

	Sid.
SÖRNDAL, OLOF, Docentinstitutionen: S. O. U. 1946: 9 .....	178
— —, Betänkande med förslag till förordning om allmänt kyrkomöte m. m.: S. O. U. 1946: 32 .....	348
THERMÆNIUS, EDVARD, Det svenska statsskickets utveckling efter 1936 .....	341
THULSTRUP, ÅKE, Frankrike fortfarande utan konstitution .....	271
WESTERSTÅHL, JÖRGEN, Stockholms Högskolas Statsvetenskapliga förening ..	98
VIDHÖG, GUSTAF, Statsvetenskapliga föreningen i Lund .....	98
WÄHLSTRAND, ARNE, Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala .....	98

### LITTERATURGRANSKNINGAR

ANDENÆS, JOHS., Statsforfatningen i Norge. Anm. av <i>Gunnar Hesselén</i> .....	361
AUKRUST, ODD, och BJERVE, P. J., Hva krigen kostet Norge. Anm. av <i>Sven Moberg</i> ..	113
Bonniers Illustrerade Världshistoria. VI. Anm. av ERICH WITTENBERG .....	199
BROTHERUS, K. R., Katsaus Suomen valtiollisen järjestyksmuodon historialliseen kehitykseen (Översikt av statsskickets historiska utveckling i Finland). Anm. av <i>Sven Lindman</i> .....	197
CASTBERG, FREDE, Den utøvende makt. Anm. av <i>Hans Cavalli</i> .....	192
— —, De bærende ideer i det frie folkestyre. Anm. av <i>Hans Cavalli</i> .....	192
GRANTE, PAUL, Om den kommunala instruktions- och finansmakten. Anm. av <i>Stig Jägerskiöld</i> .....	441
JÄGERSKIÖLD, STIG, Tre utlåtanden. Om apoteksavgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag. Anm. av <i>Hans Canalli</i> .....	450
KARSTEN, RAFAEL, Grunddragen av sociologiens historia. Anm. av <i>Knut Pipping</i> ..	294
— —, Genmäle .....	368
LAGERROTH, FREDRIK, Nordens frihetsarv. Anm. av <i>Axel Brusewitz</i> .....	101
— —, Genmäle och Svar .....	205, 298
LEMNE, LARS, Den framtida jordbruksproduktionens inriktning och omfatt- ning. Anm. av <i>Hannes Hyrenius</i> .....	367
MYRDAL, ALVA, Folk och familj. Anm. av <i>Bertil Pfannenstill</i> .....	289
Nyare undersökningar rörande engelska underhusets sociala sammansättning. Anm. av <i>Nils Andrén</i> .....	107
PETERSEN, ERLING, Pengene våre. Anm. av <i>Karl-Gustav Landgren</i> .....	293
RÅNULF, SVEND, Socialvidenskabelig Metodelære. Anm. av <i>Bertil Pfannenstill</i> ..	445
WESTERBERG, OLE, Om administrativ besvärsmätt. Anm. av <i>Stig Jägerskiöld</i> ..	182
— —, Genmäle och Svar .....	296
WESTERSTÅHL, JÖRGEN, Svensk fackföreningsrörelse. Anm. av <i>Gunnar Heckscher</i> ..	358
WITTENBERG, ERICH, Historiska idéer och makter. Anm. av <i>Nils Forssell</i> .....	433
— —, Hans Larsson als europäischer Geschichts-, Rechts- und Staats-Philosoph. Anm. av <i>Nils Forssell</i> .....	433
ÅKERMAN, JOHAN, Från krig till fred. Anm. av <i>Carsten Welinder</i> .....	116
Tidskriftsöversikt. Av <i>Nils Nilsson Sjöfnquist</i> .....	117, 214, 305, 369, 453
Berättelse över Fahlbeckska Stiftelsens verksamhet år 1945 .....	120
Ansökningar om understöd från J. H. Palmes fond .....	456

# INNEHÅLL

## UPPSATSER

	Sid.
CASTBERG, FREDE, Norges statsrett under krigen med Tyskland . . . . .	243
DALLMANN, GÜNTER, Pressens ställning under den nationalsocialistiska regimen . . . . .	38
GEIGER, THEODOR, Retsreglers gyldighed og den såkaldte retsbevidsthed . . . . .	380
GRANFELT, HELGE, Sovjetunionen och minoriteternas rätt . . . . .	47
HYRENIUS, HANNES, Jordbrukets struktur och lönsamhet. Några kalkyler rörande de ofullständiga jordbrukens problem . . . . .	142
— —, Kommunernas indelning efter näringstyp . . . . .	373
QUENSEL, CARL-ERIK, Dyrortsbestämningen och dyrortsgrupperingen . . . . .	1
STJERNQUIST, NILS NILSSON, C. D. Skogmans Beträktelser över Sveriges grund- lagar . . . . .	309
SUNDBERG, HALVAR G. F., Kyrkolag och kyrkostadgar . . . . .	125
VERKKO, VELI, Våldsbröttslighetens utveckling och lagbundenhet i Sverige och Finland åren 1750—1940 . . . . .	325
ÅKERMAN, JOHAN, Den samhällsvetenskapliga organisationen . . . . .	217

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

ARRHÉN, ERIK, »Småtteriet» i riksdagen . . . . .	346
BESKOW, IVAR, Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1946 års riksdag . . . . .	88, 179
BRUSEWITZ, AXEL, Riksdagen och utrikespolitiken 1945 . . . . .	72
FOUGSTEDT, GUNNAR, Nativiteten i Finland under krigsåren . . . . .	430
HARTMANN, J. L., 1946 års val till de församlingar som utser Första kammaren . . . . .	418
HOLM, SUNE, Konstitutionella och kommunala frågor vid 1946 års riksdag . . . . .	402
HYRENIUS, HANNES, Sveriges framtida jordbrukspolitik . . . . .	351
KJELLIN, MAJA, Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg . . . . .	97
— —, Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg 25 år . . . . .	99
LINDMAN, SVEN, Författningsutvecklingen i Finland 1944 . . . . .	86
— —, Presidentvalsfrågan i Finland . . . . .	282
NIELSEN, FREDE, Problemet Sønderjylland . . . . .	284
ROHTLIEB, CURT, Vår socialpolitik och dess ekonomiska möjligheter . . . . .	81
— —, Harold J. Laskis politiska program . . . . .	166
— —, Planhushållningen på jordbrukets område . . . . .	355
SÖRNDAL, OLOF, Ny kommunindelning: S. O. U. 1944: 37, 1945: 38 samt 1945: 39 . . . . .	77
— —, Underlättande av deltagandet i allmänna val: S. O. U. 1945: 64 . . . . .	176

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:

ERIK FAHLBÉCK

LUND  
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI  
1 9 4 6

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

*FYRTIONONDE ÅRGÅNGEN*  
*(NY FÖLJD 28:DE ÅRG.)*

1946



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

# DYRORTSBESTÄMNINGEN OCH DYRORTS-GRUPPERINGEN

Av Professor CARL-ERIK QUENSEL, Lund

*Historik.* De första dyrortsundersökningarna i Sverige under 1900-talets första och andra decennier hade ett begränsat omfång och voro närmast föranledda av löneproblem vid statliga verk, främst kommunikationsverken. Den egentliga dyrortsgrupperingen daterar sig tillbaka till år 1919, då årets lagtima riksdag beslöt att dels de skattefria avdragen vid den statliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen, dels lönerna till tjänstemän i kommunikationsverken skulle graderas efter levnadskostnadernas storlek i kommunerna (orterna). Man införde sålunda dels en »skattegruppering», dels en »lönegruppering».

Efter hand har dyrortsgrupperingen fått betydelse på ytterligare områden. Skattegrupperingen gäller även vid den kommunala beskattningen, om än ortsavdragen vid den statliga och kommunala beskattningen äro olikartade.

Lönegrupperingen avsåg i början blott en del av statens tjänstemän men omfattar numera de flesta statliga tjänstemän och har betydelse även för det privata näringslivets tjänstemän och arbetare. Slutligen utgår från och med år 1938 tilläggs pensionerna i folkpensioneringen i tre storleksklasser alltefter dyrort och samma system gäller för vissa andra sociala understöd, såsom barnbidrag, arbetslöshetsunderstöd samt familjebidrag vid beredskapstjänstgöring. Till följd härav har dyrortsgrupperingen ekonomiska konsekvenser för samtliga befolkningsgrupper om än i något olika grad.

Till grund för dyrortsgrupperingarna ligga undersökningar av levnadskostnadernas regionala variationer, dyrortsbestämningar, vilka utförts av Kungliga Socialstyrelsen. Vid införandet av skattegrupperingen bestämdes att dyrortsundersökningar med åtföljande justeringar i skatte- och lönegrupperingarna skulle ske med jämna femårsmellanrum. Sådana dyrortsundersökningar ha därför utförts åren 1919, 1924, 1929 och 1934, varefter förändringar i lönegrupperingen och skattegrupperingen ha företagits efterföljande år. Den

sista indelningen verkställdes år 1935 på grundval av 1934 års dyrortsundersökning och är sålunda numera tio år gammal.

Den år 1939 planerligt infallande dyrortsbestämningen inhiberades på grund av onormala prisförhållanden i samband med krigsutbrottet. Först år 1941, då priserna ansågs hava stabiliserat sig, företogs en omfattande insamling av uppgifter till grund för en ny dyrortsundersökning, 1941 års dyrortsbestämning. Då denna väl ledde till beräkning av nya dyrortstal men av olika skäl ännu icke följts av en omgruppering av orterna, kallas den därför stundom blott för »1941 års prisgeografiska undersökning», ehuru den dock måste betraktas som en med tidigare undersökningar jämnställd, ja överlägsen, dyrortsbestämning.

Dyrortsgrupperingen (och dyrortsundersökningarna) har blivit mycket omdiskuterad, och diskussionen har gällt dels beräkningsgrunderna och prismaterialets tillförlitlighet, dels lönerna variation med dyrortsindextalet och i samband därmed det principiellt berättigade i lönegrupperingen och skattegrupperingen överhuvudtaget.

Kritiken har främst satts in från representanter för de orter, som kommit längre ned på dyrortsskalan och därför ansett sig vara tillbakasatta. Den omfattande kritiken har föranlett att åtskilliga statliga utredningar under senare år berört frågan och i flera kommittébetänkanden ha framlagts dels principerna för nya dyrortsgrupperingar, dels förslag till förbättringar i prismaterial och i beräkningsgrunder.

Sålunda föregicks 1934 års dyrortsgruppering av en av Socialstyrelsen författad utredning (Utredning och förslag rörande grunder och förfaringssätt för dyrortsgrupperingsarbetet ävensom i samband därmed stående frågor, S. O. U. 1933: 21), som bl. a. föranletts av kritiken mot senast verkställda gruppering. Efter 1934 års dyrortsundersökning och 1935 års dyrortsgruppering har ytterligare ett kommittébetänkande (Betänkande med utredning och förslag rörande dyrortsgrupperingen, S. O. U. 1937: 32) framlagts av 1936 års lönekommitté och de där framförda synpunkterna ha sedermera gjort sig gällande vid den nya dyrortsundersökningen år 1941. De kraftigt förändrade värdena vid 1941 års dyrortsbestämning (se längre fram) resulterade i tillsättandet av en ny kommitté, 1943 års dyrortskommitté, som i sitt år 1945 avgivna betänkande (Betänkande angående dyrortsgrupperingen, S. O. U. 1945: 32) berört sambandet mellan dyrortsgruppering och lönegruppering samt dessutom behandlat vissa justeringar i beräkningssättet.

Resultaten av de successiva dyrortsundersökningarna ha varit något varierande. En jämförelse mellan indextalen försvåras i någon mån av det olika antalet orter<sup>1</sup> men framförallt av den omständigheten att de erhållna indextalen länge varit hemligstämplade bl. a. av följande i 1933 års betänkande angivna grund: »Det har icke visat sig möjligt att på grundval av det förhandenvarande primärmaterialet göra så fina beräkningar att orterna skulle i dyrortshänseende kunna placeras i absolut riktig följd efter varandra. Att med någon säkerhet kunna säga att den eller den orten ligger precis vid det eller det indextalet låter sig icke göra, men däremot kan man i allmänhet med ganska stor säkerhet avgöra, vilken grupp en ort rätteligen bör tillhöra». Man har, som längre fram anges i betänkandet, velat undvika diskussioner för de orters vidkommande, vilka falla omedelbart under de fixerade klassgränserna vid själva grupperingen i klasser.

Först vid 1934 och 1941 års dyrortsbestämningar har sekretessen kring indextalen hävts:

Emellertid kan anföras att fram till och med år 1934 levnads-kostnadernas regionala variationer synes hava ökat att döma av de utförda beräkningarna. Avståndet mellan lägsta och högsta indextal framgår sålunda av nedanstående uppställning.

År	Lägsta indextal	Högsta indextal	Spännvidd i % av högsta värdet
1919	774	1311	41 %
1924	771	1362	43 %
1929	791	1390	43 %
1934	751	1442	48 %

Man har härvid utgått från den s. k. riksmedeldyrheten (se nedan), som satts lika med 1000.

Nedanstående tablå visar dels orternas, dels folkmängdens för-

<sup>1</sup> Man har vid dyrortsundersökningarna i icke obetydlig omfattning uppdelat de administrativa enheterna (kommunerna), såväl landskommuner som städer, i två eller flera områden och vid sidan av de egentliga kommunerna urskilt s. k. särorter. Antalet undersökta »orter» (= antalet kommuner + antalet särorter) har därför varit större än antalet kommuner. Sålunda var antalet orter vid 1934 års dyrortsbestämning 3546 och vid 1941 års prisgeografiska undersökning 3850. Antalet egentliga kommuner år 1940 var blott 2523 vartill dock kommer 235 administrativt avgränsade municipalsamhällen. 1940 års folkräkning redovisar därjämte 1129 icke administrativt avgränsade tätorter eller tillsammans 3887 kommuner och tätorter, vilket sålunda stämmer väl med dyrortsgrupperingens siffra. Före 1934 var antalet orter än större och många kommuner voro delade på olika dyrortsgrupper.

*Orternas och folkmängdens fördelning på olika skattegrupper 1920—1935.*

Orts grupp	1 9 2 0			1 9 2 5			1 9 3 0			1 9 3 5		
	Grupp- gränser	Antal orter	Folk- mängd i %	Grupp- gränser	Antal orter	Folk- mängd i %	Grupp- gränser	Antal orter	Folk- mängd i %	Grupp- gränser	Antal orter	Folk- mängd i %
I	—950	1719	40,8	—925	1810	38,8	—930	1963	40,1	—950	2436	38,7
II	951—1050	754	27,1	926—1050	702	28,8	931—1070	608	27,8	951—1070	826	24,5
III	1051—1150	157	11,0	1051—1175	147	12,3	1071—1210	121	12,6	1071—1190	241	17,2
IV	1151—1250	61	13,2	1176—1300	52	12,1	1211—1350	38	10,8	1191—1310	55	9,5
V	1251—	11	7,9	1301—	9	8,0	1351—	9	8,7	1311—	7	10,1
		2702	100,0		2720	100,0		2739	100,0		3565	100,0



delning på de fem klasser, som använts vid skattegrupperingarna samt de vid grupperingen använda klassgränserna.

Inga konstanta klassgränser ha fixerats en gång för alla utan de ha successivt förändrats gång efter annan, alltefter den konstaterade ökningen eller minskningen i spännvidden. Detta måhända till följd av en osäkerhetskänsla inför indextalens värde. Man synes hava åsyftat att folkmängdens fördelning på de olika skattegrupperna skulle vara något så när konstant. Klassintervallet, som vid den första dyrortsgrupperingen var 100 enheter, ökade år 1925 till 125 enheter. År 1930 blev intervallet 140 enheter, varefter avståndet mellan de olika klassgränserna minskade år 1935 till 120 enheter.

Vid 1941 års dyrortsbestämning kunde man däremot konstatera en kraftig nedgång i spännvidden. Lägsta indexvärdet blev då 73 % av det högsta och spännvidden blev blott 27 %. Av i »Sociala Meddelanden» år 1942 återgivna tabeller över orternas fördelning efter indextalens storlek 1934 och 1941 (varvid Stockholm vid båda tillfällena använts som basort = 1000) kan man som illustration till de genomgripande förändringarna uppställa följande tablå.

Indextal	Orternas fördelning efter indextal	
	1934	1941
—599	770	—
600—699	2119	—
700—799	526	1883
800—899	117	1825
900—999	12	141
1000 o. d.	2	1
Summa	3546	3850

Orsakerna till den kraftiga förändringen i indextalen från 1934 till 1941 skola beröras längre fram.

*Dyrortsbestämningens metodik.* Dyrortsbestämningen skall bygga på de regionala variationerna i levnadskostnaderna. »Det är orternas allmänna dyrhet, som skall efterforskas och fastställas» (S. O. U. 1937: 32, sid. 28). Det är sålunda icke olikheter i levnadsvanor mellan orterna, som skall fastställas och vara utslagsgivande, utan det är prisrelationerna mellan olika livsförnödenheter (ordet taget i vidsträckt bemärkelse), som är avgörande. Om levnadsvanorna av klimatiska och geografiska skäl gestalta sig annorlunda och förbilliga eller fördyra levnadsvillkoren måste hänsyn därtill tagas på annat sätt.

Undersökningarna av regionala olikheter i levnadskostnader baseras på prisuppgifter, och bestämningen av de för dyrortsgrupperingen erforderliga sifferkvantiteterna grundas på indexberäkningar av samma karaktär som de, vilka ligga till grund för beräkningen av de temporala förändringarna i levnadskostnader. I full analogi härmed möta samma problem, men därjämte tillkommer den omständigheten att vid regionala jämförelser är det vanskligare att få prisuppgifter avseende samma kvaliteter överallt. Dock, som 1943 års dyrortskommitté säger, (S. O. U. 1945:32, sid. 52) »kravet på identiska kvaliteter vid kostnadsjämförelsen måste upprätthållas med rigorös noggrannhet». Att det inom vissa orter är möjligt att leva på en lägre standard än på andra får icke tagas som intäkt för ett påstående om lägre levnadskostnader.

Priserna ( $p_i$ ) för de enskilda varorna i en ort sättas i relation till ett baspris eller medelpris ( $p_0$ ) och av de för en ort erhållna priskvoterna ( $p_i/p_0$ ) bildas ett vägt medeltal  $I$ . Vikterna ( $g$ ) må anses vara produkter av baspriset  $p_0$  och vissa kvantitetstal  $q$ .

$$I = \frac{\sum g \frac{p_i}{p_0}}{\sum g} = \frac{\sum p_i q}{\sum p_0 q}$$

I stället för att välja vissa viktstal  $g$  förenklas beräkningarna om man väljer de däremot svarande kvantiteterna  $q$  för varje livsförnödenhet, då kvoterna  $p_i/p_0$  icke nödvändigtvis behöva uträknas särskilt.

Samtliga kvantitetstal  $q$  för de olika livsförnödenheterna bilda tillsammans en hushållsbudget. Summan  $p_i q$  blir värdet av budgeten efter gällande ortspriser eller vad man benämner ortens »krontal». Medeltalet av samtliga orters »krontal» (efter vägning med folkmängden) blir »riksmedeldyrheten».

Valet av talen  $q$  eller fastställandet av den lämpliga budgeten bereder vanskligheter, analoga med dem, som förekomma vid beräkningen av levnadskostnadsindex. Vilken samhällsklass (inkomstklass) och vilken familje- eller hushållstyp skall budgeten främst representera? Den frågan är icke av enbart statistisk karaktär utan en fråga, som kan övervägas även från andra synpunkter, främst syftet med beräkningarna, t. ex. lönegraderingen. Skola beräkningarna belysa de regionala variationerna i levnadskostnader, måste uppenbarligen budgeten representera en mera allmänt

förekommande samhällsklass och familjetyp. Den typiska familje- eller hushållsstorleken vore måhända därvid den lämpligaste.

Om kvoterna eller prisrelationerna  $p_i/p_0$  för de olika livsförnödenheterna inom en ort äro förhållandevis konstanta, betyder valet av budget mindre än om kvoterna fluktuerar väsentligt. I senare fall kunna olika budgetsystem lämna väsentligt avvikande resultat. Icke direkt orimligt vore det därför att räkna med två eller flera olikartade budgetsystem och därmed belysa betydelsen av budgetvalet (exempel härpå lämnas i S. O. U. 1937: 32). Men i senaste betänkande (S. O. U. 1945: 32) säges emellertid: »Det är ofrånkomligt att den officiella dyrortsgrupperingen grundar sig på beräkningar avseende en enda hushållsbudget, då det måste anses praktiskt taget uteslutet att uppbygga en löneroglering på särskilda beräkningar för olika familjetyper, inkomstgrupper o. s. v.» Man kan ifrågasätta det berättigade i ett sådant uttalande. En beräkning av flera dyrortsindextal för olika familjetyper har utom sitt vetenskapliga värde även icke ringa praktisk betydelse, icke minst i fråga om socialpolitikens utformning alltefter dyrort och familjestorlek. Och enär man i gällande löneroglemente låter lönerna i olika lönegrader ha olika variation, så att spännvidden för de högre löneklasserna är mindre än för de lägre, innebär det i realiteten att man anser det officiella dyrortstalet giltigt blott för en viss inkomstgrupp. Budgettal för skilda inkomstklasser ha därför sitt praktiska värde för att avväga spännvidden i lönerna alltefter lönegraden.

Det är emellertid icke nödvändigt att bestämma dyrortsindextal enligt flera olika budgeter för samtliga orter utan blott för ett mindre antal orter, belägna på skilda platser i den officiella skalan. Härigenom skulle tillräcklig insikt vinnas om dylika spörsmål.

En vansklig sak är, att inom varje samhällsklass och familjetyp levnadsbetingelserna ställa sig olika i skilda områden.

Äro hushållsvanorna inom två orter olika och orternas respektive budgetsystem karakteriserades av talen  $q_1$  och  $q_2$  och priserna äro givna med talen  $p_1$  och  $p_2$ , sker jämförelsen mellan de båda orterna genom endera av formlerna

$$I_1 = \frac{\sum p_2 q_1}{\sum p_1 q_1} \quad \text{eller} \quad I_2 = \frac{\sum p_2 q_2}{\sum p_1 q_2}$$

Kombinationer mellan de båda formlerna kunna tänkas såsom ett aritmetiskt medeltal eller ett geometriskt medeltal.

De två formlerna äro teoretiskt likaberättigade och kunna lämna någotsånär överensstämmande värden, under förutsättning att budgetsytemen icke skilja sig alltför väsentligt.

Vid 1934 års dyrortsgruppering arbetade man med fem olika budgetsystem ( $q_1$ ,  $q_2$ ,  $q_3$ ,  $q_4$  och  $q_5$ ), vilka representerade levnadsvanorna inom de fem stora områdena Södra Götaland, Norra Götaland, Svealand, Nedre Nordsverige och Övre Nordsverige. Jämförelser i dyrortsavseende mellan orter i samma ovanstående geografiska områden erbjuda inga vanskligheter, och olikheterna återspegla blott de regionala prisvariationerna. Men vid jämförelser mellan orter i skilda områden återverkar budgetens sammansättning, och man förför vid 1934 års dyrortsgruppering på ett något felaktigt förfaringssätt. Man beräknade för varje ort det ovan definierade krontalet och bildade från dessa tal riksmedelgyrheten, varefter orternas dyrortsindextal erhöles som kvoten mellan krontal och riksmedelgyrhet. Riksmedelgyrheten kan anses vara ett uttryck för de skilda livsförnödenheternas medelpriser och ett medeltal av de fem använda budgetsystemen. Som tidigare framhållits i denna tidskrift<sup>2</sup> är detta felaktigt försåvitt man icke har relationen

$$\sum p_0 q_1 = \sum p_0 q_2 = \sum p_0 q_3 = \sum p_0 q_4 = \sum p_0 q_5;$$

d. v. s. medelpriserna applicerade på de olika budgetsystemen skola giva samma krontal. Så var dock icke fallet.

Vid 1941 års dyrortsbestämning arbetade man med en för hela landet likartad budget och har sålunda eliminerat denna felkälla. Dock är den med bränslekostnaden svarande delen av budgeten ett relativt betydelselöst undantag, enär bränsleposten utformats olika för skilda orter alltefter förefintligheten av gas och tilldelningen av fossila bränslen under innevarande kristid.

Totalbudgeten kan uppdelas i ett flertal olika delbudgeter och krontal och indextal kunna beräknas för dessa delposter. Den vanliga uppdelningen är härvid på sju poster, nämligen livsmedel, bostad, bränsle, lyse, beklädnadsartiklar, övriga utgifter (såsom hälsovårdsartiklar, inventarier, kulturutgifter, nöjen) samt skatter. För ett studium av den regionala variationens orsaker samt förskjutningarna av totalindexalen mellan två tidpunkter äro dessa delindexal värdefulla.

<sup>2</sup> L. Widén, Metoden vid dyrortsgruppering med flera budgetsystem. Statsv. Tidskrift 1940.

*Riksmedeldyrhet eller fix basort.* Vid dyrortsbestämningarna fram till och med år 1934 har »riksmedeldyrheten» beräknats och indextalen ha sedan erhållits som kvoten mellan ortens krontal och riksmedeldyrheten.

Begreppet riksmedeldyrhet är, som Socialstyrelsen säger i 1933 års betänkande, relativt irrelevant för dyrortsgrupperingen, framförallt om det blott gäller att uppdelna orterna på klasser vid varje beräkningstillfälle utan att eftersträva något samband mellan klassgränserna vid de olika tillfällena.

I 1936 års lönekommittés betänkande ifrågasattes om det icke vore fördelaktigare att välja den dyraste orten (med tillförlitligt prismaterial) som utgångspunkt. »Sannolikt vore det bättre att taga till utgångspunkt den dyraste orten av verklig betydelse, för vilken ett tillförlitligt prismaterial föreläge. Sannolikt finge man i praktiken räkna med att det komme att bliva huvudstadens levnadskostnadssiffra, som bildade utgångspunkten för gruppgränsernas uppdragande» (S. O. U. 1937: 32, sid. 122).

I enlighet med det uttalandet har Socialstyrelsen vid 1941 års dyrortsbestämning utgått från Stockholm<sup>3</sup> som basort och satt dess indextal = 1000.<sup>4</sup> För jämförelse har man därvid omräknat 1934 års indextal med Stockholm som basort.

Valet av basort har intresse blott om man vill eftersträva samband mellan klassgränserna vid skilda tidpunkter. För fristående grupperingar vid varje särskilt tillfälle är valet likgiltigt och har större teoretisk betydelse blott om budgeterna kunna anses vara likvärda vid successiva bestämningar. Det har dock icke varit fallet.

Den viktigaste invändningen mot riksmedeldyrheten synes vara den av 1936 års lönekommitté anförda betänkligheten att riksmedeldyrheten influeras av den inrikes omflyttningen. »Vägningsförfarandet medför den irrationella konsekvensen att en omflyttning av folkmängden från billigare till dyrare ort — vilken är irrelevant ur levnadskostnadsjämförelsens synpunkt — påverkar det tal, av vilket dyrortsindex äro promilletal och därmed kan tänkas inverka på en Orts placering i dyrortsgrupp.»

Med andra ord: Även om priserna äro de samma vid två tidpunkter på varje ort men högre i städer än i landskommunerna, leder flykten från landsbygden till att riksmedeldyrheten stiger

<sup>3</sup> Stockholm var den dyraste orten 1941.

<sup>4</sup> Det må i det sammanhanget påpekas att 1936 års lönekommitté icke bestämt förordat Stockholm som basort utan blott diskuterat lämpligheten därav.

och att somliga orter, som vid förra tidpunkten legat något över riksmedelstyrheten, vid senare tidpunkten ligga något under densamma. Detta kan dock icke tagas som en alltför allvarlig invändning mot riksmedelstyrheten, då lämpliga korrekationer lätt kunna åstadkommas.

Om totalutgifterna, krontalen, för de skilda kommunerna vid ett tillfälle betecknas med  $K_i$  och folkmängden vid samma tillfälle med  $F_i$  blir riksmedelstyrheten given genom formeln

$$K_0 = \frac{\sum K_i F_i}{\sum F_i}.$$

Vid ett senare tillfälle vare talen  $K_i'$  resp.  $F_i'$  och riksmedelstyrheten blir

$$K_0' = \frac{\sum K_i' F_i'}{\sum F_i'}.$$

Riksmedelstalet  $K_0'$  och de nya indextalen kunna icke jämföras med det gamla riksmedelstalet  $K_0$  och indextalen utan med det tal  $K_0''$  med motsvarande indextal, som erhålles om de gamla krontalen vägas med de nya folkmängdstalen.

$$K_0'' = \frac{\sum K_i F_i'}{\sum F_i'}.$$

Om man finner att det »omvägda» talet t. ex. blir 1 % högre än den ursprungliga siffran, betyder det att de förutvarande indextalen skola divideras med 1.01 eller att de nya indextalen skola multipliceras med 1.01 innan jämförelsen sker. Förutsättningen för jämförelse är också den att budgetens utseende vid de skilda tillfällena ej väsentligt förändrats.

Mot systemet att välja dyraste ort (eller i praktiken Stockholm) som basort kunna minst lika många principiella och kraftigt vägande invändningar resas. Tillfälliga fluktuationer i prisnivån för basorten leda till förändring i samtliga andra orters indextal. Man kan icke med bestämdhet säga, om förändringarna i indextal för en ort bero på förändringar i prisnivån i orten. Så fort det gäller tillämpning av dyrortsbestämningar på rent administrativa områden såsom lönegrupperingar blir valet av Stockholm som basort vanskligt. Man kan icke enbart av indextalen avgöra, huruvida prisrörelsen varit på nedgående i Stockholm eller på uppgående i jämförelseorten.

Att välja en bestämd ort till basort förutsätter rimligen antingen

att prisnivån därstädes anses vara oföränderlig eller att den kan anses vara normerande för landet i dess helhet. Ingendera av de två förutsättningarna är riktig.

Vid uträkningen av temporära förändringar i levnadskostnaderna utgår man varken från förhållandena i hela riket eller enbart i Stockholm. Man utgår från ett mindre antal städer (eller stadsliknande samhällen), för vilka prisuppgifter insamlas och prisförändringarna i de orterna anses vara normerande för hela landet. Då borde även dessa orter vara utgångspunkter, basorter, vid beräkningen av dyrortsindexet. Såväl i vetenskapligt avseende som i administrativt avseende skulle detta på lång sikt innebära fördelar.<sup>5</sup>

Ty konstaterar man att levnadskostnaderna i dessa orter stigit med 50 % från 1934—1941, ha lönetilläggen överallt i hela riket baserats härpå. Om levnadskostnaderna på annan ort stigit kraftigare, har den ortens dyrortsindex i relation till basorterna förändrats i motsvarande proportion, och vid en eventuell omgruppering i löneavseende korrigeras lönerna härvid, ehuru i efterhand, automatiskt för den olika prisstegringen i hela landet.

Fördelarna med ett sådant beräkningssätt skulle ytterligare öka, om levnadskostnadsindex och dyrortsbestämning baseras på överensstämmande budgeter.

Som en tillämpning av ovanstående må vissa siffror anföras, ehuru de blott avse livsmedelsbudgeten 1934 och 1941. Härnedan gives dels en sammanställning av livsmedelsbudgetens värde i de 48 orter, från vilka Socialstyrelsen insamlat prisuppgifter, ävensom för Stockholm och 24 utvalda landskommuner.

Ort	1934		1941		Förändring i indexetalen
	Krontal	Index	Krontal	Index	
Stockholm	1144	1071	1961	1038	969
48 städer	1068	1000	1890	1000	1000
24 landskommuner	948	888	1810	958	1079

Om de båda budgeterna kunna anses vara likvärda blir resultatet följande. Enligt Socialstyrelsens officiella livsmedelsindexetala ha priserna i de 48 basorterna stigit med 56 % från 1934 till 1941. Prisstegringen för Stockholm blir blott  $156 \times 0.969$  eller 151 % men för landskommunerna  $156 \times 1.079$  eller 168 %.

<sup>5</sup> Det stöter dock på vissa svårigheter, enär livsmedelspriser insamlas från förut 49, numera c:a 60 orter, bostadshyror och priser på kläder och inventarier från ett mindre antal orter och skatteposten beräknas för hela landet.

*Budgetens sammansättning och förändringarna däri från 1934 till 1941.* För att förstå innebörden i de kolossala förändringarna i indextalen från 1934 till 1941 och för att klarlägga de faktorer, som påverka talen, borde egentligen hela budgetsammansättningen ingående diskuteras.

Vid dyrortsgrupperingarna, liksom vid beräkningen av levnads-kostnadsindex, utgår man från levnadsförhållandena för en familj om man, hustru och två minderåriga barn med en inkomst, som ligger något över arbetarnas inkomst och som närmast motsvarar lägre tjänstemannanivå. Vid levnadskostnadsberäkningarna förutsätter man, att inkomsten är omkring 3.500 kronor enligt förkrigs-nivå. Vid 1941 års dyrortsbestämning har man utgått från en budget av en total utgiftssiffra av cirka 5.200 kr enligt Sockholms-priser. Medelinkomsten för Stockholm var för inkomståret 1943 (1944 års taxeringar) omkring 5.500 (för anställda), varför den använda standarden åtminstone för Stockholms vidkommande icke alltför mycket torde avvika från genomsnittsförhållandet i befolkningen.

Att i detalj redogöra för den använda budgeten och kvantitetstalen för samtliga livsförnödenheter torde föra för långt. En redogörelse för den använda budgeten vid 1934 års dyrortsbestämning lämnas i 1936 års lönekommittés ovannämnda betänkande (S. O. U. 1937: 32) och återfinnes även i den nyss nämnda uppsatsen av L. Widén i Statsvetenskaplig Tidskrift 1940. En fullständig redogörelse över 1941 års budget återfinnes i Sociala Meddelanden år 1942. Man har därvid först beräknat kostnaderna för de olika delposterna och bestämt delindextalen och därefter genom hushållsundersökningar bestämt den vikt, de olika delposterna böra tillmätas i totalbudgeten. Här må endast uppdelningen på de nyss anförda sju huvudposterna angivas med insatta Stockholmsvärden.

	1934		1941	
Livsmedel	1144 kr	427 ‰	1961 kr	374 ‰
Bostad	1151	429	1169	223
Bränsle	106	40	309	59
Lyse	25	9	42	8
Beklädnad	—	—	514	98
Övriga utgifter	54	20	850	162
Skatter.	202	75	399	76
<b>Totalsumma</b>	<b>2682</b>	<b>1000</b>	<b>5244</b>	<b>1000</b>



Den vid 1934 års dyrortsbestämning använda budgeten, som låg till grund för 1935 års dyrortsgruppering, hade en i hög grad ofullständig sammansättning och tog icke hänsyn till beklädnads-posten och knappast till »övrige utgifter». Den var en stympad budget, och en stympad budget innebär i realiteten att alla i budgeten icke medtagna livsförnödenheter antages uppvisa samma regionala prisvariationer som de medtagna. 1936 års lönekommitté säger i betänkandet av år 1937: »Erfarenheten ger nämligen vid handen, att vistelsen å en dyrort nödvändigt medför merutgifter även för de konsumtionsnyttigheter, vilka icke ingå i det material, som ligger till grund för bestämningen av dyrortsgrupperingen». Det torde vara delvis riktigt men näppeligen så, att de utelämnade posterna variera likartat med de medtagna. Enligt 1943 års dyrortskommitté skulle de utelämnade posterna i normalhushållet med insatta Stockholmspriser kostat omkring 1430 kronor (S. O. U. 1945:32, sid. 205), och totalbudgeten för Stockholm varit 4112 kronor varav 65 % sålunda medtagits vid beräkningen av dyrortsindextalen. Om man går till motsatt ytterlighet och antar, att de utelämnade posterna regionalt sett äro konstanta över hela landet, skulle indextalen för den fullständiga budgeten bli givna genom formeln

$$I' = 0,65 I + 350,$$

där  $I$  är indextalen enligt den stympade budgeten.

Den fullständiga budgeten år 1934 skulle sålunda ha haft ungefär nedanstående sammansättning.

	Budgetens värde 1934	Levnadskostnadsindexstegring juli 1934 — juli 1941	Beräknat värde juli 1941
Livsmedel	1144 kr	156 %	1785 kr
Bostad	1151	101	1163
Bränsle	106	163	173
Lyse	25	163	41
Beklädnad	490	168	823
Övriga utgifter	994	131	1302
Skatter	202	135	273
<b>Totalt</b>	<b>4112</b>		<b>5560</b>

Om man med utgångspunkt från de officiella levnadskostnadsindices för olika delposter anger approximativt vad motsvarande poster skulle kosta 1941, erhålles de ovan angivna värdena och en

total utgiftssumma av 5560 kronor i stället för den använda summan 5244. Nedskärningen av budgetens totalsumma har framförallt drabbat »övriga utgifter», medan de andra posterna uppvisa viss stegring. Att totalbudgetens värde icke stigit i samma takt som levnadskostnaderna är ju i viss mån naturligt, då full lönekompensation för levnadskostnadsstegringen icke erhållits, och att därav följer en nedskärning av posterna »kläder» och »övriga utgifter» är också naturligt men kan föranleda till det påståendet att det är i viss mån en krisbetonad budget som användes år 1941.

I syfte att närmare belysa innebörden av förändringarna i budgeten ha indextalen för 48 städer och tätorter samt 24 landskommuner sammanställts. De 48 städerna och tätorterna, i fortsättningen benämnda städer, äro de orter,<sup>6</sup> från vilka Socialstyrelsen sedan länge regelbundet insamlat primäruppgifter för beräkningen av levnadskostnadsindex, medan de 24 landskommunerna utvalts en från varje län. Något representativt urval är det därför icke och siffrornas genomsnittstorlek är icke utslagsgivande för samtliga kommuner, men de samband och de relationer, som erhållas, torde giva en tillräckligt god bild av motsvarande relationer för samtliga kommuner.

I syfte att belysa urvalet har dock följande sammanställning gjorts över medeltalen (ovägdä) för samtliga kommuner och för de utvalda kommunerna.

		Samtliga städer, köpingar och municipalsam- hällen	48 städer	Samtliga landskom- muner	24 lands- kom- muner
Totalindex	1934	712	802	623	622
	1941	842	888	796	802
Livsmedelsindex	1934	897	934	828	829
	1941	944	964	913	923

Av genomsnittsvärdena att döma äro de 24 landskommunerna ett relativt gott urval, medan däremot överensstämmelsen mellan samtliga tätorter och de utvalda städerna är mindre god, bl. a. därför att municipalsambhällena icke äro representerade i det utvalda materialet med mer än något undantag.

*Sambandet mellan indextalen år 1934 och år 1941 samt felen i de enskilda indextalen.* I Sociala Meddelanden n:r 10 1942 gives

<sup>6</sup> Med undantag av »Sundsvalls sågverksdistrikt».

en fördelning av de 3.850 orterna efter båda indextalen i kombination, varav man tydligt utläser att de dyraste (billigaste) orterna år 1934 i genomsnitt äro de dyraste (billigaste) år 1941 men samtidigt konstateras, att orter på samma nivå år 1934 år 1941 skilja sig rätt väsentligt. Som exempel kan nämnas, att av 395 orter med ett indextal år 1934 mellan 695 och 736 enheter, hade år 1941 3 orter ett indextal under 802 enheter, 76 orter ett indextal mellan 803 och 825, 182 orter ett indextal mellan 826 och 848, 104 orter ett indextal mellan 849 och 871, 23 orter ett indextal mellan 872 och 894 samt 7 orter ett indextal mellan 895 och 917 enheter.

Om man för de 48 städerna och de 24 landskommunerna uträknar korrelationskoefficienten mellan de två indextalen för år 1934 och 1941, befinnes den vara 0.928 resp. 0.848, vilket indicerar att sambandet mellan talen, som väntat, är kraftigt men att rangordningen vid de två tidpunkterna orterna emellan är i någon mån skiljaktig. Bestämmes sambandet mellan 1941 års indextal ( $I_1$ ) och 1934 års indextal ( $I_2$ ) erhålles som samband en ekvation av typen

$$I_1 = a + b I_2 \pm \varepsilon.$$

I denna ekvation karakterisera talen  $a$  och  $b$  den »systematiska» förskjutningen av indextalen från 1934 till 1941 och man kan därav utläsa, vilket indextal  $I_1$ , som kan förväntas år 1941, när indextalet 1934 är bekant. Talet  $\varepsilon$  anger emellertid, huru stora avvikelserna i medeltal kunna vara från de beräknade genomsnittstalen, och i två fall av tre torde indextalet 1941 avvika högst värdet  $\varepsilon$  från det beräknade värdet och avvikelserna torde endast sällan uppgå till mer än  $3 \varepsilon$ .

För städerna erhålles sambandsekvationen

$$I_1 = 453 + 0.5405 I_2 \pm 14.9,$$

medan den för landskommunerna blir

$$I_1 = 396 + 0.6521 I_2 \pm 17.3.$$

Den systematiska förskjutningen, karakteriserad av talen  $a$  och  $b$ , skall här icke vidare diskuteras (den sammanhänger såväl med budgetomläggningen som med pridförskjutningar), medan däremot innebörden i talen  $\varepsilon$  närmare skall granskas. Varpå bero de avvikelser i rangordningen, som de karakterisera?

Dels kunna avvikelserna bero på att prisutvecklingen i några enstaka orter till följd av kraftig tätortsbebyggelse icke går i samma takt som på andra orter. Detta torde dock endast gälla enstaka orter. Den närmaste förklaringsgrunden torde vara den, att indextalen måste anses vara behäftade med större eller mindre fel av

»tillfällig» karaktär. De ursprungliga prisuppgifterna äro behäftade med fel och dessutom kunna priser, insamlade vid en viss tidpunkt, icke sägas vara genomsnittspris för en hel femårsperiod och äro därför behäftade med temporära fel, vilka giva skiljaktigheter så snart indextalen bestämmas vid två tidpunkter.

