeringsformen gör anspråk på att tillämpas efter ordalydelsen, måste dock etymologen eller, då det är fråga om ordets valör vid den tid, då det nedskrevs, filologen ha vitsord framför rättshistorikern». Men här lurar en fara, som prof. Lagerroth själv på åtskilliga håll har varnat för. Vi ha ett i princip stelt block — det historiska skeendet fram till 1809, och ett annat i princip lika stelt block — systemet av gällande rättsnormer. Den böjliga sammansättningsled utslutes, som heter praxis och sedvanerätt, anpassningen efter rådande politiska förhållanden. Denna är nödvändig för att få det föränderliga livet att pulsera i författningens normer. Det kan då inträffa, att statsrätten mister förankringen i den skrivna författningen, men här var det fråga om den motsatta faran, traditionens formuppehållande kraft avkopplas, och vetenskapsmannen står tomhänt eller rättare med ett enbart historiskt dokument i handen, medan livet går sin gång. En sådan skrift som denna skulle kunna få en rakt motsatt verkan mot vad som äsyftades. Inom parentes sagt kan man icke med framgång få bukt med dessa problem utan att bl. a. taga med i ekvationen de våldsamma svängningar, som det politiska livet genomlöpte under den närmaste tiden efter antagandet av RF 1809.

Prof. Lagerroth besitter en enastående förmåga att säga mycket med några få ord på ett klart och ledigt sätt. Detta måste anses vara högsta beröm åt en handboks författare. Men möjligen kan man därmed kombinera en anmärkning eller snarare en reflexion. Boken är ju närmast avsedd att vara en introduktion till studiet av statsrätt och statskunskap. Dess 200 sidor äro så laddade med fakta och material av olika slag, att den kanske kan bli för kraftig kost för en nybörjare. I varje fall fordras det nog en ganska stor beläsenhet i ämnet för att kunna till fullo uppskatta det överlägset eleganta sätt, på vilket författaren bemästrat svårigheterna. Som exempel kan man taga nästan vilket parti av avhandlingen som helst, men om något skall särskilt framhållas, så är det första kapitlet i inledningen, som handlar om »Regeringsformens föregångare». På knappa 10 sidor gör författaren ett längdsnitt genom svensk författningshistoria, och på dessa hinner han med att ge också kunniga läsare ny belysning åt dunkla punkter i vår konstitutionella utveckling. »På kort sikt har man gjort tvära kast-

ningar. På lång sikt har man bevarat kontinuiteten», är exempelvis en tes, som han övertygande hävdar med utgångspunkt från landslagens inställning, som gör den dömande funktionen till den centrala i statslivet.

Det följande kapitlet handlar om »Regeringsformens tillkomst och allmänna principer». Från en viss synpunkt sett kan man beteckna det som bokens viktigaste, även om författaren hänför det till inledningen. Också detta är mönstergillt i sin klarläggande sammanfattning. Håkansonska förslaget sköts åt sidan av 1809 års egentliga lagstiftare, vilka ville framstå så självständiga som möjligt. De flesta tidsskildrare ha snällt följt deras intentioner. Det är välgörande att här vid behandlingen av förarbetena till RF finna, att HF:s betydelse fått väl avvägda proportioner. För övrigt vill anmälaren för sin del göra den anmärkningen, att liberalernas ställning av kompromissande mellanparti i mycket ringa mån kommer till synes. Det var t. ex. icke de som *genomdrevo* programmet: Konstitution först, konung sedan.

Mest intressant är emellertid den del av kapitlet, där författaren söker bevisa, vad man kan kalla hans huvudtes: Regeringsformen är både till byggnadsmaterial och byggnadsstil alltigenom svensk. Bevisföringen fortsätter sedan hela verket igenom. I huvuddelen av boken är det fråga om att konstatera, hur praktiskt taget varje smådel av byggnadsmaterialet bär inskriften: tillverkat i Sverige. Det är ett anmärkningsvärt förhållande, att på mycket få punkter ha allvarliga invändningar gjorts mot ett dylikt betraktelsesätt. Åtskillig strid har däremot stått om byggnadsstilens, grundritningens ursprungsbeteckning, och det är denna fråga, som behandlas i ovan nämnda inledningskapitel.

Vid diskussionen om främmande påverkan har man i stor utsträckning ganska ensidigt begränsat sig till att undersöka, i vad mån Montesquieus beskrivning av det engelska statsskicket och hans därpå grundade ideal-schema passar in på den svenska regeringsformen. Man anser sig därmed ha avfärdat hela problemet. Men Montesquieu är vida mer än VI kap. av livre XI i *L'esprit des lois*, och Montesquieu flankeras på ena sidan av Locke m. fl. och på den andra av De Lolme, Sieyès och ändå flera. Vidare ha vi att märka de svenska grundlagsstiftarnas direkta studier av Englands, Frankrikes och troligen också U. S. A:s författningar och därav följande påverkan av deras tänkesätt. Dessutom får här tagas med i betraktande den indirekta påverkan, som främmande doktriner ha haft genom att de reflekterats i svenska lagar och förhållanden före 1809. Slutligen för att sluta ringen och återvända till Montesquieu kan det exempelvis vara tacksamt att efterse, i vad mån hans starka betoning av miljöns betydelse för statslivet jämte upplysningstidens negativt historiska uppfattning hos grundlagsstiftarna sammansmält med den flitigt läste Burkes traditionalism och inverkat på deras omiskännliga strävan att söka efter svenskt material vid uppbygandet av den nya konstitutionen.

Nu är det visst icke så att Lagerroth är främmande för dessa tankegångar. Vid olika tillfällen har han varit inne på de flesta av de problem, som här framhållits, och kanske mer än någon annan utsatt dem för strålkastarebelysning. Han har också väl motiverat, varför han här huvudsakligen håller sig till Montesquieu. Det är ej heller så, att han framkastar frågorna för att besvara

dem med ett bleklagt nej. Han erkänner oförbehållsamt, att »regeringsformens systematiska uppställning förutsätter en teoretisk skolning, som ännu frihetstidens grundlagsstiftare saknade», och att därvid »utländsk spekulation haft sin betydelse för klarläggande av begreppen». När det gäller att nyskapa den nya regeringsformen, kan man »profitera av den förenklade funktionslära, utländsk spekulation åstadkommit», men vid genomförandet av den jämviktsprincip, som fortfarande var på modet 1809, följde man icke utländsk doktrin utan begagnade sig av en jämviktslära av nationellt ursprung. Med en målande bild har författaren på annat håll uttryckt saken så: »Moder Svea hade en så välförsedd garderob, att hon därur kunde uttaga den dräkt, som just för tillfället var på modet.» För att fullfölja bilden, så företog hon dock även enligt författaren vissa ändringar och korrigeringar för att komma fullständigt up to date. Att hon lyckades väl därmed, sökte den förste systematiske uttolkaren av 1809 års regeringsform Silverstolpe 1812 bevisa. Men om så är, existerar knappast något mer än en gradskillnad mellan författaren och hans antagonist.

Det korta kapitlet om »Regeringsformens disposition» innehåller knappast något nytt eller anmärkningsvärt. Dock har man ett intryck av att författaren såväl här som annorstädes något överbetonar RF:s väl genomförda systematik och tankereda. Det har icke saknats röster som påstått motsatsen. Det är i så fall författarens kärlek till föremålet, som förlett honom, och därtill kommer hans egen strävan att åstadkomma en helgjuten bild av svensk statsrätt 1809.

