

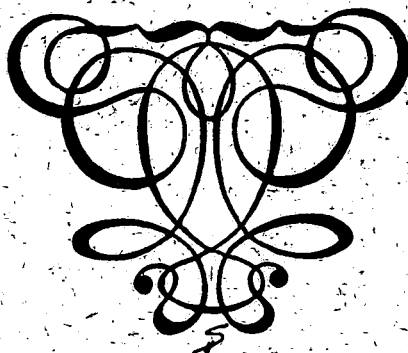
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 46

1943

HÄFT. 3

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

*Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50.*

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

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 å jour med vad som händer och skrives 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 redaktions-sekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent E. THERMÆNIUS, Göteborg (översikter och meddelanden: politik).

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

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

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

## FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

---

### INNEHÅLL:

#### UPPSATSER:

HILDING EEK, 1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen .....	185
RAGNAR NUMELIN, Dualt ledarskap hos naturfolken .....	223
HERMAN GUMMERUS, Dualt ledarskap hos kulturfolken .....	233

#### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Konstitutionella och kommunala frågor vid 1943 års riksdag. Av SUNE HOLM	240
Statens utrymningskommission. Av L. HULTSTRÖM .....	249
Statistiska centralbyrån och den svenska statistiken under 1900-talet. Av OTTO GRÖNLUND .....	258
Socialvetenskapliga forskarföreningens årsmöte .....	265

#### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Arne Bergsgård, Året 1914. I. Grunnlova. Anm. av FREDRIK LAGERROTH	267
Birger Lövgren, Vår kommunala självstyrelse. Anm. av ARNE WÅHLSTRAND	273
Olof Jägerskiöld, Hovet och författningsfrågan 1760—66. Anm. av LENNART LINNARSSON .....	275

# 1766 ÅRS TRYCKFRIHETSFÖRORDNING, DESS TILLKOMST OCH BETYDELSE I RÄTTsutvecklingen

Av Jur. d:r HILDING EEK, Stockholm

V i äro vana att betrakta de för svenskt samhällsliv grundläggande idéerna som nedärvda från tidigaste skeden i vår historia. Känslan av förpliktelse mot detta rättsarv utgör ett viktigt inslag i den medvetna försvarsinställning det svenska folket med stor enighet intagit, då det på dessa grundläggande idéer byggda samhällsskicket kommit att framstå som allvarligt hotat. Tryckfriheten stöder sig emellertid icke på någon rättstradition från äldsta tider. Omedelbart kunna dess grundsatser såsom accepterade i lagstiftningen icke ledas längre tillbaka i tiden än till 1809. Föreställningen om en naturlig frihet för individen har visserligen förankring i gamla germanska rättstankar; det kan vara tillräckligt att erinra om den sats ur företalet till Sachsenspiegel, där det heter: "*Nach natürlichem recht, so seyn alle leute frey und alle ding gemeyn.*" Och måhända skall ur den svenska landskapsrätten en yttrandefrihetens princip kunna utletas. Men utom tvivel står likväl, att någon frihet att sprida sina tankar i tryck icke uppfattades som naturlig, sedan efter boktryckarkonstens introduktion i vårt land frågan härom blev aktuell. Det naturliga var tvärtom, att någon sådan frihet icke existerade. På de svenska förhållandena kan tillämpas vad Clyde uttalat om förhållandena i England under den nya tidens första sekel, att friheten att utan föregående granskning framlägga sina tankar i tryck icke var "*part of the Englishman's birthright*" och att ett krav på tryckfrihet skulle ha uppfattats som "*a dangerous and undesirable claim for anyone to make*".<sup>1</sup> Den debatt som förts i Sverige under de senaste åren i anledning av "hotet mot tryckfriheten" tycks dock visa, att dess idé slagit rot djupt i det

<sup>1</sup> William M. Clyde, *The struggle for the freedom of the press from Caxton to Cromwell*. London 1934, s. 9.

svenska folkets föreställningsvärld. En förklaring härtill är måhända, att det i vårt land så sent som under 1800-talets tidigare år förts en verklig strid för tryckfriheten, vilken satt spår i rättsmedvetandet. Men det kan icke heller sakna betydelse, att idén om tryckfriheten kan föras tillbaka i tiden från 1809. Att den beaktades i 1809 års grundlagsverk är icke så märkvärdigt. Mer intressant är, att den redan 1766 fått legislativt uttryck i en svensk grundlag, 1766 års tryckfrihetsförordning. Genom tillkomsten av denna blev Sverige det första land, som gjorde tryckfrihetens grundsats till en del av statsförfattningen. Den införda tryckfriheten ger Sverige, också bortsett från förordningens grundlagskaraktär,<sup>2</sup> en föregångsställning som icke kommer långt efter Englands. Där hade censuren visserligen icke varit i verksamhet sedan våren 1695, men det var likväl först ungefär vid samma tidpunkt som 1766 års TF förbereddes som genom Blackstone's jurisprudence och några berömda prejudikat uppfattningen om ett visst mått av tryckfrihet som en del av den engelska rättsförfattningen bröt igenom. Tryckfrihetsgenombrottet i Sverige möjliggjordes till stor del av Anders Nordencrantz' författarskap. Nordencrantz har visserligen som hans skrifter visa rönt inflytande utifrån, från Montesquieu och särskilt från engelska författare, t. ex. Blackstone och Trenchard. Men hans verk anknyta dock framför allt till den gamla svenska folkliga självstyrelsens idé på vars grundval han ville reformera eller kanske snarare fullborda det frihetstida statsskicket. När tryckfrihetskravet på sådant sätt göres till en av flera följsatser ur den svenska frihetens idé, kommer också tryckfriheten i viss mån att framstå som buren av en gammal svensk samhällstradition.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Grundlagskaraktären hos 1766 års TF blev som bekant efter 1772 bestridd. Se E e k, Om tryckfriheten s. 167 ff. och O d h n e r, Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering I s. 271 ff.

<sup>3</sup> Englands exempel åberopas titt och tätt under lagstiftningsarbetet vid 1765—66 års riksdag. Emellertid vill det icke sällan synas som om förhållandena i England idealiserats; den kontrastverkan som därigenom kunde uppnås vid en jämförelse med tillståndet i Sverige var ägnad att komma den projekterade reformen att framstå som än mer angelägen. Vid utskottssammanträde den 21 april 1766 ordade sålunda Chydenius om Englands exempel och om "huru Maboth där, såsom förste och siste censor", hade självmant nedlagt sitt ämbete inför parlamentet samt "överlämnade" till censor librorum v. Oelreich "detta Maboths exempel". I det samma dag daterade utskottsutlåtandet åberopas också "den berömde Maboth i England". Sedermera utkom 1768 i Stockholm i översättning av Chydenius "Maboths Ansökning Hos Parlamentet i England. At få nedlägga Sitt CensorsÄmbete, Såsom skadeligt för Sanning och Nationen". I sin självbiografi av 1780 fullföljer Chydenius vad som skulle kunna kallas myten om "Maboth", då han omtalar hur han i utskottet "tillstyrkt" Oelreich "att med Mabott i England göra sitt namn odödligt och uppsäga hela

1766 års TF och dess tillkomst äro emellertid icke blott idé-historiskt och rättshistoriskt av intresse. De tankegångar som voro bestämmande för förordningens utformning ha direkt betydelse för 1809 års lagverk och den därur framgående 1812 års TF, som trots genomgripande ändringar 1937 och 1941 alltjämt är i kraft. 1766 års TF och diskussionen som ledde till dess tillkomst tillhöra på detta sätt i viss mån förarbetena till gällande tryckfrihetsrätt. Denna undersökning är avsedd att belysa lagverket av 1766 som förarbete till 1812 års TF.

Källorna för kännedomen om förordningens tillkomst utgöras främst av de i riksarkivet och riddarhusarkivet förvarade riksdagshandlingarna från 1765—66 års riksdag. Största intresset bland dessa handlingar tilldraga sig protokollen från stora deputationen och från dess tredje utskott, ävensom detta utskotts båda betänkan- den. I inledningen till sin utgåva av Anders Chydenii politiska skrifter (Helsingfors 1880) har E. G. Palmén avtryckt dessa båda betänkan- den samt även det av lektorn Anders Kraftman till riksdagen ingivna, av Chydenius författade memorial, varigenom initiativ togs i tryckfrihetsfrågan, och det betänkande av den 13 maj 1761 som utarbetades i frågan under den närmast föregående riksdagen. Bland Chydenii politiska skrifter medtar Palmén hans självbiografi av 1780, däri vissa upplysningar lämnas om lag- stiftningsarbetet vid 1765—66 års riksdag. En källskrift, näm- ligen konceptet till det Kraftmanska memorialet, har publicerats av G e o r g S c h a u m a n i "Biografiska undersökningar om An- ders Chydenius jämte otryckta skrifter av Chydenius" (Helsingfors 1908). Bland källorna till tryckfrihetsförordningens historia kunna även räknas de skilda samtida skrifter vari tryckfrihetsfrågorna be- handlas. En särställning intar bland dessa N o r d e n c r a n t z' "En Wördsam Föreställning etc." till de 1760 församlade stän- derna (Stockholm 1759). Nämnas må även den av C h y d e n i u s såsom översättning från danskan i Stockholm 1766 utgivna "Berät-

censuren" (Politiska skrifter af Anders Chydenius, utgivna av E. G. Palmén, s. 435 f.). — Den åsyftade personen torde vara Gilbert Mabbott, som i England utövade ett ämbete såsom "licenser" från hösten 1645 till den 7 maj 1649, då han avsåde sig detta. Avsägelsen publicerade han den 28 i samma månad. (Se härom C l y d e a. a. s. 172 ff.) Mabbott var varken förste eller siste censor i England. Censuren där fortsatte oaktat hans avsägelse och han återfick f. ö. 1653 ett censorsämbete (se C l y d e a. a. s. 241). Ehuru av Chydenius gjord "odödlig" återfinnes Mabbott icke i "Dictionary of National Biography". Jag har icke varit i tillfälle undersöka överensstämmelsen mellan den av Chydenius utgivna översättningen av "Maboths ansökning" och Mabbotts avsägelse av 1649.

telse om Chinesiska skrif-friheten", om vilken misstanke yppats, att den i själva verket är ett originalarbete.<sup>4</sup>

#### DEN POLITISKA MILJÖN.

I sitt stora arbete om "Frihetstidens författning" indelar Lagerroth denna tid i en dogmatisk och en kritisk period. Den kritiska perioden låter han inträda vid 1750-talets slut, då hattarna, som under detta decennium stått på höjden av makt, bragtes att vackla inför en systemkritik, som icke saknade anhängare inom deras egna led men som framför allt var det vapen ett nytt parti, det yngre mösspartiet, tog i bruk för sin strävan att erövra makten. Åtskilliga anledningar till missnöje med hattregimen funnos inom landet. Missbruket av ämbetsmannamakt, den praxis, enligt vilken ämbeten och tjänster betraktades som innehavarens egendom och anciennitetsprincipen som en befodringsväsendets grundlag, samt just det rådande s. k. trycktvånget voro bland dem. En anledning till missnöje var också den olyckliga utgången av det av hattarna igångsatta anfallskriget mot Ryssland 1741—42. Icke heller det pommerska kriget, som tog sin början 1757, var ägnat att stärka hattarnas kredit. Slutligen voro rikets finanser i ett bedrövt skick och den till inflation ledande ekonomiska politik som bedrevs av natur att skapa osäkerhet och oro. Det program som mössorna behövde för att detronisera hattarna skänkte dem Nordencrantz. Han sammanfogade, utvidgade och fördjupade deras i den parlamentariska kampen mera sporadiskt framförda krav i skilda avseenden till "ett stor-slaget och helgjutet politiskt system".<sup>5</sup>

Redan till den första sammandrabbningen vid 1760—62 års riksdag gingo mössorna sålunda starkt rustade. Hattarna lyckades dock behålla sin ställning inom såväl sekreta utskottet som stora deputationen. För att möjliggöra sitt angrepp på regimen nödgades det mössbetonade lantmannapartiet under ledning av Pechlin få en särskild stor deputation tillsatt för granskningen av regeringens sätt att sköta sitt värv. Mössornas frammarsch hejdades emellertid sedan under riksdagsferierna julen 1760 Pechlin med franske ministerns bistånd i hemlighet hade åvägabragt en överenskommelse med hattarna, i enlighet med vilken han skickligt intrigerade mot dem vilkas talan han skulle föra och hindrade deras framgång. Mot slutet

<sup>4</sup> Se Schauman a. a. s. 160 not 1.

<sup>5</sup> Lagerroth, Frihetstidens författning s. 543.

av 1761 tilltog på nytt mössornas makt. De lyckades bland annat få Pechlin utvoterad från riddarhuset i anledning av några förgrip-  
liga yttranden mot rådet. Icke desto mindre slutade striden mellan  
hattar och mössor för denna gång oavgjord. Tidsomständigheterna  
efter riksdagen arbetade emellertid mössorna i händerna, särskilt  
de under intrycket av den allmänna europeiska "fredskrisen" efter  
sjuåriga krigets slut alltmer bekymmersamma ekonomiska förhål-  
landena. Vid valen 1764 gingo mössorna starkt framåt och då riks-  
dagen i januari 1765 sammanträdde i Stockholm visade det sig att  
makten övergått till dem. Det stundade till räfst- och rättareting  
med den gamla regimens män.

Behärskande ständer,<sup>6</sup> utskott och deputationer gingo mössorna  
vid riksdagen 1765—66 fram utan misskund mot enskilda, som  
de ansågo ha förbrutit sig mot rikets intressen, och sökte samtidigt  
på alla områden efter tjänliga medel att rätta till bristerna i styrel-  
sen, sådan den utövats under hattarna. Räfsten avsåg såväl den  
ekonomiska politiken som utrikespolitiken. Man slog in på nya ba-  
nor i fråga om näringslagstiftningen. Sociala reformer prövades.  
Slutligen kom också författningsfrågan upp inom stora deputa-  
tionen, som i augusti 1766 framlade sitt betänkande om orsakerna  
till de goda lagarnas elaka verkställighet, vilket ledde till kungl.  
förordningen den 12 november 1766 angående lagarnas verkställig-  
het och justitiekanslersämbetets förvandling till ett av ständerna be-  
roende ämbete. I bästa överensstämmelse med de meningar mös-  
sorna förfäktat i oppositionsställning stod deras genomförande av  
en liberal tryckfrihetsförordning.

Det nu sagda avser att ange den maktpolitiska situationen under  
de riksdagar, då tryckfrihetsfrågan behandlades. Den idépolitiska  
miljön får sin prägel av Nordencrantz. Denne hade redan 1730 ut-  
givit ett nationalekonomiskt arbete "Arcana œconomiae et commercii"  
men till följd av de svårigheter censuren lade i vägen för politiskt  
skriftställarskap icke vidare framträtt, förrän under v. Oelreichs  
censurat banden på publicistiken något lossat.<sup>7</sup> Från denna tid äg-  
nade han sig emellertid flitigt åt författarskap och blev — icke  
utan auktoritet även hos hattarna — som redan nämnts de seg-  
rande mössornas ideologiska orakel. Hans politiska huvudarbete  
är den "vördsamma föreställningen", omfattande icke mindre än

<sup>6</sup> Ridderskapet och adeln gick dock under riksdagens lopp tillbaka till hat-  
tarna.

<sup>7</sup> Om Nordencrantz' svårigheter med censuren vid utgivandet av "Arcana"  
se Rydén, Om yttrandefrihet och tryckfrihet s. 137 not 1.

690 sidor. Föreställningen innehåller Nordencrantz' tryckfrihetspolitiska program. Dess största betydelse torde emellertid ligga i den storstädning bland de politiska idéerna överhuvudtaget som författaren företar. Han måste med sitt arbete ha öppnat ögonen på många som haft svårt att orientera sig under censurväldets clair-obscur. Särskilt riktar sig Nordencrantz mot byråkratismen. Han vill rensa bort ämbetsmännen ur riksdagen och därigenom förhindra, att de "redovisande" i samhället fingo ikläda sig rollen av på en gång "redofordrande", av granskare över sin egen förvaltning. Han återkommer ständigt till vikten av en *organisation* av staten, som reser verksamma hinder mot maktmissbruk. När han närmar sig frågor av lagtekniskt slag blir denna grundtanke i hans politiska doktrin avgörande. Som motto för denna kunna med allt fog de ord sättas, varmed han avslutar den "underrättelse" som inleder föreställningen:

"Holländske ambassadören van Beuning sade sig ej efterfråga, vad kung Ludvig den fjortonde ville göra, utan endast, vad han kunde göra, om han ville. Jag har här ej heller befattat mig med vad ont ämbetsmän gjort eller vilja göra, utan endast vad ont de i anledning av lagarna kunna göra om de vilja. Och på sådant sätt böra ingalunda ett fritt folks lagar vara beskaffade."

#### NORDENCRANTZ' TRYCKFRIHETSPROGRAM.

I § 30 av sitt stora verk skildrar Nordencrantz ingående vådorna av den tryckfrihetspolitik, som förts i Sverige alltsedan boktryckarkonsten där tagits i bruk, och av den censur, som utbyggts under det karolinska enväldet och som från detta tagits i arv av frihetstiden.<sup>8</sup> Censur är, säger han, "en jurisdiktion över och ett förmynderskap för hela samhällens (bestående av millioner människor) förnuft". Den som disponerar däröver, disponerar fritt och efter behag över hela samhällens civila frihet. Om ständerna ville göra sig noga underrättade, fortsätter han, om allt det som förelupit i censuren genom tiderna och om följderna därav, så skulle de få "överflödiga bevis på orsakerna därtill, att Sverige äger liten eller alls ingen del i den progress, som vetenskaper gjort igenom hundra år, samt varför regementet ännu är så mycken orolighet underkastat". Innan boktryckarkonsten var uppfunnen

<sup>8</sup> Se Föreställningen s. 590 ff.



var lärdomen av tekniska skäl monopoliserad för de högre klasserna, som voro folkets styresmän. När sedan boktryckarkonsten medförde, att förnuft fick "mera luft och utrymme att visa sig", tillkom, säger Nordencrantz, i dessa klassers intresse censurens särskilda "jurisdiktion över förnuftet". Ämbetsmannaväldets strävan att för sin enskilda fördels skull sätta "tryckerierna och förnuftets bruk under svåra tvång" — ett utslag av den eviga benägenheten hos härskande intressen att monopolisera vetandet och lärdomen för egen räkning — anser han vara förklaringen till att enväldets censur och därmed sammanhängande "onödiga hemligheter" blivit bestående trots 1719 års revolution. Med åtskilliga exempel vill Nordencrantz så påvisa olägenheterna av de "onödiga hemligheterna", det stundom löjeväckande i det sätt, varpå hemlighetsmakeriet hade bedrivits och vid tiden för framläggandet av hans skrift alltjämt bedrevs, och oförenligheten av rådande ordning med de krav, som kunde ställas på ett fritt statskick. Han riktar sig därvid särskilt mot förbudena att kommentera lagar och privilegier och att skriva mot "statum politicum" och moralen, vilka efter ordalagen kunde extenderas av censuren efter behag, och han vill visa, att dessa förbud hade den verkan, att de som kommo till riksdagen för att avgöra rikets angelägenheter befunno sig i den största okunnighet om "rikets tillstånd och intresse, varuti deras eget inblandat är". Sätt världens största, klokaste och lärdaste män endast för ett år allena i en ödemark eller söndra dem från världens gemenskap samt från kunskap om vad som i världen förelöper, säger han. "De skola för sakers beständiga omväxling därutinnan vara så dumma som lappar när de åter framkomma, till dess de ånyo få förvärva sig kunskap om det närvarande tillståndet." Han erinrar om, att i främmande länder, t. ex. Danmark trots dess envælde, sådana uppgifter om samhället, som i Sverige bevarades som de största statshemligheter, utlärdes för alla, och därom att i utländska arbeten åtskilligt fanns att läsa om svenska förhållanden, som icke kunde få tryckas i Sverige. Han lämnar några exempel. En viss amiral har visat mig, skriver Nordencrantz sålunda, att han från en vår granne fått noggrannare kartor av våra skärgårdar än dem, av vilka vi göra stor hemlighet. Han berättar också om en sjöofficer, som anhållit om tillstånd att få offentliggöra ett sjökort över skärgården. Beviljandet av hans begäran ansågs skola leda till ett förrådande av Sveriges förnämsta hemligheter, till dess mannen upp-

visade originalet till sitt kort, vilket han fått till skänks av en sjö-officer tillhörande en främmande makt.

När det blir fråga om att framställa förslag till lagändring är Nordencrantz mycket måttfull sin principiella inställning till trots. Han går ej längre än till kravet att i fråga om ett så angeläget verk som censuren en klar och tydlig lag skulle givas. Censurens avskaffande föreslog han ej. Han motiverar dess bibehållande därmed, att man måste göra skillnad mellan "sådana folkslag, som i långlig tid åtnjutit en sådan frihet, och följaktligen äro upplysta, och sådana, som denna friheten ej ännu åtnjutit, och följaktligen leva uti mörker och stor blindhet, samt till följd därav, utan styrrel i pennan av ett förnuftigt förmynderskap, lätt kunna förledas på villostigar, och kasta sig själva i äventyr".<sup>9</sup> Hos oss behöves ett förmynderskap, skriver han, för att undervisa människan hur hon må bruka sitt förnufts förmögenheter och styra förnuftets gärningar. Problemet blir för honom med denna utgångspunkt *vem* som skall ha att utöva detta nödvändiga förmynderi över medborgarna. Då samhället är stort och vidsträckt kan det icke utövas av alla dess medborgare gemensamt. Det måste anförtros "i vissa utvalda medbröders vård"; med dessa "medbröder" äro ständerna att förstå. Men då "medbröderna" ej beständigt kunna vara tillsammans utan måste substituera andra i sitt ställe under de intervaller, då de ej äro samlade, uppkommer frågan "i vad slags personers vård detta förmynderskapet då bör anförtros, samt vad slags lag sådana personer bör föreskrivas att efterleva, så att samhället å ena sidan må kunna njuta all frukt av förnuftets rätta bruk, och å andra sidan, att samhället ej må lida vid dess missbruk". I Sverige hade ständerna uppdragit det ifrågavarande förmynderskapet åt den styrande makten, vilken emellertid är behäftad med det felet enligt Nordencrantz' åskådning, att den utövas av personer, som icke äro avsättliga och icke heller underkastade tillbörlig kontroll. Han kommer fram till, att censuren måste utövas av en person, vilken är beroende av ständerna. Han befarar motstånd mot detta förslag, eftersom "myndighet och makt aldrig självvilligt släppt ifrån sig någon slags fördel, som myndighet kunnat befästa, utan alltid spjärnat emot minskning med all makt, och alla skäl som kunna upptänkas".<sup>10</sup> Men han invänder mot en sådan strävan, att ständernas justitiedeputation i sitt be-

<sup>9</sup> Föreställningen s. 663.

<sup>10</sup> Föreställningen s. 665.

tänkande av den 14 september 1756 tillstyrkt justitiekanslerns tillsättande på förslag av ständerna, "på det han uti sitt viktiga ämbetes förvaltning, så mycket mer må vara independent av allt hopp och all fruktan däruti, av sådana, över vilka han deras ämbetens förvaltning själv bör hava inseende". Mycket större vikt måste fästas vid kravet, säger han, att censor librorum göres oberoende av regering och ämbetsmannamakt. Censorn vill Nordencrantz tillägga titeln av riksens ständers kansler och lika rang med justitie- och hovkanslererna. Han skall "av riksens ständer själva föreslås, och till sina göromål förklaras alldeles independent av den redoskyldiga styrande makten, samt för ingen annan än riksens ständer, för sitt ämbetes förvaltning vara ansvarig".<sup>11</sup> Ansvarret gentemot ständerna får enligt Nordencrantz icke delas mellan flera censorer. "Ju flera de äro, ju svårare är det alltid att fordra en redoskyldig till ansvar." Censorsämbetets betydande arbetsbörda kräver emellertid, anser han, att censorn har medhjälpare. Då ansvaret är censorns, bör denne lämnas full frihet att utse dessa medhjälpare och de skola vara ansvariga allenast inför honom.

Följden av att Nordencrantz sålunda vill behålla en reformerad, av ständerna beroende censurinstitution blir, att han lagtekniskt icke når fram till den sedermera i 1766 års TF lagfästa tryckfrihetsprincip, enligt vilken inskridanden mot pressen skola få äga rum allenast i form av efterföljande, repressiva åtgärder i anledning av att en skrifts innehåll strider mot särskilt lagbud. Det legislativa problemet nödgas Nordencrantz lösa mindre elegant. Censurens bibehållande innefattar ju, att icke friheten att i tryck behandla vad som helst utan tvärtom otillåtligheten av ett fritt bruk av tryckpressen blir lagens översta grundsats. När likväl största möjliga frihet åsyftas, måste censorn bindas genom noggranna beskrivningar av allt sådant, vars publicerande han *icke* skall äga förbjuda. Nordencrantz' förslag kommer av denna anledning att innehålla en utförlig, tjugufem särskilda punkter omfattande redogörelse för "de ämnen, varöver full frihet i tryck behöves". Enligt den härskande ordning, varemot han polemiserar, var det otillåtet att skriva mot "statum politicum", religionen och moralen. Nordencrantz menar nu, att "i religions mysterer bör ett folk fånga förnuftet under trones lydno".<sup>12</sup> Men "att påbörda ett folk att fånga förnuftet under en blind trones lydno i regerings- och hus-

<sup>11</sup> Föreställningen s. 667.

<sup>12</sup> Föreställningen s. 617.

hållsmål, det är att göra regeringsmän så ofelbara, som gudomligheten". Han vill icke tillstödja större frihet vad religion och andliga saker beträffade än den rådande. Däremot bör det enligt hans mening anses vara censorns "absoluta skyldighet" att tillåta tryckning av "evad det vara må, som rör politiken, rikets rätta intresse med främmande makter, allianser, att kommentera över traktater, som böra kungöras, över lagar, och även över vissa grundlagar, samt ekonomiska författningar, med mera, och endast tillse, det skrivsättet ej är anstötligt". Det framgår av uttrycket "vissa grundlagar", liksom av andra uttalanden av Nordencrantz,<sup>13</sup> att en fullständig frihet att skriva mot styrelseskicket icke avsågs av honom. De fundamentala principerna för detta skulle icke få sättas i fråga. Den tillåtliga kritikens uppgift skulle snarast vara att tillse, att inga sådana lagar, författningar eller inrättningar fingo bestå, vilka innefattade avsteg från de grundläggande principerna för styrelsen. Det förtjänar emellertid uppmärksammas, att Nordencrantz till dessa orubbliga principer räknar, att "ingen landets inbyggare bör skadas till liv, ära, egendom och andra det hela nyttiga rättigheter". Nordencrantz uttalar sig vidare särskilt för rätten att öva kritik mot konungs, råds och ständers författningar, vilka han vill göra offentligt tillgängliga; han vill även tillåta tryckning av domar och utslag, över vilka det jämväl skulle vara envar tillåtet att öva kommentar i anständiga ordasätt utan att riskera ansvar för domkval. Han räknar med möjligheten att paskiller och upproriska skrifter kunna utkomma trots censuren och vill för sådant fall, att auktorerna skola undergå bestraffning och skrifterna brännas, men han anser också av största vikt, att sådana skrifter "vederläggas i trycket, på det allmänheten må se de rätta orsakerna till deras fördömande". I detta förslag synes ligga något mer än omsorgen om allmän upplysning; en skyldighet för den offentliga maktens bärare att åstadkomma dylik vederläggning innebär ju en garanti för att skrifter icke på osakliga grunder skola komma att betecknas som smädliga eller upproriska. Slutligen ingår i Nordencrantz' förslag även, att posttidningarna skola höra under den ständervalde censorns ämbetsområde, detta då det "rätt ofta förefaller" att i dem berättas sådant, som rör "den redoskyldiga maktens" egna personer eller göromål.<sup>14</sup>

Om Nordencrantz' tryckfrihetsprogram av lagtekniska skäl blott

<sup>13</sup> Föreställningen s. 621 f.

<sup>14</sup> Föreställningen s. 668.

kunnat öva ett begränsat inflytande på den redaktionella utformningen av 1766 års TF och 1809 års grundlagsverks tryckfrihetsförordningar, har det likväl i åtskilliga avseenden blivit lagt till grund för lagstiftningsarbetet. En viss negativ betydelse kan tilläggas Nordencrantz' uppfattning om otillåtligheten av frihet att skriva om religionen. Den teologiska censuren bibehölls i 1766 års TF och krav på sådan censur gjordes ännu under grundlagsverket 1809 icke utan kraft gällande. Obenägenheten att tillåta fri diskussion i religiösa frågor har också kommit till uttryck i det först 1941 upphävda straffbudet i 1812 års TF mot förnekelse av en Gud och ett liv efter detta eller av den rena evangeliska läran. Positiv betydelse har särskilt kravet i Nordencrantz' föreställning på offentlighet över allmänna angelägenheter och allmänna handlingar haft. Man spårar klart hans inflytande i den mycket utförliga reglering av detta ämne som 1766 års TF innehåller i §§ 5—12. Detta inflytande har förmedlats till 1812 års TF, som gav icke blott konstitutionellt skydd åt principen om allmänna handlingars offentlighet utan även genom utförlig uppräknig av undantagen från denna princip lade verksamma hinder i vägen för dess åsidosättande i rättstillämpningen. Det stod icke heller främmande för Nordencrantz, att offentlighetsprincipens uppgift är att skapa kontroll över allmänna angelägenheter. Den till grund för vår gällande tryckfrihetsrätt liggande uppfattningen om pressen som en konstitutionell kontrollmakt, utrustad med en särskild "kritikrätt", kan sålunda föras tillbaka till honom. Rätten att kommentera domar och utslag anser han "bliva lagen, regeringssättet, friheten, undersåtar och säkerheten till större fördel, än alla andra hittills gjorda anstalter emot våld vid lagskipningen".<sup>15</sup> Han utbreder sig även över vikten av kritik över ämbetsmän i allmänhet och den kontrollfunktion som därigenom utövas. Det är ett brött, menar han, att under ämbetets helighet vilja skyla personens fel och ett än större brott att ej straffa personen för fel under föregivande, att ämbetet ej må råka i förakt; därför är det högst angeläget att lämna författare full frihet att i tryck utrota "denna fördömliga, Gud förtörnliga, förnuftsförargeliga och det fria regementet högstfördärvliga tanken och talesättet, såsom ett brott av värsta slag". Den som kläcker och fortplantar en sådan tanke är att anse som rätte befördraren av en farlig förändring i regeringssättet. Han befördrar ämbetsmannaväldet först och enväldet sedan, menar Nordencrantz.

<sup>15</sup> Föreställningen s. 622.

”Tanken är en sådan, som ej allmänt utan i mjugg kan fortplantas”, fortfar han, ”och därför är den så mycket farligare; och än farligare blir det, om den i hemlighet får insteg hos sådana, som vid riksdagar varda förordnade att överse, hur ämbetsmännen deras ämbeten förvalta”.<sup>16</sup> Då Nordencrantz går till angrepp mot metoden att låta tryckfrihetsmål komma under avgörande av extraordinära domstolar, ”emedan ledamöterna till sådana domstolar gemenligen bliva utvalda av det partiet som då rådande är”,<sup>17</sup> lägger han jämväl grund till en av de mest betydelsefulla nyheterna i 1766 års TF. Även dess tillgodoseende av kravet på laga rättgångsformers iakttagande vid rannsaking med den som förbrutit sig mot förordningen står i överensstämmelse med Nordencrantz’ program. I föreställningen understrykes vikten av att rättvisa göres även missgärningsmännen. ”En snabbare bör intet straffas för rebell.”<sup>18</sup>

#### RIKSDAGEN 1760—62. FRÅGAN OM EN TRYCKFRIHETSREFORM MED BIBEHÅLLANDE AV CENSUR.

Spridningen av Nordencrantz’ föreställning hade förbjudits av rådet. Sedan riksdagen sammanträtt i oktober 1760 erbjöds den åt ständerna, vilka efter tidigare fattade beslut enligt skrivelse den 27 januari 1761 också mottogo densamma. Frågan angående skriv- och tryckfriheten blev särskilt väckt i det memorial, vari Pechlin påyrkade tillsättande av en särskild, icke sekret stor deputation. Sedan den stora särskilda deputationen tillsatts blev tryckfrihetsfrågan ett av de ärenden, som anförtroddes åt den.<sup>19</sup> Den hänsköts därefter av deputationen till ett särskilt utskott inom denna, vars sekreterare blev kanslitjänstemannen, sedermera Historiographus Regni Anders Schönberg. Utskottet avgav den 13 maj 1761 betänkande i form av förslag till betänkande av stora deputationen angående skriv- och tryckfriheten. Enligt av riddarhussekreteraren Franc meddelade uppgifter under lagstiftningsarbetet vid följande riksdag skall någon expedition med utskottsbetänkandet aldrig ha inkommit till stora deputationen.<sup>20</sup> Det upplystes å

<sup>16</sup> Föreställningen s. 626.

<sup>17</sup> Föreställningen s. 627.

<sup>18</sup> Föreställningen s. 625.

<sup>19</sup> § 3 i instruktionen för deputationen den 12 januari 1761.

<sup>20</sup> Se stora deputationens tredje utskotts protokoll den 29 oktober 1765.

andra sidan av Oelreich, att det icke varit möjligt för utskottet att få stora deputationen sammankallad in pleno för frågans behandling, varför betänkandet blivit liggande "förutan någon den minsta åtgärd", till dess det efter enskilt initiativ blev remitterat till stora deputationen av 1765—66 års riksdag.<sup>21</sup> I varje fall kom tryckfrihetsfrågan vid 1760—62 års riksdag aldrig under ständernas prövning.