Om man anser, att varje dyrortsbestämning är behäftad med ett fel, som har standardavvikelsen  $\varepsilon$ , kan man skissera sambandet mellan indextalen för en ort vid två tidpunkter som följer:

$$\begin{aligned} I_1 &= I + \varepsilon_1 \\ I_2 &= a + bI + \varepsilon_2. \end{aligned}$$

$I_1$  och  $I_2$  äro de direkt observerade talen, medan  $I$  betecknar det felfria men obekanta värdet. Talen  $a$  och  $b$  beteckna såväl att en systematisk förskjutning inträtt mellan de två tidpunkterna som att mätmetoden vid den ena tidpunkten varit av annan beskaffenhet. Talen  $\varepsilon_1$  och  $\varepsilon_2$  beteckna de tillfälliga felen.

(Det bör observeras att talen  $a$  och  $b$  i dessa relationer icke ha samma betydelse som koefficienterna i den tidigare givna direkta sambandsekvationen mellan talen  $I_1$  och  $I_2$ ).

Från fördelningarna av indextalen för samtliga orter erhållas standardavvikelserna  $\sigma_1$  och  $\sigma_2$  samt korrelationskoefficienten  $r$  (eller korrelationsmomentet  $r\sigma_1\sigma_2$ ).

Sättes standardavvikelsen i det sanna talet  $I = \sigma$ , erhållas relationerna

$$\begin{aligned} \sigma_1^2 &= \sigma^2 + \varepsilon^2; & \sigma_2^2 &= b^2\sigma^2 + \varepsilon^2 \\ r\sigma_1\sigma_2 &= b\sigma^2 \end{aligned}$$

Efter eliminering av  $\sigma^2$  och  $b$  erhålles

$$\varepsilon^2 = \frac{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}{2} - \sqrt{\left(\frac{\sigma_1^2 + \sigma_2^2}{2}\right)^2 - (1-r^2)\sigma_1^2\sigma_2^2}.$$

När  $\varepsilon^2$  är bekant, kunna talen  $\sigma^2$  och  $b$  bestämmas. Talet  $a$ , som ingår i den ena ekvationen, bestämmas sedan genom relationen

$$M_1 = a + bM_2.$$

Då indextalen för år 1934 kunna användas antingen direkt (varvid förutsattes att de i budgeten utelämnade kvantiteterna regionalt sett variera likadant i pris som de medtagna) eller också omräknas under den förutsättningen att de utelämnade kvantiteterna kosta lika mycket, erhållas två möjligheter till beräkning av felen i indextalen.

I senare fallet blir det korrigerade indextalet 1934, som tidigare visats, approximativt givet genom formeln

$$\bar{I}_2 = 0,65 I_2 + 350; \quad \bar{\sigma}_2 = 0,65 \sigma_2.$$

I förra fallet har man för städerna resp. landskommunerna följande värden

	Städerna	Landskommunerna
$M_1$	888	802
$M_2$	802	622
$\sigma_1$	39.8	32.7
$\sigma_2$	68.3	42.5
$r$	0.928	0.848

varav erhålles

$\varepsilon^2$	188	217
$\sigma$	37.4	29.1
$b$	1.803	1.384
$a$	— 797	— 488

I senare fallet erhålles värdena

$\varepsilon^2$	125	137
-----------------	-----	-----

Slutligen kan man under enahanda former bestämma det »tillfälliga felet» med utgångspunkt från de absoluta krontalen. I så fall blir  $\varepsilon$  omkring 52 kronor:

Det bör observeras, att beräkningarna giva ungefär samma resultat beträffande  $\varepsilon$  för såväl städerna som landskommunerna. Ehuru materialet icke är representativt utvalt, giver det i detta avseende troligen en god bild för totalmaterialets vidkommande.

I båda beräkningsfallen blir talet  $\varepsilon$  omkring 11—15 enheter i indextalen. I krontal räknat blir felet något mer än 50 kronor, vilket väl stämmer överens med felet i indextalen.

Två metoder kunna tillämpas för att eliminera det tillfälliga felet. Som närmevärden för den obekanta storheten  $I$  erhålles

$$I = I_1$$

dels

$$I = \frac{I_2 - a}{b}$$

Tages medeltalet av dessa tal, erhålles ett från de tillfälliga felen delvis befriat värde

$$I = \frac{b I_1 + I_2 - a}{2b}$$

I detta uttryck är felet i genomsnitt betydligt mindre, blott cirka 70 % av det ursprungliga värdet.

Som exempel må nämnas, att Värnamo år 1941 har indexvärdet 809 och 1934 indexvärdet 661, medan Stockholm båda gångerna har värdet 1000. Man finner med ovanstående formel värdet 809 för Värnamo och 998 för Stockholm.

Ett så uträknat indexvärde bygger icke endast på den sista bestämningen utan också på närmast föregående bestämning (med vederbörlig korrektion för den systematiska förskjutningen).

En annan metod, som dock icke lämnar några upplysningar om de enskilda orternas sanna värde utan blott giver fördelningen av orterna efter de sanna värdena, vore följande.

Fördelningen av samtliga orter efter de direkt observerade värdena är bekant och deras observerade spridning likaså, jämte eventuellt högre karakteristika, såsom snedhet och excess. Medelst matematiskt-statistiska metoder konstrueras den fördelning, som har spridningen  $\sigma_1^2 - \epsilon^2$  och vars högre karakteristika ändrats i anslutning härtill.

Medan variationsvidden (avståndet mellan högsta och lägsta indextalet) enligt 1941 års beräkning är 266 enheter (högsta värdet 1000, lägsta värdet 734), torde den efter en sådan omräkning bli 250 enheter eller icke obetydligt lägre. Huru fördelningen i detalj skulle ställa sig kan icke angivas, men siffran över variationsviddens minskning torde giva en viss inblick i förhållandet. Visserligen kan man på detta sätt icke få besked om de individuella korrigerade värdena, men om man förutsätter att ordningsföljden i den givna och den omräknade fördelningen är den samma (vilket icke är riktigt), kan man från de beräknade decentilernas inbördes samband lätt angiva vilket indexantal i den korrigerade fördelningen, som svarar mot ett givet värde i originalfördelningen.

*Orsakerna till förändringarna i indextalen 1934 till 1941.* Den kraftiga nedgången av spännvidden (avståndet mellan högsta och lägsta värde i % av det högsta värdet) från 47 % år 1934 till 27 % år 1941 kan dels tillskrivas budgetomläggningen, dels förändringar i den regionala prisvariationen. För tydningen av det kommande förloppet är det av vikt att kunna avgöra hur stor del, som kan tillskrivas den ena eller den andra faktorn.

Vissa beräkningar ha gjorts bl. a. av 1943 års dyrortskommitté. Den billigaste orten år 1934, Dänningelanda i Småland, hade enligt 1934 års avkortade budget indextalet 526 (Stockholm 1000), medan

värdet 1941 enligt den då använda mera fullständiga budgeten var 761. Om man i överensstämmelse med 1943 års dyrortskommitté kompletterar 1934 års budget (i enlighet med tidigare angivna data), erhålles ett uppskattat indextal år 1934 = 641 enheter. Kompletteringen av budgeten skulle sålunda höja indextalet med 115 enheter, vilket motsvarar icke fullt hälften av den totala ökningen 1934—1941 på 235 enheter. Å andra sidan är beräkningen icke fullt exakt, enär posterna »beklädnad» och »övriga utgifter» 1941 voro något inskränkta jämförda med den fullständiga budgeten 1934. En korrigerig härfor skulle giva talet 611 år 1934, varför kompletteringen av budgeten icke synes betyda mer än 85 enheter av 235 enheter.

Socialstyrelsen har också i en beräkning kommit till det resultatet att prisförändringarna 1934—1941 betytt mer än budgetömläggningen.

I syfte att ytterligare belysa förändringarna ha härnedan för de 48 städerna och de 24 landskommunerna sammanställts medeltalen av de skilda delindextalen 1934 och 1941.

	1934		1941	
	Städer	Landsk.	Städer	Landsk.
Livsmedel	934	829	964	923
Bränsle	1071	743	929	692
Lyse	1449	1807	1094	1124
Bostad	519	221	576	379
Beklädnad	—	—	965	972
Övriga utgifter	969	829	965	954
Skatter	1377	1466	1095	975
Totalindex	802	622	888	802

Av delindextalen ha blott livsmedelstalet och bostadstalet visat uppgång (jämfört med Stockholm). För landskommunerna har även posten »övriga utgifter» visat stegring, men då den delposten till sin sammansättning avsevärt förändrats säger talen härövan inget bestämt.

I lönekommitténs betänkande av år 1936 återfinnes vissa uppgifter över indextalen för de icke medtagna posterna »beklädnad» och »övriga utgifter». För femton städer med ett totalindextal av i genomsnitt 850 enheter var indextalet för »beklädnad» 857 och för »övriga utgifter» 958 enheter. Härav kan man utläsa att indextalen för »övriga utgifter» ha varit relativt konstanta under åren 1934—1941, medan indextalen för »beklädnad» stigit något.

Använder man de ovan givna indextalen för »beklädnad» (857) och »övriga utgifter» (958), kan man omräkna såväl 1934 års delindextal med 1941 års vikter, som 1941 års delindextal med 1934 års vikter.<sup>7</sup> Man erhåller sålunda följande sammanställning.

	Städer	Landskommuner
1934 års indextal		
1934 års vikter	802	622
1934 års indextal		
1941 års vikter	883	768
1941 års indextal		
1934 års vikter	807	687
1941 års indextal		
1941 års vikter	888	802

Man finner av talen att för städerna betyder omläggningen av budgeten, d. v. s. den procentuella fördelningen på huvudposterna, nästan hela förändringen och att prisförändringarna i delindextalen blott betytt fem enheter. För landskommunerna är skillnaden något annorlunda. Av uppgången på 180 enheter kommer antingen 146 enheter eller 115 enheter på omläggningen och sålunda skulle prisförändringarna blott varit orsaken till en tredjedel av minskningen.

Dock är att märka följande. Skatteindextalets förändring är icke enbart ett uttryck för en utjämning i de kommunala skattesatserna utan föranledd av en teknisk omläggning av beräknings sättet (se längre fram), men å andra sidan torde förändringen i bostadsindextalen vara föranledd av tekniska beräkningsgrunder, särskilt för landsbygden. Dessa omständigheter kunna mycket väl motväga varandra.

Förändringen av skatteposten torde ha sänkt indextalen för städerna med omkring 20 enheter och för landsbygden med kanske 30 enheter. I sådana fall skulle prisförändringarnas andel i förändringen höjas i motsvarande grad.

De av Erik Lindahl och Lars Lemne utförda beräkningarna över levnadskostnadernas förändringar på landsbygden<sup>8</sup> antyda, att skillnaden i levnadskostnader mellan vissa städer och vissa

<sup>7</sup> Vid dessa och efterföljande beräkningar avseende olika viktsystem bortses helt från den eventualiteten att en budgetomläggning kan inverka på delindextalen.

<sup>8</sup> Erik Lindahl och Lars Lemne, Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. S. O. U. 1944: 1.



landskommuner minskat från 9 % till 7 % under åren 1934 till 1941.

Här har man i indextalen för de utvalda städerna och landskommunerna en skillnad av 9 % år 1941 och borde därför enligt Lindahls och Lemnes siffror ha förväntat en differens mellan 11 å 12 % år 1934 vid en fullständig budget. Den faktiska differensen i indextalen år 1934 vid den avkortade budgeten var dock 22 %. Härav kan man dra den slutsatsen, att den ofullständiga budgeten år 1934 fördubblat skillnaden mellan städer och landsbygd år 1934 och att budgetomläggningen betytt ofantligt mer för den här konstaterade utjämningen mellan landsbygd och städer.

Trots Socialstyrelsens beräkningar bör av allt att döma budgetomläggningen betytt mer för utjämningen av indextalen än den pågående utjämningen av de regionala prisvariationerna. Hur mycket de regionala prisvariationerna utjämnats torde icke kunna angivas med exakthet, men torde man dock kunna våga ett påstående att prisuppgången i jämförelse med Stockholm för de här använda städerna och landskommunerna betytt cirka 30 enheter respektive 60 enheter. I runt tal skulle man därför kunna säga att den årliga utjämningen betyder för städerna icke fullt 5 ‰ och för landskommunerna 10 ‰.

*Livsmedelsposten.* Livsmedelsbudgeten vid 1941 års dyrortsbestämning avviker till sin sammansättning något från budgeten vid 1934 års beräkning men skillnaden är emellertid obetydlig och föranledd av skiftningar i konsumtionsvanorna, varför en granskning av detaljförändringarna må lämnas åsido. Med insatta Stockholmspriser var värdet av 1934 års budget 1144 kronor och 1941 års budget 1961 kronor. Ökningen i värde är sålunda 71 %, vilket till största delen sammanhänger med stegringen i livsmedelspriserna 1934—1941. 1934 års budget skulle enligt 1941 års prisförhållande ha kostat 70 % mera,<sup>9</sup> varför de två budgeterna må anses vara likvärda.<sup>10</sup>

En närmare granskning av prisvariationerna och förändringarna däri erhålles delvis från tabeller i Sociala Meddelanden, där samtliga orter givas fördelade efter indextalen 1934 och 1941 (dock ej i kombination). År 1934 var variationen (Stockholm = 1000) från 1160 till 680 enheter men 1941 från 1100 till 820 enheter. Varia-

<sup>9</sup> Se Sociala Meddelanden 1942, sid. 419.

<sup>10</sup> Prisstegringen av 70 % ter sig rätt märklig i jämförelse med det officiella levnadskostnadsindex, som visar en stegring av 55 % för livsmedelsposten.

tionsvidden har sålunda gått ned från 480 enheter till 280 enheter. I absoluta krontal räknat är dock variationsvidden konstant, 550 kronor vid båda tillfällena.

Förhållandena i de 48 städer och 24 landskommuner, som använts vid de mera ingående betraktelserna, illustreras av nedanstående tablå.

	Krontal		Indextal	
	Städer	Landsk.	Städer	Landsk.
Medeltal 1934	1068	948	934	829
» 1941	1890	1810	964	923
Spridning 1934	60	70	53	62
» 1941	62	73	33	39
Korrelationskoefficient				
1934—1941	0.79	0.77	0.79	0.77

Av de absoluta talen framgår, att stegringen för Stockholm är 817 kronor, men för städerna 822 kronor och för landsbygden 862 kronor, d.v.s. absolut sett något större på landsbygden än i städerna. Den relativa ökningen är naturligtvis än större för landsbygden, 91 % mot 77 % för städerna och 71 % för Stockholm (i full överensstämmelse med de data, som Socialstyrelsen giver för de olika dyrortsgrupperna A-H).

Spridningstalen visa nedgång beträffande indextalen men konstans (eller snarare svag uppgång) i fråga om krontalen.

Prisstegringen 1934—1941 har sålunda verkat utjämnande på den regionala prisvariationen och har i absoluta värden räknat skett med ungefär likartade belopp över hela landet. Härigenom framgår bl. a., att det vanliga levnadskostnadsindexet, som Socialstyrelsen beräknar på grundval av prisförändringarna i städerna och på vilket de procentuella lönetilläggen grundas (såväl för anställda i städer som på landsbygd), för landsbygdens vidkommande är felaktigt. Också har numera i en statlig utredning särskilda levnadskostnadsindex beräknats för landsbygden och jordbruksbefolkningen och förslag om fortsatta beräkningar framlagts.<sup>11</sup>

Av visst intresse är överensstämmelsen i de individuella värdena vid de båda tillfällena. Korrelationskoefficienten är något mindre än 0.8 och sambandet för livsmedelsbudgeten är sålunda något svagare än för totalbudgeten.

Om man i överensstämmelse med det föregående beräknar det

<sup>11</sup> Jordbruksbefolkningens levnadskostnader. S. O. U. 1944: 1.

»tillfälliga felet», blir det för indextalen omkring 20 enheter och för krontalen cirka 30 kronor. I båda fallen är felet obetydligt högre för landsbygden än för städerna.

Den regionala prisvariationens förändringar vid ett eventuellt prisfall äro av intresse för bedömningen av kommande utveckling. När prisökningen skett absolut sett likartat över hela landet, kan det tänkas att ett prisfall är absolut lika stort oavsett dyrort och att den relativa variationen därför ökar. Under åren efter 1941 har det temporära livsmedelsindex varit nästan konstant och 1943 års dyrortskommitté visar att den regionala prisvariationen för vissa livsmedel även efter 1941 minskat, dock icke för jordbruksprodukterna, varför det är troligt att vid ett kommande prisfall det väl förekommer en relativ ökning i de regionala prisvariationerna men icke en återgång till samma variation som rådde år 1934.

*Bostadsposten.* Den största vikten i dyrortsbestämningen bör läggas vid beräkningen av bostadspostens andel och de regionala fluktuationerna däri. Här om någonsin måste det kravet obönhörligt upprätthållas att alla uppgifter skola avse samma kvalitet.

Ty när de utvalda städerna år 1934 hade ett genomsnittligt dyrortstal av 802 enheter, svarade därav bostadsposten för en nedpressning av 206 enheter. D. v. s. med frånräknande av bostadsposten skulle städerna år 1934 varit 8 enheter dyrare än Stockholm. År 1941 ligger städernas genomsnittstal omkring 112 enheter under 1000 och bostadsposten svarar denna gång för en nedpressning av 95 enheter, d. v. s. huvudparten av nedpressningen. Övriga poster svara blott för 17 enheter. För landskommunerna nedpressar bostadsposten 1934 indextalet genomsnittligt med 334 enheter och övriga poster blott med 44 enheter. År 1941 äro siffrorna 138 resp. 60 enheter. Att de övriga posterna från 1934 till 1941 sjunkit jämfört med Stockholm beror främst på den tekniska omläggningen av sättet för skattepostens beräkning (se längre fram).

I bifogade tablå givas de absoluta värdena för bostadsposten i Stockholm samt för landskommunerna och städerna 1934 och 1941.<sup>12</sup>

	Krontal			Indextal		
	Stockholm	Städer	Lb	Stockholm	Städer	Lb
1934	1151	597	254	1000	519	221
1941	1169	673	443	1000	576	379

<sup>12</sup> 1941 års siffror avse egentligen 1939 års hyror och äro hämtade från hyresräkningen år 1939.

Som framgår av tablån är bostadens andel i budgeten i Stockholm praktiskt taget oförändrad. Utgiften betyder i stort sett medelhyran för två rum och kök i Stockholm. Enligt hyresräkningen i Stockholm år 1939 var nämligen medelhyran för en dylik lägenhet utan centralvärme 888 kronor och med centralvärme 1457 kronor.

Att priset i Stockholm är praktiskt taget oförändrat stämmer väl överens med det officiella levnadskostnadsindex, ty enligt detta har bostadshyrorna varit praktiskt taget oförändrade från 1934 till 1941. Man kan snarare tala om en obetydlig nedgång. Siffran 1 okt. 1934 var 201, 1 okt. 1939 198 enheter och 1 okt. 1941 likaledes 198 enheter. Detta tal beräknas som bekant med utgångspunkt från data för endast ett fåtal större städer. Mot bakgrunden av den temporära konstansen ter sig ökningen för de utvalda städerna och landskommunerna rätt märklig. Har hyresnivån stigit så kraftigt i de mindre städerna och på landsbygden eller sammanhänger förändringen med tekniska omläggningar av beräkningen? Ty en sådan har nämligen skett.

I Sociala Meddelanden 1942 sid. 405 o. f. lämnas en redogörelse för beräkningen av bostadsposten. Härav framgår, att vid hyresräkningen 1939 medelhyran beräknades för »lägenheter utan brist», så, att först utsorterades samtliga lägenheter med brist,<sup>13</sup> d. v. s. de som brusto i minst en av följande fordringar.

- a) golvet's nivå minst 30 cm över marken
- b) rumshöjden i varje rum ej lägre än 2.1 m.
- c) alla boningsrum möjliga att uppvärma
- d) både vatten och avloppsledning inom lägenheten

»Lägenheterna utan brist» uppdelades i tre kvalitetsgrupper:

- 1) med centralvärme och enskilt badrum
- 2) med centralvärme utan enskilt badrum
- 3) utan centralvärme

och inom var och en av dessa tre kvalitetsgrupper beräknades medelhyrorna för lägenheter om 1 rum och kök, 2 rum och kök samt 3 rum och kök, d. v. s. inalles 9 olika medelhyror. Av de nio medelhyrorna beräknades sedan ett vägt medeltal, där vikterna voro de för samtliga tätorter gällande fördelningarna.

Denna metod var endast tillämpbar inom orter med ett utpräglat hyresbestånd, d. v. s. minst 50 till 100 lägenheter. Vid 1934 års

<sup>13</sup> Beräkningarna avse endast i öppna marknaden uthyrda lägenheter. Bl. a. ha köpta lägenheter i bostadsrättsföreningar exkluderats vid beräkningarna av medelhyror.

dyrortsgruppering var uppdelningen i olika kvalitetsgrupper icke så detaljerad och till följd därav blev medelhyran för en ort i någon utsträckning beroende av den för orten karakteristiska fördelningen på de icke närmare specificerade kvalitetsgrupperna.

För orter utan egentlig hyresmarknad, och dit kan räknas större delen av landsbygdens kommuner, har man dock fått röra sig med uppskattade värden, enär någon egentlig hyresmarknad saknats. Det är givet att sådana uppskattningar alltid bli behäftade med ett visst osäkerhetsmoment.

Den för dyrortsgrupperingen mest brännande frågan är den om man vid beräkningen av medelhyran fullständigt lyckats att eliminera olikheterna i kvalitetsavseende. Att så skett i stor utsträckning sedan 1934 är tydligt, men samtidigt giver höjningen av bostadsposten från städerna och på landsbygden anledning till kraftig eftertanke. Ty om den förhållandevis enkla omläggningen av beräkningssättet höjt bostadspostens indextal avsevärt, kan man förmoda att även andra förbättringar av beräkningsmetoderna ha icke obetydlig inverkan.

1943 års dyrortskommitté behandlar i sitt betänkande hyresproblemet och medger dess vanskligheter men finner till slut allt vara relativt gott. Men i en bilaga framgår bland annat, att hänsynstagande till vissa mindre kvalitetsskillnader skulle innebära för mindre orter en höjning av hyran med omkring 10 kr per eldstad, d. v. s. 30 kr för en lägenhet om två rum och kök, medan inverkan härav på de större orterna är minimal. Många andra faktorer, som kunna inverka på hyran och som verka förhöjande på hyresposten i städerna, skulle också kunna nämnas. Det skulle här föra för långt att i detalj gå in på alla de krav, som måste uppställas, för att hyresbeloppen verkligen avse bostäder av samma kvalitet och att samma förmåner ingå i hyran.

En grundlig, intensiv undersökning av förhållandena på vissa utvalda orter, såsom Stockholm, några större och några mindre städer med varierande hyresnivå och bostadsstandard samt några tätorter på landet, är av behovet påkallad för att uppskatta verkan av alla smärre kvalitativa differenser. Det ligger inget orimligt i att små faktorer tillsammans slutligen kunna medföra att skillnaden mellan hyran på dyraste ort och landskommunerna påverkas med kanske 10 %, vilket i totalindexnalen skulle betyda ungefär 20 enheter.

Två frågor av viss betydelse äro, om icke dels hänsyn till hyres-

nivån för de allt mera vanliga bostadsrättsföreningshusen bör tagas, dels större hänsyn bör tagas till hyresnivån i de under senare tid uppförda lägenheterna, vilka ju bliva mera utslagsgivande för den framtida utvecklingen.

*Skatteposten.* Vid 1934 och 1941 års dyrortsbestämningar ha tillämpats väsentligt olika beräkningssätt för skattepostens andel i dyrortsindextalet. År 1934 beräknade man skattebeloppen för en standardfamilj med förutsättande av samma inkomst oavsett dyrortsindextalets storlek (3.400 kronor) samt med användandet av samma Ortsavdrag (ortsgrupp III) överallt (d. v. s. i realiteten icke samma inkomst men samma beskattningsbara belopp). Till följd av den genomsnittligt högre kommunala utdebiteringen på landsbygden, jämförd med Stockholm, erhöles landskommunerna och även städerna i genomsnitt högre skatteutgifter än Stockholm.

År 1941 ändrades förfaringssättet. I enlighet med uttalande från 1936 års lönekommitté utgick man icke längre från samma inkomst för standardfamiljen utan lät den variera i enlighet med gällande lönegruppering från år 1935. På sådana varierande inkomstbelopp applicerades gällande skattesatser. De erhållna skattebeloppen blevo därvid genomsnittligt något lägre för landsbygden än för Stockholm trots Stockholms lägre kommunala utdebitering.

Resultatet av den omläggningen i grunderna blev också en våldsam omkastning av indextalen för skatteposten, som nedanstående tabell angiver.

År	Skattebelopp i kr i Stockholm	Indextal (Stockholm = 1000) för	
		48 städer	24 landskommuner
1934	202	1377	1466
1941	399	1095	975

1941 års metod är principiellt överlägsen 1934 års metod, men kan dock icke anses fullt invändningsfri eller idealisk. Om lönebeloppen exakt följa dyrortstalen, är metoden odiskutabel. Så är dock icke fallet och beräkningen av skattepostens inflytande bör utan tvivel förbättras som följer.

För samtliga poster i budgeten, exklusive skatter, uträknas totalutgifterna dels för basorten (Stockholm) =  $K_0$  dels för orten i fråga =  $K'$ . Man beräknar därefter de belopp  $K_0$  och  $K$ , som med gällande skatteberäkningssätt och skattetariffer giva talen  $K_0'$  och  $K'$

som behållning efter fråndrag av statliga och kommunala skatter. Man finner därvid utdebiteringstalen  $p_0$  resp.  $p$  genom relationerna

$$K'_0 = K_0(1 - p_0)$$

$$K' = K(1 - p).$$

Om indextalet, exklusive skatter, är  $I' = \frac{K'}{K_0}$  blir det med hänsynstagande till skatteposten

$$I = \frac{K}{K_0} = I' \cdot \frac{1 - p_0}{1 - p}$$

Kvoten  $(1 - p_0) : (1 - p)$  kan därvid anses vara ortens skatteindex-tal för skatteposten, ehuru det delindex-talet icke kan hopläggas aritmetiskt med indextalen för övriga delposter utan skall hopmultipliceras.

Genom detta beräkningssätt har man löskopplat bestämningen av skatteposten från gällande lönegruppering, vilken är en administrativ men ej vetenskaplig gruppering och som dessutom är avpassad till förhållandena fem år eller än mera tillbaka i tiden. Om lönegrupperingen och lönebeloppen för viss tid framåt skola ändras i enlighet med de nya indextalen, tages vid denna beräkning hänsyn härtill. Däremot måste man vid ovanstående beräkning bibehålla den gamla skattegrupperingen i fråga om ortsavdragens storlek, ty det skulle föra för långt att korrigera för förändringar häri.

Som ett exempel på beräkningsmetoden må följande anföras. Enligt budgeten var totalutgiften, exklusive skatter, i Stockholm 4845 kronor och i Värnamo 3886 kronor. Värnamos indextal, exklusive skatter, var därför 802. Av utgifterna kunna i anslutning till gällande lagstiftning 240 kronor anses vara avdragsgilla vid skatteberäkningarna (se Sociala Meddelanden 1942, sid. 410). För att få en behållen inkomst i Stockholm av detta belopp erfordras en inkomst av 5268 kronor och skattebeloppet är 423 kronor. För Värnamo bli motsvarande tal 4293 och 407 kronor. 80 % av utgifterna gå i Stockholm till skatt men 95 % i Värnamo.

Det korrigerade indextalet, inklusive skatter, för Värnamo blir därför 815, medan det officiellt uträknade är 809. Skillnaden kan icke fullständigt negligeras.

Skatteindex-talet  $(1 - p_0) : (1 - p)$  blir 1017 enheter. Det officiella skatteindex-talet är 896, medan de här uträknade skattebeloppen förhålla sig som 962 : 1000.

1936 års lönekommitté avvisar visserligen i förbigående dylika metoder med orden: »En gradering av inkomstbeloppen efter respektive kommuners indextal är dock av praktiska skäl utesluten.» Ett sådant uttalande kan dock relativt lätt tillbakavisas. Det stöter icke på praktiska svårigheter att uppgöra tabeller, som för varierande kommunalskattesatser och varierande inkomstbelopp i kombination visa, huru stora skatterna bliva, och därefter verkställa interpolationer. Med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna av dyrortsgrupperingen kan ett dylikt merarbete mer än väl motiveras eller, för att ånyo citera 1936 års lönekommittés betänkande i annat sammanhang, »merarbetet torde uppvägas av fördelarna ur rättvisesynpunkt».

Beräkningen av skatteposten enligt det använda förfaringssättet är principiellt oriktig, då den bygger på förut existerande lönegruppering och därigenom konserverar något av den gamla grupperingen.

I samband med sättet för skattepostens beräkning kan man ifrågasätta det riktiga i att basera beräkningarna blott på ett års kommunala utdebiteringar.

Skillnaden i kommunalskatt mellan landskommunerna (inklusive landstingsskatter) och Stockholm samt tendensen däri framgår av nedanstående tablå.

År	Kommunal utdebitering per skattekrona			Differens	Differens i %
	Landskommuner	Landsting	Stockholm		
1935	8.53	2.68	7.04	4.17	59
1936	8.08	2.62	6.80	3.90	57
1937	7.97	2.75	6.82	3.90	57
1938	7.69	2.81	6.82	3.68	54
1939	7.78	2.93	7.77	2.94	38
1940	8.33	2.97	9.09	2.21	24
1941	8.69	3.07	9.48	2.28	24
1942	8.59	3.05	8.71	2.93	34
1943	8.20	2.93	8.15	2.98	37

Vid beräkningen av dyrortsindex har hänsyn endast tagits till utdebiteringen för år 1940. Man ser av tablån att det året var skillnaden mellan Stockholm och landsbygden den minsta under de här angivna åren 1935—1943.



Socialstyrelsen diskuterar redan 1933 lämpligheten av att använda medeltal för flera år, och 1936 års lönekommitté uttalade sin anslutning till det berättigade här.

Det stöter emellertid på praktiska svårigheter. Man kan naturligtvis bilda medeltal av den kommunala utdebiteringen för t. ex. de fem senaste åren, men därigenom baserar man beräkningarna på förhållanden i relativt långt förfluten tid. Det rimliga vore att taga hänsyn till medeltalen för några år innan beräkningstillfället (för att undvika alltför stora tillfälliga fluktuationer) och till den troliga utvecklingsgången i talen, men den senare torde näppeligen kunna förutsägas med någon större exakthet.

*De andra utgiftsposterna.* Med hänsyn till bränsle- och lyseposternas ringa storlek skola dessa icke närmare beröras. Posterna »beklädnad» och »övriga utgifter» uppvisa i genomsnitt värden, som blott ligga några få procent under Stockholms värden, och ingen större skillnad mellan städer och landsbygd kan konstateras. Delvis beror detta på beräkningsförfarandet. Ehuru man insamlat priser från samtliga kommuner för dessa delar av budgeten, har man dock senare avstått från att använda priserna direkt för landskommunerna utan tilldelat dem priser enligt närmaste »centralort». Svårigheten att få tillförlitliga priser från landskommunerna avseende likartade kvaliteter har väl varit utslagsgivande och steget torde ha varit väl motiverat. I anslutning härtill må det framhållas, att beklädnadsartiklarna äro till sin kvalitet så svårbedömda att det torde vara orimligt att förutsätta att de insamlade prisuppgifterna överallt avse likvärda kvalitetsvaror. De från de olika prisinsamlingsnämnderna erhållna prisuppgifterna variera avsevärt, och även om Socialstyrelsen utträttar ett berömvärt arbete vid kontrollen av dem kunna endast uppenbart oriktiga värden korrigeras.

Som exempel må nämnas att vid prisinsamlingen i Malmö 1941 avsevärt varierande priser erhöles för samma vara i olika affärer. För herrkostym erhöles tre olika prisuppgifter, som skilde sig avsevärt åt, varefter prisnämnden fastställde ett medelpris av 130 kr., vilket senare av Socialstyrelsen korrigerades till 120 kr. En sådan korrektion torde betyda en ändring av 2 enheter i indextalet. Men med stora variationer i pris inom samma ort ter sig ett medeltal relativt verklighetsfrämmande. Ju större en ort är och ju större inkomsten per invånare är, desto mera omväxlande är kvaliteten på de saluförda varorna inom orten och medeltalsbestämningen röner lätt inflytande härav.

Man kan i någon mån konstatera att högre inkomstnivå följes av högre indextal. Detta kan bero av många orsaker, icke endast på kvalitetsskillnader mellan varorna, men man kan icke bortse från den eventualiteten att de högre priserna på större orter till en del äro skenbara och influerade av kvalitetsdifferenser. Och i så fall skulle indextalen korrigeras för detta.

Utän kännedom om den inomkommunala prisvariationen är ur statistisk synpunkt ett studium av den mellankommunala variationen rätt meningslöst.

För min del är jag mera benägen att anse att de två posterna »beklädnad» och »övriga utgifter» till allra största delen kunna sättas som lika dyra över hela landet.

*Lämpligheten av den använda budgeten.* Det har tidigare framhållits att 1941 års budget är något krisbetonad. Posterna »beklädnad» och »övriga utgifter» ha på grund av dyrtiden tillmätts en för ringa del i budgeten. Lämpligheten av en krisbetonad budget som grund för dyrortsberäkningarna kan diskuteras och skarpt ifrågasättas. Ty dyrortsbestämningen har konsekvenser för lång tid framåt även då mera normala förhållanden inträtt. Hur en »normal budget» skall se ut är svårt att angiva. Om man emellertid i första hand kompletterar de två undervärderade posterna »beklädnad» och »övriga utgifter» till i nivå med den konstruerade fullständiga budgeten för år 1934 men med 1941 års priser (d. v. s. tager de värden som angivas å sid. 13), höjes härigenom totalindextalet för städerna från 888 till 905 enheter och för landsbygden från 802 till 825 enheter, d. v. s. med 17 resp. 23 enheter. Spännvidden bör av den omständigheten att döma reduceras med omkring 10 %.

Å andra sidan kan en återgång till normala fredsförhållanden resultera i att bostadsposten måste tillmätas större andel. Ett prisfall skulle sänka alla priser utom för hyresposten, vilken icke stigit nämnvärt under krisåren. Och i så fall skulle variationen öka. En höjning av bostadens andel från nuvarande 22 % till 25 % av totalutgifterna skulle sänka indextalen med 12 enheter för städerna och 18 enheter för landsbygden, vilket sålunda skulle uppväga större delen av den uppgång, som ett fullständigande av de reducerade posterna medför.

Men allvarligare är en annan omständighet. Vid dyrortsgrupperingen, liksom vid beräkningen av levnadskostnadsindex, har man gått ut ifrån levnadskostnaderna för en familj om man, hustru och två barn under sexton år och med en inkomst, som legat något

över den vanliga arbetarinkomsten i städerna och närmast motsvarat lägre tjänstemannanivå. Men är detta den normala eller den typiska familjestorleken, vilken bör anses vara normerande för landet i dess helhet? Det är en punkt som 1943 års dyrorts-kommitté nästan fullständigt förbigår.

Kan standardfamiljen vara lämpligt vald när man skall mäta orternas dyrhet? Tvåbarnsfamiljerna äro relativt sällsynta i vårt land, och bland samtliga inkomsttagare torde de med hustru och två minderåriga barn vara ett mindre antal.

Av den vuxna befolkningen i åldern 20—65 år, den yrkesverksamma befolkningen, voro enligt 1940 års folkräkning 719.000 ogifta män, 639.000 ogifta kvinnor eller inalles 1.358.000 ogifta utan försörjningsskyldighet mot hustru och barn. Antalet gifta män var 1.175.000, medan de förut gifta uppgingo till 64.000 män och 136.000 kvinnor, allt under 65 års ålder. I runt tal motsvaras därför varje manlig familjeförsörjare under 65 år av mer än en ogift person. Antalet barn under sexton år var 1940 inalles 1.399.000, varför på varje familjeförsörjare under 65 år kommer i genomsnitt högst 1.2 barn.

Och enligt en av befolkningsutredningen utförd specialundersökning rörande familjestorlek och försörjningsbörda<sup>14</sup> skulle man få följande fördelning av inkomsttagarna med minst 1000 kronor i inkomst mellan 20 och 65 år (med bortseende från de gifta kvinnorna med egen inkomst): 54 % gifta med eller utan minderåriga barn och 46 % ogifta eller förut gifta (ev. med något minderårigt barn).

Och av de gifta (med eller utan inkomst) hade 42 % inga barn under 18 år, 29 % ett barn, 16 % två barn och 13 % tre eller flera barn under 18 års ålder.

Man skulle med ledning av dessa siffror kunna säga att cirka 50 % av samtliga inkomsttagare äro ogifta, 20 % gifta utan hemmavarande barn, 15 % gifta med ett minderårigt barn och 15 % gifta med två eller flera hemmavarande barn.

Ur allmän befolkningspolitisk synpunkt skulle den erinran kunna göras, att särskild hänsyn bör tagas till de stora familjerna och att vid dyrortsbestämningarna dessa familjer borde tillmätas större vikt, än vad som svarar mot deras aktuella andel i vårt barnfattiga Sverige. Självklart är det riktigt, men man får därvid icke över-

<sup>14</sup> S. O. U. 1945: 53. (Statistiska undersökningar kring befolkningsfrågan).

skatta den andel, som familjer med två eller flera barn skulle utgöra även vid en önskvärd befolkningsutveckling.

För en i längden konstant befolkning erfordras ett medelantal av omkring 2.7 barn per äktenskap. Om försörjningsåldern för barnen upphör vid aderton år, har därför varje familjeförsörjare att svara för omkring 46 levnadskostnadsår (om hänsyn toges till dödligheten bland barnen). Och då genomsnittsåldern vid vigseln är icke fullt 30 år för männen, blir detta i genomsnitt närmare 1,3 barn per levnadsår innan fyllda sextiofem år. Tvåbarnsfamiljen som genomsnitt betraktat representerar därför en mycket barnrik befolkning.

Om man vill basera dyrortsbestämningarna på den genomsnittliga familjestorleken, är den nuvarande standardfamiljen otillfredsställande vald. Man kan näppeligen utgå från förhållandena för en minoritet utan måste välja den typiska familjestorleken. Om de regionala prisvariationerna göra sig mera kännbara för flerbarnsfamiljerna, kan det sedan vara lämpligare att på något sätt korrigera för denna minoritet än att direkt låta minoritetsgruppen vara utslagsgivande.

Vid 1933 års hushållsundersökningar konstaterade man nedanstående budgetsammansättningar för familjer i inkomstläget 3000—5000 kronor.

	Barnlösa makar	Makar med		
		1 barn	2 eller 3 barn	4 eller flera barn
Livsmedel	272 0/00	317 0/00	347 0/00	422 0/00
Bostad	170	154	142	134
Bränsle och lyse	40	40	42	44
Beklädnad	110	115	125	142
Skatter	90	74	63	42
Övriga utgifter	328	300	281	216

Siffrorna kunna dock icke direkt jämföras med siffrorna vid dyrortsbestämningen 1941, enär prisförhållandena sedan 1933 avsevärt förändrats och talen gälla icke Stockholm utan ett stort antal tätorter i Sverige.

En orsak till bostadspostens sjunkande andel med stigande barnantal är den, att de barnrika familjerna äro bosatta i mindre orter och de barnlösa och barnfattiga företrädesvis i de större orterna (t. ex. Stockholm), där hyresnivån är högre. De barnlösa hushållen, för vilka ovanstående data äro hämtade, voro bosatta i orter med

ett genomsnittligt dyrortsindex av 897 och ett bostadsindex av 633, medan mångbarnsfamiljerna voro bosatta i orter med ett dyrortsindex av 881 och bostadsindex av 570 i genomsnitt (enligt 1941 års värden). Det torde vara rimligt att antaga, att bostadspostens andel i orter med samma bostadsindex är relativt oberoende av barnantalet.

Tyvär känner man icke hushållsbudgetens sammansättning för ensamstående, men man måste förvänta att livsmedel och även bostad (bränsle och lyse) kräver mindre andel av totalutgifterna än för gifta, medan de övriga posterna stiga i betydelse.

Följande budgetfördelningar på de olika huvudposterna torde därför kunna anses vara rimliga för de olika typerna (med insatta stockholmspriser).

För familjer har därvid räknats med samma inkomst oavsett barnantal, och för ensamstående har räknats med att totalutgifterna äro omkring 4.000 kronor. Den lägre inkomsten för ogifta är motiverad därav, att de ogifta hava lägre inkomster än de gifta till följd av olika åldersfördelning.

	Budgetsammansättning			
	Tvåbarns- familjer	Ettbarns- familjer	Barnlösa makar	Ensam- stående
Livsmedel	1961	1850	1700	1000
Bostad	1169	1000	900	800
Bränsle	309	275	260	200
Lyse	42	42	42	40
Skatter	399	530	660	600
Beklädnad	514	597	657	500
Övriga utgifter	850	950	1025	860
Summa	5244	5244	5244	4000

Talen äro i viss mån konstruktioner, som dock måste anses besitta en viss rimlighet.

Uträknas nu med ledning av delindexen för de utvalda städerna och landskommunerna totalindexen för ovanstående budgettal erhållas följande värden.

	Städer	Landskommuner
Familjer med två barn	888	802
Familjer med ett barn	903	825
Barnlösa familjer	914	839
Ogifta	906	825

Skulle man för ogifta tagit samma inkomst som för familjer, hade posten »övriga utgifter» stigit i betydelse och indextalet för ogifta stigit kraftigt.

Av dessa hushållstyper uppvisa familjer med två barn, standardfamiljen, de lägsta värdena och den största regionala prisvariationen, medan de barnlösa familjerna uppvisa de högsta värdena och den minsta variationen.

Väljer man som standardhushåll såväl ogifta som familjer med ett barn (enär de ogifta äro ungefär hälften av inkomsttagarna samt den genomsnittliga familjestorleken är ett barn), blir resultatet i stort sett indextal, där skillnaden mellan ortens värde och basortens värde (Stockholm = 1000) krympt ihop med en tiondedel.

Tidigare har visats, att den krisbetonade budgeten jämförd med en mera fredsbetonad budget »överdriver» skillnaderna med omkring 10 %. Slutresultatet blir, att båda dessa faktorer, den krisbetonade budgeten och den olämpligt valda standardfamiljen, kunna överdriva skillnaderna mellan basorten och övriga orter med i runt tal 20 %.