Denna strävan kommer till synes i hela det följande huvudpartiet av boken, där »Konungen» och »Ständerna» stå som överrubrik på var sin avdelning. I det föregående ha vi på sina ställen vidrört en del av det utomordentligt rikhaltiga innehållet. Under det att Fahlbeck tar paragraf efter paragraf, följer Lagerroth regeringsformens disposition och sammanför paragraferna gruppvis eller rättare behandlar det ena statsrättsliga institutet med dess olika funktioner efter det andra. Från flera synpunkter är Lagerroths metod att föredraga, i synnerhet med hans vidgade program. Om båda författarna gäller, att de ha stor förmåga att samtidigt som de aldrig tappa helhetssynen ur sikte anlägga varierande och alltid givande synpunkter på smådelarna. Man skulle också kunna uttrycka saken så, att märkvärdigt nog blir framställningen aldrig tröttande, på sin höjd kan man ibland känna en viss övermättnad. På grund av innehållets koncentrerade rikedom är det omöjligt att här ingå på någon detaljbehandling.

Blott om en punkt, men en hjärtpunkt, skall ytterligare sägas några ord. Det rör sig om konungens och riksdagens ömsesidiga förhållande till statsregleringen. Det är den punkt, på vilken författaren avsevärt avvikit från förut framställda meningar. Det är möjligt, att författarens ovan påpekade höga uppskattning av den logiska följdriktigheten hos grundlagsstiftarna och deras verk bidragit till den omvändelse, det här är fråga om. Vid fastställandet av riksstaten ha ständerna, enligt författarens nuvarande mening, »att hålla sig inom ramen av vad konungen begärt» (s. 134), och om statsutskottet säges, att »något direkt nytt kan det icke finna på» (s. 133). Så gick det emellertid icke till vid grundlagsriksdagens statsreglering. Konungen uppförde icke en gång på utgiftsstaten de nya ämbeten, som regeringsfor-

men själv uppfunnit, vartill han enligt prof. Lagerroth fått bestämda direktiv (§ 34). Det gjorde statsutskottet. Däremot gäller »en rigorös bundenhet vid medelförvaltningen», som utgör en hörnsten i Lagerroths framställning i detta stycke, icke som ett odisputabelt faktum för Hans Järta och dem som för övrigt hade att verkställa, vad riksdagen beslutat. Den riksstat för år 1810, som konungen nära två år i efterhand underskrev, avviker högst väsentligt från den riksstat för år 1810, som riksdagens talmän underskrevo i april 1810. Detsamma gäller om riksstaten för 1811. Härpå svarar möjligen prof. Lagerroth: Detta har ingenting alls med den juridiska tolkningen att göra. Det är dock så, att SU under denna riksdag var mycket angeläget att handla i enlighet med »grundlagens esprit», och K.M. var också mån om att lansera en tolkning av regeringsformen, som försvarade dess åtgöranden.

Detta får tjäna som exempel på diskuterbara punkter i författarens helgjutna, logiskt följdriktiga, välformulerade och välmotiverade systematiska framställning. Det är icke framdraget för att försöka förringa värdet av boken. Den är enligt vårt förmenande väl värd att intaga rangen av standardverk på sitt område. Vi hoppas, att den under en lång tid framåt kommer att bli av grundläggande betydelse för den akademiska undervisningen i statsrätt och statskunskap.

Sigfrid Andgren.

HANS CAVALLI: *Om statslån och statsskulder. Rättsliga studier kring § 76 regeringsformen.* Akademisk avhandling. 435 sidor. Malmö 1942.

Detta arbete — från vars egenskap av tillika akademisk avhandling vid Stockholms Högskola här kan helt bortses, då de brister som ej sällan vidlåda akademiska avhandlingar och förklaras av deras förstlingsnatur, icke här föreligga — utgör en självständig och intressant undersökning i ett både teoretiskt och praktiskt betydelsefullt ämne, som faller inom såväl statsrätt som internationell rätt och förvaltningsrätt. Förf. har däremot, med sund uppfattning av begränsningens nödvändighet, icke anlagt finansrättsliga eller finansteoretiska och tekniska synpunkter på sitt ämne men i stället därigenom vunnit en enhetlighet, som ändock varit svår att ernå, då ämnet inbjuder till diskussioner av ett flertal specialfrågor, vilka varken bort eller kunnat förbigås och också av förf. behandlats. Boken har därför knappast kunnat bli lättläst, vilket emellertid icke får så förstås, som skulle förf:s stil vara tung eller svår; det förhåller sig snarare tvärtom, såsom snart förmärkes, då förf. kunnat i ett sammanhang behandla ett ämne. Men när specialfrågorna höra hemma i olika sammanhang och naturligen icke kunnat utförligt behandlas på mer än ett ställe, har det icke heller kunnat undvikas, att hänvisningar upprepade gånger måste göras till detta ställe. Det är snarare underligt, att dessa icke blivit mera störande än som skett, och visar i sin mån, att förf. väl behärskat sin sak, liksom han vid behandlingen visat gott och moget omdöme och en synnerligen omfattande litteraturkännedom också i specialfrågorna, vilket gör, att framställningen löper jämnt och naturligt. Detta har även varit nödvändigt med hänsyn till förf:s metod. I motsats till vad eljes ofta är fallet, har förf:s litteratur- och rättsfalls-kännedom icke förlett honom att i specialfrågor binda sig vid den ena

eller andra uttalade meningen eller framlägga en egen lösning, som i så fall skulle krävt en exkurs, vilken dock icke kunnat bli uttömmande, men väl hade förvirrat sammanhanget, utan han har nöjt sig med att framlägga doktrinens utveckling och de enhetliga eller motstridiga resultat, vartill den f. n. kommit, även om man stundom tror sig kunna ur framställningen utläsa, vartåt förf. själv närmast lutar. Fråga kan vara om inte denna metod är både bättre och riktigare än att à tout prix söka framställa viss mening som riktig. I varje fall visar den, att förf. behärskar självbegränsningens svåra konst, och den inger ett starkt förtroende till förf:s objektivitet och förmåga av kritik. I sitt förord redogör förf. för de grunder, varpå ämnet disponerats, och jag kan inte finna något att erinra mot dessa.

Arbetet omfattar fem kapitel. Det första innehåller en analys av stadgandet i RF § 76, och förf. gör redan i början därav en utredning av innebörden i orden »utan riksdagens samtycke *kan konungen icke*» göra lån etc. och finner med fog att, även om från början däri kanske legat, att detta vore en *rättslig* omöjlighet, det dock icke kan bli tal om verklig nullitetspåföljd i praxis, utan uttrycket »kan icke» bör tolkas blott som ett förbud »må icke». Förf. har även undersökt begreppen »statslån» och gäld eller »statsskuld» och betonar, att lånet eller försträckningen blott är en bland flera möjliga grunder för uppkomsten av en statsskuld samt redogör i kortet för olika former härför. I detta sammanhang må påpekas förf:s utredning ang. s. k. tvångslån enligt svensk rätt (s. 20 ff.) med utvecklingen i praxis av ett belastande av riket med lån, särdeles utrikes lån (s. 23 ff.). Av särskilt intresse är förf:s redogörelse för vissa fall vid praxis beträffande RF § 76 (s. 45 ff.). En annan fråga, som förf. behandlar, avser innebörden av riksdagens samtycke till gäldstiftande (s. 62 ff.) och av förhållandet mellan konungen och riksdagen i avseende härpå enligt praxis (s. 76 ff.). Slutligen behandlas begränsningar av förbudet i RF § 76, varvid särskilt bör observeras förf:s framställning av den s. k. nödrätten (s. 119 ff.).