Utskottsbetänkandet av 1761 går icke långt i sitt förslag till utvidgning av tryckfriheten, ehuru det på sedvanligt sätt både inledes och avslutas med några ord om nyttan ur skilda synpunkter av "en tillåtlig skriv- och tryckfrihet". Det utgår från att censursinstitutionen skall bibehållas och det godtar även grundsatsen, att "allt som strider emot den i riket antagna religionen, emot statens allmänna säkerhet och emot goda seder, skall till tryckning förbjudas". Det söker emellertid ge åtminstone någon bestämmelse också av vad som borde vara tillåtet att behandla och vänder sig därvid särskilt mot kanslikollegii resolution av den 8 februari 1750, enligt vilken trots den principiella friheten att skriva "in œconomicis" det icke skulle vara tillåtet att syssla med vad uppå regeringens verkställighet beror eller att öva kritik mot dess redan vidtagna författningar, samt mot kungl. brevet till kanslikollegium av den 15 augusti 1759, enligt vilket ingen skulle få skriva om rikets offentliga rätt, innan en systematisk framställning av denna hunnit utkomma under kollegiets inseende. Jämförelsevis ingående sysslar betänkandet med frågan om rätten att trycka allmänna handlingar. Enligt utskottets mening finns ingen anledning att förbjuda tryckningen av några "akter, domar eller handlingar" av domstolar, kollegier, konsistorier eller andra "publika verk", så snart de blivit "utgivna". Avsikten att befordra en sådan handling till trycket borde dock anmälas för censorn och den begränsningen i tryckningsrätten skulle också gälla, att sådant skulle uteslutas eller blott med allmänna talesätt omnämnas, som influtit i rannsakingar eller domar i rannsakingsmål och rörde "grova, mindre kända brottmål, eller något annat som med anständigheten mindre överensstämmer". Undantaget i fråga går ej längre än det stadgande som före 1737 fanns upptaget i 1812 års TF § 2 mom. 4.<sup>22</sup> Förbudet enligt kungl. brevet av den 14 april 1735, enligt vilket domhavandes särskilda vota icke skulle

<sup>21</sup> Se samma utskotts protokoll den 29 augusti 1765.

<sup>22</sup> Jfr nedan s. 215.

få offentliggöras genom trycket, anser utskottet icke kunna upprätthållas. Fastmer menar utskottet, att en rätt till sådant offentliggörande skulle kunna bidra "att hos ämbetsmän och domare befästa en allmän och rättvis omhugsan vid deras voteringar". Rätten att offentliggöra riksdagens råds protokoll skall enligt utskottet dock även i fortsättningen vara beroende av ständernas godkännande, ehuru nedre revisionens "så kallade utarbetning och betänkande" genast borde få tryckas. Offentlighetsgrundsatsen bör enligt utskottets mening emellertid sträcka sig längre än till rättegångshandlingar. Principen skulle vara, att alla från myndighet utgånga handlingar, liksom alla dit ingivna handlingar ävensom betänkanden, tjänsteförslag m. m. skulle få publiceras, blott deras innehåll icke kom i strid med grundreglerna för censuren, d. v. s. förbudet att skriva mot religionen, statens säkerhet och goda seder. Frågan om rätten att trycka riksdagshandlingar behandlar betänkandet mer försiktigt. Ingen lag borde visserligen i princip vara mot ständernas godkännande härutinnan, heter det. Dock borde från respektive stånd utfärdade beslut och deputationernas protokoll och betänkanden få tryckas. Och även riksdagsmemorialer borde få tryckas, så snart författaren till sådant fått sitt ständs tillåtelse att inlämna det till de andra ständerna eller det genast blivit bifallet eller till någon deputation remitterat. Slutligen heter det även, att "alla akter och handlingar, som vid riksdagar förekomma, och lända till nyttig upplysning", borde få tryckas. Vid allt detta skulle dock censorns påskrift fordras, "vilken vid enskilda personers skrifter äger utesluta, om något strider emot de honom föreskrivna lagar".

Detta utskottsbetänkande har fått ett dåligt eftermäle. Palmén har uttalat, att med godtagande av dess grundsatser kunde "alla de mest skriande missbruken från den förra tiden kvarstå",<sup>23</sup> och Lagerroth, att, då man fortfarande ville behålla censuren, det är svårt att förstå, varför den nya friheten skulle bestått.<sup>24</sup> Man blir emellertid mindre benägen att avfärda utskottsbetänkandet som reaktionärt eller innehållslöst, om man ställer det i belysning av dels det förslag Nordencrantz hade framlagt i sin föreställning och dels den uppfattning om censurens uppgift att i "auktorerens" intresse lyfta ett ansvar från deras axlar samt att befrämja vitterheten, som vuxit fram särskilt under Oelreichs censurat och som

<sup>23</sup> Palmén a. a. s. CI.

<sup>24</sup> Lagerroth a. a. s. 590 f.



var av stor betydelse då man under riksdagen 1765—66 alltjämt sökte genomföra en mer liberal pressregim med bibehållande av en censurinstitution. I själva verket synes 1761 års betänkande utgöra en naturlig och viktig etapp på vägen fram till den mer radikala reformen av 1766. Nordencrantz utgör lärofadern såväl åt författaren till 1761 års betänkande som åt Chydenius, ehuru väl denne efterhand kom att intaga en mer modern hållning till frågan om censuren.

Nordencrantz' betydelse för 1761 års betänkande röjer sig först och främst i behandlingen av frågan om allmänna handlingars offentlighet. I denna punkt representerar betänkandet icke heller någon i förhållande till 1766 års reform reaktionär ståndpunkt. Det får i själva verket antagas ha varit av icke ringa betydelse, då det gällde att bereda sinnena på den viktiga omdaning av den svenska stats- och förvaltningsrätten som offentlighetsprincipens införande utgjorde. Vad beträffar censurens bibehållande säger sig utskottet väl ha kunnat "föra sin omtanke ännu längre till en skrivfrihet, som just icke alltid är laglös, ehuru skrifter icke allestädes äro bundna till överseende, innan de utgivas". Det erinrar emellertid mot ett sådant projekt om "de missbruk och svårigheter, som utav en allt för vida sträckt skrivfrihet icke allenast äro möjliga, utan ock av daglig förfarenhet i vissa riken ögonskenliga". Någon motsättning till Nordencrantz föreligger knappast i dessa uttalanden, ehuru dennes tanke om censorns förvandling till en ständernas ämbetsman icke upptagits i betänkandet. Däremot är ju utskottet, som framgår av dess ovan återgivna uttalanden, mindre liberalt än Nordencrantz, då det gäller att bestämma vad censorn icke borde få förbjuda. Emellertid ha vi blott att göra med en första grundritning till en reform. Och i denna står att läsa, att vid ständernas bifall till det föreslagna betänkandet stora deputationen framdeles skulle ha att "yttra sig om de förbättringar, som finnas vara nödiga vid censur-statens nuvarande inrättning, så väl som att uppgiva en förbättrad instruktion för censor librorum, lämpad efter den författning, som riksens höglovl. ständer nu vidtaga, vilken tydligen bör föreskriva en censorns plikt och dess ansvar". Man ville alltså i Nordencrantz' anda bringa åtminstone full klarhet om censorns befogenheter. Det förefaller närmast som om utskottet i sitt förslag sökt gå så långt som enligt dess mening överhuvudtaget var politiskt möjligt. Av alldeles särskild vikt vid utskottsbetänkandets bedömande är emellertid att

censurens vara eller icke vara enligt tidens åskådning icke som nutilldags uppfattades som en tryckfrihetspolitisk kardinalfråga, som den fråga vars besvarande utstakar en oöverstiglig gräns mellan tvångets vänner och frihetens.

Det är knappast antagligt att ens Chydenius från början tillagt frågan om censurens bibehållande denna avgörande betydelse. I sådant fall skulle ju ett svalg ha skilt honom från Nordencrantz. I sin självbiografi skriver han emellertid icke blott i allmänhet om Nordencrantz, att dennes föreställning samt andra skrifter, om växelkursen, "retade" honom "att gå längre i sådana ämnen",<sup>25</sup> utan hänvisar även, då han särskilt beskriver sitt arbete för tryckfriheten vid 1765—66 års riksdag, till huru Nordencrantz kommit honom att se på tryckfriheten som "ögnastenen i ett fritt rike".<sup>26</sup> I det av Chydenius författade memorialet om tryckfriheten till 1765—66 års riksdag diskuteras också censurens bibehållande eller slopande närmast som en lämplighetsfråga;<sup>27</sup> det gällde enligt det där förda resonemanget närmast att avgöra på vems ansvar tryckningen av en skrift skulle ske, om ansvaret borde åligga en granskande censor eller om "censuren" och därmed ansvaret skulle tillhöra författaren eller boktryckaren. Den offentliga enmanscensuren avvisas visserligen, då en enda man icke kunde få göras till "domare över hela nationens tankar och förnuft", men det är likväl först under riksdagens gång som Chydenius framträder med en mera bestämd förkastelsedom över censuren som helt oförenlig med ett krav på tryckfrihet. Uppfattningen av frågan om censurens bibehållande eller slopande som en lämplighetsfråga präglar, varom mera nedan, även själva arbetsprogrammet vid 1765—66 års riksdag. Åsikten att censuren borde bestå utvecklades vid denna riksdag av principiella anhängare av tryckfriheten, t. ex. ordföranden i det utskott av stora deputationen som behandlade tryckfrihetsfrågan, lagmannen Gustaf Reuterholm. En kompromisslösning diskuterades också som möjlig, enligt vilken censorn skulle bibehållas som rådgivande och i denna egenskap tilläggas en *jus consultandi*. En dylik uppfattning kom till uttryck i ett memorial av en annan motionär, kaptenen Gustaf Cederström. Protokollet från utskottets sammanträde den 21 april 1766 upplyser även om att det diskuterats, "huruvida den medelväg kunde tagas, att cen-

<sup>25</sup> Palmén s. 427.

<sup>26</sup> Palmén s. 434.

<sup>27</sup> Se närmare nedan s. 204 ff.

sorssysslan väl bibehålles, men att censor endast ägde att råda och tillstyrka till ändringar i skrifter, som till trycket ärnas, aukturen ej dess mindre obetaget att sedan han underskrivit det protokoll, varuti slika ändringar av censor komme att antecknas, de samma antaga eller ej, såsom själv för skriften ansvarig". Särskilt intressant är emellertid det försvar för censuren, som med likartade argument framfördes under riksdagen av Schönberg, vilken vid riksdagens början till ständerna ingivit ett memorial med bilagd avskrift av — enligt stora deputationens protokoll den 26 augusti 1765 — "stora deputationens vid sista riksdag i samma ämne författade betänkande", d. v. s. 1761 års utskottsbetänkande, samt av den Nordencrantz närstående Oelreich. Schönberg utvecklade vidare sin mening i ett den 27 september 1766 dagtecknat till ständerna ingivet memorial.<sup>28</sup> Oelreich hade tillfälle att ingående framlägga sina synpunkter i utskottet. Båda anförde satsen, att först då den svenska nationen blivit van vid tryckfrihet censuren kunde avskaffas. Det vore "ett äventyrligt avsprång", säger Oelreich vid utskottssammanträdet den 21 april 1766, att från härskande tvång övergå till yttersta frihet. Båda framhålla vidare censurens värde ur författarnas och litteraturens synpunkt. Schönberg säger, att censuren haft till en huvuduppgift att säkerställa dem mot ansvar, som önskade utgiva något i tryck, varvid han utgår från den med tidens rättstillämpning föga överensstämmande om ock principiellt riktiga uppfattningen, att den som vunnit censors imprimatur icke kunde ställas till ansvar för den sålunda godkända skriftens innehåll; ansvaret ålåg i sådant fall i stället censorn. Utan denna garanti av censuren skulle en allmän osäkerhet inträda och intet annat än lappri bli skrivet, menar Schönberg. Också Oelreich är inne på dessa synpunkter och åberopar sig bland annat på att Englands tryckfrihet utan censur ej sällan medförde "den olägenhet för auktor, att han varder fiscaliter anklagad".

Framför allt utvecklar Oelreich emellertid sina särskilda synpunkter om censuren som ett slags välfärdsinrättning till författarnas personliga bästa och litteraturens väl. När han anmodades att redogöra för censorsämbetets uppgifter talar han först om åliggandet "att i det nogaste besörja en likhet över allt uti själva orto-

<sup>28</sup> Schönberg var vid tidpunkten för 1765—66 års riksdag en principiell anhängare av tryckfrihet, men det är under i texten angivna omständigheter knappast riktigt att som Hallendorff (Frihetstiden, del IV av Svenska folkets historia, Lund 1928, s. 494) beskriva honom som en av tryckfrihetens "ivriga befordrare" vid nämnda riksdag.

grafin eller stavningsättet” och att utdela ämnen till behandling av för ettvarvt av dem lämpliga författare, därefter om overseendet av utifrån i riket inkomna skrifter, av vilka de ”förkastliga” skulle konfiskeras, om anskaffning av akter från arkiven och slutligen om inseendet över biblioteken, ”med åtskilligt mera som censor efter 20 § kansliordningen av den 14 juni 1720 har att iakttaga”. Den preventiva censuren — censorsämbetets traditionella huvuduppgift — omnämner Oelreich alltså i sista rummet och närmast blott i förbigående. Hans åsikt om censurens betydelse för litteraturen blev bestridd av bland andra Chydenius. Och den avfärdas av utskottet i dess den 21 april 1766 dagtecknade betänkande. Också där redogöres för censorsämbetets åligganden men på ett riktigt sätt i det först bland dem nämnes genomläsningen av till tryckning ärnade manuskript och granskningen av dem ur synpunkten om de innehöllo något mot religionen, regementskonstitutionen eller goda seder stridande, i vilket fall de skulle förbjudas utkomma, och ytterligare blott overseendet av litteraturimporten och inseendet över biblioteken. Utskottet går också in på frågan om censuren verkligen befrämjat den sköna litteraturen. Rätta förhållandet vore, säger utskottet, att ”vitterleken och svenska språkets uppodling icke litet hindras därigenom, när en enda person, om det ock vore den vittraste, äger inseende över alla utkommande arbeten, varigenom de alla i det huvudsakligaste liksom stöpas i en form, och auktorers skiljaktiga tanke- och utförningsgåvor, som under friheten tävla med varandra att var på sitt sätt övertyga och intaga, icke litet inskränkas, och det så mycket mera, ju nogare censor rättar dem efter sin smak”. ”Man torde eljest hava svårt att framte någon tillräcklig orsak”, fortsätter utskottet, ”varför svenska vitterheten till våra tider mera liknat ett lindbarn än en stadgad kropp, och är det icke ännu avgjort, om icke dess tillväxt i senare åren kan härledas ifrån någon lindrighet i censuren, än den granskning den dymedelst undergått; åtminstone är det säkert, att ju friare pressen i en nation varit, dess skarp-sinnigare arbeten hava därifrån utkommit, varpå i synnerhet de engelska bära ojävaktigt vittne”.<sup>29</sup>

Sina argument mot censuren formulerar Chydenius först i sin

<sup>29</sup> Det synes böra vara en intressant uppgift för svensk litteraturhistorisk forskning att gå till en ingående systematisk undersökning av det inflytande tryckfrihetslagstiftningen och pressrättslig praxis under tidernas lopp haft på landets såväl vittra som lärda litteratur.

polemik i utskottet mot Oelreich på ett mera pregnant och modernt sätt. Han kunde icke annat finna "än för mycken kontradiktion emellan frihet att få skriva och tvingas av en censor". "En sönderdelt frihet vore ingen frihet, och ett blandat tvång vore ett fullkomligt tvång." I sin självbiografi uttalar Chydenius, att han tydligt såg, "att den vidsträcktaste frihet i ämnen att skriva om betydde ingenting, så länge dess tillämpning skulle bero av en enda persons det är censors godtycke, den antingen ett rådande parti eller ministär eller regent skulle kunna bemästra sig, därför var jag fast i den satsen att få censuren i alla politiska mål alldeles häven".<sup>30</sup> Detta om Chydenii personliga åskådning. I utskotts-  
betänkandet den 21 april 1766 återfinnes likväl ännu, bland en lång rad starka och otvivelaktigt av Chydenii tänkesätt präglade skäl mot censuren, uppfattningen av frågan om denna som en fråga rörande den lämpliga utskiftningen av ansvarigheten för innehållet i tryckt skrift. I ingressen till 1766 års TF hette det slutligen, att censorsämbetet bör upphöra och någon granskning genom kanslikollegium icke heller äga rum "utan komma auktorerna själva jämte boktryckarna för det, som i tryck utgives, . . . att ansvariga vara".

#### DET FORTSATTA LAGSTIFTNINGSARBETET VID 1765—66 ÅRS RIKSDAG.

Tryckfrihetsfrågan blev som redan nämnts aktualiserad vid 1765—66 års riksdag genom memorial av Schönberg, av Cederström och av Kraftman.

Det av Kraftman ingivna memorialet var författat av Chydenius. Denne berättar härom i sin självbiografi,<sup>31</sup> att han uppsatt ett memorial om tryckfriheten och konfererat härom med biskop Serenius. Efter "flera diskurser och överläggningar" skrev Chydenius om memorialet och bad därefter Serenius "med sitt namn under memorialet giva ton i en så angelägen sak". Serenius översåg och förkortade det och tillade slutligen även ett uttalande om, att man ej finge skriva något i det som rörde staten, över vilket tillägg Chydenius emellertid "i sitt sinne högeligen förtörnades, emedan i dessa få ord redan var allt medgivet, vad tvångets och hemlig-

<sup>30</sup> Palmén a. a. s. 435.

<sup>31</sup> Se Palmén a. a. s. 434 f.

hetens vänner kunde begära". Han avsåde sig därför all befattning med det så reviderade memorialet. Serenius "beklagade att saken var ganska öm" och anmodade Chydenius att skriva i eget namn. Chydenius omarbetade på nytt memorialet och lyckades så få det ingivet av Kraftman, dock utan att denne visste vem som var författaren. Att Chydenius icke själv framträdde som motionär torde som hans uttalanden om anledningen till hänvändelsen till Serenius ge vid handen ha varit motiverat av taktiska skäl. Det gjorde det betydligt lättare för honom, skriver Palmén,<sup>32</sup> att göra sin röst gällande vid frågans handläggning i riksdagen. Palmén har antagit, att Chydenius vid den slutliga redaktionen av memorialet fått moderera sina personliga meningar för att kunna finna en villig motionär, ett antagande som är naturligt för den som räknar med, att Chydenii tryckfrihetsåskådning redan vid riksdagens början förelegat konsekvent utbildad.<sup>33</sup> Schauman har emellertid med stöd av ett bland Chydenii efterlämnade papper påträffat, med Chydenii egen hand skrivet och rättat koncept kunnat påvisa, att det av Kraftman ingivna memorialet nära överensstämmer med vad Chydenius ursprungligen skrivit i saken.<sup>34</sup> Det påträffade konceptet överensstämmer nämligen till innehållet fullständigt eller i varje fall mycket nära<sup>35</sup> med Kraftmans memorial och de i konceptet vidtagna rättelserna visa, att Chydenius först haft för avsikt att i broschyrform framlägga sin mening men sedermera givit sitt inlägg formen av ett riksdagsmemorial. Konceptet synes alltså utgöra den ursprungliga redaktionen av memorialet och kan icke antagas ha blivit utarbetat först sedan Chydenius fått en anledning att av opportunitetsskäl lägga vissa band på sin mening. Det påträffade konceptet synes ge belägg på den här ovan framlagda uppfattningen, att Chydenii personliga åskådning under riksdagens gång utvecklats från memorialets mer konventionella syn på censuren till debattinläggens radikala avvisande av denna, en slutsats som dock icke drages av Schauman.

Schönbergs och Cederströms förslag voro, som redan nämnts, föga radikala. Det är på Kraftmans memorial som 1766 års reform ytterst stöder sig. Tankegången i detta är följande. "En billig skriv- och tryckfrihet" är en nödvändig beståndsdel i ett fritt samhällsskick. Problemet för lagstiftaren gäller att å ena sidan slå

<sup>32</sup> Palmén a. a. s. CXI.

<sup>33</sup> Palmén a. a. s. CVI f.

<sup>34</sup> Schauman a. a. s. 158 f.

<sup>35</sup> Jfr nedan s. 206.

vakt om denna frihet mot de krafter, som kunna tänkas hota densamma, men å den andra att förhindra att tryckfriheten slår över i "ett självsvåldigt raseri". Tryckfriheten måste m. a. o. vara "frihet under ansvar" som man numera brukar uttrycka sig. Memorialet uttalar, att det gäller att bestämma på vilkens ansvar tryckning skall ske samt därefter även efter vad lagar ansvar skall utkrävas. Vad då beträffar frågan om ansvarigheten diskuterar memorialet om "censuren" bör anförtros en viss därtill utsedd person eller författaren (märk att termen "censur" användes jämväl såsom betecknande författarens egen granskning av sitt verk) eller om den bör överlämnas åt flera. Därefter avvisas tanken om censur genom en ensamt bestämmande censor, vilket skulle vara att sätta en enda man till "domare över hela nationens tankar och förnuft". Att göra författaren ansvarig anser memorialet likaledes förkastligt, dels enär i sådant fall anonyma skrifter måste förbjudas, dels också emedan författarna icke anses skickade att "sätta ett rätt värde på egna skrifter och göromål". "Censuren" måste alltså anförtros åt flera. Memorialet avvisar tanken på ett system med flera censorer varav en för varje vetenskap, bland annat då "den politiska delen av vår tryckfrihet, som är frihetens ögonsten" i sådant fall likväl skulle stanna under "en censor politicus, som då äger ett lika välde över denna delen som förr". Slutsatsen blir att det ställer sig förmånligast att granskningen "simpliciter anförtros i boktryckarens händer". Boktryckarna skulle få "emot hårt ansvar, efter en tydlig instruktion trycka vad de finna sin räkning vid". Bland fördelarna av detta system nämnes, utom ett högre anseende för boktryckarna och fördelar för författarna, att det allmänna skulle ha "en säker regress till boktryckerierna, om något emot instruktionen skulle finnas upplagt", eftersom boktryckarna hade "nästan de dyraste verkstäder som finnas i riket", vilka dessutom voro svåra att flytta och omöjliga att rymma landet med. Dessutom vore risken att en boktryckare, som drev en lönande rörelse, personligen skulle avvika ringa. Boktryckarna kunde vidare tåla "en ådömd plikt av flera 1.000 daler och erlægga den till kronan, men en auktor ofta knappt en styver". "Missbrukar någon sin frihet av boktryckare, är plikten i stånd att fördärva hans kredit och försvaga hans styrka, och hans fail blir de andra en öppen spegel att se självsvåldets öde och en varnagel att intet skena överskaklarna, och det allt utan att besvåra litteraturen". Att boktryckarna icke kunde anses äga nödiga insikter för de uppgifter,

som borde åläggas dem, är enligt memorialet intet hinder; vore lagen blott kort och tydlig kunna boktryckarna lära sig att efterleva densamma och att vid behov konsultera sakkunskap. Efter att på detta sätt i princip ha lagt "censuren" och ansvaret på boktryckarna kommer memorialet fram till frågan om innehållet i den lag, varefter ansvar skall utkrävas. Därvid föreslås först bibehållandet av den teologiska censuren. Vidare föreslås straffbeläggande av *dels* sådant, som "stöter vår regementskonstitution i så måtto, att det befordrar den avsvurna suveräniteten och skadliga aristokratien", *dels även* sådant, som "försmädligen angriper personer och kränker dygd och goda seder". Det framgår nu, att memorialets författare icke avsett att lägga ett *exklusivt* ansvar på boktryckaren. Det uttalas tvärtom, att var som bryter mot det sistnämnda förbudet skall vid nästa laga domstol anklagas och dömas, "varför boktryckare först må sökas". "Gitter han lagligen leda saken ifrån sig, stanna då bägge i ansvar", fortsätter memorialet. Tydligt har det avsetts, att boktryckaren skulle kunna leda ansvaret vidare till författaren. Det av Schauman publicerade konceptet är här mer upplysande. Där står det nämligen, att *auktorn* skall "stanna i ansvar", om boktryckaren gitter leda ansvaret ifrån sig på honom "i så måtto att auktor låtit trycka något på egen risk".<sup>36</sup> Vad beträffar brott mot det förstnämnda förbudet heter det i memorialet, att "träda flera i samråd och trycka sådant, att därigenom störta friheten, straffas alla efter missgärningsbalkens 4 kapitel 8 §". Efter orden kunde detta gälla flera boktryckare som träda i samråd, men det torde väl få antagas att också författare eller andra medverkande ansågos skola kunna straffas för en konspiration av detta allvarliga slag. Missgärningsbalken 4: 8 i 1734 års lag innehöll stadgandet, att om någon söker uppenbarligen eller genom hemlig stämpling införa, upphjälpa eller befordra en oinskränkt enväldsherrskaping i riket eller annat regeringssätt än det ständerna i riket fastställt, skall han straffas som rikets förrädare och mista liv, ära och gods.

Den 30 juli 1765 remitterades Cederströms och Schönbergs me-

<sup>36</sup> Konceptet skiljer sig från det ingivna memorialet genom sin uppställning som ger vid handen, att de i texten angivna ansvarighetsreglerna samt kravet på åtal vid laga domstol hänföra sig till båda de angivna brottskategorierna, medan i det ingivna memorialet dessa regler om ansvarighet och åtal synas satta i relation allenast till förbudet mot smädliga angrepp på personer. S c h a u m a n s uppgift (a. a. s. 158 f.) om "fullständig överensstämmelse i det sakliga innehållet" hos konceptet och det ingivna memorialet är icke helt korrekt.



morial av ständerna till stora deputationen. Den 9 augusti blev också Kraftmans memorial remitterat dit. Den 26 augusti upplästes handlingarna hos stora deputationen och Chydenius yrkade därvid, att de borde hänskjutas för beredning till den underdeputation som med en nyinförd beteckning i den statsrättsliga terminologien blivit kallad stora deputationens "lagutskott". Då emellertid detta utskott ansågs alltför arbetstyngt tillsattes i stället för tryckfrihetsfrågan ett särskilt "tredje utskott" om femton medlemmar. Utskottets ordförande blev, som redan omnämnts, lagman Gustaf Reuterholm. Vid överläggningar därinom skulle censor librorum v. Oelreich närvara "för nödiga upplysningars meddelande". Av prästeståndet invaldes bland andra Chydenius i utskottet.

Vid utskottsarbetets disposition följde man den tudelning av lagstiftningsproblemet, som kommit till uttryck i det Kraftmanska memorialet. Man började emellertid med frågan om gränserna kring tryckfriheten för att först därefter avgöra vem som skulle ha att utöva "censuren". Den första etappen i utskottsarbetet omfattar sammanträden den 29 augusti, 29 oktober, 4, 7, 8, 12, 20, 22 och 27 november, 9, 11, 12 och 18 december 1765 samt 19 och 24 februari 1766 och avslutades med det preliminära utskottsbetänkande, som enligt beslut vid utskottssammanträdet den 18 december 1765, då Chydenius förde protokollet, dagteknats nämnda dag. Vid sina sammanträden den 29 oktober och 4 november genomgick utskottet den svenska tryckfrihetsrättens historia, den 7 och 8 november föredrogs ett av okänd person författat manuskript med titeln "Oförgripeliga tankar ang. friheten i tryck, jemte historisk berättelse om censuren i Sverige" och den 12 november föredrogs de till stora deputationen från ständerna remitterade memorialen angående tryckfriheten. Den 20 november hade man hunnit därhän att den tillärnade författningens redaktion blev diskuterad och vid detta och följande sammanträde, den 22 november, överlade man om "conceptionerne från tryckfrihet". Den 27 november hölls "åtskilliga diskurser extra protocollum" angående vari "tryckfriheten specificice borde tillåtas". Den 9 december bestämde man denna frihet i nio punkter, vilka innehålla de principer angående allmänna handlingars offentlighet, som återkomma i §§ 6—11 av 1766 års TF, samt de grundsatser som uppställas angående "tillåtlige ämnen" i §§ 5 och 12. Därmed hade man nått sådant resultat att ett första betänkande kunde utarbetas och

justeras, vilket skedde vid de följande sammanträdena. Betänkandet av den 18 december framhäver inledningsvis tryckfrihetens betydelse för det fria statskicketets bestånd och erinrar om att England, "vars tryckfrihet kostat blod att behålla, räknar den samma såsom en ibland de starkaste förmurar för sin konstitution". Det lämnar därefter en kortfattad redogörelse för tryckfrihetsrättens svenska historia och konstaterar därefter, att ständerna vid såväl den innevarande som 1761 års riksdag "med fullkomligaste nit och upplysning insett de viktiga och skadliga följder detta tvång av frihet uti pennor och tryck redan medfört och framgent åstadkomma kan". Utskottet föreslår därefter upphävande av alla tidigare författningar angående skrifter, censur och tryck och överlämnar till stora deputationens granskning "en uti dess ställe projekterad förnyad förordning, som på en gång innefattar allt vad utskottet för sin del håller nyttigt och nödigt framgent såsom lag gälla bör". Utskottet förklarar, att förordningen bör innefatta tre artiklar, varav "den första och viktigaste om själva skriv- och tryckfriheten nu härhos först uppgives". Så fort ständerna antagit den sålunda angivna principen skulle utskottets förslag till "de senare artiklar om censuren med det mera" följa. Betänkandet kom under stora deputationens prövning vid sammanträde den 7 april 1766. Efter en vidlyftig debatt enades deputationen om utskottets förslag med den ändringen, att beslutet ej skulle hänföra sig till offentligheten hos handlingar från den förflutna tiden. Vidare beslöts, att ingen expedition i ärendet skulle utfärdas, förrän utskottet inkommit med betänkande om censuren och boktryckerierna i riket.

Den följande och sista etappen i utskottsarbetet omfattar sammanträden den 21 april, 16 maj samt 5, 7, 14 och 18 juli 1766. Det betänkande som härunder utarbetades är dagtecknat den 21 april 1766. Utskottet upptog vid sitt sammanträde denna dag, sedan man konstaterat att stora deputationen givit sin anslutning till utskottets principiella uppfattning, frågan om "censuren". Debatterna voro livliga; de dominerades av motsättningen mellan Oelreich och Chydenius angående censorsämbetets behövlighet. Slutet på överläggningen blev emellertid tillstyrkande av ämbetets och censurtvångets avskaffande. Vid votering i anledning av proposition härom röstade ledamöterna av bonde- och borgarestånden enhälligt för censurens upphävande, medan adeln med två rösters majoritet avslög propositionen. Prästeståndets ledamöter röstade

för censurens upphävande vad beträffar världsliga skrifter, medan beträffande andliga de två röstande stodo mot varandra. Vid sammanträdet den 16 maj uppstod debatt om innebörden av det sålunda fattade beslutet. Något särskilt beslut härom blev dock icke på nytt fattat. Man nöjde sig med att uppläsa ett av Chydenius författat förslag till utskottsbetänkande, vartill var fogat ett likaledes av Chydenius uppgjort förslag "till ytterligare fullföljd av förordningen", samt ett betänkande av Reuterholm, som önskade censurens bibehållande, varefter beslöts, "att de här förekomna skiljaktiga projekter varda å ömse sidor närmare granskade och i ordning ställda, till att vid utskottets nästa sammankomst åter uppläsa, då om expeditionen vidare kan komma att behörigen föranstaltas". Det lagutkast som Reuterholm hade fogat till sitt betänkande är av icke ringa intresse som ett mycket omsorgsfullt försök att reglera censurinstitutionen i syfte såväl att hindra ett förtryckande missbruk av censorsbefogenheterna som att råda bot mot de brister i fråga om effektiviteten, som äro karakteristiska för all censur; bland annat föreslogos särskilda "edsvurna correctorer" vilka skulle ha att tillse att vid tryckningen av censurerade verk ändringar icke skedde i den godkända texten (förslagets art. II § 13). Genom beslut av prästeståndet den 3 juli blev Chydenius utesluten ur ståndet i anledning av skriften "Rikets hjälp genom en naturlig finanssystem". Vid utskottssammanträdena efter den 16 maj var han därför icke närvarande. I utskottsprotokollet den 5 juli heter det, att Chydenius icke lämnat efter sig projektet till förordningens fullföljd. Borgmästaren De la Rose åtog sig därför enligt utskottsprotokollet den 7 juli att författa en lagtext. Vid sammanträdet den 18 juli hade uppdraget fullgjorts. De la Roses författningsförslag, vilket omfattar två artiklar om tillhoppa 22 paragrafer, lades då som bilaga till utskottsbetänkandet vilket justerades. Enligt en anteckning av utskottets notarie å det av De la Rose författade utkastet skall Chydenius hava lånt tillbaka det av honom författade förslaget till betänkande och icke före sin avresa återställt detsamma. Palmén har emellertid gjort gällande, att det definitiva utskottsbetänkandet bär "de ojävigaktigaste spår av att i allt huvudsakligt hava flytit ur Chydenii penna"<sup>37</sup> och förklarar, att detsamma, "ehuru i vissa delar korrigerat och ändrat av andra", förtjänar "med full rätt en plats i samlingen av Chydenii skrifter".<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Palmén a. a. s. CXXXV noten.

<sup>38</sup> Palmén a. a. s. CXXXVI.

Det vill också synas som om särskilt de argument mot censuren, som utskottsbetänkandet av den 21 april innehåller, härröra från Chydenius. Utskottet säger sig ha tagit i övervägande om man icke vid skrifers utgivande liksom vid alla andra göromål borde "hålla sig förnämligast till upphovsmannen, och låta en var för sina arbeten stanna i ansvar, dock så, att han ej mindre i detta än alla andra mål finge laga och svensk man tillständig rättegång tillgodonjuta". Därefter följa så åtskilliga argument mot censuren, utmynnande i tanken, att undersåtarna inom ett fritt folk "böra äga sin säkerhet i goda och tydliga lagar". Förmynderskapet under en censor betyder däremot godtycke och ofrihet. Den föreslagna "korta och enfaldiga" lagen säges ägnad att bereda författarna möjlighet att själva bedöma lagligheten av en skrifs innehåll. Någon reservation för bibehållande av censuren över andliga skrifter gör utskottet icke. Beträffande förbrytelser mot den projekterade förordningen framhåller utskottet, att de icke skulle få handläggas av någon specialdomstol, vare sig en "viss utnämnd domstol" såsom kanslikollegium eller en omedelbart kompetent högre domstol. Författarna borde "i detta som alla andra mål få njuta beneficia juris et processus till godo".

Betänkandet föredrogs i stora deputationen den 7 augusti. Protokollet från detta sammanträde är föga upplysande, då deputationen beslöt att i detsamma intaga blott resultatet av varje överläggningspunkt men icke den förda diskussionen; till protokollet finns dock fogat ett längre diktamen till censurens försvar av kommandanten Linderstedt. Deputationen nådde omsider fram till beslutet, att "all censur hädanefter må upphöra". I det lagförslag, som fogats till deputationens betänkande av den 7 augusti, vilket justerats den 19 september, saknas också den mening i andra stycket av § 1 av den sedermera antagna förordningen, varigenom censuren över andliga skrifter blev bibehållen. I utskottets förslag till lagtext gjorde deputationen betydande redaktionella ändringar, varigenom denna blev kortare och klarare. Lagförslaget blev därefter i det stora hela antaget av ständerna, trots motstånd från adeln särskilt i fråga om riksdagshandlingars offentlighet. Ständernas beslut inefattade emellertid i deputationens förslag den ändringen — framdriven av prästeståndet — att den teologiska censuren skulle bibehållas. Riksens ständers brev i ärendet är av den 15 oktober 1766. Tryckfrihetsförordningen utfärdades av Kungl. Maj:t den 2 december 1766.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Se rådsprotokollet i inrikes civilärenden den 2 december 1766.

