

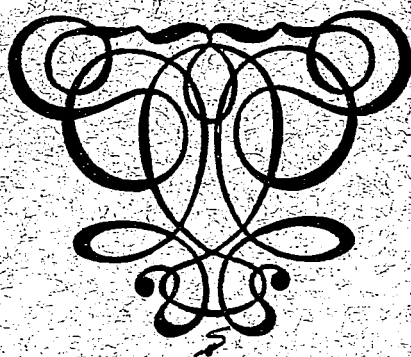
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 48

1945

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 1945, liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives på luthörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämval annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framtrada som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinsende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, E. FAHLBECK, C. E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, G. CARLSSON, S. BOLIN och E. GJERSTAD), närmast av professor E. FAHLBECK som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, under medverkan av professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar, politik) och docent E. THERMÉN, Stockholm (översikter och meddelanden, politik).

Tidskriften utkommer som hittills i 3 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 (e) hos redaktionen.

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes. Lund i december 1944.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

THEODOR GEIGER, Rettens emancipation fra moralen	195
SVEN MOBERG, De svenska hushålls- och levnadskostnadsundersökningarna	213
FLANS CAVALLI, Till frågan om avsägelse av kommunala uppdrag	226
HAKON HOLMBERG, Diskussionen kring justitieombudsmanåmbetet i Finland	238

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. Av ARNE BJÖRNBERG	254
Statens återuppbyggnadsnämnd. Av ERLAND DAGGE	263
Jordbrukets investeringsmöjligheter. Av CURT KOHLIEB	265
Nyorganisation av socialinstituten. Av GUNNAR HECKSCHER	268
En årsbok för administrativa besvarsmål avgjorda av Kungl. Maj:tt i statsrådet. Av DANIEL ALMOVIST	271
Tidskriftsöversikt. Av NILS NILSSON-STJERNQUIST	273

LITTERATURGRANSKNINGAR

Lolo Krustus Ahrenberg, Planerna på en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan. Anm. av SVEN LINDMÄN	276
Lolo Krustus Ahrenberg, Från grundlagskommitté till landdagsordning. Anm. av SVEN LINDMÄN	276
Nils Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag. Anm. av HINDNE EER	280
Nyare engelska brevpublikationer. Anm. av NILS ANDRÉN	283

RETTENS EMANCIPATION FRA MORALEN

Av Professor THEODOR GEIGER, Aarhus

I.

Uppsala-skolen har været sysselsat med at udrense de metafysiske bestanddele i retslären, men holder fast ved, at retsordenens praktiske bestand, retslivet, er forankret i metafysiske forestillinger både hos borgerne og dommeren. Der findes ingen gældende retsnormer, ingen retspligter og rettigheder, men retsordenens bevarelse afhænger af folks tro på, at disse begreber har et reelt indhold. Det er ikke hensigten her at genoptage spørgsmålet om, hvorvidt de lige nævnte og nogle flere i juridikken gängse begreber nødvendigvis indebærer en metafysisk betydning, og Uppsala-juridikkens egne lærdomme om dem stilles i bero. Det skal derimod påvises, at den praktiske retstilstand er essentielt uafhængig af metafysiske og i særdeleshed moralske forestillinger. Ret har intet med moral at gøre. Kan denne påstand godtgøres, må den udøve dybtgående indflydelse på retspolitikken og efterhånden fremkalde en avgørende forskydning av den såkaldte retsbevidsthed.

I umindelige tider har retsfilosofi og retslære søgt at bestemme forholdet mellem moral og ret. Der er fremsat mange opfattelser av sagen, den ene mere skarpsindig — og mindre tilfredsstillende end den anden. Naturligvis. På urimelige spørgsmål kan der ikke gives fyldestgørende svar. Og spørgsmålet er urimeligt. Både ret og moral er systemer av regelbunden adfærd (beteende, attityd) — men dermed er også sagt alt, hvad de har tilfælles. Hverken i rettens eller moralens væsen ligger der noget, der betinger et fast forhold mellem dem. Visse handlemåder, som i et givet samfund er retligt bandlyst, anses av visse blandt dette samfunds medlemmer tillige for moralsk forkastelige. Men hvorvidt denne overensstemmelse går og hvilke handlemåder den omfatter, er et rent historisk spørgsmål og systematisk set ganske tilfældigt. Såväl rettens som moralens begreb er aldeles uafhængigt av, om der i det hele taget består en sådan, omend

Denne artikel fremstiller i sammentrængt form hovedtesen i en til efteråret udkommende bog »Debat med Uppsala om moral og ret».

begrænset, overensstemmelse. Man kan m. a. o. foresætte sig at udrede et historisk bestemt retssystems forhold til et bestemt moralsystem, men aldrig rettens forhold til moralen.

En begrundelse av denne påstand kan hensigtsmæssigt startes med rekonstruktionen av en udviklingslinie. Meget primitive, præ-historiske samfund kender hverken moral eller ret i moderne forstand. Deres sociale orden beror på *vanen*. Indenfor det givne samfund handler medlemmerne ureflekteret på samme måde hver gang, en situation av samme slags indtræder. Situation og adfærd bliver til de to samhörige led i et psykisk engram (R. Semon), således at iagttagelsen av situation A udløser forestillingen om adfærd a («ekfori»). Den handlende reagerer derfor i kraft av en psykisk mekanisme normalt med a overfor A, og tilskuerne venter i kraft av samme mekanisme, at den handlende skal reagere med a, når de ser ham i situation A.

Tilskuernes forventning er den første kilde til forestillingen om et »bör» eller »skal», dvs. til overbygning av den faktiske regelmæssighed med en norm. Avviger den handlende i et enkelt tilfælde fra engram-mönstret A — a (fra *vanen*) og handler han i stedet efter skemaet A — x, virker dette fremmed og stødende på omgivelserne. Engrammets første led suppleres da ikke med det ventede andet. Visen mangler refrain. Er tilskuerne oven i köbet medengageret i situation og adfærd og bliver deres interesser berört av dem, volder avvigelsen en fölelse av utryghed. Fällesskabet (dvs. »de andre» overfor den enkelte) udöver derfor et solidarisk pres på den handlende, så han skal opføre sig efter gängs mönster. Vrangsidens av dette sociale pres er den sociale pligt, ganske umetafysisk forstået: da den enkelte står i social interdependens til de andre — ingen kan jo opretholde livet i isolation —, er han nödt til at böje sig for det sociale pres. Den første avvigelse bevidstgör forventningen om regelmæssigheden for omgivelserne, og disses uorganiserede, spontane pres forvandler ureflekteret vane til reflekteret *sädvane*. Det med et korn salt også idag gældende gamle fyndord »skik föolge eller land fly» udtrykker det pres, den sociale interdependens udöver på den enkeltes adfærd.

Ligesom andre sociale foretelser på primitivt stade bliver også säden overbygget med religiöse (magiske) forestillinger. Ikke samfundet men guderne kræver formentlig denne eller hin adfærd. Etnologisk set er sädvanen *primum jus* og *primae mores*, embryonal ret og moral i eet. Både moral og ret udformer sig som selvständige systemer gennem polarisation med udgangspunkt i sädvanen. Säde-

loven undergår nemlig på den ene side en forunderligelse eller spiritualisering ad først religiøs og siden profanfilosofisk vej. Det specifik moralske motiv træder frem, dvs. en vis adfærd føles som indre pligt (jeg bør), idet den sættes i positivt forhold til Det Gode som højeste værdi. På den anden side bliver sædvanen genstand for en institutionalisering, en vending udadtil, hånd i hånd med, at samfundet undergår planmæssig organisation under en centralmagt. Omgivelsernes uorganiseret-spontane pres overfor den enkelte erstattes av eller forstærkes med centralmagtens planmæssige tvangs-anvendelse til sædvanens opretholdelse — i det omfang, som dette anses for socialt nødvendigt. Sædvanen er i denne udstrækning omdannet til *sædvane-ret* og det specifik retlige motiv træder i virksomhed: underkastelsen under den i den organiserede statsmagt fortåttede, sociale interdependens, yderst hævdet gennem tvangsmidler (jeg skal).

Mellem moralens indre »bør» og rettens ydre »skal» ligger der som en lidet påagtet men sociologisk vigtig type det specifikke konventions-motiv: en vigen tilbage for de ulemper, der følger med en uorganiseret offentlig menings misbilligelse. Den sociale interdependens står også her bagved, men i sin oprindelige, spontane form og begrænset til visse, indenfor stats-samfundet uddifferentierede kreser: stænder, klasser e. l. Det er dette, som efter moralens og rettens selvstændiggørelse er blevet tilbage av det specifikke sædemotiv.

Fra dette punkt følger vi i skematisk tegnede træk moralens videre udvikling. Det første trin er den traditionelle moral. Den er intet andet end den moraliserede sædvane. En adfærd omfattes av pligtfølelsen, fordi den er omgivet med fortidens prestige. I så fald er de moralske vurderinger og normer fælles for medlemmerne av det traditionsbærende samfund. — Næste trin er den dogmatiske moral, ligegyldigt om dens baggrund er en religiøs eller i profan metafysik forankret værdifilosofi. I begge tilfælde får værdien Det Gode en formentlig objektiv gyldig indholdsbestemmelse, hvorav der udledes alment forbindende normer. Såvidt en og samme metafysik og værdifilosofi nyder almen anerkendelse, hersker også ensartede moralnormer. Da imidlertid metafysiske grundanskuelser ligger i strid med hverandre, intræder der et moralskisme i samfundet. — Det tredje trin er den avtønome samvittighedsmoral. Filosofien når til erkendelsen av, at værdier ikke har objektiv almen-gyldighed, men »sættes» subjektivt. Samvittigheden virker ikke længere blot som moralsk indikator ved at melde sig hver gang, man

har kränket en formentlig almengyldig norm, men den bliver til överste moralavtoritet, opstiller selv sine normer. Fölgen bliver — i hvert fald potentielt — en almindelig moralforbistring. Folk hylder indbyrdes uforenelige vurderinger. Deres samvittigheder byder dem ikke samme pligter.

Dermed geråder moralen som rettesnor for menneskenes adfärd overfor hverandre ind i en praktisk apori. En regulering av samfundslivet gennem moralen forudsätter, at A handler mod B, C. . . Ö ligesom han selv kräver at blive behandlet av dem, og at A kan vente at blive behandlet av B, C. . . Ö som han selv opförer sig mod dem. Under den avtonome samvittighedsmoral opstiller nu ganske vist enhver en maksime for sin handlen, som (for hans skyld) kan være rettesnor for alle (Kant). Skulde samfundslivet bygges derpå, blev det kaos. Samvittighedsmoralen kan ikke garantere den ensartethed og gensidighed, som er forudsättningen for en mellem-menneskelig adfärdsorden. A anvender overfor B, C. . . Ö sit sät av moralnormer a og har intet imod selv at blive behandlet efter samme målestok. Ö derimod kan efter sin avtonome overbevisning ikke svare på samme etiske sprog, men anvender overfor A (B, C. . . Ä) sit eget normsät ö, hvis realisation stöder mod A's moralske forestillinger, ligesom dennes realisation av normsät a stöder mod Ö's moralbegreber. Både A og Ö respekterer hinandens ret til at hylde hver sin avtonome moral-anskuelse, men hver av dem forarges og forurettes gennem den andens realisation av sine moralgrundsätninger. Som grundlag for samfundslivet vilde den avtonome samvittighedsmoral kun være mulig, hvis man oplysnings-rationalistisk kunde regne med, at den avtonome fornuft förte alle til de samme moralnormer. Da imidlertid samvittigheden vidtgående styres av ikke-teoretiske faktorer, er den nödvendige fölge de personlige moralers forbistring. Realisationen av den avtonome samvittighedsmoral er kun tålelig i det omfang, den enkeltes handlen udelukkende angår ham selv og ikke berörer hans medmennesker. Samfundslivet vilde blive desorganiseret av den. Til alt held giver folk i andre regelsystemers (rettens, konventionens) favör vidtgående avkald på at realisere deres avtonome moral.

II.

Retten skal ordne de mellem-menneskelige forhold efter ensartede linier, hvis overholdelse kontrolleres av statens ordensorganer. De specifikke handlingsmotivers og kontrolmekanismers forskellighed

for moralens og rettens vedkommende hindrer ikke, at reglernes indhold tildels kan være det samme, at een handlemåde både kan være retligt utilladt og opfattes som umoralsk. Efter en udbredt mening er retsorden og retsmaskineri »ein begrenzter Zwangsversuch zur Sittlichkeit» (J. Binder). Man tænker sig visse for almenheden særdeles vigtige moralplikters overholdelse oven i købet retligt sanktioneret, mens andre moralpligter får lov til at forblive privatsag. Men retten er som »et forsøg på at fremtvinge moralitet» kun tænkelig i den udstrækning, som de retligt sanktionerede handlemåder er indhold av samfundsmedlemmernes overensstemmende moralske vurderinger.

Denne forudsætning bortfalder med anerkendelsen av samvittighedens avtonomi. Man kan ikke bygge retten på moralen og samtidigt erklære samvittigheden for avtonom. Retten er nødvendigvis heteronom i forhold til den enkelte, medmindre man vil gøre den mere end usandsynlige antagelse, at retsreglernes indhold finder alle enkeltes udtrykkelige og positive bifald. Samvittighedens avtonomi betyder, at ikke alene folk individuelt og gruppevis — efter profession, klassetilhørighed, trosbekendelse — virkelig har forskellige moralanskuelser, men yderligere, at den enkeltes krav på i tanke og gerning at følge sine egne vurderinger anerkendes på moralens vegne. Forudsætter man denne individuelle og kollektive differentiering av moralen, kan man ikke længere regne med den moralske pligtforestilling som bærende støtte for retsordenen. Denne må ventes på mange punkter at stride mod manges avtonome moral.

Det indvendes, at samvittighedens avtonomi i virkeligheden ikke medfører en så dyb differentiering, en almen moralforbistring. Kun de mest grundlæggende moralforestillinger indgår i retsordenen, og disse er formentlig folkelig fälleseje, samvittighedsavtonomien til trods. Såvidt en sådan i sine grundtræk ensartet almue-moral endnu består, er den en levning efter en tidligere traditionel eller en av hele folket anerkendt dogmatisk moral. Dette vil sige, at den forfalder i tempo med samfundets voksende indre differentiering og den enkeltes fremadskridende åndelige emancipation. Samvittighedens avtonomi-erklæring er jo ikke så gammel, emancipationen i praksis langt fra avsluttet. Folk gør endnu ikke fuld brug av deres moralske avtonomi, men fortsætter av vane i visse fra det traditionelle eller dogmatiske stede nedarvede pligtforestillinger. At disse moralbegreber for en stor del er i opløsning, ideologisk bevaret, men praktisk ikke længere taget alvorlig, dette er tydeligt for alle, der vil bruge

öjnene. I øvrigt er det naturligt, eftersom moralnormer ikke ubegrænset kan overleve de ydre forhold, hvorefter de i sin tid har været avpasset. Betingelserne for udformningen av nye alment, ikke blot av en begrænset kres, vedtagne moralforestillinger er i det dybt for-grenede nutidssamfund mildt sagt spinkle. Selvom der altså endnu findes visse ret alment udbredte almuemoralske forestillinger, må man imødesee deres tiltagende forfald. Det er derfor på tide at holde udvig efter et andet grundlag for retsordenen.

Vigtigere end dette argument er, at de endnu bestående fælles folkelige moralforestillingerens volumen og intensitet ikke er nok til at bære en retsorden. På en række højst væsentlige punkter er vi dybt uenige i den moralske vurdering av forhold, hvorom retsordenen træffer alment forbindende bestemmelser. Socialistens moralbevidsthed såres uavbrudt gennem de retshjemlede ejendomsforhold. — En sociallovgivning på almuemoralsk grundlag vilde være umulig i betragtning av socialismens, kristendommens (særlig neo-katolicismens) og den doktrinære liberalismes grundforskellige syn på sagen. — Katolsk moral fordømmer skilsmissem. Katolikken kan lade være med at søge skilsmisse, men ikke forhindre sin ægtefælle i at søge den. Dette har vel at mærke en helt anden betydning end, når ægtefællen rømmer med en tredje. En fælles anerkendt moralnorm er da brudt og den forladte har almenhedens moralske mening på sin side. Søger og får den anden derimod skilsmisse, må den katolske part finde sig i at se opløsningen av sit ægteskab godkendt gennem en retsorden, der gør krav på at være udtryk for moralske grundsætninger. — Kosmopolitten forkaster av etiske grunde al nationalistisk propaganda, men kan ikke holde sine børn borte fra den av nationalisme struttende offentlige skole. — Hertillands kan forældre uden trosbekendelse ikke redde deres børn for religionsundervisningen, ja de får ikke engang selv lov til at være uden trosbekendelse, men tvinges pro forma ind i et eller andet trossamfund. — Pacifisten kan ganske vist fritages for värnepligt, men ikke for betaling av skat til oprustning. Han tvinges til at støtte materielt, hvad han forkaster moralsk. — Vor familieret er endnu på væsentlige punkter et spejlbillide av den familierealitet, der bestod indenfor 1800-tallets kristelige borgerskab og støder mod de avkristnede og uborgerliges moralbevidsthed — og disse grupper danner snart flertallet i befolkningen. — Fosterfordrivelse, medlidenhedsdrab og politisk mord behandles av den bestående retsorden i strid med ikke ubetydelige kreses moralopfattelse. — Det er sandelig ikke perifere småting, men forhold, der

rører ved centrale moralforestillinger, og remsen kunde fortsættes over flere sider. Almuemoraleen som kærnen i retsordenen er blevet til en fiktion.

Er samvittighedens avtonomi anerkendt, diskrepansen i folks moralopfattelser grundsätligt legitimeret og moraleen gjort til privatsag, kan man ikke længere opretholde fiktionen om, at retsordenens indhold bæres op av den moralske pligtfølelse. Retsordenen, som er for almenheden bindende, må etableres uafhængigt av moralske målestokke, når disses uensartethed både mellem personer og grupper indbyrdes er erfaringsmässigt givet og tilmed moral-filosofisk godkendt.

Der består som bekendt en anden mulighed for at underbygge retsordenen moralsk. Den har fundet sit klassiske udtryk hos Didérot: »Vi agter at bekæmpe dårlige love, men sålänge de består, skal vi følge dem til punkt og prikke». Grundtanken er, at det er i sig selv moralsk pligt at overholde loven for dens egen skyld, ligegyldigt, hvordan min moralske overbevisning stiller sig til reglernes indhold. Hvilken som helst retsorden er bedre end anarki. Selve stat og ret er moralske goder, forpligtende for alle. Dermed drages også de mange i sig selv moralsk indifferente, rent ordenstekniske retsregler med ind under den moralske pligtforestilling, og det drejer sig her om hele store komplekser av retsregler, som ellers står uden forbindelse med moraleen. Den specielle moralpligt, hvis genstand er retsreglens indhold, erstattes her av den generelle moralpligt til lydighed overfor loven som sådan.

Samvittighedens avtonomi umuliggör også denne tanke om en generel moralpligt til lovlydighed. For det første skabes der hermed to adskilte sät av moralske pligter, nemlig på den ene side de av samvittigheden avtonomt opstillede normer, på den anden side retsnormernes indhold, som generelt og så at sige i fläng forsynes med moralsk pligtindeks. Hvad, om der på et eller andet punkt opstår konflikt mellem de to sät av moralske forpligtelser? Samvittigheden kan ikke have fortrinsret uden at göre den generelle moralpligt til lovlydighed illusorisk. Men det kan heller ikke være moralsk pligt på lovlydighedens vegne at handle i strid med den av samvittigheden avtonomt opstillede pligt, for dermed vilde den moralske forpligtelse geråde i strid med sig selv. Hvem siger i övrigt, at min samvittighed nödvendigvis må anerkende lovlydigheden som pligt, stat og ret i historisk given form, ja stat og ret i det hele taget som moralske goder og anarki som forkasteligt? Hvad, om min samvittighed be-

nægter selve statens beføjelse til at oprette og gennemføre en social orden?

III.

W. Lundstedt bevarer det moralske motiv i retten ved at gå den modsatte vej. Retstilstandens opretholdelse er også efter ham kun mulig derigennem, at borgerne føler det som deres moralpligt at holde sig til loven. Men denne overensstemmelse mellem det retligt og det moralsk tilladte skyldes ikke, at en fælles almuemoral har stået fadder til lovens indhold. Tværtom — den ensartede, fælles moralforestilling, der kan bære retsordenen op, er et produkt av de retlige sanktioner. Kriminaliseringen, truslen med sanktioner og erfaringen av, at de gennemføres, fremkalder hos den enkelte den forestilling, at det er moralsk pligt at undlade den med sanktion belagte handling. Det er ligefrem straffens sociale funktion at fremkalde slige moralske pligtforestillinger, forsyne visse handlemåder med negativt pligtindeks. Lovgivningen selv skaber efter denne opfattelse den almuemoral, der bærer den op.

Tabú-erklæringen virker unægteligt under visse omstændigheder og indenfor visse grænser moralsk suggestivt, men ikke med en sådan pålidelighed, at man kan betragte retsordenens bevarelse som betrygget derigennem. Strafruslen er undertiden kun effektiv som avskrækningsmiddel, men vækker påviseligt ingen ledsagende moralforestillinger, og i nogle tilfælde er selv den avskrækkende virkning tvivlsom eller svag. Som eksempler på det sidste kan nævnes, at både duelleringen i Mittel- og Vestevropa og blodhævnen på Corsica og i visse Balkanegne var yderst sejglivet overfor kriminaliseringen. Langt om længe er disse uskikke forsvundet, men grunden dertil var næppe, at kriminaliseringen endelig har kunnet påvirke den moralske bedømmelse. Sandsynligere er det, at selve tiden var gået hen over dem og at de vilde være gået i glemmebogen også uden straftrusler. Overfor disse eksempler kan man indvende, at det naturligvis er særdeles vanskeligt at fremkalde nye moralforestillinger i strid med hidtil bestående. I de nævnte tilfælde blev kriminaliseringsforsøget sat ind mod dybt rodfæstede, traditionelle moralbegreber. — Denne indvending kan imidlertid ikke støtte læren om straftruslens moraliserende virkning, men synes tværtom at avkræfte den. Lovlydigheden siges at være en moralsk foreteelse. Strafruslen sætter moralsk negativt fortegn foran den av loven forbudte handling. Borgeren føler

handlingen som umoralsk, måske ikke i sig selv, men fordi den er belagt med straf. Suggestionen mislykkes dog som regel, når handlemåden allerede forud i borgerens bevidsthed fremtoner med moralsk positivt fortegn. Såvidt altså de enkeltes moralske bedømmelser av en handlemåde er diskrepante, kan sanktionstruslen ikke fremkalde den enighed i den moralske bedømmelse, som kunde danne grundlaget for almen lovydighed — om denne nu skal være moralsk begrundet. Kriminaliseringen kan kun yderligere understrege og forstærke den moralske fordømmelse av en handling hos dem, der på forhånd forkaster den. Den kan muligvis knytte forestillingen om umoralitet til handlemåder, der i sig selv hidtil betragtedes som moralsk indifferente. Den kan endelig avskrække folk fra en handling på trods av, at de anser den for deres moralske pligt — og dermed er man ved det andet punkt.

Det hævdes, at straffens rent avskrækkende virkning ikke er tilstrækkelig til at betrygge retsordenens bevarelse, at avskræknings-teorien forbiser straffens formentlig moraliserende virkning. Men der er for det første en mængde av loven forbudte handlinger, såsom skattesnyderi, kupongfusik og mindre toldforsyndelser, som et ret stort antal ellers agtværdige borgere ikke har særlige moralske skrumpel ved, trods kriminaliseringen. De fleste holder sig alligevel også på disse punkter indenfor lovens grænser — åbenbart ikke ud fra det moralske men ud fra et specifikt retligt motiv. For det andet er der for nævnt en del eksempler på retsregler, der notorisk står i direkte strid med mange borgeres moralforestillinger, men de fleste av dem bøjer sig alligevel for loven. Det kan ikke være den moralske pligtfølelse, der driver dem til det, thi denne peger netop i modsat retning.

Av disse ræsonnementer fremgår to ting:

1) Strafruslen påvirker ikke gennemgående de moralske vurderinger. Man kan derfor næppe begrunde straffen med formålet at vække moralske pligtforestillinger. Det må i denne forbindelse bemærkes, at i det hele taget enhver teleologisk straffeteori, der griber over i det psykologiske, må betegnes som forfejlet. Den almindelige formålsbestemmelse, at straftruslen tilsigter almenhedens overholdelse av de opstillede retsregler, er intetsigende, og herudover kan man ikke tilsigte nogen ensartet virkning med straftrusel og straf, eftersom man véd, at menneskene reagerer individuelt forskelligt overfor en og samme påvirkning. Straffen behøver i øvrigt slet ingen

retfærdiggørelse gennem hensigt eller formål. Den er det offentlige reaktion overfor handlemåder, som statsmagten ikke agter at finde sig i — et socialt faktum, der ikke behøver at retfærdiggøres.

2) Retsordenens bestand kan ikke grundsätligt være avhängig av borgernes moralske pligtfølelse. At den i virkeligheden fungerer, må skyldes en anden mekanisme. Moralen er eet system av regelbunden handlen, retten er et andet. Bestemmende indenfor moralen er den »indre» pligt (»bör») og det specifik moralske motiv, ärefrygten for Det Gode. Parallelt dermed må der for rettens vedkommende findes en »ydre» pligt (»skal», »er nödt til») og et specifik retligt motiv. Dette sidste fandt vi allerede i den sociale interdependens, som i yderste fald giver sig udslag i tvangsanvendelse fra statsorganernes side.

IV.

Ret og moral har i deres udvikling nået et punkt, hvor de er skilt fra hinanden. Den polariseringsproces, i hvis forløb säden udskiller på den ene side retten gennem institutionalisering, på den anden side moralen gennem spiritualisering, er for moralens vedkommende nået frem til den yderste grad av forinderligelse: den avtonome samvittighedsmoral. Svarende dertil har retten i sin institutionalisering nået det stade, hvor den er blevet til en rent ydre orden uden karakter av indre forpligtelse. Men retsteori og retspolitik opretholder endnu den fiktion, at retten tilhörer den moralske kategori.

På sädens eller sädvanens stade faldt embryonal ret og embryonal moral sammen i eet. Gennem fremadskridende polarisering er de to blevet uddifferentieret fra hinanden. På tidligere trin bestod der endnu en snäver sammenhäng mellem dem, som genspejledes i den äldre rets- og moralfilosofis teoremer, men på det nuvärende udfoldelsestrin har ret og moral väsensmässigt ikke längere noget med hinanden at göre. *Retten er ingen moralsk men en politisk foreteelse*, hvilket vil sige: et socialt magtfänomen. Genom opstilling av retsregler statuerer de med lovgivende myndighed udstyrede statsorganer programmatisk en vis social tilstands- og handlingsorden og bebuder anvendelsen av statsapparatets tvangsmidler overfor dem, der ikke av egen fri vilje handler i overensstemmelse med retsreglerne. Dermed konstitueres den ydre, retlige pligt for borgeren. Han kan umiddelbart finde sig i de primäre retsregler som fremtoninger av den sociale interdependens i dens retstatligt organiserede form, eller han kan

give efter for de primære retsregler, fordi sanktionstruslen avskrækker ham, eller han er ulydig og udsætter sig da for sanktioner efter de sekundære retsregler. Da han har forsøgt at fornægte den sociale interdependens for sit vedkommende, bringes den føleligt i erindring.

V.

Retsordenen vilde ikke bryde sammen uden støtte i borgernes moralske pligtforestillinger. Dette fremgår av, at folk påviseligt i mange tilfælde uden moralsk pligtmotiv handler i overensstemmelse med retsordenen. Når nogle undlader en vis handlemåde, fordi denne specielle adfærd bortset fra dens »retstridighed» også forkastes som umoralsk av deres egen samvittighed — så meget desto bedre. Når nogle i al almindelighed holder sig til loven, fordi de generelt betragter lydighed overfor øvrigheden som deres moralske pligt — så meget desto bedre. Om sanktionstruslen hos nogle vækker den forestilling, at den strafbare handling må være umoralsk (Lundstedt) — så meget desto bedre. Men alla disse varianter av det moralske motiv er blotte følelser, som muligvis foreligger hos den enkelte, og muligvis ikke. Det vilde være en gyngende grund at bygge retsordenen på, som skal sikre en almen regulering av samfundslivet. Det specifik retlige motiv derimod, den sociale interdependens, er en realitet, der består for alle uden undtagelse, uafhængigt av deres følelser, tankemåder, vurderinger osv. og som den enkelte ikke på nogen måde kan løbe bort fra.

Retten kan ikke tabe noget av sin virkningskraft, når dens fiktive støtte i moralen opgives. Hos den, hvis lovlydighed allerede hidtil ikke skyldtes samvittighedens røst men det specifik retlige motiv, i sidste led frygten for sanktion, er der ikke noget at tabe. På den anden side kan man næppe vente, at den, der hidtil har følt det som moralsk pligt at overholde retsreglerne, skulde tilsidesætte dem, når retsordenens moralske præntioner bortfalder. Det retlige motiv er i hvert fald den sidste barriere også for ham, og det er denne yderste hængning, det juridisk set kommer an på. Det skal vel at mærke ikke påstås, at enhver handling i overensstemmelse med retsordenen skyldes det specifik retlige motiv. At en enkelt handling faktisk svarer til retsordenen, kan skyldes mangt og meget. Det kan undertiden være i sig selv fordelagtigt for den handlende, eller hans samvittighed byder ham det samme som retsordenen, eller den »retmæssige» adfærd falder sammen med hans ureflekterede vane. Rets-

ordenen selv kan være ophav til en almen vane. En nyopstillet retsregel overholdes gennem nogen tid af almenheden ud fra det specifik retlige motiv og nedfælder derigennem efterhånden en vane. Herefter handler de fleste i ydre overensstemmelse med retsreglen uden at det specifik retlige motiv længere træder i virksomhed. Overført fra moralens til vanens plan og ikke som generel lovmæssighed men som samfundspsykologisk mulighed er Lundstedts tanke om kriminaliseringens virkning rigtig. At han overeksponerer den, kunde tænkes at være et udslag av svensk mentalitet: der findes næppe et folk, der indefra er så lovlydigt som det svenske og nærer en så helhellig respekt for alt, hvad der hedder øvrighed. — Hvad det her kommer an på, er følgende: av hvilke grunde de enkelte borgere i de enkelte tilfælde handler i ydre overensstemmelse med retsordenen, unddrager sig enhver kontrol og er juridisk set ligegyldigt. Muligt, at det specifik retlige motiv ofte slet ikke træder i virksomhed. Men retsordenens bestand kan ikke bygges på de nævnte og mange andre, indbyrdes uensartede bevæggrunde. Den almene garanti for retsordenens bevarelse er i sidste instans det specifik retlige motiv.

Man kan, så paradoksalt det end i første øjeblik lyder, endog vente, at retsordenen vilde blive styrket, om dens moralske prætentioner blev opgivet. Dette er av stor betydning i retspsykologisk henseende. Sålænge den fiktion opretholdes, at retsordenens »gyldighed» hviler på moralsk grund, råder der en permanent konflikt mellem den »moral», der kommer til udtryk i retsordenen, og de enkeltes (i hvert fald manges) avtonome samvittighedsmoral. »Retsmoralen» er genstand for kritik fra den avtonome samvittigheds side, hvilket må skade retsordenens avtoritet. Når borgeren jævnligt på en officiel morals vegne opfordres til handlinger, som hans personlige samvittighed forkaster og vice versa, må dette i det lange løb skabe moralsk rådvildhed og forplumre moralbevidstheden. Det er riktignok, at denne modsigelse mellem retsreglers indhold og borgernes personlige moralbegreber ikke ophæves, når retten resolut skilles fra moralen. En for almenheden bindende retsorden må jo nødvendigvis, med eller uden moralske prætentioner, gå ud på opretholdelsen av visse ensartede retningslinier for alle og således geråde i kollision med en del borgeres moralforestillinger. Men konflikten flyttes over i et andet plan, når retsordenens såkaldte gyldighed ikke længere i borgerens bevidsthed fremstår som et moralsk krav. Det er ikke længere en konflikt mellem officiel og personlig moral, men mellem statens magtbud og moralen. Borgeren venter ikke længere, at rets-

ordenen skal give udtryk for etiske grundsætninger og han behøver ikke at lystre av moralske bevæggrunde, men kun falde til føje for det ydre pres. Retsordenen forhindrer ham ganske vist fremdeles i at realisere sin egen moralforestilling, såvidt denne er avvigende fra retsreglerne, og dette kan være irriterende nok, men det sker ikke længere på en fiktiv retsmorals vegne. Retsordenen desavouerer således ikke længere borgerens moralbegreber som sådanne. Den i sig selv uundgåelige konflikt er dermed til en vis grad avgiftet. Står retsordenen som et amoralsk fænomen, er dens uoverensstemmelse med den personlige moral mindre utålelig end et kontradiktorisk forhold mellem personlig og officiel moral. Forankres retsordenens »gyldighed» udenfor den moralske sfære, ophæves dermed på den ene side moralens forvirrende duplicitet, mens på den anden side retsordenens avtoritet bringes i sikkerhed mod den personlige samvittigheds kritik av retsreglernes indhold.

VI.

De konsekvenser, rettens emancipation fra moralen måtte medføre for lovgivning og retspleje, skal kun belyses med nogle eksempler.