I allmänhet finner jag förf:s uttalanden och argumenteringar härför i detta huvudkapitel av boken riktiga utan att därför i varje fall ansluta mig till alla. Särskilt vill jag starkt understryka vad förf. (s. 127, 128) uttalar om den s. k. nödrätten och dess tillämpning, men jag måste för min del bestämt bestrida att ännu skulle finnas »visst utrymme för en nödrättstillämpning» ens under särskilda förutsättningar. Med den lätthet och snabbhet, varmed numera riksdagen kan sammanträda, kan det rudiment av en i och för sig även före beredskapsstaternas införande problematisk nödrätt, som förf. dock anser ha funnits, ehuru med många reservationer, icke erkännas. Förf. har egentligen själv utmönstrat denna s. k. »nödrätt» såsom »rättsbegrepp» och förklarar den egentligen vara politiskt grundad, om än med det överskylande tillägget, att härvid även »etiska» överväganden komma till uttryck (s. 120). För min del kan jag icke erkänna »nödrätten» såsom juridisk under några förhållanden; det är icke mycket som skiljer den från revolution, och förf. är själv inne på denna tankegång för visst fall (s. 127). Då i alla händelser numera riksdagen kan snabbt inkallas och träda i funktion, blir också nödrätten obehövlig.

Andra kapitlet om »det statliga gäldstiftandets rättsliga natur» utgör efter min mening det svagaste i boken. Icke därför att dess resultat skulle vara

felaktigt, utan därför att *dels* detta resultat är på förhand givet, *dels* den väg förf. gått för att nå detsamma är en lång och onödig omväg, vilken tillika medfört en felaktig generalisering av den svenska litteratur, som behandlats. Förf. medger själv, att den behandlade frågan för svensk rätt icke är något problem, utan beror av utländsk litteratur, där den spelat en roll och därför ej bort förbigås i boken. Detta är riktigt, men det har förletts förf. att ingå på frågorna om offentlig rätt och privaträtt och om statslårens enhetliga karaktär såsom privaträttsliga eller offentligrättsliga företeelser; förf. förnekar enhetlig natur och kommer till ett riktigt slut (s. 139 ff.), som emellertid icke behövt någon utredning: det är klart, att *frågan om lånebesluts fattande* är offentligrättslig såsom alltid när det gäller myndighets beslut, men att det *på lånekontraktet grundade förhållandet utan tvekan är privaträttsligt* av det enkla skälet, att RF § 76 direkt hänvisar till privaträtten genom att använda de privaträttsliga uttrycken »lån» och »gäld» utan att på något sätt kvalificera dem. Man får dock icke därav draga slutsatsen, att så skulle förhålla sig i varje fall av någon statens transaktion med enskilda eller att i svensk litteratur gjorda uttalanden om visst annat fall därför få generaliseras. Exempelvis är upphandlingen en sådan transaktion, men här kompliceras förhållandet genom att ett särskilt offentligrättsligt upphandlingsreglemente närmare bestämt detsamma: all motsvarighet härtill saknas beträffande statslåren. Jag tror ej heller att den uppdelning på svenska teorier, som förf. gjort (sid. 133), håller streck, utan vederbörande förf., i den mån de ej direkt uttalat sig om statslån, torde beträffande dessa icke kunna sättas vare sig mot varandra eller ens med varandra eller representera olika generella teorier.

I *tredje* kapitlet avhandlas »de rättsliga förutsättningarna för statens belastande med gäld». Beträffande initiativ och beslutsformerna i fråga om statslån m. m. har förf. lämnat en god översikt av praxis. Även beträffande upplåningsändamål ger förf. en belysande redogörelse för praxis under särskilt framhållande av kravet på produktiv användning. I övrigt behandlar förf. konvertering, kassaförstärkning, av riksdagen beslutade krediter, låneanslagens beteckning, lånebeloppens fixerande och övriga lånevillkor. Av särskilt intresse är förf:s redogörelse för s. k. skattefrihetsklausuler och deras verkningar (s. 224 ff.). Förf. kommer därefter in på frågan om förvaltningsrättsliga och privaträttsliga förutsättningar för statens belastande med gäld och dessa förutsättningsars möjliga bristande (s. 232 ff.). Ett betydande intresse erbjuder särskilt förf:s utredningar om gäldbesluts möjliga ogiltighet (s. 250 ff.).

Det *fjärde* kapitlet behandlar frågan om bestämmandet av tillämplig rättsordning, alltså egentligen ett privatinternationellt rättsspörsmål. Förf. avvisar först tanken på nykonstruktioner beträffande »överstatlig» rätt för avgörandet av frågan om tillämplig rättsordning och anser det möjligt få den samma löst inom ramen av förhårskande begreppsuppfattning (s. 278). Förf. undersöker därefter huru skuldstatutet bör bestämmas. Denna undersökning riktar sig såväl på nyare svensk som utländsk teori och praxis och erbjuder mycket av intresse, även om den icke kan anses eller ens ha avsetts att slutgiltigt avgöra frågan. I detta sammanhang har förf. även

behandlat frågan om guldklusullagstiftningen (se även s. 423). Kapitlet avslutas med redogörelse för staters processuella och exekutiva immunitet.

I det *femte* och sista kapitlet avhandlas frågor om den statliga gäldförpliktelsens förändrande och upphävande. Förf. redogör här först för de rättsfakta dels av huvudsakligen privaträttslig dels av väsentligen folkrättslig innebörd, vilka påverka gäldförpliktelsen, och därefter för statsborgenärernas rättsskydd. Framställningen är intressant, men måste röra sig i stor utsträckning med antaganden utan säkert fäste i rätten. För min del finner jag, att då gäldsförhållandet väsentligen är privaträttsligt, det samma bör betraktas ur privaträttslig synpunkt, så länge ej visas, att en offentligrättslig synpunkt har verkligt stöd i rätten. Visserligen äro offentligrättsliga ingripanden från gäldenären-staten såsom *maktsubjekt* möjliga, men de böra presumeras rättsstridiga, där ej motsatsen kan klart visas; statspersonlighetens klyvning i *fiscus-* och *maktstat* är icke för svensk rätt alldeles främmande (jfr dock förf. s. 405) såsom framgår av bruket att staten, d. v. s. K. M:t, ger sin garanti åt riksgäldskontorets lån och garantien är icke ett blott notariatintyg om viss befogenhet och behörighet, utan en statens ansvarighetsförklaring. Liknande gäller även då ingreppen ej avse bara statslån och statsskulder, utan åtminstone skenbart alla låne- och skuldförhållanden. Förf. har, efter min mening, trots sin allmänna varsamhet i detta avseende inte alltid varit nog försiktig. Av de ämnen, som här behandlats, må särskilt framhållas frågorna om prestationsmöjlighet i allmänhet, om statsbankrutt, moratorium och clearing (s. 339 ff.), liksom också verkan av gäldstatens upphörande som stat eller av dess förändringar i väsentliga element (s. 367 ff.). Det gäller att ej sammanblanda rätt och politik och förf. har sökt undvika detta, men lika litet som detta helt lyckats i fråga om den s. k. nödrätten, lika litet har det lyckats, när det gäller de olika möjligheterna för ett rättsligt borgenärsskydd. Förf. är heller icke blind härför, tvärtom (se s. 405, 406); men han synes benägen falla undan för olika opportunitetssynpunkter, såsom även i fråga om statsborgarnas »ansvar med sina individuella förmögenhetsvärden för sin stats gäld» (s. 415). Det är vida riktigare och klarare att här rent ut understryka sådana synpunkters rättsstridiga karaktär.

Intrycket av Cavallis arbete är, trots de invändningar som kunna göras, att det dock är ett förstklassigt arbete, som utgör ett värdefullt tillskott till vår icke alltför rika litteratur på de områden han behandlat. Och man har därför fullt skäl att lika mycket lyckönska förf. som vår rättslitteratur till detta bokförvärv.

C. A. Reuterskiöld.

HALVAR G. F. SUNDBERG: *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*. Sthlm 1943.