Genom 1766 års TF upphävdes censuren över alla skrifter utom sådana som ängingo "läran och våra kristendomsstycken". Ingrepp mot pressen skulle få äga rum allenast i form av straff för vad numera kallas "missbruk" av tryckfriheten. I §§ 5 och 13 fastslogs grundsatsen, att intet skulle vara otillåtet att "kunnigt göra" i tryck, som icke blivit i förordningen särskilt förbjudet. Full offentlighet för allmänna handlingar genomfördes (§§ 6—12). Ansvarigheten för tryckfrihetsbrott begränsades på visst sätt (§ 4). Något jurysystem eller en särskild för pressen förmånlig rättegångsordning infördes väl icke, men tryckfrihetsmål skulle enligt § 4 handläggas "på ordentligt sätt vid vederbörande domstol", varvid parterna å ömse sidor skulle få tillgodonjuta laga rättegångsförmåner. Härigenom befriades pressen från godtycket i den extraordinära rättskipning den förut varit underkastad. I § 14 hette det slutligen, att undersåtarna om tryckfrihetens "osvikliga bestånd" skulle äga "all den fullkomliga trygghet, som en oryggelig grundlag medför".<sup>40</sup>

Tillkomsten av 1766 års TF är av den största betydelse i den svenska rättsutvecklingen. Det är icke blott så, att förordningen i allmänhet befrämjade kulturlivet och innefattade "ett stort steg framåt mot den individuella frihetens skydd";<sup>41</sup> vilket betraktelsesätt man än ansluter sig till beträffande det frihetstida statskicket kan det dock icke bestridas, att den omfattande korruptionen, godtycket i rättskipning och förvaltning och det kasuella ständeringripandet i dessa statliga verksamhetsgrenar medförde, att individens frihet och rättssäkerhet under frihetstiden stått lågt i kurs. Viktigare är, att 1766 års TF genom uppställandet av grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet, vilken spänner över hela området för den offentliga rätten, införde en ny konstitutionell princip, principen om "den allmänna opinionens" deltagande i den konstitutionella kontrollen på grundval av möjligheten till insyn över hela området för statsverksamheten och till kritik av denna i stort som smått. Vidare är 1766 års TF epokbildande inom tryckfrihetsrätten genom sitt avskaffande av censuren. Otillåtligheten av preventiva åtgärder mot pressen har ju nämligen alltsedan den

<sup>40</sup> Se närmare om innehållet i 1766 års TF Rydin a. a. s. 155 ff. och Eek a. a. s. 163 ff. 1766 års TF finns intagen hos Modéé, *Utdrag utur . . . Publique Handlinger etc.* del VIII och ingår jämväl bland de av Brusewitz utgivna *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar*.

<sup>41</sup> Stavenow, *Frihetstiden*, del IX av Sveriges historia till våra dagar, Stockholm 1922, s. 404.

franska rättighetsförklaringen, vilken s. a. s. kodifierade 1700-talets radikala samhällskrav, uppfattats som väsentligt för förevaron av tryckfrihet i modern kontinental mening.<sup>42</sup>

Det är ägnat att väcka förvåning, att historieforskningen visat 1766 års TF så jämförelsevis ringa uppmärksamhet och i varje fall icke synes ha klart uppfattat dess nu angivna vidsträckta betydelse i rättsutvecklingen. Geijer sysselsätter sig icke med ämnet i sin "Teckning af Sveriges tillstånd och af de förnämsta handlande personerna från konung Carl XII:s död till konung Gustaf III:s anträde af regeringen". Förordningen behandlas också av Malmström mer i förbigående och även Lagerroth ägnar den icke så stor uppmärksamhet. Han betecknar den likväl som "ett nytt konstitutionellt rekord av imponerande art".<sup>43</sup> Stavenow fäster sig närmast vid dess betydelse ur kulturell synpunkt.<sup>44</sup> Tengberg uttalar, att 1766 års TF "bibehållit tvånget i punkter, där det läti kunde missbrukas", men vidgår att yttranderätten dock hade "ett stort fält för sig", sedan censuren upphävts och kanslikollegii godtyckliga inblandning icke längre skulle få förekomma.<sup>45</sup> Särskilt nära till hands borde det ha legat för dem, som gjort till sin uppgift att teckna den svenska statsrättens historia, att framhäva den epokbildande betydelsen av 1766 års TF. Det visar sig emellertid, att också dessa författare fäst blott relativt ringa vikt vid förordningen. Naumann anmärker dock, att genom denna tryckfrihetens historia kom "att för framtiden stå i nära samband med statsförfattningen".<sup>46</sup> Hildebrand berör den blott i korthet, betecknande den likväl som "den senare frihetstidens mest betydande produkt på den politiska lagstiftningens område".<sup>47</sup> Herlitz slut-

<sup>42</sup> Se Eek a. a. s. 39 ff.

<sup>43</sup> Lagerroth a. a. s. 593.

<sup>44</sup> Se Stavenow, Frihetstiden, dess epoker och kulturliv, 3:dje uppl. s. 181.

<sup>45</sup> Tengberg, Om frihetstiden. Några anmärkningar. Stockholm 1867, s. 88 f. — Det må emellertid framhållas, att Svensén i Svenska historien för svenska folket, del IV, Uppsala 1920, s. 667 f., lägger viss tonvikt vid reformens offentlighetsrättsliga betydelse. Fryxell uttalar i Berättelser ur svenska historien, del XLI s. 134 följande: "Svenska folket tog genom densamma (d. v. s. 1766 års TF) ett stort steg framåt till vinnande av den upplysning och självkänedom, som äro oeftergivliga villkor för varje självstyrelse, om den skall bliva välgörande och äga bestånd". Om tillkomsten av förordningen visar sig Fryxell ha mindre klara begrepp. Å s. 133 skriver han härom, att "förra riksdagens tryckfrihetsförslag" blev "jämte tillägg och förord av rikshistoriografen Schönberg och av en friherre Cederström vid riksdagen 1766 antaget och regeringen till utfärdande förelagt".

<sup>46</sup> Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt I (1879) s. 347.

<sup>47</sup> Hildebrand, Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tider till våra dagar s. 441 och 497 f.

ligen uttalar, att genom förordningen "ett viktigt steg" togs för statsskickets förbättrande och att den "väsentligt lättade den sekretess, som förut omgivit ständernas arbete och öppnade vägen för den offentliga kritik och diskussion, som förut tillbakahållits genom en sträng, av partisynpunkter behärskad censur".<sup>48</sup> Ingen av dem beaktar tillbörligt förordningens *konstitutionella* och överhuvudtaget *offentlighetsrättsliga* betydelse. En orsak till att 1766 års TF på detta sätt kommit att intaga en vida mer undanskymd plats i det svenska statsskickets och den svenska offentliga rättens historia än den förtjänar torde vara, att förordningens betydelse icke rätt insågs av den tid som skapade densamma. I varje fall fattade man icke det revolutionerande i censurens upphävande.<sup>49</sup> Frågan härom betraktades, såsom ovan redan framhållits, av de flesta — om ock icke av Chydenius och de honom närmast stående — icke som en avgörande principfråga utan som ett spörsmål av närmast lagteknisk natur. Den sattes tillbaka för frågan om riksdagshandlingarnas offentlighet, vilken blev ett huvudämne för diskussionen såväl i stora deputationen den 7 april 1766 som inom adeln. Man fortsatte helt enkelt en debatt, som förekommit också vid de föregående riksdagarna och som rörde något ur ständernas synpunkt högviktigt, nämligen deras prerogativ.<sup>50</sup> Riksdagen hade f. ö. mer sensationella saker än tryckfrihetsfrågorna att syssla med. Omständigheterna kring den viktiga lagreformen erinra på nu beskrivet sätt om situationen då censuren avskaffades i England. Dess upphörande tilldrog sig icke där någon större uppmärksamhet i landet och man hade inom parlamentet icke klart för sig, att en ny princip blivit inaugurerad. "*They knew not*", skriver Macaulay, "*what they were doing, what a revolution they were making, what a power they were calling into existence*".<sup>51</sup> Händelsen passerade nästan obemärkt, fortsätter han: "*Evelyn and Luttrell did not think it worth mentioning in their diaries. The Dutch minister did not think it worth mentioning in his despatches. No allusion*

<sup>48</sup> Herlitz, Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 2:dra uppl. s. 169.

<sup>49</sup> Jfr Svensén a. a. s. 668 samt Hallendorff a. a. s. 494: "De, som närmast i partisyfte genomdrevo dessa föreskrifter, drömde näppeligen om vilket verktyg de härigenom smidde för senare tidens utveckling."

<sup>50</sup> Se Malmström, Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshvälfningen 1772. 2:dra uppl., del V, s. 181 ff. Observera även de i stora deputationens prot. den 29 mars och 3 april 1765 refererade diskussionerna.

<sup>51</sup> Macaulay, The history of England from the accession of James The Second. Vol. VIII. Leipzig 1855, s. 5.

*to it is to be found in the Monthley Mercuries. The public attention was occupied by other and far more exciting subjects*".<sup>52</sup>

Att förordningen för en senare tids historiska forskning tett sig mindre epokgörande förklaras också av att förordningen blev gällande endast under kort tid. En ny tryckfrihetsförordning utfärdades av Gustaf III den 26 april 1774 och giltigheten av 1766 års TF blev bestridd redan efter det 1772 års RF genom sin § 39 upphävt alla från 1680 till 1772 som grundlag ansedda stadgar. Och icke ens under den närmaste tiden efter sitt antagande blev 1776 års TF av de maktägande tillämpad efter sitt innehåll,<sup>53</sup> trots att det i dess § 14 ju hette att förordningen skulle ha tryggheten av en "oryggelig grundlag", i fråga om vilken Kungl. Maj:t icke skulle tillåta "den minsta ändring, rubbning eller förklaring, som till skriv- och tryckfrihetens inskränkning leda kan".

#### 1766 ÅRS TF OCH GÄLLANDE TRYCKFRIHETS RÄTT.

Förutskickandet av 1766 års TF och dess tillerkännande av grundlags karaktär ha vi, skriver Rydin, att tacka för "möjligheten av tryckfrihetens befastande hos oss, på sätt skett i nu gällande tryckfrihetslagar, och även det bibehållande av denna frihet, varåt vi oaktat olika blåsande politiska vindar hava haft att glädja oss".<sup>54</sup> Det är i och för sig blott naturligt, om 1766 års TF och de jämförelsevis grundliga förarbetena till denna blevo utnyttjade, då det efter 1809 års revolution gällde att skänka landet en ny författning och därvid under brådskanie och politiskt upprörda förhållanden utforma dennas särskilda stadganden, varibland sådana som voro avsedda att på nytt genomföra en fullständig tryckfrihet. Den nya regeringsformens § 86 kan sägas utgöra en av den fortskridna politiska reflexionen visserligen påverkad resumé av grundsatserna i 1766 års TF. I RF § 86 fastslås friheten att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utgiva skrifter; det är förbudet mot censur, utsträckt att gälla alla slags preventiva anstalter som här åsyftas. Därefter uttalas grundsatsen, att åtal för innehållet i tryckt skrift skall ske endast inför laga domstol; här påträffa vi den i § 4 av 1766 års

<sup>52</sup> Macaulay a. st. s. 6.

<sup>53</sup> Se Malmström a. a. del VI s. 21 f. och Hildebrand a. a. s. 498 f. Rydins uppgift (a. a. s. 165), att några försök icke blivit under frihetstiden gjorda att "överändakasta förordningen", är icke helt riktig.

<sup>54</sup> Rydin a. a. s. 156 f.



TF innehållna regeln att åtal bör ske "på ordentligt sätt vid vederbörande domstol". Vidare heter det i RF § 86, att straff i anledning av innehållet i tryckt skrift får utkrävas endast om "detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning"; här upptages, med ett tillägg angående den press-straffrättsliga lagstiftningens innehåll, principen i §§ 5 och 13 av 1766 års TF, att intet skulle vara otillåtet att trycka, som icke blivit i förordningen särskilt förbjudet (*nullum crimen sine lege*). Slutligen upptages i RF § 86 även principen om allmänna handlingars offentlighet.

Att 1766 års TF beaktats under det fortsatta lagstiftningsarbetet 1809—1812 framgår redan av vissa lokutioner i den därunder utarbetade lagtexten, som kunna ledas tillbaka till 1766 års förordning. Stadgandena om allmänna handlingars offentlighet i den s. k. 1809 års TF samt i 1810 och 1812 års tryckfrihetsförordningar förete sålunda tydliga likheter med §§ 5—12 i 1766 års TF. Förbudet i "1809 års TF" § 4 mom. 5 mot att avtrycka sådant, som influtit i offentliga handlingar och rör "grova, mindre kända missgärningar och styggelser", "hädelser mot Gud och världslig överhet" m. m., vilket något annorlunda utformat återkommer i näst sista stycket av § 2 mom. 4 i 1810 och 1812 års förordningar, kan över § 6 i 1766 års TF ledas tillbaka till 1761 års utskottsbetänkande. När i § 5 av "1809 års TF" talas om tillåtligheten att lägga i dagen "alla ämbetsmäns bevisliga, så lagliga som olagliga göromål, med vad sig därvid tilldragit, nyttigt eller skadligt", följer man ordagrant § 10 i 1766 års TF, dock att orden "och förrättningar" efter "göromål" icke återfinnas i "1809 års TF". Ordalagen i § 13 av 1766 års TF komma igen i 1812 års TF i sista stycket av § 2, sådant detta lydde intill 1937 års grundlagsändringar. Men även bortsett från sådana språkliga likheter står tydligt, att huvudtankarna från 1766 års TF sätta sin prägel icke blott på RF § 86 utan som naturligt är även på 1809 års grundlagsverks tryckfrihetsförordningar. Skiljaktigheter förekomma dock i ett och annat avseende och dessutom är ju förhållandet, att man i de yngre tryckfrihetsförordningarna gått närmare in i detaljer och övervägt rättsfrågor, som icke beaktats i 1766 års TF. Under tiden från denna till 1809 års revolution hade det varit anledning övertänka åtskilliga problem, som aktualiserats av den gustavianska tidens tryckfrihetsförordningar och undertryckande av pressen.

Den svenska tryckfrihetsrätten har efter 1812 varit utsatt för be-

tydande omvandlingar särskilt genom grundlagsändringarna 1937 och 1941. Denna omständighet är ägnad att förringa betydelsen av 1766 års TF och förarbetena till denna som hjälpmedel vid tolkningen av särskilda lagrum. Hela lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet har sålunda på grundval av omfattande förarbeten reviderats 1937. Redan dessförinnan förelågo motsättningar mellan 1766 års TF och de yngre tryckfrihetsförordningarna. Den förstnämnda förordningen utsträckte i vissa fall offentligheten längre än 1812 års TF. Rådets vota fingo sålunda enligt 1766 års TF § 8 offentliggöras och av särskild betydelse var, att 1766 års TF stadgade tjänstens förlust som påföljd för den, som vägrade att utlämna offentlig handling eller "sig i någon måtto häremot sätter" (§ 7 i 1766 års TF, jfrd med dess §§ 8 och 10), medan det i 1812 års TF § 2 mom. 4 i lydelsen före 1937 talas allenast om "ansvar såsom för tjänstens försummelse". Genom 1937 års reform och det därigenom införda särskilda besvärsinstitutet har risken för en ämbetsman av omedelbara åtalsåtgärder väsentligt minskat, ehuru ju vägran att utlämna allmän handling alljämt principiellt konstituerar ett brott i ämbetet (gällande TF § 2 mom. 10). Den konstitutionella betydelsen av offentlighetsprincipen har redan angivits vara den, att "den allmänna opinionen" därigenom förses med möjlighet att fungera som en kontrollerande makt i samhällslivet. Denna funktion hos tryckfriheten har kommit till uttryck flerstädes i 1809 års grundlagsverk, såsom i texten till "1809 års TF" och i konstitutionsutskottets memorial av den 2 juni och 28 november 1809.<sup>55</sup> Den beaktades även under förarbetena till 1766 års TF och framträder i ingressen till denna samt i skilda av dess stadganden. I slutet av § 13 i 1766 års TF heter det sålunda, att intet, "som över alla här frammanföre utmärkta tillåtliga mål och ärenden kan bliva anmärkt, påvisat eller eljest reflexionsvis i dagsljuset framlagt, någonsin må under förevändning att innebära tadel, klander eller kritik förkastas eller ifrån trycket utestängas".<sup>56</sup> Orden återfinnas i sista stycket av § 2 i 1812 års TF, varifrån satsen något förkortad och sammanställd med vissa principuttalanden, som innehöllos i TF 2:1 och 2, genom grundlagsändringarna 1937 överfördes till ett nytt moment, det

<sup>55</sup> Jfr E e k a. a. s. 260 f. och 338 ff.

<sup>56</sup> I § 11 av 1766 års TF motiveras rätten att trycka ståndens protokoll och voteringar därmed, att "regeringssättet fordrar, att allt bliver lagligen avgjort, och att alla våra trogna undersåtar må varda övertygade om deras fullmäktiges redliga uppförande vid riksdagarna".

trettonde, av TF § 1. I samband med grundlagsändringarna 1941 utmönstrades detta stadgande ur tryckfrihetsförordningen. Den nya redaktionen av förordningen kan emellertid icke anses grunda sig på en ändrad principuppfattning om offentlighetsgrundsatsens natur. Man har icke avsett att bryta traditionen från 1766. Däremot torde under tiden efter 1809, allteftersom grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet kommit att framstå som nära nog självklar, den *konstitutionella* funktionen av denna grundsats ofta blivit förbisedd och sådant förbiseende kan ha bidragit till att det 1937 var möjligt att utan större motstånd icke blott väsentligt utvidga sekretessen utan även ur själva grundlagen utbryta sekretessbestämmelserna och där behålla endast en mycket allmänt formulerad regel om den principiella offentligheten hos allmänna handlingar (gällande TF 2: 2).<sup>57</sup>

Ett grundläggande stadgande i gällande TF innehålles i mom. 1 av § 1, andra stycket, där det heter: "Ej må någon i annan ordning eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas". TF får på detta sätt karaktären av exklusiv strafflag i fråga om pressen.<sup>58</sup> Den anförda lagtexten har tillkommit genom grundlagsändring 1876. Ursprungligen stod i TF 1: 1, efter upphävande av alla särskilda förbud mot utgivandet av "vissa böcker, skrifter och handlingar", att läsa följande: "skolandes dessa ej kunna åtalas annorlunda än denna tryckfrihetslag bjuder". En ytterligare erinran om exklusiviteten utgjorde orden i sista stycket av TF § 2, där det före 1937 stod att läsa, att "i övrigt, och som det bleve för vidlyftigt, att alla förekommande ämnen, mål och ärenden med noggrannhet utsätta, skall det stå var och en fritt, att i tryck allmänt kunnigt göra allt vad som i denna lag icke finnes uttryckligen förbjudet". Liksom ovan nyss berörda ordalag i sista stycket av TF § 2 äro de nu nämnda hämtade från § 13 i 1766 års TF. Där är det sammanhang, vari orden anträffas, emellertid bättre valt än i 1812 års TF. I § 13 av 1766 års TF säges, att det skall vara tillåtet att kunnigt göra allt, "vad som genom de trenne första §§ eller eljest uti denna vår nåd. förordning icke finnes uttryckligen förbjudet". De särskilt nämnda tre första §§ motsvara

<sup>57</sup> Se E e k a. a. s. 207 ff. och 317 ff.

<sup>58</sup> Se härom närmare M a l m g r e n, Tryckfrihetsförordningen som exklusiv strafflag i Statsvetenskaplig tidskrift 1931 samt E e k a. a. s. 296 ff. ävensom s. 102 ff. och s. 254 f. — Oriktiga eller i varje fall diskutabla och genom sin kategoriska form därför vilseledande äro de påståenden om innehållet i svensk rätt i förevarande avseende som göras av O l o f T h u l i n i Svensk juristidning 1943, s. 224.

§ 3 i 1812 års TF, där de ifrågavarande orden emellertid genom sin placering synas hänföra sig allenast till den i § 2 behandlade frågan om allmänna handlingars offentlighet. Eftersom exklusiviteten hos 1812 års TF framgår redan av TF 1:1 och även av § 3, har sista stycket av § 2 knappast någon funktion att fylla. Man synes tämligen kritiklöst ha anammat orden i § 13 av 1766 års TF; de återfinnas på samma sätt i 1810 års TF, medan tankegången i "1809 års TF" ges annat uttryck i det där i ett vidlyftigt sammanhang i § 5 säges, att ingen författare skall "kväljas eller oroas" för "vad i allmänt tryck utkommer och mot denna förordning ej tydligen strider". Ordalagen i § 13 av 1766 års TF, enligt vilka det skulle bli "för vidlyftigt" att angiva allt som är tillåtet, tyda på, att man i viss anknytning till Nordencrantz' lagtekniska metod försökt uppmärksamma allt, som icke skulle kunna "utestängas från trycket", varigenom ett visst hinder otvivelaktigt kunde resas mot strävanden till "förtydningar" eller "inskränkningar" av förordningen, men att man till sist s. a. s. för säkerhets skull tillagt den allmänna regel, som i den senare rättsutvecklingen blivit av så utomordentlig betydelse. En viss bekräftelse på att det tillgått så lämnar protokollet från utskottssammanträdet den 22 november 1765, där det heter att det "diskurrerats" åtskilligt i vad som rörde "tillåtelsen", men att ej vidare beslut för den gången tagits, "än att i gemen därunder skulle begripas allt vad som mot ovan anförda undantag icke uttryckligen strider, vare sig sedan uti vad slags stil det vara må, utan att tryckfriheten över förbudets bokstavliga innehåll må utvidgas eller genom slutsatser förtydas eller mera än själva grundlagen kunna förändras, mindre alldeles upphävas". På motsvarande sätt gick man tillväga vid redaktionen av § 5, där det med tanke icke på allmänna handlingar utan allenast på innehållet i andra skrifter heter, att vad som mot förbuden i de tre första §§ ej "klarligen strider anses lovgivet att skriva och trycka", varpå följer en utförlig exemplifikation av vad som sålunda är tillåtet. § 13 i 1766 års TF har på nu beskrivet sätt kommit att framstå som huvudstadgandet i förordningen, där tryckfrihetens princip fastslås. Och från denna förordning har sedermera gällande TF hämtat sin grundsats, att ingen får i annat fall än i TF sägs tilltalas eller straffas "för tryckt skrifts innehåll". Någon ledtråd för tolkningen av begreppet "tryckt skrift", som har en avgörande betydelse i gällande rätt, lämnar 1766 års TF icke. Gränserna mellan "skrift" och "tryck" hållas där oklara. Det vill

synas som om förordningen antagits kunna tillämpas även på icke tryckta skrifter.

Tryckfrihetsbrotten anges i 1766 års TF jämförelsevis knapphändigt. I § 1 förbjödes publicering av vad "som strider emot vår rätta tros bekännelse och den rena evangeliska läran" samt "smädelse mot Gud", i andra stycket av § 2 att genom skrifter eller tryck "i någon måtto bestrida eller anfäkta" rikets grundlagar, vilka i paragrafens första stycke anges till sitt huvudsakliga innehåll, samt i § 3 slutligen äreröriga eller smädliga angrepp mot kungahuset, rådet, ständerna eller enskilda, "smädliga utlåtelse om krönta huvuden eller deras närmaste blodsförvanter och samtida regerande makter" och vidare sådant, varigenom "en uppenbar last främjas eller försvaras och således med ärbarhet, en rättskaffens naturlig och kristelig sedelära samt dess grunder icke överensstämmer". Samma brottstyper återkomma i tryckfrihetsförordningarna från 1809 års grundlagsverk; någon motsvarighet till förbudet i § 2 av 1766 års TF mot bestridande eller anfäktande av grundlagarna finnes dock icke i gällande TF. Grundlagsverkets tryckfrihetsförordningar skilja sig emellertid från 1766 års TF genom att i dem de skilda brotten erhållit en jämförelsevis ingående bestämning. Här röjer sig inflytandet från Leopold, som antagits vara författare till "1809 års TF" och som i sin studie "Om svenska tryckfriheten" i "Läsning i Blandade Ämnen" 1797 särskilt betonat vikten av att lagbestämmelserna om tryckfriheten voro så utformade, att intet spelrum lämnades för åklagares eller domares godtycke.<sup>59</sup>

Reglerna om ansvarighet för tryckfrihetsbrott ha undergått förändring 1941. Förarbetena till dessa grundlagsändringar äro visserligen föga omfattande eller grundliga,<sup>60</sup> men sambandet mellan äldre och gällande rätt har likväl i viss mån brutits genom den nya lagstiftningen. De äldre bestämmelserna voro i mångahanda avseenden otillfredsställande och dunkla och det blev vid deras tolkning anledning att gå tillbaka till lagstiftningens förarbeten. Numera får man i tvivelaktiga fall söka se till helheten av det nya system som uppställts. Ansvarighetsreglerna i 1766 års TF behålla emellertid sitt intresse genom att med dem grunden lagts till en särskild s. k. ansvarighetskedja. Ansvarigheten blev m. a. o. "successiv". Tveksamt är däremot i vilken utsträckning den en-

<sup>59</sup> Se Eek a. a. s. 180 f.

<sup>60</sup> Se härom Eek, Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott i Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1941.

ligt 1766 års TF avsågs att också vara begränsad. I förordningens ingress hette det, att den offentliga censuren upphävdes och att "auktorerna själva jämte boktryckarna" hädanefter skulle vara ansvariga. Huvudstadgandet om ansvarigheten är andra stycket av § 4. Det stipuleras där, att om en skrift är utan namn och boktryckaren ej gitter bevisligen uppgiva författaren, boktryckaren skall stå "allt det ansvar, som författaren stå bort". Gitte han däremot uppgiva denna skulle han vara från allt ansvar fri. Det antages alltså, att eventuella åtalsåtgärder i första hand komma att riktas mot boktryckaren, ehuru väl författaren betraktas som den principalt ansvarige. En begränsning av den "naturliga" ansvarigheten ligger däri, att en boktryckare, trots sin medverkan till en brottslig skrift, går fri, om han kan lämna effektiv anvisning på författaren.<sup>61</sup> Om all delaktighet i övrigt skall vara fri från straff framgår däremot icke av förordningen. Den beaktar icke att flera författare eller boktryckare kunna ha samverkat. Och den uppmärksammar icke heller andra delaktighetssituationer. Av förarbetena har det Kraftmanska memorialet härutinnan visst intresse, då det räknar med möjligheten att flera kunna straffas, om de trätt i samråd för att trycka sådant, som vore ägnat att "störta friheten".

Anonymiteten kringgärdas väl icke i 1766 års TF med särskilda skyddande bestämmelser.<sup>62</sup> Men ansvarighetsreglernas utformning tyder på, att man velat lämna boktryckare och författare viss möjlighet att göra upp om ansvarigheten på förhand; författaren till en skrift efterspanades ju enligt dessa regler icke utan det ankom på boktryckaren att lämna anvisning på författaren eller själv bära ansvaret. Även andra omständigheter göra klart, att man icke avsett att förbjuda skrifers anonyma utgivande. Först och främst var det ju vid denna tid ytterst vanligt att också framstående skriftställare, som behandlade viktiga frågor, uppträdde anonymt.

<sup>61</sup> Här har man frångått tankegången i det Kraftmanska memorialet, enligt vilken, om boktryckaren kunde ge anvisning på författaren, båda skulle stanna i ansvar (se ovan s. 206). Det av Schaumans påträffade konceptet innehåller emellertid tanken, att boktryckaren skulle kunna befria sig helt från ansvar genom att uppge författaren, och det är därför oklart vilken mening Chydenius hyst i denna fråga.

<sup>62</sup> Ett särskilt skydd åt anonymiteten hade legat i förordningen, om den, som Rydin antar (a. a. s. 163), föreskrivit att boktryckaren skulle kunna freda sig endast om författarens namn utsatts å skriften eller boktryckaren tagit hans "skriftliga bevis, att han skriften författat". Denna Rydins tolkning torde dock icke vara riktig. Jfr Ask, Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott, Lund 1890, s. 118 f. samt Eek, Om tryckfriheten s. 165 not 1.

Problemställningens stora betydelse kan därför icke ha varit obekant av lagstiftarna. Anonymitetsfrågan diskuterades även vid utskottssammanträdet den 21 april 1766. Kanslirådet Nordenflycht anförde sålunda riskerna av det anonyma skriftstället som ett skäl för bibehållande av censuren och den finske bonderepresentanten Henrik Paldanius menade, att enligt den nya förordning som diskuterades inga arbeten borde få tryckas anonymt, på det man utan möda och omgång genast kunde veta, till vem man för verkliga klandervärda skrifter ägde att hålla sig. När man likväl icke inryckt något förbud mot anonyma skrifter i förordningen och utformat ansvarighetsreglerna så, att anonymitet möjliggjordes, måste häri inläggas att man menat att anonyma skrifter utgivande skulle vara tillåtet. Det kan även erinras om att Reuterholm i sitt censurvänliga lagutkast inryckt en uttrycklig bestämmelse till skydd av författares anonymitet.<sup>63</sup>

I fråga om processreglerna skiljer sig 1766 års TF väsentligt från gällande rätt. Det har redan nämnts, att förordningen icke innehöll några särskilda pressprivilegerande processregler, men att grundsatsen att tryckfrihetsmål skulle avgöras av ordinära domstolar upptogs i dess § 4. Om åtalsrätten innehöll förordningen bestämmelser om *actio popularis* och om rekonventionsansvar, var till motsvarigheter saknas i 1812 års TF. I fråga om kvarstad tilldelade 1766 års TF de pressövervakande myndigheterna mindre vittgående befogenheter än gällande rätt, i det det skulle tillhöra *domaren* att genast vid rättegångens början pröva, om skäl till kvarstad förelågo. Konfiskation skulle ske, om skriften "blev slutligen för skadlig och förbjuden ansedd". Några möjligheter till konfiskation utan rättegång medförde 1766 års TF icke. Den regeringens konfiskationsmakt enligt 1812 års TF 3:9 och 5:13, som har sin motsvarighet i 1810 års TF 3:9 och 5:7 och som under senare år blivit tagen i flitigt bruk,<sup>64</sup> kan alltså icke ledas till-

<sup>63</sup> Art. II § 15 av det Reuterholmska utkastet lyder: "Ingen auktor skall vara förbunden att sitt namn tillkännagiva, om han det icke helt för gott finner. Skulle han ock för censor eller boktryckaren göra sig bekänt, äge icke censor frihet, att utan tillstånd det namn uti sitt diario upptaga eller någondera på annat sätt yppa. Vilken sig därutinnan bevisligen förbryter, böte 50 Dal. Smt." — Här ha vi alltså ett föregångsstadgande till gällande TF 1:15, ehuru väl det i riksarkivet förvarade Reuterholmska utkastets innehåll knappast kan antas ha varit bekant för 1941 års lagstiftare.

I art. II § 20 tillerkände det Reuterholmska utkastet författarna rätt att jämväl framträda under pseudonym, ehuru "kända auktorers eller personers namn" icke fingo annekteras. Även denna bestämmelse har ett modernt snitt.

<sup>64</sup> Därvid har regeringen anslutit sig till en tolkning av de ifrågavarande lagrummen, som icke torde vara riktig. Se E e k a. a. s. 223 ff.

baka till 1766 års TF. Snarare torde den kunna betecknas som en reminiscens från trycktvånget under den gustavianska eran. De administrativa befogenheterna över pressen enligt 1766 års TF begränsa sig till konsistoriernas censur över andliga skrifter och kanslikollegii och konsistoriernas behållna rätt att öva tillsyn över "skadliga böckers införande och försäljande på boklådorna".

Den omedelbara betydelsen av 1766 års TF för nu gällande tryckfrihetsrätt är som framställningen torde ha visat begränsad. Detta är med hänsyn till förordningens ålder och korta livslängd, som icke medgav utbildningen av någon rättspraxis på förordningens grund, blott naturligt. Det må emellertid vara tillåtet att till sist framföra den reflexionen, att vår första tryckfrihetsförordning och dess förarbeten möjligen kunna tilldraga sig viss uppmärksamhet vid arbetet för en reform av vår tryckfrihetslagstiftning. Redan 1939 tillsattes sakkunniga för utredning rörande tillämpningen av 1937 års lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet, som visat sig mindre tillfredsställande.<sup>65</sup> Utredningen har sedermera avbrutits och de sakkunniga ha på därom gjorda framställningar entledigats från sina uppdrag.<sup>66</sup> Vid 1943 års riksdag har emellertid genom en till statsministern riktad interpellation en hemställan gjorts att en utredning måtte återupptagas.<sup>67</sup> De olägenheter som framträtt i rättstillämpningen torde sammanhånga med övergången från den gamla, ytterst på 1766 års TF stödda lagstiftningsmetoden till ett nytt system. Måhända skall det visa sig att en återgång till det gamla i ett eller annat avseende bör vara ägnad att åstadkomma tryggare förhållanden. Därvid är det väl icke alldeles uteslutet att 1766 års TF och dess förarbeten kunna komma att tillvinna sig ett visst aktuellt intresse.

<sup>65</sup> Se Svensk juristtidning 1939 s. 378 f.

<sup>66</sup> Se Svensk juristtidning 1942 s. 190 och 1943 s. 93 f.

<sup>67</sup> Se andra kammarens protokoll den 31 mars och 22 maj 1943.



## DUALT LEDARSKAP HOS NATURFOLKEN

Av Fil. d:r RAGNAR NUMELIN, Helsingfors

Styrelseformerna hos de primitiva folken förete många variationer. Som allmän karakteristik gäller dock att styrelseskicket på lägre kulturstadier reflekteras av hela den primitiva miljön, i vilken magiska och religiösa föreställningar äro sammanvävda med sociala.

Ledarskapet synes icke vara särdeles utvecklat hos de primitiva folken.<sup>1</sup> Bland infödingarna i Australien t. ex. saknas i regeln stamhövdingar, i vissa fall t. o. m. klanhövdingar; de olika lokala gruppernas äldste män sluta sig samman till klanråd eller stamråd, som spela en viktig roll särskilt vid de religiösa riterna. Och vi möta liknande förhållanden bland talrika folk i Oceanien, på Nya Guinea och i den malajiska arkipelagen. Hövdingamakten i Polynesien åter har av en del forskare betecknats som 'despotisk'. Men det är dock att märka, att hövdingens myndigheter vanligtvis kontrolleras av ett 'äldres råd' eller liknande institutioner. Bland de vilda folken i södra och nordöstra Asien, liksom i arktiska regioner, är hövdingamakten åter svagt utvecklad — här förekommer närmast ett stamstyre. I det afrikanska folkhavet möter en viss dragning mot enväldigt styrelsesätt, särskilt bland negerfolken, men även här spela stamråden en viss roll. Och vad slutligen den amerikanska dubbelkontinenten beträffar, synes auktoriteten hos indianerna ligga och ha legat i händerna på hövdingar och äldste eller på folkvalda församlingar.