*Skattegrupperingen och ortsavdragens storlek.* Dyrortsbestämningarna hava sin allmänna betydelse, dels för många löntagare genom lönegrupperingen, dels för samtliga inkomsttagare, eftersom de allmänna ortsavdragen äro olika i skilda dyrortsgrupper och därmed även skatterna. Lönegrupperingen skall här icke beröras utan blott skattegrupperingen.

Kommunerna indelas i fem klasser, I—V, i skatteavseende. Enligt ännu gällande indelning ha till den lägsta gruppen I förts de kommuner, vilkas indextal (mätta med Stockholm = 1000) understiga värdet 667, och till den högsta gruppen V förts de orter, vilkas indextal överstiga värdet 919 (1934 års värden).

Inom de två grupperna I och V torde medelvärdena av indextalen vara 600 resp. 980. Enligt 1941 års bestämningar torde medelvärdena i Ortsgrupperna vara 780 resp. 990, och enligt 1941 års dyrortsbestämning (som dock i överensstämmelse med det föregående icke kan anses vara fullt tillfredsställande) äro levnadskostnaderna i Ortsgrupp I närmare 80 % av levnadskostnaderna i Ortsgrupp V. Tagas hänsyn till de påpekade felen samt till den fortskridande nivelleringen av levnadskostnaderna bör siffran för närvarande snarare sättas till lägst 85 %.

De skattefria ortsavdragen äro olika i de fem skattegrupperna

och olika vid den kommunala och den statliga beskattningen. Deras storlek för ortsgrupp I och V framgår av nedanstående tablå.

Familjestorlek	Ortsavdrag			
	Kommunala		Statliga	
	I	V	I	V
Ensamstående	340	500	640	960
Makar utan barn	500	700	1200	1520
Makar med ett barn	660	900	1660	2140
Makar med två barn	820	1100	2120	2760

I ortsgrupp I äro de kommunala ortsavdragen omkring 68—75 % av ortsavdragen i kommungrupp V, och de statliga ortsavdragen i grupp I äro för ensamstående 67 % och för familjer bortåt 80 % av värdena i ortsgrupp V.<sup>15</sup>

Sett mot bakgrunden av de år 1934 uträknade indextalen te sig avdragens inbördes storlek gynnsammare än de uträknade indextalens storlek, men i förhållande till de vid 1941 års dyrortsbestämning erhållna indextalen måste antingen avdragen i ortsgrupp I anses för låga eller avdragen i ortsgrupp V för höga.

Detta framträder dessutom tydligare vid ett studium av skattesystemets verkningar. Beräknar man (med en förutsatt kommunal-skatt av 10 %) de totala skattebeloppen på olika inkomstbelopp i ortsgrupp V och uträknar skattebeloppen i % av inkomsten, kan man därefter för ortsgrupp I beräkna de inkomstbelopp, som såtillvida korrespondera att skattebeloppen bliva samma procenttal av inkomsten. En ensamstående i ortsgrupp V med 2000 kronor i inkomst betalar 106 ‰ av sin inkomst i skatt, medan en ensamstående i ortsgrupp I med 1420 kronor i inkomst betalar samma relativa andel av inkomsten i skatt. Enligt skatteberäkningen måste dessa inkomster i bärkraft och levnadsstandard anses motsvara varandra, enär skattebördan blir relativt sett densamma.

På så sätt finner man de i nedanstående tablå angivna relationerna mellan inkomst med samma relativa beskattning i ortsgrupp I och ortsgrupp V. De på så sätt uträknade inkomsterna äro i ortsgrupp I för ogifta under 4.000 kronors årsinkomst blott omkring 70—75 % av motsvarande inkomster i ortsgrupp V. För gifta rör sig relationen mestadels om 75—80 %.

<sup>15</sup> Begreppet »ortsavdrag» existerar egentligen icke för ensamstående vid den statliga beskattningen. Här har som ortsavdrag angivits det belopp, ovanför vilket skattskyldighet inträder.

*Relationen mellan inkomster i ortsgroup I och ortsgroup V med samma relativa skattebörda.*

Inkomst i ortsgroup V	Inkomst i ortsgroup I i % av motsvarande inkomst i ortsgroup V		
	Ogifta	Familjer utan barn	Familjer med två barn
1000	69 %		
2000	71	67 %	
3000	74	74	63 %
4000	75	77	76
5000	80	77	76
6000	82	78	77
7000	84	81	77
8000	86	81	77

Med hänsyn till att levnadskostnaderna enligt senaste officiella beräkning blott äro omkring 20 % lägre i ortsgroup I än i ortsgroup V och enligt de tidigare kritiska betraktelserna troligen endast 15 %, synes storleksförhållandena i avdragen kommungrupperna emellan icke stå i rimlig proportion till skillnaderna i levnadsomkostnader, utan en utjämnning borde företagas, så att avdragen i ortsgroup I bleve ungefär 85 % av avdragen i ortsgroup V.

1943 års dyrortskommitté har endast ytligt berört dessa frågor men har dock uttrönt, vilka verkningar en övergång till likformiga avdrag (= ortsavdragen i grupp III) i samtliga ortsgupper skulle medföra. För den statliga beskattningen konstateras (enligt 1941 års taxering), att från inkomsttagarna i ortsgroup I uttages ungefär 10 miljoner kronor (sammanslagda statsskatten på deras invånare är 70 miljoner kronor) mera i skatt än om avdragen hade varit lika med ortsgroup III. I ortsgroup V uttages 186 miljoner i skatt och detta belopp skulle ökas med 9 miljoner vid en övergång till lika ortsavdrag.

Anser man att ortsavdragen skulle vara desamma i hela riket, sker genom ortsavdragens variation en mertaxering i statsskatten för invånarna i skattegrupp I med i genomsnitt närmare 15 % och en underbeskattning av invånarna i ortsgroup V med omkring 5 %.

Om man anser att differensen i ortsavdragen skulle minskas till omkring hälften av nuvarande, innebär det att skattebetalarna i



ortsgrupp I överbeskattas med omkring 7 %, medan invånarna i ortsgrupp V underbeskattas med 2 %.

Kommitténs slutkläm i fråga om de statliga skatteavdragen — »Då spridningen i levnadskostnaderna fortfarande motiverar olika skatteavdrag, har kommittén icke ansett sig böra föreslå någon ändring i skattegruppernas antal eller avdragsbeloppen» — är föga hållbar. Dock torde en justering av de statliga ortsavdragen vara relativt lätt att genomföra särskilt om skattelättnader övervägas. En del av skattelättnaderna kan åstadkommas genom en ökning av ortsavdragen i de lägsta ortsgrupperna.

I fråga om de kommunala ortsavdragen ligga emellertid förhållandena annorlunda till. I första hand gäller problemet blott en fördelning av skattebördorna på samtliga invånare inom samma kommun, och en ökning (eller minskning) av ortsavdragen innebär icke någon ökning av den totala skattebördan inom kommunen utan en omfördelning av skatterna mellan fastighetsägare och övriga inkomsttagare och bland dessa senare mellan ensamstående samt familjer med eller utan barn.

Men så snart det uttaxeras belopp för flera kommuner i olika grupper gemensamt<sup>16</sup> (såsom landstingsskatt), innebära de varierande ortsavdragen att en något för stor del av skatterna falla på invånarna i de lägsta kommunortsgrupperna, medan inkomsttagarna i de högre kommungrupperna komma något lindrigare undan.

Detta förhållande är dock näppeligen tillräckligt utrett, men borde tagas upp till en förbehållslös utredning.

*Sammanfattning.* Trots att 1941 års dyrortsbestämning innebär en avgjord förbättring jämfört med tidigare, är dyrortsbestämningen icke på långa vägar invändningsfri. Erhållna dyrortsindex-tal må anses behäftade med tillfälliga fel, som kunna uppgå till 10 à 15 enheter. Vidare torde priserna icke överallt avse likartade kvaliteter. Slutligen är den använda budgetens lämplighet ingensstädes tillfredsställande motiverad, och en ändring däri torde minska de regionala olikheterna avsevärt.

Under sådana omständigheter kunna dyrortsindex-talen endast med stor försiktighet användas för administrativa ändamål. Såväl vid lönegrupperingen som vid skattegrupperingen måste hänsyn härtill tagas. En justering av de skattefria ortsavdragen måste anses vara väl motiverad.

<sup>16</sup> Eller en kommun är delad på två ortsgrupper.

# PRESSENS STÄLLNING UNDER DEN NATIONALSOCIALISTISKA REGIMEN

Av Dr GÜNTER DALLMANN, Stockholm

Nationalsocialismen växte sig stark under det rymliga tak som Weimarrepublikens demokratiska pressfrihet erbjöd. Den nationalsocialistiska maktutövningens historia går på journalismens område icke att skilja från nazisternas permanenta polemik mot den liberal-demokratiska pressfriheten. När nazismen kommen till makten diktatoriskt mästrade och nyordnade de tyska pressförhållandena, betydde detta en våldsam brytning med en liberal tradition — som just nazismen hade profiterat av, när den ännu förde kampen om makten. Pressfriheten förintades av nazisterna först efter det maktövertagandet hade kunnat ske med denna frihet som icke oväsentlig hjälp. Följande studie avser att lämna ett bidrag till debatten om fri och dirigerad press.

»Staten» — så heter det i »Mein Kampf» — »får inte av den s. k. pressfrihetens blå dunster låta sig luras och övertalas att försumma sin plikt och undanhålla nationen den kost som den behöver och mår väl av; den måste med hänsynslös beslutsamhet försäkra sig om detta medel till folkets fostran och ställa det i statens och nationens tjänst.» Och i ett föredrag inför German Club vid universitetet i Oxford samt inför Anglo-German Association, nov. 1933, om ämnet »Pressens frihet i den nationalsocialistiska staten», yttrade den nationalsocialistiske talesmannen dr Karl Bömer<sup>1</sup>: »Vi talar inte om 'pressfrihet'. Vi tror emellertid, att den tyske tidningsmannen, som känner ödesgemenskap med sitt folk, i dag åtnjuter en större inre samvetsfrihet än vad tidigare var fallet. Han behöver inte längre tveka om vilket partipolitiskt recept han skall följa, när han skriver. Nej, genom den nya lagen om ansvarigt redaktörskap av den 4 oktober 1933 har han av staten till på köpet blivit rättsligt skyddad mot att privata intressen inkräktar på hans

<sup>1</sup> Tidigare docent vid Berlinuniversitetets Tidningsvetenskapliga institut, 1933 utnämnd till professor, 1943 fallen i onåd på grund av lösmynthet i samband med tysk-ryska kriget och straffkommenderad till fronten, där han stupade.

åsiktsfrihet, och han har blivit upphöjd till ämbetsman (zum Repräsentanten eines öffentlichen Amtes erhoben).»

Taga vi denna officiella nationalsocialistiska deklARATION ad notam, framgår det av den, att den nazistiska pressen dels är befriad från de rättigheter och plikter som följde med den liberaldemokratiska pressfriheten, dels är ett medel till folkets politiska fostran, dels slutligen representerar en ämbetsmannagärning.

Vid en granskning av tredje rikets lagstiftning på detta område, äro härvidlag framförallt tre kungörelser av betydelse: 1) Den redan omnämnda lagen om ansvarigt redaktörskap (Schriftleitergesetz) av den 4 okt. 1933 med tillämpningsbestämmelser av den 19 dec. s. å., 2) Bestämmelser om rikspresskammaren i lagen om rikskulturkammaren av den 22 sept. 1933 med tillämpningsbestämmelser av den 1 resp. 29 nov. s. å., 3) Lagen om näringslivets affärsreklam (Wirtschaftswerbung) av den 12 nov. 1933.

I Schriftleitergesetz' första paragraf heter det:

»Den medverkan vid redigeringen genom text, nyheter eller bilder av det andliga innehållet i de i riket utkommande tidningarna och politiska tidskrifterna, vilken utövas som huvudyrke eller på grund av förordnande som huvudredaktör, är en i sina yrkesplikter och -rättigheter av staten genom denna lag reglerad statsuppgift (vom Staat geregelte öffentliche Aufgabe).»

Trettonde paragrafen av samma lag lyder:

»Ansvariga redaktörer äro i synnerhet förpliktade att ur tidningarna utsluta 1) allt där egennyttiga syften sammanblandas med samhällsnyttiga på ett sätt, som för opinionen vilse, 2) allt som är ägnat att försvaga Tyska rikets kraft utåt eller inåt, tyska folkets vilja till sammanhållning, den tyska försvarsviljan (Wehrhaftigkeit), kulturen eller näringslivet eller att sára andras religiösa känslor, 3) allt som sårar en tysks ära och värdighet, 4) allt som rättsvidrigt sårar någons ära eller välfärd, skadar någons rykte, förlöjligar någon, 5) allt som av andra skäl är omoraliskt.»

Man har anledning att ägna just denna trettonde paragraf särskild uppmärksamhet. Av denna framgår nämligen att tredje rikets statsofficiella press,<sup>2</sup> så som den faktiskt såg ut, betraktades av den nationalsocialistiska regimen såsom överensstämmande med tyskens ära och värdighet, innehållet varken ansågs kränkande för någons ära eller välfärd eller — än mindre — som omoraliskt.

<sup>2</sup> Den kan knappast karakteriseras på annat sätt. På tyska är uttrycket Amtspresse kanske mest ägnat att ge ett begrepp både om nazipressens struktur och om dess natur.

Historikern får utgå ifrån denna tredje rikets officiella ståndpunkt, ifall han vill bedöma innehållet i låt oss säga »Frankfurter Zeitung» eller »Berliner Börsen-Zeitung» likaväl som i SS-organet »Das Schwarze Korps» eller i Streichers »Der Stürmer». Den politiska resp. rasliga diskriminering av vissa tyska folkgrupper, som utgjorde en väsentlig del av innehållet i den nazistiska pressen, varken sårade tyska folkets ära och värdighet eller kunde anses som omoralisk — enligt vad den nazistiska presslagstiftningen klargör.

Lagens nittonde paragraf ålägger huvudredaktören att i en noga fastställd plan avgränsa redaktörernas arbetsområden för att sålunda klargöra, vilket var och en av dem är ansvarig för.

I redaktörslagens motivering heter det: »Pressen är ett medel att andligt påverka nationen, den är ett medel till kultur och uppfostran och speciellt, i likhet med skolan, radion, teatern och filmen, ett medel till statlig och nationell uppfostran. Den är sålunda till sitt väsen en offentlig, statlig institution (ihrem Wesen nach eine öffentliche Einrichtung), motsatsen till vad den var enligt den liberala åskådningen och den liberala rätten. Den nya pressrätten kan inte längre vara någon frihetsgaranti och inte heller polisrätt, utan den är organisationsrätt. *Avsikten med detta utkast är att juridiskt inränga pressen bland bärarna av offentligt ansvar*» (kursiv av förf.).

Samma tankegång finns upprepad i en definition gällande redaktörsyrket i Handbuch der Weltpresse, utkommen 1937 och redigerad av den redan nämnde Bömer. Presslagens bestämmelser, upplyser Handbuch, få sin praktiska verkan genom redaktörståndets ståndsordning. Tidningsförläggare och tidnings- såväl som tidskriftsredaktörer och deras medarbetare på tidningsarbetets alla områden ha nämligen sin högsta representation i rikspresskammaren, en del av rikskulturkammaren. En förutsättning för varje redaktör är att han är medborgare (Reichsangehöriger), »arier» samt »ariskt» gift, att han åtnjuter medborgerligt förtroende, har fyllt 22 år och för övrigt besitter alla de egenskaper som äro erforderliga för denna offentliga uppgift av andlig ledning.

Återigen bör forskaren jämföra dessa bestämmelser och krav med de kvalifikationer och egenskaper som nazismens redaktörer och tidningar i själva verket hade att uppvisa, några namn eller titlar behöver näppeligen nämnas.

Högsta avgörandet om redaktörens, journalistens eller förlägga-

rens upptagande på yrkeslistan tillkom propagandaministern. För att inlemma tidningsmannayrket i ståndsrutningen förvandlades Reichsverband der deutschen Presse — tidigare de tyska redaktörernas och tidningsmännens organisation — till en offentlig-rättslig institution med egen yrkeslagskipning i alla frågor gällande yrkets arbete och hederskodex. På detta sätt pressades Reichsverband der deutschen Presse — som under Weimartiden icke var någonting annat än dess namn uppgav, nämligen en sammanslutning av yrkeskolleger precis som varje annan liknande förening — in i den totalitära maktapparaten och blev därigenom även ett statsmaktens instrument.

Till rikspresskammarens president upphöjdes hr Amann, tidigare chef för NSDAP:s centralförslag, och i ett tal till pressen dec. 1933 underströk Amann att pressmännen utöva en kulturell och icke en affärsmässig verksamhet. På samma sätt påpekar Handbuch der Weltpresse att redaktörslagen ämnar övertvinna tidningsväsendets klivenhet mellan andlig verksamhet och ekonomiska synpunkter och underordna alla tidningsväsendets ekonomiska och tekniska krafter pressens andliga uppgift.

Enligt rikskulturkammerlagen av den 22 sept. 1933 befullmäktigades riksministern för folkupplysning och propaganda — d. v. s. tidningsmännen dr Joseph Goebbels — att samordna de personer, som tillhörde verksamhetsgrenar fallande under departementets domvärjo till offentligrättsliga institutioner. På grund av och inom ramen för denna lag tillsattes sedan också rikspresskammaren, som organiserade samtliga i pressdistributionsapparaten medverkande yrkesgrupper inklusive kommissionärerna och prenumerantanskaffarna. Polisrätten ersattes med ståndsrätten. En tjänsteman i propagandadepartementet har klargjort, hur lagen på ett helt nytt sätt reglerade redaktörens yrkesplikter. I motsats till vad tidigare var fallet, då pressen endast negativt var förbjuden att ta in något som bröt mot strafflagen och då den ansvarige redaktören endast utövade en censurerande verksamhet, som hindrade införandet av lagstridiga bidrag, finge redaktören numera den positiva uppgiften att behandla alla ämnen sanningsenligt och att bedöma dem samvetsgrant. Denna sanningsplikt — så fortsätter tjänstemannen i fråga i sin kommentar — utgör något säreget. Dess betydelse ligger bl. a. i den sedliga idé som säges vara karakteristisk för nazismens uppfattning om pressens uppgifter: plikten till en sanning utgör nämligen samtidigt redaktörens rätt att för-

fäktat denna sanning och sin övertygelse oberoende av alla yttre inflytelser.

Just sanningen, plikten till sanning, är vad som mest fundamentalt skiljer den ansvarige tidningsmannens uppgift under den nazistiska regimen från journalistiken under den liberal-demokratiska pressfrihetens tidevarv. Allt enligt nazi officiella kommentatorer. Man bör emellertid även här icke förbigå ett faktum. Högste vårdaren av den nya nationalsocialistiska pressmoralen var propagandaministern dr Goebbels. Ödets ironi ville att denne själv i högsta grad utövat befattningen som ansvarig redaktör och ledarskribent, först i den ökända kvällstidningen *Der Angriff*, ryktbar för sin säregna sanningsenlighet redan många år före maktövertagandet, sedan i den även i utlandet tämligen kända veckotidningen *Das Reich*. Tar man redaktörslagen och rikspresskammarens bestämmelser efter bokstaven — och en allvarlig granskning tvingar oss att göra så —, böra vi sålunda taga det slags journalistik, som t. ex. *Der Angriff* och *Das Reich* odlade så som (för att tala med Max Weber) »idealtypiska» för den nya, äkttyska, sanningssäkra, endast av sin övertygelse ledda och av yttre inflytelser helt oberoende, med ett ord nationalsocialistiska tidningsmannen.

Nytt enligt lagen var att ansvaret för brott mot de principer som redaktörslagen fastställde hädanefter alltid drabbade den verkligt skyldige och icke en bulvan som stod för ansvarigheten. Institutionen »ansvarig utgivare», som i den tidigare rätten hade utvecklats till lagligt sanktionerat av ett dylikt bulvansystem, avskaffades sålunda. Ansvarig var hädanefter den redaktör, som i varje enskilt fall författade en artikel eller bestämde dess publicering.

Slutligen reglerade lagen om näringslivets affärsreklam (jfr ovan) även tidningarnas och tidskrifternas annonsavdelning: hela den offentliga och privata reklamen, sålunda även tidningsannonseringen, underordnades rikets kontroll. Kontrollen skedde genom en inom det tyska näringslivet tillsatt »Werberat», vars medlemmar utnämndes av propagandaministern. Bl. a. fastställdes i lagen att varje periodiskt tryckalster skulle vara skyldigt att uppgå upplagens medelstorlek.

Den 24 april 1935 utkom sedan vidare förordningen till bevarande av tidningsförlagens oberoende (*Verordnung zur Wahrung der Unabhängigkeit des Zeitungsverlagswesens*). Denna förordning fastställde, att uteslutna från verksamheten som tid-

ningsförläggare skulle vara juridiska personer — offentligrättsliga institutioner såväl som aktiebolag, korporationer och stiftelser —, dessutom alla personföreningar som bildats på basis av yrkes-, stånds- eller konfessionella intressen. Vidare utvidgade förordningen kravet på tidningsförläggares »ariska» härstamning ända till år 1800. Kanske mest intressant och belysande är, att genom denna förordning rikspresskammarens president befullmäktigades att på platser, där det fanns ett flertal förlag, stänga enskilda företag, »ifall detta var erforderligt i och för åstadkommandet av normala konkurrensvillkor och sunda ekonomiska förhållanden». I verkligheten legaliserades härigenom givetvis ett förfaringssätt, där avgörandet om vad som skulle anses som »normala konkurrensvillkor» och »sunda ekonomiska förhållanden» monopoliserades till förmån för den statliga enpartidiktaturen. Det kan inte gärna kallas en slump, att den som enligt lagen befullmäktigades att likvidera den tyska tidningsförlagsverksamheten var rikspresskammarens president — d. v. s. samma hr Amann, vars renodlade ekonomiska intressen aldrig utgjort någon hemlighet alltsedan han med början år 1922 verkat först som ekonomichef för NSDAP och sedan som chef för det senare partiofficiella Eher-förlaget, där »Mein Kampf», »Völkischer Beobachter» m. fl. partiorgan utkom.

Det bör ha ett visst kuriositetsintresse att åtminstone omnämna att samma förordning, som i själva verket definitivt legaliserade den nazistiska förlagsverksamhetens utgivningsmonopol, utestängde den s. k. *skandalpressens* förläggare från medlemskapet i de två kamrarna!

Den egentliga tidningsdöden i Tyskland satte in i och med ikraftträdandet av denna förordning, som också i utomordentligt hög grad begränsade verksamhetsfältet för den konfessionella pressen; denna hade nämligen tills dato kunnat bevara ett visst oberoende från statens eller åtminstone nazipartiets direktiv. Enligt Handbuch der Weltpresse fanns det i Tyskland år 1937 2.527 dagstidningar (utom veckotidningar), vilket utgjorde en minskning med nära hälften jämfört med de 4.700 tyska tidningarna år 1932. Men givetvis representerade de tvåochetthaltvttusen tidningarna i nationalsocialismens Tyskland lika många nazistiska, sålunda politiska organ. Och år 1932 hade i runt tal 2.250 tidningar betecknat sig såsom politiska. Till synes förelåg sålunda en kontinuerlig utveckling hos den politiska pressen i Tyskland trots den särartade nationalsocialistiska presslagstiftningen. Givetvis be-

drar skenet, ty i det demokratiska Tyskland representerade ju dessa 2.250 politiska tidningar en rikhaltig och brokig samling med avseende på politiskt sinnelag och politisk debatt. Detta hindrar emellertid inte Handbuchs författare att åberopa denna felaktiga slutledning, då han med demonstrativ segervisshet konstaterar, att nationalsocialismen icke alls verkat avskräckande på den tyska tidningsläsaren. Han underlåter dock att samtidigt omnämna ett icke oväsentligt faktum, nämligen att av tredje rikets 2.527 dagstidningar icke mindre än åttio procent hade en så ringa upplaga som mellan 1.000 och 8.000 ex.!

Hr Amann har förtydligat den av oss tidigare omnämnda förordningen till bevarande av tidningsförlagens oberoende i en tidningsartikel rubricerad »Grundlagarna för tidningsförläggarnas ståndsgemenskap», där det hette: »Presståndets män åligger en politisk uppgift. Storheten av denna pressens uppgift i den nationalsocialistiska staten utesluter rena affärsmän från förläggarverksamheten. Det finns inte något förlagsintresse som skulle kunna stå hindrande mellan staten och tidningens uppgift.» Samtidigt lyder emellertid förordningens tredje artikel, stycke 4, så här: »Ovanstående bestämmelser gäller icke för riket och NSDAP samt icke heller för av dem i enskilda fall tillsatta personer och persongrupper (Personengesamtheiten).» Vilket ju endast ytterligare bevisar att 1935 års pressförordning i själva verket skapade en definitiv monopolställning för det under NS-staten lydande tidningsväsendet. Detta underströks av en hög nazitjänsteman vid namn Reusch,<sup>3</sup> som intervjuades av »Völkischer Beobachter» vid ikraftträdandet av denna förordning och som då förklarade: »Die nationalsozialistische Presse ist die Kunderin des Willens des Führers der nationalsozialistischen Bewegung und des von ihm geschaffenen Staates.» (Völk. Beob. 27. 4. 35.)

Slutligen föreligger ett mycket intressant utslag av Tysklands Högsta Domstol (Reichsgericht), vilket av »Völkischer Beobachter» betecknades som H. D:s första ställningstagande till den rättsliga situation som med avseende på pressfriheten uppstått genom tyska pressens nyordning. H. D. konstaterade till en början, att den s. k. rätten till åsiktsfrihet i ord, skrift, tryck, bild eller på annat sätt tidigare svårt missbrukats. Den nya situationen skulle kunna

<sup>3</sup> Hans titulatur var något omständlig: Stellvertreter des Leiters des Hauptamtes für Beamte der Reichsleitung der NSDAP und des Reichsverwalters des Reichsbundes der Deutschen Beamten.



karaktiseras på följande sätt: I det nationalsocialistiska Tyskland existerade *icke längre en »Meinungspresse»*, där en närpå oinskränkt frihet dominerade, *utan i stället en »geordnete Presse»*, vars främsta uppgift vore att såsom del i folkgemenskapen tjäna folkets syften. *Folkgemenskapens högre krav och syften kunde bli viktigare än tidnings- och tidskriftsprenumeranternas önskemål om fullständig nyhetsförmedling.* Givetvis väntade man av den nationalsocialistiska statens press, att den icke opponerade sig mot regeringens åtgärder utan bemödade sig om att leda dem till påtagliga resultat. Även hos den »ordnade pressen» funnes pressfrihet. Den tyska pressen (under nationalsocialismen) vore ingen statspress. Den vore icke heller uteslutande partipress, utan vid sidan av de partiöfфициella tidningarna funnes talrika tidningar utgivna av privata förlag. Redaktörerna åtnjöte numera ett större oberoende än vad tidigare var fallet, då det dessutom ofta förekommit, att okontrollerade makter hade stått bakom förläggarna. Enligt Führerns vilja — och han hade uttryckligt förklarat sig vara motståndare till förtryck av pressen — skulle saklig kritik icke hindras, bara den hölle sig inom de gränser som vore förestavade av pressens offentliga uppgifter. Principiellt existerade det inte någon förhandscensur. Att denna den »ordnade pressens» frihet är någonting principiellt annat än »Meinungspresses» nära nog oinskränkta frihet, tarvade ingen särskild utredning. Denna omständighet hade upprepade gånger understrukits av tredje rikets ledande män.

Så långt Högsta Domstolens utslag, som av »Völkischer Beobachter» åberopats såsom kronvittne för den tyska pressens nationalsocialistiska nyordning. I vårt sammanhang förtjänar kanske just den i förra stycket sist citerade meningen att bli uppmärksam. Den understryker på ett omisstydbart sätt skillnaden mellan en tidigare — liberal — syn på pressfriheten och pressfrihetens uttolkning i nationalsocialistisk regi. Just därför kan ingen objektiv åskådare önska sig någon fylligare resumé av den nationalsocialistiska pressordningen än den som föreligger i form av H. D:s utslag och motivering. Där påpekas även från juridiskt håll att nazismens pressfrihet principiellt ligger på ett annat plan än den demokratiskt-liberala pressfriheten; till yttermera visso tillstås det helt oförblommerat, att tidningsläsaren visserligen får ställa krav på fullständig och komplett (d. v. s. icke ensidig och »tvättad») nyhetsförmedling, krav som avviker från statens resp. folkemen-

skapens intressen; men de tillgodoses helt enkelt inte, emedan »geordnete Presse» inte tål sådant. Med andra ord: den dirigerade pressens läsare hänvisas till att läsa mellan raderna för att inhämta en åtminstone nödtorftig information. Men hur kan detta rimma med Führerns vilja, vilken också H. D. åberopar? Vi har inledningsvis citerat ur »Min kamp», där A. Hitler skriver: »Staten får inte försumma sin plikt och undanhålla nationen den kost som den behöver och mår väl av.»

Såväl H. D. som »Völkischer Beobachter» äro angelägna att framhålla, att tredje rikets press vare sig är en statspress eller »uteslutande» partipress. För att hitta ut ur denna snårskog av »Umwortung aller Worte» har jag redan tidigare föredragit att karakterisera den tyska NS-pressen såsom Amtspresse. Denna beteckning gör enligt min åsikt inte endast rättvisa åt dess ställning som statligt organ, utan uttrycker också bäst denna press' autarkiska karaktär, som ju förlänade den en så omiskännlig, esoterisk lokalkolorit av nazistisk prägel och som just på grund därav gjorde den onjuthar både för läsare och för tidningsmän i andra, demokratiska länder.

# SOVJETUNIONEN OCH MINORITETERNAS RÄTT

*Av Lektorn Fil. doktor HELGE GRANFELT, Nockeby*

Skydd för minoriteterna inom en stat är sedan Westfaliska freden 1648 en vid fredskonferenserna ofta återkommande folkrättslig fråga, som i och med fredsfördragen 1919—1920 och därmed i nära samband stående minoritetsskyddsfördrag även fick statsrättslig betydelse. Ty förutsättning för genomförande av de i minoritetsfördragen antagna principerna voro, enligt vad erfarenheterna efter Berlinkongressen 1878 utvisade, att det tillsågs, att vederbörande stat i sina grundlagar verkligen införde minoritetsbestämmelser och sedan även tillämpade dem.

Bolsjevikerna bekände sig vid maktövertagandet i Ryssland till folkens självbestämmanderätt, och som följd därav medgävo de i fredsfördragen med randstaterna principiellt vissa rättigheter åt de inom Sovjets statsområde boende minoriteterna. Då emellertid Sovjetunionen icke i likhet med randstaterna avslutit några minoritetsskyddsfördrag<sup>1</sup> eller avgivit några minoritetsdeklarationer inför N. F. blev tillämpningen av de medgivna rättigheterna helt beroende på Sovjets goda vilja. Minoritetsproblemet blev alltså mera en statsrättslig än en folkrättslig fråga, ehuru den folkrättsliga sidan av saken givetvis kom att påverka den statsrättsliga.

Minoriteternas rätt står i nära samband med nationalitetsprincipen, som utgjort den nyare tidens främsta statsbildande kraft. Sovjetunionen var statsrättsligt sett efterträdare till tsarernas Ryssland, och från tsartiden fanns extrema exempel på den ryska nationalismen. Denna hade visat sig vara en användbar idé för den ryska utrikespolitiken före världskriget; men den var icke förenlig med någon minoritetsrätt. Den hade svårligen kunnat tillämpas mot de finska och baltiska folken men väl mot de slaviska balkanfolken och slaverna inom Österrike-Ungern. Den polska natio-

<sup>1</sup> Förkortas i forts. till minoritetsfördrag.

nalismen hade större motståndskraft, tydligen beroende på att polackerna hade mera djupgående historiska traditioner än andra slaviska folk. Denna polska nationalism stärktes också av dess anslutning till den romersk-katolska kyrkan, vilken stod i motsättning till den grekisk-katolska, till vilken ryssarna och en stor del av de slaviska balkanfolken voro anslutna. De grekisk-katolska balkanfolken hade sitt andliga centrum i Moskva och inte i Rom eller i Konstantinopel. De starkt nationellt medvetna tjeckerna inom Österrike-Ungern omfattade visserligen den romersk-katolska religionen men voro likväl i sin strid med den tyska nationalismen före världskriget hänvisade till panslavismen, d. v. s. till Ryssland, för att få stöd mot en stor och mäktig nationalstat som den tyska.<sup>2</sup> Efter världskriget fick den ett än bättre stöd i Frankrike, vilket ju ur tjeckisk synpunkt var en stor fördel.

*Bolsjevism contra nationalism.* Bolsjevismen hade först med bildandet av Sovjet-Ryssland visat sig vara en statsbildande, med nationalismen konkurrerande kraft. Medan den moderna politiska nationalismen var en demokratisk strömning med framhållande av det för alla stånd och klasser gemensamma i kultur och tradition, var bolsjevismen en på arbetarklassen uppbyggd solidaritet, där nationell kultur och tradition — om den spelade någon roll — var av underordnad betydelse. Den finska nationalismen t. ex. hade under tsartiden utgjort ett hinder för rysk expansion. För bolsjevismen utgjorde den däremot ingen som helst barriär för ett bolsjevikiskt Finlands inlemmande i det ryska riket.

Konstruktionen av Sovjetryssland grundar sig på klasstaten, på idén om proletariats diktatur, en idé, som är avsedd att gälla utan modifikation. Denna idé skär tvärs igenom alla nationella gränser och är alltså diametralt motsatt nationalitetsidén.<sup>3</sup>

Om sålunda den bolsjevikiska idén i doktrinär mening icke har någon plats för nationalismen och Sovjetryssland därför ej känner till någon nationell fråga, så måste det dock i praktiken ta hänsyn till den, i all synnerhet om den kan användas som ett medel för att nå ett ur bolsjevikisk synpunkt gott ändamål, nämligen den bolsjevikiska idéns slutgiltiga seger. För den franske statsmannen Richelieu var den omständigheten, att i det 30-åriga kriget kato-

<sup>2</sup> Se närmare härom Granfelt, *Das Dreibundsystem 1879—1916. I. Vom Zweibund bis zum Sturze Bismarcks*, och där anförd litteratur.

<sup>3</sup> Se närmare härom Timaschew, *Die Sowjetverfassung* (Arch. f. Rechts- u. Wirtschaftsphil., Bd 18, 1925), Bogolepoff, *Der Föderalismus in Sowjet-Russland* (Samma tidskr., Bd 18, häfte 4, 1925).

licismen stod mot protestantismen intet hinder för det katolska Frankrike att ur fransk nationell synpunkt ta ståndpunkt för de protestantiska staterna, som stredo mot den katolske tyske kejsaren, Frankrikes gamle motståndare. Så även med den bolsjevikiska politiken.

När bolsjevikerna tillkämpat sig herraväldet i Ryssland genom oktoberrevolutionen 1917, så gällde kampen det tsarristiska Ryssland, som under decennierna förut bedrivit en skoningslös russificeringspolitik. Det var därför taktiskt klokt av bolsjevikerna att bekänna sig till idén om folkens självbestämmanderätt, att förkunna en befrielsepolitik för att på så sätt kring sig samla de krafter, som voro beredda att stå mot den gamla regimen.

Då bolsjevikerna väl hade kommit till makten och nationalismen kolliderade med den bolsjevikiska doktrinen, var det icke möjligt att skaka av den nationella självbestämmanderätten. I praktiken måste därför bolsjevismen anpassas härtill, givetvis så, att idén om proletariats diktatur alltid hade övervikten.

Vid den ryska revolutionens seger i febr. 1917 — då en radikal borgerlig riktning fick makten i Ryssland — gjorde sig starka separatistiska tendenser gällande i Ryssland, och det var nödvändigt att göra eftergifter till förmån för de nationella kraven. Kerenski-regeringen utfärdade deklARATIONER om nationaliteternas likställighet och självbestämmanderätt, vilket bl. a. medförde erkännande av Finlands självständighet. Kommunisterna, som snart kommo till makten under Lenins ledning, strävade visserligen efter en enhetlig central republik och voro såtillvida motståndare till nationell separation. Men med hänsyn till svårigheterna att vid maktövertagandet stabilisera sitt välde, gjorde de medgivande åt nationalismen och proklamerade högtidligt vid allryska råds kongressen nationaliteternas självbestämmanderätt, som icke endast gick ut på likställighet och suveränitet åt Rysslands folk utan även inbegrep rätt till avsondring och bildande av självständiga stater.

Det visade sig emellertid senare, att eftergifterna enbart voro taktiska åtgärder. Man hävdade fortfarande så långt möjligt centralisationens strikta tillämpning. Redan på det ryska kommunistiska partiets kongress i mars 1918 kritiserade man häftigt de nationella minoriteternas självbestämmanderätt, men i kongressbeslutet hette det dock, att en federativ förening av rådsstater vore en övergångsform till den fullkomliga statliga enheten. Det federativa statssystemet var med andra ord intet slutmål, endast en övergångs-

form, ett taktiskt lämpligt medel på vägen mot den bolsjevikiska enhetsstaten. Det blev tillämpning av regeln rebus sic stantibus — ett tillrättaläggande av maktförhållandena, såsom de just då existerade och voro möjliga att förverkliga. Ty Lenin hade fullt klart för sig att politik är det möjligas konst. Den nya statsbildningen kallades också för Ryska socialistiska Federativa Sovjetrepubliken (RSFR).

Bolsjevikernas främste ledare Lenin hade ju också under sin landsflykt i Schweiz kunnat konstatera, att en nationalitetsstat ingalunda saknar livskraft. Förhållandena i det närliggande Österrike-Ungern, där nationaliteterna häftigt bekämpade varandra inom dubbelmonarkien och strävade efter bildande av nationalstater, verkade ej uppmuntrande för bildande av en stat med en härskande nationalitet (den tyska i Österrike, den mähgariska i Ungern) bland flera minoriteter. Planer på bildande av en nationalitetsstat i stället för en dubbelmonarki hade livligt diskuterats före världskriget 1914,<sup>4</sup> och den mördade österrikisk-ungerske tronföljaren Frans Ferdinand var ej främmande för bildandet av en slavisk stat inom den habsburgska monarkien. Bland det engelska imperiets förbundsstater funnos olika nationaliteter organiserade i delstater, såsom fransmän och engelsmän i Canada, boer och engelsmän i Sydafrika. Förbundsstaten med nationaliteter sammanförda i delstater hade sålunda på många håll visat sig vara en lämplig form för åstadkommande av ett gott samarbete mellan folk med olika språk och delvis olika traditioner.

Den deklaration, som tjeckernas representant d:r Benesch gjorde vid fredskonferensen (20 maj 1920), är också ett vittnesbörd om hur aktuell nationalitetsstaten var under och efter världskriget såsom en lämplig statsbildning för olika nationaliteter. Han yttrade, att det vore den tjeckoslovakiska regeringens avsikt »to create the organisation of the State by accepting as a basis of national rights the principles applied in the Constitution of the Swiss Republic». Han utlovade likställdhet mellan tyska och tjeckiska språken inför domstol m. m., statsunderstödda skolor jämte lokal självstyrelse.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> O. Bauer, Die Nationalitätenfrage und die oesterrische Sozialdemokrati, Renner, Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat (1902), H. Popovici, Die Vereinigten Staaten von Gross-Österreich (1906) ha säkerligen varit kända av den boksynte Lenin, som ju en längre tid vistats i Österrike.

<sup>5</sup> Macartney, National State and national minorities, s. 241 ff.

Denna diskussion kan ej ha varit Lenin eller hans främste medarbetare härvidlag, georgiern Stalin, främmande. Den kulturella nivån bland de många folken inom Sovjets vidsträckta område var emellertid mycket olika, och det infördes därför olika grader av självständighet inom RSFR: guvernement, autonomt område och autonom republik. Den senare, som skulle ha den största handlingsfriheten, skilde sig i kompetens endast föga från de förrevolutionära ryska guvernementen. I realiteten hade sålunda de autonoma republikerna icke det oberoende, som de enligt RSFR:s statsskick borde ha.<sup>6</sup>

Den strid, som stått om statsförbund och förbundsstat, kan sägas vara avslutad under år 1923, då en ny grundlag antogs. De socialistiska Sovjetrepublikernas förbund (SSSR) hade slutgiltigt bildats. De däri ingående förbundsrepublikernas liksom de autonoma republikernas kompetens var givetvis mycket begränsad. I alla viktiga frågor hade SSSR överhögheten, d. v. s. var sista avgörande instans. För de smärre nationaliteterna — de autonoma republikerna — hade nationalitetsråd bildats, som hade föga eller ingen betydelse för förbundets liv. Federalismen hade blivit den grundval, på vilken proletariats världsurepublik skulle byggas upp. Det heter därför icke Ryska utan Socialistiska Sovjetrepubliken och till sist med tillägget världsförbund. Med hänsyn till areal och folkmängd kunde också denna förbundsstat göra anspråk på detta till synes anspråksfulla namn.

Grundläggande för den nya kursen blev det ryska kommunistiska partiets beslut på den 12:e kongressen i april 1923. Stalin, som redan före maktövertagandet 1917 hade sammanfattat bolsjevismens ståndpunkt i nationalitetsfrågan,<sup>7</sup> yttrade på denna kongress, att bolsjevismen i sitt assimileringssarbete vore förpliktad att bekämpa den nationella idén i och för sig. Men denna kamp mot de nationella gemenskaperna (minoriteterna) måste genomföras med helt andra medel än de, som bourgeoisien brukade. Bolsjevismen behövde icke brutalt undertrycka nationalkänslan, som enligt Stalins mening vore ett naturligt uttryck för den mänskliga egoismen. Denna nationalkänsla vore samtidigt ett bevis för att

<sup>6</sup> Se närmare härom W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*, 1929, L. Nylander, *Grunddragen av det federativa systemet ... i Rådssysslands statsskick* (Statsvetenskaplig Tidskrift, 1929, s. 130); jmf. Bogolepoff, *Das Recht Sowjetrusslands*, 1925, Eljaschoff, *Die Grundzüge der Sowjetverfassung*, 1925, Alexejew, *Die Staatsverfassung* (Sonderdruck aus »Das Recht Sowjetrusslands», 1925).