P. A. Norstedt o. Söner. 228 s. Pris kr. 20:—.

Behovet av juridiska läroböcker är aktuellt och, efter vad det vill synas, permanent. På förvaltningsrättens område har professor C. A. Reuterskiöld genom sitt flitiga författarskap sökt råda bot på bristen. Hans Stockholmskollega professor Herlitz har påbörjat utgivandet av sina föreläsningar i ämnet, av vilka två häften utkommit, varjämte han nyligen till en volym

sammanfört ett flertal på skilda håll förut publicerade bidrag till förvaltningsrätten. Nu senast har Reuterskiölds lärjunge och efterträdare professor Sundberg lämnat en »översiktlig framställning» av den svenska förvaltningsrättens s. k. allmänna del. Den utgör enligt förordet en sammanfattning av hållna föreläsningar och har närmast utgivits med tanke på de många studenter som genom militära inkallelser bliva hindrade från »ett effektivt utnyttjande av undervisningen».

Det torde vara klart, att recensionen av en lärobok, som på föga mer än 200 sidor behandlar allt det väsentliga i den allmänna delen av förvaltningsrätten och sålunda själv är ett koncentrat, icke kan få annan karaktär än en hastig överblick över ämnets olika delar jämte en och annan diskussionsvis framställd anmärkning.

I ett inledande kapitel bestämmer förf. begreppet förvaltning i motsats till andra statsfunktioner. Han finner med full rätt, att man inte kan verkställa avgränsningen genom ett positivt angivande av innehållet i den statsverksamhet som är föremål för förvaltningsrätten. Under hänvisning till att man på den svenska rättsutvecklingens tidigare stadier icke principiellt skilde mellan rättskipning och förvaltning och att allttjämt förvaltningsorgan handha både rättskipnings- och lagstiftningsuppgifter, bestämmer han i stället förvaltningens område *formellt*, med hänsyn till de handlande myndigheterna. Med hänsyn till innehållet kan man enligt förf. bestämma begreppet negativt, såsom »den statsverksamhet som varken är lagstiftning, statsreglering, regemente eller rättskipning». Den på detta sätt bestämda förvaltningen kommer emellertid att få ett annat och mera begränsat område, då ju enligt det föregående såväl rättskipning som viss lagstiftning ingår i förvaltningen som *formellt* bestämd.

Framställningens andra kapitel ägnas »de förvaltningsrättsliga begreppen», varunder förf. behandlar förvaltningsrättens subjekt, objekt och rättsförhållanden.

Till de förvaltningsrättsliga *subjekten* — varmed förf. menar »rättssubjekt som utövar en offentlig förvaltningsfunktion» — hänför han staten, kyrkan, kommunerna samt vissa korporationer, anstalter och stiftelser. Härav är tydligt att förf. under rättssubjekten icke, som man möjligen skulle kunna tro, inbegriper t. ex. statens befattningshavare, vilka ju odisputabelt såsom personer äro rättssubjekt och utöva offentliga funktioner, utan endast s. k. juridiska personer, vilka då i sin ordning handla genom fysiska personer. Bestämmer man emellertid begreppet förvaltningsrättsligt *subjekt* på detta sätt — den tyska rätten använder ibland beteckningen »Träger der öffentlichen Verwaltung» — väntar man sig att de förvaltningsrättsliga *objekten* skola avse föremål för förvaltningsverksamheten och alla dessa. Så är dock enligt Sundbergs terminologi ej fallet, utan han förstår därmed endast »nyttigheter som kunna användas för tillgodoseende av de förvaltningsrättsliga subjektens behov»: deras finansförmögenhet, förvaltningsförmögenhet (t. ex. byggnader), vidare publik egendom (t. ex. vägar, hamnar och parker) och sakral egendom (kyrkor och begravningsplatser). Detta är sålunda närmast vad man skulle vilja beteckna som förvaltningsrättsliga *saker*, till skillnad från de personer, fysiska eller juridiska, vilka naturligtvis

också och i främsta rummet äro objekt, d. v. s. föremål för förvaltningsverksamheten.

I tredje kapitlet behandlar förf. »förvaltningens organisation och arbets-sätt». Efter angivandet av »de organisatoriska grundprinciperna» (den hierarkiska principen, ämbetsverkens självständighet gentemot Kungl. Maj:t, statstjänstemännens oavsättlighet m. m.) redogör han i korthet för organisationen av Kungl. Maj:ts kansli, de centrala ämbetsverken och lokalmyndigheterna ävensom för lekmäns deltagande i förvaltningen och »förvaltning genom enskilda» (dit han räknar apoteks- och rusdrycksförsäljningsväsendet, enskilda järnvägar m. m.).

Även »självförvaltningen» nämnes i detta sammanhang. Därmed förstår Sundberg *statsförvaltning* som utövas genom »lokala medborgerliga organ», vilka då kunna vara placerade som organ åt någon kommun, såsom förhållandet är med byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd och barnavårdsnämnd, men också kunna vara fristående med ett lokalt avgränsat distrikt som verksamhetsområde, varpå taxeringsnämnd, pensionsnämnd och länsnykterhetsnämnd lämna exempel. Vad som skall hänföras till statlig och till kommunal förvaltning kan ibland vara vanskligt att avgöra. Statsmakterna gå i sin lagstiftande verksamhet inte efter några vetenskapliga teorier, när de träffa sina anordningar, och därför får man nog räkna med att det finns övergångsformer, vilka inte äro så lätta att placera. För Sundberg blir emellertid denna fråga av mindre betydelse, eftersom han betraktar också den förvaltning (fattigvård, barnavård, byggnadsväsende etc.), som tillkommer kommunerna vid sidan av deras »ekonomiska» förvaltning, såsom statsförvaltning, överlåten på kommunerna.

Det är den välbekanta, först av Reuterskiöld lancerade och sedan av Sundberg accepterade och i hans stora »Kommunalrätt» närmare utförda, motsatsen mellan kommunernas »egenförvaltning» och deras »självförvaltning» som här kommer till synes. Egenförvaltningen är den ekonomiska förvaltning, vilken kommunerna utöva i sin egenskap av privaträttsliga rättssubjekt, självförvaltning däremot det kommunerna anförtrodda handhavandet av vissa statliga uppgifter. Det är nu efter min mening icke motiverat att så skarpt skilja mellan dessa båda slag av uppgifter. Å ena sidan äro ju ändå kommunerna även i sin ekonomiska verksamhet att betrakta som offentliga rättssubjekt — vilket tar sig uttryck både i deras maktbefogenheter och i statens kontroll över dessas utövning — och å den andra böra väl de uppgifter, som »överlämnats» till kommunerna, därmed anses ha blivit flyttade över från det statliga området till det kommunala. Den otvivelaktigt förefintliga skillnaden mellan olika kommunala uppgifter — särskilt framträdande på besvärsrättens och tillsynens områden — ligger efter mitt förmenande däri att staten genom sin lagstiftning mera ingående reglerat vissa av de kommunala verksamhetsområdena. Motsatsen mellan »egenförvaltning» och »självförvaltning» blir därför en motsats mellan en relativt fri och en relativt bunden kommunalförvaltning.

Hur det nu än må förhålla sig härmed — här är icke platsen att mera ingående dryfta denna fråga — så synes det mig, att en redogörelse för den kommunala organisationen åtminstone i sina huvuddrag bort finna plats i en framställning av den offentliga förvaltningens organisation. Men man kan

ju å andra sidan förstå, att Sundberg med tanke på sin utförliga kommunalrättsliga handbok ansett sig kunna fatta sig kort i en lärobok som endast vill vara en översikt.