Visserligen representera en del institutioner hos naturfolken, t. ex. stamråden — all sin ofullkomlighet till trots — en rudimentär begynnelse till mer utvecklade institutioner hos folk på högre odlings-skeden; men i betraktande av hela den primitiva miljöens speciella färg, torde vi dock göra riktigast i att icke på de primitiva folkens

<sup>1</sup> För källor och litteratur, på vilka denna uppsats grundar sig, hänvisas till förf:s arbete *Den gröna grenen* (Helsingfors 1941), kapp. I och VI samt en studie 'Dual leadership in primitive society', som under hösten skall ingå i *Acta Academia Aboensis* (Åbo).

styrelseformer klistra styrelsebeteckningar från senare tider och civiliserade folk, d. v. s. att icke tala om republikanska, demokratiska eller monarkiska styrelseformer, vilka icke ha någon direkt motsvarighet bland primitiva samhällen.

Som ett karakteristiskt exempel på olikheten mellan ledarskapet i den primitiva och i den civiliserade världen kan nämnas hövdingsskapet hos infödingarna på Eddystone öarna i Salomon-arkipelagen, vilken institution grundligt studerats av dr W. H. R. Rivers. Vid ett ytligt betraktande synes Eddystone öbornas hövdingsskap korrespondera med europeisk uppfattning om ärftligt hövdingsskap. Här förekommer nämligen vissa personer, kallade *bangara*, som inneha en framträdande social ställning, vilken även går i arv inom familjerna i fråga. Dr Rivers kunde i alla fall konstatera, att *bangara* icke utöva några som helst sociala funktioner, ja, det kunde ifrågasättas om de över huvud ha något med administrationen att göra. Det är blott i samband med de religiösa riterna och stammens fester som *bangara* framträda. Men som ledare av dylika, och som arrangörer av fester enligt ett vidlyftigt ceremoniel, spela de en stor roll. Och en *bangaras* betydelse bedömes ofta efter förmågan att arrangera lyckade fester! Hövdingsskapet är alltså här, såsom mångenstädes i den primitiva världen — vilket vi nedan skola se — mer en religiös än en politisk institution.

Såsom jag i mitt arbete om diplomatiens förhistoria, *Den gröna grenen*, närmare framställt, synes det primitiva ledarskapet i allmänhet vara tillfälligt och växlande. Styrelseskicket kan närmast betecknas som gerontokratiskt. I många fall torde hövdingssvärdigheten bero på vederbörandes personliga kvalifikationer: slughet, mod, skicklighet i handel, prövad gästfrihet, goda relationer till andra stammar och, icke minst, kunskap i övernaturliga ting. Där ärftlighetshänsyn tagas i betraktande — och detta förekommer icke hos talrika folk — kan man konstatera hurusom även här personliga egenskaper spela en viktig roll. I många fall synes konungen, eller hövdingen, blott vara en symbol eller ha till främsta uppgift att fungera som högste medicinman, regnmakare och aktgivare av celesta företeelser eller som överstepräst och ledare av religiösa riter.

Men det är utmärkande för ett icke ringa antal naturfolk, att de samtidigt ha två ledare, hövdingar eller konungar, en så att säga fredshövding och en krigshövding. Detta är ju i och för sig

icke så märkligt. Däremot förtjänar den omständigheten understrykas, att det är den förra ledaren, som representerar den verkliga makten och kontinuiteten i stammens öden medan den andras funktion synes vara av mer tillfällig natur. Fredshövdingarna betraktas i vissa fall t. o. m. som sakrosankta, vilket sällan är fallet med krigsledarna. De senare kunna endast i undantagsfall fungera som ledare av en stam eller ens av en stamgrupp. En dylik representation åligger uteslutande fredshövdingen.

Den duala hövdinginstitutionen framträdde särskilt hos de nordamerikanska indianerna. Fredshövdingen kunde samtidigt vara högsta medicinman eller överstepräst, men de religiösa funktionerna tillkommo även andra personer i stammen med ledande auktoritativ ställning. Fredshövdingarnas värdighet var stundom t. o. m. ärftlig. Och kvinnor kunde i vissa fall bekläda hövdingvärdigheten.

Fletcher och La Flesche konstatera, att hos omaha indianerna samhällets 'fred och ordning' var baserad på fredshövdinginstitutionen och ingalunda på den skickligaste krigaren. Fredshövdingen hade här även en religiös funktion. Powers meddelar beträffande pomo indianerna, att fredshövdingen var ett slags *ensor morum*, vilken funktion icke kunde överflyttas på krigsledaren.

Cherokierna hade en ärftlig fredshövding, som oftast var identisk med stammens religiösa ledare och han hade rätt att till sin värdighet tillägga den heliga karaktären av medicinman. Krigsledaren utsågs däremot genom val. Hos seminolerna, hos vilka den ärftliga hövdingen även var samfundets medicinman, voro förhållandena liknande. Den duala hövdinginstitutionen förekom hos objibwäer, menomonier, delawarer, schoshoner, utier, occinecci (oakinacken), salisher (flathead), mohawker och irokeser. Vad de sistnämnda beträffar, är det att observera, att de icke hade någon speciell krigshövding utan valdes en dylik blott för särskilda tillfällen, vilket väl sammanhänger med den omständigheten, att alla militära operationer voro överlämnade åt det privata initiativet på basen av frivillig tjänst. Rådsförsamlingarna, de s. k. sachems, sökte snarare förhindra och dämpa än stimulera det martialiska sinnet.

Hos yuchi-indianerna förekom egentligen två skilda samhällsgrupper, en resp. freds- och en krigargrupp. Men fredshövdingen, som hade att tillse alla samhällsintressen på det att freden kunde bevaras, var den främste hövdingen. Han ägde att bestämma dagen för skörden och leda stammens festligheter, ty han fungerade

även som överstepräst. Hos nootka och haida indianerna överlämnades handhavandet av krigsexpeditionerna åt tillfälligt utsedda ledare. Andra indianer såsom fox, panier m. fl. hade åtminstone fasta fredshövdingar; om krigshövdingar talas föga.

Dr Rudolf Elander, som ägnat en ingående undersökning åt hövdinginstitutionen bland de nordamerikanska indianerna, har kommit till resultatet, att funktionerna hos krigshövdingarna, tillfälligt utsedda av stammen, genomgående hade funktioner endast under krigstiden och att dessa funktioner icke kunde förlängas sedan fred en gång slutits. Här förekom t. ex. särskilda fredsklaner, som frånsade sig rätten att taga livet ens av djur. För sin livsföring voro klanerna i fråga tvungna att hålla sig uteslutande till vegetabilier så framt de icke från en annan klan kunde mot sina växtämnen tillbyta sig fett och kött.

Dualt hövdingsskap kan även bero på en klan- och stamindelning eller på en fördelning av makten i samband med en kompetensdelning eller specialisering inom vissa familjer för bestämda verksamhetsgrenar. Prof. R. Thurnwald har påvisat, att en del nordamerikanska stammar — irokeser, dakota, nordvästamerikanska stammar, pueblo m. fl. — voro delade i två grupper. Indelningen behövde här alltså inte hänföra sig till freds- och krigshövdingar. Hos osage indianerna hade varje stambälf sin *gahige*, hövding, vars uppgift i hög grad synes ha varit av fredsmedlande art. Hövdingarnas hus var heligt, ty de representerade jorden och solen. Därför hade huset även två ingångar: en mot den uppgående och en annan mot den nedgående solen. Inne i huset brann en ständig eld, som symboliserade det eviga livet. Hos en liten nordvästamerikansk stam, tillamook i Oregon, förekom två hövdingar, av vilka ingendera synes ha varit krigshövding. Gällde det att föra krig, måste båda hövdingarna vara ense härom, annars kunde ingen strid komma till stånd. Och hövdingarna kunde genom gemensamt beslut när som helst återkalla sina krigare. Men ingendera hövdingen var, som sagt, krigsledare och båda hövdingarna respekterades även av fienderna.

Hos en del sydamerikanska indianer förekommer även den duala hövdinginstitutionen. Fredshövdingen är samtidigt här även ledaren av de magiska och religiösa riterna. Toba indianerna ha en särskild, tillfällig krigsledare, medan den permanenta fredsledaren sörjer för den civila administrationen.

Även på den afrikanska kontinenten förekommer denna duala

institution och ofta kombinationen, att fredsledaren samtidigt är den religiösa ledaren. Bland de syd- och centralafrikanska naturfolken från Sambesi till Zanzibar, från Sydafrika till Kongo, är den originala betydelsen av begreppet hövding identisk med medicinman.

Under tider av krig och fara utnämner hövdingen hos de afrikanska ovambo en krigsledare och general. Men näst efter denne funktionär intages den högsta ställningen av 'eld-bevararen' *omunene u oshikuni*, som han kallas och som bär en brinnande fackla framför elden. Slocknar branden, anses detta som ett så dåligt omen, att den stridande hären med ens måste slå till reträtt och återvända hem. Bland masai och wakuafi i östra Ekvatorialafrika, där styrelseformen i allmänhet har ett patriarkaliskt drag, utses i krigstider en anförare eller krigshövding, *orkibroni*, som samtidigt representerar en *orleibon*, d. v. s. en överstepräst eller trollkarl. Den sistnämnda har redan i fredstid en viktig funktion: att vaka över att tillräckliga mängder regn tillföras fälten; i krigstid skall han veta att med lämpliga trollmedel hålla fienden på avstånd. Krigsledaren väljes bland de dugligaste i stammen, men kan avsättas och löper t. o. m. risken att mista livet, om han tre gånger å rad förlorat ett slag. I Eggarak-landet vid Nigerfloden är hövdingsskapet ärftligt även på kvinnolinjen, medan däremot tillfälliga krigshövdingar utses vid fall av krig. Hos ondonga, enligt den finske missionären Rautanen, förordnar hövdingen en särskild krigsledare vid krigsfara. Hos basuto utrustades särskilda ledande män med krigiska maktmedel när så behövdes.

Bland en del andra afrikanska folk åter, t. ex. i Dahomi, har krigsledaren större makt än bland många andra folk. Sambandet mellan den segrande krigsledaren och den senare stamhärskaren synes här, enligt Elander, kunna ledas till det faktum, att den despotiske härskaren betraktas som den verkliga ägaren till allt land ('the real owner of all land'). Men om vi i denna afrikanska autokrati ha att se ett belägg på att krigsledaren faktiskt blir den segrande ledaren och blivande härskaren, torde detta snarast vara ett undantag, vars sociala betydelse icke kan generaliseras.

Den dubbla hövdingsinstitutionen är vidare påvisad bl. a. hos infödingarna i Alaska, hos vildarna på öarna i Torres sund och i den brittiska delen av Nya Guinea samt hos maorierna. Särskilt i Melanesien voro hövdingarna i regeln fredshövdingar, utrustade med myndigheter av civil och sakrosankt karaktär, medan krigs-

operationerna leddes av för tillfället valda män, som då bekläddes med hövdingvärdighet. Hos samtliga dessa folk framstår fredshövdingen som huvudperson, vilken representerar stamangelägenheternas kontinuerliga skötsel.

Att särskilda krigsledare förekomma redan på primitiva kulturstadier är, som sagt, intet säreget, men däremot det faktum, att de, även om de beklädas med hövdingvärdighet, sällan representera den kontinuerliga skötseln av stammens, nationens ledning. Blott i undantagsfall synes den egentliga stamhövdingen kunna fungera som krigshövding. Hos indianerna var detta sällan fallet. Men det omnämnes hos dakota, ponka, kansas.

I den primitiva världen är alltså en och samma ledare sällan utrustad både med civila och militära befogenheter. Författare som velat göra gällande, att tapperhet i krig vore den enda egenskap som betingade en vilde att bli ledare för sin stam, ha icke ägnat tillbörlig uppmärksamhet åt det faktum, att primitiva krig icke alltid föras med vapen eller fysiska egenskaper utan med magiska och osynliga medel. Men trots att civila ledare och präster sålunda skulle kunna dirigera krigen — med tillhjälp av magiska medel — är detta dock sällan fallet, d. v. s. de synas icke syssla med krigiska affärer. Och, såsom Holsti påpekar, i de undantagsfall då prästhövdingar förekomma eller förekommit som krigsledare, har detta mera berott på den allmänna patrimoniala karaktären av deras skyldigheter än på deras krigsfunktioners oberoende karaktär. Sålunda ha de varit krigsledare i kraft av sitt ämbete och icke *vice versa*: d. v. s. deras ställning har icke härflutit ur krigiska bedrifter. Vilket naturligtvis ej hindrar, att i enstaka fall, redan på primitiva stadier, vissa stora krigare ha kunnat bli ledare av stammen. Men även hos folk, som av en del författare betraktas som särskilt krigiska, hos några av Nordamerikas indianer, hos maorier, fijier, masai och en del andra afrikanska folk, voro blott tillfälligt utsedda hövdingar utrustade med kommandot över stridskrafterna, medan de permanenta hövdingarna —, vilkas värdighet kunde vara av ärftlig beskaffenhet —, eller personer i kraft av civila och religiösa orsaker kommo att representera det dagliga livet i stammen.

I *Den gröna grenen* har jag sökt påvisa, att de primitiva folkens fredsemissarier i regeln ha en viktigare mission än den som tillkommer deklaranter av krig. Samma faktum visar sig hos folk, som ha skilda freds- och krigshövdingar. De förra representera den fortlöpande ledningen av stammens, folkets öden, de senare äro

mer tillfälliga funktionärer. Detta faktum visar väl även på, att de fredliga förhållandena spelat en betydligt större roll än vad en del historiker och sociologer tidigare velat göra gällande. En maktbefogenhet vunnen i krig är vanligtvis alltför flyktig för att bliva bestående, medan det egentliga hövdingadömet synes ha uppkommit under inflytande av permanent verkande förhållanden. Då en viss skola av amerikanska sociologer — Sumner, Keller, Davie — till vilka även en del andra sociologer okritiskt anslutit sig, påstå, 'that war is perhaps the greatest chiefmaker', har detta icke något starkare stöd i den etnologiska litteraturen. Icke heller kan jag gå med på dessa forskares synpunkter, att, där två ledare förekomma, 'there is usually nothing to keep the two offices separat'. I de flesta fall synes just en bestämd distinktion göras mellan dessa ämbeten. I många fall, såsom i Östafrika, är krigshövdingen så långtifrån någon representant för hövdingamakten, att han blott betraktas som en bättre krigare och som sådan underlyder varje äldre man i stammen.

I de fall vi nu behandlat ha vi alltså haft att göra med två hövdingar av vilka bägge haft i huvudsak så att säga världsliga funktioner, även om den egentliga stamhövdingen i många fall kunde representera religiösa funktioner.

Men utom två hövdingar med världsliga funktioner förekommer mångenstädes i den primitiva världen två hövdingar, där den ena uteslutande handhar religiösa åligganden. Såsom på tal om infödingarna på Eddystone öarna omtalades, synes bland många folk, särskilt i Melanesien, hövdingskapet vara mer en religiös än en politisk institution och i Polynesien förefaller den heliga karaktären hos ledaren eller konungen, enligt Rivers, vara så utpräglad, att det ofta kan vara omöjligt för honom att utöva sådana funktioner, som kunde låta honom komma i kontakt med folket i gemen, varför en annan ledare, som då även har att utföra eventuella krigiska funktioner, måste utses.

Ett dubbelt hövdingsskap, i likhet med det som förekommer i Polynesien, påträffas även bland infödingar i vissa delar av Nya Guinea. Hos makeo folket t. ex. har varje klan två hövdingar, 'den högre ledaren' och krigsledaren, medan hos roro folket 'den högre ledaren' har en biträdande ledare, vars uppgift är att tillse att den förres order — som mestadels äro av religiös natur — åtlidas. Han kan utfärda tabu-påbud och göra fredsslut mitt under krig. Och festarrangemangen utgöra även här, såsom bland Eddy-

stone-öborna, en viktig del av hans funktioner. De två ledarna bland roro folket kallas för övrigt resp. höger- och vänsterledaren, beroende på vilken plats de intaga under ceremonierna i det gemensamma klubbhuset. Dr Rivers har framkastat en förmodan, att Japan i forna tider hade en institution av liknande slag. Då en konung blev så helig, att ingen av hans undersåtar hade rätt att ens se på honom, blev utövandet av sociala funktioner för honom mycket svårt och, fortsätter Rivers, det är möjligt, att den isolering, som för flera århundraden sedan kännetecknade den japanske mikados öde, var ett direkt resultat av att han blivit så sakrosankt att regeringsfunktionerna, som avsågo det japanska folkets väl, måste utövas av en medlem av en annan, mer världslig familj.

Det faktum, att översteprästen, som alltså ofta är identisk med den religiösa hövdingen, betraktas som den främste i stammen, sammanhänger överhuvud med den betydelse, som ett stort antal folk — utan dual ledarorganisation — tillmäter hövdingens prästerliga funktioner. När en särskild klass av trollkarlar såsom behärskare av regn, sol och vind, utdifferentieras och erhålla vissa uppgifter på vilka samhällets trygghet och välfärd anses bero, höja sig dessa män stegvis till makt och rikedom, till dess de främste bland dem framstå som heliga hövdingar eller konungar. Trollkarlen får sedan — allt efter som magien ersättes av religionen — lämna sin plats för prästen, som avstår från att direkt söka påverka naturen för att i stället till människans förmån på indirekt väg söka nå samma mål genom att vädja till gudarna. Hos många australiska och oceaniska folk och folk i Sunda arkipelagen och i Indien ha stammens eller stamgruppens ledare sedan långa tider tillbaka samtidigt varit de ledande resp. medicinmännen eller prästerna. Och även hos många afrikanska folk anses de magiska och religiösa funktionerna vara hövdingens och konungens främsta. Bland många bantu-stammar i Östafrika heter hövdingen *ba-fumo* (*mu-fumo*), som torde betyda medicinman.

Sir James G. Frazer har ådagalagt hurusom föreningen av kungatiteln och vissa prästerliga skyldigheter var vanlig även i forntidens Grekland och Italien. I Rom och även i andra delar av Latium fanns det en präst, som kallades offerkonung eller konung över de heliga riterna och hans maka bar titeln drottning över de heliga riterna. I det republikanska Athen kallades den andre i ordningen av de årligen valda statsämbetsmännen konung och hans maka drottning. Båda hade prästerliga funktioner. Många



andra grekiska stater hade titulärkonungar, vilkas plikter, enligt Frazer, synes ha varit av prästerlig art. Föreningen av prästerliga funktioner med kunglig makt var välkänd under antiken även bland Mindre Asiens huvudstäder. Även germanska konungar under hedentid synes ha innehaft ett översteprästämbete och en därmed förenad makt. Ock Kinas kejsare utförde offentliga offer, vilkas detaljer voro bestämda i ritualböckerna. I de fornmexikanska traditionernas dunkel skymta vi även en förening av världslig och andlig makt. Bland fornfinnarna synes den politiska organisationen varit baserad på släktskap; huvudmannen, som hade att tillse gruppens allmänna välfärd, var samtidigt den främste prästen, medan särskilda ledare utsågos för krigsoperationerna.

Hos många primitiva folk representerar hövdingen alltså den högsta magiska och religiösa makten, vilken i sin tur vilar på föreställningen om stam-, resp. folkledarens övernaturliga egenskaper. Och det bör härvid anmärkas, att där ett enväldigt och ärftligt hövdingsskap, resp. konungadöme förekommer, kan detta ofta ledas tillbaka till folkföreställningarna om ledarens gudomliga rätt och härstamning: den föregåendes själ tar sin bostad i efterföljaren.

Hövdingarnas och konungarnas prästerliga karaktär har grundligt framställts av Frazer, som är benägen att i medicinmännen och prästerna såsom representerande stammens intelligentaste man, se de första ledarna. I många fall täcker Frazers tolkning säkert verkligheten, men såsom generellt påstående är detta lika ensidigt som när Webster vill göra de första ledarna identiska med de högsta medlemmarna av de primitiva folkens hemliga sällskap. Man torde icke generellt kunna göra gällande, att hövdingsinstitutionen framgått ur trollkarlarnas krets, då mellan trollkarlar och hövdingar förefinnes en naturlig skiljegräns, som består av olika samhällsklasser, och då av hövdingarna i regeln även fordras andra egenskaper än de magiskt-religiösa. Men uppfattningen om trollkarlarnas och prästernas stora betydelse kan lätt leda till ett dualt hövdingsskap: ett andligt och ett världsligt.

Den duala organisationen spelar över huvud en betydande roll i primitiv religion. Dr Rivers har klart påvisat vilken betydelse den duala organisationen haft i formering av släktskap och äktenskap mellan nära släktingar och att många sociala fenomen blott kunna förklaras på grundval av en tidigare gruppering, som Rivers kallar *moities*, mellan vilka ömsesidiga äktenskap var regeln. Men sitt

mest markanta uttryck har den duala institutionen dock fått i det duala ledarskapet på primitiva stadier.

Det duala hövdingskapet är något speciellt för naturfolken från vilka vi icke böra draga några parallella utvecklingslinjer till kulturfolken. Då på min uppmaning i en följande uppsats en av mina landsmän, en fackman på den historiska forskningens gebit, behandlar dualt ledarskap hos kulturfolken, är det blott för att påvisa vissa jämförelser eller kanske mer olikheter, inte för att följa någon historisk utvecklingslinje efter den Tylorska evolutionist-skolans traditioner. Naturfolkens duala institutioner kunna i tiden vara äldre än de äldsta historiska folkens. Vi glömma ofta, att naturfolken ha en utveckling bakom sig, som sträckt sig över århundraden och årtusenden och som säkert icke gått spårlöst förbi. Men de kunna, dessa duala institutioner, även ha uppkommit ganska sent och oberoende av varandra på olika håll. Den väsentliga skillnaden mellan de primitiva folkens och kulturfolkens duala institutioner vilar främst på det faktum, att de förra framför allt ha den magiska och religiösa bakgrunden, som över huvud färgar hela den primitiva sociala miljön. Hos de senare är det duala ledarskapet ett resultat av en historisk-politisk utveckling.

## DUALT LEDARSKAP HOS KULTURFOLKEN

Av Professor HERMAN GUMMERUS, Helsingfors

I den främre orientens gamla kulturstater var konungamakten principiellt odelad. Konungen var icke allenast sitt folks överväldige härskare och styresman i fredstid utan även dess överbefälhavare i krig, låt vara att han på grund av hög ålder, kroppslig svaghet eller andra orsaker kunde anförtro härens ledning åt en av sina hövitsmän. Denne fortfor självfallet att vara undersåte. Om han vågade handla självständigt utan monarkens begivande eller order, var han en upprorsman och usurpator. Konungen hade därjämte att representera folket inför gudarna, att bygga tempel åt dem och att verkställa de traditionella offren på statens vägnar. I Egypten och under vissa perioder också i det äldsta Babylonien vördades han t. o. m. själv som en gud. Även där detta icke var fallet stod konungen i det intimaste förhållande till gudarna, i synnerhet till rikets nationalgud, såsom t. ex. den babyloniske storkonungen till Marduk. I vissa smärre stater var monarken en sannskyldig prästkonung.

Konungavärdighetens enhet uteslöt icke att härskaren kunde taga sig en medregent ur sin egen familj, varigenom ett tillfälligt dualt ledarskap uppstod. Ett ryktbart exempel därpå i det gamla Egyptens historia är Thotmes III:s (c. 1501—1447 f. Kr.) tjugoåriga medregentskap med sin halvsyster och gemål, den kraftfulla drottning Hatsjepsut, som likväl i verkligheten var den bestämmande i styrelsen så länge hon levde. Dock har man intet bevis för att de kungliga makarna skulle ha haft var sin begränsade bransch av regeringsgöromålen att sköta. Under de senare svaga Ramsesiderna fick prästerskapet en sådan makt, att Amons överstepräst i Tebe kunde uppträda som landets verkliga styresman vid sidan av och med större inflytande än den laglige konungen. Men i det egyptiska folkets ögon var i alla fall konungavärdigheten rättsligt odelbar.

De forngrekiska stam- och stadskonungarnas maktbefogenhet tillhörde, så vitt man vet, odelad den valde eller ärftlige monarken.

Ett undantag i detta avseende utgör Spartas egendomliga författning. Här funnos i historisk tid två konungar, den ena av Agidernas, den andra av Eurypontidernas ätt, båda enligt sagan härstammande från Herakles själv. Också hos de spartanska dorerna måste dock hövdingskapet ursprungligen ha varit odelbart. Vid vilken tidpunkt och av vilka orsaker det tudelades, veta vi icke. Ingen skillnad mellan de två konungarna existerade i fråga om deras befogenheter och uppgifter. Redan i sjätte århundradet hade de i fredstid så gott som intet inflytande på styrelsen, som sköttes av de gamles råd, *gerusia*, och framför allt av de fem eforerna, men i krig hade vardera oinskränkt makt som härens överbefälhavare, varvid de ofta konkurrerade med varandra. Praktiskt taget voro de spartanska konungarna sålunda endast folkets ärftliga förtroendemän och ledare i krig.

Bekant är den historiska traditionen om konungadömet avskaffande i Aten. De forna atenska konungarnas regentuppgifter avspegla sig i den äldre republikanska författningen, enligt vilken de fördelades på medlemmarna av de folkvalda arkonternas nio-mannakollegium: den "eponyme" arkonten, som var administrationens huvudman, polemarken, som var härens överbefälhavare, "offerkonungen", och de sex tesmoteterna, lagarnas övervakare. Något spår av dualt ledarskap i staten finna vi sålunda icke i Atens författningshistoria.

I Rom däremot tillämpades den duala principen vid republikens införande genom att i den avsatte konungens ställe trädde två folkvalda konsuler såsom statens högsta styresmän. Några forskare antaga, att romarna därvid följde en i det arkaiska Italien flerstädes vanlig kutym. I varje fall måste patriciernas härskande stånd ha ansett en tudelning av statschefens makt vara en garanti mot eventuella försök att återinföra den monarkiska författningen. Konsulerna hade, karakteristiskt nog, båda två de forna konungarnas administrativa, judiciella, militära och religiösa befogenheter i konkurrens med varandra. Deras viktigaste uppgift var att fungera som härens överbefälhavare. Av rädsla för att måhända förtörna gudarna tillsatte man en särskild "offerkonung", *rex sacrorum*. Konsulernas vidsträckta befogenheter som statens verkliga styresmän inskränktes småningom allt mera, dels genom att de kommo i beroende av senaten, dels genom att det ena efter det andra av deras åligganden anförtroddes åt särskilda ämbetsmän. Därvid bibehölls det kollegiala systemet, i det att två eller flere medbor-

gare valdes för att bekläda samma ämbete med konkurrerande myndighet. En tudelning av de från konsulernas kompetens avskilda judiciella ämbetsåliggandena företogs, då den ena av de ursprungligen två pretorerna fick i uppdrag att såsom *praetor urbanus* fungera som domare i mål rörande romerska medborgare, den andra att som *praetor peregrinus* slita tvister mellan medborgare och främlingar. De i romarnas samhällsliv så viktiga censorerna förblevo två, så länge detta ämbete existerade. Delvis gjorde sig sålunda den duala principen gällande i det republikanska Roms högsta styrelse, mest dock utan fördelning av samma ämbetes särskilda verksamhetsområden mellan de två innehavarna av det samma.

Egendomligt nog infördes den duala principen också i det semitiska Kartago, när den tidigare monarkiska författningen ersattes med en republikansk sådan. Kartagos två högsta ämbetsmän, suffeterna, motsvarade i viss mån de romerska konsulerna såsom statschefer, dock med den skillnad att de endast hade administrativa (och sannolikt även judiciella) men icke militära befogenheter. Också mellan suffeterna tyckes en delning av ämbetsåliggandena icke hava förekommit.

När Augustus de facto — om också icke formellt — upphävde det romerska rikets republikanska författning och grundade principatet, byggdes det nya statsskicket på den principen, att en mans vilja skulle vara bestämmande i alla grenar av styrelsen, ehuru senaten fortfor att sköta förvaltningen i Italien och i flertalet av provinserna och ehuru folkförsamlingen i Rom och de höga republikanska hedersämbetena bibehöllos. *Princeps*, "kejsaren", hade sålunda ungefär samma allt omfattande uppgifter som de gamla konungarna hade haft. Som innehavare av folktribunernas myndighet, *tribunicia potestas*, representerade han rättsligt det suveräna romerska folket, *populus Romanus*, i den civila förvaltningen, medan han på grund av sin över Italien och alla provinser utsträckta prokonsulariska makt var oinskränkt herre över rikets militärväsende. Som medlem av prästkollegierna och från år 12 f. Kr. som *pontifex maximus* övervakade han den religiösa kulten på statens vägnar.

Kejsarens utomordentliga maktställning var principiellt odelad, men för att få ett pålitligt stöd i de mångfaldiga regeringsomsorgerna och tillika för att på förhand utse åt sig en efterträdare som rikets *princeps* lät Augustus folkförsamlingen tilldela den tribuni-

ciska makten först åt hans svärson Agrippa och sedan åt hans styvson Tiberius, något som innebar att kejsaren tog en medregent. Att både Agrippa och Tiberius hade denna ställning icke endast till namnet, bevisas av de viktiga uppdrag som de fullgjorde som statsmän och krigare. Tiberius utövade i själva verket den kejsarliga makten tillsammans med Augustus under hans tjugo sista levnadsår.

Samma kutym att utse åt sig en medregent följdes av några bland de följande kejsarna. Så t. ex. finna vi Titus, Trajanus, Lucius Verus, Commodus, Caracalla och Gallienus som innehavare av *tribunicia potestas* under resp. Vespasianus', Nervas, Marcus Aurelius', Septimius Severus' och Valerianus' regeringar. Under Diocletianus sattes medregentskapet i system på territoriell grund, då han själv och Maximianus regerade som en *augustus* (överkejsare), Constantius Clorus och Galerius som en *cæsar* (underkejsare), var och en över sin del av riket, alla med tribunicisk maktbefogenhet. Till sist se vi Julianus som Constantius', Valens som Valentinianus I:s medregent, dock inte längre som innehavare av den numera meningslösa tribuniciska makten. Honorius och Arcadius voro icke samregenter utan härskare över av varandra oberoende riken, det västromerska och det östromerska. Den sporadiska tudelningen av kejsarvärdigheten innebar icke att vardera av de två samregenterna rättsligt övertog en viss bestämd del av regeringsgöromålen; delningen av dessa dem emellan skedde endast *in casu* på grund av stundens behov och deras personliga överenskommelse.

Vi finna således, att den duala principen under olika former tillämpades av romarna i statens ledning både under republikens och kejsardömet's tid. Intressant är det att konstatera, att samma princip var införd också i den kommunala förvaltningen, i det att i det romerska rikets otaliga självstyrande städer funnos två folkvalda *duoviri* (vi skulle säga: borgmästare).

Den germanska konungamakten under medeltiden var i princip odelbar, även om det icke sällan hände, att en konung på gamla dagar tog den presumtive tronföljaren, vanligen sin äldste son, till medregent. Då enligt en allmän germansk uppfattning konungen var ägare av sitt rike med arvsrätt såsom privat besittning, kunde han under sin livstid avträda eller anförtro delar av detsamma åt sina söner. Dessa blevo därigenom ett slags vicekonungar i de åt dem skänkta områdena. Exempel därpå ger Merovingernas, Karl den stores och Ludvig den frommes historia. Detta förfarande hade

lika fördärvliga följder för rikets enhet som det feodala apanage-systemet till förmån för kungliga prinsar, som tillämpades av franska konungar av husen Capet och Valois. Något medregentskap i egentlig mening uppstod i sådana fall inte.

Snarare kan man tala om medregentskap i det tysk-romerska kejsarriket, där det ju inte fanns en ärftlig tronföljd. Ofta hände det nämligen, att kejsaren för att säkerställa tronföljden inom sin släkt redan under sin livstid lät välja sin äldste son till tysk konung. Så t. ex. var kejsar Fredrik II:s son Henrik konung i Tyskland under sin faders frånvaro i Italien, en ställning som han likväl använde sig av för att göra uppror. När upproriska tyska territorialfurstar valde åt sig en "motkonung", gjorde de det naturligtvis inte för att ge en medregent åt den konung som de bekämpade utan för att sätta en annan i hans ställe.

Från Sveriges historia på 1500-talet må nämnas, att Erik XIV redan som tronföljare under sin faders livstid en tid bar konungatitel. De svenska riksföreståndarna under unionstiden och på Sigismunds tid (hertig Karl) erkändes icke av de danska unionskonungarna resp. Sigismund som medregenter. Sådana av tronstrider framkallade företeelser kunna icke anföras som bevis på tudelning av statschefens värdighet och uppgifter i de europeiska monarkierna, varken under medeltiden eller den nyare tiden. Betecknande är att regerande drottningars eller kejsarinnors gemåler icke haft ställningen av medregenter. Exempel: kejsarinnan Maria Teresia av Österrike-Ungern och hertig Frans av Lothringen, drottning Viktoria av England och prins Albert av Sachsen-Koburg-Gotha samt i våra dagar drottning Vilhelmina av Nederländerna och prins Henrik av Mecklenburg-Schwerin.

Endast i fråga om förhållandet till kyrkan kan man på sätt och vis tala om ett regelrätt dualt system i den medeltida statsledningen, i det att statschefen blev tvungen att överlämna åt den helige fadern i Rom sin suveränitet över den kyrkliga organisationen — en följd av att påven avgick med seger ur sin långvariga strid mot den tysk-romerske kejsaren. Sina rättigheter gentemot kyrkan återvann dock konungamakten i de katolska länderna delvis, i de protestantiska länderna helt och hållet, när den kungliga absolutismen blev den allmänna statsformen i Europa.

I det bysantinska riket hade kejsaren bestämmanderätten även i kyrkliga angelägenheter. Patriarken i Konstantinopel kunde aldrig tillvälla sig samma suveränitet över den österländska kyrkan som

påven i Rom över den västerländska. Också i Ryssland, där den politiska och kulturella utvecklingen i så många avseenden gick i bysantinismens spår, var tsaren den grekisk-ortodoxa kyrkans överherre. På samma sätt se vi efter tsarväldets fall Lenin och Stalin såsom sovjetstatens enväldshärskare despotiskt härska över det ryska folkets andliga liv i bolsjevismens och ateismens anda.