Vanærende bestrafningsformer må sløjfes. Meningen med dem er at skærpe den i enhver straf liggende retlige misbilligelse av handlingen gennem en udtrykkelig moralsk fordømmelse. Det organiserede samfund har imidlertid kun med gerningens retlige side at gøre, men er aldeles inkompetent til at udtale en moralsk fordømmelse. Den moralske vurdering av handlingen er samvittighedens privatsag. Det kan næppe ændres, at avstraffelsen også fremdeles vanærer den straffede i visse medmenneskers øjne — i samme omfang nemlig, som kriminaliseringen har den av Lundstedt hævdede virkning. Men vanære som tilsigtet straffeffekt må forsvinde. I øvrigt vil en retspolitik, der gennemfører rettens emancipation fra moralen, efterhånden få den retspsykologiske følge, at den offentlige mening ikke længere betragter selve straffen som vanærende — hvilket ikke hindrer, at hver enkelt danner sig sin muligvis fordømmende mening om den gerning, der har tildraget en anden straf.

En del dommere har den kedelige vane at føle sig som talerør for en imaginær offentlig moralopinion og holder moralprædikener indfor siddende ret. Just idag læser man i avisen om en landsfiskal, der knyttede en nykteristprædiken til en bödestraf for fylderi. Dommeren

er retsordenens organ. Han har at pådømme et faktumsforhold og forpasse de dertil svarende rets-sanktioner. Borgerens moral vedkommer ikke ham og enhver moraliserende ytring i embedets udøvelse burde betragtes som embedsmisbrug.

De såkaldte »hæderlige bevæggrunde» spiller en juridisk set urimelig rolle i lovgivning og retspleje. Er en handlemåde forbudt av retsordenen, kan gerningsmandens hæderlige motiv i det enkelte tilfælde ikke danne nogen fornuftig grund til at bestraffe ham mildere. Straffen er ingen moralsk foranstaltning men en repressalie mod forbryderen, hvorigennem statsmagten tilkendegiver, at den ikke agter at tåle den slags handlinger. Retten tilsigter at statuere og opretholde en vis tingenes orden i den ydre verden, og denne orden forstyrres av handlingen ganske uanset gerningsmandens motiv for at begå den. Særdeles meningsløst er det at straffe såkaldte politiske forbrydelser mildere, når gerningsmanden har handlet »av overbevisning» eller »ud fra ideelle bevæggrunde». Er det hensigten at beskytte den bestående stats- og samfundstilstand, må overbevisningsforbrydelsen mod den snarere betragtes som dobbelt farlig — i hvert fald kan den ikke ud fra politiske og retlige synspunkter være mindre graverende. En retlig hensyntagen til den avtonome, personlige samvittighed er politisk set ganske urimelig. Dermed saver statsmagten selv den gren over, hvorpå den sidder. Den tyske demokratiske republik har erfaret det under nazismens kamp om magten, da retsplejen i demokratiets navn respekterede den »avvigende politiske overbevisning» hos dem, hvis udulgte mål det var at kvæle enhver fra deres diktat avvigende overbevisning . . . Er gerningsmandens politiske idealisme så glødende, at han mener at måtte kæmpe for sin sag med alle midler — lad ham da tage idealismens konsekvens og betale prisen!

Lovgivningens hyppige påberåbelse av bonae mores forudsætter, at befolkningen hylder ensartede äresbegreber og moralske vurderinger. Da dette notorisk ikke er tilfældet, betyder bonae mores som retlig målestok, at borgernes handlemåder i stor udstrækning bedømmes ud fra moralforestillinger, som ikke er deres. Dommeren anlægger som målestokke de moralforestillinger, som efter hans overbevisning burde være alle hæderlige menneskers, og dette kommer ud på det samme som: sine egne og sin samfundsklasses, der er toneangivende. Under bonae-moresklavsulens fåreskind skjuler klassejustitsens ulv sig. Det lyder paradoksalt, at netop anvendelsen av samme målestok overfor alle skulde virke som klassejustits, men sådan er det i et stærkt differentieret samfund, hvor de enkelte be-

folkningslag har udviklet hvert sin særlige moralstandard. I princippet indrømmes det, at ingen moral kan gøre krav på objektiv gyldighed — i praksis hævder retsplejen de toneangivende samfundslags moralske grundopfattelser som bindende rettesnore overfor alle. Det er, som tidligere påpeget, intet argument derimod, at selve lovgivningen jo også opstiller alment-bindende regler, som nødvendigvis står i strid med mange borgeres moralske overbevisninger. Det, der her påtales, er den omstændighed, at visse befolkningsdeles særlige moralopfattelser trænges tilside på moralens vegne, hvilket står i strid med anerkendelsen af den moralske avtonomi. Når retsordenen kræver en ydre adfærd, der går imod en del borgeres moralbegreber, sker dette i den organiserede magts navn. Udøvelsen af et pres svarer til magtens væsen og berører ikke borgerens moralske overbevisninger.

Det er dog ikke sagt, at lovgivning og retspleje overhovedet bør undlade at tage hensyn til visse i befolkningen hædvundne adfærdstyper. Men dette må ske på en anden måde end gennem den hittidige *bonae-mores*-klavsul.

For det første kan sådanne folkelige adfærdstyper kun anvendes som retlige målestokke i den udstrækning, som de virkelig har vundet hævd blandt befolkningen. I fuld betydning alment, dvs. af hele befolkningen anerkendte forestillinger om korrekt adfærd findes, som påvist, kun i ret beskedent og oven i købet avtagende omfang indenfor det dybt differentierede nutidssamfund. Målestokken kan for så vidt ikke være *bonae mores* kort og godt men kun det, der anses for korrekt indenfor den samfundskres, parterne i det omstridte retsforhold tilhører.

For det andet kan folkelige forestillinger om »det korrekte» ikke anvendes som retligt relevante målestokke ud fra moralsk, men kun ud fra realistisk synspunkt. En vis hos hele folket eller hos en avgrænset befolkningskres hædvunden handlemåde kan — og vil i mange tilfælde — stå i strid med den enkeltes personlige moralforestillinger. Man kan ikke overfor det moralsk avtonome individ hævde gyldigheden af en kollektiv moral. Lovgivning og retspleje kan derimod med føje påberåbe sig skik og brug. Retligt set kan det ikke komme an på kollektive forestillinger om det moralsk rette, men kun på hædvundne adfærdstyper. Disse er ganske vist dels nedfældninger af tidligere, dels udtryk for levende moralbegreber. Men deres retlige betydning beror ikke på den moralske gyldighed, nogle muligvis tilkender dem. Retten kan fornuftigvis kun tage hensyn

til dem i deres egenskab av i den ydre verden iagttagelige, vanemæssige handlingstyper. Den enkelte behøver, juridisk set, ikke følge dem ud fra det moralske, men ud fra det sociale motiv: denne adfærdstype har vundet og bevaret hävd indenfor et givet samfundsmiljö — omgivelserne venter derfor dens overholdelse — avvigelser fra den vilde skabe almen utryghed — den sociale interdependens kræver derfor, at den enkelte i en given situation handler i overensstemmelse med den dertil svarende adfærdstype. Dette har intet med den moralske bedømmelse av handlemåden at gøre. Den enkelte kan føle sig moralsk forpligtet til at handle efter skikkens regel og allerede av denne grund overholde den, eller han kan kritisere skikkens moralitet, men alligevel følge den i sin ydre optræden, eftersom »man ikke kan sætte sig op imod almen kutyme». En adfærdstype ejer relevans som retlig målestok, ikke fordi den repræsenterer en gyldig moralnorm, men fordi den er hävdvunden i praksis. I den juridiske tankekres har begrebet *bonae mores* eller »alle häderlige menneskers anständighedsfølelse» ingen plads — i dets sted træder begrebet »almen konvention». »Häderligt köbmandskab» er en moraliserende frase uden retlig (og i det hele taget uden real) betydning — men »almen handelskutyme», så umoralsk den end kan synes at være, er en brugbar retlig målestok (såfremt ikke statsmagten netop ønsker at sætte en stopper for kutymen). — Det, der således bliver tilbage av det hidtidige begreb *bonae mores*, er intet andet end — sädvaneret. Der er juridisk set ingen brug for begrebet *bonae mores* ved siden av begrebet sädvaneret. Består der en hävdvunden adfærdstype, kan lovgivningen avtorisere den in blanco eller dommeren kan uden udtrykkelig avtorisation lægge den til grund for sine kendelser som en sädvaneretlig regel. De muligvis bag typen stående moralforestillinger er derimod juridisk set betydningsløse.

Hermed analoge synspunkter gælder for selve retspolitikens forhold til folkelige moralforestillinger eller den såkaldte retsbevidsthed. Sålänge og såvidt der virkelig består visse alment anerkendte, vidtgående ensartede moralforestillinger, vilde det være retspsykologisk set uklogt at udstede love, der går stik imod dem. Men dermed er ikke sagt, at lovgiveren bör respektere folks moralforestillinger som sådanne eller at de ligefrem danner den selvskrevne norms substans, lovgivningen bör stille under sanktionstrusel. Lovgiveren tager hensyn til de indgroede, alment udbredte handlingsvaner, hvori folkelige moralforestillinger giver sig udslag. I sin retspolitik regner han med dem ikke som etiske men som etniske foreteelser, dvs. som real-

faktorer, der sætter en grænse for lovgivningens spillerum, idet ny lov erfaringsmæssigt har svært ved at hævde sig overfor gammel sædvane.

VII.

Den røde tråd i den her fremsatte tankegang — »retten er ingen moralsk men en politisk foreteelse» — er på ingen måde en magt-filosofisk bekendelse, men det stik modsatte. Dette turde i grunden være blevet umiddelbart tydeligt i fremstillingens forløb, men skal for at undgå misforståelser til slut fremhæves med alt muligt eftertryk. En realistisk betragtning kan ikke komme udenom den indsigt, at det er de bestående magtforhold i et samfund, der er bestemmende for, hvilke regler der opstilles og opretholdes som retsorden. Sådan set har man lov til kort og fyndigt at betegne retsordenen som regulation av en given magtstatus.

Dermed er imidlertid ikke benægtet, at den bestående retsorden giver udtryk for visse moralske grundsætninger. Ingen vil hævde, at den lovgivende virksomhed for den magthavende udelukkende er et middel til at hævde sine og sin klasses materielle interesser, men ikke samtidigt en genstand for moralske overvejelser. Dette sidste er tilfældet på to måder.

1) Lovgiverne, hvert enkelt medlem av en lovudkastende kommission eller lovgivende forsamling, tænker ganske vist på en foreslået retsregels gavnlighed for den egne klasses interesser og på dens almindelige hensigtsmæssighed. Men som moralske subjekter vil de desuden spørge sig selv: kan jeg for min samvittighed forsvare at opstille denne regel som lov? kan min samvittighed gå med til, at det i reglen udtrykte sociale krav rejses overfor borgerne? Moralske overvejelser virker altså for så vidt som hæmninger overfor en tilbøjelighed til ubegrænset udnyttelse av en magtstilling.

2) Den magthavende betragter sin position ikke alene som en chance for at mele sin egen kage og udnytte andre, men også som en mulighed for at forme den sociale virkelighed efter et vist idealbillede, der foresvæver ham, og som blandt andet også omfatter visse moralforestillinger. Den politiske magtstilling og kontrollen over det statlige magtapparat er ham middler til at — i noget omfang — realisere den efter hans mening ideale samfundsorden. Det er jo derfor, politisk patos søger magten. Dette idealbillede plejer ganske vist at stå i god harmoni med den magthavendes og hans klasses fordel, er altså mere eller mindre en interesse-sublimerende ideologi.

Men dette ændrer ikke hans tro på sit idealbilledes moralske gyldighed. Som magthavende har han den mulighed at udforme den sociale virkelighed i overensstemmelse med sin moralske ideologi, og han anvender sin magtstilling dertil, idet han lægger sine moralforestillinger til grund for de retssætninger, hvis overholdelse han pålægger borgerne.

I begge tilfælde står altså (lovgiverens) moralske forestillinger bag lovgivningen. Den under påvirkning av sådanne moralbegreber udstedte lov henter imidlertid sin kraft og gyldighed ikke ud av lovgiverens moralske hensigter, men ud av borgernes sociale interdependens og den statlige tvangsmagt. Moralens andel i lovens tilblivelse er udelukkende lovgiverens samvittighedssag. Som positiv ret er loven en politisk foreteelse. De moralforestillinger, der står bagved, er uden betydning for den bindende kraft, hvormed loven fremtræder overfor borgeren. Han er bundet gennem den sociale interdependens, der er fortåttet i statsmagten. Hvad enten en retsregel er et værktøj til udplyndring av de beherskede eller til realisering av de herskendes moralske idéer i samfundslivet — for borgeren er den i begge tilfælde tilkendegivelsen av et krav, han må bøje sig for av hensyn til ophavsmændenes magtstilling.

Denne realistiske betragtningsmåde indeholder ingen sympati-erklæring for magten på moralens eller andre spirituelle faktoreres bekostning. Tværtom synes jeg, at man renser atmosfæren og gör disse spirituelle faktorer en tjeneste ved at avklæde den politiske foreteelse ret de falske moralske prætentioner, den hidtil er omgivet av.

DE SVENSKA HUSHÅLLS- OCH LEVNADSKOSTNADSUNDERSÖKNINGARNA

Av Pol. mag. SVEN MOBERG, Lund

Behovet av en allt mer omfattande kännedom om befolkningens levnadsstandard och hushållsvanor har under senare år oavbrutet vuxit. Efterkrigsplaneringens många socialpolitiska och näringspolitiska projekt, de sakkunnigas utlåtande om en ny levnadskostnadsindex¹ och frågan om ny dyrortsgruppering kräver djupgående omläggningar av levnadskostnadsundersökningarna. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 2 jan. 1945 har också Socialstyrelsen framlagt förslag om förnyade undersökningar av svenska folkets levnadsvillkor och hushållsvanor. Det kan vara av ett visst intresse med en redogörelse för dessa förslag mot bakgrund av de metoder, som kommit till användning vid tidigare svenska levnadskostnadsundersökningar.

Åren 1907—1908 gjordes i Stockholm en mindre undersökning av levnadsvillkoren bland arbetare och lägre tjänstemän. Behovet av en hela landet omfattande budgetundersökning var dock stort och tillgodosågs ej av denna undersökning. Bl. a. hemställde Sveriges industriförbund hos Kungl. Maj:t om en *alla* befolkningsskikt omfattande allmän inventering av svenskarnas levnadsvanor. Den 16 maj 1913² uppdrog regeringen åt Socialstyrelsen att anordna och utföra en allmän levnadskostnadsundersökning bland arbetare och lägre tjänstemän i statlig och enskild tjänst. Undersökningen skulle utföras enl. hushållsboksprincipen och skulle helt ha frivillighetens prägel. Inga anslag utgick från statsmakterna till de samhällen, som voro villiga att delta, och bidrag till bokförarna fick orterna själva bekosta. 26 städer, 3 köpingar och 10 municipalsamhällen deltog. På 33 av dessa orter leddes och övervakades undersökningen av ombud, ut-

¹ Se »Betänkande ang. Levnadskostnadsindex» (Stat. Off. Utr. 1943: 8).

² Jämför »Levnadskostnaderna i Sverige 1913—1914 del I» (S. O. S., avd. Socialstatistik), Stockholm 1921.

sedda av de kommunala myndigheterna, och på 6 orter av enskilda personer eller organisationer. Socialstyrelsen tillhandahöll och utsände 2325 hushållsböcker, varav 1619 eller 69,6 % efter undersökningens slut återkommo i fullföljt skick. Av dessa bearbetades 1355, sedan 264 utgallrats av olika anledningar. Bokföringen omfattade ett år och utfördes av de flesta hushållen under kalenderåret 1914.

I budgetböckerna fanns för varje vecka ett uppslag, där varje dags utgifter och inkomster specificerades under fastställda rubriker med angivande av mängd och värde. Dessutom fanns ett antal tomma rader, där icke angivna varuslag kunde införas.³ Utöver de egentliga budgetuppgifterna fick hushållen lämna upplysningar om familje- och bostadsförhållanden.

Vid hushållsböckernas bearbetning och materialets tabulering infördes en konsumtionsenhetsskala för att möjliggöra en någorlunda tillförlitlig jämförelse av konsumtionsförhållandena mellan familjer av olika sammansättning. Av olika utarbetade skalor valdes den tyska.⁴ Konsumtionsenheten lades till grund för de flesta tabellerna. Så t. ex. redovisades normalbudgeten inom de två socialgrupperna (arbetare och lägre tjänstemän) per konsumtionsenhet. Vid jämförelser mellan olika inkomstklasser definierades familjernas välstånd som inkomst per konsumtionsenhet. Konsumtionens växlingar med familjestorlek undersöktes genom gruppering efter olika antal konsumtionsenheter o. s. v. I övrigt skedde tabuleringen totalt och regionalt.⁵

Budgetundersökningen användes som grundval för Socialstyrelsens indexberäkningar och dyrortsgrupperingar. Första världskriget

³ Alternativet till denna normaliserande bokföringsprincip är den s. k. tvångsfria bokföringen, vid vilken de olika posterna införas efter hand med bokförarens egen specificering. Denna fria metod användes vid stockholmsundersökningen 1907—1908. En olägenhet med fast rubricering är, att bokföraren kan införa inköpen under fel rubrik, utan att det upptäcks vid kontrollgranskningen. Olägenheten med den tvångsfria bokföringen är främst, att bokförarnas benämningar på samma vara kunna variera, vilket försvårar överförandet av uppgifterna till kartolinerna.

⁴ Den tyska skalan, vilken även användes vid stockholmsundersökningen 1907—1908, gäller samtliga utgiftsposter. Av övriga skalor är den amerikanska den vanligaste. Den gäller blott för livsmedelsbudgeten. Den genomgående principen för alla konsumtionsenhetsskalor är, att en vuxen mans behov betecknas med 1, att vuxna kvinnors behov är något mindre än 1 och att barns behov varierar mellan 0 och 1, allt efter stigande ålder. Den tyska skalan tillmäter barnen lägre tal än den amerikanska. Se t. ex. H. Wold, »Efterfrågan på jordbruksprodukter och dess känslighet för pris- och inkomstförändringar», Stat. off. utr. 1940: 16, sid. 74.

⁵ För den rad av korrigeringar av de ur konsumtionsskalan erhållna konsumtionsenheterna, som föregick tabuleringen, kan här ej redogöras. Det kan blott nämnas, att hänsyn togs till matgästers, tjänares och inneboendes förbrukning vid fastställandet av antalet konsumtionsenheter per hushåll.

och de följande fredsåren medförde konsumtionsomläggningar, vilket föranledde en ny levnadskostnadsundersökning 1923. Undersökningen, varom beslut fattades av Kungl. Maj:t den 31 dec. 1921,⁶ skulle förutom arbetare och lägre tjänstemän i mindre omfattning även avse medelklassfamiljer, samtliga från städer, stadsliknande samhällen eller industriorter av icke stadskaraktär (järnbruk, sågverks- och pappersmassedistrikt). Liksom år 1913 tillsatte de kommunala myndigheterna kommittéer, vilka anskaffade, instruerade och övervakade bokförarna. För att de utvalda familjerna skulle bli av så lika karaktär som möjligt bestämdes i direktiven för undersökningen, att bokförarna i första hand skulle sökas bland familjer med man, hustru och minderåriga barn. 2357 hushållsböcker utsändes till ett 60-tal orter och 1854 återkommo, varav 1400 bearbetades.

Betr. budgetböckerna hade den förändringen mot 1913 års formulär vidtagits, att böckerna uppdelades i kvartalshäften, vilka åter-sändes till Socialstyrelsen, alltefter som bokföringen var klar. För att om möjligt undgå svagheten med det fasta rubriksystemet infördes en tom kolumn efter de fasta varuslagsrubrikerna, vari för kontrollens skull bokförarna specificerade sina inköp. Huvuddelen av böckerna fördes okt. 1922—sept. 1923.

Redovisningen av resultaten i de olika tabellerna ändrades delvis jämfört med 1913 års tabeller. Så t. ex. redovisades nu de olika socialklassernas medelbudgeter ej per konsumtionsenhet utan per normalhushåll.⁷ Den amerikanska skalan användes i stället för som tidigare den tyska. Konsumtionens växlingar med familjestorlek belystes ej som 1913 på basis av olika antal konsumtionsenheter utan efter vissa konkreta familjetyper, t. ex. 1, 2 el. 3 barn i kombination med äldsta barnets ålder.⁸

Huvudgrupperingarna i tabellerna var totalt, regionalt, socialklass- (arbetare, lägre tjänstemän, medelklass), välstånds- och normalfamiljevis samt olika kombinationer av dessa grupper.

⁶ Jämför »Levnadskostnaderna i städer och industriorter omkr. år 1923» (S. O. S., avd. Socialstatistik), Stockholm 1929.

⁷ Normalhushåll = medelantalet konsumtionsenheter per familj bland samtliga hushåll el. 3.3 enheter.

⁸ Genom detta förfarande undveks svagheterna i konsumtionsenhetsskalan. Att som 1913 indela familjens storlek efter antalet konsumtionsenheter kan vara vanskligt. Ett hushåll på t. ex. 3 konsumtionsenheter kan bestå av man, hustru och vuxen son eller man, hustru och flera minderåriga barn. Då hushållsvanorna växla starkt i familjer av dessa två typer, kan man ej draga några slutsatser om sambandet mellan hushållsvanorna och familjetyper, om jämförelserna baseras på dessa mångtydiga konsumtionsenhetsgrupper.

Vid den 3:dje socialstatistiska konferensen i Genève 1926 uttalades bl. a., att undersökningar rörande inkomster och utgifter samt levnadsvillkor inom representativa familjer, vilka tillhöra de mer betydande homogena befolkningsgrupperna, böra anordnas minst vart 10:de år för att man skall få erforderliga uppgifter om levnadsstandardens verkliga höjd. Denna uppfattning motiverar delvis, varför en ny levnadskostnadsundersökning kom till stånd just 1933, ett i många avseenden onormalt år. I Kungl. Maj:ts beslut⁹ om undersökningens utförande bestämdes, att bokföringen skulle omfatta dels arbetare, lägre tjänstemän och medelklass i städer och stadsliknande samhällen, dels lantbrukare samt lant- och skogsarbetare. 68 städer, köpingar och municipalsamhällen samt 28 industriorter utvaldes för den del av undersökningen, som avsåg tätortsförhållandena. Av 2163 utsända hushållsböcker återkom 1897 el. 87,7 % i slutfört skick (1913 var motsvarande siffra 69,6 % och år 1923 75,7 %). Efter utgallring bearbetades 1354 böcker. På grund av att bokföringsåret var onormalt ur konjunktursynpunkt (depression) samt dessutom den stora byggnadskonflikten inträffade under pågående bokföringsperiod, kom en rad bokförare att vara arbetslösa under långa perioder. Alla hushåll, där försörjaren varit arbetslös minst 4 veckor, utsorterades därför till en speciell »krisgrupp».

Formulären för hushållsböckerna voro i stort sett desamma som vid 1923 års undersökning. En ny detalj var föreskriften, att alla poster skulle införas i budgetboken vid betalningen och ej vid erhållandet av varan el. tjänsten.¹⁰ Betr. tabuleringen av materialet togs liksom tidigare främst sikte på att redovisa hushållningens särdrag inom i socialt, ekonomiskt och lokalt avseende skilda samhällsgrupper och familjetyper. Välståndsgupperingen, som tidigare skett efter inkomst per konsumtionsenhet, slopades nu och i stället redovisades vissa familjeinkomstklasser i kombination med konkreta familjetyper.¹¹ Medeltalsberäkningen per normalhushåll bibehölls dock

⁹ Jämför »Levnadsvillkor och hushållsvanor i städer och industriorter omkring år 1933» (S. O. S., avd. Socialstatistik), Stockholm 1938.

¹⁰ Denna bestämmelse åstadkom vissa svårigheter. Avbetalningsköp och s. k. ringpengar kunde medföra utgifter under året utan motsvarande tjänster eller inkomster.

¹¹ Orsakerna till detta fullföljande av den 1923 inslagna vägen att frångå grupperingen efter konsumtionsenhet var, att den gamla grupperingen efter välstånd medfört, att de olika välståndsgupperna kommit att omfatta olika familjetyper. De lägre välståndsgupperna innefattade rel. många stora familjer i jämförelse med de högre. Denna skevhet i familjetypshänseende gjorde, att jämförelser mellan välståndsgupper blev ytterst osäkra.

1933, då det gällde gruppering efter sociala och lokala faktorer, emedan de därvid förekommande hushållsgrupperna i regel blott obetydligt skilde sig i familjetypshänseende.

Den regionala fördelningen av hushållsböckerna i de 3 helårsundersökningarna har i stora drag varit rel. konstant. Som framgår av tabell 1 hämtades i 1913 års undersökning bokförarna nästan uteslutande från städerna, blott 3 % voro från andra tätorter; 1923 var denna siffra 19 % och 1933 29 %. Genom att Stockholm ej deltog i 1913 års undersökning blev Svealand då svagare representerat än

Tab. 1. Regional fördelning av bokförarna vid tätortsundersökningarna.

Område	År 1913		År 1923		År 1933	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
<i>Svealand:</i>						
städer	404	29.8	347	29.2	358	28.8
orter	16	1.2	130	10.9	161	12.9
<i>N. Götaland:</i>						
städer	390	28.8	323	27.1	287	23.0
orter	18	1.3	6	0.5	45	3.6
<i>S. Götaland:</i>						
städer	438	32.3	226	19.0	185	14.9
orter	—	—	35	2.9	83	6.7
<i>Nedre Norrland:</i>						
städer	46	3.4	44	3.7	45	3.6
orter	10	0.8	59	4.9	62	5.0
<i>Övre Norrland:</i>						
städer	33	2.4	22	1.8	9	0.7
orter	—	—	—	—	10	0.8
Totalt	1.355	100.0	1.192	100.0	1.245	100.0

Anm. De 208 medelklasshushållen 1923 ej inräknade.

vid senare undersökningar. Nedre Norrland var även rel. svagt representerat 1913 till förmån för Sydsverige.

Vid samtliga 3 tillfällen har huvudundersökningen gällt arbetare och lägre tjänstemän. Proportionen mellan de två grupperna har ändrats betydligt. 1913 utvaldes mer än dubbelt så många arbetare som tjänstemannahushåll. 1923 var fördelningen något jämnare och 1933 var den helt lika. 1913 var samtliga hushåll från dessa två socialklasser, 1923 och 1933 utökades materialet att även omfatta en

Tab. 2. Socialklassfördelningen vid tätortsundersökningarna.

Socialklass	År 1913		År 1923		År 1933	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Arbetare	933	68.9	747	53.3	526	42.2
Lägre tjänstemän	422	31.1	445	31.8	524	42.1
Medelklass	—	—	208	14.9	195	15.7
Totalt	1.355	100.0	1.400	100.0	1.245	100.0

mindre grupp medelklasshushåll. Tabell 2 visar den exakta socialklassfördelningen vid de 3 tillfällena.

Fördelningen av bokförarna på de tre socialklasserna har skett med yrkesstatistikens hjälp. Till gruppen *arbetare* har förts främst de inom industri, handel och samfärdsl sysselsatta kroppsarbetarna, till *lägre tjänstemän*, huvudsakligen i kontors-, bank-, järnvägs-, polis-, försvars- och övrig förvaltningstjänst arbetande tjänstemän i lägre befattningar samt till *medelklass* högre tjänstemän i olika branscher, lärare, officerare och dylika. Ur inkomstsynpunkt har i genomsnitt arbetare och lägre tjänstemän varit inbördes rel. lika och legat betydligt under medelklassen. Så t. ex. var medelårsinkomsten 1933 för arbetarna 3547 kr., för lägre tjänstemän 4424 kr. och för medelklassen 7635 kr. De individuella variationerna har dock varit betydande vid alla 3 undersökningstillfällena, varför de ekonomiska gränserna mellan de tre socialgrupperna äro ganska diffusa.

Ser man på materialets fördelning ur familjetyppsynpunkt, framgår det av tabell 3, att undersökningen i allt högre grad kommit att avse s. k. normalfamiljer. År 1913 utgjorde familjer med 1—3 barn

Tab. 3. Procentuell familjetypsfördelning bland arbetare och lägre tjänstemän vid tätortsundersökningarna.

Familjestorlek	År 1913	År 1923	År 1933
0 barn	8.2	4.6	5.6
1 barn	23.1	23.6	33.0
2 eller 3 barn	46.1	50.0	50.2
4 eller fler barn	22.6	21.8	11.2
Totalt	100.0	100.0	100.0

69.2 %, 1923 73.6 % och 1933 83.2 % av samtliga bland arbetare och lägre tjänstemän.

I detta sammanhang söker man förgäves att ur de 3 redogörelserna få fram de regionala variationerna betr. hushållens familjestorlekar. De små familjerna utgöra ju en högre procent i de stora städerna än i de mindre och i tätorterna. Önskvärdheten av en dylik gruppering skall senare diskuteras.

En jämförelse mellan genomsnittsinkomsterna vid de tre undersökningstillfällena utvisar i viss mån en liknande koncentrationstendens som betr. familjetypsjämförelsen. Genom att reducera penningvärdeförändringarna med Socialstyrelsens levnadskostnadsindex samt genom reduktion för den allmänna välståndshöjningen med reallöneindex för manliga arbetare i »Lönestatistisk årsbok» fås en uppfattning om förskjutningarna i inkomsthänseende bland bokförarna. I 1914 års penningvärde ter sig årsutgifterna för arbetare och lägre tjänstemän enl. tabell 4.

Tab. 4. *Arbetare- och lägre tjänstemannahushåll fördelade efter årsutgifterna (i 1914 års penningvärde).*

Årsutgift	År 1913		År 1923		År 1933	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
—1500	317	23	226	19	80	8
1500—1750	345	26	268	23	431	41
1750—2500	572	42	551	46	426	40
2500—	121	9	147	12	113	11
Totalt	1.355	100	1.192	100	1.050	100

Med reservation för svagheter i de två reduktionsskalorna konstateras, att undersökningen alltmer koncentrerats till s. k. normalfamiljer. Inkomstklasserna 1500—2500 enl. 1914 års penningvärde utgjorde 1913 68 %, 1923 69 % och 1933 82 % av totalmaterialet.

Den i viss mån bristande representativiteten för totalbefolkningen, som måste följa av denna inriktning på ett allt snävare befolknings-skikt,¹² accentueras ytterligare genom det använda systemet med den

¹² Visserligen ha de kategorier av befolkningen, som det här gäller, normaliserats mot 2-barnsfamiljer, men tendensen torde ej vara lika stark som den i undersökningarna konstaterade.

detaljerade helårsbokföringen. Det har visat sig, att blott de sköt-sammaste och driftigaste inom respektive social- och inkomstklasser åtagit sig arbetet att föra böcker. Inkomstuppgifterna för de deltagande hushållen jämfört med inkomstsiffrorna för motsvarande grupper i hela landet, bostadsuppgifter, förekomsten av bisysslor och koloniträdgårdar, alkoholkonsumtion o. dyl. tyder på stor skevhet i representativitetshänseende. Detta i förening med den påvisade anhopningen av bokförarna till vissa avgränsade inkomst- och familjeskikt måste göra värdet av undersökningarna mycket begränsat.

Den nu givna redogörelsen har enbart avsett de helårsundersökningar, som gjorts av hushållsvanorna i tätorter och städer. Landsbygdens levnadsvillkor blev föremål för undersökning första gången 1919—1920. Då utfördes en helårsbudgetundersökning bland lantarbetarna (statare, torpare, daglönare och arbetarsmåbrukare).¹³ Tillvägagångssättet var i stort sett detsamma som vid stadsundersökningarna. De smärre avvikelserna i insamlings- och bearbetningsförfarande från ovan relaterade metoder för 1913 års tätortsundersökning voro helt betingade av hushållningens karaktär av blandform mellan penning- och naturahushållning.

Vid 1933 års undersökning av städernas och tätorternas levnadsvillkor hade även ett mindre material samlats från landsbygden bland lantarbetare och småbrukare. Detta material bearbetades dock ej i samma omfattning som tätortsmaterialet. Då 1942 års jordbrukskommitté uppdrog åt särskilda sakkunniga¹⁴ att utarbeta en levnads-kostnadsindex för jordbruksbefolkningen, vilken skulle kunna jämföras med Socialstyrelsens index för tätorternas befolkning, tillgreps i första hand detta material från 1933. Kompletterat med senare erhållna uppgifter om landsbygdens hushållsvanor¹⁵ konstruerades en budget för jordbrukare och en för lantarbetare. Försöket visade tydligt på bristerna i materialet för landsbygdens del, och utredningen utmynnar i uttalandet, att om säkra jämförelser i fortsättningen skall kunna göras mellan jordbruks- och tätortsbefolkningens levnadsvillkor, måste undersökningarna för landsbygdens del omläggas.

¹³ Jämför »Levnadskostnaderna på landsbygden i Sverige år 1920» (S. O. S., avd. Socialstatistik), Stockholm 1923.

¹⁴ Prof. E. Lindahl och fil. lic. L. Lemne, »Jordbruksbefolkningens levnads-kostnader» (Stat. Off. Utr. 1944: 1).

¹⁵ Från den sedan 1940 fortlöpande konsumtionsundersökningen för jordbrukare, småbrukare och lantarbetare (se fortsättningen) samt uppgifter utarbetade av prof. Nannesson.