Efter förvaltningsorganisationen redogör förf. för vissa principer för det förvaltningsrättsliga handlandet. Till dessa principer, vilka han betecknar som »rättssäkerhetsgarantier» och vilka å ena sidan skola garantera förvaltningens effektivitet och å den andra respekt för den enskildes rätt och trygghet, räknar han *objektivitetsprincipen*, som innebär att de åtgärder som vidtagas skola vara objektivt välmotiverade och icke emanera från subjektivt godtycke, *officialprincipen*, enligt vilken den handlande myndigheten har att ex officio verkställa utredning av förekommande frågor, *auktoritetsprincipen*, vars för mig något oklara innebörd synes vara myndigheters skyldighet att respektera lagens skydd för frihet, egendom och hemfrid, så att den enskilde skall kunna förlita sig på att de icke begära något som kommer i strid härmed — detta är väl snarare principen om förvaltningens lagbundenhet — samt *ojämvighets- och offentlighetsprinciperna*, vilka avse att garantera opartiskhet och kontrollmöjlighet. Detta är de s. k. »inre rättssäkerhetsgarantierna». Till andra sådana hänför Sundberg de särskilda kontrollmedel, som — ibland och framför allt under formen av rättsmedel — skola garantera att myndigheterna icke till skada för den enskilde överskrida sina befogenheter eller missbruka sin maktställning.

I fjärde kapitlet kommer förf. så över till »förvaltningshandlingarna», där särskilt begreppet »förvaltningsakt» tilldrar sig intresset. Förvaltningsakten är, framhåller Sundberg, på förvaltningens område vad domen är på rättskipningens. Den är rättsgestaltande, genom den skapas, ändras eller upphävas förvaltningsrättsliga förhållanden. Emellertid hänför han också »förvaltningsförfordningar», varigenom allmänna normer på lagstiftningsliknande sätt uppställas, till förvaltningsakterna. Förf. söker som så många av hans föregångare inom den förvaltningsrättsliga doktrinen att systematisera förvaltningsakterna, men han gör därvid den kloka och berättigade reflexionen, att det icke är möjligt att framlägga ett system, i vilket allt vad förvaltningsakt heter skulle kunna inplaceras. Han stannar vid att ange fyra huvudformer: förvaltningsförfordningar, förvaltningsrättsliga utslag (i besvärsmål, lösdriverimål m. fl.), förvaltningsåtgärder (befallningar, förbud, tillstånd och andra »ensidiga förfoganden» som avse att för en eller flera bestämda personer gestalta något visst rättsligt förhållande) och slutligen förvaltningsrättsliga avtal (t. ex. mellan kommuner om bildande av kommunalförbund eller kyrklig samfällighet).

Förvaltningsakten kan närmare utformas genom att ett suspensivt eller resolutivt villkor knytes till en beviljad förmån eller så att förmånen lämnas allenast på viss tid eller på annat sätt begränsas eller närmare bestämmas eller så att förbehåll göres om rätt till aktens återkallande. Förutsättningen för att dylika begränsningar skola kunna göras är emellertid tydligtvis att myndigheten i fråga åtminstone i någon mån äger »fri prövningsrätt», så att icke lagen exakt anger vad som skall göras, varjämte naturligtvis måste iakttagas att den tillfogade bestämningen (villkoret etc.) varken får strida mot lag eller innebära ett oriktigt användande av den fria prövningsrätten.

Härtill återkommer förf. i den följande framställningen av felaktiga och ogiltiga förvaltningsakter. För att en akt skall vara utan brister kräves det, framhåller han, att den handlande myndigheten varit behörig och vid handläggningen av ärendet iakttagit givna formföreskrifter samt att beslutet till sitt innehåll överensstämmer med »gällande författningar och det allmännas, saken avseende intresse». Akten kan sålunda, även om den icke är direkt lagstridig, dock vara oändamålsenlig eller innebära ett missbruk av den myndigheten tillerkända befogenheten att mer eller mindre fritt använda sin makt, t. ex. så att ovidkommande motiv (politiska eller personliga) fått spela in vid beslutets fattande.

Felet som på detta sätt vidlåder akten grundar i regel endast anfäktbarhet, d. v. s. möjlighet att besvärsvägen få beslutet upphävt, men kan också vara av den svårartade beskaffenhet att beslutet blir från början ogiltigt (en rättslig nullitet), ehuru akten, om ingen därtill behörig myndighet får tillfälle att konstatera ogiltigheten, kan få verkningar »som om den varit giltig». En felaktig förvaltningsakt kan korrigeras antingen på anförda besvär eller av myndigheten efter eget initiativ (»självrättelse»), i vilket sistnämnda fall det dock måste förutsättas att någon verkställighet icke ägt rum eller åtminstone »icke kommit utanför statsförvaltningens egna organ».

Förf. behandlar så till sist i detta kapitel frågan om förvaltningsakternas s. k. *rättskraft*, varvid det särskilt blir av vikt att fastställa i vilken mån ett förvaltningsbeslut i likhet med ett domstolsutslag skall anses innebära ett slutgiltigt avgörande, så att den avgjorda frågan inte får ånyo tagas upp till prövning, eventuellt kullkastas genom ett nytt beslut (materiell rättskraft). Förf. framhåller med full rätt, att man här måste skilja mellan olika slags förvaltningsakter. Förordningar, avslagsakter och akter som pålägga en förpliktelse vinna sålunda icke materiell rättskraft, sistnämnda akter dock naturligtvis under förutsättning att de icke äro av lagen direkt påbudna (t. ex. en beskattningsåtgärd). Ett förbud kan ju sålunda tydligtvis återkallas. Annorlunda förhåller det sig med utslaget, vilket skapar »res judicata» såvitt samma person och samma sak är i fråga. Beträffande auktoriseringsakterna — varigenom en person får en viss handlingsbefogenhet t. ex. ett tillstånd — säger förf. att om en sådan akt har »givit upphov till en rättighet av ekonomiskt värde», får den icke utan stöd av förbehåll därom ändras eller återkallas, vilket han stöder med det i RF § 16 grundade rättssäkerhetskravet.

Nu är det emellertid så att frågan huruvida den förmån en person fått genom en förvaltningsakt skall kunna karakteriseras som en »rättighet» just är identisk med frågan om återkallelsemöjligheten och sålunda icke kan läggas till grund för dennas bevarande. I själva verket är det väl så, att varaktigheten av den beviljade förmånen är beroende dels av vad lag och författning kan innehålla om den beviljande myndighetens fria prövningsrätt och dels av vad som rimligen kan inläggas i myndighetens beslut. Ett polistillstånd som bereder innehavaren en viss ekonomisk förmån (t. ex. beträffande en nöjestillställning) skulle säkerligen kunna, även utan att förbehåll därom gjorts, återkallas, om något viktigt allmänt intresse äventyrades av tillståndets fortbestånd. Den beviljande myndigheten får i

dylika fall anses ha lämnat tillståndet under den tysta förutsättningen att det icke genom tillstötande omständigheter komme att medföra ett hot mot andra av myndigheten vårdade intressen. Ett domstolsutslag har aldrig i sig detta moment av »för närvarande» eller »tillsvidare», som så ofta uttryckligt ingår i eller måste förutsättas ingå i förvaltningsbeslutet — typiskt vid förvaltningsförfordningar (liksom vid all lagstiftning) och förbud, men ofta nog även eljest. Där ett sådant moment ingår, kan beslutet icke vinna materiell rättskraft, ty den fråga som tas upp på nytt är aldrig exakt identisk med den förut avgjorda, utan alltid modifierad av tiden: spörsmålet blir om ett beslut som vid det tidigare tillfället var fullt befogat med hänsyn till då rådande förhållanden också är det vid en senare tidpunkt.