I den muhammedanska världen voro kaliferna såsom profetens efterträdare de rättrognas behärskare både i andliga och världsliga ting. Under de senare svaga Abbasiderna i Bagdad förekom ett säreget dualt regeringssystem, i det att kalifen måste avstå all världslig makt åt militära usurpatorer men fortfor att vara islams bekännares andliga överhuvud. Den turkiske sultanen övertog såsom den mäktigaste muhammedanske monarken de forna arabiska kalifernas auktoritet också i fråga om den religiösa organisationen.

---

En jämförelse mellan de primitiva folkens duala ledarskap och motsvarande företeelser — särskilt i äldre tider — hos de historiska kulturfolken ger intet stöd åt antagandet, att statsledningens stundom förekommande tudelning hos de senare varit ett arv från det primitiva tillståndet. Olikheterna äro alltför stora. Den viktigaste består däri, att det duala ledarskapet hos kulturfolken rättsligt icke inneburit de krigiska regentuppgifternas avskiljande från de fredliga. Om den ena av två medregenter företrädesvis fungerade som överbefälhavare i krig, medan den andra stannade hemma för att styra riket, har detta icke betingats av principiella motiv utan av skillnad i ålder eller personlig karaktärsläggning och förmåga. Däremot föreligger en viss analogi med primitiva förhållanden i fråga om de religiösa föreställningarnas inverkan på ledarskapets klyvning. Om det duala systemet i det primitiva samhället, såsom dr Numelin framhåller, har en magisk och religiös bakgrund, se vi likaledes i det medeltida Europa religiösa strömningar leda till att den högsta politiska och administrativa bestämmanderätten över kyrkan fränkännes monarken och överlämnas åt påven. Liksom den helige fadern var normgivande i alla trossaker, måste han i de frommas tanke också vara kyrkans tjänares överherre. Detta åskådningssätt var den ideella bakgrunden för investiturstriden på 1000-talet och under den följande tiden. Om man frånser från påvens usurpation av den världsliga maktens befogenheter i kyrkliga frå-



gor, och hans anspråk även på politiskt övervälde, var monarkens styrelseområde odelat, för så vitt han inte måste avstå större eller mindre delar av detsamma åt sina vasaller och i en senare tid åt de folkliga institutionerna. Det duala medregentskap, som stundom förekom, inkräktade inte på den monarkiska styrelsens enhet.

I orientens uråldriga stater finna vi, såsom jag ovan framhållit, intet spår av ett rättsligt dualt ledarskap. Där ett sådant förekom i antikens värld, förorsakades det av politiska förhållanden. Frågan, huruvida naturfolkens duala institutioner äro äldre eller yngre än de historiska folkens, måste — såsom dr Numelin påpekar — lämnas oavgjord.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Konstitutionella och kommunala** Det viktigaste bland de konstitutionella frågor vid 1943 års riksdag. nlla spörsmål, som varit föremål för prövning vid riksdagen, är frågan om revision av grundlagsbestämmelserna angående *beskattning och statsreglering* samt därmed sammanhängande ämnen.

RF:s nuvarande bestämmelser på finansmaktens område äro icke blott antikverade utan också ofullständiga och oklara. Sålunda äro meningarna delade om innebörden av det grundläggande stadgandet i § 57. En numera onödig bestämmelse gäller subsidier av främmande makter i § 58. Vidare står föreskriften i § 59, att genom bevilningar skall fyllas, vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra, särskilt efter den vid 1937 års riksdag beslutade budgetomläggningen, icke i överensstämmelse med nu tillämplad ordning. Skillnaden mellan tullmedlen i § 60 och tullverkets inkomster är ej heller klar. Bestämmelsen i § 62, att särskilda summor av bevilningarna skola till särskilda ändamål användas, är ej tidsenlig. Den särskilda bevilning, som enligt § 66 skall av riksdagen tillskjutas för betalande av den rikets gäld, som riksgäldskontoret ombesörjer, förekommer ej längre. Konungens och riksdagens respektive befogenheter i statsregleringshänseende äro dessutom oklart uttryckta. Grundlagen förutsätter direkt statsskuld, som ej förvaltas av riksgäldskontoret, under det att man i praxis fört all verklig sådan skuld dit. I RF saknas också så viktiga stadganden som om riksgäldskontorets skyldighet att på anmodan av Kungl. Maj:t lämna statskontoret kassaförstärkning samt om den senaste budgetformens grundprinciper.

I en vid riksdagen väckt motion av hrr Herlitz och Andrén underströks olägenheterna av den nu rådande ordningen på området samt förordades en revision av grundlagsbestämmelserna om beskattning, statsreglering och därmed sammanhängande spörsmål. Med anledning härav hemställde också riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning i ämnet. Enligt den av riksdagen uttalade meningen borde härvid beaktas, att den makt över statsfinanserna, som riksdagen under 1800-talet och 1900-talet fram till utbrottet av nu pågående krig erhållit, komme till otvetydigt uttryck i de nya grundlagsbestämmelserna. I likhet med motionärerna ansåg riksdagen vidare, att detaljbestämmelserna i ämnet, som oftare kunde behöva undergå förändring, borde finna plats i särskild lagstiftning.

I samband härmed kan förtjäna framhållas, att konstitutionsutskottet i sitt dechargebetänkande till riksdagen riktat tre anmärkningar enligt § 107

RF mot vederbörande statsråd i anledning av att dessa tillstyrkt åtgärder, som inneburit intrång i riksdagens finansmakt.

Sålunda kritiserade utskottet beslutet av den 19 mars 1943 om ändring av kungörelsen angående allmänt exportförbud, varigenom *exportlicensavgifterna* höjdes på sådant sätt, att omkostnaderna för licensgivningen blott kunde beräknas komma att utgöra en mindre del av de härför influtna beloppen. Härigenom hade avgifterna i sak fått karaktär av *beskattning*. Då något riksdagens bemyndigande till deras upptagande det oaktat varken söktes eller givits, stod alltså beslutet om höjning av exportlicensavgifterna i strid med RF:s stadganden om riksdagens makt över skatter och pålagor.

De två andra åsyftade dechargeanmärkningarna riktade sig mot åtgärder, som framstå som ett åsidosättande av den riksdagen tillkommande *bestämmanderätten över statens utgifter*. I det ena av dessa fall hade chefen för försvarsdepartementet tillstyrkt, att bemyndigande lämnades marinförvaltningen att av »omhänderhavande medel» disponera visst belopp för inbyggande av en sopförbränningsugnsanläggning i en värmecentral, tillhörande örlogsvarvet i Stockholm. I det andra av fallen hade samma statsråd tillstyrkt Kungl. Maj:t att bemyndiga marinförvaltningen att för kronans räkning sluta avtal om byggande av en minkryssare samt att medgiva, att samma myndighet till bestridande av kostnaderna härför finge disponera ett belopp av högst 8,2 miljoner kronor från det för budgetåret 1942/43 anvisade reservationsanslaget till fartygsbyggnader för flottan. Beslutet innebar, såsom konstitutionsutskottet också framhöll, otvivelaktigt en jämkning i den vid 1942 års riksdag beslutade flottplanen. Riksdagens mening hade alltså bort inhämtas före beslutets fattande. För båda fallen konstaterade utskottet att anslag på förskottsstaten för försvarsväsendet icke kunnat tagas i anspråk för ifrågavarande ändamål.

Uppenbarligen med anledning av att chefen för försvarsdepartementet enligt uttalanden i riksdagen dock själv ansett motsatsen möjlig beträffande minkryssaren underströk sedermera statsutskottet i sitt utlåtande över propositionen om beredskapsstat för försvarsväsendet för budgetåret 1943/44 angelägenheten av att under rådande förhållanden endast sådana utgiftsändamål tillgodosåges genom anlitande av de å berörda stat uppförda anslagen, vilka sammanhänge med rådande beredskap såväl i fråga om löpande utgifter som utgifter av engångskaraktär.

I samma statsutskottsutlåtande berördes även frågan om avgränsningen av de ändamål, för vilka anslag böra upptagas å *beredskapsstat för försvarsväsendet*. Föredragande departementschefen hade visserligen i propositionen i ämnet till riksdagen framhållit, att stadgandet i § 63 RF icke hindrade utan tvärtom förutsatte, att vissa civila ändamål tillgodosåges från staten i fråga. Vid prövningen av, vilka dessa civila ändamål enligt grundlagsstadgandets principer kunde anses vara, hade statsrådet kommit till den uppfattningen, att en restriktiv ståndpunkt borde intagas och att regeln borde vara, att anslag uppfördes på staten endast för sådana civila ändamål, som måste tillgodoses vid krigsfara eller krig. I motioner, väckta inom riksdagen, gavs däremot uttryck åt den åsikten, att berörda grundlagsstadgande icke lämnade stöd för den vidsträckta användning av försvarsväsendets beredskapsstat för civila ändamål, som departements-

chefens ställningstagande skulle innebära. Statsutskottet uttalade i anledning härav såsom sin egen mening i frågan, att man borde intaga en restriktiv ståndpunkt till spörsmålet, vilka civila ändamål som enligt § 63 RF borde tillgodoses från anslag uppförda å beredskapsstaten för försvarsväsendet. Med hänsyn härtill fann utskottet, att vissa av de civila anslag, som uppförts å förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet för budgetåret 1943/44 icke bort uppföras å denna stat utan å allmän beredskapsstat. Utskottet förutsatte, att Kungl. Maj:t vid uppgörande av beredskapsstat för försvarsväsendet för budgetåret 1944/45 komme att beakta, vad utskottet sålunda anfört. —

I det föregående har redogjorts för tre av de av konstitutionsutskottet i år beslutade dechargeanmärkningarna. I den fjärde och sista av dessa kritiserade utskottet vederbörande föredragande departementschefs åtgärd att tillstyrka Kungl. Maj:t att fatta sitt beslut av den 30 oktober 1942 om allmänt prisstopp utan att riksdagen först beretts tillfälle att i någon form uttala sin mening i frågan. Otvivelaktigt var förfaringsättet stötande, då riksdagens kamrar skulle sammanträda endast några få dagar efter beslutets fattande. Åtgärden var emellertid icke på det sättet inkonstitutionell, att den formellt sett innebar ett överskridande av de befogenheter, Kungl. Maj:t ägde enligt gällande *fullmaktslagar*. Men beslutet om prisstoppet var av utomordentligt genomgripande natur. Och bakom såväl prisregleringslagen som övriga fullmaktslagar, vilka antagits åren närmast före eller under nu pågående krig, låg enligt konstitutionsutskottets uppfattning den tankegången, att Kungl. Maj:t, när fråga uppstode om att med stöd av dessa lagar vidtaga åtgärder av stor principiell räckvidd eller med långt gående verkningar, endast i sådana fall borde begagna fullmakten att utan riksdagens medverkan fatta beslut, då avgörandet icke skäligen kunde anstå, till dess riksdagen hunnit uttala sig i ämnet. Uttalandet är av stor principiell betydelse och räckvidd. Det är dessutom ett bland de första markanta uttrycken på självhävdelse från riksdagens sida gentemot samlingsregeringen alltsedan dennas bildande i december 1939. —

Giltighetstiden för *transportförbudsförordning* har förlängts med ytterligare ett år. I det utlåtande av första lagutskottet, i vilket utskottet tillstyrkte regeringsförslaget härom, framhöll utskottet emellertid bl. a., att de betänkligheter som de två senaste åren inom utskottet yppats i ärendet alltjämt kvarstode. Anmärkningar hade också framställts däremot, att transportförbud väsentligen ifrågakommit allenast mot tidningar tillhörande en av de politiska ytterlighetsriktningarna, ett förhållande som sammanhänge med att förordningens tillämpning i regel förutsatte fällande jurydom. Det hade vidare, framhöll utskottet, ifrågasatts, huruvida behov av ytterligare förlängning av förordningen verkligen kunde föreligga. För sin del ville utskottet icke bestrida möjligheten av att sådana förhållanden, som tidigare ansetts nödvändiggöra ett tillgripande av transportförbud, även framdeles kunde inträda. Utskottet ville därför ej motsätta sig en förlängning av förordningens giltighetstid. Det är helt naturligt att de i första lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande gjorda uttalandena icke skulle komma att bli utan betydelse vid transportförbudsförordningens fortsatta tillämpning av Kungl. Maj:t. —

Under de senaste årtiondena har i vissa länder och inom vissa politiska läger framträtt en strävan mot en *korporativ organisation* av samhället och staten. Även i de länder, som hållit sig utanför de diktatoriska strömningarna har kritik mot den parlamentariska demokratien förekommit. Ett visst mått av korporativism har rekommenderats som botemedel mot dess svagheter. Särskilt har man dryftat spörsmålet om möjligheterna att inom demokratiens ram tillgodose näringslivets anspråk på inflytande över lagstiftning och beskattning. Även i de demokratiska länderna ha planer i dessa hänseenden varit föremål för övervägande.

I Sverige aktualiserades tanken på en intresserepresentation redan i samband med förstakammarfrågan. Ett borttagande av den graderade röstskalan vid val till de korporationer, som utsågo första kammarens medlemmar, ansågs på vissa håll skola komma att försvaga karaktärsskillnaden mellan kamrarna. För att rädda första kammarens egenart och konstitutionella ställning ifrågasattes därför dess byggande på en ny grund i en motion vid 1918 års lagtima riksdag. I motionen föreslogs, att av första kammarens 150 medlemmar 10 vart åttonde år skulle utses av kammaren själv under det att de återstående 140 skulle utses av folket fördelat i fem klasser: bildnings- och allmäntjänstklassen, jordbrukareklassen, jordbruksarbetareklassen, borgarklassen samt industri- och samfärdselsarbetareklassen. En klass storlek skulle ej vara avgörande för dess representanttal utan klassens betydelse för landets andliga och materiella kultur.

Motionen avslogs emellertid av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet. Enligt utskottets mening var nämligen klassprincipen som grundval för folkrepresentationen fullständigt oförenlig med den moderna tidens samhällsuppfattning och kunde därför omöjligt läggas till grund för första kammarens sammansättning.

Spörsmålet om en intresserepresentation aktualiserades åter i år genom en motion av hr Sundberg, som syftade till att bereda de stora ekonomiska fackorganisationerna representation i riksdagen. Även denna motion avslogs av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet. Införandet av en sådan representation skulle nämligen enligt utskottets mening medföra stora praktiska svårigheter. Sålunda vore det knappast möjligt att erhålla en objektivt sett riktig avvägning mellan det antal mandat, som borde tillkomma de olika organisationerna för att representationen skulle komma att återspegla deras reella inflytande och betydelse för samhällslivet. Ett annat i samband härmed stående viktigt och svårlöst problem hänförde sig till frågan om företagande av jämkningar i den mandatfördelning, som en gång gjorts. Den svenska ståndsriksdagen utgjorde ett exempel på faran och svagheten i en intresserepresentation, vilken grundades på en i visst ögonblick förefintlig samhällsstruktur och icke ombyggdes så, att den gäve rum för nya viktiga samhällsgrupper som växte fram. Utskottet framhöll ytterligare, att om det ansåges erforderligt att i riksdagen bereda särskild plats för sakkunskapen på det ekonomiska livets område, det torde vara nödvändigt att i lika mån beakta önskvärdheten av att tillföra riksdagsarbetet sakkunskap från andra områden av samhällslivet. Härtill komme emellertid att önskemålet om sakkunskapens såväl som de ekonomiska intressenas inflytande på riksdagsarbetet i Sverige sedan gammalt var tillgodosett på

ett mera effektivt sätt än vad som skulle kunna ske genom införande av en sådan representation som den i motionen föreslagna. I § 10 regeringsformen stadgades nämligen, framhöll utskottet, att innan ärendena hos konungen i statsrådet föredragas, skola de, genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk, av den föredragande beredas. Denna bestämmelse avsåge egentligen, som av formuleringen framginge, endast remiss till statliga organ, men hade i praxis utvidgats till att omfatta även halvstatliga och kommunala myndigheter samt enskilda organisationer. Därigenom kunde åstadkommas en allsidig och sakkunnig prövning, innan beslut i ärenden av större räckvidd fattades av statsmakterna. —

*Riksdagens arbetsformer* ha vid flera tillfällen undergått förändringar, bland vilka må nämnas de åren 1900, 1909, 1918, 1933, 1937 och 1941 genomförda. Förhållandena under nu pågående krig ha aktualiserat frågan om ytterligare reformering av riksdagens arbetsätt. Konstitutionsutskottet har därför, utan angivande av närmare direktiv, uppdragit åt sitt kansli att verkställa en förberedande utredning i ämnet. Meningen är att denna, som numera föreligger i stencil och är fogad som bilaga till utskottets allmänna protokoll för i år, skall läggas till grund för de överläggningar i ämnet, som utskottet ämnar företaga under riksdagens bebådade höstsession. Härfter kan ett initiativ i ämnet från utskottets sida förväntas. Dessa omständigheter ha gjort, att motionsvis väckta förslag om reformering i vissa hänseenden av riksdagens arbetsformer nu avvisats utan närmare saklig prövning. Man ville nämligen ej föregripa utredningens resultat genom ett slutligt ställningstagande till de i motionerna framlagda förslagen. —

Allt sedan 1918—1921 års författningsreform är den diskvalificerad för rösträtt vid politiska och kommunala val, som är omyndig, är i konkurs-tillstånd eller är av allmänna fattigvården omhändertagen till varaktig försörjning samt från kommunal rösträtt dessutom den, som i avseende å honom påförda utskylder till kommunen, vilka förfallit till betalning under de tre sistförflutna kalenderåren, häftar för utskylder för flera än två av dessa år. Av dessa streck framstår särskilt det kommunala utskyldsstrecket såsom svårt att försvara. Det är det ologiska resultatet av en kompromiss träffad vid 1918 års urtima riksdag. Konsekvensen av det politiska utskylds-streckets slopande hade eljest bort vara, att även motsvarande kommunala streck slopades. Det är därför ganska märkligt, att något förslag om avskaffande av även detta streck först i år framkommit inom riksdagen. Samtidigt härmed väcktes också förslag om avskaffande av konkurs- och fattigvårdsstrecken.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i anledning av motionerna skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om förslag till 1944 års riksdag angående avskaffande av de ifrågavarande tre strecken. Beträffande det kommunala utskyldsstrecket framhöll utskottet, att det svårligen läte sig försvara, sedan ett motsvarande politiskt streck saknades, allra helst som det i praktiken fått längre gående verkningar än ett ordentlighetsstreck rimligen borde ha, varför det också vore oförenligt med ett i verklig mening demokratiskt statsskick. Vad konkursstrecket beträffar framhöll utskottet bl. a., att det

visserligen vore obestridligt, att lagen på visst sätt begränsade handlingsfriheten för den, som vore försatt i konkurs. Men detta förhållande berättigade i och för sig icke till slutsatsen, att den i konkurs försatte saknade den oberoende ställning, som borde finnas för att man skall få utöva rösträtt. Såsom skäl för fattigvårdsstreckets avskaffande anförde utskottet till sist, att man vid dess utformning icke beaktat, att det fanns grupper av medborgare, som utan att därför berövas sin rösträtt befunne sig i en minst lika osjälvständig ställning som de, vilka voro omhändertagna av allmänna fattigvården för varaktig försörjning och på den grund vore diskvalificerade för rösträtt. Mot bakgrunden av den utveckling mot nya hjälpformer i fattigvårdens ställe, som på socialvårdens område ägt rum under de senaste decennierna och ännu fortginge, hade detta streck, framhöll utskottet vidare, också numera kommit att framstå såsom mindre väl grundat. Härtill komme, att fattigvårdsstrecket i praxis blivit föremål för olika tolkningar.

Mot förevarande utlåtande, som dikterats av den socialdemokratiska majoriteten i konstitutionsutskottet, hade samtliga borgerliga ledamöter av utskottet anmält reservation. Det i de förevarande motionerna till behandling upptagna spörsmålet om upphävande av de ifrågavarande tre rösträttsstrecken var enligt reservanternas mening en utpräglat politisk fråga, i vilken meningarna i de olika politiska lägren ginge starkt isär. Med hänsyn härtill hemställde dessa under hänvisning till den passus i samlingsregeringens programförklaring, som sade, att en förutsättning för dennas arbete vore, att inre politiska meningsskiljaktigheter undanskötes, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Kamrarna biföllo efter livliga debatter i ärendet utskottets hemställan om skrivelse i ärendet. Riksdagsskrivelsen kan emellertid näppeligen tänkas bli effektuerad av den nu sittande samlingsregeringen. Därtill uppfordrad avgav nämligen statsministern vid ärendets behandling i riksdagen en förklaring om att det icke kunde komma i fråga, att regeringen som svar på riksdagens begäran skulle framlägga förslag i ärendet, såvida man icke inom regeringen kunde bli ense därom. —

Den viktigaste av de rent kommunala frågor som varit föremål för behandling av riksdagen är spörsmålet om *magistrats skiljande från rådhusrätt*.

Mellan magistrat och rådhusrätt består en samorganisation så tillvida, att magistratens ledamöter även tjänstgöra som ledamöter av rådhusrätten. Magistraten, som numera har såväl kommunala som statliga förvaltningsuppgifter, var ursprungligen ett rent kommunalt förvaltningsorgan, vilket utgjorde stadens verkliga styrelse. Efter hand tillades detta organ olika statliga förvaltningsuppgifter. Samtidigt inskränktes magistratens kommunala befogenheter. Den ekonomiska förvaltningen, ursprungligen en av magistratens viktigaste uppgifter, överflyttades å drätselkammaren, som även blev det allmänna verkställighetsorganet. Utvecklingen beträffande magistratens kommunala förvaltningsuppgifter lagfästes i 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad. Förordningens bestämmelser om magi-

strat ha med endast formella jämkningar överförts till nu gällande lag av den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad.

Frågan om en reform avseende ändring eller avskaffande av magistratsinstitutionen har sedan 1800-talets mitt vid flera tillfällen och i olika sammanhang varit under övervägande. Ibland har spörsmålet angående en omorganisation av den kommunala förvaltningen, ibland spörsmålet om ett förstatligande av rättsskipningen i städerna aktualiserat reformkraven; och ett omfattande utredningsarbete har ägnats frågan.

Vid årets riksdag väcktes en motion av hr Linder om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om slutgiltig utredning av frågan om magistrats skiljande från rådhusrätt i avseende till magistraternas såväl kommunala som statliga funktioner. Till stöd härför framhölls i motionen, att en reform i ärendet skulle medföra fördelar såväl ur rättsskipningens som ur kommunalförvaltningens synpunkt.

Det sammansatta konstitutions- och första lagutskott, som behandlade motionen, ansåg för sin del också en reform av magistratsinstitutionen ur olika synpunkter påkallad. Enligt utskottets mening borde det emellertid icke för närvarande ifrågakomma att igångsätta en så vidlyftig utredning som den av motionären åsyftade. Mot en sådan åtgärd talade framför allt den omständigheten, att en slutlig lösning komme att inbegripa även frågan om kostnaderna för städernas rättsskipning och att densamma med hänsyn härtill icke kunde åvägabringas under nuvarande statsfinansiella förhållanden. Såsom framhållits senast vid nya rättegångsbalkens antagande av riksdagen vore rättegångsreformens genomförande icke beroende av den nu ifrågasatta omorganisationen, och någon sammankoppling av dessa båda frågor borde enligt utskottets uppfattning icke ifrågakomma. Om det således av anförda skäl borde anstå med en mera vittomfattande utredning rörande omorganisation av magistraterna och rådhusrätterna, ansåg utskottet däremot hinder icke möta att redan nu söka åvägabringa en partiell lösning av frågan i de delar, där behovet av reformer framstode som mest aktuellt. Enligt en i remissyttranden över motionen framförd mening vore det i första hand önskvärt att magistratens befattning med i kommunallag föreskrivna uppgifter avvecklades. Utskottet delade denna uppfattning och föreslog därför att nyssnämnda spörsmål jämte ämnen som kunde finnas äga samband därmed utan uppskov gjordes till föremål för utredning. Men utskottet fann det angeläget understryka, att utredningen ej finge anses avslutad härmed utan senare så snart sig göra låte borde fullföljas i hela sin vidd.

Riksdagen beslöt skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om den av utskottet förordade mera begränsade utredningen på området. —

Med stöd av kungörelsen den 28 juni 1935 angående statsbidrag för inackordering av skolbarn i skolhem, arbetsstugor eller enskilda hem äger skoldistrikt lämna *bidrag till bestridande av kostnaderna för sådan inackordering av elever i folk- och fortsättningsskolor* inom distriktet, då föräldrarna bo avlägset från skolan. Enligt vad som upplysts ha kommunala samfälligheter dessutom i vissa fall genom anslag bidragit till bestridande av inackorderingskostnaderna för lärjungar vid kommunala mellanskolor, högre folkskolor, yrkesskolor och liknande läroanstalter. I ett före-



gående år avkunnat utslag upphävde emellertid regeringsrätten kommunalfullmäktiges i Vilhelmina beslut att anslå vissa medel till bestridande av kostnader för inackordering av obemedlade och mindre bemedlade lärjungar vid den kommunala mellanskolan därstädes, enär beslutet härom »innebär, att understöd av kommunens medel skulle beredas vissa kommunmedlemmar i annan ordning än gällande fattigvårdslag stadgar eller eljest enligt särskild lag eller författning är medgivet samt kommunalfullmäktige härigenom överskridit sin befogenhet». (Regeringsrättens årsbok 1942 not. S 356.) I anledning av detta utslag hemställdes i en vid riksdagen väckt motion om utredning av frågan angående beredande av möjlighet för vederbörande kommunala samfälligheter att bidra till inackorderingskostnader för obemedlade och mindre bemedlade elever vid kommunala mellanskolor och högre folkskolor. Med föranledande härav begärde riksdagen utredning och förslag i ämnet. Förhållanden liknande dem, som föranlett motionen och riksdagsskrivelsen, kunna emellertid uppträda även vid andra skolformer. Det torde därför finnas skäl att vid en eventuell utredning beakta även dessa. —

I samband med antagandet av förordning om erkända skatteförmedlingskassor ha sådana ändringar vidtagits i kommunallagarna, att *indrivningsavgiften för kommunalutskylder* höjts från tre till fyra procent av det oguldna utskyldsbeloppet. Vid lagändringen förutsattes att den på administrativ väg beslutade indrivningsavgiften beträffande kronoutskylder även komme att bestämmas till samma tal. Så har numera också skett. —

Konstitutionsutskottet gjorde i anledning av en motion, som syftade till klarare bestämmelser angående rätt till deltagande i *val av kommunala revisorer samt rätt till deltagande i beslut med anledning av revisorernas granskning*, vissa uttalanden om innebörden av gällande bestämmelser i ämnet, vilka torde vara av det intresse, att de böra här meddelas. Enligt kommunallagarna får den, som är redovisningsskyldig till kommunen, icke väljas till revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning, för vilken han har att redovisa, ej heller deltaga i val av revisorer eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning eller i beslut med anledning av granskningen. Dessa jävsbestämmelser ha i praxis erhållit en ganska vid tillämpning. (Se bl. a. Regeringsrättens årsbok 1909 ref. 21, 1922 ref. 5 och 1928 not. E 137.) Detta skulle enligt motionärerna fått till följd att ej sällan flertalet ledamöter i en kommunal fullmäktigeförsamling vore jäviga vid ifrågavarande val och beslut, därför att de som ledamöter eller suppleanter tillhört nämnder eller styrelser, för vilkas medelsförvaltning de varit redovisningsskyldiga till kommunen. Det berörda förhållandet torde emellertid främst ha haft sin grund i det i åtskilliga kommuner tillämpade förfaringssättet att utse revisorer för hela den kommunala medelsförvaltningen genom en enda valhandling, samt att frågan om beviljande av ansvarsfrihet för hela denna förvaltning likaledes avgjorts genom ett enda beslut. Kommunallagarna lägga emellertid, såsom konstitutionsutskottet riktigt framhöll, ej hinder i vägen för kommunernas beslutande organ att genom särskilt val utse revisorer för granskning av varje kommunal nämnds eller styrelses förvaltning eller att fatta särskilt beslut i anledning av revisorernas granskning av varje sådant organs förvaltning. Genom ett sådant förfaringssätt kunna de olägenheter, som påtalas i motionen, undvikas utan

att därför tanken på gemensamma revisorer för hela den kommunala medelsförvaltningen behöver uppgivas. —

I anslutning till det vid 1942 års riksdag fattade principbeslutet om *vägväsendets förstatligande* har vid årets riksdag beslut fattats om den statliga vägorganisationen samt antagits en ny lag om allmänna vägar och en lag om vägnämnder och länsvägnämnder.

Enligt den förstnämnda lagen är som regel väghållare på landet kronan samt inom stads område staden. Väghållningen för kronans räkning handhas av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt vägförvaltningarna i länen. Där stad eller stadsliknande samhälle är väghållare handhas den av den kommunala nämnd eller styrelse, som därtill utses under inseende av vägförvaltningen i länet. Fråga om byggande av väg, om förändring av enskild väg till allmän, om inrättande av särskild vinterväg eller om indragning av väg skall, där ej konungen annorlunda förordnar, prövas av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen. Stannar väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i annan mening än länsstyrelsen, skall ärendet hänskjutas till konungens prövning.

I lagen om vägnämnder och länsvägnämnder — som träder i stället för 1934 års lag om vägdistrikt, vilken ansågs ha kommunallags natur — föreskrives, att i varje län skola finnas vägnämnder och en länsvägnämnd för att i vägfrågor företräda de lokala vägintressena på landet och i de städer, där kronan är väghållare.

Vägnämnd, vars område bestämmes av konungen, har till uppgift att verka för att vägbehoven inom nämndens område på bästa sätt tillgodoses. I sådant hänseende har nämnden bland annat att avgiva av konungen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, länsstyrelsen eller vägförvaltningen i länet infortrade yttranden i frågor om byggande av allmän väg, förändring av enskild väg till allmän, inrättande av särskild vinterväg och indragning av allmän väg samt att i övrigt fullgöra vad enligt denna lag eller särskild författning ankommer på vägnämnden.

Denna skall bestå av fem ledamöter. Ledamöter jämte suppleanter för dem väljas för fyra år, om vägnämndsområdet utgöres av endast en kommun, av dennas fullmäktige och eljest av ombud för de i området ingående kommunerna. Valbar är en var inom vägnämndens område boende man och kvinna, som äger utöva rösträtt å kommunalstämma. I avseende å obehörighet som ombud skall vad om ordförande i kommunalstämma är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Länsvägnämnd skall ha till uppgift att verka för att vägfrågor, som äro gemensamma för flera eller alla vägnämndsområdena inom länet, erhålla den för hela länet ändamålsenligaste lösningen. Den har bland annat att avgiva av konungen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, länsstyrelsen eller vägförvaltningen i länet infortrat yttrande samt att i övrigt fullgöra vad enligt lag eller särskild författning ankommer på nämnden. Länsvägnämnden må hos konungen anföra besvär över beslut, som meddelats av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen eller länsstyrelsen.

Ledamöterna i länsvägnämnden utses för fyra år av länsstyrelsen samt skogsvårdsstyrelsen och vägnämnderna i länet så, att länsstyrelsen för-

ordnar två ledamöter samt skogsvårdsstyrelsen och varje vägnämnd en ledamot, dock att vägnämnd i Gotlands län utser två ledamöter. För varje ledamot utses en suppleant. Av de ledamöter, som förordnas av länsstyrelsen, skall en vara representant för städerna i länet. Vägnämnd må till ledamot i länsvägnämnd och suppleant för denne endast välja den, som vid valet är ledamot i vägnämnd. Av skogsvårdsstyrelse utsedd ledamot i länsvägnämnd skall vara förfaren i skogsbruk och väl förtrogen med skogsförhållandena inom länet. I avseende å valbarhet i övrigt och obehörighet skall vad som är stadgat om medlemmar av vägnämnder äga motsvarande tillämpning beträffande ledamöter och suppleanter i länsvägnämnden.

Med inrättandet av en tidigare planerad riksvägnämnd har ansetts kunna anstå, i vart fall tills någon erfarenhet vunnits om de lokala nämndernas verksamhet och tills man hunnit se om det komme att föreligga något verkligt behov av även en sådan nämnd.

*Sune Holm.*

**Statens utrymningskommission.** Utrymningskommissionens verksamhet faller till största delen inom området för luftskyddet i vidsträckt bemärkelse. Sätillvida intar kommissionen en särställning bland kristidskommissionerna. Gentemot dessa föreligger också den olikheten att utrymningskommissionen hittills lyckligtvis icke behövt syssla med sin egentliga uppgift, verkställande av utrymning och omhändertagande av evakuerade. Utrymningskommissionen har i huvudsak fått förbli ett planläggande organ. En redogörelse för kommissionens hittillsvarande verksamhet måste därför främst bli en *översikt över utrymningsplanläggningen* i vårt land.

Utrymning på grund av krigsförhållanden är en lika gammal företeelse som kriget självt. Frågan om utrymningens organiserande och planläggande är däremot åtminstone i vårt land en fråga av sent datum. De första författningsbestämmelserna om utrymning intogos i luftskyddsförfogandelagen den 31 mars 1938 (nr 90), vilken lag utarbetats på grundval av ett utav civila luftskyddsutredningen den 21 december 1936 framlagt betänkande (statens off. utredn. 1936: 57). I luftskyddsförfogandelagens 2 § stadgades sålunda, att Konungen eller, efter Konungens förordnande, länsstyrelse eller annan myndighet ägde föreskriva, att invånare å ort, som hotades av anfall från luften, skulle taga uppehåll utom sin bostad eller bostadsort, ävensom, i den mån det prövades nödvändigt, bestämma, varest uppehåll skulle tagas. Överträdelse av sådan föreskrift var straffbelagd.

Åtgärder till förberedande av utrymning behandlades först såsom en luftskyddsangelägenhet bland övriga dylika. I 2 § luftskyddskungörelsen den 10 juni 1938 (nr 307) föreskrevs sålunda, att vid luftskyddets förberedande jämväl borde övervägas, i vad mån planläggningen skulle omfatta bland annat utrymning av vissa områden eller byggnader. En naturlig följd härav var, att *luftskyddsinspektionen* blev centralmyndighet för dessa ärenden och utövade tillsyn över utrymningsåtgärderna i riket medan länsstyrelserna hade

ledningen inom varje län och den omedelbara ledningen inom varje luftskyddsområde handhades av luftskyddschefen.

Med denna organisation började planläggningsarbetet för utrymning. På luftskyddsinspektionens förslag förordnade Kungl. Maj:t, att planläggning skulle äga rum i 18 av de viktigaste luftskyddsorterna i riket. I slutet av 1939 utfärdade luftskyddsinspektionen de första allmänna anvisningarna rörande utrymning (luftskyddsinspektionens allmänna anvisningar nr 11). Dessa anvisningar räknade med att utrymning skulle omfatta befolkningsgrupperna barn i åldern upp till 15 år jämte vårdare, blivande mödrar samt icke arbetsföra (gamla, lytta och sjuka). Dessa grupper äro fortfarande de som i första hand komma i fråga för utrymning.