Det andra världskriget har för levnadskostnadsundersökningarna medfört nya metoders prövande.¹⁶ Redan under första kvartalet 1940 påbörjades s. k. fortlöpande konsumtionsundersökningar enl. budgetboksprincipen. Med dessa upprepade undersökningar av hushållsräkenskaper över livsmedelsförbrukningen, förda 14 dagar åt gången, ha statsmakterna sökt skaffa en säker grundval för studiet av kristidens inverkan på hushållsekonomin, livsmedelskonsumtionen och näringstillförseln. Den första serien (sedan första kvartalet 1940 regelbundet varje kvartal) avser förhållandena i städer och stadsamhällen för grupperna arbetare och tjänstemän med normala inkomster och omfattar mellan 400 och 500 hushåll. Undersökningen utföres av Socialstyrelsen i samarbete med Statens institut för folkhälsan och Statens livsmedelskommission. Kontakten med de enskilda hushållen sker via K. F., Soc. kvinnoförbundet och Husmodersförningarnas riksförbund. Hösten 1940 påbörjades den andra serien av de fortlöpande konsumtionsundersökningarna, vilken avser landsbygdens småbrukare och gifta lantarbetare. Den upprepas varje halvår. I nov. 1941 utfördes dessutom en levnadskostnadsundersökning enl. budgetboksprincipen bland s. k. beredskapshushåll (d. v. s. familjer, där försörjaren låg inkallad) samt bland åldringar med tilläggs pension. Undersökningens huvudsyfte var att komplettera de fortlöpande konsumtionsundersökningarnas uppgifter genom specialstudium av de av kristiden svårast drabbade familjetyperna. Bokföringen sträckte sig över 28 dagar och avsåg samtliga inkomster och utgifter samt en retrospektiv översikt av familjernas viktigaste ekonomiska data. Hushållen valdes dels bland dem, som deltog i den fortlöpande konsumtionsundersökningen, dels bland hushåll utsedda i samband med fattigvårdsnämnderna på de berörda platserna. Undersökningen kompletterades av en särskild läkarundersökning av samtliga av undersökningen berörda familjemedlemmar.

2600 räkenskapsböcker utsändes, varav 2386 återkommo och 1897 bearbetades. Betr. hushållsböckernas formulär hade den från helårsundersökningen vedertagna principen med fasta rubriker övergivits till förmån för metoden att införa utgifter och inkomster i kronologisk ordning. Ett speciellt kristidsformulär ifylldes även med uppgifter bl. a. om förekomsten av tilläggs kort, ransonernas tillräcklighet o. dyl.

¹⁶ Jämför »Hushållsbudgeter och livsmedelskonsumtion i städer och tätorter 1940—1942» (S. O. S., avd. Socialstatistik), Stockholm 1943.

Utifrån denna 28 dagars budget konstruerades även en årsbudget. Härvid uppställde sig dock en del vanskligheter, som gjorde årssiffrorna mycket osäkra. Utgifterna för kläder, skor, inventarier och dyl. kan t. ex. ej antagas vara proportionella mot bokföringstiden, då säsongvariationer förekommer i dessa utgifter.¹⁷ Redovisningen av den fortlöpande konsumtionsundersökningen och 1941 års budgetundersökning har helt baserats på konkreta familjetyper och bestämda inkomstklasser. Den 1933 bibehållna medeltalsberäkningen per normalhushåll vid grupperingen efter sociala och lokala faktorer slopades, varigenom konsumtionsenheten måhända definitivt övergivits i svensk budgetredovisning.

Inför den kommande fredsperioden med dess många social- och näringspolitiska projekt har Socialstyrelsen ansett det angeläget att utreda det aktuella behovet av nya undersökningar rörande folkets levnadsstandard och hushållsvanor. Arbetet i Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering (som bl. a. rör frågan om olika slag av produktions- och konsumtionsregleringsåtgärder), Socialvårdskommitténs arbete för stödverksamhet efter kriget, Hemmens forskningsinstituts verksamhet för hemarbetets rationalisering, industriens och handelsföretagens behov av marknadsundersökningar, behovet av nya dyrortsgrupperingar och vikten av indexberäkningar äro exempel på verksamheter, som fordra nya och delvis omlagda undersökningsmetoder. I den inledningsvis omnämnda skrivelsen av den 2 jan. 1945 har Socialstyrelsen framlagt förslag om förnyade undersökningar.¹⁸ Detta förslag går ut på att en detaljerad helårsbokföring bör äga rum 1946 dels bland arbetare i industri, handel och samfärdsmedel, grovarbetare och tjänstemän i de lägre inkomstgraderna (2500—6000 kr.) till ett antal av 600, dels en särskild undersökning avseende de nämnda yrkesgrupperna men i inkomstklasserna 2500 kr. eller lägre till ett antal av 400, dels för första gången ett fylligt material från de högre inkomstlägena: 200 bokförare i inkomstklassen 7000—10000 kr. och 200 i 12000—15000 kr. klassen. Samtliga dessa hushåll skulle avse kontanthushåll med i regel några minderåriga barn. Undersökning enligt den detaljerade helårsbokföringens typ skulle vidare för första gången utföras bland industri-

¹⁷ Detta senare problem sökte man klara genom att ur 1933 års budgetundersökning utsortera 150 hushåll och undersöka, hur stor del av årsbudgeten, som för de berörda varorna betalats under den tid på året som 1941 års undersökning avsåg. Det erhållna talet applicerades så på 1941 års siffra för att få fram årssiffrorna. Metodens svagheter äro uppenbara.

¹⁸ Se Soc. Medd. 1945, sid. 5 ff.

arbetare, butiks- och kontorsanställda i inkomstlägena 1500—4000 kr. och representerande utanför hemmet självförsörjande, ogifta ungdomar av båda könen mellan 20 och 30 år. Slutligen skulle ett 100-tal ogifta eller tidigare gifta ensamstående mödrar med minderåriga barn delta i denna detaljerade budgetbokföring. Vidare föreslås en undersökning enligt förenklade bokföringsprinciper. Denna undersökning skulle omfatta 2700 hushåll från städer och tätorter och 500 skogsarbetarhushåll. Parallellt med dessa två bokföringsundersökningar (den detaljerade och den förenklade) skulle en inventering äga rum enligt särskilt formulär av de berörda hushållen. Den skulle utföras av lokala ombud. Dessutom skulle en inventering företagas bland ett antal hushåll utvalda enligt annan urvalsmetod, omfattande alla de nämnda grupperna utom de högsta inkomsttagarna. Inventeringen skulle beröra 3800 hushåll. Slutligen föreslås en sociologisk undersökning, som skulle verkställas bland de sist nämnda utanför bokföringen inventerade hushållen. Förfarandet skulle vara det vid dylika undersökningar vanliga. De utvalda hushållen skulle besökas av ombud, som i samråd med någon hushållsmedlem skulle ifylla ett frågeformulär av fastställd typ, samtidigt som besökaren skulle göra vissa egna iakttagelser betr. hemmet.

En sociologisk undersökning kan giva en mer personlig bild av de svenska hushållen än hushållsundersökningar, folkräkningar och bostadsundersökningar. Den kan ge upplysningar om levnadssätt och verksamhet i hemmet, hur hushållsarbetet avspeglar ortens näringsstruktur och arbetsplatsförhållanden, vilken teknisk standard hemmen uppvisa (tvättutrustning, symaskin, strykjärn etc.), hur arbetet i hemmet fördelas, förekomsten av radio, tidningar, familjens deltagande i ortens föreningsliv, o. s. v. Den detaljerade omfattningen av de föreslagna hushållsundersökningarna framgår av tabell 5.

Detta nya förslag om undersökningarna av tätorternas levnadsförhållanden innehåller både gammalt och nytt. Nyheterna ligger främst i försök att skaffa material från befolkningskategorier, som ej tidigare representerats. Detta gäller i huvudsak de allra lägsta och de högre inkomsttagarna. Vidare äro förenklade undersökningar tillkomna för att de mindre skötsamma och noggranna inom olika socialgrupper skola kunna fås att delta. Inventeringarna och den sociologiska undersökningen slutligen skall komplettera bilden av svenska folkets levnadsvillkor och hushållsvanor.

Tab. 5. Omfattningen av föreslagna hushållsundersökningar.

Befolkningskategori	Budgetbokföring		Inventering (utöver deltagarna i bokföringen)	Sociologisk undersökning (i huvudsak bland de inventerade hushållen)
	Detaljerad bokföring	Förenklad bokföring		
Jordbrukare	500	—	500	300
Lantarbetare	500	—	500	300
Skogsarbetare	—	500	500	200
Arbetare och tjänstemän i tätorter med normal inkomst	600	1.200	800	500
Arbetare i tätorter med läga inkomster	400	1.200	800	400
Inkomsttagare i tätorter med höga inkomster	400	—	—	—
Ogifta, ungdomar	200	—	400	—
Ogifta eller förut gifta med barn	100	300	300	300
Totalt	2.700	3.200	3.800	2.000

Liksom tidigare komma de lokala ombuden att få fria händer att välja bokförare inom de relativt vida social- och inkomstklasser, som utstakats. Fråga är nu om detta Socialstyrelsens utvidgande av tidigare använda metoder är det rätta sättet att tillfredsställande kartlägga variationerna i hushållsvanor och levnadsvillkor. Som tidigare påpekats ge de tillämpade metoderna ingen klar bild av hur levnadskostnaderna variera regionalt för olika *familjetyper*. Genom att ombuden ges fria händer att välja bokförarna kan på goda grunder antagas att i de större städerna småfamiljerna bli dominerande mer än i de mindre. Denna olikhet i materialets regionala familjestorlekssammansättning minskar värdet av de regionala jämförelserna och även i någon mån värdet av jämförelserna mellan olika familjestorlek, då dyrortsförhållandena kunna inverka. En i detta avseende lyckligare metod vore, att regionalt och socialklassvis ett *lika* stort antal bokförare utvaldes i bestämda inkomst- och familjestorleksklasser. Detta skulle möjliggöra bättre direkta jämförelser mellan levnadskostnaderna i olika samhällstyper och dyrorter, en jämförelse som med det hittillsvarande urvalssystemet svårligen låter sig göra. Vidare skulle säkrare jämförelser kunna nås mellan olika familjestorlekar för hela landet. Ett genomförande av ett dylikt urvalssystem fordrar en central planläggning från Socialstyrelsens

sida av hur många bokförare i olika social-, inkomst- och familjetypsklasser, som varje ombud skulle svara för.

Ett dylikt centralt urvalsförfarande som komplement till Socialstyrelsens refererade nya stora förslag skulle säkerligen innebära avsevärda förbättringar i levnadskostnadsundersökningarna.

TILL FRÅGAN OM AVSÄGELSE AV KOMMUNALA UPPDRAG, VARS INNE- HAVARE ICKE UTSES AV KOMMUNEN

Av Juris o. Fil. d:r HANS CAVALLI, Malmö.

I en uppsats i den minnesskrift, som Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala förra hösten utgav till sin tjugofemårsdag, har jag i anknytning till ett våren 1943 inträffat och på sina håll ganska uppmärksammat rättsfall sökt utreda spörsmålet om möjligheterna att genom avsägelse vinna befrielse från kommunala uppdrag.¹ Det har därvid i första rummet varit fråga om sådana uppdrag, vilka givas av kommunen och bilda lokala självförvaltningsorgan, vare sig dessa tillika äro kommunala eller ej. Med hänsyn till sättet för dessa organs tillkomst kunna de betecknas som kommunala förtroendeuppdrag eller kommunala uppdrag i egentlig mening. Där emot har det ej givits tillfälle att i det sammanhanget beakta även andra, i viss mån med de nämnda jämförliga uppdrag. Det gäller här uppdrag, vilka egentligen icke äro att anse såsom kommunala, då de icke erhållas genom kommunmedlemmarnas, direkta eller indirekta, val. Antingen tillsätts de av annan än kommunen, eller ock framstå innehavarna som självskrivna till uppdraget, så tillvida som detta följer med viss befattning eller annan yrkesutövning. Då emellertid innehavarna av dessa uppdrag i stor utsträckning verka just för kommunens bästa, och de därtill ofta ingå i kollektivorgan av väsentligen kommunal art, torde dessa uppdrag dock kunna föras in under kommunala uppdrag i vidaste mening. Här skall nu också beträffande dem undersökas, vilka möjligheter som föreligga att genom avsägelse vinna befrielse från uppdraget.

Först några allmänna synpunkter.

¹ H. Cavalli, Om möjligheterna att avsäga sig kommunala uppdrag, i Statsvetenskapliga Studier. Till Statsvetenskapliga Föreningens i Uppsala tjugofemårsdag 19—7/11—44. (Skr. utg. av Statsvet. Fören. i Uppsala genom Axel Brusewitz. XX), s. 140 ff.

Grunden för uppdraget är även i hithörande fall den allmänna medborgerliga tjänsteplikten. Skyldigheten att delta i samhällsarbetet måste här som eljes utkrävas i samhällets intresse. Medborgaren har eller måste bibringas den uppfattningen, att det föreligger en skyldighet att underkasta sig uppoffringar, när det allmänna bästa det fordrar, men också att denna skyldighet ej påkallas i större utsträckning, än som kan anses förenligt med en god samhällsanda och ett skäligt hänsynstagande till den enskildes välfärd.²

Det är därför — såsom jag haft tillfälle att närmare utveckla i den anförda uppsatsen — i allmänhet så ordnat, att den enskilde, som erhållit ett kommunalt uppdrag, äger möjlighet att under vissa legala förutsättningar vinna befrielse från skyldigheten att åtaga sig detsamma. Det brukar då heta, att han har en rätt att avsäga sig. Detta betyder, att det allmänna, här vederbörande valmyndighet, skall, försåvitt den eller den avsägelset grundens föreligger, villfara hans önskan om entledigande. I andra fall däremot har konstitueringsorganet full frihet att bifalla eller vägra, och slutligen kan det i vissa situationer tänkas vara förhindrat att överhuvud taga upp en eventuell avsägelsebegäran till behandling. Man kan också uttrycka saken så, att den valde eller eljes konstituerade i regel kan sägas ha en av lagen inom vissa gränser given frihet eller befogenhet att genom avsägelse vinna befrielse från uppdraget, medan det i andra fall föreligger endast en allmän möjlighet därtill och i åter andra avsägelsevägen får anses helt stängd.

Ett spørsmål, som jag däremot ej gått in på men som aktualiserats av Herlitz i en i Förvaltningsrättslig Tidskrift publicerad anmälan av Statsvetenskapliga Studier,³ är det, huruvida man av lagens olika

² Jfr dels Kommunalförfattningssakkunnigas betänkande. III (1922), s. 92, dels 1910 FK I: 13, s. 10 (Sam Clason). — Med den hos oss från gammal tid nedärvda uppfattningen om plikten såsom grundvalen för organställningen åt det allmänna, saknas här jordmån för den på främmande mark, ej minst inom äldre tysk rättsvetenskap, utvecklade läran om en den enskildes rätt, en subjektiv offentlig rätt, som det brukat heta. Inom den rättsvetenskap, som odlats i hägnat av den totalitära nationalsocialistiska staten, har den allt överskuggande grundsatsen om statens ovillkorliga primat gjort rent bord med hela den tidigare, frödiga spekulationen över de subjektiva offentliga rättigheterna, som hade sin rot i 1789 års idéer och vuxit fram i liberalismens luft (jfr t. ex. en uppsats av W. Schönfeld, *Der Kampf wider das subjektive Recht*, i *Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht*. (1937), s. 107 ff.). Även om man i vårt land i viss mån använt själva terminologien, ha de begrepp, som legat bakom, endast varsam och i ringa utsträckning blivit godtagna. Den enskilde har här ingen »rätt» — låt vara att organställningen ofta kan tillföra honom förmåner av ena eller andra slaget — han har, om han är valbar och behörig, endast kompetens och därmed en generell, latent förpliktelse att vara verksam i organställning för det allmänna.

³ Se Förvaltningsrättslig Tidskrift 1944, s. 350 f.

sätt att avfatta stadgandena om avsägelse rätt kan draga några slutsatser angående skyldigheten att åtaga sig resp. kommunala uppdrag. I regel heter det — och så är numera överlag fallet i de egentliga kommunallagarna ⁴ —: »Ej må annan avsäga sig» än den som ... I ett par fall ⁵ har man framför »avsäga sig» skjutit in ordet »kunna». Men i några fall har formuleringen varit, att vederbörande »må kunna avsäga sig», om han ... I samtliga kategorier äro de materiella förutsättningarna ord för ord desamma, och endast såtillvida föreligger en skiljaktighet, som de till den sistnämnda gruppen hörande fallen såsom en ytterligare avsägelsegrund ange, att den valde icke är boende inom staden eller dess område.

Nu menar Herlitz, att genom den allmännast använda avfattningen (»ej må annan avsäga sig ... än ...») en tjänsteplikt *positivt statuerats* (kurs. av H.), och antyder samtidigt möjligheten, att den andra formuleringen (»må kunna avsäga sig uppdraget, om ...») skulle vara att bedöma annorlunda.

Det rör sig i det senare fallet väsentligen blott om de båda främst för stadskommuner avsedda byggnads- och hälsovårdsstadgorna från 1874 och deras nutida efterföljare av 1931, resp. 1919.⁶ I den förra hette det ursprungligen: »Med undantag av den ledamot i byggnadsnämnden, vilken magistrat ... inom sig utkorar ..., må den, som blivit vald till ledamot eller suppleant i nämnden, kunna avsäga sig uppdraget: om han ...» I den nutida avfattningen, som har avseende på såväl stad som landsbygd, har denna mening delats upp på två, men den här relevanta lydelsen har bibehållits. Beträffande hälsovårdsnämnd i stad stadgades, att »den som blivit vald till ledamot eller suppleant i bemälda nämnd, må kunna avsäga sig uppdraget: om han ...» Detta har med ett mindre förtydligande överförts i nu gällande stadga. För hälsovårdsnämnd på landet hänvisas till vad som finnes stadgat om kommunalnämnd, vadan alltså här den allmänna avfattningen är gällande. Att man härvidlag skulle ha åsyftat någon rättslig skiljaktighet mellan stad och land, förefaller onekligen föga troligt.

Denna uppfattning bestyrkes, då man finner, att de båda stadsstadgornas avfattning tydligen hämtats från 1862 års stadskommunala författning § 30, som reglerar möjligheten att avsäga sig stads-

⁴ LKL § 15, LFS § 12, LKS § 13, LLt § 6.

⁵ Lag ¹⁵/₆ 1934 om offentlig arbetsförmedling, § 4; lag ²⁸/₆ 1935 om folkpensionering, § 21; KF ¹³/₄ 1940 om utrymningshjälp, § 30.

⁶ SFS 1874, nr 25, § 3, st. 8; nr 68, § 1, mom. 5; 1931, nr 364, § 10, mom. 2; 1919, nr 566, § 2, mom. 5, och § 36, st. 3.

fullmäktiguppdrag (»den som blivit till stadsfullmäktig vald, må kunna uppdraget sig avsäga, om han . . .»). Jämför man denna bestämmelse med motsvarande i den landskommunala författningen § 14 och därtill ser på förarbetena till dessa stadganden,⁷ finner man, att de i sak helt sammanfalla och att den formella olikheten blott torde vara av rent redaktionell art.

Då 1921 års konstitutionsutskott uttalade sig om den ifrågasatta kommunallagsrevisionen, menade det,⁸ att »en naturlig norm» här för vore att eftersträva »likformighet mellan förordningarna för stads- och landskommuner, så långt överensstämmelse i sakligt hänseende dem emellan förefunnes». Och utredningsmannen, Hj. L. Hammarskjöld, förklarade också i sitt betänkande sju år senare,⁹ som låg till grund för den stadskommunala författningens anslutning till den landskommunala även i här ifrågavarande avseende, att han vid utförandet av sitt uppdrag endast avlägsnat »omotiverade skiljaktigheter mellan de båda förordningarna».

I fem fall har man efter 1930 direkt eller indirekt upptagit de nämnda stadgornas avfattning. Det förra gäller om lagen om medling i hyrestvister från 1939, hyresregleringslagen av 1942 och civilförsvarslagen av 1944, det senare om luftskyddslagen av 1937 och krigsfamiljebidragsförordningen av 1940, där det beträffande den administrativa organisationen blott göres en enkel hänvisning till vad som i tillämpliga delar är stadgat om byggnadsnämnd.¹⁰ Under förarbetena till luftskyddslagen yrkades av styrelsen för svenska landskommunernas förbund,¹¹ att det för luftskyddsnämnd för landet vore lämpligare att som mönster taga kommunalnämnden. De principiella skiljaktigheterna borde därvid icke utgöra något hinder. De »synas i huvudsak inskränka sig till att ledamot av kommunalnämnd skall vara boende och röstberättigad i kommunen, ett villkor, som icke förutsättes för ledamotskap i byggnadsnämnd, samt att kommunens beslutande organ utser ordförande och vice ordförande i kommunalnämnden, medan byggnadsnäm-

⁷ Se 1859 års kommunalförfattningsbetänkande, s. 4 f., 35; 1859—60 Bih. VIII, ABEU:s utl. nr 161, s. 17, 29.

⁸ 1921 Bih. V, KU:s utl. nr 41, s. 8.

⁹ Hj. L. Hammarskjöld, Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad m. m. (1928), s. 9.

¹⁰ Lag. ²²/₆ 1939 om medling i hyrestvister, § 2; lag ¹⁹/₆ 1942 om hyresreglering, § 15; civilförsvarslag ¹⁵/₇ 1944, § 46, mom. 2; luftskyddslag ¹¹/₆ 1937, § 6; KF ¹⁷/₄ 1940 om familjebidrag åt värnpliktiga under krigstjänstgöring m. m., § 21.

¹¹ 1937 Bih. I: 12, k. prop. nr 211, s. 27.

den utser dessa inom sig». Förslaget ansågs emellertid vila på en »knappast tillräckligt motiverad» uppfattning och avböjdes, enär en ordning med olika bestämmelser för stad och land befarades skola »medföra vissa olägenheter».¹²

Att en ytterligare anledning skulle ha varit att på något sätt, så att säga, gradera tjänsteplikten, synes föga troligt. Fastmera har man väl för dessa fall endast velat bland avsägelsegrunderna uttryckligen ange även upphörandet av bosättning inom kommunen. Vid 1930 års kommunallagsrevision hade ju denna kvalifikation gjorts till ett allmänt valbarhets- och behörighetsvillkor och ej längre upptagits bland avsägelsegrunderna för stadsfullmäktiguppdrag.

Genom att i det övervägande antalet fall använda den i vårt lagspråk vanliga tekniken att skjuta fram en negation synes man ha velat med mera eftertryck inskräpa vad som är förbjudet och därmed starkare betona den ur det allmännas synpunkt väsentliga huvudregeln, här tjänsteplikten, men samtidigt har man också angett de förutsättningar, under vilka man ansett sig kunna med hänsyn till den enskildes intressen släppa efter på grundprincipen. Det blir alltså en slags motsvarighet till vad som i tysk rättsvetenskap pläгат betecknas såsom »Verbot mit Erlaubnisvorbehalt». I de sju avvikande fallen förekommer, så att säga, endast det senare ledet i denna konstruktion, i det lagtexten under vissa villkor ger möjlighet för avsägelse. Alltså å ena sidan ett förbud, som genombrytes av vissa angivna förbehåll: den valde äger ej att avsäga sig uppdraget, om icke den eller den grunden kan åberopas; å andra sidan ett medgivande, som begränsas av motsvarande förbehåll: den valde äger att avsäga sig, om den eller den grunden anföres. Någon annan rättslig skiljaktighet, än att huvudregeln i förra fallet blir kraftigare framhävd än i det senare, torde knappast föreligga. Detta synes ock vinna stöd av den närmare granskningen av de få avvikande sårfallen. Ingenting tyckes ge vid handen, att tjänsteplikten här skulle vara av annan art eller ha ett olika omfång.

Efter dessa mera allmänna synpunkter blir det nu att gå närmare in på de båda inledningsvis angivna kategorierna av offentliga uppdrag, nämligen sådana, som på anförda grunder kunna betecknas såsom kommunala uppdrag i vidaste mening, men där innehavaren dock antingen utses av annan än kommunen eller är att anse såsom självskriven.

¹² Sist nämnda prop., s. 31.

I. KOMMUNALA UPPDRAG, DÄR INNEHAVAREN UTSES AV ANNAN ÄN KOMMUNEN.

Inom vissa områden ingå i den kommunala förvaltningsorganisationen organ, som övervägande eller — och detta är det vanligaste — blott till en mindre del utses av annan än kommunen. I ett fall kan det se ut, som om detta gällde beträffande organet i dess helhet, nämligen i fråga om brandfogde och vice brandfogde, vilka förordnas av vederbörande länsstyrelse.¹³ Detta sker dock först, sedan de i vanlig ordning valts av den kommunala representationen, som här har det avgörande ordet, medan länsstyrelsens befogenhet är ytterst begränsad. Den går ej längre än till ett veto mot uppenbart olämpliga kandidater; så långt som till en positiv åtgärd att utse annan innehavare av uppdraget sträcker den sig icke. Den valde skall, heter det i lagen, förordnas, »där ej särskilda skäl annat föranleda».

Även i övrigt är det länsstyrelserna, som i det övervägande antalet fall äro verksamma härvidlag. Sålunda utses genom dem ordförande och vice ordförande i styrelse för arbetsförmedlingsanstalt,¹⁴ i arbetslöshetskommitté,¹⁵ i pensionsnämnd¹⁶ och i utrymningshjälpnämnd,¹⁷ ordförande och en ledamot i vissa beskattningsnämnder¹⁸ ävensom en ledamot jämte suppleant av byggnadsnämnd på landet,¹⁹ av länsnykterhetsnämnd²⁰ samt av inkvarteringsnämnd,²¹ i det första av de uppräknade fallen skall förordnandet ske efter samråd med socialstyrelsen.²²

Ordförande i poliskollegium,²³ i skogsvårdsstyrelse²⁴ och i hyresnämnd^{25a} utses av K. m:t, likaså ordförande och en ledamot i mödrahjälpnämnd.²⁵ Ordförande och vice ordförande i nämnd för

¹³ Lag 7/5 1937 om förekommande och släckning av skogseld, § 9; tidigare gällde motsvarande lag 14/10 1914, enligt vilken uppdraget hade väsentligen rent kommunal karaktär.

¹⁴ Lag 15/6 1934 om offentlig arbetsförmedling, § 3.

¹⁵ KK 30/6 1934 angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet, § 5.

¹⁶ Lag 28/6 1935 om folkpensionering, § 20.

¹⁷ KF 13/4 1940 om utrymningshjälp, § 30.

¹⁸ Taxeringsförordning 28/6 1928, § 5, mom. 1; § 6, mom. 1; § 8, mom. 2.

¹⁹ K. M:ts byggnadsstadga 20/11 1931, § 97.

²⁰ Lag 12/6 1931 om behandling av alkoholister, enl. lag 3/6 1938, § 9.

²¹ KK 13/4 1940 om inkvarteringsnämnder, § 7.

²² Enligt lag 7/6 1934 om vägdistrikt, § 31, som upphört att gälla med utgången av 1943, hade länsstyrelse dessutom att utse en ledamot av vägstyrelse.

²³ Lag 6/6 1925 om polisväsendet i riket, § 12, mom. 2.

²⁴ KF 30/5 1941 angående skogsvårdsstyrelser, § 1.

^{25a} Lag 10/6 1942 om hyresreglering, § 14.

²⁵ KF 11/6 1937 om mödrahjälp, § 3.

medling i hyrestvister²⁶ ävensom två ledamöter av länsnykterhetsnämnd²⁷ utses av socialstyrelsen; för en av de två sist nämnda sker det i samråd med medicinalstyrelsen. En ledamot jämte suppleant i byggnadsnämnd i stad²⁸ utses av vederbörande magistrat, som även har att, om stadsläkare ej finnes, utse annan läkare, eventuellt annan lämplig person, till ledamot i hälsovårdsnämnd,²⁹ varjämte ordförande i kristidsnämnd tillsättes av vederbörande kristidsstyrelse.³⁰

I en del av dessa fall finnas stadganden angående möjlighet att avsäga sig. Man har därvid använt de allmänna kommunala avsägelsegrunderna, sådana de finnas angivna i de egentliga kommunallagarna,³¹ och anpassat dem till de olika yttre förhållanden, under vilka uppdragsinnehavaren konstitueras. Liksom beträffande kommunala uppdrag i egentlig mening är det uppdragsinnehavarens sak att åberopa sådant hinder som ämbete eller tjänst, fyllda sextio år och fullgjord tjänstgöring under nästföregående mandatperiod. I fråga om annat hinder blir det för de flesta av de uppdrag, där innehavaren utses av länsstyrelse, på denna det ankommer att pröva den åberopade avsägelsegrunden. Så är fallet med ordförande och vice ordförande i styrelse för arbetsförmedlingsanstalt,³² i pensionsnämnd,³³ och i utrymningshjälpsnämnd³⁴ ävensom med av länsstyrelse utsedda ledamöter i beskattningsnämnder³⁵ samt av kommunen icke utsedda ledamöter i länsnykterhetsnämnd.³⁶

I ett fall är uttryckligen stadgat förbud att avsäga sig uppdraget, nämligen beträffande av magistrat utsedd ledamot i byggnadsnämnd

²⁶ Lag 22/6 1939 om medling i hyrestvister, § 2.

²⁷ Lag 12/6 1931 om behandling av alkoholister, enligt lag 3/6 1938, § 9, st. 1.

²⁸ K. M:ts byggnadsstadga 20/11 1931, § 9.

²⁹ Hälsovårdsstadga 19/6 1919, § 2.

³⁰ KK 8/9 1939 om kristidsnämnder, § 5.

³¹ Se LKL § 15, LFS § 12, LKS § 13, LLt § 6: »Ej må annan avsäga sig uppdrag att vara ordförande eller vice ordförande (resp. stadsfullmäktig eller landstingsman) än: a) ämbets- och tjänsteman, som av sin befattning är hindrad att fullgöra uppdraget; b) den som uppnått sextio års ålder; c) den som eljest uppger hinder, vilket godkännes av kommunalstämman (resp. kyrkostämman, flertalet bland övriga fullmäktige eller landstinget); eller d) vid valet den som de fyra senaste åren, det år då valet sker inberäknat, tjänstgjort som ordförande eller vice ordförande (resp. stadsfullmäktig eller landstingsman).»

³² Lag 15/6 1934 om offentlig arbetsförmedling, § 4.

³³ Lag 28/6 1935 om folkpensionering, § 21.

³⁴ KF 13/4 1940 om utrymningshjälp, § 30.

³⁵ Taxeringsförordning 28/9 1928, § 12, mom. 2. Tidigare gällde detta jämväl om de av länsstyrelse förordnade ledamöterna av vägstyrelse, lag 7/6 1934 om vägdistrikt, § 32 jfrd med § 12. — Obs., att i de tre första av de här anförda fallen grundar uppnådda sextio år icke absolut avsägelsefrihet, och i det sista tillkommer sådan även kvinna.

³⁶ Lag 12/6 1931 om behandling av alkoholister, enligt lag 3/6 1938, § 9, st. 4.

i stad, medan för de kommunvalda ledamöterna de allmänna kommunala avsägelsegrunderna gälla.³⁷ I fråga om av länsstyrelse utsedd ledamot i sådan nämnd på landet får detta senare ock anses gälla, ty i § 99 i byggnadsstadgan säges, att stadgandet i § 10 skall äga »motsvarande tillämpning».

I övriga fall saknas bestämmelser om avsägelse. Så förhåller det sig med brandfogde och vice brandfogde, ordförande jämte suppleant i arbetslöshetskommitté och i nämnd för medling i hyres tvister, ordförande i poliskollegium, skogsvårdsstyrelse och kristidsnämnd samt av länsstyrelse utsedd ledamot i mödrahjälps- och inkvarteringsnämnder.

Beträffande samtliga till denna grupp hörande fall får liksom om de egentliga kommunala förtroendeuppdragen den allmänna regeln anses gälla, att varaktigt laga förfall utgör behörig grund för befrielse. F. ö. torde i de fall, där intet finnes stadgat om möjlighet att avsäga sig, enligt Sundberg, som därvid hänvisar till Reuterskiöld, avsägelsefrihet böra anses föreligga.³⁸ Den senare talar på åsyftat ställe om medborgerlig tillfällig tjänsteplikt, som innebär skyldighet att vid behov av övergående men nödvändig organverksamhet utföra de åligganden, som i samband med konstitueringen bestämmas. Om uppdraget givits av K. m:t, är befrielse därifrån beroende av K. m:ts samtycke. Vid uppdrag från annan föreligger icke någon plikt; där är avsägelsefriheten ovillkorlig. Det torde f. ö. kunna sättas i fråga, om man icke beträffande de senare bör kunna anlägga motsvarande synpunkter som dem, vilka jag i min förut anförda uppsats³⁹ anlagt beträffande kommunala förtroendeuppdrag, där intet finnes stadgat om avsägelse. Det skulle därvid alltså vara verksamhetens materiella beskaffenhet, som blir avgörande. Då det gäller uppdrag, som i likhet med de, så att säga, ordinarie kommunala uppdragen ej ställa speciella kompetenskrav på innehavaren utan förutsättas kunna, generellt sett, utövas av vilken genomsnittsmedborgare som helst, har det legat nära till hands med en analog tillämpning av de allmänna kommunala avsägelsegrunderna. Då det däremot är fråga om uppdrag, som kräva mera personliga kvalifikationer av ena eller andra slaget eller eljes äro mera betungande eller ömtåligt grannlaga, har det ansetts obilligt att på-

³⁷ K. M:ts byggnadsstadga ²⁰/₁₁ 1931, § 10, mom. 2.

³⁸ H. G. F. Sundberg, Kommunalrätt. (1942), s. 75. Jfr C. A. Reuterskiöld, Föreläsningar, i svensk stats- och förvaltningsrätt. III:1 (1919), s. 92.

³⁹ Cavalli, a. a. s. 174 ff.

tvinga någon ett sådant uppdrag. Man skulle eventuellt också kunna tänka sig en viss allmän analogipåverkan från statstjänsten överhuvud, där det i regel, i varje fall under normala förhållanden, föreligger full frihet att träda tillbaka.