I femte kapitlet redogör förf. för proceduren vid förvaltningsärendens och förvaltningsmåls behandling. Inledningsvis gör han därvid den riktiga anmärkningen, att på grund av förvaltningens och rättskipningens tidigare utövning genom samma myndigheter förvaltningsförfarandet alltjämt företer många om rättegångsprocessen påminnande drag, men att dennas strängare formbundenhet på förvaltningens område i viss utsträckning — särskilt när verksamheten är mer eller mindre utpräglat teknisk — fått vika för det »ofta dominerande behovet av snabbhet och slagkraft», nämligen i den mån rättssäkerhetsintresset icke trädes för nära. Han redogör därefter för de olika sätt, varpå en förvaltningssak kommer under myndighets behandling eller »anhängiggöres», för parterna (där sådana finnas) och deras ställföreträdare samt de förutsättningar som måste vara för handen för att saken skall kunna upptagas till saklig prövning (jfr rättegångens processförutsättningar), vidare för en anhängiggjord saks beredande dels genom myndighetens egen utredning och dels genom parternas inlagor och av dem förebragt argumentation och bevisning samt slutligen för de olika sätt på vilka beslut fattas. Förf. har här ofta tillfälle att anställa jämförelse med förfarandet i civilprocessen. Man kunde möjligen ifrågasätta, om det inte hade varit av ett visst intresse att också göra en jämförelse med straffprocessen, som erbjuder vissa principiella likheter med förvaltningsförfarandet.

Framställningen i sjätte kapitlet behandlar de förvaltningsrättsliga rättsmedlen, varvid särskilt reglerna om besvärsrätten (besvärssubjekt, besvärsmyndighet, besvärstid, besvärsgrunder m. m.) ganska ingående skärskådas. Men även de extra ordinära rättsmedlen vinna beaktande. I samband med rättsmedlen får förf. också anledning att ingå på frågan om kompetenskonflikter, mellan domstol och administrativ myndighet och mellan olika administrativa instanser.

Sista kapitlet i boken är ägnat »förvaltningsexekutionen», därvid förf. behandlar såväl de indirekta tvångsmedlen (vite, tvångsutförande, innehållande) som också den direkta sak- och personexekutionen (beslag, husrannsakan, handräckning, vapenmakt etc.). Till den direkta personexekutionen hänför han också sådana former av frihetsberövande som häktning, tvångsarbete, internering och kroppsrannsakan. Detta är väl dock icke exekution i betydelsen av genomförande av ett redan fattat förvaltningsbeslut. Häktning och kroppsrannsakan äro processuella tvångsmedel, som skola tjäna utredningen av ett mål, och vid tvångsarbete och internering måste man skilja mellan det utslag, varigenom någon dömts till sådan frihetsför-

lust, och de åtgärder varigenom dylika beslut bringas till verkställighet. Dessa senare äro att hänföra till exekution, men däremot icke själva besluten och förutsättningarna för dem.

Sundbergs framställningssätt utmärker sig för klarhet och överskådlig-
het. Trots det knappa utrymmet har han för regel att med anförda exempel
klargöra innebörden av gjorda uttalanden.

Med hänsyn till arbetets karaktär av lärobok har förf. enligt uppgift i
förordet undvikit en »tyngande notapparat». Man skulle dock ha önskat en
flitigare hänvisning till rättsfallssamlingarna, vilka äro så betydelsefulla just
ur undervisningens synpunkt. Särskilt har jag saknat sådana hänvisningar
vid framställningen av besvärsrätten. Ävenledes synes det mig att förf.
bort lämna källhänvisning åtminstone när han i framställningen infört orda-
granna citat inom citationstecken. — Till vägledning för den som önskar
fördjupa sina studier ha ganska utförliga om än icke uttömmande litteratur-
hänvisningar lämnats under varje särskild paragraf.

Det här anmälda arbetet, som behandlar alla väsentliga områden av för-
valtningsrättens allmänna del, hör redan därigenom men också genom sin
överskådlighet och sin lättfattlighet kunna påräkna en vidsträckt läsekrets,
inte endast bland juris studerande utan också bland jurister och andra som
ute i det praktiska livet vilja orientera sig över mötande förvaltningsrätts-
liga spörsmål. Det åsatta ovanligt höga priset torde dock vara ägnat att
motverka den spridning, som boken eljest med säkerhet skulle kunna på-
räkna.

Rob. Malmgren.

*Betänkande angående finansstatistikens effektivisering. Statens offentliga
Utredningar 1942: 48.*

Den svenska finansstatistiken befinner sig för närvarande icke i alltför
fullgott skick och lämnar många frågor, som faller inom dess område,
obesvarade. Sedan sekelskiftet har åtskilliga förslag till utökning och för-
bättring framlagts, vilka förslag dock endast delvis förverkligats. De efter
krigets utbrott förändrade betingelserna ha aktualiserat finansstatistiken
och i september 1940 tillkallade chefen för finansdepartementet tre sak-
kunniga, överdirektör E. J. Højjer, generaldirektör Runemark och byråchef
G. Sjögren, vilka skulle undersöka möjligheterna till en effektivisering av
finansstatistiken. I de lämnade direktiven framhöll statsrådet Wigforss som
särskilt önskvärd en förbättring av statistiken över de taxerade inkomsterna
och förmögenheterna. Under sommaren 1942 avslutade de sakkunniga sitt
arbete med avlämnandet av ovannämnda betänkande.

De sakkunniga framhålla att den hittillsvarande finansstatistiken intagit
en undanskymd ställning inom den svenska statistiken i övrigt. Någon fast
plan finnes icke att följa och finansstatistiken är också splittrad i orga-
nisoriskt avseende.

Efter diskussion av finansstatistikens område undersöka de sakkunniga
följande grenar av finansstatistiken och uppgöra planer för organisationen
härav.

1. Allmän inkomst- och förmögenhetsstatistik.
2. Statistik över den vid taxeringen till allmän omsättningsskatt deklarerade handelsomsättningen.
3. Statistik över statens finanser.
4. Statistik över kommunernas finanser.
5. Allmän finansstatistik.

I den sista avdelningen inkluderas även uppgifter av icke direkt statistisk art utan mera av kalkylatorisk karaktär såsom beräkningar av nationalinkomst och förmögenhet.

Samtliga grenar av finansstatistiken har sin stora betydelse. Statistiken över de enskilda personernas inkomst- och förmögenhetsförhållanden är dock grundläggande och de sakkunnigas förslag i denna punkt skall utförligt redovisas.

En utförlig väl genomtänkt plan för den delen av finansstatistiken framlägges och genomföres den skulle Sverige i motsats till tidigare få en regelbunden statistik häröver. Det är visserligen icke första gången som planer härför utarbetas. Redan 1905 års statistiska kommitté berörde detta område och konstaterade att saknaden av statistiska data var den svåraste luckan i den officiella statistiken och att en statistik över inkomsten vore nödvändig icke endast för skattepolitiken utan även som en grundval för socialstatistiken. Kommittén framhöll att inkomst- och förmögenhetsstatistiken måste bygga på de skattskyldigas deklARATIONER och att statistiken över inkomstens storlek och fördelning måste vara årlig, om den skulle vara till nytta för skattepolitiken. Vidare framhöll kommittén att en årligen på taxeringslängderna grundad statistik uppenbarligen icke kan taga hänsyn till de skattskyldigas fördelning efter ålder och civilstånd och jämväl yrkesfördelningen torde böra lämnas åsido men att i gengäld en utförlig statistik med hänsyn tagen till yrke, ålder och civilstånd periodvis borde utarbetas förslagsvis de år som sluta på siffran 6. Förslaget ledde icke till något direkt resultat. Särskilda undersökningar över inkomstens storlek ha dock senare företagits från 1913 och 1917 års taxeringar.

År 1920 framlades ånyo en plan för statistiken i årets statsverksproposition där det utsäges: »En fast grund kan endast läggas genom årliga bearbetningar. Det kan härvid icke komma i fråga att årligen bearbeta deklARATIONERNA ... En årlig bearbetning måste grunda sig på taxeringslängderna ... En dylik statistik måste kompletteras med en på deklARATIONERNA grundad. Men man torde vinna ett tillräckligt gott resultat genom att med årlig bearbetning av taxeringslängderna kombinera statistisk undersökning av deklARATIONERNA vart tionde år, lämpligen då i samband med folkräkningarnas verkställande.»