<sup>7</sup> Se P. E. Brusewitz, *Stalin bygger*. Liv och gärning, s. 57 ff.

egoismen kunde överskrida den individuella gränsen t. o. m. över familjens trånga krets. Den kunde på så sätt skapa ett begrepp, som genom intressets makt ginge utöver all folklig släktskap av historiskt och språkligt ursprung. Ingen, menade han, kunde förneka inflytandet av detta reala element i den nationella känslans bildning. Därför måste denna känsla leva ut på ett större område än det, som de enstaka folkliga grupperna i Ryssland erbjuda. Av detta skäl måste den proletära staten förena de nationella minoriteterna och skapa en förbundsstat, som grundade sig på dess medlemmars fria bestämmande.

»Men utom de nationella gruppernas nationella självbestämmelserätt består också ännu», fortsatte Stalin, »proletariatets rätt på befästheten av dess välde, och den nationella självbestämmelserätten är underordnad denna rätt. Det kan förekomma, att båda principerna kollidera med varandra. I detta fall — det måste sägas helt öppet — bör och får den nationella självbestämmelserätten icke lägga några hinder i vägen för proletariatets rätt till diktatur. Den nationella självbestämmelserätten har i detta fall att vika för grundsatsen om proletariatets diktatur.»<sup>8</sup>

Dessa grundsatser hade redan praktiskt tillämpats i Sovjetunionens författning. Sovjetunionen är sålunda sammansatt av många nationaliteter, och förbindelser mellan de två diametralt motsatta principerna bolsjevism och nationalism ha därför givit en särprägel åt Rysslands statsförfattning. Den sovjetryska förbundsstaten sammansattes alltså av nationaliteter på så sätt, att varje delstat utgör en särskild nationell gemenskap.

*Nationaliteternas likställdhet.* Dessa nationaliteters likställdhet har högtidligt proklamerats på kommunistiska partiets 12:e kongress. Ifråga om innehållet och omfånget av deras uppgifter och rättigheter ha de nationella grupperna allt efter storlek och kultur nivå indelats på följande sätt: 6 omedelbara unionsrepubliker, 9 autonoma fristater och slutligen i ett antal autonoma länder.

Många av dessa nationella gemenskaper äro mycket små, räknande endast ett par hundratusen invånare, men ha som minimum kulturell självförvaltning. Någon russificeringspolitik behöver därför icke bedrivas, lika litet som nytillkomna nationaliteter ha att befara nationalitetens undertryckande, om den rätta bolsjevistikiska tron är till finnandes.

<sup>8</sup> Talet är ordagrant återgivet hos H. Plettner, Das Problem des Schutzes nationaler Minderheiten.



Den ryska lösningen av nationalitetsfrågan innebär alltså, att de nationella gemenskaperna såsom korporationer allt efter storlek och kulturnivå organiseras i olika former. Man har icke såsom i de under N. F:s skydd stående minoritetstraktaterna tagit ställning till individens utan till gruppens nationella tillhörighet. Stam och språk äro de utslagsgivande synpunkterna vid avgörandet av territorierna, ehuru även ekonomiska och förvaltningspolitiska principer kunna spela in vid avvägandet av territoriets gränser.

Utrikespolitiken ledes givetvis av centralregeringen, som icke står i spetsen för ett ryskt rike utan för en sovjetunion av socialistiska republiker, till vilka alla världens folk och nationaliteter kunna ansluta sig under förutsättning att de övergått till det kommunistiska systemet och proklamerat sig som sovjetrepubliker. Avsikten var alltså att skapa ett nytt statssystem i konkurrens med de s. k. kapitalistiska men med hänsynstagande till nationalismen som statsbildande kraft.

Man gjorde gällande, att i Sovjetunionen alla nationaliteter ägde sitt fulla oberoende, och inbjöd därför alla arbetande massor världen runt att på lika villkor ansluta sig till den stora unionen, som hade till uppgift att genomföra den proletära världsrevolutionen och de arbetande klassernas befrielse. Den gamla ryska maktpolitiken kunde givetvis göras verkningsfullare, om Sovjetunionen framträdde som en proletariatets förkämpe såväl ifråga om arbetarklassen i Europa som ifråga om de färgade folken i andra världsdelar, framför allt i Asien. I de kommunistiska partierna, som i demokratiens hägn fritt kunde utveckla sig, hade den ett verktyg i olika länder för vidare utrikespolitiskt handlande. Dess främsta motståndare var nationalismen, som i vissa länder, där bolsjevismen fått starkt fofäste, såsom i Italien och Tyskland, blev till ett dominerande parti med antidemokratiska tendenser. I stället för sociala motsättningar, som lågo till grund för demokratiska partibildningar, frammanade bolsjevismen här nationella partier, sådana som fascismen och nationalsocialismen, som satte nationalismen över alla klassmotsättningar.

Den kommunistiska internationalen eller Komintern grundades redan den 4 mars 1919 i Moskva av bolsjevikiska partiet. Meningen var, att denna international skulle ersätta den år 1889 grundade socialistiska arbetarinternationalen, som ej ansågs existera, sedan de största socialistiska partierna — det tyska, franska och engelska —

under världskriget understött sina respektive regeringar på olika sidor om fronten och brutit den internationella arbetarsolidariteten.

Den ryska revolutionen var, så trodde man, till en början endast inledningen till en världsrevolution. Den internationella socialismens enhet skulle tryggas genom ett kommunistiskt världsparti, som uppdelades i nationella sektioner, vilket underlättade dess anslutning till unionen av sovjetstater. Partiet omfattade läran om proletariatets diktatur men hade en demokratisk-centralistisk organisationsprincip, enligt vilken besluten efter diskussion fattades på en världskongress genom enkel majoritet för att sedan genomföras centralistiskt av internationalens exekutivkommitté (EKKI) och de nationella sektionernas centralkommittéer.<sup>9</sup>

*De nationella minoriteternas rätt.* I en så uppbyggd världsstat existerade ingen nationell minoritetsfråga. Men så länge en sådan stat var begränsad till Sovjetunionens område måste ståndpunkt tagas till minoritetsproblemen. Ty minoriteter fanns det gott om, även om man sammanförde alla slaver till en nationalitet. De talrika ukrainarna räknade sig sålunda såsom en egen nationalitet likaväl som polackerna m. fl.

Frågan om folkens självbestämmanderätt efter förra världskriget var ju icke rätt i vanlig mening utan endast en demokratisk formel, enligt vilken en lösning av de nationella problemen skulle ske. Folken voro i gränsdistrikten så invävda i varandra, att full rättvisa aldrig kunde ske, vid gränsdragning efter nationella linjer. Minoriteterna på ömse sidor om gränsen borde alltså garanteras vissa minimirättigheter ifråga om användande av sitt språk och utövande av sin religion i den mån den icke var densamma som majoritetsfolkets. Självbestämmanderätten kompletterades också, med en minoritetsrätt, fastslagen i minoritetsskyddsfördrag och garanterad av N. F. De i minoritetsfördragen uppdragna principerna måste emellertid omsättas i vederbörande lands statsrätt för att praktiskt kunna tillämpas. Vissa bestämmelser i ett lands grundlag kommo på så sätt att ställas under internationellt skydd.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Se Mavor, *The Russian Revolution, 1928*, Rosenberg, *Geschichte des Bolschewismus: von Marx bis zur Gegenwart, 1932*, Ström, *Ryska revolutionens historia, 1924*, R. Essén, *Illusionernas årtionde, P. E. Bruswitz, Det röda tsarriket, 1920*.

<sup>10</sup> Bland den rikhaltiga litteraturen härom må nämnas: H. Plettner, *Das Problem des Schutzes nationaler Minderheiten (1929)*, O. Junghann, *Ursprung und Lösung des Problems der nationaler Minderheiten (1929)*, C. A. Macartney, *National States and national minorities (1934)*, G. Sofronie, *Le principe des nationalités et les traités de paix de 1919/1920 (1937)*, A. Roskov, *La garantie internationale en droit des minorités (1936)*.

Polen och Tjeckoslovakien hade i sina av de allierade och associerade makterna undertecknade fördrag gått med på att personer, som tillhörde minoriteter (beträffande ras, religion eller språk) ställdes under N. F:s skydd och att bestämmelserna härom icke kunde ändras utan att majoriteten av N. F.-rådet samtyckte härtill. Varje medlem av N. F.-rådet hade rätt att fästa rådets uppmärksamhet på en kränkning eller fara för kränkning av dessa bestämmelser, och rådet kunde företa sådana åtgärder, som voro lämpliga i föreliggande situation. Uppstode tvist om dessa bestämmelser, skulle tvisten hänskjutas till den fasta internationella domstolen, vars beslut vore utan appell.<sup>11</sup>

Det är att märka, att det här talas om »personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue», alltså om individer, som ingingo i något slag av minoritet (ras, religion, språk). Det är tydligen det demokratiska frihetsbegreppet, det här är fråga om. Man ville skydda individen, ej gruppen, d. v. s. minoriteten som sådan. Några rättigheter tillerkännes icke minoriteten vare sig som individ eller grupp. Blev någon minoritet kränkt i sina rättigheter kunde den givetvis påpeka detta, men detta påpekande eller en aldrig så riktig och med fakta bestyrkt hemställan, en s. k. petition, hade ingen som helst folkrättslig verkan, om icke en medlem av N. F.-rådet åtog sig minoritetens sak.

Sovjetunionen, som icke tillhörde N. F., var visserligen fri och obunden av minoritetsfördrag, medan de angränsande staterna Polen, Rumänien, Jugoslavien och Tjeckoslovakien hade avslutit sådana i samband med Parisfrederna 1919. Ej heller hade Sovjet avgivit någon minoritetsdeklaration (såsom Albanien, Estland, Lettland m. fl.). Eftersom den ej var medlem av N. F., kunde något inflytande från N. F.-rådets eller N. F.-församlingens sida på nationella minoriteter i Sovjet icke komma ifråga. Sovjetunionen kunde gå och gick också sin egen väg i folkrättsligt avseende.

Dess ställningstagande till minoritetsfrågor i sitt eget och angränsande områden är därför av särskilt intresse. Folkens, nationernas självbestämmelserätt hade den erkänt i Brest-Litovsk-freden med Tyskland och sedermera i fredsfördragen med de angränsande småstaterna Finland, Estland, Lettland och Polen.

<sup>11</sup> Art. 12 i minoritetsfördraget med Polen 28 juni 1919, som är mönstret för motsvarande artiklar i övriga fördrag och deklARATIONER. Tryckt hos H. Kraus, Das Recht der Minderheiten, s. 50 ff. Jmfr Junghann, Das Minderheitenverfahren, s. 63.

I art. II i det mellan Sovjetunionen och Estland avslutna fredsfördraget heter det, att man utgår från den av Ryska socialistiska federativa sovjetrepubliken förkunnade rätten för alla folk till självbestämmerätt ända till fullständig skilsmässa från den stat, till vars bestånd de höra. Sovjetunionen erkänner därför obetingat den estniska statens oberoende och självständighet och avstår frivilligt och för alltid från all suveränitetsrätt.<sup>12</sup>

Denna formel för den fria självbestämmerätten förekommer i andra fredsfördrag (mellan Sovjet och Finland, Lettland, Litauen). Särskilt ingående regleras denna rätt i vänskapsfördraget med Turkiet <sup>16</sup>/<sub>3</sub> 1921.<sup>13</sup> I ingressen förklara sålunda de fördragslutande, att de erkänna grundsatsen om nationernas broderskap och folkens rätt till självbestämelse och att de ta fasta på deras solidaritet i kampen mot imperialismen. I art. IV förkunnas ytterligare folkens i öster rätt till frihet och oberoende, samtidigt som de beröringspunkter betonas, vilka bestode mellan den nationella frihetsrörelsen hos dessa folk och de ryska arbetarnas kamp för ett nytt socialt system. I fördraget med Afganistan avstod sovjetregeringen från de områden, som under 1800-talet Afganistan avträtt till Ryssland under tsartiden. Gränsen skulle dragas, sedan folkomröstning inom vederbörande område ägt rum. På likartat sätt som i fördragen med dessa stater vände sig sovjetregeringen i fördraget med Persien mot tsarernas våldspolitik och gick med på upphävandet av alla fördrag, genom vilka rätten för folken lidit skada.<sup>14</sup>

En följd av självbestämmerätten var optionsrätten för befolkningen i de avträdde områdena. Den medgavs i fördragen med Estland, Lettland, Litauen och Polen.<sup>15</sup> I fördragen med Finland och Turkiet var optionsrätten ersatt med utvandringsrätten.<sup>16</sup> Även fördraget med Turkiet kompletterades sedermera med utvandringsrätt för befolkningen i vissa distrikt.

<sup>12</sup> G. Fr. Martens, Nouveau Recueil Général des Traités, XI, s. 864, R. Nr 289.

<sup>13</sup> Martens, a. a., XVI, s. 37.

<sup>14</sup> Martens, a. a., XIII, s. 173. Jmfr Mirkine-Guetzerwich, Les Traités internationaux de l'Etat Sovietique, Hartlieb, Das politische Vertragssystem der Sowjetunion 1920—1935, 1935, s. 4 ff.

<sup>15</sup> Art. IV i Lettland-fördraget, Martens, XI, s. 888, art. VI i Litauen-fördr. ibdm., s. 877, art. VI i Polenfördr.

<sup>16</sup> Enl. art. IX i Finlandsfördr., ibdm XII, s. 37, R. Nr 91; art. XII i Turkiet-fördr., ibdm XVI, s. 37. — Särskilda optionsfördrag avslöt Sovjet med Estland <sup>16</sup>/<sub>4</sub> 1920, med Lettland <sup>22</sup>/<sub>7</sub> 1921, med Finland <sup>12</sup>/<sub>8</sub> 1922, med Litauen <sup>22</sup>/<sub>6</sub> 1921. Anmärkningsvärt är, att optionsklausulen är kollektiv för familjen såtillvida, att mannen avgör statstillhörigheten, ehuru hustrun förbehålles rätt till ett annat avgörande.

I fredsfördraget med Finland — Dorpatfreden den 14 okt. 1920 — hade Sovjetunionen medgivit den finska folkgruppen i Ostkarelen autonomi inom Sovjetunionen. Finland hade fordrat en verklig autonomi, ej en skenautonomi för Ostkarelen, om det skulle gå med på att kommunerna Repola och Porajärvi utrymdes och införlivades med ryska Ostkarelen. Den redan bestående autonomin — den karelska arbetskommunen — räknade det icke som en verklig autonomi. Först sedan den sovjetryska delegationen avgivit en förklaring beträffande grundlinjerna i den framtida autonomin, undertecknades fredsfördraget. Enligt detta skulle den karelska befolkningen åtnjuta nationell självbestämmanderätt. Det lokala inhemska språket skulle bli förvaltnings-, lagstiftnings- och förordningsspråk. Som autonomt område hade visserligen Ostkarelen rätt att ordna sitt ekonomiska liv efter det lokala behovet, men detta måste ske på motsvarande sätt som republikens allmänna organisationer. Ett milissystem skulle inrättas inom Ostkarelen territoriella autonomi.

Den sovjetryska delegationen avgav vidare en deklARATION angående den finska minoriteten i guvernementet Petrograd. Enligt denna skulle därvarande finska befolkning fullständigt åtnjuta samma rättigheter och fördelar, som enligt ryska lagar tillkommo nationella minoriteter. Den finge inom ramen för lagar och allmänna förordningar reglera sin offentliga undervisnings- och interkommunala förvaltning och sitt lokala rättegångsväsen. För genomförandet av dessa mål hade den rätt att skapa de nödvändiga organisationerna för representation och verkställande myndighet.<sup>17</sup> Deklarationens grundlinjer överensstämde alltså med bestämmelserna för Ostkarelen autonomi enligt Dorpatfreden.

Dessa rättigheter medgavs alltså endast inom ramen för gällande lagar inom Sovjetunionen, vilket innebär, att inrestatlig rätt skulle gå före folkrättslig minoritetsrätt. Detta överensstämde med vad som sedan utsades i det polsk-sovjetska fredsfördraget i Riga av den 18 mars 1921.

Ostkarelarna fingo emellertid icke den autonomi de och finnarna väntat sig, och uppror utbröt redan året efter Dorpatfreden, i vilket karelarna fingo understöd från finskt håll. En tvist om tolkningen av Dorpatfredens bestämmelser angående Ostkarelen uppstod mellan Finland och Sovjetunionen, och denna tvist bragtes av finska rege-

<sup>17</sup> Martens, a. a., III, Bd 12, s. 53. Även tryckt hos F. Vosswinckel, *Der völkerrechtliche Minderheitenschutz ausserhalb des Völkerbundes*, s. 104 ff.

ringen inför N. F.-rådet. Rådet förklarade sig 14 jan. 1922 villigt att handlägga frågan, om båda de tvistande parterna — alltså även Sovjetunionen, som icke var medlem av N. F. — samtyckte till rådets medling. Någon sådan medling ville Sovjetregeringen icke gå med på, enär den ostkarelska frågan enligt dess mening vore en inre, rysk fråga. Bestämmelserna i Dorpatfreden och de i samband med denna avgivna deklARATIONERNA voro avsedda såsom upplysning med hänsyn till den situation, som var rådande i Sovjetunionen under tiden för fredsunderhandlingarna med Finland.<sup>18</sup>

Finska regeringen föreslog, att den fasta internationella domstolen enligt art. 14 i N. F.-akten skulle avge rådgivande yttrande i sakfrågan, d. v. s. uttala sig om ostkarelska frågan vore en inre rysk fråga eller en internationell fråga enligt Dorpatfreden.

Vid rådets möte den 21 april 1923 framhöll Italiens repr., som var rapportör i rådet, att den finska framställningen borde upptas till behandling. Intet tvivel förefanns, menade han, om att frågan fölle under N. F.'s verksamhetsområde. Han betonade emellertid, att Sovjetunionen icke vore medlem av N. F. och att unionen icke heller anslutit sig till stadgan för den fasta internationella domstolen, varför densammas beslut på intet sätt bleve bindande för Sovjetregeringen för det fall, att domstolen skulle uttala sig till förmån för Finland. Ett klarläggande vore dock i och för sig viktigt, och rådet beslöt också att infordra domstolens rådgivande yttrande.

Sovjetregeringen meddelade då telegrafiskt, att den icke ginge med på det förfarande, som domstolen kunde tillämpa på den ostkarelska frågan, enär denna vore en inre rysk angelägenhet. Under sådana förhållanden ansåg sig domstolen sakna behörighet att avge yttrande. Den framhöll, att då Sovjetryssland icke vore medlem av N. F., skulle i den förevarande tvisten art. 17 i N. F.-akten tillämpas. Enligt denna artikel skulle den stat, som icke var medlem av N. F. och vore inbegripen i tvist med en N. F.-medlem, inbjudas »att för tvistens lösande på villkor, som rådet må finna rättvisa, åtaga sig de förpliktelser, som äro förenade med medlemskap i förbundet». Först om sådan inbjudan antagits, skulle bestämmelserna i art. 12 och 16 (om rådets medling och sanktionsparagrafen) träda i kraft. »Genom denna regel», heter det i domstolens beslut, »erkännes och tillämpas för övrigt blott en princip,

<sup>18</sup> League of Nations, Official journal 1923, s. 577 ff. och 659 ff. Jmfr Aktstycken 1923, utgivna av K. Utrikesdepartementet, s. 20 ff.

som utgör själva grundvalen för den internationella rätten, nämligen principen om staternas oberoende. Det är fastslaget i internationell rätt, att ingen stat är skyldig att utan sitt samtycke underställa sina tvister med andra stater vare sig medling eller skiljedom eller något annat slag av förfarande för fredlig lösning. Detta samtycke kan givas en gång för alla genom en fritt antagen förpliktelse.»

Rådet beslöt också på möte den 27 sept. 1923 att lägga domstolens yttrande till handlingarna.<sup>19</sup> Det var tydligt, att så länge Sovjetunionen icke var medlem av N. F., blev en lösning av tvisten på den i N. F.-akten föreskrivna vägen icke möjlig. Bestämmelserna i Dorpatfreden hade sålunda icke fått N. F:s garanti såsom internationell rätt, när de kommo i strid med vad ena parten ansåg vara inre (inomstatlig) rätt.<sup>20</sup>

Omvandlingen av Ostkarelen från ett inom Sovjetunionen autonomt land till en autonom karelsk republik hade då skett (1923). Såsom sådan delar den de andra sovjetrepublikernas villkor.

I det fredsfördrag, som Sovjetunionen och Sovjet-Ukraina avslöt med Polen i Riga den 18 mars 1921, finnes likaledes en överenskommelse om minoritetsskydd.<sup>21</sup> Utgångspunkten är såsom i Dorpatfreden icke individen utan gruppen. Det talas där om folkens jämlikhet. Man skilde alltså icke på »minorité de race, de langue ou de religion». Folkens (nationaliteternas) jämlikhet motsvarade närmast »minorité de race, de langue» eller vad man populärt kallar den nationella minoritetens rätt.

Parterna — å ena sidan Polen, å andra sidan ryska, ukrainska och vitryska sovjetrepubliken — erkände sålunda respektive minoriteter med hänsyn till deras tillhörighet till sitt moderfolk som folklig enhet. Man har dock icke varit konsekvent och låtit minoriteten som grupp bli bärare av medgivna rättigheter utan tillerkänt enstaka anhöriga till minoritetsgruppen dessa rättigheter. Dessa anhöriga utlovades skydd, oberoende av den medborgarrätt, de besuttede. Sålunda talades i art. 7, som bar överskriften »Nationaliteternas rätt», endast om personer — ej om statstillhöriga — av en

<sup>19</sup> Official Journal, 1923, s. 1335 ff.

<sup>20</sup> H. Kelsen, *Der Reine Rechtslehre* (1924) har velat göra gällande, att folkrätt går före statsrätt.

<sup>21</sup> Martens, a. a., Bd 13, s. 141 ff. — I fördraget i Warschau mellan Polen och Tjeckoslovakiet (1925) talas om »minorité nationale». Med nationalitet avser man där icke statstillhörighet utan nationstillhörighet. Se Kraus (*Mitteilungen der deutsch. Gesellschaft für Völkerrecht Hft 4 och 8 [1927]*).

viss nationalitet. Med uttrycket nationalitet ville fördragsstaterna beteckna den nationella minoriteten och icke statstillhörigheten.<sup>22</sup> Personer av polsk nationalitet skulle alltså åtnjuta vissa rättigheter inom sovjetrepubliken Rysslands, Ukrainas och Vitrysslands territorier. På samma sätt förpliktade sig Polen att skydda ryssar, ukrainare och vitryssar innanför hela sitt statsområde.

Minoriteterna voro ganska betydande: i Polen räknade man år 1921 närmare 4 mill. ukrainare. Själva angävo de sitt antal till 6—7 mill.<sup>23</sup> Med tillämpning av självbestämmelserätten hade ukrainarna kunnat bilda en egen stat, som de också ville men som Polen och Sovjet ej ville. Antalet ryssar i Polen uppgavs år 1931 vara 138.700, huvudsakligen boende i städerna och i övrigt mycket spridda, vitryssarna i Polen utgjorde samma år enligt den polska folkräkningen 989.000. Polackernas antal i Ukraina uppgavs till 2 1/2 mill. eller 5,3 % av hela befolkningen.

Enligt art. 7 i fredsfördraget hade de omnämnda minoriteterna rätt till vård av sin nationalitet och religion. Redan i 1920 års fredsfördrag hade fri utveckling av kultur, språk och religionsutövning av respektive minoriteter utlovats. I Rigafördraget stod härom: »att vårda modersmålet, att organisera och understödja ett eget skolväsen, att utveckla sin andliga kultur och för detta ändamål grunda förbund och föreningar».

Båda fördragsparterna övertogo vidare förpliktelserna att icke inblanda sig — varken omedelbart eller medelbart — »dans les questions de l'organisation et de la vie de l'Eglise», som befann sig på den andra partens territorium. »Minorité de religion» blev alltså föremål för speciella bestämmelser.

*Minoritetsrätten i praktisk tillämpning.* Alla dessa friheter enligt fördragen kunde givetvis endast ske inom ramen för den inre lagstiftningen, för vilken alltså ett sådant internationellt fördrag som fredsfördraget i Riga endast var vägledande. Mot en besegrad stat som Tyskland, som hade de segrande stormakterna och det av dem behärskade N. F. inpå knutarna, kunde, så länge Tyskland var militärt maktlöst, satsen pacta sunt servanda väl tillämpas men knappast på det avlägsna och utanför N. F.'s och de segrande stormakternas kontroll liggande Sovjetunionen.

<sup>22</sup> Jmfr Hasselblatt, Das Minderheitenrecht in bilateralen Staatsverträgen 1934, s. 732, Vosswinckel, a. a., s. 33, Grenstrup, Die Missionsfreiheit, s. 33.

<sup>23</sup> Se Nation und Staat, 1934 (sept.), Kentscheynskyj, Sanningen om Ukraina, vari uppges, att av Polens befolkning mer än 40 % bestod av nationella minoriteter, av vilka ukrainarna utgjorde hälften eller omkring 8 mill.



Som vi sett, hade Sovjet ingenting emot en nationell minoritet i och för sig, bara den infogade sig i sovjetsystemet och dess ideologi. Att garantera värden av minoriteternas språk måste ur bolsjevikisk synpunkt vara av godo, då man därigenom tog hänsyn till nationaliteternas rätt, vilket verkade sympatiskt på andra sidan språkgränsen, samtidigt som det underlättade ett eventuellt inlemmande av andra nationaliteter i Sovjetunionen. En agitation, som fördes på det egna språket och av stamfränder i ett angränsande land, hade eller borde ha större effekt än om den t. ex. utgick från den ryska nationaliteten och dess överhöghetsanspråk gentemot andra nationaliteter.

I den ryska lagstiftningen gjorde sig därför mycket liberala principer gällande beträffande användningen av ett minoritetsspråk.<sup>24</sup> Däremot tolererades icke privatskolväsen, religionsundervisning eller frihet för kyrkliga organisationer. Sovjetkongressen uttalade sig sålunda den 27 dec. 1922 kategoriskt emot tillåtandet av privatskolor.<sup>25</sup>

Det var givetvis mycket viktigt för Sovjetunionen att få ett fast grepp över skolorna och den uppväxande ungdomen. Privatskolor skulle kunna bli en plantskola för sådan nationalism, som gick ut på förening med moderlandet oberoende av ideologisk inställning, och skulle bli än farligare, om religionen, som sträcker sig över språkgränserna, hade obegränsad frihet, enär den då kunde befaras bli en med bolsjevismen konkurrerande ideologi. Nationalism och religion vädjade till djupt i folksjälen liggande instinkter, och ett förbund dem emellan inom sovjetstaten vore en ur bolsjevikisk synpunkt farlig kombination.

Religionsundervisningen hade redan förbjudits 1918 (i art. 9 av skilsmässodekretet mellan stat och kyrka den 23 jan. 1918). En sådan undervisning ej endast i statliga utan även i privatskolor — som funnos före 1923 — kunde straffas med svårare fängelse. Någon hänvisning i officiella urkunder på vederbörandes tillhörighet eller icke-tillhörighet till någon religion finge enligt dekretet icke förekomma. Beträffande privatskolor skedde en revision redan den 18 jan. 1926 — knappast mer än två år efter förbudet mot privatskolor — på så sätt, att vissa privata industri- och handelskolor blevo tillåtna. Förutom i vissa fackämnen tilläts här under-

<sup>24</sup> H. v. Rimscha, Die Nationalitätenpolitik der Sowjetunion, s. 781 ff.

<sup>25</sup> Vosswinckel, a. a., s. 34 ff.

visning i främmande språk men givetvis icke undervisning i religion. Den nya ekonomiska politiken var orsaken till dessa medgivanden.

Enligt Rigafreden 1921 skulle den polska minoriteten i Ryssland ha rätt att själv ordna sitt inre kyrkliga liv. Men enligt sovjetstatens lagar gällde under inga förhållanden religionsgemenskap som juridisk person (art. 12 i dekretet av den 23 jan. 1918). Därest religiösa och kyrkliga organisationer utövade rättigheter som juridisk person och utövade förvaltningsrättsliga, rättsliga eller andra offentlig-rättsliga funktioner var detta belagt med svårare straff och konfiskation av organisationens förmögenhet.

Kyrkliga och religiösa sammanslutningar skulle ha rätt att nyttja och förvärva gods, som vore nödvändigt för utövande av dess kult och till bevarande av prästerskapet och de kyrkliga institutionerna. Häremot stod bestämmelsen (i art. 12 av dekretet den 23 jan. 1918), enligt vilken en religionsgemenskap icke hade rätt att besitta egendom. I art. 13 förklarades f. ö., att all förmögenhet, som tillhörde de i Ryssland existerande kyrkliga och religiösa gemenskaperna, skulle vara statsegendom. Kyrkan upphörde också att vara statskyrka; vilket ur religiös synpunkt såtillvida var en fördel som den icke som ett slags verktyg för staten kunde utöva tvång mot icke-ortodoxa trosbekännare.<sup>20</sup> Då dessa lagar (från 1918) icke ändrades efter det folkrättsliga fördraget år 1923 och ej heller behövde ändras, enär de folkrättsligt medgivna friheterna skulle ske inom ramen för den inre lagstiftningen, blevo fredsfördragets minoritetsbestämmelser — åtminstone vad de religiösa angår — knappast mer än bestämmelser på papperet. T. o. m. rätten att använda kyrkor och andra inrättningar till utövande av gudstjänst var icke något självklart, trots att detta uttryckligen försäkrats i Rigafördraget. Enligt 1918 års dekret kunde en präst icke ens hyra en kyrka utan detta måste ske genom en annan privatperson. Ut-hyrningen försvårades genom hög beskattning av kyrkan.

Detta exempel på att inrestatlig rätt bryter folkrättslig minoritetsrätt är så mycket anmärkningsvärdare som Polen i sitt minoritetsfördrag gentemot de allierade och associerade makterna måste foga sig i att N. F. gav internationellt skydd åt minoriteterna i Polen, d. v. s. folkrätten gick i det senare fallet före inrestatlig rätt. Polens minoritetsfördrag, som avslöts år 1920 före Rigafördraget, var f. ö. icke begränsat till någon viss minoritet, t. ex. den

<sup>20</sup> Jmfr Sergius m. fl., Sanningen om religionen i Ryssland (1943), s 21.

tyska, varför även de ryska minoriteterna måste bli inneslutna i N. F:s skydd, medan den polska minoriteten i Ryssland föll utanför N. F:s område. Detta blev eller kunde ha blivit särskilt betydelsefullt, då Sovjetryssland från år 1933 blev medlem av N. F. och fick plats i rådet.

Det är tydligt, att Sovjetunionen i detta avseende hade sin egen folkrätt, som sammanföll med dess statsrätt. Den ville utvidga sitt område med ideologiska vapen, och det militära inslaget var icke ett krig mellan stater utan ett krig inom staterna.

*Sovjetunionen och N. F.-makterna.* Sovjet hade därför intet intresse av N. F., som var ett statsförbund av nationalstater. N. F:s system till förebyggande av krig stod den alltså utanför.

I de av N. F. kontrollerade minoritetsfördragen utgick man från individen, icke från nationaliteten som grupp, vilket däremot Sovjet gjorde. Genom övertagande av minoritetsskyddet inom nybildade stater hade N. F. fått möjlighet till övervakande av att en nationell minoritetsfråga icke bleve ett hot mot den politiska kartan och den status quo, som skapats i Parisfrederna. Sovjetunionen ville upphäva detta status quo. Gränsdragningen till grannstaterna Polen och Rumänien, där talrika ryska, ukrainska och vitryska minoriteter befunno sig, voro icke ur unionens synpunkt tillfredsställande. N. F:s uppgift var att undvika krig, men krig var dock icke enligt N. F.-akten förbjudna mellan staterna, medan Sovjet ville föra krig inom en icke-sovjetstat. Trots sin övervakningsrätt ville N. F. icke och hade icke fått någon befogenhet att reglerande ingripa i statens inre liv för att få en minoritetsfråga löst så, att den icke utgjorde ett hot mot freden. För Sovjetunionen, som i och med genomförandet av en världsrevolution eller en i varje land och bland varje folk genomförd bolsjevikisk revolution, i egenskap av förbundsstat relativt lätt — jämfört med en nationalstat — kunde införliva en ny nationalitetsstat med garanti för kulturell — framför allt språklig — autonomi, existerade intet sådant minoritetsproblem. Den ryska revolutionen var icke annat än ett språngbräde för bolsjevismens vidare internationella utbredning. Under dessa förhållanden är det klart, att Sovjet ej skulle intressera sig för krig mellan stater och utåt alltså borde bedriva en pacifistisk politik, samtidigt som den bedrev ett undermineeringsarbete inom den stat, med vilken den var redo att avsluta ett fredsstabiliserande fördrag.

Sovjets misstro till den av N. F. förordade och omhuldade kollek-

tiva säkerheten och dess farhågor för de »kapitalistiska» staternas intervention föranledde sovjetregeringen att med grannstaterna sluta nonaggressionsfördrag (1926—1932). Dessa fördrag innehöll visserligen inga positiva förpliktelser utan endast löften, att parterna icke skulle angripa varandra utan förhålla sig neutrala, om någon av dem blev föremål för oprovocerade anfall.<sup>27</sup> Detta betydde ju status quo för den rådande minoritetsrätten på ömse sidor om gränsen: Sovjets inomstatliga nationalitetsrätt å ena sidan och den av N. F. kontrollerade internationella minoritetsrätten å andra sidan.

En viktig modifikation hade dock gjorts: något nonaggressionsfördrag mellan Sövjetunionen och Rumänien kunde icke komma till stånd, då Sovjet ej ville — såsom Rumänien önskade — erkänna Bessarabien såsom en del av Rumänien, enär detta enligt Sovjets mening skulle komma i strid med folkens självbestämningssrätt. England, Frankrike, Italien och Japan hade i ett protokoll av den 28 okt. 1920 uttryckligt erkänt Bessarabien som integrerande del av det rumänska statsområdet. Men Japan hade icke ratificerat detta protokoll, och Sovjet hade aldrig erkänt det. Gentemot rumänska regeringens påpekande av att den bessarabiska befolkningen på grundval av självbestämningssrätten hade förklarat sig för anslutning gjorde Sovjet gällande, att denna beaktelse hade avpressats genom de rumänska besättningstrupperna.<sup>28</sup>

Ehuru Sovjet med hänsyn till nationaliteten hade än större rätt till stora delar av östra Polen, kunde den dock ej vid förhandlingar om nonaggressionsfördraget med Polen göra dylika synpunkter folkrättsligt gällande, eftersom den i fredsfördraget med det i kriget framgångsrika Polen avstått från de av ryssar och ukrainare bebodda områdena i Ostpolen. I nonaggressionsfördraget fastslogs också, att alla de fördragsslutande parternas förutvarande fördrag skulle förbli i kraft.

Däremot gick såväl Sovjet som Rumänien liksom övriga randstater med på att underteckna det s. k. ostprotokollet (Litvinovprotokollet), ett regionalfördrag, i vilket de fördragsslutande parterna — i enlighet med Kelloggpaktens bestämmelser — avstodo

<sup>27</sup> G. Wassmund, *Die Nichtangriffspakte* (1935), Graham, *The Soviet Security System* (1929), Hartlieb, *Das politische Vertragssystem der Sowjetunion* (1936).

<sup>28</sup> Jmfr C. H. Frahne, *Rumänien im Rahmen der russischen Nichtangriffsverhandlungen* (*Europäische Gespräche* 1918—1923), 1924.

från krig såsom verktyg för deras nationella politik.<sup>29</sup> Minoritetsfrågorna berördes direkt härav, eftersom kriget såsom ett medel för lösning av internationella tvister och såsom verktyg för nationell politik var förbjudet. Den bessarabiska frågan måste alltså lösas med fredliga medel.

Beträffande minoritetsrätten föreföll det, som om nonaggressionsfördragen voro en fördel såsom en brygga till samförstånd mellan Sovjet och N. F. Det extremt nationalistiska Tysklands utträde ur N. F. (1933) medförde därför Sovjets inträde i N. F. (1934). I och med detta inträde hade Sovjet gått med på den av N. F. kontrollerade minoritetsrätten. För de inom dess eget statsområde boende minoriteterna hade den, som vi sett, i sin författning kodifierat och även praktiskt tillämpat de principer, som fastslagits i minoritetsfördragen. Men för Polen skulle minoritetsproblemet efter Sovjets inträde bli besvärligare än förut, i all synnerhet som det i hög grad strävade efter en homogen polsk nationalstat. Ty Sovjet hade nu i stället för Tyskland blivit medlem av rådet och kunde som sådan delta i minoritetsfrågors behandling. Detta var med hänsyn till de stora vitryska och ukrainska minoriteterna i Polen en så mycket större nackdel för Polen som det icke såsom gentemot Tyskland (betr. Övre Schlesien) kunde göra anspråk på reciprocitet. Frågan om en generalisering av minoritetsfördragen, som flera gånger varit på tal i N. F., aktualiserades därför på nytt av Polen vid N. F.-församlingens möte i sept. 1934. Saken ställdes på sin spets: antingen en generalisering eller också slut på samarbetet mellan Polen och N. F. vid minoritetsfrågors behandling i N. F. Det senare innebar i realiteten, att minoritetsfördragen praktiskt icke kunde tillämpas på minoriteterna i Polen.

Rådet hade med utgångspunkt från petitioner, vanligen härrörande från minoriteterna, ibland understödda av Tyskland, utövat en patrionell jurisdiktion. Men så länge minoritetsfördragen icke voro gällande för stormakterna, kände Polen denna slags jurisdiktion som en diskrimination.<sup>30</sup> Visserligen hade det ibland anförts, att i de stater, som icke hade några minoritetsfördrag, voro minoriteterna så väl behandlade, att det vore onödigt med juridiska bestämmelser. Men, påpekade Polens repr. vid N. F.-församlingen

<sup>29</sup> Martens XXI, 3, R. Nr 2137; ibdm XXXIII, 327—29, R. Nr 2028; — Kelloggpakten undertecknades av Sovjet <sup>27</sup>/<sub>8</sub> 1928. Jmfr Hoetzsch, Russlands aussenpolitische Lage und Aussenpolitik zu Beginn 1929, s. 308 ff., Hoetzsch, Osteuropa 1928/29, s. 318 ff.

<sup>30</sup> Se League of nations: Official Journal, 1933, Records., s. 39 ff.

(greve Raczynski), man hade icke några lagliga medel att pröva deras riktighet. De omständigheter, som en gång åberopades för ett undantagssystem, voro icke längre gällande. Om minoritetssystemet ansågs vara bra och om det innebar socialt framsteg, borde det utvidgas, så att det icke bleve ett uttryck för rättslig olikhet mellan stater utan att avseende fästes vid deras grad av utveckling och betydelse i internationella frågor.<sup>31</sup>

Ett antagande av det polska förslaget hade givetvis inneburit ett framsteg för minoritetsrätten och ett försvarande av en aggressiv minoritetspolitik från Sovjets och troligen även från Tysklands sida, om Tyskland, såsom det år 1933 genom sin repr. i N. F.-församlingen förklarade, verkligen gått med på en generalisering.

Det polska förslagets förkastande i N. F. och Sovjets inträde markerade slutet av en epok. Formellt kvarstod N. F.-rådets befogenheter. Men de två stora minoritetsstaterna Tyskland och Polen negligerade minoritetsrätten och sökte lösning av sina minoritetsfrågor på diplomatisk väg eller genom unilaterala fördrag. Lösningen av andra svårare minoritetsfrågor — t. ex. det sudettyska i Tjeckoslovakien — övertogs av vissa stormakter (Münchenavtalet), medan de mindre viktiga fortfarande tillhörde N. F. I stället för att Sovjets inträde skulle — och med tanke på den av Sovjet tillämpade och av många minoriteter utanför Sovjet eftersträfvade kulturella autonomi inom en stat — kunna ha blivit en utveckling av minoriteternas rättigheter (till större likhet med vad Ålandsbefolkningen hade i förhållande till Finland), blev detta inträde i stället en inledning till en rent maktpolitisk lösning av minoritetsfrågorna.<sup>32</sup>

Sovjet hade anslutit sig till det internationella rättsmaskineriet, då detta började förlora sin kraft. Icke utan sin betydelse var dock icke, att de av Sovjet avslutna fördragen i och med Sovjets medlemsskap i N. F. kundé, om tvist om deras tolkning uppstod, hänskjutas till den fasta internationella domstolen. Sovjets isolerade folk rätt hade koordinerats med N. F:s.

*Sovjetförfattningen av år 1936.* För nationaliteterna inom Sovjet innebar Sovjets inträde i N. F. ingen förändring. I den nya sovjetförfattningen av år 1936 betonas medborgarnas likaberättigande

<sup>31</sup> Official Journal 1934, Records.. (6th Committee 1934, s. 38 ff.).

<sup>32</sup> Hur Sovjetunionen härvid ställde sig på västmakternas sida, när det gällde att hävda pacta-sunt-servanda-principen gentemot Tysklands hävdande av rebus-sic-stantinus-principen har förf. behandlat i en uppsats i Nordisk tidsskrift for international Ret, h. 3—4, 1945.

på alla områden, oberoende av deras nationalitet och ras. Det var t. o. m. belagt med straff att på grund av ras eller nationalitet inskränka en medborgares rättigheter (art. 123). Undervisningen liksom domstolsförhandlingarna skulle ske på vederbörandes modersmål (art. 92).<sup>33</sup> Sovjetunionen var en nationalitetsstat i stil med »kapitaliststaten» U. S. A., vars författning man närmast efterliknade,<sup>34</sup> och Schweiz, d. v. s. något helt annat än den polska, tjeckiska, rumänska eller jugoslaviska nationalstaten, där det fanns många missnöjda nationaliteter med av N. F. garanterat men föga effektivt rättsskydd.

Nationalitetsstaten, som man endast med tvekan gått med på vid den första sovjetförfattningens antagande, hade alltså visat sig vara en mycket lämplig statsform för bolsjevismen. Enhetsrepubliken hade liksom nationalstaten förlorat sin aktualitet.