Praxis ter sig här skäligen svåråtkomlig; åtminstone finnas av ganska naturliga grunder knappast några rättsfall, som i förevarande avseende kunna belysa spørgsmålet. De enda, som påträffats, äro tvenne fall från 1943, då personer, som utsetts till brandfogdar, velat vinna befrielse därifrån.⁴⁰ Med hänsyn till det ovan anförda sättet för detta organs konstituerande har det fallit sig naturligt att här låta de allmänna kommunala avsägelsebestämmelserna bli analogiskt tillämpliga. I det förra fallet åberopade den valde sjukdom. Länsstyrelsen sade nej, men regeringsrätten beviljade avsägelser med hänsyn till innehållet i ett hos K. m:t åberopat läkarintyg. I det senare fallet skyllde den valde dels på sjukdom, dels på »bristande insikt om tillvägagångssättet vid släckning av skogseld». Synbarligen har detta senare argument ej ansetts tillräckligt vägande, ty båda besvärinstanserna sade nej, främst, synes det, enär valmyndigheten icke velat lämna sitt samtycke.

II. KOMMUNALA UPPDRAG, DÄR INNEHAVAREN ÄR SJÄLVSKRIVEN.

I åtskilliga fall är en ämbets- eller tjänsteman på grund av sin befattning självskriven till ett kommunalt uppdrag, så att detta framstår såsom accessoriskt i förhållande till ämbetet eller tjänsten. Kyrkoherden i församlingen är sålunda självskriven ordförande i kyrkorådet och var det intill 1930 års kommunallagsrevision även i kyrkostämman och skolråd.⁴¹ Genom 1909 års lag om skolstyrelse i vissa städer blev hans tidigare självskrivna ordförande vid handläggandet av folkskolans angelägenheter likaledes avskaffad; såsom självskriven ledamot kvarstod han t. o. m. 1930.⁴² I barnavårdsnämnd skola finnas en i församlingstjänst i kommunen anställd präst, en representant för kommunens skolväsen samt, om

⁴⁰ RÅ 1943 not. S. 197, 253.

⁴¹ LFS § 46, jfrd med KFK §§ 8, 23.

⁴² Lag. ²⁵/₆ 1909 angående folkskoleväsendet i vissa städer §§ 4, 6; nu gäller lag ⁶/₆ 1930 om skolstyrelse i vissa kommuner; jfr § 13. — Se ock 1908 Bih. I: 1: 8, k. prop. nr 181, s. 34 ff.

sådan finnes att tillgå, en inom kommunen bosatt tjänsteläkare;⁴³ i kommuner med blott en enda befattningshavare av antytt slag är det praktiskt taget fråga om en självskrivnenhet. Av hälsovårdsnämnd i stad⁴⁴ skola polischefen i staden och, där sådan tjänsteläkare finnes, stadsläkaren, eventuellt förste stadsläkaren, vara ledamöter. Vidare skola förste provinsialläkaren eller, för de största städernas del, förste stadsläkaren tillhöra barnmorskestyrelse,⁴⁵ och den förre ingår även i epideminämnd.⁴⁶ Slutligen äro rektorerna för de kommunala yrkesskolorna ledamöter av styrelserna för sina resp. skolor.⁴⁷

Endast beträffande barnavårdsnämndens båda ecklesiastika ledamöter finnes i vederbörande författning något stadgat angående avsägelse. De kunna dock blott vinna befrielse, om kommunen godtager åberopat förhinder, något som uppenbarligen förutsättes kunna ske allenast för det fall, att annan för uppdraget behörig finnes att tillgå.

I fall sådana som de här anförda får självskrivnenheten i regel anses omöjliggöra en avgång på den utseddes eget initiativ. Vederbörande råd, nämnd eller styrelse kan icke heller utan att överskrida sin befogenhet ens taga upp en sådan avsägelseansökan till behandling. Vare sig det är fråga om ett mera varaktigt förfall i allmänna lagens mening eller ett lindrigare förhinder, får det i allmänhet räcka med att taga i anspråk vederbörande ersättare (vice ordförande, suppleant el. dyl.) eller vidtaga annan tillfällig anordning. Man jämföre å ena sidan ett rättsfall från 1864,⁴⁸ där en kyrkoherde med åberopande av sina tjänsteåligganden vann befrielse från ordförandeskapet i kommunalstämman, och å den andra ett från 1869,⁴⁹ där det misslyckades för en annan man i samma ställning att bli fri från det självskrivna ordförandeskapet i skolrådet.

Beträffande barnavårdsnämndens båda ecklesiastika ledamöter föreligga några rättsfall från 1927 och 1929, där det dock närmast icke gällde det självskrivna ledamotskapet utan den genom val erhållna ordförandeposten. I det ena fallet⁵⁰ hade församlingens

⁴³ Lag 9/6 1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd, § 3.

⁴⁴ Hälsovårdsstadga 19/6 1919, § 2.

⁴⁵ Lag 4/6 1937 om anställande av distriktsbarnmorskor m. m., § 2.

⁴⁶ Epidemilag 19/6 1919, § 19.

⁴⁷ K. M:ts förnyade stadga 4/11 1921 för den kommunala yrkesundervisningen, § 37. Jfr §§ 62, 76, 89.

⁴⁸ W 23 (1864).

⁴⁹ W 159 (1869).

⁵⁰ RÅ 1927 ref. 29 II.

kyrkoherde valts till ordförande i barnavårdsnämnden men av sagt sig under hänvisning till sina tjänsteåligganden. I alla instanser underkändes motiveringen såsom otillräcklig, och valet stod fast. I ett annat fall,⁵¹ som avgjordes samma dag och av samma ledamöter av regeringsrätten, blev utgången den motsatta. Även här gällde det en kyrkoherde, som av sagt sig ordförandeskapet med bibehållande av ledamotskapet av nämnden, varjämte såsom ytterligare stöd anförts sjuklighet. I det tredje fallet⁵² ville en person, som valts till ledamot och ordförande i nämnden, under hänvisning till tjänsten såsom lärare i socknens folk- och fortsättningsskola och därmed förenad organist- och klockarebefattning, bli fri från ordförandeskapet. Också i detta fall befriade regeringsrätten med hänsyn till innehållet i åberopat läkarintyg. Eftersom i de båda sist anförda exemplen den av lagen stadgade expertisen alltjämt bevarades åt nämnden, har det tydligen varit lättare att vinna gehör för de anförda avsägelsegrunderna, varigenom fallet förts in under eller åtminstone närmast sig kategorien laga förfall.

Från så sen tidpunkt som 1940 föreligga ytterligare två rättsfall. I det ena av dem⁵³ var det fråga om en kyrkoherde, som valts till ledamot och ordförande i barnavårdsnämnden men ville bli helt fri på grund av sjukdom. Länsstyrelsen påpekade, att kyrkoherden i fråga vore självskriven såsom ledamot, då annan ordinarie präst icke fanns anställd i församlingstjänst inom socknen, och ansåg f. ö., att han icke anført tillräckliga skäl för befrielse från ordförandeskapet. Regeringsrätten fann däremot giltiga skäl för avsägelse föreligga. I det andra rättsfallet⁵⁴ hade en person, som innehade befattningen såsom ordinarie folkskollärare, organist och klockare, valts till barnavårdsnämndens ordförande. Han av sade sig uppdraget under hänvisning just till den tjänst, som utgjorde grunden för det kommunala mandatet, samt till att han fyra månader på året vistades utanför socknen, men fick avslag i alla instanser. Det är med hänsyn till referatet oklart, om han varit ensam ordinarie företrädare för skolväsendet inom socknen och därför ämnat stå kvar såsom ledamot av nämnden, men även om så ej varit fallet, har han icke ansetts ha haft laga ursäkt.

I ett fall kan självskriven befättningshavare även mitt under en

⁵¹ RÅ 1927 ref. 29 I.

⁵² RÅ 1929 not. S. 201.

⁵³ RÅ 1940 not. S. 26.

⁵⁴ RÅ 1940 not. S. 343.

mandatperiod upphöra att inneha det kommunala uppdrag, vartill hans ställning fört honom, nämligen om vederbörande avgår från sin tjänst eller eljes förlorar sin speciella behörighet. I så fall äger den väljande kommunala myndigheten entlediga honom från hans uppdrag, vare sig han avsäger sig eller ej och oavsett om mandat-tiden gått till ända eller ej. Ett belysande rättsfall finnes från 1937.⁵⁵ En folkskollärare hade som representant för kommunens skolväsen valts till ledamot av barnavårdsnämnden för en fyraårsperiod men efter c:a halvtannat år avgått från sin ordinarie folkskolläraryrke-tjänst. Han ansågs då ej längre behörig att tillhöra nämnden utan ersattes med en annan.

ANVÄNDA SÄRSKILDA FÖRKORTNINGAR:

- ABEU: Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet.
 KFK: Kungl. förordningen den 21 mars 1862 om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd.
 LFS: Lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse.
 LKL: Lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet.
 LKS: Lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad.
 LLt: Lagen den 20 juni 1924 om landsting.
 W: Samling av kungl. brev, resolutioner och utslag angående tillämpningen av kommunallagarna, utgivna av W. Walldén m. fl. (1863—1909).

⁵⁵ RÅ 1937 ref. 26.

DISKUSSIONEN KRING JUSTITIEOMBUDSMANNAÄMBETET I FINLAND

Av Jur. kand. HÅKON HOLMBERG, Helsingfors

I sin undersökning om justitieombudsmannaämbetet i samlingsverket Sveriges riksdag, Band XVI, har Nils Alexanderson i fråga om ämbetets definitiva befästade i svensk rätt omnämmt de angrepp, som stundom riktats mot detsamma. Trots att den allmänna opinionen stadgat sig till en alltmera enhällig uppskattning av dess nytta, betecknade Harald Hjärne detsamma ännu så sent som vid 1914 och 1915 års riksdagar som en antikvit, oförenlig med en verkligt modern statsstyrelses grundsatser och livsvillkor och ägnad att störa regeringsmaktens utövning genom dilettantiskt ingripande under de skiftande folkmeningarnas tryck.

I samband härmed påpekar Alexanderson, att Finland några år senare införlivade en fri efterbildning av justitieombudsmannainstitutet med sitt nya statsskick och därvid även accepterade själva benämningen. Efter att de första åren ha varit föremål för kritik och en viss likgiltighet har detsamma sedermera snabbt befäst sitt anseende.¹

Måhända kan det intressera svenska läsare att få en kortare inblick i den diskussion, som under åren 1919—1933 fördes kring detta ämbete i samband med spörsmålet om en rätt arbetsfördelning mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen. Det kan då till en början erinras om att Finland under tidsperioden 1809—1919 såsom lagarnas högsta väktare hade blott en prokurator, som motsvarade justitiekanslern. Under tiden för ständerlantdagarna (1863—1906) hade redan på 1860—1880-talen förslag framställts om tillsättande av en justitieombudsman, varvid även frågan om en arbetsfördelning mellan de båda höga ämbetsmännen hade dryftats.² Verkligt aktuellt

¹ A. a. s. 49.

² Holmberg. Frågan om en justitieombudsman vid ständerlantdagarna.

blev detta spörsmål först då genom regeringsformen den 17 juli 1919 ett justitieombudsmannaämbete inrättades i Finland. Frågan behandlades i de utlåtanden de båda ämbetsmännen på statsrådets anhållan avgåvo ävensom i deras årsberättelser samt i de regeringspropositioner, vilka förelades riksdagen. Sin lösning erhöi problemet först fjorton år senare, då den 10 november 1933 en lag gavs angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden samt en lag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden.

Redan inom grundlagskommittén av år 1917 torde fråga hava väckts om inrättande av en justitieombudsmannabefattning. Då under större delen av detta år tanken, att Finland skulle kvarbliva i förening med Ryssland, var förhärskande, påkallade den erfarenhet man hade haft av den finsk-ryska unionen ur speciellt finsk synpunkt så effektiva medel som möjligt mot missbruk från den ryska statsmaktens sida vid det framtida gestaltandet av förhållandet till sagda land. Lantdagen borde förty enligt grundlagskommitténs åsikt få tillfälle att genom ett särskilt organ övervaka i synnerhet lagenligheten i de organs verksamhet, som i Finland skulle hava företrätt ryska intressen och rysk ståndpunkt.³ I grundlagskommitténs förslag till ny regeringsform av den 3 oktober 1917 återfanns det oaktat icke något förslag om en justitieombudsman.

Efter det Finland förklarar sig självständigt, bortföilo de tidigare återopade motiven för ett justitieombudsmannaämbete. I regeringens proposition av den 30 november 1917 med förslag till ny republikansk regeringsform hade icke upptagits något justitieombudsmannaämbete, vilket däremot var fallet i regeringspropositionen av den 6 juni 1918 angående monarkisk regeringsform, där justitiekanslern förresten betecknades såsom »konungens högsta ombudsman». Enligt sistnämnda förslag till regeringsform skulle regeringen icke hava blivit politiskt beroende av riksdagen utan blott juridiskt ansvarig inför densamma. På grund därav ansågs det föreslagna systemet kräva, att riksdagen hade ett eget av densamma tillsatt organ för övervakning av lagenligheten av den styrande maktens åtgärder. Därtill förelåg desto större skäl, som riksdagen icke hade tillerkänts rätt att föranstalta undersökningar (*droit d'enquête*),

Svenska Litteratursällskapets Skrifter, Tom CCXCVIII 1944, Historiska och litteraturhistoriska studier 20, s. 172—218.

³ Puhakka, Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät (Riksdagens justitieombudsmans ställning och uppgifter), Defensor Legis 1929, s. 94.

vilket institut sätter folkrepresentationerna i nutida stater i stånd att undersöka lagenligheten av den styrande maktens och densamma underlydande organs verksamhet.⁴

I den reservation mot en monarkisk regeringsform, som K. J. Ståhlberg m. fl. fogade till grundlagsutskottets betänkande med anledning av denna senare proposition, föreslogs en republikansk regeringsform, men även i denna var justitieombudsmannaämbetet bibehållet.⁵ Detta förslag var alltså det första angående republikansk regeringsform, i vilket en justitieombudsman intagits, och institutets uppbyggnad var jämväl i stort sett densamma som i Finlands gällande regeringsform.

Av de två senare förslagen till ny regeringsform, det monarkiska vid 1918 års urtima riksdag och det republikanska vid 1919 års riksdag innehöll blott det förra ursprungligen stadganden om en justitieombudsman. I det senare, som låg till grund för vår gällande regeringsform, tillades det på förslag av grundlagsutskottet. Vid behandlingen inom detta av regeringens proposition N:o 17 angående ny regeringsform för Finland framhöll i en reservation riksdagsmännen von Born och Estlander från svenska folkpartiet, att justitieombudsmannaämbetet på goda skäl hade utelämnats i propositionen. Justitieombudsmannen ägde enligt deras mening ingen verklig uppgift, då justitiekanslerns åligganden voro så vitt omfattande, som i förslaget stadgats. Såsom allenast betungande statsbudgeten och ägnad att av den rådande riksdagsmajoriteten bortgivas såsom partibeställning, borde denna befattning icke införlivas med Finlands statsförfattning. I en annan reservation anförde åter riksdagsmännen Setälä, Malmivaara och R. Erich från nationella samlingspartiet, att en särskild justitieombudsman kunde anses överflödig. Till denna erfarenhet hade man kommit i Sverige, som i förevarande avseende tjänat såsom förebild.⁶ Grundlagsutskottet beslöt likväl föreslå en sådan av riksdagen tillsatt justitieombudsman, som ägde övervaka lagskipningen samt regeringens och ämbetsverkens verksamhet.

⁴ Puhakka, a. a. s. 95, Holmberg, a. a. s. 214—215.

⁵ Grundlagsutskottets betänkande n:o 14; Reservation V.

⁶ Grundlagsutskottets betänkande n:o 2; Reservationerna I och IV. — Det må i detta sammanhang framhållas, att Estlander senare vid utarbetandet av instruktionen för justitieombudsmannen i riksdagen i medio av december 1919 påpekade, att den höga ämbetsman, för vilken densamma var avsedd, tillhörde de överflödiga demokratiska institutioner, vilka voro så populära vid denna tid i Finland. Hans uppgift sammanföll helt med justitiekanslerns och hans ämbete var blott ägnat att utgöra ett språngbräde för ärelystna politiker och tilltagsna advokater att komma sig upp. Det erbjöd möjlighet att inrätta ett nytt ämbetsverk, som kunde växa ut i avsevärd grad.

I samband med spørsmålet om den teoretiska rättsgrunden för en sådan ämbetsman som justitieombudsmannen, har i Finland framhållits, bl. a. av J. O. Söderhjelm, att justitiekanslern, även om förtroendet till honom intill senaste tid varit starkt på grund av hans tidigare ställning som väktare av Finlands författning, dock vore regeringens jurist eller juriskonsult och i sin egenskap av statens jurist skulle hålla efter lägre tjänstemän och domare samt vara kontrollant av förvaltningen och rättsskipningen. Justitieombudsmannen däremot stode principiellt fri, vore ej tjänsteman utan folkets egen man och dess skydd mot rättskränkningar från högre och lägre myndigheters sida. Folkrepresentationen kunde, även om regeringen vore beroende av riksdagens förtroende, mycket väl utöva sin kontroll i dess rent juridiska del genom ett särskilt ombud, som då vore en riksdagens tjänsteman, vilken hjälpte denna att övervaka regeringen och anmälde, när denna sistnämnda begått ett sådant juridiskt fel, att riksdagen hade skäl att taga under prövning sin ställning till regeringen. Därtill komme, att riksdagen genom sin egen förtroendeman, utöver den ordinarie kontrollen, hölle ett öga på efterlevnaden av lagarna från domares och lägre myndigheters sida.⁷

Ytterligare har det framhållits, att, då justitieombudsmannens verksamhet utgör en del av riksdagens allmänna kontroll över förvaltning och rättsskipning, riksdagen icke kan avstå från denna allmänna övervakningsrätt, som enligt regeringsformen tillkommer densamma, därest icke samtidigt justitieombudsmannens åligganden skulle överföras till något annat riksdagens organ.⁸ Men det har även påpekats, att i en parlamentarisk stat sådan som Finland justitieombudsmannaämbetet icke är nödvändigt och icke kan erhålla den betydelse detsamma skulle kunna tillkomma, om ett annat regerings-system vore rådande, t. ex. ett sådant som det svenska av år 1809 med senare tillägg, det konstitutionella. Justitieombudsmannen vore enligt denna åsikt obehövlig i en parlamentariskt styrd stat, där densamme icke motsvarade sitt ändamål.⁹

Den uppfattningen torde dock numera vara rotfäst i Finland, att riksdagen och regeringen icke äro varandra motsatta organ, utan att regeringsmakten grundar sig på riksdagens förtroende, varför denna bestämmer även om regeringens utövande. Om ock

⁷ Söderhjelm, En reformering av stadgandena rörande riksdagens justitieombudsman, JFT 1931, s. 71—73.

⁸ J. O:s berättelse 1926, s. 24—25.

⁹ Puhakka, a. a. s. 113—114.

riksdagens justitieombudsman i länder med parlamentariskt statskickskick icke har samma betydelse som i de länder, där regeringsmakten och folkrepresentationen äro varandra motsatta statsmakter, bör det likväl observeras, att justitieombudsmannen, då han som ett riksdagens organ övervakar regeringsmaktens och dess organs lagenliga verksamhet, även i ett parlamentariskt styrt land har sig en synnerligen viktig uppgift anförtrodd.¹⁰

Då förebilden till justitieombudsmannaämbetet hämtades från Sverige, var det ju helt naturligt, att till grund för instruktionen för justitieombudsmannen lades den svenska instruktionen av den 14 maj 1915. Gällande instruktion i Finland är utfärdad den 10 januari 1920 och uppvisar även efter senare vidtagna smärre ändringar stora överensstämmelser med den svenska.¹¹

I huvudsak gälla förty för den svenska och den finska justitieombudsmannen enahanda bestämmelser. Den svenska justitieombudsmannen saknar dock befogenheten att närvara vid statsrådets sammanträden. Icke heller har han rätt att göra föreställning mot lagstridig åtgärd från statsrådets eller enskild ledamots sida. Hans uppsikt över myndigheter och tjänstemän sträcker sig icke till krigsdomstolarna och tjänstemännen därstädes, vilkas ämbetsutövning en militieombudsman övervakar. Å andra sidan ankommer det ju på den svenska justitieombudsmannen att i-förening med justitiekanslern granska fånglistorna samt som ordförande i tryckfrihetskommisionen med uppmärksamhet och nit iakttaga, vad till tryckfrihetens skyddande är stadgat.¹²

Skiljaktigheterna i den svenska och den finska justitiekanslerns statsrättsliga ställning medför, att deras åligganden äro rätt olikartade. Gemensamt för båda ämbetsmännen är uppsikten över att lag och författningar i riket efterföljas samt att samtliga tjänstemän fullgöra sina skyldigheter. Såväl den svenska som den finska justitiekanslern är högsta åklagare med därav följande förpliktelser och befogenheter. Den finska justitiekanslern äger däremot icke taga befattning med tryckfrihetsbrott, om ock den lagstiftning, enligt vilken han är högsta åklagare, tillkommit senare än tryckfrihets-

¹⁰ J. O:s berättelse 1932, s. 10—11.

¹¹ Stadganden angående J. K. ingå i Finlands R. F. §§ 37 och 45—48, i Sveriges R. F. § 27, angående J. O. åter i respektive 49 § och 96—100 §§. Reglementet för J. K. i Finland är av den 30 mars 1922 och instruktionen för J. K. i Sverige av den 18 juni 1937, medan den svenska J. O.-instruktionen är av den 14 mars 1911.

¹² J. K:s berättelse 1924 s. 15; Instr. för Sveriges J. O. 17 och 18 §§, jfr 1 §.

lagen, som underlägger dylika brott justitieministeriets tillsyn,¹³ medan svenska justitiekanslern är åklagare jämväl i tryckfrihetsmål. Också straffverkställighetskontrollen ankommer på justitiekanslern, vad Sverige beträffar efter fördelning av arbetet mellan honom och justitieombudsmannen.¹⁴ Vardera justitiekanslern är skyldig att till sin regering avgiva utlåtanden i frågor, som till honom i sådant syfte hänskjutits.¹⁵

Såsom känt är den svenska justitiekanslern lika litet som den svenska justitieombudsmannen berättigad att närvara vid statsrådets sammanträden. Den finska justitiekanslern äger icke endast rätt därtill, han är principiellt skyldig att närvara vid statsrådets sammanträden. Särskilt inskräpes i reglementet för honom, att han bör närvara i statsrådet, då föredragning äger rum inför presidenten.¹⁶ Hans åligganden i statsrådet inskränka sig dock ej till att tillse att ordning och skick vid ärendenas handläggning därstädes iakttagas; han skall främst vaka däröver, att lag i statsrådet efterföljes. Finner han, att statsrådet eller presidenten är sinnad att fatta något lagstridigt beslut, skall han däremot göra föreställning och, i händelse föreställningen lämnas utan avseende, till protokollet anteckna sin mening.¹⁷ Justitiekanslern har därtill rätt att hos presidenten samt riksdagen anmäla statsrådet till åtal inför riks rätt. Han kan ock i fall av hög- eller landsförräderi hos riksdagen göra sådan anmälan mot republikens president.¹⁸ En följd av att justitiekanslern har uppsikt över statsrådets förhandlingar är, att statsrådets protokoll, alteftersom de utskrivs, skola tillställas honom i och för granskning.¹⁹ Slutligen är justitiekanslern i Finland skyldig att till republikens president och riksdagen årligen avlämna berättelse över sin verksamhet.²⁰ Motsvarande förpliktelse är icke ålagd den svenska justitiekanslern.

Ehuru justitiekanslern icke deltagar i statsrådets beslut, blir han på grund av omförmälda skyldighet att tillse, att lagstridiga beslut icke fattas, inför riksdagen ansvarig för beslut, beträffande vilket han icke antecknat skiljaktig mening till protokollet. Har justitie-

¹³ En annan åsikt har från en del håll uttalats, men i stöd av stadgandet i 10 § 2 mom. R. F. 1919 icke beaktats; jfr J. K.'s berättelse 1924, s. 15.

¹⁴ Instr. för Sveriges J. K. 2 §.

¹⁵ Instr. för Sveriges J. K. 2 §; beträffande Finlands J. K. se R. F. 48 § 2 mom.

¹⁶ Regl. för J. K. 2 §.

¹⁷ R. F. 47 §; Regl. för J. K. 3 §.

¹⁸ R. F. 47 §.

¹⁹ Regl. för J. K. 2 § 3 mom.

²⁰ R. F. 48 §; Regl. för J. K. 14 §.

17 — Statsvetenskaplig Tidskrift 1945. N. F.

kanslern icke närvarit i statsrådet, är han ansvarig endast, om han, efter det beslutet bragts till hans kännedom, underlåtit att vidtaga åtgärd till detsamma rättande. Hans ansvarighet är dock inskränkt till lagstridigt förfarande, såsom att han vid utövningen av sitt ämbete bidragit till uppenbar olaglighet eller befordrat sådan, att han till uppenbar skada för landet uppsåtligen missbrukat sin tjänsteställning, vilket förfarande är att betrakta såsom tjänsteförbrytelse; eller att han eljest vidtagit tydligen lagstridig ämbetsåtgärd.²¹ För dylika åtgärder kan han av riksdagen, så ock av presidenten, åtalas vid riks rätt. Justitiekanslern, som ej behöver åtnjuta riksdagens förtroende, är emellertid icke inför riksdagen politiskt ansvarig. Forum i brottmål för den svenska justitiekanslern är däremot högsta domstolen.²²

Av justitiekanslerns juridiska ansvarighet inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder följer, att han även har rätt att yttra sig i riksdagen, då förfrågan eller interpellation beträffande hans verksamhet därstädes framställes. Även behandlingen av den berättelse, som justitiekanslern är skyldig att till riksdagen avlämna, kan påkalla hans uppträdande i riksdagen.²³

Någon inskränkning i justitiekanslerns tillsyn över militärdomstolarna och deras tjänstemän förefanns före år 1933 icke enligt finsk rätt. Den svenska justitiekanslern är genom instruktionen för militieombudsmannen från dylik uppsikt befriad.²⁴

En jämförelse mellan den finska justitieombudsmannen och justitiekanslerns ämbetsbefogenheter ger vid handen, att, medan justitiekanslern äger utföra eller låta utföra åtal för alla brott, justitieombudsmannens åtalsrätt är inskränkt till fel och försummelse, som tjänsteman begått i tjänsten.²⁵ I motsats till justitieombudsmannen skall justitiekanslern dessutom i civila mål bevaka statsverkets talan, där annat ombud icke därtill förordnats. Justitieombudsmannen är berättigad att göra föreställning mot lagstridigt beslut av statsrådet, justitiekanslern är därtill icke endast berättigad utan ock skyldig. Justitiekanslern har, såsom redan nämnades, rätt och plikt att göra republikens president uppmärksam på lagstridigt beslut, som av denne fattats. Motsvarande rätt och plikt tillkommer icke justitieombudsmannen.²⁶

²¹ Ansvarighetslagen den 25 november 1922, 7 §.

²² Instr. för Sveriges J. K. 19 §.

²³ J. K:s berättelse 1924, s. 16.

²⁴ Instr. för M. O. 14 mars 1941.

²⁵ R. F. 49 §, 2 mom.; Instr. för J. O. 1 §.

²⁶ R. F. 47 §; Instr. för J. O. 4 §.

I fråga om en eventuell kompetenskonflikt stadgas såsom känt i instruktionen för den svenska justitieombudsmannen (12 §) att, därest justitiekanslern lämnat utan avseende någon hos honom av enskild person anmäld klagan, detta icke skall utgöra hinder för justitieombudsmannen att, om saken tillhör området för hans ämbetsutövning, giva klaganden det lagliga biträde, som justitieombudsmannen må finna utav omständigheterna påkallat. I instruktionen för den finska justitieombudsmannen finnes ingen motsvarande bestämmelse, men riksdagen har medelst beslut av den 20 december 1924 på en av justitieombudsmannen den 27 oktober 1924 gjord framställning beslutat, att stadgandet i 4 § 2 mom. av instruktionen för denne, enligt vilket justitieombudsmannen icke må taga befattning med justitiekanslerns ämbetsåtgärder eller utföra åtal mot honom, såvida icke republikens president jämlikt R. F. 47 § 1 mom. utsett honom att sådant utföra, icke utgör hinder för justitieombudsmannen att på eget initiativ eller med anledning av inlämnat klagomål till prövning upptaga ärende, som tidigare förevarit till justitiekanslerns prövning och vari denne redan avgivit resolution.²⁷

I sin berättelse för år 1920 anförde den förste justitieombudsmannen Alopaeus, att ämbetet icke visat sig motsvara sitt ändamål eller vara av behovet påkallat. Justitieombudsmannens åligganden vore i huvudsak av enahanda art som justitiekanslerns, men denne stode bättre rustad att ingripa för avhjälpande av påtalade missförhållanden och beivrande av begångna fel än justitieombudsmannen. Allmänheten vore så van att med sina klagomål vända sig till justitiekanslern, att under det första verksamhetsåret för justitieombudsmannen ytterst få klagomål inkommit till denne. Åliggandena borde förty fördelas mellan de båda ämbetsmännen eller ock någondera ämbetet indragas. Det förra alternativet skulle medföra upprätthållande av två ämbetsverk, vilket icke vore nödigt eller ändamålsenligt.²⁸

Den andre justitieombudsmannen Holma önskade bibehålla ämbetet, men påvisade särskilda omständigheter, vilka inverkade menligt på arbetsmöjligheterna. Ämbetstiden borde förlängas till minst tre år och själva valet förrättas tidigare än i slutet av december. Justitieombudsmannen borde dessutom icke under sin ämbets tid få

²⁷ J. O:s berättelse 1924, ss. 18—20.

²⁸ J. O:s berättelse 1920, ss. 30—31.

vara riksdagsman, när det vore uppenbart, att dessa båda befattningar icke kunde förenas och detta såväl av praktiska orsaker som ur synpunkten att bevara justitieombudsmannens opartiskhet.²⁹

Grundlagsutskotten, som utlät sig i anledning av de två berättelserna funno, att justitieombudsmannaämbetet var så nytt och formerna för dess verksamhet ännu så föga gestaltade, att det vore för tidigt att föreslå dess upphävande. Det gällde fastmer att planlägga en fördelning av åliggandena mellan justitiekansler och justitieombudsman.³⁰

Under riksdagsbehandlingen av berättelsen för år 1920 hänvisade professor Estlander till sin reservation mot grundlagsutskottets betänkande samt föreslog, att justitieombudsmannaämbetet måtte indragas och dess åligganden överföras till justitiekanslern, som visat sig väl kunna handhava även dem. Vid behandlingen av berättelsen för år 1921 framhöll åter två representanter för vänstern, att justitieombudsmannen borde ombetros alla åligganden av allmänna natur och större vikt, medan justitiekanslern blott skulle handhava ärenden rörande tjänstemän och andra sådana frågor. Tiden för justitieombudsmannens mandat borde fastställas till två, icke tre år.³¹

Grundlagsutskottets betänkande med anledning av berättelsen för år 1921 sändes enligt beslut av riksdagen till regeringen för att delgivas justitiekanslern. Statsrådet beslöt den 14 maj 1923 anhålla om utlåtande av denne angående den i berättelsen föreslagna arbetsfördelningen. Justitiekanslern Charpentier besökte i december 1923 Stockholm för att på ort och ställe göra sig förtrogen med justitieombudsmannaexpeditionens och justitiekanslersämbetets arbetsmetoder och arbetsfördelningen dem emellan.³²

I sitt utlåtande fastslog justitiekanslern, att en förbättring av rådande missförhållanden kunde åstadkommas sålunda, att justitiekanslersämbetets arbetsbörda bleve minskad. Någon ändring i uppgiften att vara högsta åklagare och företrädare av statsverkets intressen vid domstolarna vore icke möjlig. Däremot kunde ämbetet befrias från skyldigheten att genomläsa och granska statsrådets protokoll, då detta åliggande så gott som uteslutande inskränkt sig till en tillsyn däröver, att laga rättegångsordning i statsrådet blivit

²⁹ J. O:s berättelse 1921, ss. 37—38.

³⁰ Grundlagsutskottets betänkanden n:o 15/1921 och n:o 13/1922; jfr Söderhjelm, a. a. ss. 69—71.

³¹ Riksd. 1922 Prot. III, s. 2929; Riksd. 1923 Prot. I, ss. 45—53.

³² J. K:s berättelse 1924, s. 15.

iakttagen samt att protokollen blivit riktigt förda. Justitiekanslerns skyldighet och rätt att närvara vid statsrådets sammanträden och därvid yttra sig om lagligheten av de beslut, som republikens president eller statsrådet fattat, borde, oaktat att den vore en anomali i modern statsförfattningsrätt, likväl av historiska och andra orsaker bibehållas. Statsrådet kunde, vid inträffad meningsskiljaktighet eller då eljest osäkerhet angående lagens rätta förstånd uppkommit, förrän ärendet slutligt avgjordes, inbegära justitiekanslerns yttrande. Det vore nödigt, att i statsrådet, där ministrarna ständigt växlade, funnes en person, som genom sin kännedom om tidigare praxis och sina insikter i övrigt kunde bidra till utredningen av de juridiska spörsmål, som yppade sig vid ärendenas behandling i statsrådet.³³

Straffverkställighetskontrollen kunde däremot utan större olägenhet överföras på justitieombudsmannen i form av en granskning av fånglistorna, vilken uppgift i Sverige handhades av justitieombudsmannen och justitiekanslern jämsides. Likaså kunde ett betydande antal av de militära ärendena, nämligen de, vilka i Sverige ankommo på militieombudsmannen, i vårt land överföras till justitieombudsmannen. En sådan reglering komme att medföra en verklig lättnad i justitiekanslersämbetets arbetsbörda. Justitieombudsmannen borde, i likhet med sin svenska kollega, dessutom mera än hittills varit fallet ägna sig åt inspektionen av domstolarnas och ämbetsverkens arkiv samt fästa sig vid uppgifter i tidningspressen om fel och försummelse, vartill tjänstemän gjort sig skyldiga.³⁴

Över denna framställning av justitiekanslern anhöll justitieministeriet om utlåtande av justitieombudsmannen Puhakka, vilket avgavs den 11 mars 1926.