I enlighet med den i statsverkspropositionen framlagda planen bearbetades i samband med 1920 års folkräkning självdeklARATIONERNA så att inkomst och förmögenhet för första gången ingingo tillsammans med övriga folkräkningsdata. Samma var förhållandet vid 1930 års folkräkning, vars bearbetning härigenom blev avsevärt försenad. Vid 1936 års partiella folkräkning inhämtades uppgifter om inkomst och förmögenhet från taxeringslängderna i stället för självdeklARATIONERNA medan man vid 1940 års folk-

räkning har avstått från att bearbeta inkomst och förmögenhet. Sålunda förekomma sedan 1930 inga uppgifter om inkomst och förmögenhet för hela befolkningen.

Årliga siffror över inkomst och förmögenhet ha sedan 1920 såtillvida åstadkommits som ett sammandrag över resultaten till taxeringarna sammanställes av Statistiska Centralbyrån och publiceras i Sveriges Officiella Statistik i serier »Skattetaxeringarna år . . .». Däri ingående siffror äro rena summariska data länsvis över taxeringarna till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt, vari finnes angivet det sammanlagda taxerade beloppet, det beskattningsbara beloppet och det uträknade skattebeloppet, uppdelat på fysiska personer (inklusive oskifta dödsbon och familjestiftelser) och bolag och företag av skilda slag.

Siffrorna över den kommunala taxeringen anges jämväl med fördelning efter inkomstkälla (s. s. jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst eller tillfällig förvärvsverksamhet och kapital) efter den i taxeringslängderna förefintliga redovisningen. Som följd av skattelagstiftningen om inkomst av fastighet och beräkningen av antalet skattekronor blir denna statistik icke alltför upplysande.

De sakkunnigas förslag till inkomst- och förmögenhetsstatistik syftar icke endast till att förbättra den nu i »Skattetaxeringarna» befintliga statistiken utan jämväl att utöka den så att en verklig inkomstfördelning erhålles för skilda yrkesgrupper årligen och att periodiskt ytterligare »intensivundersökningar» verkställas.

En omläggning av taxeringslängderna föreslås i anslutning till tidigare av Riksräkenskapsverket och Statistiska Centralbyrån framförda önskemål. Ändringarna avse specifikation efter förvärvskällan för den till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt taxerade inkomsten varemot motsvarande nu befintlig specifikation upphör eller reduceras väsentligt rörande de till kommunalskatt taxerade inkomsterna. Inkomsten uppdelas på samma förvärvskällor som förut och i särskild kolumn upptagas de medgivna allmänna avdragen. Det direkt erhållna resultatet efter ändringarna består som förut av ett flertal olika summor för varje taxeringsdistrikt.

Som motiv framhålles att den föreslagna omläggningen av formuläret till taxeringslängderna skulle resultera i en betydligt värdefullare redovisning av taxeringsresultaten än den nuvarande men även att ändringen är nödvändig för den av de sakkunniga föreslagna nya statistiken över inkomstfördelningen ävensom för de periodiska intensivundersökningarna.

De sakkunniga vilja utbygga finansstatistiken med en fördelning efter inkomstens storlek och detta icke endast för totalbefolkningen utan kombinerat med för en verklig finansstatistik nödvändig fördelning efter yrke. Någon alltför detaljerad yrkesindelning analog med folkräkningarnas anses icke erforderlig utan blott på ett fåtal större huvudgrupper, åtta till antalet.

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| A. Jordbruk med binäringar. | E. Allmän förvaltningstjänst. |
| B. Industri och hantverk. | F. Fria yrken. |
| C. Samfärdsel. | G. Husligt arbete. |
| D. Handel. | H. Övriga. |

Inom varje yrkesgrupp föreslås en uppdelning på tre grupper, 1) företagare, 2) anställda, 3) f. d. yrkesutövare.

Uppdelningen föreslås företagas på följande enkla sätt. I taxeringslängden införes en kolumn för yrkesbeteckning där littera och siffror införes som t. ex. F. 3. (f. d. yrkesutövare i fria yrken). Taxeringsordförande, som vid genomgång av självdeklarationerna bör erhålla tillräcklig insikt om yrket, skall verkställa denna klassifiering. Även om det brister under de första åren bör systemet säkerligen bliva tillräckligt noggrant särskilt när föregående års taxeringslängder giva vägledning. Någon befattning i övrigt skall icke taxeringsordförande vidtaga med statistiken utan arbetet härmed fortsätter på länsstyrelserna på sådant sätt att vissa summor därstädes erhållas. För varje taxeringsdistrikt summeras (medelst skrivande additionsmaskin) inkomstbeloppen för grupp A. 1, därefter grupp A. 2 etc. På varje additionslista skrives distriktets namn och yrkesbeteckningen. Ett sammandrag upprättas för varje taxeringsdistrikt där summorna angivas för varje yrkesgrupp. Förslag till formulär eller blankett är utarbetat och följande anmärkning kan riktas däremot, nämligen att antalet personer i varje yrkesgrupp borde angivas jämsides med inkomstsumman. Härigenom skulle man omedelbart för varje taxeringsdistrikt kunna uträkna en medelinkomst för varje yrkesgrupp och verkställa jämförelser med föregående år. Ty innebär en ökning av den summerade inkomsten för en yrkesgrupp en ökning av medelinkomsten eller en ökning av yrkesgruppens numerär? Det känns för undertecknad som en stor brist i »Skattetaxeringen» att ingen uppgift om antalet inkomsttagare förefinnes så att medelinkomsten per *inkomsttagare* kan studeras. Nu kan endast inkomsten per person i folkmängden erhållas.

Visserligen innebär de sakkunnigas ytterligare förslag att antalet inkomsttagare icke är direkt erforderligt, men av skäl, som senare beröras, är antalet dock önskvärt. Adderingslistorna insändas till Statistiska Centralbyrån och bearbetas där beträffande inkomstfördelningen, så att en fördelning av inkomsttagarna efter yrke och inkomst erhålles. Här framkommer i så fall inkomsttagarnas antal, men det angives icke direkt att bearbetning efter inkomstens storlek skall ske beträffande varje taxeringsdistrikt för sig varför den ovan omnämnda utgivningen ter sig önskvärd.

Kostnaderna härför beräknas till cirka 30.000 årligen, varav 20.000 för bearbetningen hos länsstyrelserna och 10.000 för den centrala bearbetningen.

Det är de sakkunnigas bestämda övertygelse att inkomst- och yrkesstatistiken skall vara årlig och avse hela riket. De anse icke en representativ undersökning lämplig för en statistik av ifrågavarande karaktär.

Här har undertecknad delvis en annan mening och anser att undersökningen kan vara total i ett avseende och representativ i ett annat avseende. Inkomstsummorna (och antalet inkomsttagare) måste utföras för varje taxeringsdistrikt och sålunda vara total. Det är i hög grad önskvärt att direkt erhålla totalsummor av här ifrågavarande karaktär för hela riket och olika regionala områden. Men fördelningen efter inkomst kan utan större olägenhet ske representativt så att t. ex. blott vart tionde distrikt utväljes för vilka adderingslistorna insändas till Statistiska Centralbyrån. Inkomstfördelningen i detalj synes icke behöva vara alltför exakt. Skall

den ligga till grund för skatteomläggningar rör man sig dock med siffror för det förgångna och senaste tillgängliga data gälla säkerligen icke det kommande året. Om en representativundersökning företages måste dock antalet inkomsttagare efter yrke angivas för varje taxeringsdistrikt jämte inkomstsummorna. Härigenom skulle man jämväl erhålla en möjlighet att pröva representativiteten medelst en jämförelse av medelinkomsten i delmaterialet och totalmaterialet inom varje enskild yrkesgrupp. Kostnaderna skulle i så fall icke obetydligt kunna nedbringas vid en sådan kombination av total och representativ undersökning. Med hänsyn till att inkomstfördelningen icke förefinnes sammanställd sedan länge för hela befolkningen kan det dock vara skäl att låta undersökningen vara total det första året men representativ de följande.