Författningen ökade antalet unionsrepubliker — d. v. s. republiker, som hade rätt till fritt utträde ur Sovjetunionen — från 7 till 11. Enligt Molotovs mening var detta icke enbart ett understrykande av den fria nationella utvecklingen i unionen utan också ett understrykande av den frivilliga karaktären av den sammanlutning av nationaliteter, som unionen utgjorde.<sup>35</sup>

I den nya författningen voro funktionerna starkare avgränsade mellan unionen och unionsrepublikerna, som ingingo i den. Förutom att det upprättades enstaka nya kommissariat för Sovjetunionen, inrättades samtidigt en hel rad nya industrikommissariat i unionsrepublikerna, och många uppgifter överfördes från unionens administration till republikernas.

Direkta val skulle införas såväl vid val av deputerade till unionssovjeten som till nationalitetssovjeten. Genomförandet härav skulle, framhöll Molotov i sitt tal på den extraordinarie sovjetkongressen (den 29 nov. 1936), trygga, att alla och särskilt de mindre starka republikerna fingo en ännu större representation i Högsta Sovjet och skulle upphäva nationalitetssovjeten auktoritet. Detta stärkte vänskapen mellan folken i Sovjetunionen ännu mer och motsvarade

<sup>33</sup> Författning för socialistiska sovjetrepublikernas union 1936 (Sthlm 1936).

<sup>34</sup> Jmfr K. Durantz, SS. SR. Sovjetrysslands historia (1945).

<sup>35</sup> Sovjetunionens författning jämte Stalins, Molotovs och Litvinovs tal på den 8:e extraord. sovjetkongressen i nov. och dec. 1936 finnas ordagrant återgivna i den på Arbejderforlaget i Köpenhamn (1937) utgivna Sovjetunionens författning. Jfr vidare Ernst Fischers med bolsjevistikiska synpunkter försedda och kommenterade, Die neuen Menschenrechte. Die Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepublik (Basel 1937), eller Pat Sloan, Soviet Democracy (London 1937).

helt socialismens intresen. Ty en av huvudbetingelserna för att trygga socialismens seger vore, förklarade Molotov, att trygga freden mellan nationerna inom landet.

»I det vårt parti alltid har underordnat spørsmålet om statsuppbyggandets former under socialismens grundintressen och under uppgiften: stärkande av den proletära diktaturen, har det i varje etapp funnit sina speciella former för genomförandet av den Lenin-Stalinska nationalitetspolitiken, den politik, som går ut på att stärka vänskapen mellan folken. I vår nationellt blandade stat har det i praxis lyckats att trygga ett snabbt uppsving av de nationella kulturerna i all deras brokiga mångfald och samtidigt därmed verkligen trygga freden och vänskapen mellan alla unionens folk.»

Det fanns dock en tid, då misstron till storryssarna ännu ej försvunnit, betonade Stalin (i sitt tal vid samma kongress), då de centrifugala krafterna ännu stadigt voro i verksamhet. Det vore under dessa förhållanden nödvändigt att åvägabringa ett broderligt samarbete mellan folken på grundval av ömsesidig ekonomisk, politisk och militär hjälp genom att förena dem till en förbundsstat med många nationaliteter. I det gamla Österrike-Ungern hade försöket med nationellt blandad stat misslyckats, men sovjetmakten hade däremot, det visade 14 års erfarenhet, lyckats med en nationellt blandad stat på socialistisk grund. Detta var en stor seger för den Leninska nationalitetspolitiken. Förklaringen till denna seger vore: frånvaro av utsugarklasser, som voro huvudorganisatorer till tvedräkten mellan nationerna, frånvaron av utsugning för att nära den ömsesidiga misstron och odla de nationalistiska lidelserna. Makten befunno sig i händerna på arbetarklassen, som vore en fiende till all slags underkuvande och den trofasta bäraren av internationalismens idé. På alla ekonomiens och samhällslivets områden möjliggjordes faktiskt den ömsesidiga hjälpen mellan folken. Slutligen blomstrade den nationella kulturen bland Sovjetunionens folk, nationell till formen, socialistisk till innehållet. Alla dessa och liknande faktorer hade fört till att Sovjetunionens folk fullständigt hade förändrat fysionomi, fått känslan av ömsesidig misstro att försvinna hos dem, utvecklat en känsla av ömsesidig vänskap hos dem och således åvägabragt ett verkligt broderligt samarbete mellan folken i en enkel förbundsstats system.

»Som resultat ha vi nu», yttrade Stalin, »en nationellt blandad socialistisk stat, som är helt utformad och har hållit stånd mot alla prövningar och som en vilken som helst stat i en vilken som



helst del av världen kan avundas för dess stabilitet. Ett sådant land, där jude eller tysk, abessinier eller italienare, neger eller amerikan, indier eller engelsman var lika, kunde med skäl kallas för en union av nationer.»

Sovjetförfattningen vore därför överlägsen de borgerliga författningarna, som stillatigande, menade Stalin, utgingo från förutsättningen att nationerna och raserna icke kunde vara likaberättigade. Utanför de fullt likaberättigade funnes en tredje kategori av nationer eller raser, nämligen i kolonierna, vilka hade ännu färre rättigheter än de icke fullt likaberättigade nationerna. Detta betydde, att alla dessa författningars grund vore nationalistisk, d. v. s. författningar för de härskande nationerna.

»Till skillnad från dessa författningar», säger Stalin, »är förslaget till Sovjetunionens nya författning allt igenom internationellt. Det går ut från att alla nationer och raser äro likaberättigade. Det går ut från att skillnaden i hudfärg eller språk, kulturnivå eller statsutvecklingens nivå lika litet som någon annan skillnad mellan nationerna och raserna kan tjäna som grund till att rättfärdiga nationernas olika rättigheter. Det går ut från att alla nationer och raser, oberoende av deras tidigare och nuvarande tillstånd, oberoende av deras styrka eller svaghet, må njuta samma rättigheter innanför alla de ekonomiska, sociala, statliga och kulturella samhällslivets områden.»

Molotov betonade kanske än mer de inskränkningar av valrätten; som i de kapitalistiska staterna gjordes efter nationella och ras-mässiga linjer. Den tyska fascismens antisemitiska politik vore välkänd. Men även i U. S. A., påpekades det, hade införts vittgående inskränkningar beträffande negrer och indianer, och i den sydafrikanska unionen hade negrerna icke valrätt. Den tyska fascismens antisemitiska politik kunde ej nog fördömas: »Vi ha icke andra känslor gentemot det stora tyska folket än känslor av vänskap och uppriktig aktning, men herrar fascister skulle det vara bättre att hänföra till den nation — en nation av »högre» art — som heter de moderna kannibalernas — de moderna människöätarnas nation.»

Den våldsamhet, med vilken Molotov och sedermera Litvinov i ett utrikespolitiskt tal vid samma kongress angrep den tyska nationalsocialismen — eller fascismen, som den kallades, tydligen för att man ville undvika föreställningen om socialismen som allierad med en hypernationell rörelse —, förklaras väl delvis av den tysk-

japanska överenskommelsen mot kommunismen (1936). Denna överenskommelse var ingenting annat, menade man, än en sammansvärjning av imperialister mot freden.

Syftet med den nya författningen och därtill anknutna tal och kommentarer av de ledande bolsjevikerna var därför ej minst att utåt demonstrera den inre enigheten inom Sovjetunionen, byggd som man menade den vara på fastare grundvalar än i de borgerliga staterna, där minoriteterna endast voro skenbart likaberättigade med avseende på språk och ras.

Religionsfriheten undvek man dock att tala om, ehuru i västerlandet den religiösa minoritetens rätt till fri religionsutövning sedan Westfaliska freden 1648 var grundläggande för den språkliga och rasliga likhet, som man arbetade för under 1800-talet vid olika fredskonferenser. Först under det världskrig, som började 1939, tillät Sovjet den grekisk-ortodoxa kyrkan att öppet framträda, varvid patriarken valdes med säte i Moskva, Sovjetunionens huvudstad.<sup>36</sup> Detta innebar, att Moskva blev ett religiöst centrum för många ortodoxa kristna i östra Polen och på Balkan, onekligen en stor politisk fördel för Sovjetunionen såsom ytterligare attraktion för angränsande slaviska nationaliteter.

Vilken vikt man fäste vid intrycket utåt av författningens framläggande framgår av att Stalin i sitt stora tal utförligt uppehöll sig vid den kritik, som Sovjets författningsförslag framkallat i utlandet. Särskilt förargad var han inför tendensen på vissa håll att tiga ihjäl förslaget. Nej, Stalin ville tydligen, att det skulle diskuteras i »kapitalistiska» och fascistiska länder och bemötte den framkomna kritiken i avsikt att hans motkritik och vederläggningar skulle återgivas utomlands.

När Sovjet vid det nya världskrigets utbrott 1939 företog vissa aggressiva åtgärder mot sina små grannländer, så kunde Sovjetunionens författning och de därtill gjorda kommentarerna utnyttjas i lugnande syfte på de estländska, lettiska och litauiska nationaliteterna. Genom nonaggressionsavtal och biståndspakter hade redan den nationella oron och misstron mot den stora grannstaten däm-

<sup>36</sup> I den av patriarken Sergius m. fl. utgivna »Sanningen om religionen i Ryssland» (1943) framgår, att den ortodoxa kyrkan ansåg det pågående kriget mot nazismen vara ett heligt krig för fosterlandets rättvisa sak. Nazisterna hade vid sin ockupation av ryskt territorium gjort stort nummer av sin välvilliga inställning mot den ortodoxa kyrkans bekännare genom att öppna förut stängda kyrkor etc., se t. ex. Bolsjevismen i kamp mot Gud 1917—1942 (tr. i Berlin som propagandaskrift).

pats.<sup>37</sup> Den hänsynslöshet, med vilken Sovjet utnyttjade sina härigenom vunna fördelar, då den väl erhållit militära stödjepunkter inom dessa småstater, riktade sig mot bolsjevismens förmenta eller verkliga fiender bland de besittande och ej mot nationaliteterna som sådana. Det var en från bolsjevikisk synpunkt nödvändig utrensning av samma slag som förekommit i Ryssland vid och under revolutionens införande.

Då Sovjetunionen vid Polens militära sammanbrott (1939) besatte Ostpolen, kunde den stödja sig på nationalitetsprincipen. Engelsen lord Curzon hade vid fredskonferensen i Versailles velat förordna en etnologisk gräns mellan Polen och Ryssland, men Polen hade genom sitt segerrika krig lyckats hävda sina historiska gränser. Sovjet tog alltså de ryska och ukrainska folken (nationaliteterna) i Ostpolen under sitt mäktiga skydd. Den polska staten hade, enligt vad utrikeskommisarie Molotov konstaterade i en not,<sup>38</sup> upphört att existera, och fördragen mellan Polen och Sovjetunionen gällde därför ej längre. Sovjetregeringen kunde ej »vara likgiltig för att blodsförvanterna ukrainarna och vitryssarna, vilka leva på polskt territorium, överlämnats åt sitt eget öde». Införlivandet av Bessarabien, som bestod av minst lika mycket rumäner som ryssar, var däremot ur nationalitetsprincipens synpunkt mera omtvistat, men det var i alla fall denna princip, varmed ju folkens självbestämmanderätt och minoritetsrätten stå i nära samband, som utgjorde motiveringen för ockupationen.

Beträffande Estland, Lettland och Litauen, där nationalitetsprincipen ju ej kunde tillämpas, anordnades under de sovjetryska bajonetternas skydd »fria» val med kommunisterna som praktiskt taget enda tillåtet parti. Detta val resulterade i en bolsjevikisk regim, under vilken ansökning gjordes om vederbörande stats inträde i Sovjetunionen. Nationaliteternas likställighet hade därmed tillämpats på ett ockuperat område.

Såsom sammanfattning om nationaliteternas och minoriteternas rätt skulle kunna sägas, att medan jämlikhetens princip garanterats i Sovjetunionens författning och även tillämpats, så existerar ingen politisk frihet för andra än dem, som omfatta bolsjevismens idé. Sovjetnationalismen är alltså icke demokratisk i den meningen som den i samband med Versaillesfreden fastslagna minoritetsrätten avsåg att vara.

<sup>37</sup> Jmfr Ha de rätt att leva (utg. av Baltiska kommittén, 1941), A. Rei, Balticum och Sovjetunionens säkerhet, (1944).

<sup>38</sup> Tr. i översättning i Finlands blåvita bok, I, s. 37 ff.

# ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Riksdagen och utrikespolitiken 1945.** I remissdebatten var det utrikespolitiska inslaget föga framträdande. Detsamma gäller årets interpellationer (i första kammaren 47, i andra 102) och enkla frågor (resp. 10 och 15). Endast ett ringa fåtal är av egentligen utrikespolitiskt innehåll: av interpellationerna fem,<sup>1</sup> av de enkla frågorna en.<sup>2</sup>

Stort uppteendade väckte interpellationerna om de baltiska militärflyktingarna, som i båda kamrarna efter lika lydande svar av stats- och utrikesministrarna föranledde långa debatter. Frågan, som i det längsta hållits hemlig (utom för utrikesnämnden), hade uppkommit som följd av överenskommelse med Sovjetunionen, beslutad i konselj den 15 juni efter utrikesnämndens hörande den 12, angående utlämnande av omkring 2700 till den tyska armén på östfronten hörande eller under tysk kontroll stående militärpersoner, vilka flytt till Sverige. Bland dessa voro omkring 160 balter. Det framhölls av interpellanterna och även av andra borgerliga talare under riksdagsdebatterna, att balterna måste anses inta en särställning och att en prövning bort ske huruvida och i vad mån de bort utlämnas. För deras vidkommande innebure utlämningsbeslutet, betonades det, ett betänkligt åsidosättande av asylrätten till skada för Sveriges anseende. Av regeringens svar framgick att någon ändring i beslutet inte komme att äga rum. I vida kretsar ute i landet uppstod mot balternas utlämnande en folkstämning, som tog sig uttryck i möten och demonstrationer. Av olika skäl, bl. a. hungerstrejk från balternas sida, uppsköts utlämnandet men har i år ägt rum. Ansvaret för överenskommelsen med Sovjetunionen låg hos föregående regeringen. Av intresse, för bedömande av utrikesärendenas behandling, vore att närmare känna, hur detta ärende handlagts dels inom regeringen, dels inom utrikesnämnden. Att döma av uttalanden såväl i pressen som riksdagsdebatterna synes ärendet knappast ha framlagts i nämnden i sådant skick att ledamöterna haft möjlighet att verkligen penetrera och ta ställning till dess olika sidor och i samband därmed stående eventualiteter.

Tidigare årsöversikter över Riksdagen och utrikespolitiken i denna tidskr. 1942, s. 6 ff., 1943, s. 53 ff., 1944, s. 30 ff. och 1945, s. 53 ff.

<sup>1</sup> Av Ström ang. vissa förhållanden i Norge (F.K.: 9, s. 10 ff.), Mosesson ang. »svartlistning» av svenska företag (A.K.: 12, s. 25 ff.), Branting ang. Sveriges påstådda anslutning till ett västmaktsblock (F.K.: 35, s. 2 f.), Holmbäck ang. vissa baltiska flyktingars förpassning ur riket (F.K.: 36, s. 1 ff.) och Håstad ang. samma ämne (A.K.: 38, s. 1 ff.).

<sup>2</sup> Av Knut Petersson ang. handelsförhandlingarna i London (F.K.: 11, s. 13 f.).

Hemliga sammanträden med kamrarna för regeringsmeddelanden enligt RO § 56 höllos den 27 april. Meddelandena framfördes i första kammaren av utrikes- och handelsministrarna, i andra kammaren av stats- och folkhushållningsministrarna. Främst berördes Sveriges förhållande till Norge, d. v. s. den efter hänvändelse från norska regeringen allmänt debatterade frågan om svensk intervension i Norge till förekommande av tyska övergrepp och grymheter under krigets slutskede. Regeringens ståndpunkt: en avvaktande hållning, som ej uteslöte eventuellt militärt ingripande, torde ha funnit understöd av alla partier. Redogörelse lämnades vidare för betalningsavtalet med England, den enda form vari detta avtal förelades riksdagen. Även en del andra frågor torde ha behandlats, bl. a. det undsättningsarbete, som under greve Folke Bernadottes ledning bedrivits i Tyskland.

Offentligt riksdagssammanträde enligt RO § 56 anordnades den 22 oktober, höstsessionens första dag, varvid meddelanden lämnades av statsministern i första och av utrikesministern i andra kammaren.<sup>3</sup> I sammanfattande framställningar av det utrikespolitiska läget berördes särskilt frågan om Sveriges inträde i Förenta nationerna, det nordiska samarbetet samt de handelspolitiska förhållandena. Under debatterna avgavs deklamationer av partiledarna, bl. a. om gillande av Sveriges anslutning till Förenta nationerna. Tilläggas må i detta sammanhang att handelsministern en månad senare, vid behandlingen av proposition om kreditgivningen till utlandet, i andra kammaren gav en ingående exposé av Sveriges handelspolitiska ställning och förbindelser med olika länder.<sup>4</sup>

Utrikesnämnden har haft åtta sammanträden, därav tre under hösten (28/9, 1/11, 8/12). Utrikesutskottet har sammanträtt 11 gånger (10/1, 30/1, 10/3, 10/4, 13/4, 29/5, 5/6, 19/6, 7/11, 4/12, 19/12). Redogörelser ha vid tre tillfällen, därav två under höstsessionen, lämnats av utrikesministern och vid två tillfällen, det ena under vår- det andra under höstsessionen, av handelsministern. Dessutom ha vid fyra olika tillfällen orienterande framställningar i utrikespolitiska och handelspolitiska frågor givits utskottet av ämbetsmän tillhörande utrikesdepartementet. Av visst intresse är att för första gången efter 1939 propositioner remitterats till utskottet, tre till antalet, rörande överenskommelser med främmande makter: om Sveriges anslutning till den internationella sjöfartspoolen, om uppgivande av exterritoriella rättigheter i Kina och om Sveriges anslutning till den internationella luftfartskonventionen m. fl. överenskommelser angående lufttrafikens ordnande. Vidare har proposition om en med Island träffad handelsöverenskommelse varit hänvisad till bevillningsutskottet.<sup>5</sup>

Som vanligt har vid skilda tillfällen — detta år kanske oftare än vanligt — spörsmålet om närmare samarbete mellan regering och riksdag i de utrikespolitiska frågorna bragts på tal.

I en interpellation i F.K. den 17 april framställde Fredrik Ström en fråga till utrikesministern, om för framtiden ett mera regelbundet samarbete

<sup>3</sup> F.K.: 32, s. 3 ff.; A.K.: 34, s. 2 ff.

<sup>4</sup> A.K.: 39, s. 41 ff.

<sup>5</sup> Utr. utsk.: s utl. nr 1—3, Bev. utsk.: s utl. nr 42. Debatter rörande dessa utlåtanden ha i vissa fall uppstått i kamrarna, F.K.: 16, s. 18 ff.; A.K.: 16, s. 32 ff., 22, s. 87 ff.

i utrikesfrågor mellan regering och riksdag vore att förvänta. Svaret är karakteristiskt. Utrikesministern uttalade den förhoppningen att lugnare förhållanden skulle medge en mera öppen och livlig kontakt mellan regering och riksdag i utrikespolitiken, än det varit möjligt upprätthålla under dittillsvarande abnorma tider. Han ansåg sig dock kunna konstatera, att åtskilliga utrikesärenden kommit före i riksdagen, och han hänvisade dessutom till informationsverksamheten inom partigrupperna och de sedvanliga överläggningarna i utrikesnämnden.<sup>6</sup> Från konstitutionsutskottets sida yttrades i dechargememorialet i form av en s. k. ingresserinran vissa klagomål över att utskottet på grund av utrikesprotokollens knapphändiga beskaffenhet ej haft möjlighet att på tillfredsställande sätt kontrollera, om vid utrikesärendenas handläggning gällande grundlagsbestämmelser till anda och bokstav blivit följda. På grund härav ansåg sig utskottet böra uttala en förväntan, att protokollet framdeles fördes på ett sätt som ej omöjliggjorde granskningsarbetet.<sup>7</sup> En reservant (von Friesen), med vilken tre utskottsledamöter instämde, ansåg att anmärkning enligt R.F. § 107 bort framställas mot utrikesministern. Som skäl anfördes att viktiga överenskommelser med främmande makter ingåtts utan riksdagens medverkan och att med all sannolikhet även utrikesnämnden i flera fall förbigåtts, ävensom att regeringen underlåtit informera riksdagen i kritiska situationer.

Frågan om traktaträtten berördes under riksdagens förlopp flere gånger i olika sammanhang. Då propositionen om Sveriges anslutning till sjöfartspoolen behandlades i första kammaren,<sup>8</sup> fäste Herlitz uppmärksamheten på ett uttalande av utrikesutskottet att här ifrågavarande traktat »i enlighet med grundlagens föreskrifter» förelagts riksdagen. Inte utan fog såg han häri en gensaga mot ett yttrande av departementschefen (folkhus-hållningsministern) i propositionen, där Sveriges anslutning snarast möjligt förordas, varefter det heter: »Då tiden och omständigheterna i övrigt medgiva, att detta godkännande underställes riksdagens prövning, torde så med hänsyn till ärendets natur böra ske.» Yttrandet är intressant, då det utan tvivel ger ett allmänt uttryck åt regeringens opportunitetsbetonade uppfattning ifråga om tolkningen av R.F. § 12. Av utrikesutskottets ordförande påpekades, att det samtidigt ingångna betalningsavtalet med England inte underställts riksdagen och att detsamma varit förhållandet med »många viktiga avtal» under kriget.

Belysande för praxis ifråga om R.F. § 12 är även det förfaringssätt, som förordades av departementschefen (finansministern) i en på våren avgiven proposition (nr 295) angående kreditgivning till utlandet. Finansministern framhöll att de krediter, som begärdes av riksdagen, utgjorde förutsättning för genomförande av handelsavtal med olika länder, avtal som »i viss utsträckning» vore »av sådan vikt att R.F. § 12 bör vinna tillämpning». Under rådande extraordinära förhållanden vore det emellertid förbundet med ekonomiska olägenheter att göra överenskommelserna beroende av

<sup>6</sup> F.K.: 18, s. 9.

<sup>7</sup> K.U.:s utl. nr 19. Jfr särskilt yttrande till memorialet av Herlitz samt uttalande av Undén i F.K.: 24, s. 19 ff.

<sup>8</sup> F.K.: 16, s. 18 ff.

riksdagens godkännande. Däremot talade också förhandlingstekniska skäl, bl. a. önskvärdheten av att hålla öppen möjligheten av förbehåll att avtalen till sitt detaljinhåll ej offentliggjordes. Eftersom det kunde förutses att de med flere stater stundande avtalsförhandlingarna skulle leda till resultat under den följande sommaren, vore det av vikt att de träffade överenskommelserna omedelbart kunde träda i kraft utan avvaktande av riksdagens hörande vid höstsessionen. Så kunde och borde enligt departementschefens mening ske med stöd av undantagsklausulen i R.F. § 12 mom. 2, »för den händelse riksdagen icke riktar erinringar däremot, i den mån de med överenskommelserna förbundna kreditåtagandena rymmas inom ramen av anvisade anslag». Skulle det sålunda förordade förfaringssättet komma att användas, borde dock »redogörelse, så fort ske kan, i lämplig form lämnas riksdagen för de träffade överenskommelserna». Som svar på denna propos förklarade statsutskottet i sitt tillstyrkande utlåtande (nr 165) angående de begärda krediterna, att utskottet intet hade att erinra mot vad departementschefen anfört beträffande tillämpningen av undantagsklausulen i R.F. § 12 ifråga om vissa förestående överenskommelser, på samma gång som det underströk angelägenheten av att redogörelse för dessa snarast möjligt skulle lämnas riksdagen. Utlåtandet bifölls av kamrarna utan debatter. Vi se sålunda i detta fall, hur regeringen formligen ackorderar med riksdagen och efter begäran av denna erhåller ett slags fullmakt att på egen hand avsluta viktiga överenskommelser mot löfte att efterhandsredogörelse för dessa skall lämnas.

Av visst intresse för frågan om traktaträttens tillämpning är vidare den diskussion, som följde i anslutning till handelsministerns ovannämnda redogörelse för det handelspolitiska läget i andra kammaren den 28 november.<sup>9</sup> Före handelsministern Ohlin framhöll, att svårigheter uppstått och framdeles kunde väntas uppstå att följa gällande grundlagsbestämmelser, varmed särskilt åsyftades den bestämmelse i R.F. § 12, som säger att överenskommelse angående fråga, fallande under riksdagens grundlagsenliga kompetensområde, ovillkorligen skall framläggas för riksdagen till godkännande. »Under krigsåren har det därvidlag utbildat sig en praxis, som icke kan anses tillfredsställande.» Talaren ifrågasatte en revision av R.F. § 12, som tillgodosåge det praktiska behovet att i förekommande fall utan förbehåll om riksdagens godkännande skyndsamt avsluta en överenskommelse. Han rekommenderade dessutom att utrikesutskottet i vida högre grad än hittills informerades om de traktatpolitiska spörsmålen, så att det beträffande dessa spörsmål kunde utbildas till ett verkligt expertutskott. Det ansågs äga bättre förutsättningar härför än utrikesnämnden. I en replik hänvisade nuvarande handelsministern till de möjligheter undantagsklausulen i R.F. § 12 erbjöd regeringen, vilka han uppenbarligen fattade som mycket vidsträckt. Han nämnde att klausulen av skyndsamhetsskäl tillämpats ifråga om de fyra sista avtal, som slutits. Som en extra förtjänst vid deras behandling betonades att utrikesnämnden grundlagsenligt hörts. Yttrandet är betecknande: »Jag vill här som en liten blomma i knapphållet meddela, att vi verkligen beträffande dessa avtal sökt följa grundlagens bokstav

<sup>9</sup> A.K.: 39, s. 53 ff.

genom att förelägga utrikesnämnden. dessa avtal, innan avtalen voro träffade — en sak som under kristidens svåra förhållanden icke kunnat iakttagas.»

Av allt att döma synes R.F. § 12 under krigsåren över huvud ha fått en så extensiv tillämpning att denna i vissa avseenden närmast sig eller rent av inneburit överträdelse av grundlagen. Beträffande den kategori av överenskommelser, som på grund av sin natur höra under riksdagens kompetensområde (finansmakt) och därför ovillkorligen skola föreläggas denna torde väl regeringen vid underlåtenhet att så göra i vissa fall ansett sig ha stöd för överenskommelsernas avslutande i ett slags fullmakter genom preliminära medelanvisningar av ett eller annat slag från riksdagens sida. Men om så alltid varit fallet är tvivel underkastat. För övrigt skola, som nämnt, enligt grundlagens ordalydelse överenskommelser av detta slag under alla förhållanden underställas riksdagen.

Vad åter angår den kategori av överenskommelser, som, utan att angå frågor hörande under riksdagens kompetens, ändock på grund av sin »större vikt» skola föreläggas denna, har regeringen vid förbigående av riksdagen kunnat stödja sig på stadgandet i R.F. § 12 mom. 2, enligt vilket sådan överenskommelse, därest »i något fall rikets intresse» så skulle kräva, må kunna avslutas utan riksdagens godkännande. Som redan förut antytts har denna undantagsklausul kommit till flitig användning. Regeringen har härvidlag uppenbarligen ansett sig äga största frihet att handla efter omständigheterna. Det är svårt att komma ifrån, att friheten drivits så långt, att den varken kan anses stå i överensstämmelse med grundlagsstiftarens eller grundlagens egen mening. I vad mån reella skäl — ofrånkomliga diskretionshänsyn, krav på sekretess från motpartens sida, verklig brådska — nödvändiggjort undantagsklausulens tillämpning undandrar sig bedömande. Tillämpningen har i varje fall ankommit på regeringens avgörande. Troligen ha krigstidsöverenskommelsernas särskilda karaktär eller form bidragit att influera dess handlingssätt. Märkligt är emellertid det resultat som en överblick av praxis utvisar. Av den mängd överenskommelser, varibland flera av större vikt, som avslutits under krigsåren 1940—1945, ha endast sju (två s. k. arbetskonventioner 1940, ett avtal om dubbelbeskattning med Finland 1943 och de fyra ovannämnda 1945) förelagts riksdagen. Av dessa sju torde för övrigt knappast mer än två eller tre kunna betecknas som viktiga. Vad enligt grundlagen är att betrakta som undantag har faktiskt blivit regel. Den vidsträckta medverkan ifråga om överenskommelser med främmande makter, som R.F. § 12 tillförsäkrar riksdagen, har i det allra närmaste blivit en död bokstav.

I vad mån grundlagens bud (R.F. § 12 mom. 2) om utrikesnämndens hörande beträffande överenskommelser av större vikt, som med stöd av undantagsklausulen ej föreläggas riksdagen, blivit iakttagna, är det på grund av den sekretess, som omger nämndens förhandlingar, svårt att bilda sig en närmare uppfattning om. Bestämmelserna på denna punkt torde vara att fatta som kategoriska.<sup>10</sup> Grundlagen inskräper ifråga om nämnda slag av överenskommelser skyldighet för regeringen att bereda

<sup>10</sup> Jfr A. Brusewitz, Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning (1933), s. 62; H. Sundberg, Lag och traktat (1934), s. 18.



nämnden »tillfälle att yttra sig innan överenskommelsen ingås». Åtskilligt ger vid handen, bl. a. vad som anförts i ett par reservationer till konstitutionsutskottets dechargememorial 1944 och 1945, att utrikesnämnden i här förevarande avseende i mer eller mindre mån förbigåtts eller ej i behörig tid informerats.<sup>11</sup> Om tvingande skäl härtill förelegat kan ej avgöras. Brådskan att avsluta en överenskommelse har dock knappast kunnat utgöra ett sådant skäl, då ett snabbt sammankallande av utrikesnämnden inte kan anses vara förenat med några nämnvärda svårigheter.<sup>12</sup>

Till slut må sammanfattningsvis några sifferuppgifter — med reservation för full exakthet i ett och annat fall — meddelas i tabellform till belysning av kommunikationen mellan regering och riksdag under krigsåren 1940—1945. Uppgifterna hänföra sig endast till de speciella institut för sådan kommunikation som grundlagen anvisar: riksdagssammanträden enligt R.O. § 56,<sup>13</sup> utrikesnämnden och utrikesutskottet.<sup>14</sup>

År	Riksd. sammantr. enl. R. O. § 56		Utrikes- nämndens sam- mantr.	Utrikesutskottets sammanträden				
	heml.	offentl.		antal	i närv. av utrikesm.	i närv. av handelsm.	i närv. av andra ämb.-m.	behandl. propos.
1940	3	—	20	13	7	—	1	—
1941	2	—	10	7	3	—	2	—
1942	2	2	5	6	2	—	2	—
1943	3	—	7	10	1	—	6	—
1944	2	1	7	11	1	2	5	—
1945	1	1	8	11	3	2	4	3

*Axel Brusewitz.*

**Ny kommunindelning: S.O.U.** Vårt lands primärkommunala indelning här 1944:37, 1945:38 samt 1945:39. från mitten av 1930-talet vid åtskilliga tillfällen bragts under diskussion såväl i tidningar och tidskrifter som i riksdagen. Denna hemställde i flera skrivelser till K. Maj:t, den första år 1939, om utredning. I socialvårdskommitténs i december 1942 avgivna betänkande angående socialvårdens organisation m. m. föreslogs att under benämningen socialvårdskommuner skulle bildas specialkommuner för handhavande av

<sup>11</sup> Jfr handelsministerns ovan s. 75 f. citerade yttrande.

<sup>12</sup> Någon gång lär i brådskan i fall försök ha förekommit att låta utrikesutskottet yttra sig i stället för nämnden, vilket dock av utskottet avböjts.

<sup>13</sup> Nämnas kan, att regeringen vid några tillfällen — tre 1940 och ett 1941 — i friare former framfört offentliga meddelanden till båda kamrarna.

<sup>14</sup> Utom i tab. redovisade, av utrikesutskottet behandlade propositioner ha som nämnt fyra propositioner av delvis utrikespolitisk karaktär förekommit, av vilka två varit remitterade till bevillningsutskottet och två till andra lagutskottet. Dessutom har en proposition behandlats av sammansatt utrikes-första lagutskott (1945).

socialvårdsuppgifterna, medan övriga kommunala angelägenheter skulle förbli hos primärkommunerna. Detta förslag mötte emellertid mycken kritik, och två ledamöter av kommittén hade reserverat sig för en fullständig kommunal nyindelning.

En förnyad utredning ansågs nödvändig, och den 30 juni 1943 bemyndigade K. Maj:t chefen för socialdepartementet att tillsätta en kommitté med uppdrag att utreda frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning och framlägga därav föranledda förslag. Till kommitténs ordförande utsågs landshövding Malte Jacobsson och även i övrigt erhöll kommittén, en synnerligen sakkunnig sammansättning.

För förståelsen av den ifrågasatta indelningsändringens innebörd och historiska följdriktighet ansåg kommittén lämpligt, att den kommunala självstyrelsens utveckling i vårt land belystes i betänkandet. Kommitténs ledamot, kammarrådet Schalling, erhöll i uppdrag att utarbeta en sådan historik. Denna utkom som första delen av kommitténs betänkande (S. O. U. 1944: 37) under titeln »Den lantkommunala författningsregleringens historia. En översikt med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner». Man är kommittén tacksam för att den ägnat uppmärksamhet åt kommunalförvaltningens historia, och Schallings utredning klarlägger denna på ett utmärkt sätt.

Kommitténs huvudbetänkande, Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (S. O. U. 1945: 38), hör till det officiella tryck, som en bredare allmänhet både bör och med behållning kan läsa. Det innehåller så mycket av värde rörande vår kommunala självstyrelse, att man önskar, att alla som på något sätt ha med denna att göra, måtte läsa det. Man gläder sig åt kommitténs verkligt positiva inställning till denna självstyrelse. Då den förordar större kommuner, gör den det främst därför, att den vill söka bevara självstyrelsen. De många och stora fördelar denna innebär klarläggs i ett av betänkandets bästa kapitel, som bär titeln »Den kommunala självstyrelsens kris». Här framföres ett allvarligt varningsord. Kommittén anser, att vår kommunala självstyrelse håller på att förlora sin ursprungliga innebörd och betydelse samt att den pågående utvecklingen, om den ej hejdas, oundvikligen leder till en allvarlig kris. Detta är starka ord, men de äro tyvärr utan tvivel sanna. Det vidgade statliga inflytande, som den ökade centralisationen för med sig, begränsar självstyrelsen och gör den i åtskilliga fall illusorisk. Överflyttning av allt flera viktiga kommunala förvaltningsuppgifter till staten eller landstingen innebär ett utplånande av den kommunala självstyrelsen även i formellt avseende. En stark reaktion mot denna oavbrutna ökning av de statliga myndigheternas befogenheter har särskilt under senare år kommit till uttryck, icke minst från kommunalmännens sida. Man har kommit till insikt om att man icke kan gå längre på den inslagna vägen utan att riskera något av det bästa i svenskt samhällsliv.

Kommittén framhåller, att det kräves effektiva åtgärder av annan art än de hittills tillämpade, om den pågående utvecklingen skall kunna hejdas. Den yttersta anledningen till krisen anses till väsentlig del ligga i den irrationella kommunindelningen, och denna bör därför ändras, så att vi få större och mera bärkraftiga primärkommuner. Detta betyder i många fall

ett brott mot månghundraåriga traditioner och kommer att möta mycket motstånd. Förvisso är det en allvarlig sak, som nära och ofta smärtsamt kommer att beröra landsbygdens folk. Kommunindelningen får, som kommittén framhåller, icke bli självändamål, och kan en ändring leda till att vår kommunala självstyrelse befestes och utvecklas jämsides med att det statliga förmynderskapet minskas, så är brottet mot de gamla traditionerna rättfärdigat. Kommittén är övertygad härom, och den har framlagt fullgoda skäl för sin uppfattning.

Från småkommunernas sida framhålles i allmänhet, att den nuvarande kommunindelningen icke ger anledning till anmärkningar, att små kommuner i jämförelse med stora äro lika bra eller t. o. m. bättre som förvaltningsenheter och att stora kommuner medföra få fördelar men många nackdelar, bl. a. stegring av förvaltningskostnaderna och tjänstemannavälde. Kommittén upptager och bemöter de svårigheter och olägenheter, som bruka framhållas såsom följande med en nyindelning och påvisar, att fördelarna betydligt överväga och sannolikt komma att göra det än mera i framtiden.

Kommittén anser med rätta, att den största olägenheten med de små kommunerna är den svaga ekonomiska bärkraften. De svaga ekonomiska resurserna utgöra ett betydande hinder för utveckling och framåtskridande inom kommunernas verksamhetsområden. Man kommer emellertid icke ifrån, och kommittén framhåller det också, att små kommuner ej sällan ha mindre utdebitering per skattekrona än stora. Detta har ofta sin förklaring i lägre kommunal standard, men visst icke alltid. En viktig olägenhet är vidare, att tillgången på lämpliga förtroendemän och nödig sakkunskap för de kommunala organen i små kommuner är ganska liten. Inom ett större verksamhetsområde erhålla också förvaltningsorganen ökad erfarenhet och rutin, vilket icke minst inom socialvården är av mycket stor betydelse.

Kommittén har företagit en granskning av hur flertalet förvaltningsuppgifter ordnats och kunna ordnas i kommuner av olika storlek, varvid yttande inhämtats från folkskoleinspektörerna, fattigvårds- och barnavårds-konsulenterna, länsnykterhetsnämnderna och pensionsstyrelsens ombud. Dessa uttalanden äro tryckta i kommitténs tredje betänkande, Bilagor till det nu nämnda (S. O. U. 1945: 39). Utredningen ger vid handen, att småkommunerna äro behäftade med så betydande olägenheter, att effektiva åtgärder äro nödvändiga för att undanröja dessa. Enligt kommittén kan detta ej ske på annat sätt än genom en ny kommunindelning.

För att kunna bedöma hur denna skulle kunna genomföras och efter vilka linjer den skulle företagas, lät kommittén redan tidigt länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Uppsala, Kristianstads, Skaraborgs och Västernorrlands län upprätta förslag till ny kommunal indelning inom respektive län. Vid granskningen av dessa förslag visade det sig bl. a., att det var omöjligt att i princip låta kommuner och pastorat sammanfalla. Fördelarna av en sådan anordning skulle emellertid enligt kommittén vara betydande, och den förordar också, att pastoratsindelningen skall följas, där så lämpligen kan ske.

I fråga om nyindelningen, som endast avser den borgerliga kommunen och ej socknen såsom kameral enhet eller församlingen, är det främst folk-

mängden och skatteunderlaget som komma i betraktande. De nya kommunerna böra enligt kommittén ha ett invånarantal av 2000—3500, men någon anledning att fastställa en maximigräns anses icke föreligga. Beträffande skatteunderlaget bör endast i undantagsfall kommuner bildas med mindre antal skattekronor än 8000—10000. När man skall företaga en sammanslagning av kommuner är det av stor betydelse hur man gör kombinationerna. Detta har kommittén beaktat, och den betonar, att de kommuner, som naturligt höra samman, böra få bilda den nya enheten. Hänsyn bör också tagas till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter.

Kommitténs förslag synas mycket väl avvägda. Man har anledning att vara glad över att det föreslagna invånarantalet kunnat hållas så lågt och kommunsammanslagningen alltså icke behöver resultera i alltför stora nya enheter. Man antecknar också med glädje uttalandena om att all möjlig hänsyn bör tagas till traditionen och befolkningens önskemål.

Ett mycket viktigt avsnitt i kommitténs betänkande utgör dess förslag rörande landskommunernas förhållande till tätorts- och samhällsbildningen. Municipalsamhällena ha ofta blivit föremål för kritik, och många olägenheter äro utan tvivel förenade med dessa kommuner. Deras existensberättigande kan i varje fall diskuteras. Kommitténs utredning av de med municipalsamhällena sammanhängande problemen är grundlig och mycket intressant. Det är också den enda större främställning härom som finns. Kommittén är mycket kritisk mot municipalsamhällena och anser, att nackdelarna med dem äro lika stora eller större än de förmenta fördelarna, varför det ifrågasättes, om de numera fylla något praktiskt behov. Här måste man anmäla vissa reservationer. Även om man är överens med kommittén om att olägenheterna äro många, främst att municipalsamhälle ej kan bildas förrän på ett relativt sent stadium av tätortsbildningen, varför ifrågavarande behov bli alltför sent tillgodosedda, att municipalsamhällena ofta äga alltför små resurser och att innevånarna där utsättas för en i principellt avseende oriktig dubbelbeskattning, måste man ställa sig tvivlande till lämpligheten av att primärkommunerna skola handhava alla de uppgifter, som nu ävila municipalsamhällena. Om tätortens representanter icke äro i majoritet i fullmäktige, kan man befara, att dess speciella problem ej komma att bli tillbörligt beaktade. Givetvis kan kommunen åläggas att fatta beslut i dessa, men i så fall blir det en statlig myndighet, som tvingas ingripa i den kommunala självstyrelsen, och en sådan utveckling anser ju icke kommittén lycklig.

Kommittén menar emellertid icke att municipalsamhällena skola avvecklas utan föreslår, att landskommunerna skola i princip handhava tätorternas lika väl som övriga kommundelars ordnings-, byggnads-, och brandväsen samt hälsovård. Municipalsamhällena skulle kunna bibehållas och t. o. m. i särskilda fall hädanefter nybildas. I samband härmed föreslår kommittén, att § 3 i lagen om kommunalstyrelse på landet och lagen om kommunalstyrelse i stad skall ändras för att icke lägga hinder i vägen för en tidsenlig utveckling av den kommunala verksamheten. Ändringen föreslås ske genom tillägg av ett nytt stycke till paragrafen av följande innehåll: »Med gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter förstås icke endast sådana angelägenheter som angå samtliga eller det övervägande

antalet kommunmedlemmar utan även sådana, som eljest äro ägnade att tillgodose eller främja allmänna intressen inom kommunen.»