Planläggningen avsåg dels bortflyttningsförfarandet, inberäknat transporterna, dels ock inkvarteringen. Lämpliga inkvarteringsutrymmen rekonoscerades genom länsstyrelserna och deras underordnade organ (landsfiskalerna) samt genom utsända ombud, främst skolmän, från utrymningsorterna.

Ganska snart uppkom emellertid tanken att skapa särskilda organ för utrymningsfrågorna. Dessa frågor avveko från de övriga frågor, som handhades av luftskyddsinspektionen och fordrade en annan verksamhet från centralmyndighetens sida än luftskyddet i övrigt. I dessa övriga frågor utövades ledningen av länsstyrelserna medan inspektionens uppgift väsentligen begränsades till utfärdande av anvisningar samt tillsynsverksamhet. Länsstyrelserna kunde dock icke ha den överblick, som fordrades för att samordna de olika utrymningsorternas intressen, då befolkningsförflyttningar i åtskilliga fall måste planläggas från ett län till ett eller flera andra. Vidare framträdde behovet av ett särskilt organ för handhavande av inkvarteringsfrågorna inom de olika inkvarteringskommunerna. När frågan om understödsverksamhet för de evakuerade upptogs till behandling visade det sig, att dessa frågor skulle komma att pålägga länsstyrelserna en mycket betydande arbetsbörda, som dessa organ under rådande förhållanden med deras anhopning av arbetsuppgifter på olika områden icke med fördel kunde sköta.

På grundval av dessa överväganden beslöt Kungl. Maj:t den 26 januari 1940 bemyndiga chefen för socialdepartementet att tillkalla en *stallig utrymningskommission* om högst 7 ledamöter. Kommissionens arbetsuppgifter skulle i första hand avse tillsyn över

1. registreringen av utrymningsklientelet på utrymningsorterna;
2. de lokala transportförberedelserna på utrymningsorterna och över huvud taget förberedelserna därstädes för bortflyttnings ändamålsenliga verkställande;
3. inventering, inredning och utrustning av inkvarteringsutrymmen på inkvarteringsorterna jämte övriga åtgärder för de bortflyttades mottagning därstädes.

I samband med att ett särskilt centralorgan för utrymningsfrågor sålunda tillsattes upprättades också en provisorisk organisation i inkvarteringskommunerna i det att länsstyrelserna anbefalldes att förordna kommunala inkvarteringsledare i de orter, där en mera omfattande inkvartering genom samhällets försorg planerades.

Då utrymningskommissionen trädde i arbete måste den ägna huvuddelen av sitt arbete åt inkvarteringsorterna. I utrymningsorterna fanns en relativt tillfredsställande grundval för arbetet i luftskyddsinspektionens förenämnda anvisningar. Planlägningsarbetet fortgick i enlighet med dessa anvisningar under ledning av luftskyddschefen, som å de flesta planlägningsorter vid sin sida fick en särskild tjänstegrenschef för utrymningen, utrymningschef. Planlägningsarbetet utsträcktes efter hand till allt flera orter. I inkvarteringsorterna företogs inventeringar genom de av länsstyrelserna utsedda inkvarteringsledarna och med ledning av inventeringsresultaten anvisades inkvarteringsutrymmen åt de olika utrymningsorterna. I vad angår denna anvisning av utrymmen torde utrymningskommissionens tillkomst omedelbart ha haft ett välgörande inflytande genom att rikssynpunkterna fingo större utrymme än de tidigare haft.

Under tiden pågick arbetet på en författningsreglering av utrymningsfrågorna och som resultat härav utfärdades den 13 april 1940 ett antal författningar, bland vilka de viktigaste voro *förordningen om utrymningshjälp* (nr 215), *lagen om vissa skyldigheter för kommun i avseende å utrymning m. m.* (nr 216) samt *förordningen om inkvarteringsnämnder* (nr 220). Av dessa författningar är *förordningen om utrymningshjälp* fortfarande gällande och ger de allmänna reglerna rörande understöd åt evakuerade.

Genom 1940 års utrymningsförfattningar lades en fastare grund för utrymningskommissionens planlägningsarbete. En särskild lokal inkvarteringsorganisation upprättades, varom mera i det följande. Utrymningskommissionens första uppgift blev att förverkliga denna organisation och genom den fullfölja arbetet i inkvarteringsorterna. Härjämte visade erfarenheterna relativt snabbt, att de av luftskyddsinspektionen utfärdade anvisningarna rörande planläggningen i utrymningsorterna icke voro tillfyllest. Dessa anvisningar avsågo att snabbt få till stånd en organisation, som omedelbart kunde verkställa en utrymning. Då det åter gällde att upprätta en planläggning, som kunde bestå en relativt lång tid och som alltid kunde garantera nödig beredskap, måste andra principer tillämpas. Under 1940 och 1941 utfärdade kommissionen därför nya anvisningar för planläggningen i utrymningsorterna och planläggningen omlades i enlighet härmed.

Ganska snart visade sig ett behov av ytterligare lagreglering av utrymningen. Bestämmelserna om utrymning funnos sålunda i ett flertal författningar, vilken splittring vållade olägenheter. Föreskrifterna voro också ofullständiga. Detta framträdde särskilt då vid sidan om den i det föregående berörda planläggningen för utrymning på grund av fara för anfall från luften (luftskyddsutrymning) visade sig nödvändigt att upprätta viss planläggning också för utrymning på grund av rent militära skäl (militärutrymning), i det att de för luftskyddsutrymning gällande bestämmelserna icke voro tillämpliga när det gällde militärutrymning.

Resultatet blev att nya utrymningsförfattningar utfärdades den 28 juni 1941. De viktigaste författningarna voro *utrymningslagen* (nr 582), *lagen med vissa bestämmelser angående omhändertagande av flyktingar m. m.* (nr 587) och *utrymningskungörelsen* (nr 588). Samtidigt upphävdes *lagen* den 13 april 1940 om vissa skyldigheter för kommun i avseende å utrymning m. m., kungörelsen samma dag om inkvarteringsnämnder samt bestämmel-

serna om utrymning i luftskyddslagen, luftskyddsförfogandelagen m. fl. luftskydds-författningar.

Numera finnas alltså de grundläggande bestämmelserna om utrymning samlade i utrymningslagen, vilken ger regler både om luftskyddsutrymning och militärutrymning. Utrymningen har genom 1941 års författningar blivit lagtekniskt sett jämställd med luftskyddet i den bemärkelse detta har i luftskyddslagen m. fl. författningar.

Befogenheten att besluta om utrymning tillkommer enligt utrymningslagen i princip Konungen men kan delegeras till civila och militära myndigheter. Myndighet, som beslutar utrymning, äger också bestämma var inkvartering skall tagas, och överträdelse av myndigheternas beslut i angivna hänseende är straffbelagd. Liksom befolkningen alltså under krig kan tvingas att lämna sin hemort och taga uppehåll på viss anvisad ort, så kan också förbud mot bortflyttning utfärdas för hela eller en del av befolkningen i viss ort.

1941 års utrymningsförfattningar byggde i fråga om *organisationen* i stort sett endast vidare på den grund som lagts tidigare. F. n. gäller i huvudsak följande i detta hänseende.

*Den centrala ledningen* av frågor rörande planläggning och verkställande av utrymning tillkommer utrymningskommissionen i egenskap av central utrymningsmyndighet.

I *utrymningsorterna* är luftskyddschefen den lokalt ansvarige i motsvarande frågor. Till sitt biträde har luftskyddschefen en av länsstyrelsen utsedd utrymningschef med relativt självständig ställning. Luftskyddscheferna lyda i utrymningsfrågor direkt under utrymningskommissionen utan förmedling av länsstyrelserna. Kostnaderna för planlägningsarbetet i utrymningsorterna bestridas till allra största delen av vederbörande kommun. Verkställighetskostnaderna skola däremot bestridas av statsverket. Planläggning för utrymning i enlighet med dessa riktlinjer finns f. n. i ca: 145 orter, där alltså utrymningschef är tillsatt.

Den grundläggande bestämmelsen rörande *organisationen i inkvarteringsorterna* finns i 9 § utrymningslagen, vari stadgas, att kommun är skyldig att, i enlighet med de anvisningar och föreskrifter centrala utrymningsmyndigheten meddelar, genom kommunal inkvarteringsnämnd fullgöra de arbetsuppgifter, vilka vid utrymning eller planläggning därför erfordras för att ordna inkvartering, handhava frågor om utrymningshjälp samt i övrigt bistå dem, vilka i anledning av utrymning lämnat sin bostad och tagit uppehåll inom kommunen eller tillfälligt befinna sig därstädes under resa från eller till utrymningskommunen. Denna kommunernas skyldighet kan utsträckas att gälla även andra än evakuerade, t. ex. flyktingar.

Inkvarteringsnämnden är i de allra flesta fall en för detta ändamål särskilt tillsatt nämnd men i ett fåtal mindre kommuner har använts möjligheten att uppdraga åt annat kommunalt organ, dock ej fattigvårdsstyrelse, att fullgöra uppgiften som inkvarteringsnämnd.

Denna organisation, som är genomförd över hela landet (inkvarteringsnämnd finns i alla kommuner där icke utrymningschef är utsedd), är ur principiell synpunkt av ett visst intresse. Den innebär, att man åt kommunala organ uppdragit fullgörande av arbetsuppgifter, vilka icke avse kommunens egna invånare och för vilka kommunen icke är ekonomiskt

medansvarig. Inkvarteringskommun är nämligen icke skyldig att bestrida andra kostnader än sådana, som avse arvoden åt ledamöter i särskild inkvarteringsnämnd för deltagande i nämndens sammanträden. Övriga i inkvarteringskommun uppkommande kostnader för planläggning och verkställande av utrymning skola med ett oväsentligt undantag (huvudmannen för evakuerat ålderdomshem eller annan dylik anstalt svarar för avlöning av medföljande personal) bestridas av statsmedel, vilka skola handhas av inkvarteringsnämnden. Även utlämnandet av utrymningshjälp, som helt bestrides av statsmedel, ankommer på inkvarteringsnämnderna. Det statliga inflytandet i dessa representeras uteslutande av en av länsstyrelsen utsedd ledamot. Ordföranden, som är nämndens verkställande ledamot, är däremot kommunalvald. Endast om ordföranden gör sig skyldig till försummelse vid fullgörande av sitt uppdrag kan han entledigas av utrymningskommissionen, varefter det ankommer på länsstyrelsen att utse ny ordförande.

Angivna organisation har i stort sett visat sig fungera väl hittills. Ett utomordentligt omfattande och intresserat arbete har nedlagts inom inkvarteringsnämnderna. I enstaka fall har det dock hänt att kommunerna icke nedlagt tillbörlig omsorg på valet av ordförande, varvid svårigheter för planlägningsarbetets bedrivande uppkommit. Det kan i detta sammanhang nämnas, att 1941 års hemortsförsvarsakkunniga i sitt förslag till nyordning av det civila lokalförsvaret tänkt sig en överflyttning av inkvarteringsuppgifterna till luftskyddschefens motsvarighet i den föreslagna organisationen, folkskyddschefen, eller en uppifrån utsedd tjänstegrenschefer hos denne.

Inkvarteringsnämnderna stå under tillsyn av *inkvarteringschefer*, vilka utses av utrymningskommissionen efter länsstyrelsens hörande. Inkvarteringscheferna äro f. n. till antalet 43 (1—3 i varje län), var och en med en eller flera biträdande inkvarteringschefer till sin hjälp. Befattningen som inkvarteringschef har varit och är fortfarande avsedd som en bisyssla under fred, vilket framgår bl. a. därav, att inkvarteringscheferna i regel icke kunna tillerkännas högre arvode än 150 kr. i månaden under fredstid. Den arbetsbörda, som måst påläggas inkvarteringscheferna, har emellertid under så gott som hela tiden sedan befattningarna i fråga tillkommo varit högst betydande, och den har i många fall tvingat inkvarteringscheferna att tidvis ägna en mycket stor del av sin tid åt denna uppgift.

Inkvarteringscheferna lyda direkt under utrymningskommissionen. Länsstyrelserna ha sålunda — bortsett från den i det föregående omnämnda medverkan i vissa organisatoriska frågor — helt avkopplats från befattningen med inkvarteringsärendena.

Luftskyddschefer och inkvarteringschefer ha enligt utrymningslagen utrustats med förfoganderätt och rätt att i viss omfattning tvångsvis taga ut personal (utrymningstjänsteplikt).

Sedan tillkomsten av 1941 års utrymningsförfattningar har planlägningsarbetet för utrymning fullföljts och utvecklats i olika hänseenden. Ett par områden, där utvecklingen hunnit gå utöver författningarnas bestämmelser, kunna vara förtjänta av påpekande.

Det ena fallet gäller inkvarteringsnämnderna. Dessa ha under utvecklingens gång i icke obetydlig omfattning fått sig ålagda utrymningsupp-

gifter vid sidan av sina egentliga uppgifter, inkvarteringsens handhavande. Det har nämligen befunnits både onödigt och olämpligt att i sträng överensstämmelse med författningarnas bestämmelser tillsätta utrymningschefer överallt där viss planläggning för utrymning upprättats. Främst gäller detta när sådan planläggning upprättats för rena landsbygdskommuner.

Det andra fallet gäller samarbetet mellan utrymningsorganen och de militära myndigheterna i olika instanser. Behovet av ett nära samarbete har under planlägningsarbetets gång framträtt med allt större tydlighet. Mellan utrymningskommissionen och försvarsstaben har från början ett fortlöpande samarbete ägt rum. Meningen är att detta samarbete skall genomföras även under krig, för vilket ändamål det avses, att en delegation från kommissionen under krig skall ha sin plats i högkvarteret och dels förse detta med den sakkunskap ifråga om utrymning, som högkvarteret kan behöva för de beslut rörande utrymning och inkvartering, som ankomma på överbefälhavaren, dels ock förmedla samarbetet mellan högkvarteret och utrymningskommissionen i övrigt. Motsvarande anordning har genomförts när det gäller militärbefälsstaberna, i det att utrymningskommissionen tillhandahåller I—VI militärbefälsstaberna i utrymningsfrågor sakkunniga personer, benämnda stabsutrymningschefer. Dessa skola tillhandagå de militära befattningshavarna i staberna i operativa utrymningsfrågor. Även för inkvarteringschefernas del förutses ett nära samarbete med de militära organen. Inkvarteringscheferna skola sålunda kunna tidvis förlägga sin tjänstgöring till vederbörande försvarsområdesstab. Inkvarteringscheferna komma under krigstid att få sina order i de operativa ärendena genom stabsutrymningscheferna medan de i socialvårdande frågor fortfarande skola sortera direkt under utrymningskommissionen.

I det föregående har planlägningsarbetet för utrymning berörts. Vid sidan av detta planlägningsarbete har numera tillkommit planläggning på ett annat huvudområde, den s. k. *socialtjänsten*. Sedan kommissionen tillsammans med luftskyddsinspektionen i november 1941 till Kungl. Maj:t framfört sin uppfattning, att väsentligt mera omfattande förberedelser än som tidigare vidtagits erfordrades för omhändertagande av utbombade personer under krig, lämnade Kungl. Maj:t den 13 februari 1942 kommissionen i uppdrag att planlägga en organisation härför. Kommissionen hänvisades att vid planlägningsarbetet bygga på den befintliga utrymningsorganisationen, med vars uppgifter omhändertagandet av utbombade har nära beröring, eftersom det i båda fallen främst rör sig om inkvarteringsuppgifter. På grundval av det lämnade uppdraget har härefter i närmare 200 av de större luftskyddsorterna i riket upprättats en särskild socialtjänstorganisation. I orter, där utrymningschef är tillsatt, står socialtjänsten under ledning av denne i egenskap av socialtjänstchef. I orter, där utrymningschef icke finns, tjänstgör inkvarteringsnämndens ordförande som socialtjänstchef. I båda fallen är luftskyddschefen socialtjänstchefens närmaste förman. Luftskyddschefen lyder i sin tur i socialtjänstären den direkt under kommissionen. Länsstyrelserna ha sålunda icke inkopplats i organisationen i vad angår socialtjänsten trots att denna fått karaktären av en tjänstegren vid sidan av de övriga inom luftskyddet i vidsträckt bemärkelse.

Socialtjänstens huvuduppgift är att omhändertaga personer, som fått sina



bostäder gjorda obeboeliga på grund av luftangrepp. Dessa personer skola genom socialtjänstens försorg få nya bostäder samt förses med mat, kläder och hjälp i övrigt. Socialtjänsten skall också vara beredd att ingripa vid allmänna utspisningssvårigheter på grund av avbrott i gas-, vatten- eller elektricitetstillförseln o. s. v. Socialtjänsten kan sålunda karakteriseras som en för krigsförhållanden avsedd utbyggnad av den ordinarie socialvården.

För denna socialtjänst har nu uppbyggts en relativt omfattande organisation, personal och lokaler ha uttagits, materiel har anskaffats o. s. v. Detta arbete har hittills utförts på grundval av det av Kungl. Maj:t till kommissionen lämnade uppdraget utan att någon som helst författningsreglering av socialtjänsten kommit till stånd. Personaluttagningar etc. ha sålunda måst företagas utan grundval av författningsbestämmelser. Icke heller finnas sådana bestämmelser rörande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för de med planlägningsarbetet förenade kostnaderna. Det är uppenbart, att detta sakernas tillstånd varit förenat med olägenheter, men det har icke ansetts lämpligt att upptaga frågan om socialtjänstens ställning i författningshänseende till särskild behandling eftersom denna fråga ingått bland de övriga arbetsuppgifter 1941 års hemortsförsvarssakkunniga haft att utreda. I dessa sakkunnigas nu avlämnade förslag har även socialtjänsten liksom utrymningsorganisationen i övrigt föreslagits till inordnande i det planerade folkskyddet. Det har också på grund av de kommunala myndigheternas lojalitet och intresse för uppgiften visat sig möjligt att nå betydande planlägningsresultat trots den osäkerhet som rått i fråga om väsentliga förutsättningar för planlägningsarbetet. I fråga om kostnaderna har i stort sett utvecklats sig den regeln, att staten och kommunen med hälften vardera svara för den materielanskaffning, som ansetts ofrånkomlig, medan kommunerna ensamma fått bestrida övriga inom kommunen uppkommande planlägningskostnader.

Planlägningsarbetet för utrymning och socialtjänst, varför nu redogjorts, har utgjort kommissionens huvudsakliga arbetsuppgifter. Vid sidan härav har kommissionen haft och har fortfarande om hand flera speciella planlägningsuppgifter, vilka här icke skola närmare beröras. Kommissionen har emellertid också haft att fullgöra vissa *verkställighetsuppgifter*, vilka kunna vara förtjänta av omnämnande.

Sommaren 1940 företogs sålunda genom utrymningsorganisationens försorg en utflyttning till landet av vissa barn från större städer och andra lättbebyggda samhällen. Atgårdens motiverades dels med evakuerings- och dels med hälsoskäl. För transporternas organiserande m. m. togs den i utrymningsorterna upprättade organisationen i anspråk. Det övervägande antalet barn, som anmäldes genom utrymningsorganen, bereddes endast fri resa till anhöriga eller andra på landet, men c:a 18.000 barn togos om hand på särskilt upprättade förläggningar. Dessa förläggningar leddes av barnens lärare samt drevos i ekonomiskt hänseende av vederbörande inkvarteringsnämnd. Utrymnings- och inkvarteringsorganisationen var sålunda i verksamhet men däremot fingo icke de för utrymning avsedda tvångsmedlen med hänsyn till personal, lokaler och materiel användas.

Sommaren 1942 igångsattes en liknande verksamhet för att bereda stadsbarn bättre möjlighet till sommarvistelse på landet. Denna gång spelade

emellertid utrymningsmotivet icke samma roll utan de hälsovårdande synpunkterna voro avgörande. Den centrala ledningen av verksamheten uppdrogs åt kommissionen och socialstyrelsen i förening med kansliverksamheten förlagd till kommissionen. Lokalt användes däremot denna gång icke utrymnings- och inkvarteringsorganen utan skolorna och barnavårdsnämnderna anlätades. Icke heller anordnades några särskilda förläggningar genom myndigheternas försorg utan man nöjde sig med att understödja den enskilda sommarkoloniverksamheten. Sommaren 1943 har verksamheten ånyo upptagits efter samma riktlinjer som 1942; dock med den skillnaden att verksamhetens socialvårdande karaktär ytterligare betonats genom att kommissionen numera endast ställer sitt kansli till socialstyrelsens förfogande för verksamhetens ledning.

En annan mera betydande verkställighetsuppgift, som kommissionen haft att handlägga, rör utländska flyktingar. Bland kommissionens uppgifter ingår enligt instruktionen att i vissa fall taga hand om sådana flyktingar. I enlighet härmed uppdrogs sommaren 1940 åt kommissionen att taga hand om de flyktingar, huvudsakligen från Norge och de baltiska länderna, som i relativt betydande antal inkommo i landet. Denna verksamhet, som innefattade kontant understödsverksamhet och drivande av ett antal förläggningar, ålåg kommissionen till den 1 oktober 1941, då ett särskilt organ för flyktingvården inrättades i anslutning till socialstyrelsen. F. n. gäller, att kommissionens medverkan vid omhändertagande av flyktingar skall tagas i anspråk endast om större flyktingströmmar inkomma i riket, så att den ordinarie flyktingvårdens resurser icke förslås.

Kommissionens instruktion är daterad den 13 april 1940. Enligt instruktionen består kommissionen av det antal ledamöter Kungl. Maj:t bestämmer. Antalet har under hela kommissionens verksamhetstid varit sju. Bland ledamöterna förordnar Kungl. Maj:t en ordförande och en vice ordförande. Då kommissionen tillsattes den 26 januari 1940 fick den följande *sammansättning*: F. socialministern riksdagsman A. Forslund, ordförande, chefen för luftskyddsinspektionen, polisintendenten A. Zetterquist, vice ordförande, riksdagsman P. Gustafsson i Benestad, fru Signe Höjer, sekreteraren J. Landgren, borgmästaren E. Rosander och folkskolinspektören K. Steenberg. Sedermera ha fyra ledamöter avlidit eller av annan anledning lämnat kommissionen, nämligen Forslund, Gustafsson, Landgren och Rosander. Ordförandeskapet har övertagits av Zetterquist, varjämte såsom nya ledamöter tillkommit riksdagsmannen överlärare B. Elmgren, vice ordförande, numera byråchefen H. Löfgren, riksdagsmannen lantbrukare P. Persson i Norrby och hovrättsassessorn M. Wahlbäck. Den sakkunskap, vars representation inom kommissionen eftersträvats, har tydligen i huvudsak avsett luftskydd i allmänhet, den lokala utrymningsorganisationen (tre ledamöter äro eller ha varit utrymningschefer), inkvarteringsorterna, d. v. s. landsbygden, samt den allmänna socialvården.

Kommissionen sammanträder i regel en gång i veckan. Härvid behandlas huvudsakligen planlägningsärenden av mera principiell innebörd (fastställande av anvisningar och instruktioner m. m.) samt ekonomiska ärenden. Ingen av ledamöterna utom ordföranden har daglig tjänstgöring å kommissionen.

Vid kommissionens sida står en *rådgivande nämnd*, vilken enligt hittillsvarande praxis icke sammanträder in corpore utan vars ledamöter individuellt anlitas av kommissionen.

Bortsett från ärenden rörande de mera speciella arbetsuppgifter kommissionen haft och har att sköta kunna ärendena inom kommissionens egentliga planläggningsområde sägas tillhöra två huvudgrupper: dels »operativa» ärenden rörande verkställandet av befolkningsförflyttningar (transportmedel, transporterarnas organiserande och dirigerande, inventering och förteckning av inkvarteringsutrymmen m. m.), dels ock *socialvårdande ärenden* (omhändertagande och understödjande av evakuerade och utbombade). Planläggningsarbetet i den förra gruppen av ärenden sker framför allt i nära kontakt med de militära myndigheterna. Trots att någon militär ledamot hittills icke funnits i kommissionen utan endast i den rådgivande nämnden har samarbetet med de militära myndigheterna blivit allt intimare. I den andra huvudgruppen av ärenden, de socialvårdande ärendena, sker däremot planläggningsarbetet i kontakt med medicinalstyrelsen, socialstyrelsen m. fl. myndigheter. I denna del torde främst kunna nämnas den omfattande anskaffning av materiel för inkvarteringsförläggningarna, som företagits.

Gemensamt för båda de nyssnämnda ärendesgrupperna har varit och är att planläggningsarbetet måst samtidigt bedrivas på *två olika linjer*. Eftersom kommissionen utövat sin verksamhet under en krigstid, då den utrikespolitiska situationen hela tiden tett sig oviss, har arbetet måst inriktas på att snabbt åstadkomma en beredskap för dagens och morgondagens behov. Denna beredskap har företett en stigande och fallande kurva i anslutning till den militära beredskapen. Men allt eftersom tiden gått utan att upprättade planer behövt sättas i verket har behov framträtt av en fastare planläggning, som kunde bestå årtal framåt utan att förlora sin aktualitet. Detta har medfört, att utfärdade anvisningar måst ersättas med nya, att upprättade planer måst omarbetas eller förkastas o. s. v. Härtill har också medverkat den ständiga utveckling, som betingats av utländska erfarenheter, av förändringar i de militära dispositionerna samt av utvecklingen t. ex. i fråga om tillgången på transportmedel. Med nu antydda förhållanden sammanhänger också den uppenbara svårighet som förelegat för ett författningsmässigt inordnande av organisation och planläggning. Upprepade gånger har utvecklingen på grund av förhållandenas nödtvång måst gå utanför författningarnas ram trots att dessa tillkommit under och äro avsedda för den nuvarande kristiden.

På samma sätt som i fråga om övriga kristidskommissioner gäller för utrymningskommissionens del att verksamhetens huvudlinjer uppdragas i nära samförstånd med vederbörande departement, i detta fall socialdepartementet. Anknytningen mellan departementet och kommissionen har särskilt understrukits genom att en departementsjurist utsetts till ledamot av kommissionen.

Med utrymningskommissionens karaktär av ett väsentligen planläggande verk sammanhänger, att dess *kansli* i jämförelse med andra kristidskommissioners är föga omfattande. Efter att när personalen var som talrikast ha omfattat c:a 65 personer, har personalstyrkan efter färdigställande av

vissa mera personalkrävande uppgifter kunnat reduceras och utgör nu c:a 45 personer. Kansliet stod under den första tiden efter kommissionens tillsättning under närmaste ledning av numera byråchefen i arbetsmarknadskommissionen B. Arvas såsom kanslichef. Vid Arvas avgång den 1 maj 1940 övertogs hans uppgifter av kommissionens sekreterare e. o. hovrättsassessorn E. Mossberg. Den 1 juli 1941 återinfördes kanslichefsbefattningen med Mossberg som innehavare. Sedan Mossberg den 1 september 1942 lämnat befattningen har densamma uppehållits av sekreteraren i kommissionen L. Hultström.

Slutligen kan omnämnas, att enligt det av 1941 års hemortsförsvarsakkunniga framlagda förslaget till organisation av folkskyddsväsendet kommissionen tillsammans med luftskyddsinspektionen och hemvärnsstaben skall ingå i den föreslagna riksfolkskyddsstaben.

*L. Hultström.*

#### **Statistiska centralbyrån och den svenska Grunden till den svenska officiella statistiken under 1900-talet.**

ciella statistiken lades under frihetstiden, i nära anknytning till det politiska och ekonomiska livets behov. År 1749 skapades det s. k. tabellverket, varur den svenska befolkningsstatistiken växte fram. Förtjänsten härav anses främst tillkomma Per Vilhelm Wargentin, vetenskapsakademiens sekreterare († 1783). Sverige blev härigenom ett föregångsland på statistikens område, ett förhållande, som måste anses förpliktande för oss ännu i dag. År 1756 inrättades för det statistiska arbetets centrala utförande kommissionen över tabellverket, vilken ett århundrade senare eller år 1858 avlöstes av den nuvarande statistiska centralbyrån, vars förste chef blev medicinalrådet Fr. Th. Berg († 1887). Vid sidan av centralbyrån inrättades en rådpläggande myndighet, Statistiska beredningen, som år 1886 efterträddes av en ny rådpläggande myndighet, Statistiska tabellkommissionen, med i huvudsak samma uppdrag som den förutvarande beredningen men med betydligt förändrad sammansättning. — Vi kunna sålunda om några år fira tvåhundraårsminnet av den svenska statistikens grundläggning och år 1956 minnet av den äldre tabellkommissionens upprättande, vilket på sätt och vis är statistiska centralbyråns eget tvåhundraårsminne.

Enligt nu gällande instruktion (av år 1929 med senare ändringar) har statistiska centralbyrån, som är den centrala statsmyndigheten på den officiella statistikens område, att bearbeta och offentliggöra de grenar av den officiella statistiken, som icke tillhöra annat ämbetsverks handläggning, och däribland särskilt: befolkningsstatistik, jordbruksstatistik, mejeristatistik, fiskeristatistik, allmän sparbanksstatistik, rättsstatistik, valstatistik, statistik över statens och kommunernas finanser m. m. Centralbyrån utger dessutom en statistisk årsbok och en årsbok för rikets kommuner samt har att utföra de särskilda statistiska undersökningar, som av Kungl. Maj:t anbefallas. Det åligger ämbetsverket att föra anteckningar över förändringar i rikets judiciella, administrativa, kommunala och ecklesiastika indelningar, att följa kyrkobokföringens tillstånd i riket samt att föra det i giftermålsbalken omförmälda äktenskapsregistret.

Under de 85 år, som förflutit sedan den nuvarande statistiska centralbyrån trädde i verksamhet, ha betydelsefulla förändringar ägt rum i den svenska statistiken överhuvudtaget. Avsikten med denna framställning är att närmare skärskåda några av de viktigaste av dessa förändringar med särskild hänsyn till statistiska centralbyrån. I januari 1905 uppdrog Kungl. Maj:t åt den s. k. statistiska kommittén att verkställa utredning och avgiva förslag, huru inom rikets officiella statistik största möjliga enhet och planmässighet ävensom ökad skyndsamhet vid publikationen måtte kunna åstadkommas. År 1908 avgav denna kommitté ett betänkande om jordbruksstatistiken och år 1910 sitt huvudbetänkande, om Sveriges officiella statistik och dess allmänna organisation. Detta betänkande hade stor betydelse, då det angav riktlinjerna för de följande årtiondenas utveckling inom statistiken, även om åtskilliga av dess förslag icke kommit att förverkligas.

I fråga om statistikens förläggning kan man skilja mellan ett *centraliserat* system, där statistiken så långt som möjligt sammanförts på ett håll, och ett *decentraliserat* system, där statistiken är uppdelad på ett flertal olika verk. Fördelen med sistnämnda system, som alltjämt är det i vårt land förhärskande, har ansetts vara den intima kontakt med den administrativa sakkunskapen, som därigenom möjliggöres för statistiken. Å andra sidan ha åtskilliga olägenheter konstaterats vara en följd av decentralisationen. Såsom sådana ha bl. a. anförts, att inom små statistiska avdelningar med dess fåtaliga personal viss risk förefunnes för arbetets försening på grund av tillfälliga orsaker; att där anställda statistiska tjänstemän ofta finge en alltför ensidig utbildning och att arbetet understundom ur statistiska synpunkter bedreves mindre rationellt; samt att en enhetlig gemensam ledning för den officiella statistiken försvårades. Om åter det motsatta systemet, centralisationen, tillämpades, skulle flera av dessa olägenheter kunna avhjälpas och bestämda fördelar åstadkommas. Inom ett centralt statistiskt ämbetsverk skulle de statistiska tjänstemännen kunna erhålla en mera allsidig utbildning och arbetet kunna bedrivas mera rationellt såväl på grund av en mera ändamålsenlig fördelning av personalens arbetskrafter under årets olika perioder som genom anlitande av sådana tekniska hjälpmedel, som där i större utsträckning stode till buds än inom de små avdelningarna. Härigenom kunde koncentration i arbetet åstadkommas och dess slutförande påskyndas. Genom centralisationen skulle den nödvändiga enhetligheten och planmässigheten inom statistiken lättare kunna upprätthållas och besparingar kunna göras.

Den här framhållna motsatsen mellan de båda systemen, centralisation eller decentralisation i statistiken, återgår ytterst till motsatsen mellan å ena sidan den statistiska sakkunskapen och å andra sidan den administrativa inom resp. fackområden. Dragkampen mellan dessa båda makter har länge fortgått och torde säkerligen även i framtiden komma att göra det, vilket emellertid är ganska naturligt, då samverkan mellan dem båda är erforderlig för åstadkommande av en rationell statistik. Statistiken ställer allt större krav, i den mån dess metoder och teknik utbildas, medan fackkunskapen kräver ingående kändedom om det specialområde, som skall statistiskt behandlas. Det gäller att finna syntesen av dessa båda fordringar. Huru sökte nyssnämnda statistiska kommitté lösa denna uppgift? Den åsyftade

en viss centralisation av statistiken, i det att rättsstatistiken, undervisningsstatistiken och annan näringsstatistik ån jordbruksstatistiken föreslogos skola överflyttas från de förvaltande verk, där de dittills utarbetats, till statistiska centralbyrån. Övriga grenar av den svenska officiella statistiken föreslogos däremot fortfarande skola utarbetas inom de förvaltande verk, dit de hörde. Denna plan förverkligades i det följande endast såtillvida, att rättsstatistiken, som tidigare utarbetats inom justitiedepartementet, fr. o. m. år 1913 överflyttades till statistiska centralbyrån, dit denna statistikgren fortfarande hör. Någon överflyttning till det centrala verket av de övriga föreslagna statistikgrenarna kom däremot ej till stånd. Statistiska kommitténs förslag, att Statistiska tabellkommissionen skulle ombildas på visst sätt till ett s. k. statistiskt råd, föranledde ej heller någon åtgärd. Enligt instruktionen av år 1886 skall Statistiska tabellkommissionen vara »en rådpågande myndighet med huvudsakligt ändamål att mellan de ämbetsverk, som hava att offentliggöra bidrag till Sveriges officiella statistik, åstadkomma nödigt samband i vad deras statistiska verksamhet rörer»; åliggande det kommissionen att söka åstadkomma planmässighet och enhetlighet i denna statistik överhuvudtaget. På grund av otympligheten i den nuvarande kommissionens sammansättning men även av andra skäl har dess betydelse, vilken aldrig i verkligheten varit särskilt stor, med åren blivit allt mindre. Under många år har sålunda intet som helst sammanträde i kommissionen ägt rum. Den ansats till centralisering av det statistiska arbetet i nu nämnt avseende, som tidigare gjort sig märkbar, har icke fullföljts.