En bättre arbetsfördelning kunde enligt detta åstadkommas allena genom en fördelning av befogenheterna, d. v. s. begränsande av den allmänna övervakningsuppgift, som tillkom de båda ämbetena. Men ett sådant system kunde icke försvaras. En övervakning från regeringens synpunkt vore nödvändig och denna i behov av sin juridiska rådgivare. Justitieombudsmannens åligganden kunde utökas, men justitiekanslern borde dock icke befrias från skyldigheten att granska statsrådets protokoll. Det kunde även ifrågasättas, om det vore lämpligt att överföra de militära ärendena till justitieombudsmannens handläggning, till dess ett militieombudsmannaämbete hunnit inrättas, ty ett sådant vore knappast behövt.³⁵

³³ J. K:s berättelse 1924, ss. 17—18.

³⁴ J. K:s berättelse 1924, ss. 18—19.

³⁵ J. O:s berättelse 1926, ss. 24—25.

Frågan om en arbetsfördelning och dess nödvändighet var där-
efter öppen mer än fem år. Svårigheten att finna en lösning låg
främst däri, att det icke gavs någon lämplig principiell grund för för-
delningen av ärendena mellan justitiekanslern och justitieombuds-
mannen. Då emellertid arbetsbördan i justitiekanslersämbetet hotade
att bliva övermäktig, vände sig justitiekanslern Makkonen i en
skrivelse av den 27 oktober 1931 till justitieministeriet med förslag
om en slutlig reglering av arbetsfördelningen mellan de båda ämbe-
tena. Ämbetsbefogenheterna vore enahanda och mångfalden av de
ärenden, som skulle handläggas, gjorde det nästan omöjligt att bland
dessa avskilja någon särskilt avgränsad grupp, som för varje fall
kunde anses uteslutande ankomma på den ena eller andra av de
båda ämbetsmännen. Men praktiska synpunkter kunde kräva, att
denna omständighet icke finge utgöra något hinder för en fördelning
av uppgifterna.³⁶

De s. k. fångklagomålen utgjorde en sådan lätt avskiljbar grupp,
vilken kunde överföras till justitieombudsmannens uteslutande hand-
läggning. Då denne enligt 10 § i instruktionen årligen verkställt
inspektioner av fängelserna, hade fångarna även varit i tillfälle att
framföra klagomål till honom. Till denna inspektionsverksamhet,
som justitiekanslern på grund av bristande tid icke medhunnit, an-
slöte sig rätt naturligt en handläggning av fångklagomål. Med anled-
ning av justitiekanslerns hemställan beslöt även justitieministeriet
uppdraga åt lagberedningen att utarbeta förslag till lagstadganden
angående arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och justitie-
ombudsmannen.³⁷

Den 18 februari 1932 avgav justitieombudsmannen Hakkila till
justitieministern äskat utlåtande med anledning av justitiekanslerns
förslag till arbetsfördelning dem emellan.

Han ansåg sig icke kunna förorda det framställda förslaget, enär
båda enligt reglemente och instruktion skulle undersöka förhållan-
dena i fängelserna och på fångvårdens område. Det kunde ej heller
anses lyckligt, att justitieombudsmannens huvudsakliga åliggande
bleve att avgöra i fängelserna förvarade personers klagomål av ofta
rätt sekundär natur.³⁸ Dennes verksamhet såsom riksdagens över-
vakningsorgan medförde, att han borde fästa uppmärksamhet icke
blott vid myndigheternas eventuella brott mot lag i tjänsteutövning

³⁶ J. K:s berättelse 1931, s. 95.

³⁷ J. K:s berättelse 1931, ss. 95—96; Lagberedningens publikationer n:o 1/1933.

³⁸ J. O:s berättelse 1932, ss. 11—12.

utan även därvid, att de icke genom underlåtenhet att fullgöra sina åligganden skulle försumma dem tillkommande skyldigheter. Både principiella och praktiska skäl talade således för ett förkastande av den av justitiekanslern föreslagna arbetsfördelningen.³⁹

Med anledning av detta utlåtande föreslog justitiekansler Makkonen den 4 juni 1932 att, därest ej någon arbetsfördelning skulle kunna åstadkommas, till prövning borde upptagas, huruvida icke justitieombudsmannaämbetet, vars innehavare kunde handhava detta vid sidan av annan befattning, och som aldrig torde hava erfordrat mera än en jämförelsevis kort daglig tjänstetid, kunde indragas.⁴⁰

Vid riksdagen år 1931 inlämnade emellertid riksdagsman Österholm jämte andra medlemmar av svenska folkpartiets riksdagsgrupp en lagmotion med förslag om ändring av 49 § i regeringsformen i sådan riktning, att justitieombudsmannen skulle väljas för tre år i sänder. Personombyten hade alltför ofta ägt rum, ty riksdagen hade i motsats till vad fallet varit i Sverige, icke visat sig hågad att låta befattningens innehavare kvarstå, ehuru skäl till missnöje med hans ämbetsutövning icke varit för handen. Härav hade uppstått en osäkerhet, som medfört, att kompetenta jurister icke voro villiga att mottaga val till befattningen. Strävandena att befästa justitieombudsmannens ställning borde även inriktas på en ändring av instruktionen sålunda, att ämbetets innehavare icke vore skyldig att avgå från annan tjänst utan endast hindrad att handhava denna under den tid han beklädde justitieombudsmannabefattningen. Därigenom skulle möjlighet öppna sig att för denna förvärva lämpliga innehavare, t. ex. ur kretsen av domare, administrativa tjänstemän och universitetslärare.⁴¹

Mot förslaget om förlängd mandattid riktade sig ett vid följande riksdag år 1932 ingivet petitionsförslag av riksdagsman Pihkala jämte andra till den »fosterländska folkrörelsen» och samlingspartiet hörande riksdagsmän. I detta yrkades på indragning av justitieombudsmannaämbetet, då detsamma åligganden i så hög grad vore likartade med justitiekanslerns, att enligt allmänna uppfattningen justitieombudsmannen vore obehövlig. Hans uppgifter borde förty överföras till justitiekanslern.⁴²

³⁹ J. O:s berättelse 1932, s. 12.

⁴⁰ J. K:s berättelse 1932, ss. 64—65.

⁴¹ Riksd. 1931 Bilagor I, s. 5; Grundlagsutskottets betänkande n:o 6 Handlingar IV—V; jfr Söderhjelm's uttalande om en ämbetsperiod av tre år; a. a., s. 74.

⁴² Petit. försl. n:o 1/1932; Bilagor I.

I sin till riksdagen avlåtna proposition angående statförslaget för år 1933 upptog regeringen ej något anslag för riksdagens justitieombudsman. I enlighet härmed förelades även riksdagen en proposition angående indragning av sagda befattning. I motiveringen framhölls, att ämbetet under de tretton år detsamma varit i funktion icke vunnit den betydelse man förväntat, att det skulle erhålla. Arbetsbördan hade varit ringa och resulterat i olika förslag till omorganisation och reformering av detsamma. Betydande ändringar vore nödvändiga för ernående av de syftemål, vilka legat till grund för dess inrättande. Större juridisk kompetens borde fordras av dess innehavare, ämbetsperioden förlängas och lönen höjas. Då möjligheter icke förelågo för en sådan reform, återstode blott dess indragning.⁴³

Under de olika debatterna i riksdagen återopade statsminister Kivimäki de synpunkter, som efter revolutionen i mars 1917 anförts till förmån för ett justitieombudsmannaämbete, och belyste samtidigt den senare utvecklingen av spörsmålet under skedet före regeringsformens tillkomst. Sedan en republikansk regeringsform blivit antagen, saknade justitieombudsmannaämbetet en egentlig grund för sin tillvaro. Det motsvarade ej heller sitt ändamål eller därvid förknippade förhoppningar och den enda motiveringen för dess bibehållande var uppfattningen, att detsamma på något sätt hörde till det demokratiska systemet.⁴⁴

Med anledning av lagmotionen av år 1931 fastslog dess framställare, att man icke ens i Sverige, där dock en djupare rättskultur var förhärskande än i Finland, hade ansett sig kunna undvara denna ämbetsman. Orsaken till att justitieombudsmannen dock var jämförelsevis litet känd bland allmänheten, hade varit hans osäkra ställning. De personer, som utövat ämbetet, hade icke kunnat förstås att odelat ägna sig åt detsamma och rotfästa dess betydelse i allmänhetens medvetande. Ämbetsperioden hade varit för kort och avlöningen alltför obetydlig.⁴⁵

Justitieombudsmannen, vars åsikt i ärendet givetvis inhämtades, framhöll, att frågan om justitieombudsmannabefattningens indragning eller bevarande innerst gestaltade sig till ett spörsmål därom, huruvida både regering och riksdag ägde att genom var sitt organ övervaka lagarnas efterföljd vid domares och andra myndigheters

⁴³ Regeringens proposition angående indragning av justitieombudsmannabefattningen n:o 72/1932.

⁴⁴ Riksd. prot. 1932, ss. 1079—1080. Jfr ovan s. 2.

⁴⁵ Riksd. prot. 1932, ss. 1084—1085.

verksamhet. I detta avseende ägde riksdagen ensam besluta, om den ansåg en sådan övervakning från dess sida nödvändig. Var detta icke fallet, kunde befattningen saklöst indragas. Men befanns densamma nödig, kunde för en indragning inga som helst sparsamhets- eller andra skäl anses vara tillräckligt vägande.⁴⁶

Ytterligare uttalade sig bl. a. förre presidenten Ståhlberg, som fann justitieombudsmannen tillkomma en städse viktig och under vissa tider och i vissa fall oundgänglig uppgift som lagarnas väktare och komplement till justitiekanslern, samt professor Estlander, vilken, i motsats till vad han år 1921 anfört, betvivlade nyttan av sagda befattnings indragning. Blev så fallet, skulle rättsvärden komma att kontrolleras med tillhjälp av interpellationsinstitutet och privata intressen att tryggas på enahanda sätt. Politiska intressen och partisynpunkter skulle medföra, att lagarnas efterföljd icke komme att övervakas med samma noggrannhet som hittills.⁴⁷

Sedan riksdagen beslutat förkasta regeringens proposition angående indragning av justitieombudsmannabefattningen liksom även förenämnda petition i enahanda syfte, återgick regeringen till det förslag lagberedningen på dess uppmaning utarbetat angående grunderna för arbetsfördelningen mellan justitiekansler och justitieombudsman. Med stöd av detta uppgjordes en regeringsproposition, som förelades riksdagen till antagande. Enligt denna skulle vissa ärenden, som fallit inom de båda ämbetsmännens verksamhetsområde, för framtiden handläggas enbart av justitieombudsmannen, då dennes arbetsbörda visat sig vara rätt obetydlig. Enbart på justitiekanslern ankommande ärenden skulle däremot icke överföras till justitieombudsmannen, ej heller för denne olämpliga åligganden. Till justitieombudsmannens uteslutande avgörande skulle sålunda hänföras ärenden inom två förvaltningsgrenar, försvarsväsendet och fångvårdsväsendet. En djupare förtrogenhet med dessa skulle säkert giva honom anledning till betydelsefulla initiativ på den administrativa lagstiftningens område.⁴⁸

Vid ärendets behandling i riksdagen framhöll justitieombudsmannen angående de för justitieombudsmannens uteslutande handläggning avsedda grupperna av ärenden, att försvarsväsendet vore en så betydelsefull förvaltningsgren, att alla åtgärder som syftade

⁴⁶ Riksd. prot. 1932, ss. 1080—1084.

⁴⁷ Riksd. prot. 1932, ss. 1390 och 1418—1420.

⁴⁸ Regeringens proposition med förslag till lag om grunderna för justitiekanslerns i statsrådet och justitieombudsmannens åligganden samt lag om justitiekanslerns befriande från vissa åligganden n:o 118/1932.

till en så effektiv övervakning som möjligt av tjänstemäns och befattningshavares inom försvarsväsendet och skyddskårsorganisationen verksamhet, förtjänade allt beaktande. Däremot vore en övervakning av fångvårdsväsendets verksamhet icke ur riksdagens synpunkt en lika viktig angelägenhet, varför det kunde dragas i tvivelsmål, huruvida en koncentration av dessa ärenden hos justitieombudsmannen vore fullt ändamålsenlig.⁴⁹

Grundlagsutskottet tillstyrkte lagförslagets godkännande, dock med den ändring, att klagomål hos justitiekanslern, som kunde avse såväl ärende, vilket hörde till dennes uteslutande befogenhet, som sådant, från vars handläggande han enligt den föreslagna lagstiftningen vore helt befriad, skulle, om det icke borde avgöras i justitiekanslersämbetet, överföras till justitieombudsmannens handläggning, om ärendet i dess helhet hörde till hans befogenhet.⁵⁰

Sedan riksdagen godkänt lagförslagen att vila till första efter nyval sammanträdande riksdag, antogos desamma slutligt och stadfästes den 10 november 1933. Samma dag stadfästes även den av riksdagen godkända lagmotionen av år 1931, varigenom ämbetsperioden blev tre år.

De båda lagarna publicerades i författningssamlingen under respektive nummer 275 och 276, dock i oegentlig ordning (lagen angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden erhöll sålunda nummer 276, medan lagen angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden tilldelades nummer 275). Enligt den förra lagen (nr 276) kunna justitiekanslern och justitieombudsmannen genom lag, dock utan inskränkning av deras behörighet, befrias från skyldigheten att fullgöra vissa åligganden, som icke enligt regeringsformen ankomma på enderas uteslutande handläggning. Enligt den senare lagen åter befriades justitiekanslern från skyldigheten att ur legalitetssynpunkt övervaka sådana enligt 49 § i regeringsformen jämväl å riksdagens justitieombudsman ankommande ärenden, som angå:

- 1) till krigsdomstolarna, försvarsväsendet, försvarsministeriet och skyddskårsorganisationen hörande tjänstemäns och befattningshavares verksamhet;

- 2) klagomål, som av fångar eller av anhållna eller i arbetsinrättning internerade personer anföras över myndigheternas åtgärder,

⁴⁹ J. O:s berättelse 1933, ss. 9—13; Riksd. prot. 1932, ss. 2662—2664.

⁵⁰ Grundlagsutskottets betänkande n:o 15/1932.

ävensom ansökningar, som av dem göras i anledning av sådana åtgärder; samt

3) ordningen inom fängelseinrättningarna, rannsakningsfängelserna och arbetsinrättningarna samt tjänstemäns och befattningshavares vid sådana inrättningar verksamhet.

I händelse till justitiekanslern inkommer klagomål eller ansökan i ärende, från vars handläggande han enligt det förestående är befriad och som i sin helhet hör till justitieombudsmannens befogenhet, skall ärendet, därest justitiekanslern ej anser det böra avgöras i justitiekanslersämbetet, hänskjutas till handläggning av riksdagens justitieombudsman.

Sedan dessa lagar trätt i kraft, har den mot justitieombudsmannaämbetet riktade kritiken i stort sett tystnat. Likväl hava icke ens närmelsevis alla de reformförslag, som under diskussionen sågo dagen, kunnat förverkligas, trots det att de voro ägnade att göra justitieombudsmannens verksamhet effektivare och skänka honom den plats i samhället han borde intaga.⁵¹ Den förlängda ämbets-tiden har medfört den oväntade påföljden, att den nuvarande justitieombudsmannen omvalts fyra gånger. Själva valet äger dock fortfarande rum i december det år ämbetsperioden utgår, vilket under förutsättning av personombyte lika litet är till fördel för den avgående som för den tillträdande eller ens den omvalde justitieombudsmannen.

Om justitieombudsmannens behövlighet vittnar värtaligt den stora allmänhetens inställning till honom. Klagomålen antal har ökats, även om stundom missnöje yppats med hans resolution »finner icke skäl till åtgärd». Man har därför att motse en liknande utveckling som i Sverige, i det enskilda personer i allt större utsträckning vända sig till honom. Under justitieombudsmannaämbetets tjugofemåriga tillvaro har det varit otvetydigt, att det även i Finland har en betydande uppgift och inom en snar framtid verkligen blir den lagarnas väktare och folkets egen förtroendemän, som vår regeringsform avsett.

⁵¹ Dessa reformförslag, som till en del grunda sig på befogenheter, vilka tillkomma justitieombudsmannen i Sverige, hava ingående behandlats av Söderhjelms, a. a. ss. 73—85; de angå bl. a. rätt till »erinran» utan väckande av åtal, klara direktiv för hänvändelse till de båda högsta domstolarna och för initiativ till lagstiftning, samt erforderliga stadganden angående tjänsteansvar.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. Vid 1943 års riksdag avgavs ett antal motioner med i stort sett liknande syfte,

nämligen angående tillsättande av speciella organ för ekonomisk fredsbereidskap eller efterkrigsplanering, som det också hette. Bakom motionernas yrkanden låg omsorgen om att vårt land i god tid måtte förbereda sig för en lösning av de många problem — icke minst på arbetsmarknaden — som man räknade med skulle uppkomma i samband med övergången från krigs- till fredsförhållanden. Riksdagen biträdde de framlagda förslagen och anhöll i skrivelse den 22 juni 1943 hos Kungl. Maj:t om tillsättande vid lämplig tidpunkt av ett särskilt organ med uppgift att undersöka, hur näringslivets omställning till fredsproduktion borde ske och vilka praktiska åtgärder som för detta ändamål kunde vidtagas samt hur de sociala efterkrigsproblemen borde lösas, varvid hänsyn borde tagas till internationella förhållanden och humanitära hjälpåtgärder. Såsom följd härav tillsattes den 11 februari 1944 kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering; den 10 mars 1944 följde tillsättandet av statens återuppbyggnadsnämnd och svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet.

Redan före tillkomsten av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering, allmänt kallad planeringskommissionen, hade efterkrigsproblemen uppmärksamrats av Kungl. Maj:t, som den 19 mars 1943 bemyndigade finansministern att genom olika myndigheter och det enskilda näringslivets organisationer låta verkställa utredningar av hithörande frågor. Dessa utredningar, vilka beteckna efterkrigsplaneringens första etapp i vårt land och som till större delen förelågo färdiga vid planeringskommissionens tillkomst, avsågo i första hand endast ett insamlande av fakta och en kartläggning av problemens omfattning och innebörd.

Sälunda avgåvo riksbankens valutasakkunniga ett utlåtande angående de möjliga riktpunkterna för penningpolitiken efter ett vapenstillestånd. Konjunkturinstitutet återupptog sin verksamhet med att igångsätta utredningar om de allmänna konjunkturproblemen i efterkrigsläget. Arbetsmarknadskommissionen utförde flera undersökningar rörande friställning av arbetskraft från olika områden. En särskild kommitté tillsattes för att utreda frågan om en effektivisering av arbetsförmedlingens verksamhet. Vissa frågor om yrkesutbildning och omskolning av arbetskraft utreddes genom överstyrelsen för yrkesutbildning. Industriens utredningsinstitut verkställde en undersökning rörande industrins sysselsättningsmöjligheter under åren närmast efter kriget. Kommerskollegium gjorde en utredning angående industrins kapitalinvesteringar i egna anläggningar under år 1943

samt planerade dylika under år 1944, ävensom rörande uppskattade reserver av investeringar för år 1945 under förutsättning av en gynnsam fredskonjunktur. 1942 års jordbrukskommitté och skogsstyrelsen undersökte möjligheterna att vid en omfattande arbetslöshet efter krigets slut bereda arbete inom jordbrukets respektive skogsbrukets områden. Hela den statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsverksamheten blev föremål för en undersökning genom en särskild kommitté, kallad investeringsutredningen. Byråchefen Alf Johansson utförde såsom särskilt tillkallad sakkunnig en utredning angående bostadsproduktionens ekonomiska betingelser och sysselsättningsmöjligheterna inom denna näringsgren. Vidare gjorde kommerskollegium i samarbete med redareföreningen en utredning om den svenska tonnageutvecklingen under och efter kriget. Industrikommissionen undersökte frågan om vårt materialbehov efter kriget. Slutligen insamlades enquêtevägen material till belysning av exportorganisationernas uppfattning rörande den svenska exportens utsikter i efterkrigsläget.

De förberedande utredningar, för vilka här en kort redogörelse lämnats, sammanhöllos av statssekreteraren i finansdepartementet Dag Hammar-skjöld. De åsyftade emellertid icke att fixera ett mål för den ekonomiska efterkrigsplaneringen, än mindre att föreslå, efter vilka riktlinjer ett samhälleligt ingripande under en eventuell efterkrigskris skulle ske, utan endast att klarlägga vissa väsentliga förutsättningar för vår ekonomiska politik efter kriget.

Planeringskommissionens uppgifter skulle enligt finansministerns uttalande till statsrådsprotokollet bli att insätta utredningsresultaten i deras sammanhang med statsmakternas allmänna strävanden och ange riktlinjer för den fortsatta planeringen. En annan och senare uppgift skulle bli att söka utforma faktiska handlingsplaner. Enligt finansministerns uttalande borde den redan utbyggda utredningsorganisationen även efter kommissionens tillkomst bibehållas i sin dittillsvarande form. Denna organisation borde fullfölja redan inledda undersökningar. Den borde vidare anlitas för de successiva kompletteringar av utredningsarbetet, som vore erforderliga för att resultaten skulle bibehålla sin aktualitet. Slutligen borde den genom finansdepartementets förmedling anlitas för de utredningar, som av det nya organet kunde komma att påyrkas. Härigenom skulle undvikas att kommissionen utrustades med ett kansli av den omfattning som skulle erfordras, om hela utredningsarbetet skulle läggas över på detta.

Det föreliggande utredningsmaterialet skulle överlämnas till kommissionen. Detsamma gällde de kompletterande undersökningsresultat som senare kunde inkomma. I vissa hänseenden — exempelvis i fråga om förberedande av allmänna arbeten och hjälpåtgärder till utlandet — måste de vunna resultaten föranleda omedelbara åtgärder från statsmakternas sida. Dessa åtgärder borde fullföljas parallellt med arbetet inom kommissionen ehuru givetvis i nära kontakt med denna.

Till ordförande i den nya kommissionen utsågs ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Gunnar Myrdal (s), och till ledamöter förordnades ledamöterna av riksdagens andra kammare, småbrukaren Allan Andersson i Tungelsta (s) och ombudsmannen Sven Andersson i Göteborg (s), organisationschefen i Kooperativa Förbundet, fil. lic. Mauritz Bonow (s), ledamoten av

riksdagens andra kammare, avdelningschefen i arbetsmarknadskommissionen John Ericsson i Kinna (s), redaktören Karl Fredriksson (s), ordföranden i Svenska byggnadsträarbetareförbundet John Grewin (s), ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren E. A. Gustafson i Vimmerby (bf), ledamoten av riksdagens första kammare, godsägaren Erik von Heland (bf), direktören i Svenska cellulosa A/B Torsten Hérnod, docenten Karin Kock (s), ledamoten av riksdagens andra kammare, godsägaren Gösta Liedberg (h), landsorganisationens förste ordförande August Lindberg (s), ledamöterna av riksdagens första kammare, filosofie doktor Harald Nordenson (h), professor Bertil Ohlin (fp) och landshövdingen Rickard Sandler (s), ledamoten av riksdagens andra kammare, agronomen Waldemar Svensson i Ljungskile (fp), ordföranden i Svenska arbetsgivareföreningen, direktören Gustaf Söderlund; ordföranden i Sveriges industriförbund, direktören Ernst Wehtjé (h), ordföranden i Svenska metallindustriarbetareförbundet Oscar Westerlund (s), och direktören i Fagersta bruks A/B Hjalmar Aselius.

Kungl. Maj:t förklarade vidare att statssekreteraren Dag Hammarskjöld, som erhållit Kungl. Maj:ts uppdrag att biträda vid planläggningen och samordnandet av fredsutredningarna, skulle för fullgörande av detta uppdrag äga deltaga i kommissionens överläggningar.

I oktober 1944 skedde en förändring av kommissionens sammansättning, i det att professor Ohlin och riksdagsman Svensson utträdde och ersattes av ledamoten i riksdagens andra kammare, hemmansägaren O. E. Sandberg i Böle (fp) och fru Eleonor Lilliehöök (fp).

I enlighet med de nyss angivna förutsättningarna för kommissionens verksamhet har den icke utrustats med någon större kansliapparat. Såsom kommissionens huvudsekreterare fungerar ledamoten, docenten Karin Kock. Sekreterare är fil. dr Arne Björnberg. Dessutom har kansliet under olika perioder omfattat två å tre biträdande sekreterare. Såsom permanenta sakkunniga ha medverkat föreståndaren för landsorganisationens utredningsavdelning, fil. dr Richard Sterner, samt chefen för industriens utredningsinstitut, docenten Ingvar Svennilson.

Med hänsyn till kommissionens storlek befanns det mycket snart lämpligt att för förberedande behandling av olika arbetsuppgifter fördela kommissionsledamöterna på ett antal olika delegationer. Sådana delegationer finnas för utrikeshandelsfrågor, investeringsfrågor, arbetsmarknadsfrågor, frågor om konsumtionsutvidgning och kvalitetskontroll, råvarufrågor, bostadsfrågor, jordbruksfrågor, monopolkontroll, finans- och penningpolitiska frågor samt för frågor rörande industrins och handels strukturella rationalisering. Delegationen för arbetsmarknadsfrågor har letts av kommissionens vice ordförande, direktör Gustaf Söderlund, delegationen för bostadsfrågor av riksdagsman Allan Andersson samt delegationen för monopolkontroll av docenten Karin Kock. Arbetet inom övriga delegationer har letts av ordföranden personligen. Arbetstakten inom kommissionen har varit ganska hård; tidvis ha alla veckodagar utom lördagar, söndagar och måndagar utnyttjats för sammanträden med delegationerna. Stundom ha flera sammanträden hållits samma dag. Intill utgången av maj månad 1945 hade kommissionen dessutom sammanträtt in pleno 41 gånger.

Med hänsyn till behovet av att mera kontinuerligt utnyttja viss sak-

kunskap inom olika områden har med finansministerns medgivande till de olika delegationerna såsom experter adjungerats ett icke obetydligt antal personer, representerande såväl statliga myndigheter som det enskilda näringslivet. Särskilt adjungerade ha dessutom varit statssekreterarna i social-, jordbruks-, handels- och folkhushållningsdepartementen. Statssekreteraren i finansdepartementet hade som nämnts redan från början av Kungl. Maj:t förordnats att delta i kommissionens överläggningar.

Såsom framgår av förteckningen över planeringskommissionens ledamöter är kommissionen en politisk kommitté, bestående av elva socialdemokrater, tre högermän, två folkpartister och två bondeförbundare samt tre företagarerepresentanter, vilka i kommissionens beslut i regel intagit samma ståndpunkt som högerrepresentanterna. Vid sidan om de rent politiska intressena representera ledamöterna arbetsmarknadens parter, export- och hemmamarknadsindustrierna, handeln samt jordbruket. Den ekonomiska sakkunskapen har varit väl företrädd.

Kommissionen har sett som sin uppgift att inom ramen för de ovan angivna något obestämda direktiven utforma förslag till åtgärder inför en eventuell efterkrigskris inom det svenska näringslivet, vilka förslag underställts Kungl. Maj:ts prövning. Det ligger i sakens natur att kommissionen i första rummet tagit upp sådana frågor, som sammanhånga med själva omställningen från krigs- till fredsförhållanden i samband med krigsslutet, men de flesta frågorna äro naturligen av mera långsiktig art och kunna därför icke snävt tidsbegränsas. I stor utsträckning har kommissionens arbete därför kommit att inriktas även på problem, som kunna väntas uppstå under mera så att säga normala depressioner inom näringslivet under de närmaste åren.

Rent arbetstekniskt har kommissionen enligt sina direktiv i åtskilliga fall påkallat speciella utredningar genom andra statliga organ eller näringsorganisationer. Som exempel på sådana kunna nämnas en specialbearbetning av kommerskollegii industristatistik, avsedd att klarlägga sysselsättningsförändringarna inom industrin under tiden 1939—1943 och utförd av en tjänsteman i kommerskollegium. Vidare märkas en undersökning om sysselsättningen av industrins förvaltningspersonal efter kriget, utförd av industriens utredningsinstitut, en statistisk undersökning rörande arbetskraften inom större järn- och verkstadsindustriföretag, utförd av statens arbetsmarknadskommission, en utredning om sysselsättningen inom bilismen, utförd av Sveriges automobilindustriförening, en om stuveriarbetarnas sysselsättningsförhållanden under krigsåren, en om sysselsättningsförhållandena inom sjöfartsnäringsen, de båda senare utarbetade inom statens arbetsmarknadskommission, samt en av grosshandelns utredningsinstitut företagen undersökning rörande sysselsättningen i grosshandeln under och närmast efter kriget. På liknande sätt ha utredningar för kommissionens räkning utförts även av industrikommissionen, bränslekommissionen och Sveriges allmänna exportförening.

På grundval av utredningar, företagna inom det egna kansliet, samt sådana undersökningar som de nyss nämnda har kommissionen framlagt förslag, vilka emellertid i regel icke avsett att vara i alla detaljer uttömmande. Oftast har kommissionen efter tämligen utförliga principiella moti-

veringar valt att föreslå fortsatta fullständigare utredningar inom antingen bestående organ eller genom nya av kommissionen föreslagna organ. Härigenom har kommissionen kunnat avge sina förslag i en kortfattad och lättillgänglig form. Denna arbetsteknik har också medfört att regeringen snabbt har beretts tillfälle att ta ställning till de olika förslagen. Eftersom kommissionens arbete varit av brådskande natur, har den tillämpade arbetsformen varit av betydelse för möjligheterna att i god tid förbereda vederbörliga åtgärder.

Kommissionen har även i viss utsträckning anlitats såsom remissorgan och därigenom fått tillfälle att yttra sig över från annat håll framlagda utredningar eller förslag till åtgärder sammanhängande med de ekonomiska efterkrigsproblemen samt över i riksdagens kamrar avgivna motioner rörande sådana problem.

Såsom remissinstans har kommissionen bl. a. haft att yttra sig angående riktlinjerna för den statliga penningpolitiken samt den statliga, statsunderstödda och kommunala investeringsverksamheten. I fråga om penningpolitiken anslöt sig kommissionen i huvudsak till de riktlinjer, som förordats av bankofullmäktiges valutasakkunniga och till det program, som sedermera godkändes av statsmakterna. Enligt dessa riktlinjer skulle målsättningen för penningpolitiken innebära å ena sidan en stabilisering av penninginkomstnivån och å andra sidan en successiv reduktion av prisnivån.

I fråga om investeringspolitiken framhöll kommissionen i maj 1944 i sitt utlåtande över investeringsutredningens betänkande vissa principiella synpunkter, som sedermera återkommit i mera konkreta förslag. Bl. a. underströks att ett sammanhang borde eftersträvas mellan de av myndigheterna fastställda riktlinjerna för samhällets allmänna utveckling och investeringsverksamheten. En samordning borde enligt kommissionens mening åstadkommas till exempel vid en utbyggnad av socialpolitiken, skolpolitiken o. s. v., så att de investeringsobjekt, som planeras för att möta en eventuell arbetslöshetskris, inpassas i ett större utvecklingssammanhang.

Man pekade t. ex. på de investeringsmöjligheter, som skulle uppkomma genom inrättandet av skollunchlokaler, uppförande av skolhem i läroverksstäderna, anordnande av bad — icke minst i landskommunerna —, inrättande av lekstugor och daghem för barn, vissa slag av semesterhem etc. Skulle en utvidgning av undervisningsmöjligheterna t. ex. för landsbygdens del eller en höjning av skolåldern anses önskvärda, talade enligt kommissionens mening många skäl för att sådana åtgärder planerades, så att de kunde börja genomföras under en eventuell arbetsmarknadskris efter kriget. Likaså ansåg kommissionen det motiverat, därest beslut skulle fattas om införande av högertrafik, att en sådan omläggning skedde i en krissituation.

Inför en eventuell arbetslöshet framhöll kommissionen vidare det önskvärda i att söka motverka nedgången av produktionen inom den normala industrin. Därigenom skulle man undgå att nödgas sätta i gång vissa offentliga arbeten, vilkas värde ur allmänna synpunkter kunde diskuteras, samtidigt som man kunde undvika onödigt stora rubbningar på arbetsmarknaden. Ur dessa synpunkter ifrågasatte kommissionen, huruvida icke statsmyndigheterna skulle kunna bereda vissa grenar av industrin sysselsättning genom att i någon form stimulera avsättningen av industripro-

dukter, varav särskilt stort behov föreligger, t. ex. möbler, husgeråd och vissa andra varaktiga konsumtionsvaror. Samtidigt ifrågasattes, om icke staten skulle medge garanti för produktion på lager. För kommande behov borde staten också för sin egen verksamhet på längre sikt göra industribeställningar. Ytterligare påpekades att skolor, sjukhus och andra allmänna inrättningar, i synnerhet på landsbygden, ofta äro illa utrustade med inventarier och material. I ett arbetslöshetsläge borde en upprustning av dessa inrättningar framstå såsom mera angelägen än många anläggningsarbeten av hittills gängse typ.

På kommissionens förslag begärde regeringen och fick våren 1944 av riksdagen en finansfullmakt på 100 miljoner kronor, som under den tid riksdagen icke är samlad skulle kunna tas i anspråk bl. a. för att inom landet möjliggöra framställning av produkter, på vilka det råder knapphet och vilka äro väsentliga för produktionens uppehållande, samt för att möjliggöra att staten iklädde sig vissa risker vid en produktion på lager.