Kommunindelingskommitténs enhälliga betänkande har fått ett mycket gott mottagande, och man spår väl icke fel, om man antager, att det i stort sett kommer att återfinnas i den kungl. proposition, som är bebadad till årets riksdag. När statsmakterna gå att fatta beslut i frågan får man emellertid hoppas, att de icke skola förfara på samma sätt som vid beslutet för några år sedan angående folktandvården. Denna ordnades då utan att man samtidigt sörjde för att tillräckligt antal tandläkare stod till förfogande. Följden blev, att då tandpolikliniker sedan inrättades, kommo åtskilliga av dessa — tekniskt förnämligt utrustade — icke till användning på grund av att tandläkare ej kunde anskaffas. En ny kommunindelning i riktning mot större kommuner måste medföra, att ett stort antal nya befattningshavare, kommunalkamrerare och socialvårdstjänstemän, bli erforderliga. Kommuner med över 3000 innevånare kunna helt säkert icke undgå att anställa sådana. Men finns tillräckligt antal kvalificerade att tillgå? Efter allt att döma icke. Man skulle önska, att statsmakterna, innan beslut om ny kommunindelning trädde i kraft, företoge en utredning därom. Visar denna, att behovet föreligger och ej kan fyllas, och alla tecken tyda härpå, borde frågan om utvidgade utbildningsmöjligheter för dylika kommunaltjänstemän, resp. om inrättande av ytterligare ett socialpolitiskt institut övervägas. De många nya kommunerna böra redan vid sin start ha möjlighet att skaffa sig väl utbildade tjänstemän.

*Olof Sörndal.*

**Vår socialpolitik och dess ekonomiska möjligheter.** Mellan nationalekonomi och socialpolitik har ofta rått en spänning, markerad genom den rent liberala teori, som i statens ingripande i förvärvslivet och lönekampen såg ett obehörigt intrång. Socialpolitiken å sin sida, sådan den praktiserats i dessa yttersta tider, har stundom tett sig såsom en tendens att uppmuntra den förvärvsverksamhet, som lönat sig svagast, på de vinstgivande näringarnas bekostnad. Det har därför varit en lycklig tanke, när 1941 års befolkningsutredning anförtrött en nationalekonomisk fackman, docenten Carsten Welinder, att utreda socialpolitikens ekonomiska verkningar på samhällslivet. Resultatet föreligger nu i en av Welinder författad, av befolkningsutredningen utgiven publikation »Socialpolitikens ekonomiska verkningar, frågeställningar och riktlinjer» (S. O. U. 1945: 14).

För författaren har såsom socialpolitikens uppgift framstått att förbättra de bredare lagrens levnadsstandard genom att ingripa i nationalinkomstens bildning, fördelning och användning. Intresset för profylaktiska åtgärder i stället för direkt understöd åt behövande enligt äldre praxis har vidare i författaren haft en insiktsfull förespråkare.

På skattevägen söker man ju i dessa tider nå rent socialpolitiska mål, främst en förmögenhetsutjämning, som måste betecknas såsom strukturomdanande för samhället. Detta leder till en sammansmältning av socialpolitik och ekonomi, där den senare lätt undantränges. Författaren söker emellertid finna sådana linjer för socialpolitiken, att nationalinkomsten ökas,

och pekar därvid särskilt på möjligheten att höja arbetskraftens effektivitet genom en fördelning av nationalinkomsten till arbetets favör. Att företagarna måste drabbas därav och lätteligen avskräckas i sin pionjärverksamhet beröres därvid måhända väl flyktigt i den eljest på självständiga synpunkter rikhaltiga utredningen.

Socialpolitikens inflytande på sparandet och på utbudet av arbetskraft skärskådas vidare i korthet. Socialpolitik brukar i regel anses medföra en belastning av nationalinkomsten. Författaren däremot sammanfattar sin undersökning i den tesen, att möjligheterna för en ökning av den totala realinkomsten genom socialpolitiska åtgärder betecknas såsom minst lika sannolik som en nettominskning. Detta kan möjligen vara sant under förutsättning att socialpolitiken ligger på en nivå, som kommer idealet nära, knappast i annat fall. Möjligen förstår författaren med realinkomst konsumentens subjektiva behovstillfredsställelse, som onekligen blir större, om man tar ett visst belopp från de rika och ger åt de fattiga (något verkligt mått på behovstillfredsställelse kan ju strängt taget aldrig konstateras). Räkna man däremot inkomsten i pengar, blir tesen i vår trista verklighet, där den högsta visdomen ej alltid sitter i högsätet; rätt osäker, såvitt hittillsvarande erfarenheter kunna anses avgörande, ty beskärning av företagarvinsten återverkar nog på produktionen.

Socialutgifterna såsom konjunkturstimulerande har vidare behandlats relativt utförligt och i optimistisk riktning. Socialutgifterna ha ju under senaste decennium stigit starkare än de flesta andra utgifter, om man lämnar försvaret å sido. Författaren anser ej, att socialutgifternas ökning under senare år medfört starkare reell belastning av de större inkomsttagarna än vad själva skattesiffrorna angiva.

Vilket slag av offentliga utgifter, som har största effekt på konjunkturerna beror givetvis på huru den enskilda företagsamheten reagerar, och huru kapitalbildningen uppmuntras. Denna svårutredda fråga kräver, naturligt nog, en mera omfattande teoretisk apparat, än förevarande utredning haft möjligheter till. Verkan av arbetslöshetsutgifterna och lönehöjningar analyseras där under olika förutsättningar, likaså möjligheterna att på annan väg ernå någon större effekt på konjunkturerna. De sociala utgifter, som syfta till ökad konsumtion, förklaras hava betydelse för konjunkturerna snarare på det strukturella planet genom att de på lång sikt bidra till att hålla konsumtionen uppe på en nivå, gynnsam för konjunkturutvecklingens stabilisering, än i skapande av en motkonjunktur gentemot en depression. Arbets hjälpen har tydligen en direktare verkan. Att märka är emellertid, såsom även framhålles, att i det hela arbets hjälpen ej kommer alla arbetslösa tillgodo, vadan dess verkan i praktiken torde vara mindre än man kunde vänta.

Statskonjunktur är den term, som använts för att genom statliga åtgärder uppnå ett tillstånd av full sysselsättning för arbetskraften. Därigenom anser sig författaren kunna garantera ökad konsumtion och alltså, efter vad det förefaller, ständig högkonjunktur. Ett sådant idealtillstånd — författaren uttrycker sig härvid med en viss försiktighet — har ju varit ett särskilt i Amerika omhuldat önskemål. Den kortfattade översikten av frågans teoretiska del, som härvidlag lämnas, fyller därför utan tvivel en

kännbar lucka. Men långt ifrån alla nationalekonomer torde vara villiga att underskriva författarens argumentering (s. 46) om möjligheten att »genom inkomstutbetalningar till den arbetskraft, som förlorar sysselsättning till följd av depressionen», hålla konsumtionen uppe. Att genom statliga arbeten, under ett tillstånd av knapphet på konsumtionsförnödenheter och råvaror till livsmedelsindustrin, hålla konsumtionen vid »normal omfattning» förefaller i själva verket knappast möjligt. Vilka arbetslöner än staten giver, lära arbetarna ej bliva i stånd att konsumera större mängder förnödenheter, än vid varje tidpunkt finnas tillgängliga. Hur klyftan mellan pengar och varor skall fyllas synes ej framgå av utredningen. De lakoniska formuleringarna av tankegången sätta också stundom läsarens skarpsinne på prov.

Ett huvudproblem har varit att undersöka socialpolitikens direkta betydelse för inkomstfördelningen. Därvid har beträffande olika kostnadsposter värdefullt material kommit till användning från ett av Per Holm och Wilhelm Romberg utarbetat betänkande om »Socialvårdens omfattning och kostnader efter 1930» (S. O. U. 1944: 33). Ämnet förutsätter analys av så många faktorer, att författaren själv påpekar, det hypotetiska resultatet, som givetvis går i optimistisk riktning. Kostnaderna för sociala verksamheter, som blott bestå i administration, såsom förlikningsmannainstitutionen o. d. har författaren ej medtagit, ej heller sådana för fattigvården. De förra kunna väl anses komma näringslivet till godo i dess helhet, men de senare tydligen blott understödstagarna. Av bekvämlighetshänsyn kan man måhända bortse från de ej alltför dryga kostnaderna för fattigvårdens administration, blott man erkänner att socialutgifternas verkan på inkomstöverflyttningen då ej angivits fullständigt. Detsamma gäller alla former av sådant understöd, som blott kommer vissa befolkningsgrupper till godo, exempelvis administrationskostnaderna för egnahemsrörelsen. Utelämnar man, såsom här skett, alla dylika kostnader, får man en alltför låg siffra för den belastning, som socialpolitiken lägger på skattedragarna.

För såvitt man, vid beräkning av inkomstöverflyttning under ett år, ansåge, att fattigvården blott kommer årets understödstagare till godo, skulle denna, såsom författaren framhåller, utgöra en belastning för det övervägande antalet mindre inkomsttagare, och detsamma gäller om t. ex. tilläggspensioner och arbetslöshetsunderstöd. Alla icke understödstagare belastas ju därav. Men författaren framhåller med viss rätt, att dessa former av socialpolitik innebära ett riskskydd eller en försäkring gentemot nöd på grund av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet eller ålderdom för de mindre inkomsttagarna (och varför ej även de större, som kunna råka illa ut). Bidragen till dessa understöd betecknas därför såsom försäkringspremier. Detta skulle ha sin fulla riktighet, om de utginge efter försäkringstekniska grunder, vilket författaren stillatigande synes anse. Men de tagas ju helt eller delvis av skattemedel och utgå alltså efter vederbörandes inkomst för året, och därför alldeles oberoende av den framdeles påräknade förmånen; försäkringstekniskt stå ju verkliga premier och påräknad förmån alltid i ömsesidigt beroende av varandra. Detta är ej fallet inom socialvårdens kostnader. Livsmedelsrabatter äro i varje fall klart understöd utan någon som helst försäkringsbeskaffenhet.

Tagna för sig äro dessa olika kostnader, jämförda med budgetens slutsumma, petisser, som svårligen låta sig beräknas, men även om man är i sin fulla rätt att lämna dem å sido, vilket kan vara tveksamt, måste man erinra, att de sammanlagt avsevärt inverka på socialutgifternas incidens.

En intressant och förtjänstfull översikt får man i detta sammanhang över socialutgifterna 1930—1941. Fattigvård, folkpensionering, blindhetsersättning, sjukkassor, olycksfallsförsäkring, barnavård, moderskapshjälp, moderskapspenning, mödrahjälp (direkt och i form av lån), bostadsanskaffning åt barnrika familjer, livsmedelsrabatter, statligt understöd åt bostadsproduktionen, hälso- och sjukvård, fri rättshjälp och arbetslöshetshjälp redovisas här med ett siffermaterial, mer eller mindre utförligt och i en erkännansvärt instruktiv och klar form. Synnerligen givande är den summering av socialutgifterna under åren 1930—1941, vari utredningen i denna del utmynnar. Totalsumman uppgives för år 1930 till 259.740.000 kronor och för år 1941 till 695.252.000 kronor, en stegring, som nog hos många väcker betänkligheter. Därtill måste ju, såsom av det föregående framgår, läggas ytterligare vissa belopp, vilka dock blott gissningsvis kunna uppskattas.

För den, som något följt med den socialpolitiska utvecklingen, är det emellertid tydligt, att folkhushållet (här fränses skatteincidensens verkningar) fått riklig valuta för dessa medel, även om på vissa områden ett för produktionen skadligt slöseri förekommit, exempelvis ifråga om arbetslöshetsunderstöd, som ofta tävlat med arbetslönerna. Att mycket av nödvändigt hjälparbete för minderåriga och nödlidande av olika kategorier ännu återstår, lär väl ingen i förhållandena insatt bestrida.

Nationalinkomsten — som alltid är ett osäkert och gåtfullt begrepp — uppgives under samma tid hava stigit från 8.137 miljoner kronor till 13.300 miljoner kronor. Vad detta egentligen innebär kan här ej diskuteras, men någon höjning av välståndet torde sannolikt ligga bakom dessa siffror.

Kvintessensen av en utredning om socialpolitikens ekonomiska verkningar skulle väl vara att fastställa, vilka som få bekosta kalaset och vilka belopp som falla på dessa. Beräkningar om skattefördelningen har förut gjorts (särskilt i en p. m. av Erik Lindahl och Mats Lemne) men även blivit starkt kritiserade. Welinder har sammanställt tillgängliga uppgifter härom på ett översiktligt sätt och söker draga kontentan härav. Men, såsom han själv betonar, är resultatet i många delar osäkert. Att referera de intressanta och ofta förbluffande siffrorna låter sig här ej göra. Den intresserade har här en fyndort för uppgifter om skatteincidens i olika fall. Såsom en kuriositet må nämnas, att ej mindre än 10 % av motboksägarne uppgivits år 1942 hava haft en inkomst under 600 kronor och att dessa svarade för en försäljning av 138 kronor per motbok. För enbart gifta, med eller utan barn, inom samma klass anges beloppet till 164 kronor. Större delen av dessa belopp är att betrakta såsom skatt; för brännvin t. ex. är produktionskostnaden blott en liten bråkdel av priset. I förhållande till inkomsten är trots en del betydande felkällor skatten alltså enorm, även om man antar, att övriga skatteformer föga tynga dessa inkomstkategorier. Man kan fråga sig huru en sådan belastning egentligen är möjlig. Det är tydligt, att denna skatt sätillvida kan betecknas såsom frivillig, som det står envar fritt



att — genom utebliven konsumtion — undandraga sig skatten. Men där detta ej sker, träffas familjen på ett outhärdligt sätt, och man kan här tala om spritmissbruk i en helt annan bemärkelse än den vanliga. Till familjens skydd bli socialpolitiska åtgärder av tvångskaraktär nödvändiga, om annat ej hjälper. Utredningen ger jämväl i fråga om skatt å tobak och kaffe siffror, som mana till eftertanke. Omsättningsskatten synes i genomsnitt hava drabbat hälften av utgifterna i mindre bemedlade hushåll.

Generella slutsatser av ifrågavarande siffermaterial måste emellertid dragas med största försiktighet, då för dylik statistik felkällorna äro många och svåra att eliminera. Hela utredningen är dock avsedd att utgöra grunden för fortsatt utbyggnad av socialpolitiken.

Att söka de mest sannolika alternativen för den följande utvecklingen blir då den egentliga slutuppgiften. Valet mellan alternativen blir beroende av värderingsnormer, som uppställas på grundval av den politiska maktbalansen. Författaren tager för givet, att »normala» tider förr eller senare efter kriget måste återkomma; detta är dock alls ej självklart, åtminstone ej i vår tid. Tvärtom kan man nog fastslå, att den epok, som flytt, aldrig kommer igen. Även i övrigt torde nog författarens resonemang, huru skarpsinnigt och skickligt utfördä de än äro, från många håll röna motsägelse. Ett genomgående drag är optimism i fråga om möjligheterna att utöka de socialpolitiska åtgärderna utan finansiella hinder under nästan alla förhållanden. Den ökade kapacitet, som beskattningsapparaten erhållit under trycket av faror, hotande hela vår existens, alltså i försvarssyfte, kan enligt författaren i framtiden användas till att bekosta ökade socialutgifter, vilka tydligen äro avsedda att konstant växa. Att dessa bli permanenta under det att försvarsberedskapen blott var avsedd att bestå under världskriget, skulle alltså sakna all betydelse. Socialutgifterna antagas nämligen »ej behöva innebära någon nettobelastning för folkhushållet» (s. 110).

Beträffande framtidsutsikterna för vår folkhushållning vägas gynnsamma och ogynnsamma tecken summariskt. Resultatet blir att vi ha möjlighet att i fortsättningen öka socialutgifterna med 34 miljoner kronor per år. Siffran är i själva verket rätt diskutabel, då många andra osäkra faktorer än de av författaren analyserade kunna spela in.

Under åren 1930—39 ökades de sociala utgifterna enligt författaren med 247 miljoner kronor,<sup>1</sup> vilket gör blott 24,7 miljoner per år. Slutsatsen härav är tydligen stimulerande, liksom de sociala behoven ju ännu äro över-skådliga. Och säkert är, att en målmedveten och frikostig socialvård ännu har stora uppgifter och utvecklingsmöjligheter. Om målet kunna väl allä i huvudsak enas. Vi ha dock utan fråga börjat närma oss den ekonomiska gräns för beskattningen, som icke lätteligen låter sig förskjutas utan men för produktionen.

Ifrågavarande publikation utgör en betydelsefull etapp i det utredningsarbete, på vilket det nu pågående, storstilat planerade reformarbetet måste grundas. När man erkänner dettas ideella värde, gäller det att på samma gång ej blunda för det hotande bakslag, som varslas av det allmänpolitiska tillståndet i världen.

*Curt Rohltlieb.*

<sup>1</sup> Härvid har författaren (s. 113) utgått från en omräkning av realvärdena, motsvarande en antagen prisstegring.

**Författningsutveck-** Den politiska regimförändringen i Finland 1944 tog **lingen i Finland 1944.** sig på statsrättens område uttryck i några lagstiftningsåtgärder — avsedda att i vissa fall vara temporära, i andra fall permanenta — som synas förtjänta att i korthet uppmärksammas i denna tidskrift.

I första rummet kommer här den *lagstiftningsakt av den 4 aug. 1944*, varigenom marskalk Mannerheim utan val utsågs till republikens president. I och för sig var stiftandet av en lag av extraordinär natur, avsedd att reglera utseendet av republikens president under exceptionella förhållanden, ingen nyhet i Finland. Såväl efter Kallios avgång 1940 som efter utgången av Rytis första mandatid 1943 hade presidenten, med avvikelser från det i regeringsformen stadgade normala förfaringsstättet, utsetts av den elektorsförsamling som år 1937 hade valt Kallio till president. (De rättsliga förutsättningarna för genomförandet av dylik undantagslagstiftning skapas av de stadganden i riksdagsordningen, som möjliggöra grundlagsändring utan uppskov, när frågan med fem sjättedels pluralitet förklarats brådskande.) Vad som gav den i augusti 1944 företagna lagstiftningsåtgärden dess i finländsk författningshistoria enastående karaktär, var det direkta utpekandet i själva lagen av den man, som skulle bekläda republikens högsta ämbete. Det hette i § 2: »Republikens presidents ämbete anförtrors marskalken av Finland, friherre Carl Gustaf Emil Mannerheim, som tillträder sitt ämbete omedelbart, då denna lag trätt i kraft.» Förfarandet sammanhänge med nödvändigheten att omedelbart få skiftet på presidentstolen genomfört. Det hade naturligtvis också varit möjligt att i brådskande ordning stifta en lag, som skulle gett riksdagen rätt att i denna situation välja president. Och hade man velat undvika det i viss mån principvidriga i att ombetro riksdagen med en uppgift, som eljest enligt författningen ålåg ett annat statsorgan, hade Ryti före sin avgång kunnat utse Mannerheim till statsminister: den sistnämnde hade därigenom automatiskt, i stöd av RF § 25, blivit t. f. president efter Rytis tillbakaträdande, och 1937 års elektorsförsamling hade sedan i god ordning, efter en lagstiftningsprocedur av samma art som fyra, resp. ett år tidigare, kunnat välja honom till presidentämbetets ordinarie innehavare. Men det är tydligt, att vad man de skickelsediga dagarna i början av augusti framför allt önskade var att genom ett möjligast enkelt och snabbt förfarande få presidentfrågan slutgiltigt, icke blott provisoriskt, reglerad.

Finlands författningshistoria under självständighetstiden uppvisar överhuvud en provkarta på olika möjligheter att utse statsöverhuvudet: genom val av riksdagen (år 1919, i stöd av en undantagsbestämmelse i den nyantagna regeringsformen), genom val av för ändamålet utsedda elektorer (1925, 1931, 1937), genom val av elektorer, vilkas redan utlupna mandat genom speciallagstiftning förnyats (1940, 1943) och slutligen genom en lagstiftningsakt, som direkt utpekar presidenten.

I sak, ehuru icke formellt, påminna tilldragelserna i augusti 1944 om det som skedde i december 1918, då Svinhufvud avstod från sitt av lantdagen givna bemyndigande att handha »högsta makten» (d. v. s. kejsaren-storfurstens tidigare makt). Därigenom möjliggjordes för lantdagen att »befullmäktiga» dåv. generalen Mannerheim att såsom riksföreståndare utöva

högsta makten — vilket politiskt sett betydde inledandet av en ny, västmaktsorienterad regeringskurs.

Lagen av den 4 aug. 1944 stadgade emellertid icke blott om sättet för utseendet av president; den innehöll även bestämmelser om presidentens maktutövning, avsedda att minska statschefens arbetsbörda. Lagens 4 § gav nämligen presidenten rätt att »antingen helt och hållet eller delvis» ombetro statsministern med vissa av de befogenheter och åligganden, som normalt tillkommo presidenten. Det gällde här i första hand förordningsrätten; därtill kom benådnings- och dispensrätten, beviljandet av och lösandet från medborgarskap samt avgörandet i tjänsteutnämningsärenden. Genom en förordning, som utfärdades några dagar efter presidentskiftet, erhöll i själva verket statsministern de befogenheter det var fråga om, *utom* beträffande tjänsteutnämningar: här bevarade presidenten avgöranderätten i ett stort antal fall. Viktigt var även, att presidenten utan återkallande av förordningen kunde, när han så önskade, upptaga till avgörande varje ärende, som föll under de åt statsministern delegerade åliggandena.

Om presidentämbetet i Finland vore »parlamentariserat», skulle bestämmelser av denna art icke betyda något i praktiken; såsom känt har emellertid det finländska statsöverhuvudet i viss utsträckning bevarat en självständig beslutanderätt.

Medan de lagstadganden, som i det föregående berörts, voro av temporär art, företogs i november 1944 vissa betydelsefulla *ändringar i riksdagsordningen*, avsedda att få permanent karaktär. En del av dessa ändringar inneburo, att några i finländsk riksdagsrätt kvarlevande spår av »Lapporörelsen» avlägsnades. Här var först och främst fråga om vissa restriktiva valbarhetsbestämmelser. Till belysning av detta spörsmål är det nödvändigt att göra en kort historisk återblick. År 1930, under direkt påverkan av Lapporörelsen, intogs i RO § 7 en mot kommunisterna riktad bestämmelse av följande lydelse:

»Valbar är dock ej den, som tillhör sådan förening, organisation eller annan sammanslutning, som är verksam i syfte att våldsamt omstörta Finlands stats- och samhällsskick eller avser främjande eller understödjande, medelbart eller omedelbart, av sådan verksamhet, eller som under förloppet av de tre närmast föregående åren verkat till förmån, för sådan sammanslutning eller på annat sätt främjat en verksamhet i nämnda syfte.»<sup>1</sup>

År 1934 gavs detta stadgande en helt ny form, som dock icke i realiteten minskade dess diskriminatoriska verkningsfullhet. Förutsättningen för den ändring som nu gjordes var det år 1931 ikraftträdde tillägg till strafflagen; som i hög grad hade utvidgat gruppen av högförräderibrott och överhuvud till det yttersta hade tänjt ut högförräderibegreppet. Stadgandet lydte hadanefter:

»Den, som dömts till straff för hög- eller landsförräderi, delaktighet i sådant brott eller förberedelse eller försök därtill, vare dock ända till utgången av det sjätte kalenderåret efter det han tillfallo utstått sitt straff jämte därmed för- enad annan straffpåföljd, i aysaknad av valbarhet till riksdagsman. Valbarhet

<sup>1</sup> Prövningen ankom härvid på valkretsarnas centralnämnder, vilkas beslut i dessa frågor dock skulle underställas Högsta förvaltningsdomstolen.

tillkommer ej heller den, som ställts under åtal för i detta moment avsett brott, eller den, mot vilken vederbörande åklagare till rätten inlämnat anklagelseskraft för väckande av åtal för sådant brott.»

När frågan behandlades i 1934 års riksdag, reserverade man sig förgäves från socialdemokratiskt håll mot »berövandet av viktigt medborgarrättighet på grund av påstådd brottslighet, vilken ännu icke genom domstolsutslag i någon instans blivit styrkt». Från regeringens sida förklarades det »ej vara sakenligt, att den, som på sannolika skäl misstänkes för olovliga förhåvanden mot landets yttre säkerhet eller mot gällande stats- eller samhällsordning, det oaktat skulle få medverka vid beslut, som avse befästande av rikets självständighet eller utvecklingen av dess inre förhållanden».

Till detta stadgande anslöt sig ett ur principiell synpunkt lika betänkligt tillägg till RO § 13. När det var fråga om de brott, som omnämndes i de anförda valbarhetsrestriktionerna, krävdes enligt detta tillägg endast enkel pluralitet i riksdagen för att riksdagsman skulle få ställas under tilltal eller berövas sin frihet för i riksdagen yttrade åsikter eller sitt förhållande i övrigt under förhandlingarna. Normalt fordras femsjiättedels majoritet för riksdagsbeslut av denna art.

Hela denna diskriminatoriska lagstiftning avlägsnades nu genom en *lag av den 3 nov. 1944*, som återgav §§ 7 och 13 den lydelse de ursprungligen haft.<sup>2</sup> Härtill lades en bestämmelse, som gav tillbaka riksdagsmannaskapet åt de forna ledamöter av den år 1939 valda riksdagen, vilka berövats sina mandat i stöd av denna lagstiftning (och i stöd av stadgandet i RO § 8 om förlust av riksdagsmannaupdrag såsom följd av förverkad valbarhet). I praktiken hade denna retroaktivitetsföreskrift avseende på den vänster-socialistiska s. k. sexling-gruppen.

Andra, kort efteråt företagna ändringar gällde *valrätten* (lag av 24 nov. 1944). Den viktigaste av dem innebar valrättsålderns sänkning från 24 till 21 år. Då riksdagsval icke hade kunnat äga rum sedan 1939, betydde detta att hela nio nya årsklasser kommo med vid valen 1945. I stort sett torde rösträttsålderns sänkning ha inneburit en fördel för den radikala vänstern, som synes ha proportionsvis märkbart talrikare anhängare bland de yngsta årsklasserna än andra partigrupper.

Personer i aktiv militärtjänst ha tidigare saknat rösträtt i Finland, likaså personer som året om åtnjutit full fattigvård. Även dessa restriktioner avlägsnades nu, såsom följd av en strävan att i möjligaste måtto markera den demokratiska valprincipen.

*Sven Lindman.*

**Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1946 års riksdag.** I »Bilaga till 1946 års statsverkslag proposition. Utgifter å driftbudgeten. För flera huvudtitlar gemensamma frågor» omnämner finansministern bl. a. vissa konsekvenser av den 1945 antagna *behörighetslagen*. Det meddelas sålunda att lagen ej upphäver den differentiering av befattningar efter kön, som skett genom tjänsteförteckningar. Då denna differentiering i viss

<sup>2</sup> Genom ändring av kommunallagstiftningen företogs i samband härmed en motsvarande revision av de kommunala valbarhetsbestämmelserna.

utsträckning har grundats på 1923 års behörighetslag har i samband med budgetarbetet en viss omprövning skett av frågan om lämpligheten av den fastställda uppdelningen på manliga och kvinnliga innehavare. Beträffande t. ex. lärarinnetiteln ifrågasättes icke nu någon ändring, då härav skulle föranledas ändringar i avlöningsreglementet, vilket ansetts böra undvikas med hänsyn till den förestående allmänna lönerrevisionen. Härmed syftas på förhållandet att folkskollärarinna med samma utbildning och tjänstgöring som folkskollärare, erhåller lägre lön än denne. Detta spörsmål har även upptagits i motioner i båda kamrarna, undertecknade av samtliga 20 kvinnliga ledamöter (I: 62, II: 124), vari yrkas på likalönsprincipens genomförande. — I 1945 års behörighetslag undantogs liksom tidigare de prästerliga tjänsterna. Hr Johnsson i Stockholm (fp) föreslår (II: 173) att riksdagen måtte hemställa om en allsidig utredning av frågan om kvinnas behörighet till prästämbete eller om inrättande av annat kyrkligt ämbete för kvinnor. Motionären anser sig här kunna stödja sig på en utbredd och medveten kvinnoopinion. Tidpunkten vore nu lämplig, då ordinarie kyrkomöte skall sammanträda hösten 1946. Hr Severin i Stockholm (s) påpekar (II: 299) det stora antalet *befattningar för vilka ett visst kompetenskrav* uppställts, vilket icke kan anses vara motiverat av ett statens behov av tillräckligt kvalificerad arbetskraft. Frånvaron av dylika bestämmelser kan nämligen icke utgöra hinder för vederbörande myndighet att bland de sökande utse befattningshavare med sådan formell kompetens. Däremot begränsa bestämmelserna myndighets valfrihet och föranleder ofta att en för posten lämplig person får stå tillbaka för en mindre lämplig, som fyller de formella kompetenskraven. Motionären yrkar att riksdagen måtte principiellt uttala sig för en modifiering av bestämmelserna om formell kompetens för anställning i statens verk och i skrivelse till Kungl. Maj:t föreslå en utredning av frågan.

I ytterligare ett par motioner behandlas *befordringsprinciperna*. I likalydande motioner av hrr B. A. Nilsson och Friggeråker (bf) och hrr Pettersson i Dahl m. fl. (bf) (I: 245 och II: 197) framhålles, att enligt RF § 28 skall vid befordran hänsyn tagas till förtjänst och skicklighet. Den närmare innebörden av dessa begrepp har enligt motionärerna aldrig auktoritativt klarlagts, utan har befordringsrätten reglerats genom praxis eller — skulle de ha kunnat tillägga — genom instruktioner för verk och myndigheter t. ex. läroverksstadgan. Motionärerna referera Reuterskiölds tolkning, enligt vilken förtjänsten praktiskt taget blir lika med tjänsteåldern, skicklighet är den genom teoretisk kunskap och studier och genom praktisk utövning styrkta eller antagliga förmågan. Principerna äro alltså på det hela taget klara, men vid deras tillämpning uppstå ofta svårigheter vid jämförelsen mellan ett antal tjänsteår och bättre betyg e. d. Motionärerna tro sig därvid under senare år ha kunnat konstatera en tendens mot att låta tjänsteåren erhålla en större vikt och föreslå att riksdagen i skrivelse måtte fästa Kungl. Maj:ts uppmärksamhet härpå och hemställa att vid befordringar och förflyttningar hänsyn alltid måtte tagas till såväl ådagalagd skicklighet som tjänsteålder.

I likalydande motioner av hrr Wetter (fp) (I: 83) och Ståhl (fp) (II: 160) föreslås, att riksdagen måtte i skrivelse anhålla om vissa förändringar i gällande bestämmelser för befordringar inom krigsmakten. Det nuvarande

systemet med hemlig registrering av bl. a. befattningshavarnas politiska inställning har skapat en känsla av osäkerhet. Motionärerna våga icke utan vidare tillråda att systemet avskaffas, men föreslå att intet sådant register får företas utan att den registrerade haft tillfälle taga del av detsamma. Detsamma bör gälla de »vitsord» som utdelas av vederbörande chef, och som likaledes äro hemligstämplade. Slutligen föreslås, att för armén upprättas en motsvarighet till den inom marinen fungerande befordringskommissionen.

RF § 35 möjliggör för Konungen att entlediga en viss kategori stats-tjänstemän, förtroendeämbetsmännen, när han prövar rikets tjänst det fordra. Däremot utgör RF § 36 ett bestämt hinder för motsvarande tillvägagångssätt för flertalet övriga tjänstemän utan medelst rannsaking och dom, låt vara att bestämmelsen mist mycket av sin kraft genom systemet att tillsätta tjänster på förordnande eller medelst konstitutorial. I motion av hr Branting m. fl. (s) (I: 192) framhålles, att ur demokratisk säkerhets-synpunkt här en allvarlig brist föreligger, som i en kritisk situation kan komma att visa sig ödesdiger. Redan nu bör därför en beredskapslag utarbetas. Huruvida denna bör gälla generell eller enbart för vissa kategorier av tjänstemän bör i samband därmed övervägas. Motionärerna föreslå, att riksdagen i skrivelse måtte anhålla om förslag till ny lydelse av RF § 36 och en beredskapslag, som medger Kungl. Maj:t rätt att, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden det fordrar, vid krig eller krigsfara eller eljest av krig föranledda, utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor.

Med anledning av högermotioner, väckta i båda kamrarna och med KU:s tillstyrkande hemställde 1939 års riksdag om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att ernå »större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet». På grund av krigsutbrottet kom utredningen icke till stånd. 1943 interPELLerade hr Håstad finansministern om utredningen kunde väntas så tidigt, att eventuella grundlagsförslag kunde behandlas av 1944 års riksdag. Statsrådet ansåg det emellertid icke tillrädligt att genomföra utredningen under dåvarande labila tidsläge. I motioner av hrr Ivar Anderson och Ewerlöf (h) (I: 104) samt hrr Håstad och Falla (h) (II: 196) påpekas, att sedan kriget nu upphört de 1943 anförda skälen bortfallit. Samtidigt hade utvecklingen under senare år givit ytterligare styrka åt de motiv, som framfördes 1939. Motionärerna yrka ånyo på en förutsättningslös utredning, varvid i klämmen formuleringen från 1939 års motioner återtagits obeskuren.

I motioner av hr Wistrand (h) (I: 142) och hrr Wiberg m. fl. (h) (II: 198) framhålles, att en grundläggande princip för budgetarbetet bör vara att utgifter och inkomster äro så noggrant beräknade att alltför stora avvikelser icke uppkomma i budgetredovisningen. Endast härigenom kan riksdagen bibehålla sin kontroll över finanspolitiken samt statsverksamhetens omfattning och utformning. Redan under förra kriget uppkom ojämnheter, vilka emellertid småningom hävdes genom en rad utredningar. I samband med att riksdagen 1933 beslöt att finansiera vissa krisanslag till arbetslöshetens bekämpande med lånemedel började allt större outnyttjade anslag att redo-

visas. Under det sista kriget har betydande anslag givits å förskottsstat, vilka sedan reglerats genom anslag å tilläggsstat. Riksdagens kontrollmöjligheter ha härigenom minskats liksom också genom att stora anslag å driftbudgeten finansierats genom lån. Betydande reservationer kvarstå nu i driftbudgeten samtidigt som stora belopp kvarstå outnyttjade å kapitalbudgeten. För budgetåret 1944/45 ha summorna överstigit 3 300 miljoner kronor, vilket belopp är betydligt högre än det för 1946/47 års stat beräknade. Mycket stora svårigheter skulle uppkomma, om Kungl. Maj:t började taga dessa icke utnyttjade anslag i anspråk. De måste i så fall täckas genom upplåning och detta vid en tidpunkt, då det finnes anledning förmoda att näringslivets anspråk på lånemarknaden komma att ökas i samband med industriens omställning till fredsproduktion.

Ur riksdagens synpunkt måste det vara angeläget att åter bringa den statliga utgiftspolitiken under sin kontroll. En revision av de nu förefintliga outnyttjade anslagen kan icke ske utan en omsorgsfull prövning av anslagens ändamål. Motionärerna hemställa därför, att riksdagen vid behandlingen av statsverkspropositionen måtte taga hänsyn till de reservationer å driftbudgeten samt de outnyttjade anslag å kapitalbudgeten, som kunna väntas kvarstå vid utgången av budgetåret 1945/46; vidare att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära en skyndsam utredning rörande behovet av ifrågavarande anslag, samt att resultatet av denna utredning måtte föreläggas riksdagen i så god tid, att hänsyn därtill kan tagas vid statsregleringen för budgetåret 1946/47.

Enligt RF § 72 och RO § 73 skall utses tre *suppleanter* för de av riksdagen valda *sex fullmäktige i riksbanken* och *likaledes tre suppleanter för de sju fullmäktige i riksgäldskontoret*. Sedan riksbanksfullmäktige inom sig utsett en förste deputerad och riksbankschef skola de dessutom utse en personlig suppleant för honom d. v. s. vice riksbankschefen. I likalydande motioner framlagda i båda kamrarna av flertalet riksbanks- och riksgäldsfullmäktige (I: 82 och II: 150) framhålles, att riksdagen vid val av fullmäktige låtit partierna så vitt möjligt bli företrädna i förhållande till sin representation i riksdagen. Så har icke i samma utsträckning kunnat ske vid val av suppleanter, varför vid förfall för en fullmäktig denne kan komma att ersättas av suppleant från annat parti. Suppleanternas antal kan även lätt visa sig otillräckligt, exempelvis vid ett regeringskifte. Hösten 1945 inträdde sålunda två riksbanksfullmäktige i den nya regeringen. Motionärerna föreslå ändring av RF § 72 och RO § 73 så, att varje fullmäktig erhåller en personlig suppleant och att vid förfall för båda dessa övriga suppleanter inträda i den ordning, i vilken de blivit valda. Man förordar alltså här de bestämmelser, som nu råda för statsrevisorernas suppleanter. I grundlagarna borde även införas bestämmelser om att suppleant liksom nu är fallet för fullmäktig skall väljas på tre år. I avsaknad av bestämmelser väljas de förra för närvarande för endast ett år. Genomföres detta förslag, skulle den egendomliga situationen uppkomma att förste deputeraden i riksbanken dels skulle erhålla en av riksdagen vald suppleant, dels den av fullmäktige utsedde (vice riksbankschefen). I motionärernas förslag till RO § 73 stadgas därför, att den av riksdagen utsedde suppleanten först skall inträda vid förfall för den av fullmäktige utsedde.

1945 års riksdag antog som vilande ett förslag till sänkning av *valbarhetsåldern* för ledamot av AK från 25 till 23 år. För FK utgör däremot 35 år valbarhetsålder. Hr Linderot (k) (I: 69) framhåller att någon hållbar motivering för bibehållandet av denna höga valbarhetsålder icke föreligger. Den ursprungligen avsedda skillnaden i sammansättning och karaktär mellan kamrarna existerar icke längre. Dessutom har den moderna psykologiska forskningen — enligt motionären — uppvisat felaktigheten av en äldre uppfattning, att människan med levnadsåren får en tilltagande förmåga att rätt bedöma olika spörsmål. Motionären föreslår därför att riksdagen måtte besluta en sådan ändring av RO, att valbarhetsåldern blir densamma för riksdagens bägge kamrar.

I motioner av hrr Ivar Anderson m. fl. och hrr Hagberg i Malmö m. fl. (h) (I: 102; II: 194) föreslås, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en förnyad skyndsamt utredning av *riksdagens arbetsformer* i enlighet med av motionärerna uppdragna riktlinjer. Motionärerna upptaga härvid vissa förslag framlagda av KU vid 1943 års höstriksdag och i den i mars 1944 avgivna utredningen rörande riksdagens arbetsformer (S.O.U. 1944: 8). Främst upptages det gamla högerförslaget, att låta riksdagen börja den 1 dec. Under tiden fram till nyår skulle då utskotten hinna väljas och konstitueras samt motionerna väckas, utremitteras och tryckas. Riksdagsarbetet skulle därigenom på allvar kunna börja omedelbart efter nyår och vårsessionen bliva tillräcklig. En enhetlig budgetbehandling, som under nuvarande förhållanden försvåras genom höstriksdagarnas tilläggsstater, skulle vinnas. Någon svårighet att få statsverkspropositionen färdig till 1 dec. anses icke föreligga. Budgetåret skulle ej heller behöva omläggas. Däremot måste en ändring ske av riksdagsmännens mandattid. Vidare föreslås en omläggning av *riksdagsmannaarvodena*. För tiden  $\frac{1}{12}$ — $\frac{31}{6}$  skulle riksdagsman från Stockholm erhålla 750 kr per månad samt därefter 250 kr pr månad. Riksdagsman från landsorten skulle erhålla respektive 1000 och 350 kr.

I det ovan nämnda kommittébetänkandet avgavs också en del förslag, som för sitt genomförande icke förutsatte någon grundlagsändring. En del av dessa upptagas av samma motionärer (I: 103; II: 193), som föreslå följande tillägg till § 3 *Reglementariska föreskrifter för riksdagen*: »För detta ändamål [åstadkommande av skyndsamt och planmässighet i riksdagsarbetet] skola utskottens ordförande den 1 och 15 i varje månad till talmännen avlämna skriftliga redogörelser för arbetet i utskotten, angivande slutbehandlade ärenden, ärenden under behandling och ärenden, som under den närmaste tiden äro avsedda att upptagas.» De föreslå vidare, att riksdagen måtte besluta uttala önskemål och rekommendationer på följande punkter. Den förstärkta talmanskonferensen borde sammanträda oftare i arbetsplanerande syfte. Arbetsplena höra icke börja förrän kl. 14, varigenom morgontimmarna kunna reserveras för utskottsarbete. Under det arbetsplena tidigare höllos onsdagar och lördagar, har under senare år under riksdagens tidigare del endast onsdagsplena förekommit. Motionärerna föreslå nu utan närmare motivering införande av onsdags- och fredagsplena, bl. a. för att ge riksdagsmännen möjlighet resa hem på lördagarna. Som regel bör ingen inväljas i presidiet i särskilt utskott som redan tillhör sådant för



ständigt utskott. För de tillfälliga utskotten föreslås inskränkning i remissförfarandet. Upplysningar borde i stället kunna erhållas genom muntliga föredragningar av tillfälliga sakkunniga, d. v. s. genom ett införande av de ständiga utskottens praxis.

I en motion i 1945 års AK (nr 350) föreslog hr Håstad (h) att tiden för *kort genmäle* måtte utsträckas till högst tre minuter med motivering att den nuvarande tvåminutersgränsen visat sig alltför snäv. Kammaren beslöt i överensstämmelse därmed. Erfarenheten har visat att reformen var befogad. Bl. a. torde en viss koncentration av debatten ha vunnits, i det replikrätten utnyttjas i ökad omfattning. Hr J. B. Johansson (h) hemställer därför (I:181), att även FK måtte utsträcka tiden för kort genmäle från högst två till högst tre minuter genom ändring av Ordningsstadgan 12 § 2 mom.

Hrr Johansson i Stockholm och Holmberg (k) framhålla (II:1) att *tryckfrihetsjuryn* råkat i vanrykte, vilket sammanhänger med brister i jurymannalistan sammansättning. Denna uppgöres av rätten, som bl. a. har att tillse att »skilda samhällsgrupper bliva representerade» (TF § 5:5). För att jurymannalistan i fortsättningen i möjligaste mån måtte bli representativ för den folkliga rättsuppfattningen, föreslås att riksdagen måtte hemställa om sådan ändring av TF, att jurymän väljas genom proportionella val av kommunala representationer.