I visst avseende har emellertid under de senaste årtiondena en bestämd tendens till centralisering framträtt inom flera statistikgrenar, nämligen i fråga om platsen för *bearbetning* av det statistiska primärmaterialet. Bearbetningen av materialet kan antingen försiggå hos den centrala ledningen av det statistiska arbetet eller ock dels där, dels hos de lokala myndigheter, som insamla materialet. I förra fallet sändes hela primärmaterialet in till det centrala verket, där allt arbete med dess sammanställande sker efter enhetliga principer. I senare fallet verkställes viss bearbetning lokalt, varvid tabellsammandrag verkställas och insändas till centralmyndigheten, som icke mottager själva primärmaterialet. Den decentraliserade bearbetningen var förr vanlig och då ofta den enda möjliga, men har numera i stor utsträckning ersatts av den centraliserade. Vid den förra kunna snabbare, om ock mera primitiva, resultat erhållas, men faran är, att bearbetningen icke blir enhetlig. Detta bearbetningssätt medgiver dessutom icke så många kombinationer, som i många fall kunna vara önskvärda, på grund av avsaknaden av de arbetssparande metoder och tekniska hjälpmedel (t. ex. räknemaskiner), som numera vanligen stå till buds vid centraliserad bearbetning. Det senare bearbetningssättet kräver en betydligt större personal i det centrala verket och medför därigenom ökade kostnader för detta, men till följd av den mera enhetliga och differentierade behandlingen av materialet åstadkommer det i regel ett vida bättre resultat.

Det var *befolkningsstatistiken*, som först övergick till detta system med individualuppgifter och central bearbetning i stället för tabellstatistiska sammandrag inom de olika församlingarna, vilka sedan sammanställdes av

den centrala myndigheten för hela riket. Detta skedde redan genom kungl. kungörelsen den 4 november 1859 angående meddelande av uppgifter till rikets officiella statistik, vilken kungörelse utgjorde grundvalen för den svenska befolkningsstatistiken. Från och med år 1860 upphörde de dittills av prästerskapet utarbetade befolkningsstatistiska tabellerna och ersattes av nominella utdrag ur kyrkoböckerna. I stället för den förutvarande folkräkningstabellen lämnades vart femte år till statistiska centralbyrån nominella utdrag ur husförhörlängden, senare församlingsboken, varvid dock för Stockholms stad, där husförhörlängder (församlingsböcker) icke funnos, gällde andra bestämmelser. Såsom material för statistiken över folkmängdens förändringar insändes årligen till statistiska centralbyrån nominella utdrag ur vigsel-, födelse- och dödböckerna. Samtliga dessa kyrkoboksutdrag bearbetades sedan direkt inom centralbyrån. Vid sidan av de nominella uppgifterna avgavs årligen, enligt särskilt formulär, för varje församling en summarisk redogörelse för folkmängdens förändringar under det nästförflutna året.

Det dröjde sedan ganska många år, innan systemet med individuella statistiska uppgifter och central bearbetning av materialet började tillämpas i fråga om andra statistikgrenar än befolkningsstatistiken. Inom statistiska centralbyrån har detta system bl. a. tillämpats i fråga om valstatistiken, rättsstatistiken, jordbruksstatistiken och fattigvårdsstatistiken, efter omläggningar av dessa statistikgrenar, och dessutom i fråga om andra, nya grenar av statistiken (t. ex. statistiken över trafikolyckor).

Vid utarbetande av statistiken över *riksdagsmannavalen* har man sålunda, alltsedan år 1911, då den allmänna rösträtten vid valen till andra kammaren för första gången utövades, såsom material utnyttjat icke blott de vid valen förda protokollen, utan även de för varje valdistrikt upprättade röstlängderna, vilka från hela riket insänts till centralbyrån och där underkastats en detaljerad bearbetning. Härigenom har bl. a. möjliggjorts en fördelning av de i röstlängderna upptagna personerna på vissa yrkesgrupper. Även vid utarbetande av statistiken över de *kommunala valen* ha, sedan den allmänna rösträtten införts jämväl vid dessa val, röstlängderna infordrats till centralbyrån i och för bearbetning. Numera har man emellertid avstått härifrån och nöjer sig vid de kommunala valen med statistiska sammandrag angående rösträtten, avgivna av resp. valmyndigheter. Under de år, då den 40-gradiga kommunala rösträttsskalan ännu gällde, infordrades till centralbyrån vid utarbetande av statistiken över landstingsmannavalen bl. a. de vid valen avgivna valsedlarna, vilka sedan underkastades bearbetning.

Vid *rättsstatistikens* överflyttning år 1913 från justitiedepartementet till statistiska centralbyrån blev denna statistikgren föremål för en ingående omorganisation.<sup>1</sup> Den ovan nämnda statistiska kommittén ansåg, att en större tillförlitlighet i rättsstatistikens uppgifter och en samtidigt ökad detaljrikedom icke kunde åstadkommas, utan att man övergäve det dåvarande systemet för primärmaterialens åstadkommande, nämligen upprättande av tabellariska sammandrag genom de lokala myndigheternas för-

<sup>1</sup> Jfr »Förslag rörande rättsstatistikens organisation och därmed sammanhängande ämnen. Avgivna den 6 december 1912 av till Kungl. justitiedepartementet tillkallade sakkunniga». Stockholm 1912.

sorg, och överginge till systemet med individualuppgifter, vilka skulle bearbetas uteslutande i det centrala statistiska verket. Denna princip följdes även i huvudsak vid rättsstatistikens omorganisation. Underrätterna ålades att vid sidan av mera summariska arbetsredogörelser lämna individualuppgifter rörande dels tvistemål, dels brottmål, varvid emellertid av de sistnämnda voro undantagna flertalet mål angående mindre förseelser. Den s. k. småprotokollsstatistiken, d. v. s. statistiken över lagfarter, inteckningar, bouppteckningar samt tomträtt och vattenfallsrätt utarbetades också direkt av statistiska centralbyrån med användande av de till hovrätterna insända renovationsprotokollen, vilka ställdes till centralbyråns förfogande för detta ändamål. Kriminalstatistiken grundades på dels individualuppgifter från straffregistret rörande där redovisade sakfällda personer (i regel de till urbota straff dömda), kompletterade med de ovan nämnda individualuppgifterna från domstolarna angående de viktigare brottmålen, dels ock, särskilt vad angick de ringare brottmålen, på saköreslängderna. De sistnämnda, vilka individuellt redovisa alla vid rikets domstolar till böter dömda personer, utlånades till centralbyrån från kammarrätten, senare riksräkenskapsverket, dit de insänts såsom bilagor till länsräkenskaperna. Detta till omfattningen betydande material blev sedan i centralbyrån underkastat en ingående bearbetning. Rörande de från lägre till högre instans fullföljda målen lämnades från hovrätterna och nedre justitierevisionen, utom summariska arbetsredogörelser, jämväl individualuppgifter, som voro grundade på i huvudsak samma principer som motsvarande uppgifter från underrätterna. Den organisation av rättsstatistiken, som sålunda genomfördes från och med år 1913, har senare i huvudsak förblivit oförändrad, fränsett vissa förenklingar av de från början använda uppgiftsformulären.

Samma år, 1913, genomfördes även en omfattande omorganisation av *jordbruksstatistiken*, vilken alltsedan år 1865 hade varit förlagd till statistiska centralbyrån. T. o. m. år 1912 var denna statistik, utom beträffande vissa årligen avgivna skörderapporter av länsmännen, huvudsakligen grundad på statistiska sammandrag, som verkställdes av varje hushållningssällskap för sig, varefter desamma publicerats av statistiska centralbyrån. Dessa jordbruksstatistiska uppgifter hade emellertid insamlats efter mycket olika principer inom olika hushållningssällskaps områden, varav följden blev, att statistiken överhuvudtaget vidladdes av bristande planmässighet och otillförlitlighet. Det nya systemet utgick från jordbruksstatistiska lokalundersökningar, avseende individualuppgifter för varje särskild brukningsdel, vilka insamlats efter enhetliga principer inom hela landet och därefter direkt bearbetats av statistiska centralbyrån. Lokalundersökningarna företogs emellertid icke inom hela landet under ett och samma år utan verkställdes successivt under en tid av åtta år, i det att varje hushållningssällskaps område var indelat i åtta olika distrikt, av vilka ett skulle undersökas årligen. De därjämte under vissa månader av varje skördeår insamlade fristående uppgifterna om skördeutsiktarna och skörden, vilka alltjämt avgivas, ehuru under de senaste åren i något förändrad form, voro icke individualuppgifter utan utgjordes av beräknade medeltal för härad eller socknar. Sedan lokalundersökningarna avslutats år 1920, efterträdde de av de allmänna jordbruksräkningarna, vilka hållits åren 1927, 1932 och 1937.



Enligt planen för dessa skulle de för jordbruksstatistiken grundläggande uppgifterna angående bl. a. ägoslagens areal, åkerjordens användning samt antalet husdjur insändas vid allmänna vart femte år återkommande jordbruksräkningar i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna. I motsats mot de jordbruksstatistiska lokalundersökningarna omfattade dessa räkningar hela landet under ett och samma år, men de överensstämde med lokalundersökningarna därutinnan, att de avsågo individualuppgifter om varje särskild brukningsdel eller lägenhet, vilka underkastades central bearbetning. De arealinventeringar och husdjursräkningar, som under den nu pågående världskrisen hållits under vart och ett av åren 1940—1942 inom större delen av landet, ha icke haft något samband med fastighetstaxeringarna, men ha liksom tidigare de allmänna jordbruksräkningarna grundats på individualuppgifter, vilka direkt bearbetats inom statistiska centralbyrån.

Slutligen torde böra omnämnas, att även *fattigvårdsstatistiken*, som från och med år 1874 utarbetades inom statistiska centralbyrån, men numera (lik som barnvårdsstatistiken) är förlagd till socialstyrelsen, även underkastats en liknande omläggning som tidigare bl. a. rättsstatistiken och jordbruksstatistiken. Den nya ordningen, vilken återgick till ett förslag av statistiska centralbyrån, började tillämpas år 1923. I enlighet härmed befriades fattigvårdsstyrelserna från den dittillsvarande skyldigheten att själva upprätta statistiskt sammandrag och ålades de i stället att till centralbyrån utan någon bearbetning insända individuella uppgifter om varje särskild direkt understödstagare. Bearbetningen av primärmaterialet utfördes helt och hållet inom statistiska centralbyrån, varigenom den fördel vanns, att sagda arbete kunde verkställas efter enhetliga principer för hela landet och så detaljerat, som i varje fall ansågs erforderligt. Från denna allmänna regel gällde emellertid det undantaget, att städer med över 10.000 invånare kunde medgivas rätt att i stället för att avlämna individualuppgifter rörande understödstagarna, vilken skyldighet för dem ansågs alltför betungande, upprätta statistiskt sammandrag efter centralbyråns anvisningar.

Genom sådana omläggningar av olika statistikgrenar, som här ovan framhållits, ha under årens lopp stora förändringar inträtt i statistiska centralbyråns arbetssätt. Vid århundradets början var det huvudsakligen endast befolkningsstatistiken, som var grundad på individualuppgifter, i form av kyrkoboksutdrag, vilka centralt bearbetades inom byrån. Personalen inom verket var jämförelsevis fåtalig. Inga räkne- och skrivmaskiner funnos, varför allt räkne- och skrivarbete skedde för hand. De nya arbetsmetoderna nödvändiggjorde så småningom en ej oväsentlig utökning av personalen, särskilt biträdespersonalen; genom användning av additions- och andra räknemaskiner rationaliserades samtidigt arbetet, som med den stora ansvällningen av primärmaterialet annars kanske, trots personalens ökning, kommit att erbjuda alltför stora svårigheter. Det var emellertid först vid 1920 års folkräkning, som Hollerithmaskiner kommo till användning inom centralbyrån. Den därvid tillämpade s. k. hålkortsmetoden har senare i många fall visat sig oundgänglig, då fråga varit om mera invecklade kombinationer vid bearbetning av primärmaterialet, såväl vid folkräkningar och allmänna jordbruksräkningar som i andra fall. Genom teknikens för-

bättringar har utarbetandet av statistiken givetvis påskyndats och kunnat bedrivas alltmer effektivt.

Betydelsefulla förändringar i statistikens organisation m. m. ha under århundradets lopp inträtt även utom centralbyrån. Här må först erinras om *socialstatistikens* kraftiga utveckling, vilken skett jämsides med det intensivt bedrivna sociala framstegsarbetet i landet. I synnerhet var denna utveckling framträdande efter tillkomsten år 1912 av en särskild central myndighet för ärenden av social natur, socialstyrelsen. Detta har lett till en betydlig utökning av statistikens omfattning överhuvudtaget och särskilt av den del därav, som utarbetats utanför statistiska centralbyrån. Den redan förut härskande decentralisationen inom den svenska statistiken har härigenom blivit ännu mer utpräglad.

Vidare må erinras om utvecklingen av det *kommunalstatistiska* arbetet i de större städerna. Det var Stockholms stad, som år 1905 gjorde början med inrättande av ett kommunalstatistiskt kontor. Redan tidigt hade i Göteborg inrättats en permanent statistisk kommitté för handhavande av det kommunalstatistiska arbetet, som numera där anförtrotts åt en särskild statistisk byrå. Såväl i dessa båda städer som i städerna Malmö, Norrköping och Hälsingborg utgivas numera årligen kommunalstatistiska årsböcker. Kommunalstatistikens betydelse för den kommunala förvaltningen har mer och mer framträtt åtminstone i de större städerna. Den har givit riktlinjer för det kommunala livet och för förbättringen av de ekonomiska och sociala förhållandena i dessa städer.

Under 1900-talet ha självständiga professurer i statistik inrättats vid universiteten. Ämnet statistik räknades tidigare höra samman med statskunskapen men tillmättes länge vid sidan härav en mera tillbakaskjuten plats, vilken icke stod i god överensstämmelse med den statistiska vetenskapens kraftiga utveckling under förra och början av detta århundrade. År 1902 anordnades i Lund en lärostol, som uttryckligen angavs omfatta icke blott statskunskap utan även statistik. År 1910 tillkom i Uppsala den första särskilda professuren i enbart statistik och i Lund skildes statistiken år 1926 från statskunskapen, i det att en särskild professur i statistik även där inrättades. Slutligen ha vid Stockholms högskola tillkommit såväl en professur i försäkringsmatematik och matematisk statistik (år 1929) som en professur i allmän statistik (1938).

Genom upprättande av dessa professurer har ett stort steg framåt tagits för att genom förbättrad universitetsundervisning i statistik fördjupa de statistiska tjänstemännens utbildning och göra densamma mera ändamålsenlig. Härigenom har möjliggjorts en sådan ömsesidig växelverkan mellan den statistiska vetenskapen och det praktiska förvaltningsstatistiska arbetet, som måste anses önskvärd och eftersträvansvärd. De statistiska tjänstemännen kunna även efter de egentliga universitetsstudiernas avslutande få tillfälle att åtminstone i viss utsträckning fortsätta sina teoretiska studier till gagn för det praktiska arbetet inom den gren av förvaltningsstatistiken, åt vilken de kommit att ägna sina krafter. Den teoretiska undervisningen i statistik bör å andra sidan givas en sådan inriktning, att den kan bliva till största möjliga nytta för förvaltningsstatistiken, som huvudsakligen berör samhällsförhållandena. Härvid bör emellertid beaktas, att universitetsunder-

visningen i statistik även är avsedd att utgöra en förberedelse för dem, som önska begagna sig av statistikens metoder inom naturvetenskaperna t. ex. biologi, medicin, astronomi eller fysik.

Huru viktig än undervisningen i statistik kan synas vara för blivande statistiska tjänstemän, måste det dock med bestämdhet sägas ifrån, att åtminstone för dem, som skola ägna sig åt förvaltningsstatistiken, det är oundgängligen nödvändigt, att studiet i statistik kombineras med fullt tillräckliga studier i samhällsvetenskaperna överhuvudtaget. Detta har ju även sedan länge möjliggjorts inom filosofiska fakulteten, då vid avläggande av filosofie kandidat- och licentiatexamen där ämnet statistik kunnat kombineras med sådana ämnen som nationalekonomi och statskunskap m. fl. Genom inrättande av en särskilt statsvetenskaplig examen, av vilken föreliggande tvenne alternativa typer, statsvetenskaplig-filosofisk och statsvetenskaplig-juridisk examen, allt eftersom densamma avlägges inför den filosofiska fakulteten eller inför den juridiska, har tillskapats en examen, vars ämneskombinationer synas särskilt lämpliga såsom grundläggande utbildning för dem, som ämna beträda den statistiska banan. I statistiska centralbyråns instruktion har också för några år sedan, efter tillkomsten av nämnda examen år 1935, inryckts ett stadgande, vilket såsom allmänt kompetenskrav för erhållande av aktuarietjänst i centralbyrån föreskriver »att hava inför filosofisk eller juridisk fakultet avlagt examen, i vilken vitsordet Med beröm godkänd erhållits i ämnet statistik och vari därjämte ingår ett eller flera av ämnena nationalekonomi, matematik, statskunskap, geografi, historia eller något av de moderna språken». Häruti innefattas sålunda såväl filosofie kandidatexamen som de båda varianterna av den statsvetenskapliga examen. För de högre tjänsterna i centralbyrån åter fordras i regel att »hava avlagt filosofie licentiatexamen i statistik eller därmed jämförliga prov på teoretiska kunskaper ävensom att i sistnämnda fall hava ådagalagt förmåga av statistiskt författarskap».

*Otto Grönlund.*

**Socialvetenskapliga forskarföreningens årsmöte.** Den 14 sistlidne juni sammanträdde den föregående år bildade Socialvetenskapliga forskarföreningen till årskonferens på Saltsjöbaden, vilken besöktes av c:a 30 personer. Först behandlades den statsvetenskapliga examensfrågan, och korta föredrag hölls därvid av docenten G. Heckscher om statstjänstemännens nuvarande utbildning och av prof. E. Lindahl om nya projekt till statsvetenskapliga examina. I diskussionen yttrade sig bl. a. prof. Johan Åkerman, som talade för sitt förslag i frågan, återgivet i Statsvetenskaplig Tidskrift 1943, häfte 2, samt vidare professorerna Gustaf Åkerman och G. Myrdal, vilka kommenterade och kritiserade de av prof. Lindahl framlagda projekten.

Därefter diskuterades frågan om skolmatematiken och socialvetenskaperna. Korta föredrag hölls därvid av följande personer: prof. Gustaf Åkerman om matematikens ställning på latingymnasiet och dess förändringar; prof. H. Wold om statistiken och skolmatematiken (återgivet i Ekonomisk Tidskrift häfte 3 för i år); prof. T. Palander om nationaleko-

nomien och skolmatematiken; samt lektor O. Stenström, Strängnäs, om skolmatematiken och olika högre utbildningslinjer.

Till ordförande för föreningen valdes prof. Gustaf Åkerman, Göteborg, och till övriga styrelseledamöter prof. H. Tingsten, Stockholm, prof. H. Wold, Uppsala, prof. A. Petzäll, Lund, och prof. T. Palander, Göteborg.

Stencilerade protokoll över föreningens förhandlingar med samtliga ovan nämnda talares inlägg kunna erhållas hos prof. G. Åkerman, Södra Vägen 2, Göteborg till ett pris av c:a 3 kronor + expeditjonskostnader (separata protokoll över förhandlingarna om den statsvetenskapliga examensfrågan och om skolmatematiken kunna även erhållas till resp. 2:— och 1:50).

## L I T T E R A T U R G R A N S K N I N G A R

ARNE BERGSGÅRD: *Året 1814 I. Grunnlova*. Forlagt av H. Aschehoug o. CO. (W. Nygaard). Oslo 1943.

Inom varje folks liv växla relativt händselösa år med år, inom vilka dramatiskt spännande tilldragelser hopa sig. Rimligtvis äga förändringar rum även under de förra, om man ser mera än till ytan, men de äro av det slag, att de bäst åskådliggöras genom geologiska analogier. Under dem hinna folken hämta andan efter en utstånden kris eller samla sig till det stora avgörandet under de år, som ståta med fetstil i läroböckernas kolumner.

På intet lands historia ha dessa teser en så tillspetsad tillämpning som på Norges. Efter »sagatidens» skiftesrika händelser följa tider så till synes enformiga att anm. därvid kommer att tänka på en harang ur ett lundensiskt studentspex med egyptiskt motiv: århundradena rulla bort som tomma krus. Märkesår sådana som 1536 och 1661 utmärka sig genom en särskilt remarkabel nedgång i fråga om nationell eller konstitutionell frihet. Hela 1700-talet har knappast något datum av betydelse, som icke samtidigt tillhör den danska rikshistorien. Så mycket starkare sticker då året 1814 av mot de föregående. Norge återvinner på en gång sin nationella och konstitutionella frihet och går en ny framtid till mötes.

Det är ej underligt att ett sådant år i särskild grad lockat forskningen. Många både rättslärda och historiker ha gjort det till föremål för sina forskarmödor och det både i monografiska framställningar och i framställningar av ett större statsrättsligt eller politiskt sammanhang. Senast gav hundraårsminnet anledning både till betydelsefulla källpublikationer och till minnesbilder av mer exoterisk art. Bland minnestecknarna dominerar Halvdan Koht både genom sitt bidrag till det egentliga jubileumsverket och genom sin egen publikation: 1814, Norsk dagbok hundre aar efterpaa.

Till den redan rika litteraturen om Norges 1814 sällar sig i år en ny bok, liksom Kohts med själva årtalet som huvudrubrik men med ett »Grunnlova» såsom begränsande underrubrik, författad av professorn i historia vid Norges lærarhøgskule Arne Bergsgård. Anm. har redan förut mött namnet bland dem, som i Norsk Historisk Tidsskrift behandlat rättsliga problem från 1814. Mer än genom sin där 1927 publicerade mot Koht polemiskt riktade uppsats Spørsmålet um folkesuveræniteten i 1814 har Bergsgård dock gjort sig känd genom sitt som gradualavhandling publicerade verk om den även i svenska skolböcker omnämnde bondepolitikern O. G. Ueland och genom det tillsammans med två andra auktorer ut-

givna verket »Venstre i Norge». Så visst som man av frukten lär känna trädet, av verkan orsaken, böra dessa arbeten, av anm. ännu olästa, ha gjort sin förf. särskilt kvalificerad att taga upp 1814 års stora konstitutionella förändring till behandling. Av en viss yttre betydelse för föreliggande arbete är också förf:s bok om Aasmund Vinje, den kände förkämpan för landsmaalet. Förf., som även själv är känd som en energisk förkämpe för landsmålsrörelsen, har nämligen utgivit föreliggande bok på »maalet».

Så mycket till presentation av förf. inför dem av tidskriftens läsare, för vilka han icke är närmare känd. Nu något om syftet med boken. Tydligt är det närmast populärt. Förf. har funnit naturligt att under de trista förhållanden, varunder hans folk nu lever, visa det hän till ett stort minne, som kan hålla dess självtillit vid makt. Några överraskande nyheter kommer han icke med, så vitt anm. själv kan bedöma utifrån den kunskap, han redan har om källor och litteratur till 1814 års norska historia. I varje fall har Bergsgård genom att försmå både vetenskaplig apparat och polemisk framställningsmetod berövat sig möjligheten att skarpt markera vad som skiljer honom från föregående auktorer på området. Han framträder — för att igen anknyta till Kristian Erslevs nyligen av anm. i denna tidskrift aktualiserade distinktion — mer som historieskrivare än som historisk vetenskapsman i inskränkt mening. Men i förstnämnda egenskap har han lyckats förträffligt. Det är en iderik, medryckande skildring, som han givit av sitt folks kanske största minne. Och det landsmål, varpå den föreligger, bör icke göra den mindre njutbar för en svensk publik. I varje fall är det sällan den språkliga förståelsen vållat anm. svårigheter.

Först då något om förf:s stil, så vitt en svensk kan bedöma den. Gärna gör anm. till sitt det omdöme, som han återfinner å volymens omslag som omdöme om Bergsgårds bok om Ueland, nämligen att han är »ein uvanleg flink stilist». Visserligen är han icke alltid lika medryckande. Referaten av de många på riksförsamlingen i Eidsvold framställda förslagen ha sina longörer. Mera underhållande äro de debattinlägg, som han meddelar i direkt form tydligen efter andra källor än de officiella. Anm. kan också underskriva omdömet att »stundom når framstillinga reint den formelle meisterskapen». I varje fall är det förhållandet med partier av kapitlet »Riksforsamlinga byrjar». En svensk, van vid våra pompösa riksdagsuvertyrer, kan icke undgå att röras av förf:s skildring av riksförsamlingens start. »Det er», heter det s. 185, »ingen staselege prosesjonar, når denne nasjonalforsamlinga møtest. Det er rett og slett ein norsk kyrkjesundag, der dei folkevalde kjem gåande eller køyrande etter dei sølute vegane i Eidsvoll, ein for ein eller i små flokkar på to eller tre og fire. Men det er ein klår og mild vårdag, og så fattig og lite føreseggjort som alt her, utan glans og stas og seremoniar, så er det truhjartig norsk, eit sant bilete på Noregs unge vår». Verkligt tändande är vad förf. säger till försvar för norrmännens försök att helt taga sitt öde i egen hand i trots mot Europas regerande stormakter. »Det var», heter det s. 259, »ei lykke for oss, og det lova oss ei framtid, at ved det avgjerande valet i 1814 var det mennene for tru og dåd, for sjølvtilitt, som var dei sterkaste. Ein kan seia at trua var barnleg, eit vitnemål ... om politisk uskyldsstand ... Men slik er alltid trua, det ligg alltid eit moment i ho av mod og vågnad, og likevel vil aldri

noko folk kunna lyfta seg opp or kvardagsstrevet, det vil aldri koma på høgd med sine egne sterkaste og beste eigenskapar utan dette vågemod og denne sjølvkjensla». Det är en predikan mot defeatismen så god som någon.

Så till framställningens sakliga innehåll, som här skall diskuteras med hänsyn till de stora national- och författningpolitiska problem, den upprullar på kors och tvärs av den kronologiska ordning, som den alltid följer.

Det största av alla förf:s problem är det huru Norges folk vaknar upp till nationellt självmedvetande. Livligt diskuteras det i inledningskapitlet »Førebuinga» utan att förf. dock där kan konstatera, att någon avgörande väckelse ägt rum. Bonden, som var kärnan i det norska samhället, levde ett bygdeliv, icke ett riksliv. Hos ämbetsmännen, som till stor del voro av dansk härstamning, kan man ej tala om norsk nationalkänsla, blott statskänsla. Den norska patriotism, som fanns, var underordnad helstatspatriotismen. Den fick dock ett mäktigt uttryck i det med Preussens Tugendbund jämförda Selskab for Norges Vel med sina 7 klasser och underavdelningar i städer och bygder. Ett annat uttryck för norsk emancipationssträvan var det nya universitetet, som dock mot den ursprungliga avsikten blev ett verktyg för dansk kulturtradition. Det svåraste hindret för att den norska nationalkänslan kunde vinna inre organisk rikedom var frånvaron av ett eget norskt språk. Norrmännen voro 1814 en statsnation, icke en kulturnation.

Det var under sådana förhållanden icke så underligt att den norska självständighetssaken hade tillvaron i Norge av en dansk prins med arvsrätt till hela enväldsmonarkien att tacka för sin seger vintern 1814. Utan honom hade, säger förf. s. 103, norrmännen icke rest sig mot Kielerfreden. Det fanns helt enkelt ingen annan än han, som kunde taga initiativet. Man kan ju tänka på Selskapet for Norges Vel, som var ett slags begynnelse till en norsk nationalrepresentation, men det hade prins Kristian Fredrik sökt att »skubba til sides». Den mest inflytelserike i dess krets, greve Wedel-Jarlsberg, var för övrigt för tillfället ej i Norge. Så gav prinsens försök att samla de ledande ämbets- och affärskretsarna kring sin separata arvs- och enväldspolitik dessa chanser för en samling på folksuveränitetens grund för skapandet av en norsk konstitution.

Folksuveränitetsprincipen, i andra länder en abstrakt schablon, som brutalt skar av den historiska kontinuitetens tråd, fick i Norge sin särprägel genom allians med historismen. Man får av Bergsgårds framställning ett särskilt starkt intryck av att Eidsvoldsmännen på notabelförsamlingen så väl som på riksförsamlingen ständigt haft i tankarna det Norge, som fanns före icke blott det danska enväldet utan hela unionen med Danmark. Särskilt stor betydelse för denna »sogetidas» aktualisering har det historieverk haft, som Gerhard Schöning framlagt under 1700-talets senare hälft. Det var skrivet i akt och mening att karakterisera norrmännen »som en Nation, som en Original» och visa, att det ej var »en broget Copie av andre Nationer, som vi en Tid lang have gjort os Umage for at blive». Minnet av den norska sagotidens stora kungagestalter har för norrmännens resning 1814 spelat samma roll som minnet av medeltidens stora kejsarätter för det tyska enhetsverket (s. 56). Det är, säger dessliques förf. s. 268, »sermerkt for mennene i 1814 at dei sjeldan tala om Noreg rett og slett men alltid om 'gamle Noreg'. Så djupt var dei tekne av vår gamle soge». Ryktbarare än

något annat uttryck härför äro de ord, som riksförsamlingens president yttrar den 17 maj omedelbart efter det att grundloven förts i hamn och en konung valts att regera enligt dess bestämmelser. »Reist er altsaa inden Norges Enemærker Norges gamle Kongestol, som Adelstener og Sverrer beklædte og hvorfra de med Viisdom og Kraft styrede gamle Norge.» Det vittnar då om smaklös oförmåga hos den nye kungen att hålla stilen, att han i sitt svarstal nämner Kristian IV som sin idealkonung.

Urvalet av gamla norska kungagestalter är icke gjort på måfå. I fråga om Hakon Adelstensfostre får det t. o. m. anses som en fullträff. Det var denne, som inledde en äldre konstitutionell era genom att göra vissa utfästelser till bönderna på tinget i och för sitt val till Norges konung. Däremot är det mer diskutabelt, om Sverre försvarar sin plats. Denne kan dock sägas ha inlett en äldre norsk enväldsepok. Snarare tycker man, att den av honom störtade Magnus Erlingsson borde omnämnts, då ju hans kungaed betecknar den äldre norska konstitutionalismens krön. När man ansåg Sverre mer värd än andra att 1814 bringas på tal, var det tydligen för det hans regering betecknar en demokratiens seger över den lendermansaristokrati, som stod bakom Magnus Erlingssons kungadöme. Och en demokrati var det, som Eidsvoldsmännen till syvende och sist ville bringa till stånd.

För en norsk demokrati var odelsbonden omistlig. Det har alltid varit norrmännens stolthet att denne bevarat sin sociala självständighet genom århundraden trots all politisk ofrihet för Norges folk i gemen. Med förkärlek dröjer Bergsgård vid detta förut särskilt av Sars omhuldade motiv. Till denne hänvisar han också, då han i sitt inledningskapitel påpekar vilken resonans Rousseaus lära om det fria och harmoniska livet i naturen måste få i Norge, där bonden icke såsom i de flesta andra europeiska land suckade i träldom utan sedan urminnes tider var fri. Det var, utbrister han s. 26, med en nationell stolthet, som en svensk man måste finna överdriven, »ein norsk fridom, som var *einestående* (kursiveringen gjord här), bondefridomen, ein arv ifrå fedrane, som dei hadde berga tvert igjennem både unionar og lydrikestid». En särskild tur var det, att när norrmännen igen vaknade upp till nationellt medvetande, deras samhällsform var s. a. s. ultramodern och det tack vare ej blott Rousseau utan även fysiokraterna. Klart var 1814 att bondedemokratien från att länge blott ha varit en samhällsform också skulle bli en statsform. Folksuveräniteten, som var lösenordet för det unga Europa, måste få en sådan tillämpning. »Desse to mektige straumane i tida, den europeiske og den nasjonalt historiske, rann her saman» (s. 124). Dock måste man säga, att man icke drog de yttersta konsekvenserna av demokratiens principer. Valrättsbestämmelserna i Eidsvoldsförfattningen voro så utformade, att de skulle gett den politiska makten till »bondefolket», men genom valkretsindelningen modifierades principen högst väsentligt till städernas förmån.

Det är egendomligt att iakttaga, hurusom denna bondedemokrati ingalunda var en skapelse av bönderna själva. Inom den klassvis utsedda Eidsvoldsförsamlingen konstaterar förf. en orimlig överrepresentation för ämbetsmännen i förhållande till så väl bönderna som städernas borgerskap, men tillägger visligen, att det ej var någon orätt, om man ser till »ånds-



makt og evne til å gjera godt arbeid». Den norske konstitutionen är i högre grad än den svenska av 1809 och tidigare ett verk av ämbetsmän. Bönderna fungerade närmast som statister, teaterbönder. Sitt största värde hade de däri »at dei var der; i sjølve sitt tilvære var dei dagleg påminning om landsens vilkår, ei maning til demokrati» (s. 198). Deras intressen voro också, konstaterar förf. s. 282, föga inriktade på konstitutionella spörsmål; i stället var det sociala och ekonomiska frågor, de intresserade sig för. I deras hållning finns intet, som jävar riktigheten av påståendet att en konstitution egentligen är en överklassens lyxartikel.

Särskilt gäller detta om en så utpräglad doktrinär författning som den norska. Erfarenhet kan även menig man samla, lärdom är eliten förbehållen. Och det är många »Lesefrüchte», som utbjudits i de skilda grundlagsförslagen, många rätt ointressanta. Genom sin elekticism erinrar Eidsvoldsförfattningen om en annan författning, som också den bär namn efter den plats, där den tillkommit, Weimar författningen. Hela skaran av de författningar, som under decennierna närmast före 1814 vuxit upp som svampar ur jorden i både Europa och Amerika, hade mött upp på det lilla norska järnbruket, dit, för att använda ett uttryck i en av Frødings dikter, »från femton väder sammanbjuden». Av något nationellt arv märker man föga utöver den i själva grundloven stadfästa odelsretten, samma rätt som Hakon Adelstensfostre återgivit bönderna, termerna storting, lagting och — termen är vald med hänsyn till sambandet mellan äganderätt och beskattningsrätt — odelsting samt den agnatiska tronföljden. I valet mellan svenska och danska arvsregler har, såsom förf. framhåller s. 312, riksförsamlingen stannat inför de förra, när den väl upplysts om att »den reine mannsline» hade rätt i Norge hela sagotiden igenom. Lika mycket som det nationellt historiska vägde härvid tanken på att det var till följd av arvsrätt för kvinnolinjen, som unionerna och olyckstiden började för Norge.