Vissa detaljer skulle kunna diskuteras och föreslås utvidgade såsom t. ex. grupperingen efter företagare och anställda, vilken härvid är vanskelig utan närmare distinktioner, men då de sakkunniga föreslå att komplettera den årliga statistiken med periodiska intensivundersökningar kunna ytterligare frågor få sin belysning härvid och icke beröras vid den årliga statistiken.

Intensivundersökningarna med periodiska mellanrum avse att sammanställa inkomst- och förmögenhetsdata med andra data såsom hittills skett vid 1920 och 1930 års folkräkningar, framförallt yrke, kön, ålder, civilstånd och familjestorlek. De sakkunniga anse emellertid icke att intensivundersökningarna skola direkt sammankopplas med folkräkningarna även om tidpunkten bör vara densamma.

Intensivundersökningarna kunna baseras på taxeringslängderna, för vilket talar ekonomiska skäl, men de sakkunniga anse det fördelaktigaste vara att vissa uppgifter överföras från självdeklarationerna till särskilda blanketter och att sådana avskrifter verkställas av länsstyrelserna.

Någon fullständigt i detalj gående redogörelse för intensivundersökningarna lämnas icke utan anse de sakkunniga att plan härför bör uppgöras i varje särskilt fall. Emellertid är det icke enbart nettoinkomsten som skall behandlas, även bruttointäkten samt omkostnader och gäldranta (allt efter förvärvskälla) förtjäna att statistiskt belysas.

Förmögenheten bör även angivas med fördelning på olika slags förmögenhetsobjekt.

Följande bör beaktas. På den av de sakkunniga skisserade blanketten finnes plats för angivandet av utskylder (utom kronoutskylder). Hur skulle det vara att utöka blanketten så att antingen de under året erlagda utskylderna (såväl krono- som kommunalskatterna) eller de på inkomsten beräknade skatterna angävos. Härvid skulle vinnas att man finge en inkomstfördelning av befolkningen efter återstående inkomst sedan stat eller kommun tagit sin andel.

Med hänsyn till kostnaderna anses det icke vara erforderligt med totala undersökningar utan erfarenheterna från 1936 års partiella folkräkning talar för en representativundersökning av en femtedel av befolkningen. Med hänsyn till de högre inkomsterna råder viss tveksamhet men en komplettering till en totalundersökning för inkomsttagare över en viss gräns ligger inom möjligheternas ram.

Till slut en mera speciell detalj. I samband med den årliga statistiken anse de sakkunniga att det räcker med att angiva antalet inom vissa gränser varefter den sammanlagda inkomstsumman inom klasserna kan beräknas genom Paretos bekanta formel. Att inkomstsumman inom varje inkomstklass kan erhållas genom beräkningar, därom delar jag de sakkunnigas åsikt men huruvida Paretos formel är den lämpligaste är en annan fråga. Paretos formel är ganska approximativ och troligen erhåller man lika tillförlitliga resultat genom numeriskt enklare interpolations- och summationsberäkningar av den karaktär som bl. a. anges av »Whittaker-Robbinson» i »The Calculus of Observations».

Som ett allmänt omdöme om de sakkunnigas förslag om inkomst- och förmögenhetsstatistikens utformning kan man säga att det är ett mycket noggrant och väl genomtänkt förslag till utformning av den svenska finansstatistiken i detta avseende. Man må hoppas att det så småningom skall kunna genomföras även om det tilläventyrs blott sker i etapper.

Carl-Erik Quensel.

TILL REDAKTIONEN. INSÄND. LITTERATUR:

CAVALLI, HANS; Om statslån och statsskulder, Rättsliga studier kring § 76 regeringsformen. Pris kr 12:—, Malmö 1942.

EK, HILDING, Administrativa frihetsberövanden. Bidrag till studiet av rättssäkerhetsmomenten i socialrätten. Pris kr 10:—, Uppsala 1943. Almqvist & Wiksells Boktryckeri A.-B. (i distribution).

VAN GENECHTEN, ROBERT; Die Stellung der Niederlande innerhalb der wirtschaftlichen Neuordnung Europas. (Kieler Vorträge. 69.) Jena 1942.

HÄRLITZ, NILS, Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser. Pris kr 8:—, Sthlm 1943. P. A. Norstedt & Söners Förlag.

—, Svensk frihet. Pris kr 8: 50. Sthlm 1943. P. A. Norstedt & Söners Förlag.

V. HOFSTEN; ERLAND, Vägvisare i svensk statistik. Pris kr 4: 25, inb. kr 5: 50. Sthlm 1943. Kooperativa förbundets bokförlag.

IVERSEN, MADSS, Penge, Bank- og Børsvesen. Tredie Udgave. Kbhvn 1943. G. E. C. Gad's Forlag.

LINDER, ERIK HJ., Sveriges neutralitetspolitik. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Pris kr 1: 20. Sthlm 1943. Kooperativa förbundets bokförlag.

ODHE, THORSTEN, Kampen om råvarorna. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Pris kr 0: 60. Sthlm 1943. Kooperativa förbundets bokförlag.

ÖSTERLIND; ÅNDERS, Industrien och Affärsbankerna. (Nr 3 Småskrifter, utgivna av Bankernas Statistiska Byrå.) Sthlm 1943.

Fred och krig. Förenta Staternas utrikespolitik 1931—1941. (Förenta Staternas vita bok.) (Utrikespolitiska institutets skriftserie; Internationell politik 21.) Pris kr 5: 50. Sthlm 1943. Kooperativa förbundets bokförlag.

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormäktskriget 1939 inträdda krisen. Del III. Tiden juli 1941—juni 1942. Redogörelse utarbetad inom rikskommisionen för ekonomisk försvarsberedskap. (Statens offentliga utredningar 1943: 25.) Sthlm 1943.

Stockholms stads statistik. I. Statistisk årsbok för Stockholms stad. 1942. Sthlm 1942. — III: 1. Stockholms stads hälsovård. Sthlm 1942. — VIII: 8. Arbetslöshetshjälpen i Stockholm. 1941. Sthlm 1943.

Sveriges officiella statistik. Befolkningsrörelsen år 1940. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1943. — Fattigvården år 1940. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1943. — Lönestatistisk årsbok för Sverige 1941. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1943. — Olycksfall i arbete åren 1934—1938. Reviderat femårssammandrag av Riksförsäkringsanstalten. Sthlm 1943.

Sveriges Riksbank 1942. Årsbok utarbetad av Riksbankens statistiska avdelning. Sthlm 1943.

Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer. Utg. av Riksdagsbiblioteket. 1942. Uppsala 1943.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Kommunaltdskrift, Finsk Tidskrift, Forshungen und Fortschritte, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, International Labour Review (Montreal), Kommersiella Meddelanden, Kommunaltidningen (Hfors), La Giustizia Penale (Rome), Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalökonomisk Tidskrift, Neue internationale Rundschau der Arbeit (Berlin), Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nördisk Tidskrift för international Ret, Revue internationale d'Agriculture (Rome), Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Social Tidskrift (Kbhvn), Statistisk-Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsökonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidskrift för Rettsvitenskap, Tyska Röster, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Økonomi og Politik.

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: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHFLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utsköttet 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:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges länskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2: 25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2: 50.
- XXIII. PAUL DÄHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2: 50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfalls-samlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—.
- XXVIII. HANNES HYRENIUS: Studier rörande den utomäktenskapliga fruktsamhetens variationer. 1941. Pris kr. 3: 75.
- XXIX. IVAR SUNDBOM: Modern handels- och valutapolitik. 1941. Pris kr. 6:—.
- XXX. GUSTAF OLSSON: 1935 års indiska författning. 1942. Pris kr. 4:—.
- XXXI. R. ERICH: Studier i internationell rättskipning. 1943. Pris kr. 3: 50.