Under senare år ha en rad angrepp riktats mot sinnessjukvården i ofta uppseendeväckande former. Särskilt en mycket uppmärksamman roman har framträtt med anspråk på att utgöra en verklighetsskildring. Med hänsyn till *sekretesslagens* bestämmelser har något bemötande ej kunnat göras av de angripna myndigheterna. Enligt Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar av den 28 maj 1937 får handling upprättad av läkare och rörande hälsovård eller sjukvård icke utan vederbörandes samtycke utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum. Hrr Osterman (fp) m. fl. (fp och s) föreslå (II:191) en uppmjukning av dessa bestämmelser under vissa förutsättningar. Bl. a. måste genom en vilseledande framställning av sådana personliga förhållanden, som sekretesslagen avser att skydda, sekretessen på ett ensidigt sätt ha brutits. Publiceringen av sådan handling får vidare endast ske genom medicinalstyrelsens försorg och efter Kungl. Maj:ts tillstånd.

Samma lag behandlas i en motion av hr Nerman (s) (I:70), som yrkar på att riksdagen måtte uttala sig för att hemligstämplande av handlingar, vilka ej av försvarsskäl böra hållas oåtkomliga längre tid, ej må ske för längre tid än fem och i undantagsfall tio år.

Frågan om redovisningsskyldighet för *finansiering av politisk propaganda* upptogs i motioner vid 1945 års riksdag. Riksdagen inskränkte sig emellertid då till att hos Kungl. Maj:t begära utredning av frågan om finansiering av periodiska skrifter. Hrr Lindström och Branting (s) (I:222) anse det emellertid rimligt, att medborgarna erhålla kännedom om vilka intressen som ligga bakom den politiska propagandan. Någon omfattande kontrollapparat skulle icke behöva tillskapas. För ändamålet vore det till-

räckligt att stadga skyldighet för politiska partier, sammanslutningar och andra som bedriva politisk propaganda att regelbundet av trycket utge redogörelser över inkomster och utgifter, och de föreslå att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära en utredning i ämnet.

I statsrevisorernas berättelse om den år 1945 av dem verkställda granskning av riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning redovisas en undersökning av möjligheterna att genom *omläggning* och *rationalisering av riksdagstrycket* dels göra det mera överskådligt och lättläst, dels ock minska kostnaderna för trycket. Främst föreslås att propositioner och utskottsutlåtanden förses med en ingress, vari sammanfattas de framlagda förslagen. Revisorerna påtala vidare att trycket belastas med många och långa upprepningar. Ofta lämnas först en redogörelse för de sakkunnigas förslag. Stora partier av detta återfinnas sedan i departementschefens anförande, varefter i utskottsutlåtandena samma argumentering återkommer i referat först av de förberedande instansernas och sedan av statsrådets yttrande samt slutligen även i utskottets egen argumentering. Ett exempel lämnas på, hur en rationalisering skulle utfalla. Kungl. Maj:ts proposition nr 212 till 1945 års riksdag omfattar 6 sidor, som enligt revisorernas förslag skulle kunna sammandragas till en. Ett memorial i anledning av kamrarnas skiljaktiga beslut (StU 1945 nr 168) nedskäres från fem till en sida o. s. v. Revisorerna bygga här på en utförlig P. M. upprättad av Tidningarnas telegrambyrås riksdagsredaktion. Promemorieförfattaren synes i sin kritik helt ha förbiset, att den i riksdagstrycket intagna propositionssviten blott utgör ett avtryck av en originalserie tillkommen i överensstämmelse med grundlagarnas bestämmelser. Enligt RF § 87 skall konungen, om han finner gott någon lagfråga för riksdagen framställa, äska statsrådets och lägrådets yttrande däröver, samt meddela sin proposition tillika med berörda yttranden åt riksdagen. Ett iakttagande av dessa bestämmelser leder oundvikligen till först en proposition, så ett utdrag ur statsrådsprotokollet och ett utdrag ur protokollet, hållet i lägrådet samt tilläventyrs följaktligen till en viss för läsaren irriterande upprepning av argumenteringen. De av revisorerna föreslagna förenklingarna kunna uppenbarligen icke genomföras utan en ändring av RF § 87.

Revisorerna tillstyrka även en förändring av riksdagstryckets inbindning så att det s. k. aktsystemet kommer till användning. Ett förslag i samma riktning framfört i motion till 1945 års riksdag har tidigare refererats i denna tidskrift (1945, s. 71 ff.).

En liknande *modernisering av de statliga publikationerna* och främst S.O.U.-serien föreslås av hr Ståhl (fp) (II: 389), som yrkar på en utredning om modernisering, större spridning och eventuellt förbilligande av detta tryck.

Hr Sandberg (fp) (II: 388) påpekar de svårigheter gemene man har att orientera sig bland de allt talrikare lagarna och författningarna. En utväg vore, att varje år utge en officiell men samtidigt populär *sammanfattning av nya lagar och lagändringar*, vilken om möjligt borde kostnadsfritt distribueras till alla skattebetalare. — Hrr. Johnsson i Stockholm m. fl. (fp) föreslå (II: 172) ett anslag på 4000 kr till utgivande genom talmanskonferensens försorg av en *skrift om riksdagen*. Motionärerna påtala den kritik, som under

senare år framkommit mot riksdagen särskilt i tidningarnas insändarspalter och i kåsörernas artiklar. Det mesta av denna kritik vore osakligt och beroende på bristande insikt i hur riksdagen funktionerar. I en kortfattad skrift, som utkomme med ny upplaga vart fjärde år, borde därför ges upplysningar om riksdagens historia, om riksdagshuset och dispositionen av dess utrymmen m. m., samt en skildring av riksdagens sätt att fungera, riksdagsmännens skyldigheter och förmåner m. m.

I prop. nr 16 föreslår Kungl. Maj:t en lag om rätt att i mål och ärenden, som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning, *insända handlingar på posten*. Enligt 2 § skall sådan handling anses ingiven den dag, då den inkom till mottagaren. Härigenom skulle alltså upphävas den i en rad författningar intagna bestämmelsen att tid för handlings ingivande utgår klockan 12 på dagen. Enligt lagens 3 § äger lagen ej tillämpning för riksdagen eller dess verk. Samtidigt föreslås ändring av vallagen så, att besvär över val av ledamot eller suppleant i valnämnd (§ 36) eller över röstlängden (§ 42) likaledes kan göras skriftligt.

Hr Edberg (bf) yrkar (II:141) att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära, att ordförande i *taxeringsnämnd* ej måtte utses till ledamot av prövningsnämnd. Motionären förbiser därvid tydligen, att ledamot av prövningsnämnd ej kan delta i handläggningen av ärende, som tidigare avgjorts av den taxeringsnämnd han tillhör.

Enligt *taxeringsförordningens* § 109 är målet för all taxering att den »varder i möjligaste mån likformig och rättvis». Härvidlag har man nått rätt långt inom länen, medan stora olikheter föreligga mellan dessa. Beskattningsorganisationssakkunniga framlade i sitt betänkande 1942 förslag om inrättande av en riksskattenämnd, som skulle fungera som ett vägledande och rådande organ, men icke kunna ge bindande förhandsuttalanden. Förutom nödig taxeringsexpertis skulle i nämnden de viktigaste olika inkomstarterna vara representerade. Förslaget upptogs icke i 1943 års proposition, och en motion i ämnet vid samma riksdag avslogs. I motion av hrr Anderberg m. fl. (I:150) och hrr Nilsson i Göteborg m. fl. (II:252), undertecknade av representanter för samtliga politiska partier, föreslås inrättande av en sådan riksskattenämnd.

I samband med genomförandet av uppbördsreformen beslöt riksdagen 1945 inrättande av en *central uppbördsnämnd*. Denna skulle bestå av fem ledamöter, varav en företrädare för arbetsgivare- och en för arbetareintressen. Hrr Wagnsson och Aman (s) beklaga (I:151), att en stor och betydelsefull grupp i samhället, tjänstemannagruppern, icke blivit representerad. Enligt 1940 års folkräkning hade tjänstemännens antal stigit till över 550 000 personer, och de utgjorde nu mer än en tredjedel av landets arbetstagare. Motionärerna föreslå att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag att till ledamot av centrala uppbördsnämnden skall förordnas ytterligare en efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation jämte suppleant.

Enligt 22 § *lagen om kommunalstyrelse på landet* skall ny fråga väckas vid kommunalstämma, men kan först avgöras vid annan stämma efter

vederbörlig beredning och kungörelse. Enligt 41 § gäller samma bestämmelse för kommunalfullmäktige. En strikt tillämpning härav skulle leda till en ofta nog besvärlig tidsutdräkt vid ärendenas behandling. Som regel tillåtes också numera att framställningar mellan sammanträdena inges till fullmäktiges ordförande och efter vederbörlig beredning framläggas till avgörande vid första därpå infallande sammanträde. Hrr Sundström i Vikmanshyttan m. fl. (s) yrka (II:117), att riksdagen måtte besluta om sådana ändringar av lagtexten att lagstiftning och praxis beträffande motionsrätten bringas i överensstämmelse med varandra.

Frågan om införande av *interpellationsinstitutet i kommunallagarna* behandlades av 1944 års riksdag med anledning av en motion i AK (nr 350). KU avstyrkte (nr 17), då ändringen icke ansågs välmotiverad. Trots att interpellationsrätten icke är reglerad i kommunallagarna förekomma interpellationer inom kommunernas beslutande organ, antingen med stöd av dessas arbetsordningar eller oberoende härav. Hrr Jansson i Frändesta m. fl. (h och s) medgiva riktigheten av detta påpekande, men framhålla att interpellationsrätten förvägras på många håll, samtidigt som förslag om införande av bestämmelser därom i arbetsordningarna avvisas. Ett införande av institutet även i de kommunala organen voro emellertid av stort värde icke minst för utjämnande av de konflikter, som kunna väntas uppkomma efter kommunindelningens genomförande.

Redan vid 1939 års riksdag framfördes förslag om införande av *besvärsinstitut för de kommunala tjänstetillsättningarna* (I:120 och II:347). Håri påpekas att, främst genom avsaknaden av formella kompetenskrav för tjänster i kommunallagarna möjligheten att besvärsvägen erhålla mer än en formell prövning av tjänstetillsättningsfrågor är mycket begränsad. Enda undantaget utgör de fall, då särskilda författningar anförtrott offentliga uppgifter åt kommunerna och tillika fastställt vissa kompetensvillkor. Det nuvarande läget är icke tillfredsställande. Ur såväl kommunernas som befattningshavarnas synpunkt är det ett berättigat önskemål, att gränserna för de kommunala organens rörelsefrihet och tjänstemannens rätt bli med största möjliga tydlighet fastslagna. Den härför erforderliga besvärsprövningen borde uppdragas åt regeringsrätten. KU avstyrkte främst med hänvisning till att förslaget innebar ett för djupt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. I motionier av hr Wistrand (h) (I:101) och hrr Håstad och Wiberg (h) (II:195) avvisas nu ävenledes tanken på att åt regeringsrätten eller annat statligt organ överlåta besvärsprövningen. Inom en mycket vid ram måste de kommunala organen äga rätt att handla efter sin uppfattning om vad tjänsterna kräva och sin personliga kännedom om de sökandes lämplighet. Samtidigt måste dock kravet på att kommunala tjänstetillsättningar sker efter objektiva grunder bättre tillgodoses. Motionärerna föreslå, att riksdagen i skrivelse måtte begära en utredning om hur tillsättning av kommunala tjänster må kunna i större utsträckning än nu är fallet underkastas prövning i besvärsväg och därigenom i möjligaste mån garantier skapas för att vid sådana tjänsters tillsättning behörig hänsyn tages till förtjänst och skicklighet.

I *utlänningslagens* 56 § stadgas att i händelse av krig eller fara för krig o. s. v. Konungen må i fråga om utlännings förpassning ur riket eller utvisning förordna efter omständigheterna. Hr Håstad (h) påpekar (II: 358), att här saknas den reservation, som eljest gäller all utvisning, nämligen att utlännning ej får befordras till land, varifrån han av politiska skäl flytt. Av förarbetena till 1945 års lag anser motionären sig kunna sluta, att man icke avsett att ge Konungen rätt frångå asylrättens principer annat än möjligen i tvingande fall, samt yrkar, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om förslag angående sådan ändring av 56 § utlänningslagen att Konungens rätt gives en restriktiv utformning i anslutning till asylrättens principer.

*Ivar Beskow.*

**Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg.** Styrelsen har under år 1945 haft följande sammansättning: ordf.: professor Georg Andrén, v. ordf.: docent Carl Arvid Hessler, sekr.: med. lic. Maja Kjellin, övriga ledamöter: fil. lic. Gudmund Sandblad och fil. kand. Lennart Hansson.

Medlemsantalet har under arbetsåret varit 84 st.

Under årets sammanträden ha följande föredrag hållits: Den 28 februari talade lektor Gunnar Jacobsson om »Sovjetrysk socialpolitik», varvid han redogjorde för läget på den ryska arbetsmarknaden efter förra världskriget och de ansträngningar som gjordes för att få fram en tillräckligt stor och kunnig arbetarstam för tillvaratagande av landets tillgångar, samt de efterföljande sociala åtgärderna av olika slag.

Den 9 april höll ombudsman Gösta Hoff föredrag över ämnet »Arbetslösheten efter förra världskriget, dess karaktär och orsaker». Han framhöll därvid de olika faktorer som kunna tänkas ha inverkat vid de båda stora arbetslöshetskriserna under 1920-talet och de olikheter i karaktär som man kan iakttaga hos dessa båda kriser.

Den 15 maj gav polisassessor Garl-Gustaf Borgström i ett föredrag om »Polisväsendets förstatligande» en redogörelse för kommitterades förslag i detta avseende och underkastade deras motivering, speciellt den principiella, en ingående granskning.

Den 15 oktober firade föreningen sitt 25-årsjubileum, varvid professor Herbert Tingsten höll föredrag om »Moment i demokratiens problematik». Professor Tingsten utgick därvid från vissa tankegångar hos Rousseau och behandlade i fortsättningen speciellt problemet om minoritetens ställning inom demokratin, i anslutning till tidigare amerikansk samt modern engelsk och svensk debatt.

Den 27 nov. höll docent Gunnar Heckscher föredrag om »Omorganisationen av statsvetenskaplig examen», varvid han framlade kommitterades synpunkter på denna fråga och det preliminärförslag som förelåg.

Sammanträdena ha i medeltal besökts av 25 personer.

Under året har ingen avhandling i statskunskap ventilerats vid Göteborgs Högskola.

*Maja Kjellin.*

**Statsvetenskapliga  
föreningen i Lund.**

Styrelsen har under år 1945 haft följande sammansättning: ordf. professor Fredrik Lagerroth, v. ordf. docent Olof Sörndal, sekr. under vårterminen fil. lic. Nils Nilsson Stjernquist, under höstterminen fil. mag. Gustaf Vidhög, skattmästare under vårterminen fil. mag. Gustaf Vidhög, under höstterminen pol. stud. Hans Meijer, klubbmästare under vårterminen pol. stud. Nils Fjellander, under höstterminen pol. stud. Inga-Cecilia Bruun.

I föreningen har hållits ett föredrag per termin:

docent Olof Sörndal höll den 12 april föredrag om »Förvaltningens demokratisering efter 1905» och

fil. mag. Gustaf Vidhög den 22 november om »Arvid Posse som regeringschef».

Sammanträdena, som hållits å Akademiska Föreningen, ha avslutats med samkväm.

Under året har ingen avhandling i statskunskap ventilerats vid Lunds universitet.

*Gustaf Vidhög.*

**Stockholms Högskolas  
Statsvetenskapliga förening.**

Styrelsen har under år 1945 haft följande sammansättning: ordf. professor Nils Herlitz, v. ordf. professor Herbert Tingsten, sekr. fil. lic. Jörgen Westerståhl, skattmästare jur. lic. Ole Westerberg, samt fil. lic., jur. kand. Fritz Kaijser.

Föreningen räknar omkr. 75 medlemmar.

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

Den 12 mars, fil. lic. Carl-Henrik Höjer över ämnet »Två folk och en stat — ett problem i belgisk parlamentarism».

Den 17 april, docent Edvard Thermanius över ämnet »Gustaf V:s regering».

Den 8 november, fil. kand. G. von Bonsdorff, Helsingfors, över ämnet »Partierna i Finland — en historisk återblick».

Sammanträdena ha i genomsnitt besökts av 30 medlemmar.

Vid Stockholms Högskola ventilerades den 19 november Ole Westerbergs avhandling »Om administrativ besvärsmätt» (i ämnet förvaltningsrätt), med docent Stig Jägerskiöld och kanslisekreterare Sven Sjöberg såsom opponenter, samt den 8 december undertecknads avhandling »Svensk fackföreningsrörelse. Organisationsproblem. Verksamhetsformer. Förhållande till staten» (i ämnet statskunskap), med docent Gunnar Heckscher och fil. dr Tage Lindbom såsom opponenter.

*Jörgen Westerståhl.*

**Statsvetenskapliga  
föreningen i Uppsala.**

Styrelsen har under år 1945 haft följande sammansättning: ordf. professor Axel Bruswitz, v. ordf. docent Elis Håstad, sekr. docent Arne Wählstrand, skattmästare fil. lic. Gert Hornwall, ställf. sekr. och skattmästare fil. lic. Gunnar Gerdner, samt docent Ragnar Simonsson.

Föreningen räknar f. n. omkring 100 medlemmar.

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

Den 22 februari talade fil. lic. Torsten Petré över ämnet »Andrakammarvalet 1887».

Den 24 april talade fil. kand. Göran von Bonsdorff, Helsingfors, över ämnet »Partierna i Finland — en historisk återblick».

Den 4 oktober lämnades rapporter av prof. Axel Brusewitz »Från en arkivresa sommaren 1945» och fil. lic. Nils Andrén »Från en studieresa till England läsåret 1944—45».

Den 30 november talade prof. Sven Lindman, Abo, över ämnet »Krigsansvarighetslagstiftningen i Finland».

Sammanträdena ha besökts av i genomsnitt 40 medlemmar.

I föreningens skriftserie har under året utgivits:

nr 21, »Ministären Themptander» (305 s.) av fil. lic. Torsten Petré.

Vid Uppsala universitet disputerade för filosofie doktorsgrad den 5 december fil. lic. Torsten Petré, norrl., på avhandlingen »Ministären Themptander». Fakultetens granskare var docent Elis Håstad och som författarens opponent fungerade fil. lic. Gert Hornwall.

*Arne Wählstrand.*

**Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg 25 år.** Statsvetenskapliga föreningen vid Göteborgs Högskola bildades den 14 oktober 1920, då professor P. O. Gränström, lektor Edgar Sjödahl och en del studeranden i ämnet samlades till ett konstituerande sammanträde å Studentkåren. Till styrelse valdes: ordf. professor P. O. Gränström, v. ordf. lektor Edgar Sjödahl, sekr. fil. mag. Helge Granfelt, samt fil. kand. Torsten Friedlander. Denna styrelse fungerade med mycket små förändringar ända till slutet av år 1927. Sekreteraren fil. mag. Helge Granfelt efterträddes 1921 av fil. kand. Torsten Friedlander och då denne 1924 hade avrest från staden utsågs till sekreterare fil. kand. Torsten Wassén. Under denna första period av föreningens tillvaro höllos sammanlagt 22 sammanträden med föredrag av föreningens medlemmar om såväl svensk som utländsk statskunskap och därmed sammanhängande statsrättsliga och folkrättsliga spörsmål. Antalet närvarande utgjorde i medeltal 13. Vid sin start räknade föreningen 18 medlemmar, år 1927 var antalet 41 st.

Under åren 1928—1931 hade styrelsen följande sammansättning: lektor Edgar Sjödahl, ordf., docent Georg Andrén, v. ordf., fil. kand. Gunnar Waldner, sekr. Föreningen sammanträdde under dessa 3 arbetsår inte mindre än 20 gånger. Även under denna period var det i allmänhet föreningens egna medlemmar som svarade för föredragen, men vid ett par tillfällen hade man inbjudit föreläsare, såsom vid 10-årsjubileet den 14 oktober 1930, då professor Axel Brusewitz höll föredrag om »Parlamentarism och diktatur i Spanien». Deltagarfrekvensen var i medeltal 18, och medlemsantalet som året 1927—28 var 12 hade 1930—31 stigit till 40.

Vid föreningens höstsammanträde 1931 hade lektor Sjödahl undanbett sig återval och utsågs då till föreningens hedersledamot. Till ordförande

valdes professor Georg Andrén, v. ordf. blev fil. kand. Gotfrid Carlsson och som sekreterare kvarstod fil. kand. Gunnar Waldner. 1937 inträdde som v. ordf. docent Carl-Arvid Hessler, vilken 1939 efterträddes av docent Edvard Thormænius. Som sekreterare fungerade från 1937 till 1939 fil. lic. Brita Skottsberg, från 1939 till 1942 kand. Jan Prytz och från 1942 till 1944 fil. lic. Olof Åström. 1944 utsåg föreningen till v. ordf. docent Carl-Arvid Hessler och till sekreterare med. lic. Maja Kjellin.

Under denna sista period av föreningens verksamhet har hållits sammanlagt 73 sammanträden, c:a 5 per år. Föreningen har som föredragshållare vid ett flertal tillfällen kunnat hälsa gäster såväl från Europa, främst då från våra nordiska grannländer, som från U. S. A. En del sammanträden ha hållits tillsammans med Historiska Föreningen och vidare ha inbjudits föredragshållare från Göteborgs kommunalförvaltning och polisväsende. Deltagarfrekvensen har varit mycket växlande, som högsta siffra noteras 43 som lägsta 9, medeltalet utgör 21. Vad angår medlemsantalet höll sig detta under åren 1931—37 till omkring 40, senare saknas uppgifter därom förrän år 1943—44 då det var 44. Under det nyligen avslutade arbetsåret redovisades 84 medlemmar.

*Maja Kjellin.*



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

FREDRIK LAGERROTH: *Nordens frihetsarv. En författningshistorisk översikt.*  
195 sid. Sthm 1945. Pris kr. 6:—.

Det har tidigare inte saknats komparativt lagda framställningar av de nordiska ländernas statsskick. För 80 år sedan utgav Aschehoug sitt omfattande författningshistoriska arbete Statsforfatningen i Norge og Danmark indtil 1814. Det innehåller jämförande utblickar även på svensk författningens utveckling. Arbetet, numera tämligen bortglömt, är lärt och grundligt samt alltjämt av värde. Tjugo år senare utkom Aschehougs handbok, Den nordiske Statsret, en systematiskt jämförande framställning av Danmarks, Norges och Sveriges gällande statsrätt. Handboken torde trots det något kärva framställningssättet på sin tid ha spelat en verklig roll för spridande av kännedom om de nordiska författningsförhållandena. Ännu vid sekelskiftet ingick den i kursplanen för statskunskap i Uppsala.

Avståndet från Aschehougs arbeten är stort till en liten skrift under titeln Nordisk Statsstyre, utgiven 1942 av den danske historikern Hans Jensen. Den berör endast summariskt Sverige och Norge. Beträffande Danmark uppehåller den sig väsentligen vid enväldet. Skriften är inte på något sätt betydande men har en viss märklighet genom sin grovt förhålligande tendens vid skildringen av det danska enväldet. Den gör ur flera synpunkter ett egendomligt intryck. I en anmälan av Fredrik Böök blev den föremål för starkt beröm. Även på Lagerroth har den uppenbarligen gjort starkt intryck, och otroligt är ej att han fått uppslaget till här föreliggande bok från Jensens skrift. Han recenserade den utförligt i denna tidskrift 1942, i det hela erkännansamt men med en del kritiska anmärkningar rörande vissa av Jensens omdömen om enväldets företräden. I Nordisk tidskrift 1943 publicerade Lagerroth en essä, som huvudsakligen handlar om enväldet, under den upplyftande rubriken »Danmarks frihetsarv». Den väcker någon förvåning, men om skämt är inte fråga: Under influens av Jensen och med en glidning i tankegången, som är påfallande, presterar han här en apologi för enväldet, som nästan kan ta upp tävlan med den från danskt håll kort förut publicerade. »Termen frihetsarv, nu så vänlig i patriotiska agitationsskrifter» — orden äro förf:s — har han tydligen funnit fullt svarande mot sina intentioner och han ger den en anslående uttydning. Det apologetiska uppfattningssättet går igen i motsvarande på essän grundade kapitel om det danska enväldet i förf:s ovan angivna bok.

Essän i Nordisk tidskrift med sin originella rubrik och sitt inte mindre originella innehåll förtjänar uppmärksammas som ett slags introduktion

eller förarbete till boken om Nordens frihetsarv. Man blir därefter inte förvånad över att förf. anbragt ifrågavarande präktigt klingande övertitel på sin översikt av de fem nordiska ländernas författningsutveckling från älsta tider till våra dagar. Den annonserar ett helt program, och som titel på en beredskapsbok är den inte oäven. För förf., som i sitt skriftställarskap nästan alltid befunnit sig i ett slags beredskapsställning, har det fallit sig naturligt att skriva en sådan bok — i detta fall i nordisk anda. Är man fallen för kritik, inställer sig dock en viss betänksamhet, när man »besinnar sig på» — för att använda ett av förf:s favorituttryck — hur skralt beställt det i själva verket varit med friheten i Norden under sekler som gått. Förf. är inte alldeles omedveten härom. Han anser sig emellertid tydligen kunna utgå från friheten som ledande idé i nordisk författningsutveckling, »låt vara att», som orden falla i förordet, »Danmark och Norge icke lyckats bevara *samma*<sup>1</sup> kontinuitet i sin författningshistoriska utveckling som Sverige». Förf. tillfogar trösterikt att »minnet av en äldre frihet» spelat en verksam roll vid den moderna frihetens upprättande under 1800-talet.

Det kan inte vara ur vägen, för att redan från början något belysa förutsättningarna för den grundsyn förf. anlägger, att i allra största korthet göra en inventering av det frihetsarv eller de frihetsarv han tagit sig före att utreda. Norges frihetsarv gick förlorat under medeltiden. Redan på 1300-talet, konstaterar förf. själv, försjönk Norge »i en politisk dvala, som skulle räcka i ett halvt årtusende». Island gick konstitutionellt sett så att säga i ide redan på 1200-talet och låg kvar i väl 600 år. Finland delade sitt frihetsarv, i den mån det nu kan sägas ha haft ett eget sådant, med övriga svenska landskap. Under den ryska tiden var det ej mycket bevänt med den konstitutionella friheten. Det danska frihetsarvet låg begravet i varje fall under de två århundraden enväldet varade. För övrigt är man inte heller benägen att ge mycket för dansk folkfrihet under de två århundraden, som föregingo enväldet, särskilt när man tänker på böndernas ofria ställning. Vad Sverige angår, lönar det sig onekligen bättre att tala om ett historiskt frihetsarv, om ock kontinuiteten i dess bevarande var mindre än man ofta föreställer sig. I den historiska verklighetens ljus framstår sålunda Nordens frihetsarv i det stora hela som ganska torftigt. För de flesta ländernas vidkommande är det rent av imaginärt. Att under sådana förhållanden göra en framställning om nordisk författningsutveckling till en berättelse om ett frihetsarv verkar rätt meningslöst. Kontinuitet saknas visserligen inte i denna utveckling, men man har att se den ur helt annan synvinkel än förf.: på de flesta håll en under sekler kontinuerlig absolutism, i vissa fall även nationell ofrihet.

Mycket beror emellertid härvidlag på vad man menar med frihet, vad man vill inlägga i de frihetssträvanden, som man på olika tider tror sig kunna inregistrera. Det hade kunnat begäras i ett arbete, där det talas så mycket om frihet, att någon bestämning givits av frihetsbegreppet. Som det nu är, har man svårt att avgöra hur förf. egentligen uppfattar detta begrepp. Inte sällan synes han operera med ett frihetsbegrepp så uttunnat att man frågar om det över huvud har något innehåll.

<sup>1</sup> Kurs. här.

I sak ger inte och kan inte heller det knappt tilltagna arbetet väntas ge något nytt. Intresset knyter sig till urvalet och grupperingen av stoffet samt framförallt till det sätt, varpå frihetssynpunkten utvecklas. Framställningen om Sverige har fått det största utrymme, bortåt hälften av boken. Man möter här komprimerad samma åskådning, som är känd från förf:s tidigare skrifter. Jag skall inte här gå in på den med undantag för några enstaka punkter. Norges, Islands och Finlands historia före 1800-talet har fått en ytterst blygsam plats, Danmarks däremot en fylligare. Det har sitt intresse att se, hur den danska utvecklingen behandlas. I viss mån överflyttas på denna det betraktelsesätt, som förf. tillämpat på den svenska.

Med beklagande konstateras att Danmark 1660 »helt plötsligt uppgav sin konstitutionella frihet». Under det tidigare statskicket rådde sålunda konstitutionell frihet. Man frågar sig vari denna frihet bestod. Hade den något verklighetsunderlag? Som förf. framhåller gick utvecklingen från medeltidens slut mot ett allt mäktigare adelsvälde, som, garanterat av handfästningar, kulminerade i en allsmäktig rådsoligarki (1648 års handfästning). En »högadlig jordbrukstrust», för att använda förf:s välfunna uttryck, styrde landet under skydd av väl befästa privilegier. Den konstitutionella friheten i Danmark under denna tid bestod bl. a. i att den skattefria adeln kunde beskatta de ofrälse. En stor del av bönderna levde som bekant sedan medeltiden under den danska förm av livegenskap som kallas Vornedskap. Vi stå här inför ett typiskt fall, där man förgäves frågar efter innehållet i förf:s frihetsbegrepp. Med sin formaljuridiska uppfattning hamnar han i ren fikcionalism.

Vid en jämförelse mellan Danmark och Sverige anser sig förf. kunna konstatera att de båda ländernas författningar före 1660 kunna sägas »ha bevarat den principiella likhet, som från historiens början präglat dessa». Påståendet, som torde basera sig på de likheter förf. tror sig ha funnit mellan dansk och svensk »rådskonstitutionalism», hör inte till dem, som man är böjd att acceptera. För övrigt synes även förf. själv betagas av tvivel på dess riktighet, när han kommer in på en skildring av den svenska konstitutionalismens utveckling, särskilt då han stannar vid »det stora genombrottet»: 1611 års konungaförsäkran. »Principiellt», framhåller han, har här »en kompetensfixering kommit till stånd, som sticker av mot den obestämda maktställning, som de danska riksständerna innehade». Vilken åsikt förf. egentligen omfattar är inte lätt att avgöra. En verklig jämförelse mellan den danska och svenska riksdagens utveckling skulle ha blottat olikheter, vilka kunnat ge anledning till tänkvärda reflexioner. Likaså en jämförelse emellan de danska och svenska böndernas ställning. Märkligt nog beröres inte Vornedskapet, förrän förf. kommer till 1700-talet, och då endast i förbigående i samband med omnämmandet av Stavnbaandets avskaffande.<sup>2</sup> Anmärkningsvärt är för övrigt, att den svenska riksdagens utveckling från dess ursprung till 1660 avhandlas på endast två sidor. Ungefär samma utrymme ägnas de danska provinsialständerna på 1830—40-talen. Som vanligt har förf. sitt huvudintresse inriktat på den aristokratiska frihetslinjen.

<sup>2</sup> Ämnet har något utförligare berörts i Nordisk tidskr. 1943, s. 89.

Skildringen av enväldet är, som redan antytts, ägnad att väcka en viss förvåning. I samma andetag, som förf. fastslår att enväldet slog »rekord ifråga om konstitutionell ofrihet», är han färdig förklara att Danmark dock i viss mån »bevarat sin frihet även under enväldstiden». Det saknar inte intresse att se, hur detta påstående motiveras. Det är endast att göra förf. rättvisa, om hänsyn därvid tas även till den förut nämnda essän i Nordisk tidskrift.

Förf. betonar att det danska enväldet grundade sig på folksuveräniteten. Den arvöverlåtelse, som gav konungen enväldet för sig och efterkommande, manliga såväl som kvinnliga, jämföres på allvar med ett riksdagsmänna- eller presidentval. Demokratien, personifierad i en enda representant, var satt på tronen. Förf. tvekar nästan huruvida Danmark inte rätteligen vore att karakterisera som en republik. Endast den omständigheten väcker hans betänksamhet, att något ytterligare folkval efter enevoldsarvereringsakten med största sannolikhet aldrig mer skulle komma i fråga. Vart förf. vill komma med denna verklighetsfrämmande konstruktion kan synas ovissit men visar sig i fortsättningen. Han är vidare angelägen framhålla, att vissa »ansatser till konstitutionellt styrelsesätt» kunna iakttagas i de byråkratiskt organiserade konseljer som tidvis existerade. I stället för konstruktion torde det här vara tillräckligt att tala om terminologisk förvanskning.

I sina bemödanden att förgylla enväldet synes dock förf. mest fästa sig vid det fridfulla lugn, som han finner vila över danskt statsliv under de två århundradena fram till 1800-talets mitt. Stilla förnöjsamhet utmärkte folket. Det är möjligt att en viss sanning ligger i denna iakttagelse, ehuru man, innan den helt godtas, gärna skulle se den bekräftad genom en undersökning bl. a. av böndernas tillstånd under de adliga feodalherrarnas regemente och helst också genom jämförelse med förhållandena i andra enväldigt styrda stater. Förf. överträffar emellertid sig själv i poetiska skönmålningar av den idyll han uppdagat. Danmark—Dana liknas vid älvan i Viktor Rydbergs dikt, och förf. tänker sig Dana år 1660 profetiskt drömmande yttra till Svea de bekanta orden:

Vilka skiftesrika lotter vänta dig du mänskodotter,  
medan jämt sig lik min källa sorlar under björk och al!

Man skulle gärna vilja gratulera förf. till det poetiska fynd han gjort för att illustrera kontrasten mellan Danas och Sveas levnadsöden efter 1600-talets mitt, om man inte på något sätt stördes av tanken på den frihetsälskande skalden, som väl aldrig kunnat drömma att hans graciöst oskuldsfulla naturväsen i tidens fullbordan skulle begagnas som symbol för den Oldenburgska absolutismen från 1660 till 1848. Det rika ämnet har emellertid lockat förf. att variera bildmotiven, och han låter Dana sova »en nära tvåhundraårig Törnrosasömn, så ljuv och djup, att varken den stora franska revolutionen eller julirevolutionen kunnat störa den». Idyllens art och fullkomning behöver man därefter inte sväva i ovisshet om. Förf. fullföljer dock ett djupare syfte än att måla en idyll. Han vill visa att danskarna verkligen kände sig lyckliga och förstodo att uppskatta det sälla regeringsätt varunder de levde. För ändamålet har han anställt forskning och

med säkert spårsinne studerat de festligheter, som med hänförelse firades 1760 vid hundraårsjubileet över enväldets tillkomst. Han har funnit några ord av en festtalare, ord som övertygat honom och som han anför: »en bättre författning än enväldet kunde det danska folket icke önska sig». Han nämner också att Holberg och Grundtvig gillat det. Slutsatsen är klar. Den uttalas i frågeform: »Naturligtvis kan man fråga, om inte dock det folk får anses fritt som själv givit sig den statsform det har och trivs därmed».

På en oratorisk fråga väntas intet svar, och jag skall för min del inte söka ge något. Endast en stilla förhoppning må yttras att det återopande av jubileumshyllningar och festtalare i historiskt bevisningssyfte, som på senare tid synes bli allt vanligare, inte ger upphov till en ny källkritisk skola. Någon ytterligare fråga om vad förf. menar med frihet skall heller inte göras. En dansk historiker, Ottosen, som förf. citerar, talar torrt och nyktert om »den dansk-norske Stat med dens enevældige Övrighed och dens loyalt sovende Folk». Han talar inte om frihet — annat än om friheten att sova. Och måhända menar även förf., när allt kommer omkring — hans rosande av sömnens ljuva gåva synes tyda därpå —, med frihet i detta fall ingenting annat än nämnda ovärderliga förmån. Helt säkert var det en art av frihet, som även Jeppé förstod att till fullo uppskatta.

Junigrundloven 1849 och senare dansk författningsutveckling (efter 1866) behandlas i särskilda kapitel, vilka även som korta översikter i vissa avseenden äro givande. Proportionerna i ämnesbehandlingen väcka dock någon undran. Man skulle ha trott att den märkliga författningskampen (Estrupiatet) under 1800-talets sista decennier ansetts värd att något mera uppmärksammas, så att dess betydelse bättre kommit fram. Det är här fråga om en strid, som inte utan fog kan kallas en frihetsstrid — politisk, social och konstitutionell —, och det är denna strid som ger klaven till danskt statsliv under 1900-talet. Förf:s intresse är emellertid lika starkt upptaget av, han är t. o. m. utförligare i behandlingen av fællesförfattningarna på 1850- och 60-talen. Rörande den danska parlamentarismen under 1900-talet äro uppgifterna ytterst summariska.

När fråga blir om den moderna konstitutionalismens uppkomst står det fullt klart, att de nordiska länderna (med reservation för Sverige) inte hade något historiskt frihetsarv att falla tillbaka på. Vid konstruerandet av de nya författningarna hade de att lita till främmande mönster och lärdomar. Det var ett helt nytt frihetsarv som grundlades, och arbetet på dess skyddande och förkovran fyller den följande utvecklingen. Man kunde emellertid vänta, att förf. skulle göra ett försök att visa, hur »minnet av en äldre frihet» spelat in som faktor — det säges t. o. m. som »en verksam faktor» — vid det konstitutionella livets sentida renässans. I fråga om Danmark göres intet sådant försök. Det nämnes endast att danskarna, liksom norrmännen, idealiserade gamla tider, särskilt den tidigare medeltiden. På de senare lär dock influensen av en äldre frihet ha verkat mera påtaglig. Förf. citerar det högtidliga tal — åter ett högtidstal — Eidsvollsförsamlingens president höll den 17 maj och vari han yttrade de inte sällan anförda orden om återuppresningen av »Norges gamle Kongestol, som Adelstener och Sverrer beklædte». Sverres namn skorrar illa i förf:s öron, eftersom denne stäckte den aristokratiska konstitutionalism, som efter »det stora märkesåret» 1163

börjat spira i Norge. Men så mycket mer tar han fasta på Hakon Adelsfostre och konstaterar med Falsen och under hänvisning till odelsrättens grundlagsfästade att »den nya författningen i mångt och mycket överensstämde med norsk statsrätt under nämnde Hakon» för nära ett årtusende sedan. Grundlagsfäderna 1814 lystrade inte blott till Rousseaus förkunne om naturmänniskans (odelsbondens) förträfflighet utan även »till den norska historiens innersta imperativ». Om förf. avsett något mera än en bugning för »sagoståten» och vi få ta honom på orden, stå vi här inför ett typiskt fall av romantisk historism, som överträffar mycket av vad han i den genren presterat.

Böjelsen att finna nationella inslag i författningsutvecklingen kommer förf. att karakterisera Finlands regeringsform 1919 såsom byggd i likhet med »föregångaren av 1772 och den svenska regeringsformen 1809 på äldre inhemska lagtexter och nationell erfarenhet, vunnin under tiden efter dessas tillkomst». Det tillägges därefter, i andra hand, att »mycket har dock gängse författningsidéer och utländska författningsmönster haft att betyda». Det är dock en karakteristik, som ställer saken på huvudet. Även om vissa inhemska rättsinstitut bevarades i mer eller mindre ombildad form, kan detta ej förta huvudintrycket, att den nya författningen till anda och konstruktion framför allt präglas av inflytelserna från främmande doktriner och förebilder. Det originella sätt, varpå de finländska grundlagsstiftarna omsatt dessa inflytelser, kommer ej fram i förf:s framställning. Den radikala omvälvning, som började med lantdagsordningen 1906, fullbordades lika radikalt med regeringsformen 1919.

Förf. har naturligtvis fäst sig vid den jämte presidentmaktens införande mest framträdande nyheten i Finlands statsförfattning, parlamentarismens statsrättsliga fixering. Han finner den främmande, men skyndar sig att förklara att även den ursprungligen hade sin motivering i »nationell erfarenhet», behovet att garantera självständigheten gent emot den högsta regeringsmyndigheten i Ryssland, med vilken stat förbindelsen ännu bestod, då det nya uppslaget framkom. Detta negativa skäl hade dock fallit bort 1919, och förf. har intet att förmäla om vad regeringsformens främste upphovsman Ståhlberg omvittnat, nämligen att bakom parlamentarismens införande och lagfästade framför allt låg övertygelsen om detta styrelsesätts »värde för ett framgångsrikt statsliv». Man ville undvika framtida inre strider därom. Halvt missvisande är vad förf. har att säga om stora utskottet, vilket helt gäller uttalandena om försöken att bevara monarkien. Det skulle efter de förbindelser som existerade med Tyskland ha tett sig »naturligt för Finland att bevara monarkien». Påståendet står sig inte om man erinrar sig att beslutet om val 1918 av en hessisk prins till Finlands konung genomdrevs med 64 röster mot 41 i ett rumpparlament, där nära hälften av medlemmarna var utesluten. Lika litet står sig påståendet att »man med tvekan övergav den monarkiska statsformen». Den förkastades i fulltalig lantdag 1919 med 139 röster mot 38. Finlands levande statsskick efter 1919 ägnas endast några spridda notiser.

Över huvud spårar man vissa svårigheter hos förf. att komma till rätta med det parlamentariska styrelsesättet som led i den historiska utvecklingsprocessen. Det gäller inte minst Sverige, trots allt vad här skrivits om

parlamentarismen som en produkt av en långsamt försiggående inre omvandling av det ursprungligen dualistiskt byggda statskicket. Marken var väl beredd, då slutstriden satte in. Parlamentarismen framgick, när man ser till realiteterna, hos oss liksom hos våra grannar norrmännen och danskarna som resultatet av en politisk och social maktkamp, där de demokratiska krafterna avgingo med segern. Vid sidan härav spelade främmande doktriner en mycket underordnad roll. Bland egenheter i framställningen av den svenska parlamentarismen må endast observeras förf:s iakttagelse att De Geers regeringsmetoder i viss mån skulle kommit till heders under de senaste 25 åren. Att den ej har mycket med verkligheten att skaffa framgång, om man erinrar sig att De Geer såväl i princip som i praxis undvek anknytning till något parti, medan alla regeringar på senare tid varit helt förankrade i partiväsendet, vare sig de som minoritetsregeringar nödgats ägna sig åt ett mer eller mindre kortfristigt loverande mellan partipolitikens blindskär eller de som majoritetsregeringar behärskat det partipolitiska spelet. Därvidlag gör det varken från eller till saken, att vissa regeringar proklamerat sig som »landsregeringar» eller att den nuvarande statsministern förklarat »att han icke ville nonchalera minoriteten». Väsen skillnaden mellan De Geers regeringssystem och våra dagars är för övrigt alltför uppenbar för att behöva närmare utläggas.