Bland de länder, av vilka Eidsvoldsmännen lånat vid sin statsbyggande verksamhet, befann sig även Sverige. Förf. har en hel del intressanta ting att säga därom t. o. m. så till vida för många, som han gör gällande, att själva termen statsråd var svensk. I samband med störtandet av Struensees kabinettstyre 1772 hade dock beteckningen för den dansk-norske monarkens officiella rådgivarkrets ändrats från Geheime Stats Conseilet till Geheimstatsraad. Det märkliga är emellertid att lånen icke voro flera, ja att Sveriges konstitution t. o. m. verkade repellerande på norrmännen. Grunden härtill är, såsom av förf:s framställning ofta framgår, att man uppfattade den som ett adelsvälde med ty åtföljande sociala vådor för bönderna. Att även Sverige var stolt över en urgammal, låt vara ofta hotad bondefrihet förbisåg man. Bergsgård framdrager Järtas långt efter 1814 gjorda karakteristik av 1809 års RF såsom sydd efter »den åldriga svenska dräkten med bondtröjan närmast livet» men tillägger, att så litet därav kom fram »under dei ytre statsplagga og det var dei nordmennene feste seg ved». Han anför efter en av anm. okänd källa, att Karl Johan 1811 inför Adlersparre och von Platen klagat över, att svenskarna 1809 skaffat sig en alltför gammaldags och aristokratisk grundlag för att kunna göra norrmännen högade för en sammansmältning, men fått till svar, att man varit tvungen att bevara kontinuiteten med det gamla Sverige och förebygga inre strid.

Bergsgård säger ej sin mening i saken, men det är troligt, att han tänker som Wilhelm Keilhau, då denne i sitt bidrag till *Det norske folks liv og historie gjennom tidene* (s. 119) i liknande sammanhang förklarar, att 1809 års män, då de beslutat knyta den nya svenska författningen till de nationella svenska traditionerna i stället för till de tidsmässiga internationella idéerna, avstått från möjligheten av ensartade författningar på den nordiska halvön. Båda de norska historikerna av i dag gilla sina landsmäns av 1814 aversion mot Sveriges konstitution av 1809.

Om detta tankekomplex finns det åtskilliga reflexioner att göra.

Först och främst är det väl mycket begärt att ett land med uråldriga frihetstraditioner skall bryta sambandet med sitt eget förgångna blott för att verka mer attraktivt på de grannstater, med vilka det önskar träda i förbindelse. Det är ock lättare för ett land, som plötsligt vaknar upp ur en halvtusenårig konstitutionell dvala, att aptera på modet varande författningsinstitut än för ett land, som redan har en konstitution, att modernisera den efter tidens krav. Huru avancerad tedde sig icke den franska författningen av 1793 med dess allmänna rösträtt och andra nymodigheter gentemot Englands gamla författning med dess rotten boroughs. Det bör också framhållas, att det som i Sveriges författning 1814 tedde sig särskilt avvita, representationsskicket, av 1809 års män redan utdömts och säkerligen långt tidigare än som skedde ersatts med ett modernare, därest icke just vid tiden för unionens ingående kontinentala teoretiker viskat svenskarna i öronen, att deras ständsväsende var fullt i överensstämmelse med förnuftets fordringar.

Vad särskilt norrmännens fruktan för svenskt adelsvälde beträffar, så vilar den på historisk felsyn. Den ledande tanken för den svenska adeln i alla tider har icke varit erövrandet av egna privilegier, huru mycket de än i och för sig betytt, utan skapandet och värnandet av konstitutionell frihet för landet som helhet. Norrmännen skulle bättre förstått detta, om de i sin egen historiekonstruktion icke anknutit till Sverre utan till den lendermansaristokrati, som stod bakom 1164 års valkungadöme och i vars undergång Sars ser den viktigaste orsaken till att Norge ej fick njuta samma nationella och konstitutionella frihet till godo genom tiderna som Sverige. Nämda aversion vilar också på missförstånd av den samtida svenska adelns ställning. Några privilegier av betydelse hade den sedan 1809 ej att slå värn omkring. Den var ett på statliga uppgifter inriktat överklasskikt av ungefär samma slag som den krets av ämbets- och affärsmän, som skapade Eidsvoldskonstitutionen, låt vara icke så doktrinärt och osjälviskt inriktad som denna synes ha varit. Ty även Eidsvoldsmännen äro att beteckna som en aristokrati, vad ju även Sars framhåller, då han om dem — vi följa här ett 1920 i publikationen *Norsk Historisk Videnskab* gjort koncentrat av hans uppfattning — förklarar, att Norge 1814 hade »i sin embeds- og borgerstand igjen et nationalt aristokrati, som førte selvstændighetsbevægelsen frem til seir og som la det nye Norge paa gammel sikker grund, da de bygget forfatningen paa odelstanken og gav magten til bonden». Och samme referent förklarar: »verdenshistorien har efter Sars' mening altid hat en aristokratisk karakter; det er altid et aristokrati, et faatal, som er bærere av nationernes historiske liv».

Väl att märka hade ej hela det norska ledarskiktet den skeva syn på Sverige, som nu diskuterats. En stor grupp inom detsamma hade tillräckligt stor förståelse för Sverige för att önska en union därmed, låt vara av realpolitiska grunder. Bergsgård, som lämnat fängslade karakteristiker av Eidsvoldsmännen, konstaterar, att unionsmännen voro stora affärsmän. Att de så voro beror ej på en tillfällighet. De hade levat i utlandet som aristokrater med umgänge i de högsta sociala lager och fått blick för att Norge ej kunde vara sig själv nog. I jämförelse med dem voro de s. k. självständighetsmännen att räkna som »heimfødingar». Han talar i sådant sammanhang också om en motsättning mellan »akademisk ånd» och »forretningsånd». Däremot hävdar han bestämt i sitt här presenterade arbete liksom han förut gjort i sin ovannämnda tidskriftsuppsats, att nämnda båda partier ingalunda skilde sig från varandra i den statsrättsliga utgångspunkten. Båda voro lika goda anhängare av folksuveränitetsprincipen.

Det finns en sak, som gör det särskilt svårt för en svensk att förstå norrmännens ohåga 1814 för en union med Sverige, nämligen det förhållandet att den danske prins, som man valde till Norges konung, icke uppgav sin arvsrätt till Danmarks krona. År 1839 skulle igen en union med det alltjämt absolutistiska Danmark kommit till stånd. Var den att föredraga framför en union med det konstitutionella Sverige? Desslikes frågar gärna en svensk, varför man ratade Karl XIII, d. v. s. Karl Johan, för Kristian Fredrik. Även den senare planerade en union med Sverige i konkurrens med den honom ojämförligt överlägsne franske härföraren. Skulle skillnaden bestått däri att den genom Danmarks anslutning skulle vidgats till en trippelunion?

Dessa problem beröras av förf. i hans kronologiskt upplagda framställning. Sakligt sett höra de närmast in under den andra del, som tydligen är avsedd att avhandla unionens tillkomst och med stort intresse emotes.

*Fredrik Lagerroth.*

BIRGER LÖVGREN: *Vår kommunala självstyrelse*. Stockholm 1942. 196 sid.

När det gäller den mera elementära undervisningen i medborgarkunskap — för fortsättningsskolor, folkhögskolor, studiecirklar etc. — finnes en nästan ymnig tillgång på goda och tidsenliga läroböcker. För undervisningen vid universitet och därmed jämförliga läroanstalter saknas däremot lämplig litteratur eller tjänliga handböcker. De mest anlitade ha väl hittills varit Aldéns »Medborgarens bok II», som 1937 utkom i sin tjugosjätte upplaga, omarbetad av rektor Ali Nordgren och fil. dr John Olsson, sekreterare i Landskommunernas centralbyrå, samt Per Edvin Skölds »Kommunalkunskap», i serien »Tidens medborgarhandböcker», som 1939 utkom i sin femte reviderade upplaga. Båda dessa handböcker få dock numera anses såsom tämligen föråldrade. Den kommunala självstyrelsen i dess många skiftande former undergår ständiga förvandlingar, och man är i undervisningen fördenskull i behov av en framställning, som innesluter uppgifter om de aktuella förhållandena.

Med tillfredsställelse mottog man av denna anledning lektor Birger Löv-

grens i föl utgivna handbok »Vår kommunala självstyrelse». Enligt förlagets (Bonniers) presentation avser Lövgrens arbete att ge »en kortfattad, systematisk och översiktlig sammanställning av de massor av lagar, förordningar och kungörelser, som i våra dagar reglera kommunernas liv». Mycket av bokens värde ligger ock däri, att man på skilda områden får uppgift om, var man har att finna gällande stadgar och förordningar, det må nu gälla bestämmelserna för prästval eller kommunala kristidsnämnder. Givetvis lämnar författaren även mer eller mindre utförliga redogörelser för de olika förordningarnas innehåll. Härigenom får framställningen lätt en abstrakt och opersonlig karaktär. Helt visst skulle boken vunnit mycket, om författaren strävat efter att frigöra sig från själva lagtexterna. I många fall är överensstämmelsen rent verbal, och man har understundom känslan, att författaren endast s. a. s. »lyft ut» viktigare bestämmelser ur berörda kommunala förordningar och oförmedlat fogat in dem i sin framställning. Särskilt iögonenfallande är detta förhållandet i det avsnitt, som behandlar den kommunala fondbildningen (s. 153—156). Sida efter sida avtrycker författaren här den rena lagtexten, något som för läsaren blir ganska prövande. Man får dock räkna med att den, som så ingående vill orientera sig i den kommunala självstyrelsens labyrint, att han önskar även de mest detaljerade uppgifter om på vilka villkor en kommun får fondera sina medel, han skaffar sig rimligen också någon edition av våra många och prisbilliga kommunala författningar.

Inom andra avsnitt åter har författaren bemödat sig att ge en mera självständig framställning. Enligt anmälares åsikt har han ock lyckats förträffligt därmed. Särskilt gäller detta första kapitlet, det som behandlar de kyrkliga kommunerna. I motsats till de flesta författare på området, vilka vanligen först behandla den borgerliga kommunen såsom den mest betydande, börjar Lövgren sin bok med en framställning av den kyrkliga. Härigenom får han osökt tillfälle att inledningsvis teckna den gamla sockensjälvstyrelsens utveckling, alltifrån 1600-talets bestämmelser om sockenstämmor och sexmän fram till våra dagars författningar om kyrkofullmäktige och ecklesiastika beställningar.

Ett annat förtjänstfullt parti är kapitlet om den kommunala förvaltningen. Författaren redogör här för den borgerliga kommunens olika verksamhetsgrenar, ordningens upprätthållande, byggnadsväsendets reglerande, den för kommunens medlemmar så betydelsefulla hälso- och sjukvården, den expanderande socialvården, uppfostran och undervisning, medverkan vid hemförsvaret samt kristidsåtgärder. I de allra flesta fall meddelas tillräckliga uppgifter för att läsaren skall bibringas en någorlunda riktig uppfattning av de kommunala institutionernas organisationsformer och verksamhet. På vissa punkter hade en mera konkretiserad, för att inte säga verklighetsbetonad, skildring varit önskvärd. När författaren behandlar t. ex. landstinget och dess organ, förbigår han helt och hållet landstingsdirektören, vilkens utomordentliga betydelse påvisats senast av Sixten Björkblom i gradualavhandlingen »Södermanlands läns landsting». När det gäller hushållningssällskapens verksamhet hade det ock varit på sin plats att understryka sekretärens dominerande roll i jämförelse med t. ex. ordförandens; denne, i regel länets hövding, är ju på grund av andra, trängande ämbetsgöromål

oftast förhindrad att taga en mera aktiv del i sällskapets verksamhet. Direkt missvisande blir slutligen framställningen, när författaren i anslutning till lagtextens ord (LKS § 57) uppger, att stadens budgetförslag upprättas »av magistraten, sedan den hört antingen drätselkammaren eller av stadsfullmäktige tillsatt särskild budgetberedning». Så torde för närvarande knappast budgeten upprättas i någon svensk stad med magistrat. Såvitt anmälaren har sig bekant tillgår det snarast så, att budgetförslaget upprättas av drätselkammaren, eventuellt särskilt tillsatt budgetberedning, och att magistraten sedan högst formellt underskriver detsamma.

Om man sålunda i ett och annat avseende anser sig böra framställa vissa erinringar mot Lövgrens kommunala handbok, vill man ur andra synpunkter gärna skänka den sitt erkännande. Den är klart och redigt disponerad, lätt att finna sig tillrätta i samt — vilket är det viktigaste — tillsynes mycket pålitlig i sina uppgifter. Under sin granskning har anmälaren påträffat blott en enda inkorrekthet: uppgiften (å s. 185) att undervisningen av dövstumma skulle vara en »landstingens sak». Så var den förr, men år 1938 förståtligades dövstumundervisningen.

Arne Wählstrand.

OLOF JÄGERSKIÖLD: *Hovet och författningsfrågan 1760—66*. Ak. avh. Uppsala 1943.

Man kunde ha väntat, att Olof Jägerskiölds i våras ventilerade avhandling, *Hovet och författningsfrågan 1760—66*, i avsevärd utsträckning skulle vara upplagd som ett författningshistoriskt arbete. Författaren meddelar ett flertal intressanta författningsprojekt, och hans arbete skildrar den mot frihetstidens statsskick kritiska underström, som främst representeras av hovet och det s. k. hovpartiet. Jägerskiölds framställning kan dock endast på vissa punkter rubriceras som författningshistoria, beskrivning av ett statsskicks faktiska gestaltning i förfluten tid eller analys av konstitutionella problem i historiskt perspektiv. Hans undersökning inriktar sig i huvudsak på att utreda det komplicerade politiska spel, i vilket hovets ledande kraft, drottning Lovisa Ulrika hade — eller gärna ville ha — huvudrollen och där författningsfrågan var huvudtemat. Avhandlingen avser m. a. o. att inom ett begränsat tidsavsnitt, 1760—66, giva den realpolitiska bakgrunden till de mot frihetstidsförfattningen kritiska strömningar, som slutligen segrade 1772 eller kanske rättare sagt 1809. Författaren har kunnat bygga sin skildring av ett till stor del svåråtkomligt händelseförlopp på ett mycket omfattande källmaterial. Hans inventering av tillgängliga källor synes ofta vara tämligen fullständig. Med respektingivande forskarenergi och ej sällan med påfallande skarpsinne fogar han samman officiella urkunder, diplomatrapporter, memoarer och memoarfragment, samtida uppteckningar av olika slag såsom författningsprojekt och försök att fixera politiska uppgörelser. Av särskilt intresse är den ingående källkritiska granskningen av Lovisa Ulrikas bekanta memoarutkast, tryckt som bilaga till Axel von Fersens historiska skrifter. Han påvisar de många och tydliga bristerna men tillmäter likväl denna källa ett stort värde.

Drottningens egen skildring av hovets politik i början av 1760-talet blir helt naturligt utgångspunkten för avhandlingens första och andra kapitel, som behandla hovets verksamhet under riksdagen 1760—62 och »kompositionspolitikens genesis». Utmärkande för det ständermöte, som tog sin början hösten 1760, var upplösningen och förvirringen i det förut mäktiga och enhetliga hattpartiet. Denna oenighet bland de makthavande var till en början »hovets största tillgång». Ett av hovets anhängare samt mössor och oppositionella hattar upplagt stort angrepp mot hatträdet blev visserligen parerat. Men det stod klart, att hovets möjligheter till aktivt ingripande i riksdagspolitiken i hög grad hade ökats. Framgångarna blevo ej särskilt stora. Ökad rörelsefrihet var dock mycket nog för de kretsar, som i mitten av 1750-talet så fullständigt hade satts ur spel. Under riksdagens slutskede blev hovets politiska följe stundom tungan på vågen vid kraftmätningarna mellan de tämligen jämnstarka hatt- och mösspartierna. 1762 fick Lovisa Ulrika dessutom genom gynnsamma storpolitiska konjunkturen fördelaktiga utgångspunkter för hävdande av sina intressen, främst givetvis kravet på konungamaktens stärkande — mer eller mindre allt efter lägets krav. Hon hade redan 1761 fått ekonomiskt stöd från England och Preussen för att verka för svensk separatfred i sjuåriga kriget. I början av 1762 blev det klart, att även hattpartiet önskade draga sig ur det föga framgångsrika fälttåget i Pommern. Lantmarskalken, Axel von Fersen, gjorde »de första trevande försöken att komma i kontakt med hovet». Drottningen skulle, väntade hattledarna, hos sin broder Fredrik den store understödja svenska fredstrevare. Samtidigt borde anknytningen till hovet stärka det vacklande hattpartiet.

Då förhandlingarna mellan hovet och hattarna kommit i gång, framhöll Lovisa Ulrika, att *en revision av författningen* var hennes främsta villkor för förlikning. Klart och tydligt borde »begäras, att 1720 års regeringsform skulle restitueras». Hovets minimifordran var, att de inskränkningar i konungamakten, som företagits efter 1720 och framför allt genom 1756 års konstitutionella stadgar, skulle upphävas. Härmed hade upptakten skett till den författningsdiskussion, som fördes mellan hovet och de parlamentariska partiledarna under frihetstidens sista decennium. Efter riksdagen 1765—66, de yngre mössornas stora segerriksdag, var mösspartiet praktiskt taget uteslutet från dessa konversationer. De riktade helt naturligt sin udd mot det parti, som på denna tid mest helhjärtat bejakade ständerväldet och »friheten». Under åren 1762—65 var läget i författningsfrågan mera komplicerat. Från början voro mössledarna hovets förtrogna. Hattarnas främsta män, Axel von Fersen, von Hermansson, C. Fr. Scheffer m. fl., behandlades närmast som representanter för en främmande, fientlig makt. Så småningom, nästan omärkligt skedde en betydelsefull scenförändring. Hovet och hattarna lyckades finna en åtminstone temporärt hållbar formel för samförstånd. Denna kunde uttryckas med orden författningsrevision och partiförsoning. Det sistnämnda innebar, att man fortfarande räknade med mössledarna. Men deras inställning till »kompositionspolitikerna» blev dock allt kyligare, ju mer tidpunkten för en avgörande sammandrabbning mellan partiformationerna och de utrikespolitiska »systemen» närmade sig. Större delen av Jägerskiölds arbete — de tredje, fjärde och femte kapitlen —

handlar om kompositionspolitiken, författningsfrågan, de utrikes makterna och de parlamentariska uppgörelserna 1763—66. Sista kapitlet behandlar riksdagen 1765—66.

Orsakerna till ovan antydda inrikespolitiska omkastning av allianserna — för att använda ett i tidssammanhanget känt slagord — voro av ideologisk, social, ekonomisk, personlig och utrikespolitisk karaktär. Utan att underskatta någon av dessa faktorer torde en av dem här särskilt böra framhåvas: den ryska politikens allt mer medvetna inriktning på att framskapa och med alla medel understödja ett Ryssland tillgivet parti, som framför allt skulle sätta stopp för alla planer på författningsändring till konungamaktens fördel. Författaren har haft tillgång till förut ej känt eller tidigare ej till fullo utnyttjat ryskt arkivmaterial och skildrar ofta i detalj spelet mellan svensk inrikespolitik och rysk stormaktspolitik. Den ideologiska motsättningen mellan rojalismens högborg och de yngre mössornas demokratiska ideal är klart i ögonen fallande och ofta påpekad. Mindre känd är den idéutveckling, den växelverkan mellan ideella impulser och social och politisk miljö, som framskapade typen »yngre mössa». Jägerskiöld meddelar mera i förbigående några intressanta iakttagelser på detta område. Utgångspunkten är Nordencrantz' betydelse för mössdemokratiens genombrott. I detta sammanhang får en skenbart lösryckt uppgift i drottningens memoarutkast stort intresse. Det berättas där om överstelöjtnant T. G. Rudbeck, en god representant för den yngre generationen mössor, att han började »mycket umgås med Nordencrantz, och detta är epoquen, från hvilken Deras Majestäter förmärkt likasom en revolution i hans begrepp och raisonement».

Detta är en detalj, som dock är betydande för Jägerskiölds framställningsmetod. Han håller alltid de stora perspektiven levande för läsaren. Men till stor del består hans arbete av detaljrika kommentarer till notiser i drottningens »journal», i andra memoarutkast eller i diplomatrappporter. Man kan inte säga, att framställningen alltid är klar, översiktlig och lättflyttande. Men då den på grund av källornas art och den vetenskapliga uppgiftens natur ofta måste vara ett slags mosaikarbete, har författaren också haft särskilt stora svårigheter att brottas med vid utformandet av sitt arbete. I stort sett måste de sägas vara övervunna på ett tillfredsställande sätt.

Det kan i varje fall sägas, att Jägerskiölds allsidiga utredningar av de dunkla och svåråtkomliga politiska sammanhang, som kunna föras under rubriken »kompositionspolitiken», äro fängslande, ofta spännande. Malmström har helt allmänt konstaterat, att, vad mellan Fersen, Ekeblad m. fl. och drottningen med hennes förtrogna blivit förhandlat under den tid, som följde efter riksdagen 1762, »kan ej med noggrannhet uppgivas». Ej heller Jägerskiöld kan på detta område överallt komma med säkra resultat. Men hans genomforskning av till buds stående källor ger en fast och sammanhängande skildring av händelseförloppet och det invecklade spelet mellan olika krafter.

Sannolikt hade Axel von Fersen redan under riksdagen 1762 utlovat en revision av författningen. Helt naturligt framstår Lovisa Ulrika i första hand som pådrivande kraft i riktning mot författningsreform. Man kan

konstatera, att förhandlingar härom fördes vintern 1762—63 inom en mycket begränsad krets av representanter för hovet, hatt- och mösspartierna. De synas ej ha lett till något positivt resultat. Med utgångspunkt från de växande svårigheter hattpartiet och hatträdet hade att kämpa med togo planerna på författningsrevision fastare form hösten 1763 och våren 1764. Man grep sig an med att skriftligen avfatta en plan till författningsreform. Ett i detalj utarbetat projekt finnes också bevarat i form av ett av C. Fr. Scheffer författat utkast, som genom danske ministern i Stockholm Schack sändes till Scheffers vän och förtrogne J. H. E. Bernstorff. Detta konstitutionella dokument har länge varit känt. Lagerroth har med skärpa framhävt dess betydelse och visat, att man däri kan avläsa, hur den av Montesquieu utbildade maktodelningsläran är på väg att införlivas i svensk statsrätt. Jägerskiöld preciserar och utvidgar än mera denna synpunkt. »För första gången i Sveriges historia», kommenterar han, »kanske överhuvudtaget för första gången i historien, göres genom detta inlägg ett försök att i en viktig punkt i praktiken omsätta Montesquieus författningsideal». Då Scheffer var en internationellt och — efter tidens sed — främst franskt orienterad kulturpersonlighet av rang och frihetstidens Sverige onekligen var ett lämpligt experimentalfält för nya konstitutionella idéer, är det ej osannolikt, att nyssnämnda omdöme kan vara riktigt.

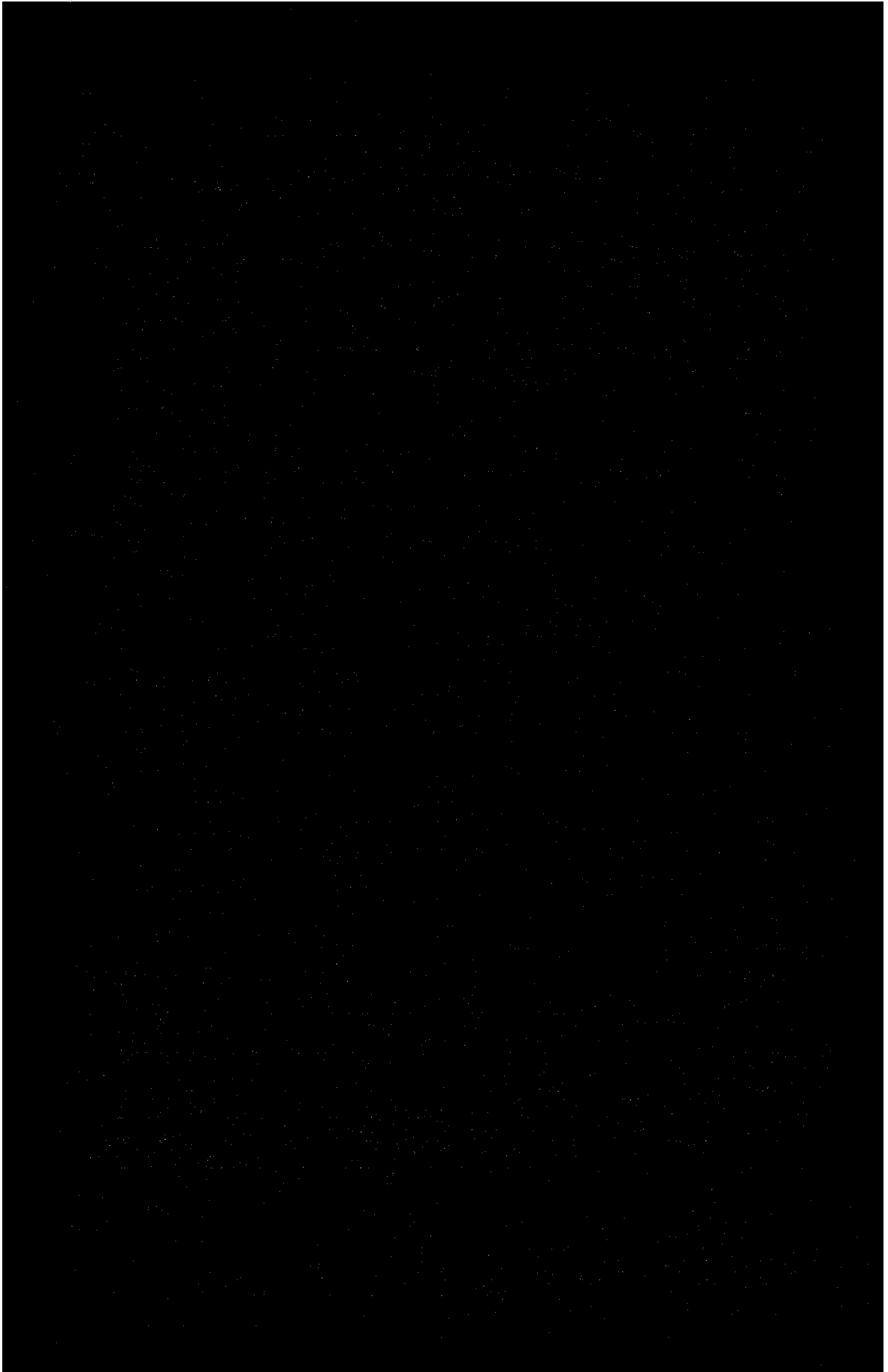
I varje fall har författaren åstadkommit en instruktiv och i hög grad intresseväckande framställning av det Schefferska reformprojektets tillkomsthistoria, av personerna bakom verket, av dess inrikes- och utrikespolitiska förutsättningar. Huvudtendensen i författningsutkastet är — om man bortser från de teoretiska utgångspunkterna — ett stärkande av rådets makt. De vidgade befogenheter, som tillerkännas kungamakten, äro tämligen blygsamma. Scheffer och hans medarbetare anknyta därvid till den kritik mot frihetstidens författningsutveckling, som redan på 1740-talet kan påvisas i vissa hattkretsar. Dess program var regeringsmaktens stärkande och klar avgränsning av riksdagens befogenheter. Kritiken hade, som Jägerskiöld framhåller i inledningen till sin avhandling, ett djupt berättigande. Det fanns i hattpartiets politik en ödesdiger antites mellan mål och medel. Man avsåg att föra aktiv utrikespolitik och merkantilistisk näringspolitik, vilket oavvisligen fordrade en fast och auktoritativ regeringsmakt. Men de parlamentariska stridsmedel hattpartiet använde för att erövra och behålla makten endast påskyndade den i författningsväsen inneboende tendensen till ohämmat ständervälde i form av regerande riksdag med därav följande försvagning av regeringsmakten. Författaren ger med dessa inledande synpunkter ett i viss mån originellt författningshistoriskt perspektiv. I några sammanfattande ord framhåller han till slut, att de misslyckade försöken till författningsreform under 1760-talets förra hälft sannolikt beredde väg för statskuppen 1772. Under åren 1762—65 hade hovet i praktisk politik nöjt sig med hattarnas — och i någon mån mössornas — lojala författningskritik. Under frihetstidens sista år voro allt flera ledande partimän färdiga att ansluta sig till hovets radikala och till slut revolutionära opposition mot gällande statsskick.

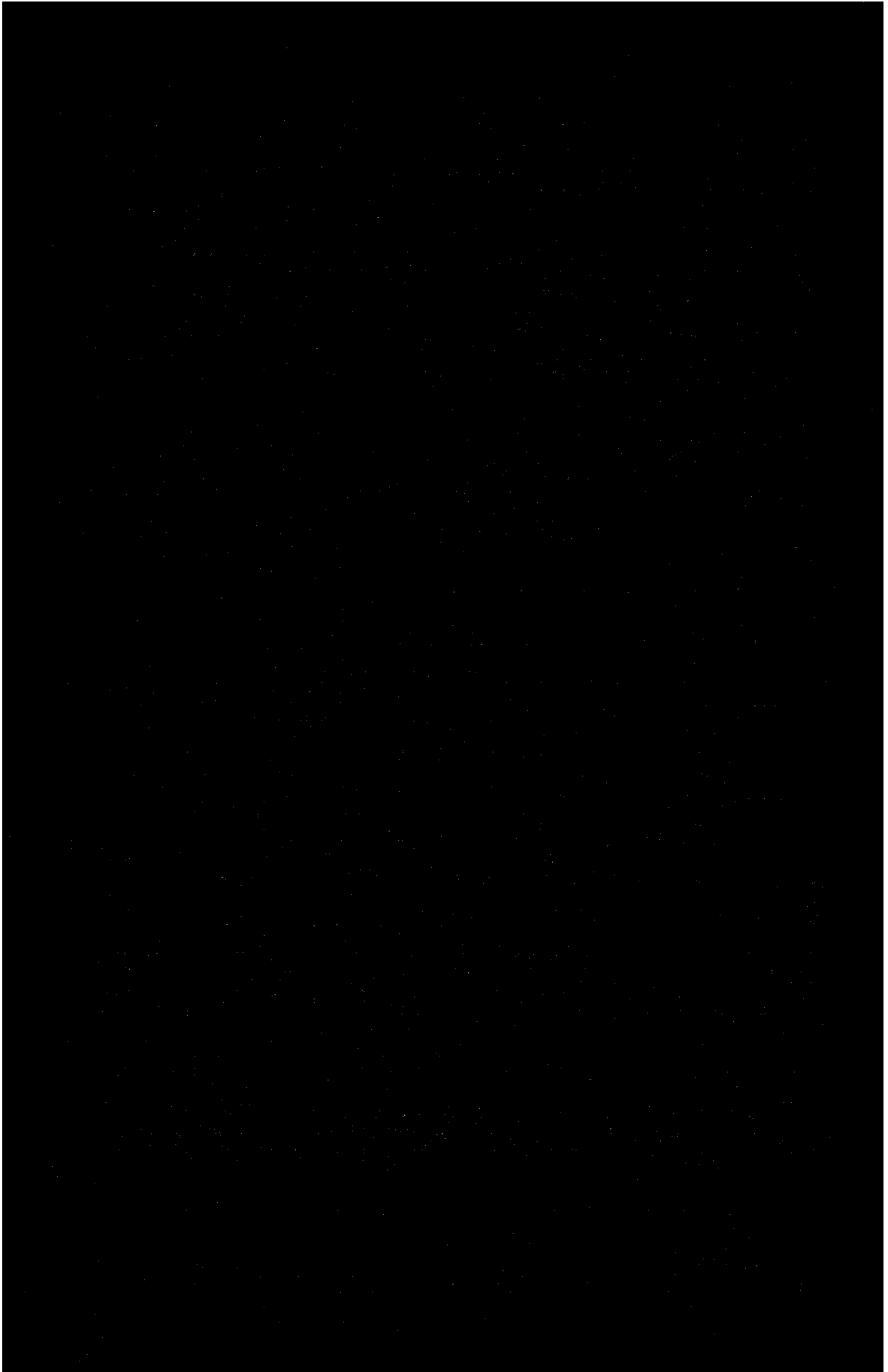
*Lennart Linnarsson.*











## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

ELMÉR, ÅKE, Svensk socialpolitik. Pris kr 6: 50. Lund (tr. Malmö) 1943. C. W. K. Gleerups Förlag.

GROSS, HERBERT, Wirtschaftspolitische Tendenzen in den Vereinigten Staaten von Amerika. (Kieler Vorträge. 71.) Jena 1943.

JOSEPHSSON, ORVAR, Undervisningen i ekonomilära. Några synpunkter och erfarenheter från Höglandsskolan. (Meddelanden från Skattebetalarnas Förening. Nr. 80.) Sthlm 1943.

STILLSCHWEIG, KURT, Judarnas emancipation. En återblick. Övers. från förf:s manuskript av RAGNA ABERSTEN-SCHRATZKI. (Judiska Litteratursamfundets småskrifter). Pris kr 1: 25 + oms. 5 öre. Sthlm (tr. Uppsala) 1943. Hugo Gebers Förlag.

TOMMILA, OLAVI, Finlands försörjningsläge. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Pris kr 0: 60. Sthlm 1943. Kooperativa förbundets bokförlag.

WEBER, KARL, Litzmannstadt. Geschichte und Probleme eines Wirtschaftszentrums im deutschen Osten. (Kieler Vorträge. 70.) Jena 1943.

Sveriges officiella statistik. Byggnadsverksamheten i Sverige år 1941. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1943. — Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940—1942. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1943. — Kommunala valen år 1942. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1943. — Kooperativ verksamhet i Sverige år 1941. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1943.

### *Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:*

Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Kommunaltidskrift, Finsk Tidskrift, Forschungen und Fortschritte, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, International Labour Review (Montreal), Kommersiella Meddelanden, Kommunaltidningen (Hfors), La Giustizia Penale (Rome), Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalökonomisk Tidsskrift, Neue internationale Rundschau der Arbeit (Berlin), Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst. och industri, Nordisk Tidsskrift for international Ret, Revue internationale d'Agriculture (Rome), Skandinaviska Banken (Kvartalskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsökonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidsskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 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 Skånemärknaden. 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 ROHTLIËB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1:50.  
VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.  
IX. FREDRIK LÄGERROTH: 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 LÄGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—  
XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.  
XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—  
XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. 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 landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—  
XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—  
XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härad, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—  
XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.  
XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.  
XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—  
XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—  
XXV. E. 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.