I fråga om den enskilda investeringsverksamhetens samordning med den allmänna konjunkturpolitiken har kommissionen i ett betänkande i oktober månad 1944 framfört förslaget att man vid sidan om statliga stimulaniser till investeringar under lågkonjunktur skulle söka åstadkomma en frivillig samordning. Som målsättning har uppställts en utjämning av investeringsverksamheten i syfte att uppnå en hög och jämn konjunktur. Delvis kan en anpassning till en sådan politik antas överensstämma med näringslivets intressen, då företagen måste vara intresserade av att arbetskraften på orten kan hållas i arbete. Men vidare blir sannolikt även i framtiden investeringskostnaden lägre under låg- än under högkonjunktur, även om man i betydande grad lyckas utjämna konjunkturväxlingarna. Man bör även kunna påräkna att företagen i viss utsträckning äro beredda att göra avsteg från en snäv räntabilitetskalkyl, då ju en gynnsam allmän konjunkturutveckling ligger i allas intresse. Under en depression efter kriget komma bättre förutsättningar än tidigare för en sådan anpassning att föreligga, tack vare näringslivets relativt konsoliderade ställning.

I samband med åtgärder för att utjämna konjunkturväxlingarna i investeringsverksamheten borde enligt kommissionens mening även förskjutningarna i näringslivets fördelning på olika orter och landsdelar beaktas. Uppmärksamhet skulle med andra ord ägnas även den lokala utvecklingen av produktion och sysselsättning. Det erinrades sålunda om önskvärdheten av att Norrland i större utsträckning tillföres hemmamarknadsindustrier, som kunna motväga de starka konjunkturväxlingarna inom den där lokaliserade exportindustrin. En ensidig utveckling inom ett område av industrier med enbart manlig eller kvinnlig arbetskraft har även visat sig vara olycklig icke minst ur befolkningspolitisk synpunkt.

För att möjliggöra en sådan samordning föreslogs inrättande av ett investeringsråd, där de representanter för regeringen, som ha ansvaret för konjunkturpolitiken, skulle överlägga med företrädare för näringslivets organisationer.

Det ligger i sakens natur, att de slutsatser som dras inom ett sådant råd icke kunna få karaktären av beslut, som fattas av rådets majoritet, utan av vid bordet träffade frivilliga överenskommelser, som det sedan an-

kommer på vederbörande att var på sitt håll verka för att de omsättas i praktiken. I vissa fall kan det dock bli aktuellt att rådet avger offentliga utlåtanden och rekommendationer för att informera olika parter respektive befrämja olika åtgärder, antingen dessa skola vidtas av samhälle eller enskilda.

I början av 1945 beslöt regeringen tillsätta ett sådant investeringsråd, vilket numera också trätt i verksamhet med statsrådet Tage Erlander såsom ordförande.

Vidare avgav kommissionen i oktober 1944 ett betänkande med förslag till inrättande av ett särskilt organ för frågor rörande produktion för lagring. Visserligen har kommissionen förutsatt att en önskvärd produktion för lagring kan komma till stånd på företagarnas eget initiativ och på deras egen risk. I vissa fall räknar man emellertid med att statliga åtgärder i en eller annan form skola bli nödvändiga. Det föreslagna organet skulle handlägga frågor rörande sådana statliga åtgärder, vilka enligt betänkandet skulle kunna innefatta direkta statliga inköp av varor, särskilda krediter eller garantiåtaganden.

Kommissionen har mera kortfattat berört problemet om produktion för lagring som konjunkturpolitiskt medel under lågkonjunktur men icke ansett sig behöva ta slutlig ställning till denna fråga. Uppmärksamheten riktades i stället på frågan om lagerproduktion under omställningsperioden i samband med krigets avslutande. Kommissionen räknade med att vissa konjunkturbromsande faktorer under den övergångsperiod i samband med krigets avslutande, som vi redan i höstas var på väg in i, skulle komma att förstärkas. Man skulle sålunda av dessa skäl under vintern och våren 1945 ha att motse sysselsättningssvårigheter på särskilda områden utöver säsongarbetslösheten, samtidigt som en friställning av arbetskraft även av andra skäl eventuellt kunde komma ifråga inom en icke avlägsen framtid, genom minskad produktion för krigsändamål eller genom minskning av den militära beredskapen.

Även om sysselsättningssynpunkten tillmättes stor vikt, ansåg kommissionen emellertid att det var angelägnast att tänka på behovet av förråd av exportvaror inför efterkrigstiden. Genom särskilda undersökningar hade ett försök gjorts att uppskatta den efterfrågan från andra länder under den närmaste efterkrigstiden som kunde väntas på vissa viktiga produkter. Med understrykande av svårigheterna att i dåvarande läge göra en dylik detaljundersökning konstaterade kommissionen att avsättningsmöjligheterna måste bli betydande för ett icke ringa antal varor, som icke tillverkades i så stor omfattning som vår produktionskapacitet skulle tillåta. Kommissionen hade i det sammanhanget med avsättning avsett icke blott ordinär export utan även gåvor och däremellan liggande olika överlåtelseformer. Kommissionen betonade också att svårigheterna att bedöma betalningsmöjligheterna hörde till de faktorer som gjorde det vanskligt att komma till en konkret uppfattning angående utsikterna till avsättning.

Enligt företagna undersökningar skulle en viss produktionsökning kunna åstadkommas inom livsmedelsområdet, bl. a. avseende fisket samt tillverkning av torrmjök och mesost. På industriområdet hade undersökningarna visat att produktion på lager ur tekniska synpunkter och med hänsyn till

kapacitet samt råvaru- och arbetskraftstillgång vore möjlig för i första hand vissa verkstadsprodukter, förädlade träprodukter, kemisk massa samt ev. tändstickor och järnmalm.

Beträffande det ifrågasatta organet för handläggning av med lagerproduktionen sammanhängande frågor hade kommissionen föreslagit att detta skulle få samordnande uppgifter och bli initiativtagande samt arbeta i nära kontakt med främst återuppbyggnadsnämnden, livsmedelskommissionen, industrikommissionen och arbetsmarknadskommissionen. Det hade ansetts att det nya organet icke skulle ha behov av någon mera omfattande kansliapparat, och planeringskommissionen underströk särskilt att organet som helhet icke bör göras alltför stort.

Under den gångna vintern och våren har särskilt inom exportindustrierna en betydande lagerproduktion ägt rum på företagarnas eget initiativ och egen risk. Där statlig medverkan påkallats, har i åtskilliga fall sådan lämnats i enlighet med de riktlinjer, som angivits av planeringskommissionen.

I oktober månad 1944 avgav kommissionen ett betänkande med vissa förslag till förbättring av de understöd åt arbetslösa, som nu utgå genom arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsnämnderna, samt till tillfällig förbättring vid mera omfattande arbetslöshet av den individuella hjälp, som lämnas av arbetslöshetskassa och arbetslöshetsnämnd. I detta sammanhang föreslogs också att en utredning måtte göras, avseende minimikostnaderna för en ur hälsosynpunkt tillfredsställande levnadsstandard, och att resultatet av en sådan utredning måtte beaktas vid den mera definitiva organisation av socialpolitiken, som nu håller på att förberedas, vidare att åt socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen måtte uppdragas att utarbeta förslag till sådana anordningar att antalet fall, då fattigvårdsunderstöd utbetalas i stället för kontanthjälp till arbetslösa, ytterligare minskas samt att förslag måtte utarbetas om förenhetligande av den centrala administrationen för arbetslöshetsförsäkringen och kontantunderstödsverksamheten.

För att motverka det inkomstbortfall som följer med en depression och därmed möjliggöra bibehållen efterfrågan och produktion av vissa varor har kommissionen i mars 1945 föreslagit en rabattering för vissa befolkningsgrupper av i första hand sådana varor som möbler, porslin, sängutrustning, barnkläder, barnskodon, hushållsmaskiner etc. En rabattering av den föreslagna arten skulle medgivas för familjer med två eller flera hemmavarande barn under 16 år samt till ensamstående mödrar. Ett realiserande av detta förslag skulle få karaktären av på samma gång socialpolitisk och befolkningspolitisk åtgärd. Kommissionen har genom särskilda undersökningar konstaterat att mycket stora brister föreligga hos stora delar av de svenska hushållen i fråga om försörjningen med just sådana varor. Detta förslag befinner sig för närvarande på remiss till olika instanser och kommer sedermera att bli föremål för övervägande i regeringen.

I det sammanhanget har också föreslagits att staten och kommunerna, de senare eventuellt med statligt stöd, under en depression skulle göra inköp av varor som kunna behövas för komplettering av förråd av inventarier hos statliga och kommunala inrättningar, t. ex. sjukhus, ålderdomshem och skolor. Samtidigt har kommissionen också framlagt förslag i

fråga om en standardisering och priskontroll av sådana varor som bli föremål för en rabattering.

Kommissionen har vidare i ett betänkande i maj 1945 framlagt förslag till riktlinjer för den svenska handelspolitiken samt till förändringar inom den handelspolitiska organisationen. Det är ett angeläget svenskt intresse, har kommissionen framhållit, att få till stånd en snabb utveckling av den svenska utrikeshandeln. En sådan utveckling befrämjas bäst om största möjliga frihet beredes på det handelspolitiska området. Under en övergångstid närmast efter krigets slut kunna emellertid hinder komma att resa sig för handelns frihet. Icke minst kommer förödelsen i de krigshärjade länderna samt den därmed sammanhängande inriktningen av den svenska utrikeshandeln att kunna fördröja ett avskaffande av regleringarna på detta område. Kommissionen föreslog som ett provisorium för en övergångstid att återuppbyggnadsnämnden skulle sammanslås med handelskommissionen. Den nya handelskommissionens främsta uppgift föreslogs bli att i intim kontakt med näringslivet förbereda den svenska handelspolitiken, särskilt i samband med handelsförhandlingar. Kommissionen föreslog vidare, att kontakten med näringslivet skulle säkerställas genom inrättande av ett handelskommissionens råd med representanter för sakkunskap på utrikeshandeln område samt olika näringsintressen.

Härutöver må konstateras att kommissionen genom en rad initiativ påyrkat och åstadkommit åtgärder för säkerställande av råvarutillgången. Nämnas kan sålunda att kommissionen förordat en utbyggnad av det statsägda Norrbottens järnverk, varom statsmakterna sedermera fattat beslut. Kommissionen har vidare i maj 1945 föreslagit en utvidgning av den ekonomiska statistiken i syfte att möjliggöra snabbare och effektivare sysselsättningspolitiska åtgärder.

När detta skrives i maj månad 1945 förbereder kommissionen ett betänkande angående vissa arbetsmarknadsfrågor samt ett förslag till åtgärder för effektiv kontroll över monopolbildningen inom det svenska näringslivet. Senare under året torde kommissionen komma att framlägga ett betänkande rörande den statliga finanspolitiken. Slutligen torde vara att vänta ett betänkande såsom resultat av arbetet inom delegationen för industrins och handelns strukturella rationalisering, där man tagit upp till granskning vissa grenar av det svenska näringslivet, vilka i fråga om bl. a. skäligen löner, jämn sysselsättning och rimliga kostnader icke kunna anses arbeta på ett ur allmän ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Planeringskommissionens betänkanden, utlåtanden m. m. publiceras förlöpande i serien Statens offentliga utredningar under samlingsrubriken Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering.

Av det sagda torde framgå att planeringskommissionen under lösande av sin uppgift eftersträvat ätt arbeta i nära kontakt med andra myndigheter och organ, vilka haft liknande frågor att behandla. Självfallet har därvid bl. a. ett nära samband etablerats med de övriga organ, som tillsatts speciellt för andra sidor av efterkrigsplaneringen, nämligen statens återuppbyggnadsnämnd och svenska kommittén för internationell hjälpsamhet.

31 maj 1945.

Arne Björnberg.

Statens återuppbyggnadsnämnd. Redan för ett par år sedan började förfrågningar komma från främmande staters regeringar till svenska utrikesdepartementet rörande möjligheterna att i Sverige få inköpa vissa varor för leverans efter fientligheternas upphörande ävensom att få dessa inköp finansierade genom svenska statskrediter. Det befanns snart önskvärt, att ett särskilt organ skapades för att centralt handha ärenden av detta slag.

För detta ändamål tillsattes den 10 mars 1944 statens återuppbyggnadsnämnd med uppgift att i enlighet med de föreskrifter, som Kungl. Maj:t måtte meddela, centralt handha ärenden rörande svensk statlig medverkan i det internationella återuppbyggnadsarbetet. Denna medverkan, som huvudsakligen skulle komma att bestå i svenska varuleveranser, var avsedd att främst komma de nordiska grannländerna till del. Därvid borde särskilt beaktas önskvärdheten av att skapa sunda förutsättningar för ett snabbt återupptagande av det ömsesidiga och för sysselsättningen i respektive länder nödvändiga handelsutbytet.

Nämndens huvuduppgift kan sägas vara att planlägga och i olika avseenden förbereda de svenska återuppbyggnadsleveranserna, i första rummet dem som vila på statlig kreditgivning. Detta förberedelsearbete har dels legat på det allmänna planet och dels gällt särskilda länder och varuslag. En avvägning har därvid måst göras mellan å ena sidan vårt eget försörjningsläge och möjligheterna att inom överskådlig framtid erhålla import av för försörjningen viktiga varor och å andra sidan föreliggande och uppskattade behov i de ifrågavarande länderna. Det har även gällt att samordna den export som sålunda främst haft till syfte att främja återuppbyggnadsarbetet i vissa oss närstående av kriget hårt drabbade länder med den svenska export, som i övrigt särskilt under den närmaste tiden efter fientligheternas upphörande i Europa kan förutses.

I den mån det varit fråga om normala svenska exportvaror, beträffande vilka det redan på ett tidigt skede befunnits, att tillgången icke kunde motsvara den i världen rådande stora efterfrågan, har bl. a. med hänsyn till nödvändigheten att säkerställa den inhemska marknadens behov en planering i begränsande syfte måst verkställas av den totala svenska exporten av dessa varor under den närmaste efterkrigstiden.

Avsikten är här icke att lämna en närmare redogörelse för vilka leveransmedgivanden som på svensk sida lämnats inom ramen för de s. k. återuppbyggnadskrediterna. Till belysande av omfattningen av de svenska leveranserna av egentlig återuppbyggnadskaraktär må emellertid nämnas följande. Till Finland, Danmark och Norge samt Nederländerna ha för detta ändamål lämnats krediter till ett sammanlagt belopp av närmare 600 milj. kronor. Dessa krediter ha möjliggjort svenska leveransåtaganden av cirka 400.000 ton livsmedelsvaror till ett värde av cirka 165 milj. kronor, varav främst 245.000 ton spannmål, 30.000 ton socker och 16.000 ton matfett, samt av industrivaror till ett värde av cirka 350 milj. kronor. Framförallt Finland och Norge ha förutom på livsmedelsområdet även på industriområdet genom kriget och avspärningen försatts i ett nödläge beträffande en hel del varor, som Sverige normalt importerar och beträffande vilka de på svensk sida gjorda leveransåtagandena inneburit stora uppoffringar med

hänsyn till det ansträngda försörjningsläget i Sverige. Såsom exempel härpå kan nämnas, att leveranser medgivits av fossila bränslen, smörj-oljor, vissa kemikalier och andra för den svenska industrien viktiga råvaror, textilvaror samt läder och skodon. De kvantitativt största posterna utgöras av sågade trävaror och trähus till Danmark, Norge och Nederländerna på sammanlagt cirka 280.000 stds till ett värde av cirka 110 milj. kronor, cellulosa på sammanlagt 105.000 ton till ett värde av cirka 32 milj. kronor, samt av järn och stål till Finland, Danmark och Norge på sammanlagt cirka 60.000 ton till ett värde av cirka 40 milj. kronor.

Nämndens utredningar ha verkställts i nära samarbete med andra av dessa frågor berörda myndigheter ävensom med berörda näringsorganisationer. Som ledamöter i nämnden ha fungerat ordförandena i handels-, industri- och livsmedelskommissionerna, vice riksbankschefen och chefen för utrikesdepartementets handelsavdelning och som särskilt tillkallad sakkunnig direktören i handelskommissionen. Härigenom har detta samarbete självfallet i hög grad underlättats. En nära kontakt har upprätthållits mellan nämnden och övriga efterkrigsplaneringsorgan — svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet (se denna tidskr. 1945, s. 159 ff.) och kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering (jfr föreg. artikel) — genom att sekreteraren i planeringskommissionen för detta ändamål fungerat som sekreterare i nämnden samt beretts tillfälle bevista överläggningar inom svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet.

Som exempel på handläggningen av ett reguljärt ärende fallande inom nämndens verksamhetsområde må anföras följande.

I samband med att s. k. återuppbyggnadskredit beviljats visst land har som regel stipulerats att inköp eller beställningar av varor för respektive lands räkning endast finge ske efter särskilda av regeringen lämnade medgivanden. Med anledning härav har landets utländska beskickning att till utrikesdepartementet göra framställning om att i Sverige få inköpa eller beställa varor. Framställningen remitteras härefter till återuppbyggnadsnämnden för yttrande. Sedan ärendet förberetts inom sekretariatet — bl. a. genom införskaffandet av yttranden från försörjningskommissionerna och andra myndigheter samt i förekommande fall genom kontakt med den av ärendet berörda näringsorganisationen och exportören — föredrages ärendet i nämnden, därvid, där så anses erforderligt, representanter för vederbörande näringsorganisationer beretts tillfälle framlägga sina synpunkter. Det därvid beslutade yttrandet överlämnas till utrikesdepartementet. Sedan ärendet därefter föredragits inför vederbörande statsråd, i regel cheferna för handels- och folkhushållningsdepartementen, och dessa fattat beslut, får den utländska beskickningen besked genom utrikesdepartementet. Har framställningen bifallits, kan beskickningen med stöd av detta besked därefter lyfta betalningsmedel på konto i riksbanken och verkställa inköpen. Anmärkas bör att svenska regeringens befattning med dessa ärenden ej innebär att staten ställer sig som part i själva köpeavtalet. Pris och övriga leveransvillkor uppgöras av den utländska köparen direkt med de svenska exportörerna.

Det nu beskrivna förfaringssättet, som innebär att, sedan kreditens omfattning fastställts, en prövning från fall till fall sker av inköpen inom

ramen för denna kredit, har nödvändiggjorts till följd av att de här ifrågavarande utländska myndigheterna på grund av ovisshet rörande försörjningsläget inom respektive länder icke kunnat vid tidpunkten för kreditavtalets slutande framlägga en detaljerad förteckning över de varor, som i första hand voro behövlige för landets återuppbyggnad.

I den mån det blir möjligt att från början fastställa vissa varukontingenter vid avtal om handelsutbytet mellan Sverige och andra länder samt de inom kontingenterna förutsedda leveranserna komma att omfatta normala svenska exportvaror, är det möjligt att använda ett mera fritt förfarings-sätt. Ett steg i denna riktning kan det vid månadsskiftet maj—juni 1945 med Belgien träffade avtalet sägas utgöra. Däri har från början medgivits export från Sverige av bestämda kontingenter av vissa varor. Den detalj-prövning, som på sätt ovan beskrivits i tidigare fall måst ske, kommer här att bortfalla i den mån leveranserna falla inom de fastställda kontingenterna.

Tilläggas bör att planeringskommissionen nyligen framlagt förslag att återuppbyggnadsnämnden skall sammanslås med handelskommissionen. Därigenom skulle, anser planeringskommissionen, den organisation, som under kriget varit splittrad på olika organ, kunna förenklas med tanke på efterkrigstidens problem.

Såsom sekreterare i återuppbyggnadsnämnden ha tjänstgjort fil. dr Arne Björnberg och jur. kand. Erland Bagge.

Erland Bagge.

Jordbrukets investerings- Vis av skadan har man under det senaste **möjligheter.** världskriget långt bättre än under det förra tagit ihop med ekonomisk efterkrigsplanering. Den kommande fredskrisen får ej träffa oss lika oförberedda som förra gången. Bland de frågor, som nu ventilerats i sådant syfte, förtjänar särskilt problemet att vid arbetslöshet bereda sysselsättning inom jordbruket uppmärksamhet. Detta ej blott på grund av jordbrukets vidsträckta omfattning utan även, och än mera, därför att frågan om arbete och investering inom jordbruket påverkas av så många olikartade faktorer, ekonomiska, sociala, psykologiska. 1942 års jordbrukskommitté har ock i del IV av Utredningar om ekonomisk efterkrigsplanering (S. O. U. 1944:14) ägnat frågan en ingående granskning.

Därvid har man följt av Kungl. Maj:t givna direktiv, innebärande bl. a. att få fram sådana investeringsobjekt, som vore så motiverade, att fullgod anledning förelåg att omedelbart utarbeta planer för anläggningarna. Dessa borde även kunna bidra till en snabb höjning av nationalinkomsten.

Här har alltså den ekonomiska synpunkten framhållits såsom bestämmande, i motsats mot de sociala och näringspolitiska, vilka alltför ofta fått göra intrång på den förra. Frågan måste ju i längden bliva ej blott att bereda arbetskraften sysselsättning utan även att organisera produktivt arbete. Ty blott detta skapar verklig köpkraft, varigenom sysselsättningen i sin tur stimuleras.

För jordbruket, särskilt det mindre, tillkommer emellertid det förhållandet, att sysselsättningen är ojämnt fördelad över året och att brukningsdelarnas storlek ofta ej är avpassad att giya full, och ännu mindre jämn,

sysselsättning. Där bruksdelen är för liten för att absorbera den vid jorden bundna arbetskraften hela året, uppstår ett arbetslöshetsproblem av ganska säregen beskaffenhet. Det finnes en ganska bred marginal mellan tillgänglig och erforderlig arbetskraft. Jordbruket har alltså en betydande reserv av arbetskraft, som skulle kunna tagas bättre i anspråk, om den vore mera rörlig och ej så strängt lokalt bunden. Att göra denna mera produktiv är också ett gammalt önskemål, som nu kombinerats med konjunkturutmattning och mötandet av den väntade arbetslösheten efter kriget.

1942 års jordbrukskommitté har gjort en översiktlig beräkning av tillgängliga arbetsobjekt inom jordbruket. Att talrika tillfällen till förbättringsarbeten, i regel av mindre omfattning, inom jordbruket förefinnas, är sedan gammalt allmänt erkänt. Men att sådana äro önskvärda betyder ingalunda att de alltid äro ekonomiskt lönande. Förbättring av ekonomibyggnader är ett rent ekonomiskt krav. För bostädernas del har man att taga hänsyn till de inom alla klasser växande anspråken, och här har man ett ganska elastiskt område för investeringar.

Ett särskilt kapitel utgör behovet av brunnar och vattenledningar. Där gå ekonomiska och personliga hänsyn hand i hand och skapa investeringsbehov av relativt stora mått. I viss mån detsamma gäller om elektrifieringen, som dock icke är enbart ett problem för jordbruket utan måste ses i samband med industrins anspråk.

Det största antalet investeringsobjekt utgör bostadsförbättringarna, därnäst kommer täckdikningar och nyodlingar. Arbetsobjekt, som planlagts i sådant syfte men återstå att utföra efter 1943, beräknas draga en sammanlagd arbetskostnad av i runt tal 53.898.800 kronor, motsvarande ungefär fyra miljoner dagsverken. Därtill kan läggas ytterligare ett avsevärt belopp, om t. ex. jordanskaffningen i övre Norrland och elektrifieringen forceras.

De arbeten, som omedelbart eller med kort varsel kunna sättas i gång, ehuru de ej äro fullständigt planerade, kunna enligt kommitténs utredning giva sysselsättning åt omkring 20.000 man under ett år. För skogsarbeten har motsvarande siffra av skogsstyrelsen beräknats till 25.000 man. Siffrorna äro i jämförelse med industrin ej överväldigande, men det gäller egentligen blott att vid inträffande arbetslöshet upptaga den del av landsbygdsbefolkningen, som normalt brukar söka inkomst vid sidan av jordbruket.

De arbeten, som 1942 års jordbrukskommitté hade i sikte vid denna överslagsberäkning, äro samtliga av den art, att lån eller statsbidrag redan nu kunna utgå till deras understödjande. Enligt kommitténs mening borde låneunderstöd eller bidrag lämnas endast till sådana åtgärder, som äro ekonomiskt »försvarbara», varmed tydligen ej menas att de skulle vara lönande ur affärssynpunkt. På en viktig punkt föreslås ökat utrymme för det enskilda initiativet. I stället för att beloppet på förhand bestäms för varje särskild art av förbättringsarbeten — avdikning, gödselvårdsanläggningar, betesförbättringar, elektrifieringar etc. —, skulle nämligen enligt kommitténs förslag en klumpsumma av lånemedel lämnas varje hushållningssällskap, som finge använda beloppet till understödjande av dylika åtgärder efter eget beprövande och i den mån de enskilda jordägarna så önskade.

Såsom en mellanform mellan lån och understöd förordas vidare av-

skrivningslån, vilka skulle efterskänkas, när arbetena behörigen fullgjorts. Först om dessa efter visst antal år ej kommit till utförande, skulle lånet få återkrävas. De sedan gammalt till egnahemslånetagare utgående premielånen ha tydligen härvidlag utgjort en förebild.

Även i övrigt föreslås väsentligt ökade förmåner för jordförbättringsarbeten, såsom större maximibelopp och förlängd amorteringstid. Detta sammanhänger med de alltmera ökade arbets- och materialkostnaderna. Den totala kostnadsstegringen sedan 1939 beräknad i procent av 1943 års kostnadsläge utgör nämligen för nyodling, stenröjning, jordkörning och betesförbättring 35 %, för täckdikning 39 %, för byggnadsförbättringar 33 % samt för gödselstäder och urinbrunnar 29 %.

Lån och bidrag skulle enligt 1942 års jordbrukskommitté utgå utan tillämpning av behovsprincipen, som hittills haft avgörande betydelse i flertalet fall av sökta understöd. Denna ändrade inställning är ju endast en fullt konsekvent tillämpning av syftet att motarbeta arbetslösheten. Men på den punkten kan man nog befara invändningar, när planerna få fastare form, ej minst ur statsfinansiell synpunkt. Att understöd lämnas även välbärgade jordbrukare kan naturligtvis väcka protest från dem, som ej besinna, att det här gäller arbetslöshetens hävande och ej direkt jordägarnas bästa.

Huvudanledningen till att arbetsobjekt i större omfattning än här nämnts icke föreslagits av jordbrukskommittén trots jordbrukets långt mera omfattande investeringsbehov, är svårigheten att planera lokalt spridda arbeten. Planeringen fortskrider emellertid alltjämt. Lättast sker väl detta i fråga om byggnader, där en viss standardisering är både önskvärd och möjlig.

Kommissionen för efterkrigsplanering — gemenligen kallad Myrdalskommissionen (jfr artikeln ovan härom) — har vid granskning av bl. a. jordbrukskommitténs förslag framhållit tillvaron av ytterligare investeringsobjekt. Säkerligen kommer även jordbrukskommittén själv att under sina fortsatta arbeten bekräfta, att sådana finnas inom jordbruket. Men man kommer knappast ifrån den slutsatsen, att industrin har vida mera att därvidlag bjuda på.

En synpunkt, som icke upptagits till behandling, är önskvärddheten att bereda arbetslösa den fördelaktigaste sysselsättningen. Jordbruket betalar i genomsnitt betydligt lägre löner än industrin. Är det då önskvärt att forcera investeringar inom jordbruket? Från det allmännas sida kan ju visserligen en billig livsmedelsproduktion anses önskvärd. Men en utjämning av arbetslöner och levnadsstandard i stad och på landet är i grunden ett rättvist krav. Leder detta till landsbygdens avfolkning — vilket kunde bli fallet, om industriinvesteringar kraftigare forcerades —, äro protester befogade. Den följdriktigaste utvägen vore en viss sänkning av industriarbetarlönerna, parallell med höjning av jordbrukets, så att medelnivån bleve orubbad. Men detta stöter sannolikt på oöverbanneliga politiska svårigheter. Problemet är tydligen rätt komplicerat och kommer ej att lösas vid skrivbordet, utan snarare genom en dragkamp på arbetsmarknaden.

Curt Rohllieb.

Nyorganisation av Socialinstitutet i Stockholm eller, som det fullständiga namnet lyder, Institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning och forskning, grundades år 1920. Dess förste föreståndare var professor Gösta Bagge, som samtidigt blev innehavare av den ena professuren i nationalekonomi vid Stockholms högskola. En viss oklarhet om uppgiften rådde till en början. Ganska snart blev det dock uppenbart, att institutet i främsta rummet hade att fullfölja det arbete på att höja utbildningsnivån för sociala och kommunala tjänstemän, som påbörjats av Centralförbundet för socialt arbete. Också i andra hänseenden var utvecklingen till en början något osäker: antalet sökande växlade starkt från år till år, och i slutet av 1920-talet kunde det ibland nästan se ut som om verksamheten skulle få nedläggas på grund av bristande intresse från allmänhetens sida.

Från 1930-talet började i sistnämnda hänseende en snabb utveckling, vilken tills vidare fortgått utan avbrott. Orsakerna voro flera. Något bidrog det helt säkert att institutet blivit mera känt, förmodligen även att det genom en överenskommelse med Stockholms högskola fått egna lokaler. Men sannolikt voro andra omständigheter av större betydelse. 1930-talet var en period av snabb utveckling på socialpolitikens område. Det allmänna intresset inriktades mer än förr på sociala frågor, och det blev härigenom naturligt för ungdomen att söka sig till uppgifter på detta arbetsfält. Samtidigt ökades behovet av personal i kommunernas och statens sociala förvaltning, liksom även enskilda företag och organisationer kände behov av att utvidga sin sociala verksamhet. Elevantalet och än mera antalet inträdessökande vid socialinstitutet i Stockholm växte. 1930 hade antagits 49 av 57 sökande, 1935 100 av 190; 1941 antogs 126 av 337 och 1944 140 av 414. Samtidigt sökte institutet i viss utsträckning utvidga och fördjupa sin utbildning, men frånvaron av fast anställda lärare (utom för den sociala praktiska kursen) vållade i detta hänseende svårigheter. I juni 1942 tillkallade dåvarande ecklesiastikministern Bagge — själv socialinstitutets ordinarie föreståndare sedan dess tillkomst — en kommitté under ordförandeskap av landshövding A. Thomson för att utreda frågan om den högre socialvetenskapliga och sociala utbildningen. I dess direktiv intogs frågan om socialinstitutets utbildning en framskjuten plats.

Kommittén — »socialutbildningssakkunniga» — avgav betänkande i denna del den 29 juni 1944. Då hade emellertid redan planerna för ett nytt institut i Göteborg tagit fast form och statsanslag för detta ändamål beviljats. Hösten 1944 trädde det nya institutet i verksamhet med statskunningsdocenten lektor Gunnar Hesselén som föreståndare. Till 1945 års riksdag avgavs proposition (nr 153) på grundval av sakkunnigbetänkandet. Här förordades en betydande utbyggnad av socialinstitutet. Kostnaderna härför skulle i huvudsak bäras av statsmedel. Det sammanlagda anslaget till de båda socialinstitutet skulle sålunda höjas från 40.000 till 234.000 kronor per år; samtidigt förutsattes dock att de kommunala anslagen till Stockholmsinstitutet skulle ökas från 8.000 till 58.000 kronor per år. Denna proposition, som även berörde frågorna om fortsatt utbildning av befattningshavare i kommunal och social tjänst samt anordnandet av förberedande samhällsvetenskaplig kurs vid en folkhögskola, har den 13 juni med

smärre jämkningar bifallits av riksdagen, och nyorganisationen kan således börja genomföras redan nästa läsår. I samband härmed avskaffas alla undervisnings- och examensavgifter vid instituten.

Socialinstituten utbilda för flera olika typer av tjänster. I kommunernas sociala förvaltning finnas befattningar vid centraliserad socialvård (syssломän och assistenter), vid enbart fattigvård (huvudsakligen i större städer), vid barnavårdsbyråer (t. ex. assistenter, barnavårdsmän), vid arbetslöshetskommittéer, inom nykterhetsvård o. s. v. Arbetsförmedlingarna ha anställt ett flertal tjänstemän med social utbildning. Andra diplomerade från socialinstitutet tjänstgöra som kuratorer vid anstalter av skilda slag, som skyddskonsulenter och skyddsassistenter eller på andra befattningar inom fångvården, som distriktsinspektriser inom yrkesinspektionen, personalkonsulenter o. s. v. Centraliseringen av medelsförvaltningen i landskommunerna har medfört inrättande av kommunalkamrersbefattningar, vilka vanligen kombinera sociala och kamerala uppgifter och som i betydande utsträckning rekryteras med folk från socialinstitutet. I städerna finnas sedan gammalt tjänster av mera rent kameral natur, såsom stadskamrer, stadskassör, stadsbokhållare o. s. v.; flera av dessa innehavas även av utexaminerade från socialinstitutet. Landstingskontor och sjukhuskontor ha hittills anställt färre befattningshavare med examen från socialinstitutet, men på senaste tiden ha försök gjorts att lösa sjukhusförvaltningens utbildningsfråga med socialinstitutets bistånd. Slutligen ha icke alldeles få av de diplomerade gått till det fria organisationsväsendet. De tjänster det här är fråga om äro av rätt växlande art, och ej minst växla lönerna kraftigt. Deras betydelse har emellertid starkt ökat. Sedan länge aktuell är därför frågan, vilka utbildningskrav som skola uppställas. I regel saknas över huvud fasta kompetenskrav.

Stockholmsinstitutet har sedan gammalt hävdad, att utbildningen särskilt för det sociala områdets del skall bygga på en förening av teori och praktik samt i den teoretiska delen ha akademisk karaktär, d. v. s. bygga på självstudier i främsta rummet. I stor utsträckning har undervisningen och examinationen handhåfts av akademiska lärare vid Stockholms högskola, Uppsala universitet och Karolinska institutet. I den nya organisationen av undervisningen komma dessa grunder fortsättningsvis att tillämpas. Därutöver komma att göras ett par experiment, dels med handledning från instituten av »självstuderande», d. v. s. sådana som blott i begränsad utsträckning deltaga i undervisningen, dels med s. k. partiell utbildning. Det senare innebär, att studerande skola kunna inskrivas vid instituten för att studera blott vissa (två eller flera) bestämda ämnen. De erhålla då varken diplom eller examensbetyg men ett bestyrkt utdrag ur examensliggaren, utvisande betyg i de ämnen där tentamina avlagts. Riksdagen har därutöver begärt utredning av frågan om anordnande av en lägre utbildningslinje i stället för den 2½-åriga utbildning, som eljest blir den normala.

För närvarande finnas vid Stockholmsinstitutet tre linjer, en ett-årig kommunal, en två-årig socialpolitisk och en s. k. samhällslinje, som begagnas endast av ett fåtal studerande och där studietiden normalt är 1½ läsår. Vid Göteborgsinstitutet finnas likaledes tre linjer: en två-årig social, en

samhällslinje av samma slag som Stockholmsinstitutets samt en två-årig socialkommunal, närmast avsedd för landsbygdens kommunalkamrerare-tjänster. Fr. o. m. hösten 1945 anordnas sistnämnda linje även i Stockholm, under det att den hittillsvarande kommunala utbytes mot en kameral linje. Samhällslinjen ändrar i flera avseenden karaktär och kallas den teoretiska linjen. Där blir utbildningstiden 2 och på övriga normalt 2½ läsår.

Examensämnen äro för närvarande i Stockholm nationalekonomi och statskunskap, vilka äro obligatoriska på samtliga linjer; vidare på den socialpolitiska linjen socialpolitik, samhällets hjälp- och skyddsverksamhet samt socialförsäkring, socialhygien och psykologi och på den kommunala linjen kommunal rättskunskap, kommunal hushållning och kommunal bokföring. På Göteborgsinstitutets socialkommunala linje äro examensämnena nationalekonomi, statskunskap, kommunalkunskap, sociologi, socialpolitik, socialrätt, socialhygien, psykologi och kommunal hushållning med kommunal bokföring. Även på den sociala linjen är ämnesfördelningen i viss mån en annan än vid Stockholmsinstitutet; skillnaderna bero dock av allt att döma väsentligen av olikheter i tillgången på lärarkrafter. Den nya organisationen innebär inga avgörande förändringar i fråga om examensämnena. Detaljerna i detta avseende lämnas för övrigt till socialinstitutets eget avgörande. De viktigaste förändringarna torde för Stockholmsinstitutets del komma att gälla den kamerala linjen, där undervisningen i kommunal bokföring skall utvidgas och fördjupas. För övrigt kan nämnas, att ämnet socialpolitik blir obligatoriskt på samtliga linjer samt att frihet lämnas att på varje linje medtaga tilläggsämnen, hämtade från de övriga linjernas ämnesområden. I viss utsträckning komma dock att resas krav på praktik för studier i särskilda ämnen, åtminstone om högre betyg än godkänd eftersträvas.

Socialinstitutet ha hittills arbetat med utomstående lärarkrafter, vilka anställts mot timlärararvode. Nu komma emellertid att inrättas tre fasta lärartjänster, av allt att döma en i stats- och kommunalkunskap, en i sociallagstiftning och en i kommunal bokföring. Dessa bli i lönehänseende likställda med lektoraten vid de allmänna läroverken. Dessutom regleras lönen för bibliotekarien vid Socialvetenskapliga biblioteket i enlighet med andrebibliotekarie-lönerna under förutsättning att innehavaren har avlagt licentiatexamen.

Den praktiska utbildningen har sedan länge bestått av två moment: förpraktik före inträdet vid institutet och praktik under studietiden. Den har i stor utsträckning förlagts till institutioner av det slag, där de diplomerade sedermera skola vinna anställning, men förpraktiken har kunnat förläggas även till andra områden — en blivande personalkonsulent eller arbetsförmedlingstjänsteman går som arbetare på en fabrik, en blivande sjukhuskurator arbetar inom sjukvården, en blivande barnavårdsman lär sig spädbarnsvård och barnsjukvård o. s. v. Den allt skarpere konkurrensen om platserna vid institutet har lett till, att kraven på förpraktik efter hand vuxit. I framtiden skall denna tendens motarbetas genom att förpraktik utöver ett år blott undantagsvis räknas som merit för inträdet. Praktiken under studietiden, som hittills dels förlagts till mellanterminerna, dels ägt rum på halvtid parallellt med de teoretiska studierna, skall fram-

deles i huvudsak förläggas till undervisningsfria terminer, som omväxla med studieterminerna. Den bör därigenom kunna sammanarbetas med själva studierna på det sätt som utbildningen äsyftar.

Inträdesfordringarna vid socialinstitutet ha gjort det möjligt för även andra än dem som avlagt studentexamen att där bedriva studier. Studentprocenten har dock på senare tid brukat hålla sig omkring 60—70. För övriga sökande anordnas redan nu särskilt inträdesprov, och detta skall i framtiden ytterligare utbyggas och regleras. Erfarenheten har visat, att de icke-studenter som efter prov vunnit inträde vid institutet i många fall icke blott kunnat följa undervisningen utan rentav visat sig överlägsna studenterna, särskilt i sådana ämnen som nationalekonomi, statskunskap och socialpolitik.

Socialutbildningsakkunniga hade förordat, att från socialinstitutet diplomerade studerande, som ej avlagt studentexamen, oavsett detta förhållande skulle få rätt att bedriva studier och avlägga examina vid universitet och högskolor, under förutsättning av godkänt prov enligt fordringarna för studentexamen i ett modernt språk. De akademiska myndigheterna avstyrkte med få undantag detta förslag, vilket ej heller upptogs i propositionen. Även riksdagen har, om också med en gentemot förslaget mycket välvillig motivering samt efter debatter i kamrarna, där välvillig behandling av dispensansökningar utlovades av statsrådet Andréén och universitetskanslern, funnit sig böra ställa saken på framtiden.

Organisatoriskt förbli socialinstitutet särskilda stiftelser, ehuru statens inflytande på deras ledning i olika hänseenden kommer att ökas väsentligt. Tanken på förstatligande, vilken framfördes i vissa remissyttranden, har varken Kungl. Maj:t eller riksdagen velat upptaga.

Gunnar Heckscher.

En årsbok för administrativa besvärsmål av- Ännu utgöres som bekant
gjorda av Kungl. Maj:t i statsrådet. den övervägande delen av
regeringsärendena av administrativa besvärsmål och därmed jämförliga
ärenden, och deras antal växer ej blott absolut utan även relativt i bredd
med det allt starkare statsingripandet på snart sagt alla områden. Här är
ej avsikten att beröra det svåra och angelägna spörsmålet, om ej en ytter-
ligare, betydande överflyttning av mål till regeringsrätten, eventuellt även
till kammarrätten, kunde och borde ske. Uppmärksamheten skall i stället
fästas på angelägenheten av — helst om en sådan betydande överflyttning
som nyss sagts ej snart kommer till stånd — att den viktiga praxis, som,
trots skiftande ministärer, framför allt genom de konsultativa statsråden
och de föredragande i respektive departement utvecklats beträffande admi-
nistrativa besvärsmål, som avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet, i sina väsent-
liga drag bleve genom trycket publicerad.

Den överflyttning av många slags administrativa besvärsmål från Kungl.
Maj:t i statsrådet till regeringsrätten, som ägde rum genom lagen den 26 maj
1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, föranledde som bekant nästan omedel-
bart upplägandet av en officiell publikation, omfattande regeringsrättens
verksamhet från dess början, en publikation vars betydelse ju varit mycket

stor och vidsträckt. Initiativet togs av Johan Thyrén i en motion vid 1910 års riksdag (AK nr 90). Thyrén avsåg »ombesörjandet av en tillförlitlig årlig publikation av regeringsrättens viktigare utslag, sådana i vilka domstolen givit uttryck åt rättsgrundsatser eller författningstolkningar, ägnade att framgent i rättstillämpningen följas, ej mindre av regeringsrätten själv, än även av de lägre instanserna i förvaltningsprocessen. Först genom ett noggrannare och mera ordnat återgivande av regeringsrättens prejudikat än det som kan ifrågakomma i dagspressen, — där redan åtskilliga intressanta utslag av regeringsrätten refererats — kunna dessa prejudikat få den betydelse för rättslivet i det hela som de förtjäna», framhöll Thyrén.

Regeringsrättens årsbok fick emellertid en bredare uppläggning än Thyrén åsyftade. I anmälan till den första årgången, 1909, utgiven 1912, heter det, att årsboken utgives under inseeende av en delegation av regeringsrätten — detta var helt enligt motionens syfte —, men därefter meddelas, att boken »innefattar dels referat av sådana av regeringsrätten avgjorda mål, vilka med hänsyn till rättstillämpningen i riket äro av beskaffenhet att böra komma till allmänhetens och vederbörande myndigheters kännedom, dels ock förkortade notiser rörande samtliga av regeringsrätten prövade besvärsmål». Måhända inverkade i någon mån inflytande från Nytt juridiskt arkiv på beslutet om denna fullständiga redovisning av alla avgjorda mål, uppdelade på referat och notiser. Uppläggningsen av några av Thyrén i hans riksdagsmotion nämnda tyska och österrikiska motsvarigheter till regeringsrättens årsbok har här ej undersökts, ej heller i övrigt ha förarbetena till årsboken närmare studerats. — Halvtannat årtionde efter lagen om regeringsrätten åstadkoms genom kungl. kungörelsen den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärsoch anmärkningsmål m. m. en liknande avlastning av regeringens arbetsbörda genom dessa måls överlämnande till kammarrätten för slutligt avgörande, och detta föranledde väsentligen uppläggandet från och med 1925 av en officiell publikation liknande regeringsrättens årsbok, nämligen Kammarrättens årsbok, avdelning I.

Fördelarna av *en officiell publikation rörande administrativa besvärsmål, avgjorda av Kungl. Maj:t i statsrådet*, ligga i öppen dag; det är blott märkvärdigt, att en sådan publikation ej för länge sedan kommit till stånd. Att denna publikation är förenad med avsevärda svårigheter och kostnader, är emellertid nästan lika uppenbart; kostnaderna skulle ju dock delvis även direkt ersättas genom ej obetydliga prenumerationsinkomster. Redan den omständigheten, att de av Kungl. Maj:t i statsrådet upptagna administrativa besvärsmålen ju i allmänhet äro av mindre specifikt rättslig karaktär än de av regeringsrätten eller kammarrätten handlagda målen, medför givetvis särskilda vanskligheter vid urval och redigering, liksom denna omständighet ju i viss mån minskar utslagens normerande verkan. Svårigheter möta likaledes på den grund, att Kungl. Maj:ts i statsrådet givna utslag i dessa slags mål — här bortses självfallet från de utslag, som icke innebära någon ändring i underordnad myndighets beslut — som bekant ofta icke äro försedda med motivering och stundom ej ens meddela, om besvärren upptagits till prövning, utan blott förklara att de ej föranleda åtgärd. Här fordras sålunda i viss mån en ändring av praxis, men en ändring som väl måste

anses mycket önskvärd oberoende av frågan om utslagens publicerande i tryck.

Sannolikt skulle väl i den här föreslagna publikationen blott referat böra komma i fråga; ett upptagande av den stora massan av de av Kungl. Maj:t angjorda besvärsmålen i form av notiser skulle måhända ställa sig allt för dyrbart utan att göra en mot kostnaden svarande nytta. Referatmålen utvaldes väl lämpligast av de konsultativa statsråden, äntingen redan vid målens föredragning eller efter närmare överväganden och jämförelser, ej långt därefter. Dessa i viss mån prejudicerande avgöranden av Kungl. Maj:t skulle, i den mån urvalet kunnat ske vid föredragningen, förses med utförligare rubriker och motiveringar, än nu i regel sker. De skulle årsvis införas i den nya publikationen. För de föredragande i resp. departement skulle gälla detsamma, som åligger de föredragande i regeringsrätten, nämligen att föra förteckning över sådana beslut, vilka kunna tjäna till ledning vid avgörande av likartade ärenden (Kungl. Maj:ts stadga 18 juni 1926 angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhöra regeringsrätten § 9). Sannolikt skulle en ordning sådan som den här skisserade i viss mån verka därefter, att även utslagen i de övriga administrativa besvärsmålen hos Kungl. Maj:t i statsrådet bleve försedda med något utförligare rubriker och motiveringar, vilket ju skulle vara till stort gagn i olika avseenden, ej minst för forskningen.

Den här föreslagna årsboken eller referatsamlingen över viktigare administrativa besvärsmål, avgjorda av Kungl. Maj:t i statsrådet, skulle otvivelaktigt få stor betydelse för utvecklingen av praxis såväl hos Kungl. Maj:t som hos de underordnade myndigheterna och de kommunala organen, för enskilda parter och för den förvaltningsrättsliga doktrinen. Utformandet av förslaget tillhör självfallet de närmast erfarna och ansvariga. Avsikten med dessa rader har enbart varit att föra denna mycket viktiga angelägenhet på tal.

Daniel Almqvist.

Tidskriftsöversikt.

Fackföreningsrörelsen. Organ för Landsorganisationen i Sverge. *Sthm.* Årg. 25: 1. H. 15. Centralisering av den ekonomiska makten i USA, s. 333—39. H. 19. *Magnusson, A.*, Nordisk Arbetsmarknad, I, s. 421—30. H. 20. Internationell säkerhet, s. 445—50. — *Magnusson, A.*, Nordisk Arbetsmarknad, II, s. 450—58.

Mellanfolkligt samarbete. Nordisk tidskrift utgiven av Informationsbyrån Mellanfolkligt samarbete för fred. *Sthm.* Årg. 15: 1945. No 4/5. *Günther, Chr.*, Sverige och världsfreden. Utrikesministerns tal hos »Sveriges Flotta» den 4 maj 1945, s. 74—78. — *Stolpe, H.*, Debatten om en världsfederation, I, s. 79—83. — *Degerman, A.*, Debatten om en världsfederation, s. 83—88. — *Pfleging, E.*, Kants tankar om »Den eviga freden» i aktuell belysning, s. 89—92. — *Mändl, H.*, Studier i nationernas psykologi, s. 92—99.

Samtid och framtid. Tidskrift för idépolitik och kultur. *Sthm.* Årg. 2: 1945. No 5. *Mann, Th.*, Vårt öde och vår uppgift, s. 266—77. — *Thörnberg, E. H.*

Svensk Kooperation — liberalism och socialism, s. 283—89. — *Beckman, B.*, Rättsordning i upplösning, s. 308—10.

Tiden. Socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. *Sthm.* Årg. 37: 1945. H. 4. *Hall, D.*, Kommunal frihet och självbestämningens rätt, s. 193—99. — *Tranmæl, M.*, Arbejderbevægelsen og Sovjet-samveldet, s. 200—02. — *Lindman, S.*, Riksdagsvalen i Finland, s. 203—06. — *Gårdstedt, B.*, Vår socialvård, s. 215—22. — *Johnsson, M.*, En ordnad värld. Maktpolitikens teori, s. 232—39. — *Olberg, P.*, Den socialistiska arbetarrörelsen i Frankrike, s. 240—43. — Samlingsregeringen som arbetsform, s. 249—52. H. 5. *Myrdal, G.*, Neutralitetens och vårt samvete, s. 257—70. — *Hopper, B.*, Sverige — en studie i neutralitetspolitik, s. 271—80. — *Wehtje, E.*, Industrin inför efterkrigsproblemen, s. 281—86.

Finsk tidskrift. Kultur, ekonomi, politik. Åbo. T. 137: 1945. H. 3: mars. *Wikman, K. R. V.*, Valets innebörd, s. 101—02. H. 5: maj/juni. *Rosenqvist, G. O.*, Danmark och Norge, s. 209—13.

Förvaltningsrättslig tidskrift. *Sthm.* Årg. 8: 1945. H. 2. *Herlitz, N.*, Förvaltningsrättens uppgifter, s. 73—87. — *Jägerskiöld, S.*, Om flaggbyte under krig, s. 88—95.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. *Sthm.* Årg. 26: 1945. H. 5. Höjda ersättningar och arvoden åt kommunala förtroendemän. Förbundsstyrelsen tillstyrker motion om ändring, s. 203—05.

Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri. *Sthm.* N. S. Årg. 21: 1945. H. 2. *Michelsen, W.*, N. F. S. Grundtvig og Sønderjylland, s. 104—15. — Sverige 1944. I. Den politiska utvecklingen av *G. Heckscher*, s. 126—32. II. Den ekonomiska utvecklingen av *E. Dahmén*, s. 132—37.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar och municipalsamhällen. *Sthm.* Årg. 37: 1945. H. 4. *Welinder, C.*, Kommunernas socialpolitik åren 1930—41, s. 181—88.

Svensk tidskrift. *Sthm.* Årg. 32: 1945. H. 3. Statsgaranti för exportkredit, s. 153—61. — *Ulmgren, P.*, Försäkringsväsendets förstatligande, s. 162—80. »Stranger», I de finska valens marginal, s. 181—89. — *Pfleging, E.*, Asylrättens utveckling från forntid till nutid, s. 199—216. — Jämte Washington och Lincoln, s. 224—27. — Polen efter Jaltakonferensen, s. 228—32. H. 4. *Håstad, E.*, Samlingsregeringen och samarbetsidén, s. 233—35. — *Quensel, C.-E.*, Framtidens befolkning i Europa och Sovjetunionen, s. 236—47. — *Wiberg, S. T:son*, Kolhandeln — statligt reglerad eller fri?, s. 259—64. — *Bergström, R.*, Arvriket. Kring ett förbisett 400-årsjubileum, s. 274—76. — I öster, s. 287—88. — Triestfrågan och dess förhistoria, s. 288—91. — *Dallmann, G.*, Hitler-Tysklands katastrof — ingen ny dolkstötslegend, s. 294—97.

Gads danske Magazin. *Kbhvn.* Årg. 39: 1945. No 2: April. *Bølling, H.*, Politik trives bedst i Lyset. Politiske intryk fra de sidste Maaneder, s. 65—72.

Foreign affairs. An American quarterly review. New York. Vol. 23: 1. Oct.: 1944. *Baldwin, H. W.*, America at war: the end begins, s. 1—16. — *Sun Fo*, The Mikado must go, s. 17—25. — *Beneš, E.*, Czechoslovakia plans for peace, s. 26—37. — *Fraser, B.*, Political ferment in Canada, s. 79—92. — *Bain, H. F.*, Can the Philippines stand alone?, s. 93—103. — *Lapie, P. O.*, The new colonial policy of France, s. 104—11. — *Weigert, H. W.*, Iceland, Greenland and the United States, s. 112—22. — *Bergamin, J.*, The third Spanish republic, s. 123—29. — *Rueff, G.*, The future of French Indo-China, s. 140—46. **Vol. 23: 2. Jan.: 1945.** *Baldwin, H. W.*, America at war: the end in sight, s. 167—81. — *Sturzo, L.*, The Vatican's position in Europe, s. 211—21. — *Jessup, Ph. C.*, The court as an organ of the United States, s. 233—46. — *Gérard, A.*, Diplomacy, old and new, s. 256—70. — *Tannenbaum, F.*, Argentina, the recalcitrant American state, s. 271—83. — *Joesten, J.*, Phases in Swedish neutrality, s. 324—29.

The Fortnightly. Lond. 1945. No 940: Apr. *Murry, J. Middleton*, Russia and the West, s. 213—218. — *Hinkson, P.*, Ireland: Neutral and belligerent, s. 219—227. — *Mende, T.*, Hungary's road to freedom, s. 228—235. — *Marriott, J. A. R.*, The problem of Central Europe, s. 236—243. — *Dent, H. C.*, A new body in local government, s. 259—264. — *Gwynn, C.*, The final struggle, s. 265—271. — **No 941: May.** *Lord Addison*, War criminals, s. 285—289. — *Slessor, H.*, The reform of the magistracy, s. 290—295. — *Bartlett, J.*, World free press, s. 296—302. — *Nicholas, H. G.*, Roosevelt and public opinion, s. 303—308. — *Schwartz, R. P.*, Problems of French finance, s. 309—315. — *Barton, W. P.*, An economic approach to the Indian problem, s. 322—327.

The contemporary review. Lond. 1945. No 952: Apr. *Samuel*, The coming general election, s. 193—197. — *Hyamson, A. M.*, The problem of Palestine, s. 221—226. — *Hubbard, L. E.*, The future of bolshevism, s. 227—231. — *Cowie, D.*, Revolution in the Colonies, s. 236—240. — **No 953: May.** *Templewood*, The new war on two fronts, s. 257—261. — *Benedikt, E.*, Sweden and the war, s. 265—267. — *Fischer, A. J.*, Finland's new way, s. 267—271. — *Pick, F. W.*, America and Japan, s. 279—284.

N. N. S.

LITTERATURGRANSKNINGAR

LOLO KRUSIUS-AHRENBORG: *Planerna på en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan*. Ingår i Historiallinen Arkisto XLIX (Helsingfors 1943). 109 sid.

LOLO KRUSIUS-AHRENBORG: *Från grundlagskommitté till lantdagsordning*. Särtryck ur Svenska Litteratursällskapets historiska och litteraturhistoriska studier 20 (Helsingfors 1944). 215 sid.

Dr Krusius-Ahrenberg har tidigare i sin doktorsavhandling — med den kanske något missvisande titeln »Der Durchbruch des Nationalismus und Liberalismus im politischen Leben Finnlands 1856—1863» — dokumenterat sig som en skicklig historisk forskare, som med stöd av ett rikligt otryckt källmaterial kunnat ge en i många avseenden fylligare bild av den politiska utvecklingen i Finland (och maktspelet i den finländska frågan i Petersburg) under tiden före 1863 års lantdag än man tidigare haft. De nu föreliggande skrifterna med ämnen från 1860-talets författningsdiskussion utgöra på visst sätt en direkt fortsättning till doktorsavhandlingen.

Arbetet om senatsombildningsplanerna på 1860-talet behandlar en av de centrala frågorna i denna tids reformdebatt. Vad man på reformvänligt håll önskade i detta avseende var först och främst, att senatsinstitutionen skulle få grundlagshelgd — så länge inte detta hade skett, förelåg en möjlighet för monarken att i administrativ väg, med en rigorös tolkning av § 1 i Förenings- och Säkerhetsakten, företaga snart sagt vilka omgestaltningar som helst av den högsta inhemska styrelsens organisation. Vidare ville man avskilja senatens justitiedepartement till en fristående högsta domstol. Ett ytterligare led i reformplanerna var, att generalguvernören skulle berövas ordförandeskapet i senaten. Härvid skulle han visserligen bevara rätten att till senatens framställningar foga egna anmärkningar och påminnelser, men som ett slags säkerhetsåtgärd tänkte man sig — bakom detta projekt stodo närmast ministerstatssekreteraren Armfelt och dennes adjoint Stjernvall-Walleen — att påminnelserna borde protokollföras i närvaro av en konsultativ kommitté, sammansatt förslagsvis av senatens ordförande, prokuratorn och vederbörande expeditionschef. Såsom kompensation för vad generalguvernören tilläventyrs komme att förlora i reell makt genom denna omställning tänkte man sig bland de ledande finländska statsmännen en förstärkning av ämbetets representativa betydelse; i visst samband därmed stodo planerna på att göra någon medlem av det kejserliga huset till generalguvernör. — Till reformprojekten hörde även inrättandet, efter svenskt mönster, av kollegier såsom mellaninstanser i förvaltningen, en tanke som dock stötte på motstånd hos bl. a. Snellman. Slutligen bör det nämnas, att man inom den tongivande liberala opinionen i »januari-

utskottet» 1862 och vid 1863—64 års lantdag ville kombinera reorganisationsplanerna med införandet av juridisk ansvarighet inför lantdagen för kejsaren-storfurstens inhemska rådgivare.

Ehuru monarken till en början syntes böjd att acceptera en relativt vittgående omgestaltning — dock icke den juridiska ansvarigheten — och beredningsarbetet avancerade rätt långt, runno planerna efterhand nästan helt och hållet ut i sanden; vad som åstadkoms var endast några på administrativ väg företagna organisatoriska förändringar. Detta negativa resultat stod i samband med ett komplicerat händelseförlopp, som här icke kan relateras; det må blott nämnas, att det ovanberörda »munkorgsprojektet» i fråga om generalguvernörens rätt att göra påminnelser till senatens framställningar synes ha väckt särskild misstro på ryskt håll. Vissa förhållanden av rent personlig art spelade även in, likaså de finansiella svårigheter landet i mitten av 1860-talet råkade ut för.

På basen av ett omfattande dokumentmaterial — framför allt den Armfeltiska samlingen i Finlands riksarkiv — har det lyckats förf. att i detalj rekonstruera den invecklade och på många sätt intressanta händelseutvecklingen i samband med reorganisationsplanernas handläggning. Då därtill kommer, att förf:s framställningssätt är livfullt och hennes omdömen kloka — om än stundom kanske väl snabba och kategoriska — läser man hennes skildring med nöje.

Ville man rikta någon anmärkning mot arbetets allmänna uppläggning vore det närmast den, att framställningen av själva den politiska händelseutvecklingen kommit att i viss mån skymma blicken för de frågor, som från statsvetenskaplig synpunkt mest intressera. Man hade önskat finna en djupare gående analys av de framförda organisationsprojekten och av de allmänna synpunkter rörande författningens utgestaltung i Finland, från vilka de olika förslagställarna utgingo. Till någon del sammanhänger kanske denna brist med förf:s värdering av det tillbudsstående källmaterialet. Man har ofta ett intryck av att det i stort sett endast är det otricket materialet — helst i form av brev, inofficiella promemorior o. dyl. — som av förf. tillmätas verkligt värde. Denna synpunkt kan vara nog så riktig, så länge det är fråga om det politiska spelet. Men så snart det blir fråga om idéanalys, rycka givetvis även andra, mera lättillgängliga källor i förgrunden. Karakteristiskt för förf:s obenägenhet att utnyttja dessa källor är, att det material lantdagsdebatterna erbjuda nära nog icke alls anlitas, oaktat det innehåller en hel del av värde för belysningen av de allmänna synpunkter man i de olika lägren anlade på frågan om »högsta styrelseverkens» reorganisation och ansvarighetsproblemet.¹

¹ Det kan icke med fog göras gällande, att detta material tidigare gjorts till föremål för vetenskaplig analys. Edv. Berghs verk (»Vår styrelse och våra lantdagar») är blott en materialsamling, och i de olika ståndshistorikerna ha dessa frågor uppmärksammas på ett alltigenom otillfredsställande sätt, referatmässigt och ytligt. Detsamma kan i det stora hela sägas om K. V. Rauhalas senatshistorik. Av större intresse är då samme förf:s uppsats om ansvarighetsfrågan på 1860- och -80-talen (Historiallinen Aikakauskirja 1906), men någon uttömmande och vetenskapligt tillfredsställande framställning är det här icke fråga om.

Förf. kan givetvis svara, att det överhuvud ej varit hennes tanke att ge en allsidig framställning av ämnet — att hon avsiktligt koncentrerat sig på själva den politiska händelseutvecklingen. Hårtill kunde då sägas, att arbetets titel i så fall är något vilseledande. Uttrycket »1860-talets inlägg i frågan» inger förväntningar, som icke tillfullo infrias. Men det bör samtidigt understrykas, att förf. gjort mycket väl ifrån sig på det område, där tyngdpunkten i hennes arbete i stället blivit förlagd.

Ett par detaljanmärkningar, som på intet vis inverka på bedömningen i stort, må här ännu tillfogas.

Anm. kan icke känna sig övertygad om att förf:s användning av orden »konservativ» och »liberal» är i allo lycklig, om man nämligen håller sig till den definition, som ges i noten s. 151 f.² När förf. hävdar att termen konservativ i en skildring av den konstitutionella genombrottstiden är tillämplig endast på dem, vilkas politiska attityd utmärktes av »ett konservativt fasthållande vid 30- och 40-talets byrokratiska regim» — i motsats till liberalernas strävan att värda konstitutionens grund av 1809 — gör hon sig nog skyldig till en överdrift. Se t. ex. på en av prästeståndets främsta debattörer, domprosten Renvall! Att denne hyste en uppriktig önskan att vidmakthålla och — i fråga om lantdagen — aktivera de nedärvda svenska grundlagarna, kan knappast dragas i tvivelsmål. Med en konsekvent tillämpning av förf:s terminologi borde han således hänföras till det liberala lägret. Och i själva verket finna vi, att förf. i sin doktorsavhandling betecknat honom såsom »moderatliberal» (»gemässigt liberal»)³ Men olika debattinlägg av Renvall visa klart på en konservativ ideologi, bl. a. i form av anknytning till det för tidens konservativa riktningar karakteristiska »historiska» betraktelsesättet. Det var i stöd av denna åskådning han i ett yttrande om senatsombildningsplanerna varnade för »en omgestaltning efter främmande mönster och dito teorier, dem man behagat adoptera som ett non plus ultra av samhällsvisdom». Överhuvud följde Renvall en argumenteringslinje, som måste betecknas såsom typiskt konservativ. Detta hindrar givetvis icke, att hans konservatism var av avgjort moderat slag än den uppfattning, som t. ex. O. af Schultén företrädde. En annan sak är sedan, att många som vid tiden för det liberala genombrottet de facto hyllade en konservativ åskådning — d. v. s. en åskådning som företedde för samtida europeisk konservatism utmärkande drag och tankemotiv — synbarligen undveko själva den konservativa beteckningen. V. M. von Born yttrade ett par årtionden senare: »Det fanns en tid här i landet, det var under 1860-talets 'Sturm und Drang', då det var nära nog en skam att icke vara liberal. Endast inbitna byrokrater och en eller annan oefferrätlig tvärvigg vågade offentligen visa sig konservativa.»

När förf. understryker (s. 159), att den ansvarighet för monarkens inhemska rådgivare man på 1860-talet eftersträvade enbart var en juridisk sådan, är detta i stort sett riktigt, men tarvar några kompletterande anmärkningar. Det är tydligt, att de som vid denna tid förde fram ansvarig-

² Härmed har anm. på intet vis tagit ställning till den konkreta fråga — senator Federleys politiska åskådning — som gett förf. anledning att precisera sin terminologi.

³ Krusius-Ahrenberg, Der Durchbruch ..., s. 333.

hetskravet icke alltid gjorde skillnaden mellan juridisk och politisk ansvarighet fullt klar för sig. Ibland avsåg man — framgår det av debattinläggen — att även rena ändamålsenlighetsynpunkter skulle tillämpas vid bedömningen. (Hänvisningen till § 50 i RF 1772 är härvidlag mycket betecknande.) Och stundom fälldes yttranden, som till sin yttersta syftning gingo långt utöver kravet på juridisk ansvarighet. När v. Essen 1862 i »januariutskottet» berör ansvarighetsfrågan, säger han visserligen först, att han icke fordrar mer »än varje konstitutionellt folk fordrar och har rätt att fordra, nämligen att äga någon eller några, vilka det kan ställa till svars, i händelse det finner sina konstitutionella rättigheter vara förnärmade». Men litet senare gör han följande anmärkningsvärda uttalande: »Ingenting kan dessutom vara mera än detta [ansvarigheten] ägnat att åt monarkens person inrymma den enda rätta plats, han i samhället bör intaga — den att vara så att säga helig, oantastlig och vida höjd över varje ogillande omdöme — ty en ansvarig rådgivare kan aldrig undskylla sig med att monarkens vilja varit sådan eller sådan, eller söka skydd bakom monarkens person och sålunda göra sig oåtkomlig för de felsteg eller obetänkta åtgärder, han tillstyrkt eller t. o. m. möjligen framkallat.» Till yttermera visso hänvisar v. Essen i detta sammanhang uttryckligen till den engelske monarkens föredöme.⁴

I arbetet »Från grundlagskommitté till lantdagsordning» undersöker förf. den utveckling, som ledde till att planerna på grundlagskodifikation och -revision, innefattande bl. a. utarbetandet av en ny regeringsform, fingo lov att begränsas, så att det slutliga resultatet inskränkte sig till lantdagsordningen av 1869.

På ett mycket förtjänstfullt sätt utreder förf. det politiska skeendet, icke minst ställningstagandet på ryskt håll. Man läser med stort intresse om de — hittills till stor del outredda — machinationer och intriger, som påverkade utvecklingen både i Petersburg och i Helsingfors, och det mödosamma arbete Finlands förtroendemän i Petersburg hade att utföra, när det gällde att manövrera det finländska storfurstendömet intressen in på lugnvattnen. Man får överhuvud en stor respekt för förf:s kunnighet som historiker.

Förf:s förmåga av överblick och utblick — ett gott exempel härpå ges s. 7 ff. — motverkas någon gång av en viss benägenhet för generalisering. När förf. i inledningskapitlet med sådant eftertryck talar om *utvecklingsoptimismen* såsom någonting för tidens människor axiomatiskt, glömmar hon bl. a. den »Panik der Februarrevolution» — uttrycket är Fueters — som skakade den borgerliga världen efter 1848. Det bör kanske icke heller förgätas, att det var just den generation förf. tänker på, som skulle hälsa den tidigare förbisedde Schopenhauer såsom »århundradets filosof». Det höjdes även många pessimistiska röster i fråga om följderna av den industriella expansionen.

⁴ I sin doktorsavhandling (»Der Durchbruch ...», s. 331) har förf. uppmärksammat detta inlägg av v. Essen, utan att dock därav draga några slutsatser betr. hans ståndpunkt i den berörda frågan.

Förf. visar i detta arbete — synes det anm. — ett större intresse än i den föregående skriften för de problem, som ha omedelbar anknytning till själva statsskicket. Undersökningens karaktär av *författningshistoria* har blivit mera pointerad. Dock hade man även här väntat mera av idéanalys. Och en viss valhänthet gör sig gällande, när förf. har att undersöka författningsdokument. Såsom exempel kan tagas hennes redogörelse (s. 145 ff.) för innehållet i den proposition till 1867 års lantdag, som sedermera resulterade i 1869 års LO. I stället för analys få vi här en tämligen tråkig uppräkningsbeteckning, att förf. icke, sånär som på en flyktig anmärkning på ett ställe (s. 150), gör någon jämförelse med 1810 års svenska RO, ehuru densnas inflytande i talrika stycken — ofta även i fråga om enskilda ord och uttryck — kan spåras i den finländska grundlagen. Ibland är avsaknaden av en dylik jämförelse direkt ägnad att vilseleda. När förf. (s. 148) redogör för stadgandet om gemensam överläggning av alla fyra stånden, konstaterar hon, att propositionen i denna punkt fastställde »1617 års riksdagsordning i moderniserad form», men lämnar läsaren i okunnighet om det viktiga faktum, att hela detta stadgande var ordagrant avskrivet efter motsvarande bestämmelse i RO 1810 (§ 46).⁵ När förf. (s. 146) påpekar, att stånden enligt § 1 i propositionen förklarades »representera det finska folket», tillfogar hon kommentaren: »en tidsenlig sats, som saknade motsvarighet i riksdagsordningarna av 1617 och 1723». För läsaren hade det dock varit av intresse att veta, att förebilden här var 1810 års RO.

Man kan om förf:s hittillsvarande produktion säga, att den gett mycket goda bidrag till den finländska konstitutionella genombrottstidens historia. Sammanhang och händelseförlopp, som förut varit okända eller outredda ha blivit klarlagda, och den politiska utvecklingen har ställts i riktigare belysning. Men frågan om de liberala och konstitutionella idéernas reception i Finland har ännu icke — i varje fall icke från den statsvetenskaplige betraktarens synpunkt — blivit uttömmande behandlad. Det är känt, att en uppsaliensisk statsvetenskapsman för halvtiannat tiotal år sedan begynte en undersökning av detta frågekomplex. Det måste beklagas, att han icke varit i stånd att fullfölja sina planer — vi hade då fått den i trängre mening statsvetenskapliga komplettering av dr Ahrenbergs väl utförda undersökningar, som en fullständig kartläggning av den konstitutionella genombrottsperioden i Finland är i behov av.

Sven Lindman.

NILS HERLITZ: *Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser.* Stockholm 1943. P. A. Norstedt & Söners förlag. 159 sid.

De uppsatser prof. Herlitz sammanfört under titeln »Förvaltningsrättsliga grunddrag» ha tidigare publicerats i skilda sammanhang mellan åren 1934 och 1941. Titeln är väl vald. Arbetet innehåller ingående analyser av funda-

⁵ n. b. i den utformning den svenska RO erhållit genom ändringarna vid riksdagarna 1856—58 och 1859—60.

mentala problem i svensk förvaltningsrätt, analyser som blivit oundgängliga inte bara för studenterna utan också för den vetenskapliga forskningen inom området för svensk offentlig rätt. Detta förhållande torde stå klart för vårt lands jurister, de viktigaste uppsatserna ha ju sedan länge varit tillgängliga. Det kan emellertid tillfogas, att förvaltningsrätten numera blivit av sådan vikt, att den förtjänar uppmärksammas i mer allmänt statsvetenskapliga sammanhang. Erinras må endast om den våldsamt expanderande socialförvaltningen med dess många anknytningspunkter till discipliner utanför juridiken. Här utgöra de Herlitz'ska »grunddragen» en mycket värdefull introduktion. De peka direkt på de vetenskapliga svårigheterna och de teoretiska huvudämnena, mindre på de systematiska distinktioner och reala sammanhang som redan framträda som mer eller mindre klarlagda.

Arbetet grupperar sig kring den viktiga undersökningen Rättsskyddet i svensk offentlig rätt. Den har tillkommit som en föreläsningsserie vid universitetet i Oslo. Det gällde där att för en norsk åhörarskara ange det som på en gång var karakteristiskt för svensk rätt och skilde denna från särskilt norsk. Metoden har gjort framställningen utomordentligt värdefull ur pedagogisk synpunkt. Efter att ha berört möjligheterna enligt svensk rätt av kontroll från domstolarnas sida över förvaltningen — resultatet blir här ganska negativt — sysslar Herlitz med vad han kallar »preventivt rättsskydd» och övergår slutligen till besvärsinstitutet. Under termen »preventivt rättsskydd» sammanfattar förf. anordningar, som »sörja för att rättskränkningar så vitt möjligt förebyggas». Denna bestämning är knappast juridiskt pregnant. Den intressanta exposén över hela kontrollområdet mellan domstolskontrollen och besvärssystemet lider av en brist på systematik, som förefaller sammanhånga just med den så valda definitionen, kanske också med framställningens ursprungliga form av föredrag. Det borde ha varit möjligt att med större klarhet särskilja t. ex. sådana anordningar, som tillhöra förvaltningsförfarandet självt eller sammanhånga med förvaltningens relativt självständiga ställning gentemot regeringsmakten, från den yttre kontrollen i form exempelvis av J. O. eller allmänheten (med stöd av offentlighetsgrundsatsen). De processuella sidorna av förvaltningsrätten och särskilt besvärsinstitutet har starkt fångat Herlitz' intresse. Hans översikt i den berörda uppsatsen av detta institut utgör grundvalen för modern svensk uppfattning.

Den rikedom på sakuppgifter, litteratur- och rättsfallsanvisningar samt inte minst den vetenskapligt högstående redovisning av problemställningar, som utmärka dessa föreläsningar, känneteckna också de tre uppsatser som närmast ansluta sig därtill, Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område, Allmän domstol och administrativ myndighet samt Några anteckningar om förvaltningsrättens tvångsmedel. Den första av dem utgör något av en röntgenundersökning av hela förvaltningsförfarandet och det är endast konsekvent, att den, sammanställd med rättegångsreformens slutförande, givit Herlitz anledning till en riksdagsmotion (nr 141 i FK 1942) om tillfredsställande lagstiftning angående detta förfarande. K. M:t har sedermera beslutit om

utredning i ärendet och anförtrött denna åt motionären.¹ Såsom en kritisk synpunkt på samtliga dessa uppsatser kan anföras, att Herlitz icke sällan lämnar viktiga frågor öppna. När det gäller förhållandet mellan allmän domstol och administrativ myndighet underlåter han sålunda att ta ställning till själva huvudproblemet: frågan om den prejudiciella betydelsen av ett redan träffat judiciellt avgörande för ett administrativt beslut och vice versa. I den här först berörda uppsatsen — om rättskyddet — saknas t. o. m. frågeställningen om den konstitutionella gränsdragningen mellan förvaltande, verkställande och dömande funktioner. De verkligt svåra gränfallen äro förvisso föga praktiska och måste konstrueras i exempel, som gärna bli drastiska, vilket väl är att fåta såsom ett socialt hälsotecken. Men det bör å andra sidan vara vetenskapligt ofrånkomligt och djupare sett även praktiskt värdefullt att söka föra frågorna om kompetens tillbaka till den konstitutionella funktions- eller maktfördelningen. Det synes tydligt, att Herlitz' så värdefulla undersökningar i varje fall röjt mark för ett mer direkt angrepp på problemet om förvaltningen som statsfunktion.

Vikten och värdet av principen om allmänna handlingars offentlighet plägar ofta framhållas, så särskilt vid högtidliga tillfällen. Den har emellertid föga bearbetats i doktrinen, fastän den utgör ett centralt parti i svensk förvaltningsrätt, och den har icke heller tillbörligt beaktats i förvaltningsverksamheten. Bristen i förstnämnda avseende har i viss mån reparerats genom Herlitz' uppsats Allmänna handlingars offentlighet, som från Förvaltningsrättslig tidskrift medtagits i »Förvaltningsrättsliga grunddrag». Framställningen är synnerligen auktoritativ; förarbetena till 1937 års lagstiftning äro ju att till stor del tillskriva Herlitz. Uppsatsen har varit av vägledande värde under krigsårens diskussion av ämnet och torde väl även ha betydelse för det arbete på ny lagstiftning som nu pågår. Redogörelsen för besvär i ärenden om handlingar utfäendé är icke så klar och fyllig som önskvärt vore, men felet torde här ligga hos själva lagen. Besvärinstitutet har, som Herlitz också påpekar (s. 143 not 5), blott föga utnyttjats. Härmed sammanhänger väl den omständigheten, att Herlitz — som framhåller att lagens noggranna reglering av sekretessfallen medfört, att det icke längre föreligger något skäl för förvaltningen att skapa sig en rätt vid sidan av lagen (s. 139) — fått orätt om han, som man måste förmoda, också föreställt sig, att en dylik rättsbildning contra legem inte skulle förekomma efter 1937 års reform.

Den sista uppsatsen i samlingen bär titeln Några iakttagelser rörande Sveriges krigstidsförfattning. Den första heter 1634 års regeringsform och vår tid. De ha vissa beröringspunkter. Uppsatsen om vårt lands »krigstidsförfattning» avser spörsmål om regeringsmaktens expansion under krigsåren, om det nödvändiga häri och om de härmed förenade riskerna. Problemen ha utförligare behandlats i Herlitz' år 1943 utkomna arbete »Svensk frihet». Likartade frågor under vår stormaktstid ha influerat 1634 års regeringsform, vilken, såsom Herlitz starkt understryker (s. 9), väsentligen sysslade med maktens fördelning mellan regering och förvaltning. Detta maktfördelningsproblem har blivit väsentligt också

¹ SvJT 1944 s. 705.

för krigstidens moderna Sverige och i nyssnämnda arbete har praktiska erfarenheter från de senast förflutna åren sammanställts med vittnesbörd ur vårt lands historia. Det har endast varit möjligt för den, som på en gång äger personligt vunnen kännedom om det politiska livets vardagsproblem under krigsåren och vetenskapligt behärskar såväl den politiska historiens och förvaltningshistoriens som den offentliga rättens områden. Samma mångsidighet sätter sin imponerande prägel på »Förvaltningsrättsliga grunddrag». Det är ett enhetligt arbete i vida högre grad än man i allmänhet väntar av en samling »Valda uppsatser», som den blygsamma undertiteln lyder.

Hilding Eek.

Nyare engelska brevpublikationer.

Följande översikt är en presentation av några av de viktigare brevpublikationer, som utkommit i England sedan tiden omedelbart före krigsutbrottet 1939 och som äro av intresse för studiet av engelsk författningshistoria och politik under 1800-talet. Den isolering, som kriget dragit över Sverige och som icke minst kännbart drabbat de humanistiska vetenskaperna, torde vara en tillräcklig motivering för en sådan presentation.

Antalet publicerade brevsamlingar är anmärkningsvärt stort. Dessa hänföra sig samtliga i stort sett till förra hälften av 1800-talet. Den ojämförligt största är *The Letters of King George IV, 1812—1830*, redigerad av den f. n. flitigaste utgivaren av engelska 1800-talsbrev, A. Aspinall, vilken kvalificerat sig genom ett omfattande och noggrant, ehuru knappast alltid genialt, författarskap om engelsk partipolitik under årtiondena före och efter parlamentsreformen. Hans hittills mest kända arbeten äro *Lord Brougham and the Whig Party* (1927) och *The formation of Canning's Ministry, February—August 1827* (1937). Det senare arbetet är i främsta rummet en källpublikation, som innehåller en i stort sett fullständig samling av kända aktstycken rörande denna på många sätt enastående ministärbildning, men inledes av en längre essay av utgivaren. Utgåvan av Georg IV:s brev är icke fullständig; i tre volymer innehåller den omkring 1.600 brev, valda ur den omkring tio gånger större samling, som finnes i den engelska kungafamiljens arkiv i Windsor. För den som inte sett originalsamlingen, är det givetvis omöjligt att avge ett definitivt omdöme om urvalets omdömesgillhet. Utgivarens kunnighet bör dock utgöra en garanti för att detta är gott. En granskning av breven visar, att samlingen innehåller mycket, som är politiskt väsentligt, men också att utgivaren icke försummat det som är tidstypiskt. Brevens tidsinteriorer från livet i »the highest set» ha av kompetenta engelska kritiker jämförts med Grevilles och Creeveys klassiska memoarer.

Georg IV var Englands konung i endast tio år, mellan 1820 och 1830, men i själva verket var han landets monark dubbelt så länge, eftersom Georg III:s upprepade perioder av sinnessjukdom tvang honom att under två perioder före sin egen tronbestigning, 1788—89 och 1811—20, fungera såsom regent. Georg IV:s andra och långa regering, till vilken det föreliggande brevurvalet hänföra sig, började, då napoleonkrigen nalkades sin

kulmen och då de partipolitiska förhållandena i England, vilka sedan Pitt d. y:s död varit mycket förvirrade, nådde en — låt vara blott temporär — och mycket osäker — stabilitet. Den inrymmer hela lord Liverpools femton år långa tid som premiärminister, först reaktionens seger i England, då Castlereagh dikterade den politiska tonen och därefter den liberala toryismens genombrott, då Canning på det utrikespolitiska och Huskisson och Peel på det inrikespolitiska området försiktigt men målmedvetet lossade reaktionens grepp kring Englands politiska liv. Den omfattar också Cannings whig-tory kombination, som bröt samman därför att efter dennes död den inkompetente efterträdaren lord Goderich varken förmådde hålla rivaliserande tories och whigs samman eller vinna konungens stöd, vilket regeringens svaga parlamentariska underlag gjorde absolut nödvändigt för dess fortsatta existens. Georg IV:s regering täcker slutligen också torygruppernas återsamling och slutliga upplösning under hertigen av Wellingtons premiärministerskap.

Breven kasta ett klart ljus över Georg IV:s maktställning, som präglades av hans envetna grepp om det kungliga prerogativet, vilket ter sig svagt endast om man jämför det med hans icke blott envise utan också med järnhård flit arbetande faders, men som var starkare än det som någon av hans efterträdare kunde upprätthålla. Brevsamlingsen är av särskilt intresse som ett värdefullt bidrag till kännedomen om det inflytande, som utövades av Georg IV:s vän, sekreterare och ekonomiske förvaltare, Sir William Knighton. Om denne högt begåvade och maktlystne man sade redan den intriganta och välunderrättade furstinnan Lieven, att han var Englands verkliga premiärminister. De publicerade breven ge dock snarare fog för påståendet, fällt av utgivaren själv i annat sammanhang, att han snarare var landets verkliga monark, ty det var hans råd, som konungen oftast sökte, då han tvekade om eller hur han skulle använda det kungliga prerogativet. På Knightons råd hängde uppenbarligen ministrars och ministärers vara eller icke vara. När Georg IV:s långa regentskap 1820 avbröts genom faderns död och hans egen tronbestigning, förklarade han sig lägga avgörandet om ett planerat ministärskifte helt i sin förtrognes hand. Tre år senare ansåg Wellington det vara nödvändigt, att Liverpool gjorde något för att vinna Knighton, om han ville hålla sig kvar vid makten. Knightons inflytande var i högsta grad inkonstitutionellt — liksom det som utövades av andra av konungens förtrogna, älskarinnor och gunstlingar —, men det är därför icke givet, att det alltid var av ondo. Tydligt är att han gav regeringen värdefull hjälp i dess förbindelser med monarken, ty 1822 förklarade Wellington, att av premiärministern (Liverpool) planerade förändringar i regeringen skulle ha större utsikter att vinna konungens gillande, om de först delgavs Knighton. Knighton spelade också en stor roll för att förmå konungen att övervinna sin aversion mot Canning och acceptera honom, först som utrikesminister och senare som premiärminister. I januari 1830 förhindrade Knighton högtories, motståndarna mot den av konungen avskydda katolska emancipationen föregående år, att helt vinna konungens öra och räddade därigenom Wellingtons regering från att störtas och England från att få en ministär, som långt mer än den wellingtonska efter julirevolutionen skulle kunnat rättfärdiga whigs' och radikalernas jämförel-

ser med Polignacs regim i Frankrike. Det är också omvittnat vilken betydelse Knighton hade för att förmå den otroligt lättjefulle konungen att fullgöra den elementära men mycket väsentliga delen av en monarks plikter, att skriva den kungliga namnteckningen.

Brevsamlingen uppvisar många diskordanser. Stora delar av Georg IV:s korrespondens ha förstörts, helt visst till skada för forskningen, men knappast för konungen själv. Vad som återstår och som nu föreligger i ett välkommenterat urval är dock väsentliga delar. Publiceringen av Georg IV:s brev hör hälsas med tillfredsställelse icke minst av icke-engelska forskare, som syssla med det tidiga 1800-talets engelska författningsutveckling och politik. Den föreliggande publikationen är ett värdefullt bidrag till den imponerande samling av engelsk furstekorrespondens, som nu finnes tillgänglig. Till sammans med *The Letters of Queen Victoria* och de nyligen publicerade *Letters of the Prince Consort*, varom mera nedan, täcka de med endast en betydande lucka perioden 1812—1901. Luckan är Wilhelm IV:s regering. Den har hittills endast bristfälligt blivit fylld av den redan 1867 publicerade, tyvärr svåråtkomliga samlingen *The Correspondence of Earl Grey with William IV and Sir Herbert Taylor* (den sistnämnde var konungens privatsekreterare) och av de 1889 respektive 1913 publicerade utgåvorna *Lord Melbourne's Papers* och *The early Correspondence of Lord John Russell*, vilka båda innehålla åtskilliga brev till och från Wilhelm IV. Möjligen kan en del av denna lucka fyllas, när de engelska arkiven åter öppnas efter kriget och Lord Cecil kan återupptaga arbetet på sin med spänning motsedda fortsättning av *The young Melbourne* (1939), tyvärr dock knappast helt, ty liksom senare Lord Knollys efter Edward VII:s död brände Sir Herbert Taylor efter Wilhelm IV:s bortgång huvudparten av dennes efterlämnade papper. — Trots de oundvikliga luckor, som vållats av kungliga privatsekreterares alltför omtänksamma oförstånd, äro de publikationer av engelsk furstekorrespondens, som föreligga, synnerligen imponerande. De vittna om ett historiskt intresse och en fördomsfrihet, som båda äro lika föredömliga.

Den andra tämligen nypublicerade samlingen av engelska furstebrev är den nämnda samlingen brev av prinsgemålen Alberts hand, först utgivna på tyska under titeln *Ein Leben am Throne* (1937) och följande år i engelsk översättning. En del av breven äro tagna ur tidigare publikationer (flertalet av dessa ur Sir Theo Martins apoteos *Life of the Prince Consort* och ur *Letters of Queen Victoria*), men huvudparten av Alberts tyska korrespondens har ej tidigare blivit publicerad. De nypublicerade breven bidra dock mera till kännedomen om prins Albert och hans starka intresse för de politiska strömningarna i Tyskland än till att belysa samtida engelsk politik. De ge knappast något väsentligt bidrag till kunskapen om de många ministärkriser, som Albert hade tillfälle att följa på nära håll. Hans diskretion i sin tyska korrespondens, då det gällde rent engelska frågor, var nära nog fullständig; blott i breven till sin politiske »tutor» Stockmar kan man finna honom mera i detalj beröra engelsk inrikespolitik. Brevsamlingen har väckt särskild uppmärksamhet, därför att dess tyske utgivare, K. Jagow, i sin inledning dragit konklusionen, att förtjänsten till stor del var denne tyske furstes, »som under inte mindre än två årtionden

satt på, eller snarare, stod bredvid den engelska tronen som kronans trogne väktare», att den engelska monarkien vann en aktning och respekt, som varit okänd under de sista hannoveranska konungarna och »att i dag den brittiska monarkien kan förfoga över den makt, prestige och inre styrka, som kräves för att det brittiska imperiet skall kunna hålla samman sina självstyrande medlemmar och behålla sin stormaktsställning» ... »Samtidigt», tillfogar Jagow, »som tyskarna kunna känna sig stolta över att bland dem en man växte upp, som var förutbestämd att få en så stor betydelse för det brittiska imperiet, kunna de vara än mer stolta över att prins Albert aldrig avsvor sin tyska nationalitet i England, utan förblev den trogen intill sin död.» Denna kraftiga breddside av tysk nationalism har onekligen tagit engelsmännen på en mycket öm punkt och reaktionen har inte heller uteblivit, i stort sett utan tvivel berättigad, men genom sin skarpa samtidigt ett klart eko från den tid, då prinsgemålen led under en orättvis opinions fördomar. Översättaren och utgivaren av den engelska upplagan, E. T. S. Dugdale, förklarar, att Jagow gjort påståenden, som ingen engelsman, som något studerat denna period, »kan förväntas godtaga utan vissa modifikation» och drar i annat sammanhang paralleller med Bismarck och Hitler, som knappast göra den liberale prinsgemålen full rättvisa. En annan kritiker, E. L. Woodward (författare bl. a. till arbetet *The Age of Reform*, 1938, *The Oxford History of England*, vol. XIII), förklarar något torrt men icke utan en viss hetta, att »prins Albert var en god make åt drottningen och utövade ett välgörande inflytande vid hovet, men det är svårt att kunna betrakta honom som grundaren av den konstitutionella monarkien i England». Den gamla tvistefrågan, om Alberts tyska ursprung skadade eller gagnade engelska intressen, har också fått undergå en flyktig omprövning, som inte helt utfallit till Woodward's belåtenhet.

Den högt begåvade och intriganta furstinnan Lieven, vars make under praktiskt taget hela Georg IV:s regering och fyra år av Wilhelm IV:s var rysk ambassadör i London, hade ett starkt politiskt intresse, som långt överskred ramen för en dåtida intelligent kvinnas normala nyfikenhet. Hon förde en vidsträckt korrespondens med sin tids ledande statsmän, bland dem Nesselrode, Guizot, Metternich, Grey och Aberdeen, och hon hade en stor del i utformandet av makens depescher till Petersburg. Hennes korrespondenter kunde många gånger ha skäl att klandra hennes otroliga indiscretion; för historikern, som studerar samtidens diplomati eller partipolitik, äro hennes brev därför en mycket rik källa, låt vara att den, som allt annat material, måste användas med omdöme och försiktighet. Furstinnan Lieven hade under sin långa tid i England ett passionerat intresse för engelsk partipolitik. Det återspeglas starkt i hennes engelska korrespondens, som är mycket värdefull vid studiet av spelet bakom kulisserna i den parlamentariska partipolitiken. Hennes intresse för engelsk inrikespolitik underordnades huvudsakligen ryska politiska syften och kom ibland den rena intrigen ganska nära. Hur charmerade hennes engelska värdar än voro av hennes stimulerande konversation, hennes intelligenta brev och hennes välbesökta och högpolitiska salong, sågs hennes verksamhet i London icke med helt

blida ögon; icke utan skäl tillskrev hon också Palmerston hennes makes återkallande till Petersburg 1834.

Betydande delar av hennes brevväxling ha numera blivit publicerade. Redan 1890 utkom hennes korrespondens med Lord Grey. Denna följdes 1902 av *Letters of Princess Lieven during her residence in London 1812—34*. År 1925 utgav H. W. Temperley *The unpublished Diary and political Sketches of Princess Lieven* tillsammans med en del brev. År 1937 kom en engelsk edition av hennes brev till furst Metternich under åren 1820—26, och 1938—39 kom en förträfflig edition av hennes brevväxling med Lord Aberdeen, *The Correspondence of Lord Aberdeen and Princess Lieven, 1832—54*, utgiven av E. J. Parry). Den omfattar två band i Royal Historical Society's Camden serie och skiljer sig från tidigare och senare utgivna Lieven-brev därigenom, att inga brev äro översatta utan samtliga återgivna på det språk, som brevskrivaren använde. Lievens brev äro på franska och Aberdeens på engelska. De sist (1943) utkomna Lieven-breven, *The Lieven-Palmerston Correspondence 1828—1856* (»Palmerston» är Lord Melbournes syster Lady Cowper, från 1839 Lady Palmerston), äro icke utgivna med samma vetenskapliga noggrannhet. Utgivaren, Lord Sudley, vänder sig till en bredare publik, som knappast kan finna någon olägenhet av att breven äro knapphändigt och ibland icke helt korrekt kommenterade.

Furstinnan Lieven var en långt flitigare brevskrivare än någon av sina engelska korrespondenter, Grey möjligen undantagen. Hennes brev till Lord Aberdeen och Lady Palmerston överträffa både i längd och i antal vida de båda korrespondenternas brev till henne själv. En tillfällighet — eller kanske mer — har dessutom gjort, att flera brev finnas bevarade till än från den informationstörstande furstinnan. För tiden efter den lievenska »landsförvisningen» — ty som en sådan kände hon makens återkallande från London 1834 — innehålla de båda brevsamlingarna därför långt mera informationer om de huvudsakligen franska kretsar, som Lieven rörde sig i, än om engelska förhållanden. Vart hon än kom förmådde hon skapa en högpolitisk miljö omkring sig. Under en period av hennes liv hette det: »Jag träffar Lord Grey varje dag.» Ett par decennier senare kunde hon skriva: »Jag träffar Guizot varje dag.» Den överlägsenhet i temperament, brevskrivarflit och böjelse för indiskretioner som den livliga furstinnan hade över sina båda engelska korrespondenter, den magnifika Lady Palmerston och den noble Lord Aberdeen, kan dock icke undanskymma värdet av dessas brev. Aberdeens brev äro en värdefull komplettering av biografierna över honom, och även Lady Palmerstons brev ha ett långt mer än personhistoriskt värde. Lievens engelska korrespondens upphörde praktiskt taget helt vid Krimkrigets utbrott.

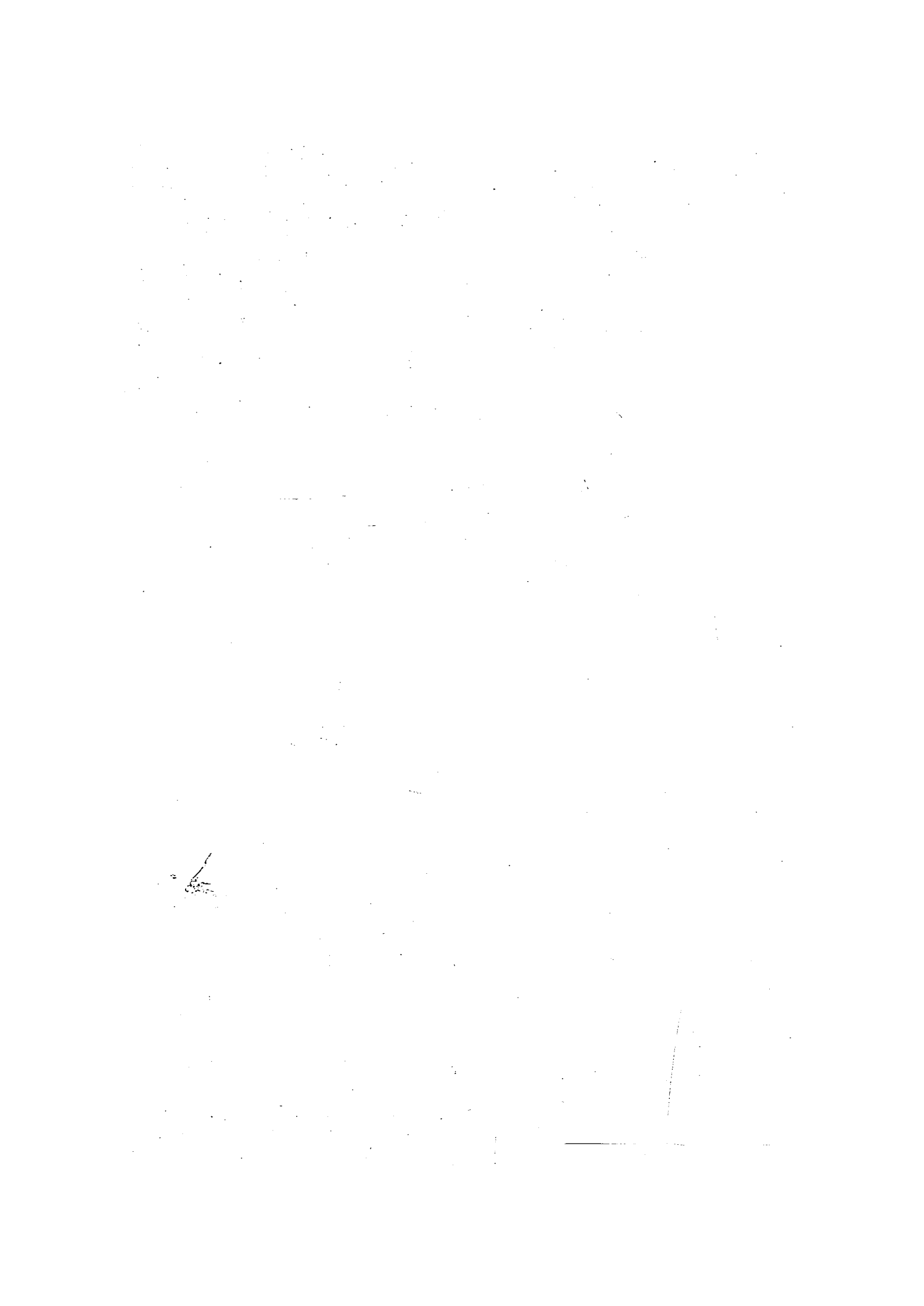
Utgivaren av Georg IV:s brev, A. Aspinall, har också handhaft editionen av *The Correspondence of Charles Arbuthnot* (1941). Charles Arbuthnot började sin karriär som diplomat. Vid 37 års ålder var han 1804 engelsk ambassadör i Konstantinopel. Sedan England 1807 brutit de diplomatiska förbindelserna med Turkiet, övergick Arbuthnot till att ägna sig åt inrikespolitiken. År 1809 kom han in i underhuset — som han tillhört en kort tid

1795 — och samma år blev han sekreterare i the Treasury. Han blev Liverpools, Wellingtons och Peels förtrogne och fick ett stort inflytande över regeringspatronaget. Ar 1823 lämnade han the Treasury och innehade, med avbrott för de canningitiska ministärerna 1827, intill Wellingtons fall i tur och ordning ämbetena Vice President of the Board of Trade, Surveyor of Woods and Forests och Chancellor of the Duchy of Lancaster. Wellington, som icke blott hade Arbuthnot till sin förtrogne, utan också var varmt tillgiven dennes hustru, förklarade 1823, att ingen person under en så kort period — inte fullt femton år — hade förmått göra någon regering så stora tjänster som Arbuthnot.

Arbuthnots brevsamling, som ingår i Royal Historical Society's Camden serie, är anmärkningsvärt tunn. Stora delar av Arbuthnots korrespondens som patronagesekreterare har, säger utgivaren, sannolikt förstörts, och det samma gäller stora delar av Arbuthnots och hans hustrus brev från hertigen av Wellington. Av de publicerade breven röra därför en oproportionerligt stor del den ur politisk synvinkel minst intressanta delen av Arbuthnots liv, tiden efter 1830, då han förde en pensionerad ämbetsmans tillbakadragna tillvaro. Av återstoden rör huvuddelen åren 1820—30 och innehåller brev från olika regeringsmedlemmar, främst Liverpool, Peel och Bathurst, samt regeringens chief whip, Holmes.

Det ligger nära till hands att jämföra Arbuthnots efterlämnade papper med Grevilles och Crokers. Arbuthnot satt under den viktigaste delen av sin karriär som sekreterare i Treasury, Greville hade samma post i Privy Council och Croker i Admiralty. Det är uppenbart, att en sådan jämförelse icke utfaller till Arbuthnots fördel. Orsakerna härtill äro dock klara. Arbuthnot var helt och fullt en arbetstyngd ämbetsman, medan Greville och Croker hade god tid att i brev och dagböcker odla sina litterära ambitioner; den förre skrev medvetet för eftervärlden och den senare fick sona sina journalistiska ansträngningar med att schavottera som den för sina »slashing but unreliable articles» kände Mr Rigby i Disraelis Coningsby.

Nils Andrén.



UNIV.-BIBL.

28 VI 45

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BRICK, DANIEL, Varför anklagar man judarna? Sthlm 1945. Bonniers.
- CASSERBERG, TURE, Uppfostran och undervisning efter kriget. (Kulturell uppbyggnad. S. D. U:s serie, Nr 2, 1945.) Pris kr. 1:50. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- CRÖNEBORG, OTTO, Svensk gravrättspraxis. Pris kr. 5:—, Sthlm 1945. Svenska kyrkans diakonistyrelses bokförlag.
- DAHL, SVEN, Jugoslaviens ockupation och befrielse. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Världspolitikens dagsfrågor, 1945, Nr 2.) Pris kr. 0:60. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- EKSTRAND, ERIK EINAR, Internationellt hjälparbete. Pris kr. 1:—, Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- GLADDEN, E. N., The civil service: its problems and future. Pris 10/6 sk. London 1945. Staples press limited.
- Helsingfors stads statistik. VI. Opetuslaitokset. 1941/42. Hfors 1945.
- Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld utgivna av Institutet för offentlig och internationell rätt. Sthlm (tr. Hfors) 1945. A.-B. C. E. Fritzes Kungl. Hovbokhandel.
- Svenska Försäkringsföreningens utbildningskurser för försäkringsanställda läsåret 1945—1946. Sthlm 1945.
- Sveriges officiella statistik. Sjöfart. Berättelse för år 1940, 1941, 1942, 1943. Norstedt & Söner.
- Sveriges riksbank. Årsbok. Sthlm 1945. Riksbankens sedeltryckeri.
- Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, utgiven av Riksdagsbiblioteket. 1944. Uppsala 1945.
- ÖSTE, ALFRED, Franklin Roosevelt. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Världspolitikens dagsfrågor, 1945, Nr 3.) Pris kr. 0:60. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Britain to-day (London), Ekonomisk Revy (Sthlm), Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Kommunal-tidskrift, Finsk Tidskrift, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, International Labour Review (Montreal), Kommersiella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalekonomisk Tidskrift, Nordens tidning, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift for international Ret (Kbhvn), Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidskrift (Kbhvn), Statistisk Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidskrift for Rettsvitenskap, Vi, Økonomi og Politik.

AV SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN
HAR UTKOMMIT:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1:25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT RÖHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:— Slutsäld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:— Slutsäld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.
- XXIII. PAUL 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 utomaktenskapliga 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.