För att inte komma med endast negativ kritik må det till slut vara tillåtet peka på ett positivt uppslag till äventyrs vårt att beakta, när man söker spåra frihetens landvinningar i vårt lands författningshistoria. Det finns en brytningsepok, då frihetens realiserande fullt tydligt framstod som det stora problemet vid den nya konstitutionens uppgörande. »Svenska Konstitutionens anda är att göra förenliga *Friheten* och *Monarchien*», har en av 1809 års grundlagsfäder yttrat ett par år efter regeringsformens antagande, och man kan tryggt utgå från att de fattat det konstitutionella problemet så, när de gingo till sitt verk. Att de också ansågo sig ha givit det en lycklig lösning, så långt tidsomständigheterna medgävo, kan ej betvivlas. Problemställningen stämmer till punkt och pricka med den formulering som återfinnes hos 1700-talsliberalismens störste idégivare. Bakom författningsverket stod det parti, som själv kallat sig det liberala, det första partiet med detta namn i vår historia. Det må tilläggas att detta uppslag inte berörts därför att det skulle särskilt passa som uppbyggelsemotiv i en »frihetsbok» — i förf:s hade det av många skäl ej passat — utan därför att vi här ha tillfälle att på ett sätt, som inte alltför ofta står till buds, med stöd av källorna verkligen se hur den konstitutionella frihetens problem står i förgrunden vid ett statskicks grundläggning.

Axel Brusewitz.

*Nyare undersökningar rörande engelska underhusets sociala sammansättning.*

Tack vare flera utmärkta arbeten om underhusets sammansättning kan man få en tämligen klar bild av den utveckling, som skett från den första stora parlamentsreformen 1832 fram till det hittills sista underhuset med

konservativ majoritet, valt i november 1935. En undersökning av perioden 1832 till 1901 har framlagts i ett arbete med titeln *The House of Commons, 1832—1901*, publicerat 1939. Bokens författare är dr J. A. Thomas, som representerar den livaktiga sociologiskt inriktade statsvetenskapen i England. Hans lärofader är Harold Laski, professor i Political Science vid London School of Economics, just nu mera känd som ordförande i det engelska arbetarpartiets verkställande utskott och som Labours doktrinärt socialistiske teoretiker. Politikern Laski präglar också vetenskapsmannen Laski. Det visar sig klart i hans vetenskapliga författarskap, och det framgår än tydligare i hans muntliga undervisning, som med större rätt kan karakteriseras som renodlad politisk propaganda än som objektiv vetenskap. Thomas skiljer sig fördelaktigt från Laski därigenom att han icke låtit sin — likaledes vänsterradikala — politiska åskådning på något väsentligt sätt färga huvuddelen av sin framställning. Det kan dock anmärkas, att hans strängt sociologiska grepp om sitt ämne synes ha slappat hans uppmärksamhet på att andra faktorer än de, som betingas av ekonomisk intressegruppering, sätta sin prägel på det politiska livet.

Den mest givande delen av hans arbete är en analys av hur underhusets medlemmar fördelade sig på olika »interests» — fördelning på intresse- och socialgrupper. Thomas' undersökning torde icke vara helt okänd för svensk vetenskaplig publik, ty de viktigaste av hans undersökningsresultat publicerades redan innan hans arbete utkom i W. Ivor Jennings' redan klassiska standardverk *Parliament*. Analysens resultat är icke sensationellt; det bekräftar vad som tidigare varit accepterat som ett faktum — att godsägargruppen stadigt gick tillbaka under 1800-talet, medan den nya »borgerliga» överklassens representation ökades. Det är beklagligt, att utredningen börjar först 1832; ett studium också av de närmast föregående årtiondena, exempelvis från napoleonkrigens slut, skulle ha möjliggjort också detaljerade konklusioner om reformbillens (1832) inverknings på underhusets sammansättning.

Intressanta fakta om de förändringar, som inträffade i början av 1830-talet, ha visserligen publicerats, bl. a. i S. F. Woolleys uppsats i *English Historical Review*, årg. 53, *Personnel of the Parliament of 1833*, men de data, som där givas, äro ofullständiga. Där en uppdelning på olika socialkategorier skett, följer den inte samma kategoriindelning som hos Thomas eller Jennings. Materialet för en jämförelse är därför både knapphändig och svåranalyserat. Måhända skulle de slutsatser, som kunnat dragas av förändringarna i parlamentet efter reformbillen, icke väsentligt rubbat den bild, som man redan nu kan göra sig med hjälp av samtida karakteristiker — att reformbillen i själva verket förvånansvärt litet ändrade underhusets sammansättning, delvis beroende på att redan 1831 års parlamentsupplösning, efter vilken nyvalen skedde under oerhört laddad stämning, medförde en stark förskjutning, som under lugnare förhållanden icke skulle ägt rum förrän efter reformen. En metodisk undersökning, sådan som Thomas', skulle dock säkerligen kunna förtaga denna bild något av dess nuvarande diffusa karaktär.

Det måste givetvis erbjuda mycket stora svårigheter att bestämma, vilket inflytande olika »interests» ha i en parlamentarisk församling. Många med-



lemmar representera flera intressen. Å andra sidan är det också klart, att den, som ledes av flera intressen, ofta låter något av dessa dominera sitt handlande. Thomas har icke försökt utröna, vilket intresse, som för varje underhusmedlem varit det dominerande. Den som kan sägas representera mer än ett intresse redovisas därför i hans statistik två eller flera gånger. På så sätt kommer antalet intresserepresentanter betydligt att överstiga antalet underhusmedlemmar. I det första reformerade underhuset, valt 1832, utgjorde antalet whigs, liberaler och radikaler omkring 475, medan antalet av Thomas redovisade »interests», som dessa medlemmar representerade, icke var mindre än 589. Det kan tillfogas, att Jennings, som fört fram Thomas' undersökning från 1901 till 1936, däremot ansett sig kunna angevar varje underhusmedlem som representant för endast ett intresse. Jennings är medveten om att också hans beräkningsmetod icke är exakt men anser den dock nog tillförlitlig för att tillåta slutsatser om intressegrupperingen i underhuset.

Det material, som Thomas samlat, är tillräckligt rikt att kunna bearbetas långt mer än författaren gjort. Hans undersökning visar, att det liberala och det konservativa partiet från 1867 till slutet av den undersökta perioden fick i stort sett samma intresse-sammansättning. Thomas anser sig kunna konstatera, att båda partiernas politik sedan denna tidpunkt i fråga om »individens frigörande på alla områden» — det politiska, det religiösa och det ekonomiska — icke heller uppvisar några principiella olikheter. Det var en konservativ regering, som genomförde 1867 års rösträttsreform och, betonar han, det kunde ske utan att dess ledare — såsom en gång tidigare Peel efter spannmålslagarnas upphävande — blev tvungen att resignera från ledarskapet för partiet. 1870 års skolreform genomfördes visserligen av en liberal regering, men principerna för reformen ifrågasattes aldrig av den konservativa oppositionen. Samma grundinställning hos båda partierna finner Thomas också, när det gäller olika slag av sociallagstiftning. Författaren bevisar sitt påstående med en lång rad exempel på sådan lagstiftning, som genomförts av ömsom konservativa, ömsom liberala regeringar. Hans konklusioner äro på denna punkt säkerligen i huvudsak riktiga. Det är sant, att skillnaden i socialt reformnit mellan Disraeli och Gladstone inte var stor — fanns det någon, innebar den snarare, att den konservative ledaren hade mera öppet sinne för nödvändigheten av sociala reformer än Gladstone. Förhållandet mellan Gladstone och Chamberlain är i detta avseende belysande. Det var inte blott ifråga om imperiepolitiken, som de båda icke kunde förstå varandra; Chamberlains sociala reformsträvanden mötte ej heller någon större förståelse hos den store liberalen.

Men då Thomas ur denna överensstämmelse mellan det liberala och det konservativa partiets inställning till de sociala frågorna drar slutsatsen, att klara skilljaktigheter mellan politiska partier förekomma blott om dessa representera olika ekonomiska intressen, visar han också klart sin egen begränsning. Det fanns en stor skillnad mellan exempelvis Gladstones och Salisburys politiska program på en mycket väsentlig punkt, som starkt präglade engelsk partipolitik under slutet av 1800-talet och början av detta århundrade, imperiepolitiken och naturligtvis den traditionella tvistefrågan i engelsk inrikespolitik, den irländska frågan. Detta av författaren knappast

tillbörligt beaktade faktum skulle snarare berättiga generaliseringen, att då inga ekonomiska intressefrågor skilja partierna från varandra, andra principfrågor, t. ex. utrikes-, kolonial- eller försvarspolitiska, markera de politiska skiljelinjerna.

Thomas visar i sitt arbete också vad följderna av den likartade intressegrupperingen inom partierna blev, nämligen att frågor, som rörde besuttna gruppers intressen, ofta sprängde partibanderna och att alltså hänsyn till det slag av *property*, som underhusmedlemmarna representerade, många gånger på ett utslagsgivande sätt influerade deras hållning vid politiska avgöranden. »Detta betyder naturligtvis dock icke, att en medlems uppförande helt kan förklaras av hans ekonomiska intressen. Han hör också till ett politiskt parti, och partibanderna måste tillmätas ett visst inflytande över honom. Icke desto mindre är det också klart, att arbetssättet inom en av Englands viktigaste politiska institutioner och denna institutions hela karaktär icke kan förklaras på ett tillfredsställande sätt utan kännedom om dess medlemmars ekonomiska ursprung.» Författaren slutar sitt arbete med frågan om inte detta förhållande är ett skäl till att tron på den politiska demokratin är stadd på tillbakagång, och med att säga, att detta lett till en fast rotad övertygelse hos många inom den nuvarande generationen, att en fullt genomförd demokrati, som fungerar på ett tillfredsställande sätt, kan komma till stånd först sedan »the task of economic readjustment has been undertaken». Den sista slutsatsen bottenar sannolikt lika mycket i författarens politiska åskådning som i hans analys av hur den engelska parlamentariska demokratin fungerade under 1800-talet efter den stora parlamentsreformen. Den kan därför i detta sammanhang väl refereras men knappast diskuteras. Så mycket torde dock kunna sägas, att den är ett uttryck för de svårigheter, som drabbat den parlamentariska demokratin, sedan klasspartigrupperingen starkt reducerat den för de stridande partierna gemensamma grundsyn på samhällets uppgifter och organisation, som säkerligen var en av de viktigaste förutsättningarna för den klassiska parlamentarismens funktionsduglighet.

Ett annat arbete, som behandlar underhusets sammansättning, är författat av J. F. S. Ross och bär titeln *Parliamentary Representation, a Survey of our Methods of obtaining Members for Parliament and an Analysis of their Results* (1943).

I inledningen framhåller Ross, att under de senare åren missnöjet med representationssystemet vuxit och att man ingalunda behöver gå till diktatorländerna för att finna exempel på den saken. Också i England har kritik framkommit och den är, säger författaren, rotad i en känsla av djup oro, som varken kan anses ytlig eller opportunistiskt partibetonad. Om de kritiska rösterna just nu (1943) inte göra sig hörda med någon större styrka beror det, betonar han, snarare på att allmänhetens uppmärksamhet är riktad åt annat håll än på att förtroendet för det rådande representativa systemet har ökat.

För att få reda på var felet ligger, är det nödvändigt, förklarar författaren vidare, att ha en exakt verklighetsbild av underhusets sammansättning. En sådan är oundgänglig för varje diskussion om vad som bör göras för att få underhuset till en mera effektiv och förtroendeingivande representa-

tiv församling. Han försöker utforma sin bok som en programförklaring för vad han kallar ett nytt sätt att behandla frågan om parlamentarisk representation, mindre filosofiskt, mera realistiskt, till och med rent av som en samhällsvetenskaplig programförklaring, inte helt ny eller originell, men med rätta uppmärksammas både av vetenskapsmän och politiker i England. »Jag anser», förklarar Ross, »att hela frågan om det parlamentariska representationssättet måste tagas under omprövning och att den måste betraktas ur en ny synvinkel, med utgångspunkt från en studie av vilka som verkligen sitta i underhuset. Jag anser, att vi först av allt måste göra klart för oss fakta om representationen. I stället för att taga filosofiska teorier till utgångspunkt, böra vi först med öppna ögon se vilka 602 män och kvinnor, som äro valda för att representera oss.<sup>1</sup> Vilka äro de? Vad äro de? Varför äro vi representerade av just dem och icke av andra? Passa de bättre än andra för sin uppgift och om icke, varför ge vi dem denna uppgift? När vi verkligen ha gjort klart för oss fakta, när vi veta något bestämt om genus M. P., då komma vi också i ett bättre läge att kritisera de lagar och sedvänjor, som ha frambringat detta genus och som ge det dess fortsatta existens.»

»Denna bok», förklarar Ross, »är skriven i den fasta övertygelsen att en stor del av den sociala, politiska och ekonomiska oro, som vi nu lida av och som är ett allvarligt hot inte blott mot civilisationens utveckling utan mot dess hela existens, beror på bristfällig metod, ty den metod, som vi så framgångsrikt har använt oss av för att lösa tekniska problem, har knappast alls använts på de mänskliga relationernas område.» Ross är något naiv i sin klockartro på att vissa reformer i valsättet ha funnit den vises sten och hans något arroganta sätt är knappast berättigat, då han avfärdar en från Laski citerad sats om att det inte är troligt att de svårigheter det moderna samhället har att brottas med kunna botas i någon större utsträckning av en valreform, att dessa svårigheter huvudsakligen ha moraliska orsaker och att de snarare böra botas med bättre folkbildning och reformer på det ekonomiska området.

Det första och största avsnittet av Ross' arbete innehåller en mera ingående undersökning av underhusets sammansättning under perioden 1918—35 än någon tidigare publicerat. De reformförslag, som författaren framlägger med stöd av sin ingående verklighetsanalys, kunna dock knappast betecknas som alltför sensationella. Utom proportionella val, som Ross förordar — eller snarare, som boken uppenbarligen skrivits för att utmynna i — röra de viktigaste reformerna eliminerande av bördens och rikedomens faktiska privilegier vid underhusvalen. Dessa ekonomiska reformer skulle huvudsakligen syfta till nedskärning av kandidaternas valkostnader, ökning av underhusmedlemmarnas arvoden och lättande av de ekonomiska svårigheterna för dem, som förlorat sin plats i underhuset. »Vi ha ingen rätt», utropar författaren, »att bete oss som om X. hade en självklar rätt till plats i underhuset och företrädesrätt till ministerämbeten framför Y., därför att

<sup>1</sup> 1935 års underhus hade 615 medlemmar. Antalet har nu ökat till 640. Av de 615 räknar Ross inte med de 13 medlemmarna för Ulster, som han, med hänsyn till att Ulster har ett eget parlament, betraktar som en anomali.

han är son till en pär och fått sin uppfostran i Eton och Balliol College i Oxford, medan Y. är son till en verkstadsarbetare och slutade läroverket vid sexton års ålder.» Ross syftar sålunda visserligen till ingripande reformer, men till skillnad från Thomas — och Laskis skola överhuvud — riktar han udden mot valmetoden, inte mot den nuvarande egendomsfördelningen i samhället.

Som ett dagspolitiskt inlägg i engelsk inrikespolitik har Ross' arbete givetvis sitt allra största intresse genom de reformer, som han efter utförlig, ibland mera ordrik än sakrik, argumentation föreslår. Ett bestående värde har hans arbete dock framför allt genom den grundliga examinationen av »genus M. P.». Det är här inte möjligt mer än att antyda denna undersöknings utförlighet och referera några av dess mest originella, för författaren mest typiska synpunkter. Det första avsnittet ägnas parlamentsmedlemmarnas ålder, dels vid deras första inval i underhuset, dels i genomsnitt vid de undersökta valåren, 1918, 1922, 1923, 1924, 1929, 1931 och 1935. Han har också gjort en jämförelse mellan åldersklassernas fördelning i underhuset och bland den röstberättigade delen av folket som helhet. Denna visar, att underhusmedlemmarnas medelålder låg mellan 6 och 13 år över den vuxna befolkningens. I andra avsnitt beröras medlemmarnas tidigare parlamentariska meritering och deras skolbildning. Också i sistnämnda avseende berör Ross ingående, hur underhuset förhåller sig till folket som helhet. Tack vare den starka borgerliga, nästan hela tiden konservativa, dominans, som präglade mellankrigstidens underhus, hade representationen ett mycket starkt, enligt Ross oproportionerligt starkt, inslag av f. d. elever vid överklassens typiska undervisningsanstalter, public schools och universiteten i Oxford och Cambridge. Genomsnittligt hade 56 procent gått i public schools och 31 procent legat vid de nämnda universiteten. Av de 56 procenten kommo nära hälften från Eton och Harrow, Englands båda förnämsta public schools. Den som gått igenom dessa båda skolor hade omkring 2.000 gånger större utsikter att komma in i underhuset än den som hade blott folkskoleutbildning och omkring hundra gånger större chanser än den som hade vanlig läroverksutbildning (secondary school).

Som framgår av de anförda slutsatserna, är det en påtaglig tendens hos Ross att visa i hur ringa grad den nuvarande engelska valmetoden förmår att göra representationens sammansättning proportionell mot den vuxna befolkningens. Hans analys av underhusets sociala sammansättning utgör därvidlag icke något undantag. Kategorierna arbetsgivare och chefer borde ha fått 27 representanter (i stället för 152), arbetare 321 (125), fria yrkesutövare 23 (272), oavlönad huslig arbetskraft 214 (0) och icke förvärvsarbete 17 (53). Det ärftligt aristokratiska elementet, i vilket Ross inräknat baronets, uppgick till omkring 25 procent av underhusets medlemmar och var 400 gånger starkare än bland folket som helhet. Eftersom Ross' undersökning i främsta rummet är utformad som en stridsskrift för införande av proportionella val, har författaren också ägnat majoritetsvalens orättvisor en synnerligen ingående analys. I årets parlamentsval skulle han ha funnit starkare skäl än någonsin emot det nuvarande valsystemet, ty det liberala partiet fick i detta blott omkring en fjärdedel av den representation, som svarade mot dess andel i elektoratet.

Den slutsats, som kan dragas av det av Ross och andra — främst Jennings — publicerade materialet över underhusets sociala sammansättning under mellankrigsperioden, är att denna period, trots att den sammanfaller med demokratiens fullständiga genombrott i det engelska valsystemet, präglas av stor stabilitet. Först detta års underhusval har åstadkommit en väsentlig förändring. Det är visserligen ännu för tidigt att anlägga historiska synpunkter på det sista valet, men så mycket torde dock kunna sägas, att om den förskjutning, som nu inträtt i underhusets sammansättning, blir bestående, året 1945 kommer att markera en lika kraftig gränslinje i det engelska underhusets historia som någonsin 1832 och 1884 års parlamentsreformer.

Nils Andrén.

ODD AUKRUST och P. J. BJERVE: *Hva krigen kostet Norge*. 330 sid. Dreyers Forlag, Oslo. 1945. Pris kr. 15:—.

Under kriget har den norske nationalekonomen professor Ragnar Frisch och hans medarbetare varit sysselsatta med att utarbeta principerna för uppställandet av en s. k. »nasjonalregenskap». Denna uppställning skulle inte bara omfatta den vanliga redovisningen av statsmakternas utgifter och inkomster utan alla aktiv- och passivposter i folkhushållet. I en uppsats »Økosirkssystemet»<sup>1</sup> har professor Frisch redovisat de huvudposter, som en dylik uppställning borde omfatta. Genom denna metod, vars begrepp i så stor omfattning som möjligt överensstämmer med de vedertagna inom företagsekonomin, avser Frisch att kunna klarlägga dels själva produktionsprocessen, dels också fördelningen av intäckterna i denna process. Redovisningen sker i en real- och en finans- eller penningcirkulationsfär. Det mest värdefulla i denna nya linje<sup>2</sup> inom norsk nationalekonomi torde vara, att den dels är ett allvarligt försök att skapa enhetlighet i den nationalekonomiska terminologien, dels ett konsekvent fullföljande av Keynes linje vid försöken att nå närmare överensstämmelse mellan begreppen och den bakomliggande verkligheten. Boken »Hva krigen kostet Norge», skriven av Frischs elever Odd Aukrust och P. J. Bjerve, kan sägas vara ett försök att vid behandlingen av ett dagsaktuellt problem så långt sig göra låter tillämpa denna begreppsapparat.

Boken sattes delvis redan innan tyskarna lämnat Norge. Den är indelad i tre avsnitt: Norges ekonomi under kriget, ekonomiska övergångsproblem från krig till fred och den ekonomiska politiken under åren närmast därefter. I den första delen ges en översikt över och analys av ockupations-

<sup>1</sup> Se Ekonomisk Tidskrift 1943.

<sup>2</sup> Några av Frischs elever har givit intressanta exempel på användbarheten av metoden vid studiet av teoretiska arbeten. Så t. ex. har Johan Vogt i avhandlingen »Om metoderna før undersøkelse av den økonomiska sirkulationen og før oppstillingen av nasjonalregenskap» visat bl. a. hur Marx cirkulation i »Das Kapital» mellan den del av det produktiva kapitalet, som frambringar produktionsmedel, och den del, som frambringar förbruksvaror, enkelt kan återges i en kontouppställning enl. det dubbla bokföringssystemet. Vidare har en av författarna till den här recenserade boken, P. J. Bjerve, visat, hur Keynes begrepp kan framställas och koordineras i s. k. økosirkfigurer (se »Økosirkssystemet og real-sirkulationen» i »The General Theory of Employment, Interest and Money»).

tidens ekonomi. Författarna ge en utförlig och skrämmande bild av de sätt, varpå Norge utarmades under kriget. Tyskarnas flitigast använda metod att beskatta norrmännen var att låna i Norges Bank. Summan av dessa krediter uppgick till 11,3 miljarder norska kronor. Rekvisitioner och beslag utan ersättning beräknas ha kostat norrmännen 1,8 miljarder. Frånräknas vissa reduktionsposter blir summan av de direkta ockupationskostnaderna 12,3 miljarder kr.

Ett mer indirekt sätt för utsugning var de prishöjningar på importen till och prissänkningar på exporten från Norge, som tyskarna genomförde. Det ges belysande exempel i boken på hur norska firmor tvingades köpa och sälja sina varor via tyska företag, som tog ut oskäligen mellanhandsvinster. Några säkra siffror på storleken av denna form för utplundring är svårt att få fram. Författarna uppskatta siffran till 500 miljoner kr.

De totala krigsskadorna beräknas till 1,8 miljarder (räknat i 1939 års penningvärde). Förutom ockupationskostnaderna och krigsskadorna var nedgången i utrikeshandeln det svåraste slaget för det norska folkhushållet. Det livligare varuutbytet med Tyskland kunde ej på långt när ersätta bortfallet av förbindelserna med Storbritannien och de transoceaniska länderna.

Med utgångspunkt från beräkningar gjorda av Norsk Statistisk Sentralbyrå konstatera författarna sedan, att nationalinkomsten under kriget gick ned från 4,8 miljarder 1939 till 4 miljarder 1944 (i 1939 års penningvärde). Av denna nationalinkomst tog tyskarna tredjedelen, varför den av norrmännen själva disponerade nationalinkomsten under kriget sjönk med 50 %. En nödvändig följd av denna utarmning var den starka kapitalför-täring, som ägde rum under kriget. Den beräknas till minst 6 miljarder kr. (i 1939 års penningvärde). Hur hög denna siffra är framgår kanske bäst, om det nämns, att år 1939 hela den norska nationalförmögenheten beräknades till 30 miljarder kr.

De 11,3 miljarder kr., som tyskarna lånade i Norges Bank, användes främst till köp av norsk arbetskraft och realkapital för de militära anläggningsarbetena. Blott en mindre del av pengarna gick till direkta inköp av konsumtionsvaror. Trots detta blev spänningen mellan efterfrågan och utbud på den norska varumarknaden störst beträffande konsumtionsvaror. Det berodde dels på att den köpkraft, som tyskarnas beställningar skapade, till en mycket stor del indirekt gick till konsumtionsvarumarknaden. Pengarna överfördes nämligen till befolkningsgrupper med latent köplust, bl. a. ett stort antal tidigare arbetslösa. Dels berodde den stora spänningen på att konsumtionsvaruproduktionen för norsk bruk kraftigt reducerades genom att tyskarna togo kapital och arbetskraft från denna sektor av näringslivet. Slutligen invercade också handelsspärren och många säljares underlåtenhet att utbjuda sina varor på den legala marknaden.

Landets ekonomiska politik präglades av kampen mot inflation, så långt den inte endast var ett redskap för tyskarnas intressen. Beskattningen var det främsta finanspolitiska medlet. Skatterna stego under kriget från 560 miljoner kr. 1939/40 till 1100 miljoner kr. 1944/45. Den största ökningen visade omsättningsskatten, som steg från 45 miljoner till 500 miljoner kr. En brist i författarnas framställning i avsnittet om finanspolitiken är, att denna ej sätts in i sitt sammanhang som ett led i ockupationsmaktens

politik. Man torde med kännedom om tyskarnas systematiska utsagningsmetoder kunna utgå ifrån att de även togo ställning till frågan, hur denna politik skulle föras.

I redogörelsen för pris-, löne- och investeringspolitiken illustreras däremot ingående hur myndigheternas åtgärder dirigerades av ockupationsmakten. Beträffande lönepolitiken infördes lönestopp i maj 1940. Tyskarna sågo dock till att i yrken, som intresserade dem, lönerna reglerades uppåt, och snart sprängdes också ramen för den avsedda politiken. Sjöfolk, fiskare i Nordnorge, gruvarbetare och skogsarbetare fingo sina löner kraftigt höjda, medan däremot de flesta industri- och hantverksarbetarlönerna t. o. m. sänktes. På arbetsmarknaden infördes tidigt fullständig reglering. Redan förordningarna från maj och juli 1941 innebar, att praktiskt taget vem som helst kunde åläggas att taga arbete var som helst av den art och för den tid, som myndigheterna fastställde. Därför betydde den beryktade proklamationen från våren 1943 om »den nasjonale arbeidsinsats» i princip inget nytt. Det var blott en ytterligare 'skärpning av politiken. Investeringsregleringen var ett medel för tyskarna att dirigera nyinvesteringarna till områden, som de själva kunde utnyttja. Tyska anläggningar och företag, som arbetade i tysk tjänst, fingo sig tilldelade material, medan investeringar i andra industrier och civil byggnadsverksamhet måste sitta emellan.

Bortsett från att alla dessa regleringar utnyttjades av ockupationsmakten och väl till stor del kommo till på dess tillskyndan, så bidrogo de dock till förhindrandet av en tygellös inflation i Norge och därmed följande anarki på näringslivets område. Engrosprisen stego med 78 % och levnadskostnaderna med 53 % från 1938 till 1945, vilket är ganska måttliga siffror. Trots de vidriga omständigheterna och de svåra umbärandena undgick Norge alltså den ekonomiska katastrof, som en ohämmad inflation skulle inneburet, mycket tack vare den regleringsapparatur, som utbyggdes under kriget.

Skall någon anmärkning riktas mot författarnas framställning och analys av krigstidens ekonomi, så är det, att den saknar försök att fördela ockupationskostnaderna på olika inkomst- och socialgrupper. Material för en dylik analys bör ha funnits tillgängligt. Inkomstuppgifter för olika näringsgrenar och yrkesgrupper, de direkta och indirekta skattesatserna, befolkningsstatistiska uppgifter etc. borde ha möjliggjort en dylik analys.

De andra och tredje avsnitten i boken beröra omställningsproblemen och de närmast följande årens ekonomiska politik. Såsom utgångspunkt för diskussionen om framtidens ekonomiska förhållanden väljer författarna, liksom de flesta andra moderna nationalekonomer, frågan, hur möjligast fullständiga sysselsättning skall kunna förverkligas. Här är ej plats att närmare ingå på denna diskussion. Det skall bara konstateras, att författarna räkna med att en relativt omfattande reglering av de flesta områden av näringslivet är nödvändig under de närmaste åren, varefter större frihet för den privata företagsamheten bör kunna medgivas. En generell anmärkning mot dessa två avsnitt av boken är, att författarna mer än nödvändigt göra sig till tolkar för vad de kalla folkflertalets uppfattning om olika spörsmål. En skarpare gräns mellan analys och omdömen hade gjort framställningen klarare på ett flertal ställen.

JOHAN ÅKERMAN: *Från krig till fred*. Kooperativa Förbundets bokförlag, Stockholm 1945. Pris kr. 4:75.

I regel är värdet av samlade uppsatser i dagens ekonomiskt—politiska frågor ej stort. Sedan den aktuella frågeställningen antikverats, framträder vanligen de teoretiska bristerna i alltför klar dager. Att den samling uppsatser av professor Johan Åkerman, som här i korthet recenseras, undgått faran att verka föråldrad redan innan den lämnat tryckpressen beror främst på att författaren som vanligt skrivit dem »sub species aeternitatis». Hans bland svenska ekonomer enastående beläsenhet möjliggör för honom att draga paralleller — och mycket instruktiva och stimulerande sådana — mellan det nuvarande, vid första anblicken så förvirrande, skeendet och tidigare epoker.

Det gemensamma programmet för dessa uppsatser, vilka omspanna ett vidsträckt område av ekonomiska, utrikespolitiska och förvaltningstekniska problem, återges kanske bäst genom ett citat från sid. 15: »Under 1920-talet levde man i en verklighetsfrämmande föreställning om alltings återställelse till förkrigstidens läge. Under 1930-talet var den ekonomiska politiken under krisens, krigshotets och de partipolitiska överenskommelsernas tryck till den grad opportunistisk, att ingen principdebatt var möjlig. Behovet av en djupgående, vidsynt och på lång sikt inriktad diskussion om den ekonomiska politikens mål och medel är därför ofrånkomligt. I denna diskussion måste vi taga avstånd från alla slitna slagord och klichéer grundade på realiteter, som för länge sedan ha upphört att gälla, och i stället inrikta oss på dagens och morgondagens ekonomiska, tekniska, politiska och sociala verklighet.» J. Åkerman har härvid ej tvekat att offra doktriner, som spelat avsevärd roll under hans tidigare författarskap.

Som vanligt ligger författarens styrka främst i perspektiv och sammanställningar. Se t. ex. den utomordentliga översikt över det väsentliga i 100 års utveckling av den ekonomiska politiken, varmed boken inledes. Han ser vad som sker i det som synes ske, och man frapperas redan av hur många prognoser, som slagit in. Skall man komma med någon anmärkning, skulle det vara att stundom alltför många fakta och synpunkter måst hopas inom det trånga utrymme, som stått författaren till buds, varför läsaren ibland skulle vilja se en sak utförligare utredd. För sin del kan rec. t. ex. ej förstå den skillnad, som å sid. 20 göres mellan lång och kort kredit vid analysen av den statliga upplåningen och inflationsrisken. Även bakom de långa lånen kan ju ligga en kreditexpansion genom att de tecknas medelst medel, som uttas från bankräkningar. Utredningen om kapitalförbrukningen under kriget är ej fullständig, då hänsyn blott tas till industriens investeringar.

Carsten Welinder.



## TIDSKRIFTSÖVERSIKT.

**Ekonomisk revy.** Utg. av Svenska bankföreningen. **Sthm. Årg. 2: 1945. No 5.** *Skogh, S.*, Flyktingarna och den svenska arbetsmarknaden, s. 291—95. — *Montgomery, A.*, Försörjningsläget i Europa nu och efter förra kriget, s. 308—13.

**Ekonomisk tidskrift.** **Sthm. Årg. 47: 1945. No 4.** *Frödin, J.*, Skiftesväsendet och dess samband med jordbrukets nuvarande kritiska läge, s. 295—308.

**Finsk tidskrift.** Kultur, ekonomi, politik. **Åbo. T. 138: 1945. H. 3.** *Forsberg, K.-E.*, Deltagandet i 1945 års riksdagsval i Helsingfors, s. 120—30. **H. 4.** *Ahlbäck, O.*, Demokrati och censur, s. 165—67. — *Schauman, H.*, Spörsmålsinstitutet i vår riksdag, s. 168—76. **H. 5.** *Knoellinger, C. E.*, Sedelutbytet — rätt medicin? s. 225—30. — *Gummerus, H.*, Historiens kretsgång, s. 231—38.

**Förvaltningsrättslig tidskrift.** **Sthm. Årg. 8: 1945. H. 4.** *Winberg, H.*, Postmonopolet och de privata postföretagen, s. 212—14. — *Samzelius, P.*, Arkivgallring och sekretess, s. 215—18.

**Historisk tidskrift.** **Sthm. F. 2. Årg. 8: 1945. H. 4.** *Palme, S. U.*, Styffe om Geijer, s. 355—56.

**Landskommunernas tidskrift.** Organ för Svenska landskommunernas förbund. **Sthm. Årg. 26: 1945. No 11.** *Larsson, S.*, Medelåldern styr landskommunerna, s. 449—53. — *Hyrenius, H.*, Befolkningsutveckling och kommunal planering, s. 455—59. **No 12.** *Sjöberg, S.*, Statsuppsikten över kommunalförvaltningen i de nordiska länderna, s. 490—95. — Norsk kommunalforfattning og kommunalförvaltning. Utarb. ved Kommunalt Sentralbyrå, s. 495—503. — *Eskola, A.*, Drag ur kommunalförvaltningen i de finska landskommunerna, s. 503—09. — *Moltke, C.*, Översigt over den landkommunale administration i Danmark, s. 510—24. — *Grönlund, G.*, Kommunförbunden i Finland, s. 524—28. — Interkommunalt samarbeid i Norge. Utarb. ved Kommunalt Sentralbyrå, s. 528—33.

**Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri.** **Sthm. N. S. Årg. 21: 1945. H. 7.** *Linvald, A.*, Historie, s. 417—33.

**Samtid och framtid.** Tidskrift för idépolitik och kultur. **Sthm. Årg. 2: 1945. No 10.** *Buck, Pearl S.*, Amerikansk imperialism i vardande, s. 595—600. — *v. Friesen, B.*, Trygghet i vår tid, s. 601—05. — *Russel, B.*, Filosofiens värde, s. 606—08. — *Dickman, Elsa*, Kvinnan må bli politiskt väken, s. 628—31. **Årg. 3: 1946. No 1.** *Ahlberg, A.*, Regnum hominis, s. 5—8. — *Röpke, W.*, Kampen mot monopolismen, s. 9—13. — *Sjöding, E.*, Västsvensk liberalism, s. 20—25. — *Pokorny, C. R.*, Vad gör finansministern i nådens år 1950? s. 34—37. — *Gelsted, O.*, Det indre jødeproblem, s. 52—57. **No 2.** *Oljelund, S.*, Industriell demokrati — en granskning, s. 67—71. — *Heinberg, Aa.*, Situationen i Danmark i Øjeblikket, s. 75—82. — *Zetterholm, T.*, Arthur Koestler och den svenska intelligentsian, s. 89—92. — *Segerstedt, T.*, Sociologiens ställning bland vetenskaperna, s. 110—117.

**Svensk tidskrift. Sthm. Årg. 32: 1945. H. 9.** Balterna och asylrätten, s. 577—80. — *Erich, R.*, Diktaturprinciper i demokratisk förklädnad, s. 581—84. — *König, W.*, Krigsskadedåndsproblemetets lilla katekes, s. 592—608. — *Balkanikus*, Vad sker i Titos Jugoslavien? s. 609—618. — *Castberg, F.*, Svensk frihet, s. 619—22. — Socialiseringsfronten, s. 631. **H. 10.** Gnosjöbygdens väg till välstånd, s. 643—48. — *Andrén, G.*, En tillbakablick. Tal för Lunds studenter vid Tegnérfesten 1945, s. 649—59. — *Luthman, G.*, Ekonomisk demokrati, s. 660—72. — *Waris, K.*, Arbetarfrågor under övergångsperioden i U. S. A. och England, s. 673—77. — *Pfleging, E.*, Makt och rätt i det ockuperade Tyskland. Några synpunkter av en tysk antinazist, s. 678—88. — *Nyman, O.*, Om svenska politiker, s. 696—700. — Dagens situation i Polen, s. 710—12. — Valet i Österrike, s. 712—14. — Den svenska krångligheten, s. 718—20.

**Tiden. Socialistisk kritik och politik. Sthm. Årg. 37: 1945. H. 9.** *Björnberg, A.*, Sverige och Norge, s. 513—16. — *Myrdal, G.*, Planhushållningsdebatten. — Replik till Gerhard De Geer, s. 517—21. — *Larsson, S.*, Medelåldern styr landskommunerna, s. 528—33. — *Alm, Ulla*, Kvinnorna och politiken, s. 534—37. — Valresultaten i Norge och Danmark, s. 569—70. **H. 10.** *Björnberg, A.*, Den politiska debatten, s. 577—80. — *Böök, K.*, Om Sveriges kreditgivning till utlandet, s. 581—86. — *Kock, Karin*, Internationella arbetsorganisationens konstitution och arbetsuppgifter. Några reflexioner med anledning av den internationella arbetskonferensen i Paris oktober-november 1945, s. 587—92. — *Stang, N.*, Mot et stabilt samfunn? En problemstilling, s. 593—96. — *Vinde, V.*, Ett regimskifte. Reflexioner kring de franska valen, s. 597—600. — *Lindblom, H.*, Tjänstemännen och politiken, s. 614—15. — Förenta nationerna, s. 628—29. — Opinionsstormen kring balterna, s. 629—30. — En ny kommunindelning, s. 630—31. **Årg. 38: 1946. H. 1.** *Björnberg, A.*, Pengarna i politiken, s. 1—4. — *Johnsson, M.*, Max Weber och den tyska demokratin, s. 10—16. — *Hansen, H. C.*, Den politiske Situation i Danmark, s. 17—21. — *Böe, G.*, Etterkigsplanenes organisatoriske og administrative forutsetninger, s. 21—27. — *Lindblom, T.*, Ungdomsrörelsen i stagnation — och varför? s. 39—42. — *Magnusson, A.*, Öppna vägar över gränserna i Norden, s. 43—46.

**Gads danske Magasin. Khvn. Årg. 39: 1945. No 6.** *Bølling, H.*, Baggrunden for Valget, s. 337—43. — *Møller, E.*, Valg og Atombomber, s. 379—90.

**Økonomi og Politik. Politiske og økonomiske Kvartals-Oversigter. Udg. af Institutet for Historie og Samfundøkonomi. Khvn. Aarg. 19: 1945. No 3.** *Arnold-Forster, W.*, Det engelske Arbeiderpartis Udenrigspolitik, s. 176—84. — Japans Nederlag, s. 185—92. — Tyske Grænseproblemer, s. 193—99.

**The contemporary review. Lond. 1945. No 959: Nov.** *Salter, A.*, The relief of Europe, s. 257—61. — *Harley, J. H.*, Labour in the saddle, s. 261—66. — *Soloveytchik, G.*, Impressions of France, s. 267—72. — *Daniels, H. G.*, Switzerland and the new league, s. 276—81. — *Darmsteadter, F.*, Bismarck and the collapse of the Third Reich, s. 281—85. — *Bramstedt, E. K.*, Croce and the philosophy of liberty, s. 293—97. — *Glasgow, G.*, Foreign affairs, s. 308—16.

**No 960: Dec.** *Hirst, F. W.*, The budget and the bank bill, s. 321—26. — *Pollock, J.*, Election in France, s. 326—33. — *Schütz, W. W.*, Germany revisited, s. 339—43. — *Fischer, A. J.*, Interim solution in Denmark, s. 348—53. — *Firsoff, V. A.*, The problem of East Central Europe, s. 363—67. — *Glasgow, G.*, Foreign affairs, s. 373—80.

**The Fortnightly. Lond. 1945. No 947: Nov.** *Inge, W. R.*, What kind of a future? s. 285—91. — *Schlesinger, R.*, Veto and collaboration, s. 295—303. — *Wisemann, Elizabeth*, Eastern Europe and Western diplomats, s. 304—10. — *Bentwich, N.*, Germany: The British zone, s. 311—14. — *Mosberg, H. H. B.*, The Flemish problem, s. 315—21. — *Barton, W. P.*, The next approach to India's political question, s. 322—27. — *Levi, W.*, Australian security. An American viewpoint, s. 328—35. — **No 948: Dec.** *Lord Perry*, Working parties in industry, s. 353—58. — *Laski, H. J.*, The French elections, s. 359—62. — *Pernot, M.*, The Soviet Union and the Mediterranean, s. 363—68. — *De Madariaga, S.*, What is Europe? s. 369—71. — *Huizinga, J. H.*, Foreign policy and propaganda, s. 372—78. — *MacColl, J. E.*, & *Hadfield, E. C. R.*, The elector and the councillor, s. 395—400.

**Political science quarterly.** Ed. for the Academy of political science by the faculty of political science of Columbia university. **New York. Vol. 60: 1945. No 4: Dec.** *Shoup, C. S.*, The revenue act of 1945, s. 481—91. — *Meyers, Margaret G.*, The League loans, s. 492—526. — The equality of states as dogma and reality: 1. Introduction by *Ph. C. Jessup*; 2. political inequality at the Congress of Vienna by *Genevieve Peterson*, s. 527—54. — *Peffer, N.*, Must it be power, s. 555—62. — *Flanders, D. P.*, Geopolitics and American policy, s. 578—85.

**The Round table.** A quarterly review of politics of the British commonwealth. **Lond. 1945. No 141: Dec.** The schism of Europe, s. 3—8. — The United Nations and the atomic bomb, s. 9—14. — The Fourth republic, s. 15—19. — Germany under allies control. II, s. 20—25. — The empire and the Middle East, s. 26—34. — The Pacific Islands in the peace. An Australian view, s. 35—39. — America and the commonwealth, s. 40—49. — The Soulbury report. Constitutional change in Ceylon, s. 56—63. — The aftermath in America, s. 64—70. — Great Britain, s. 71—76. — Canada, s. 77—84. — Australia, s. 85—90. — South Afrika, s. 91—97. — New Zealand, s. 98—104.

## BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1945

Stiftelsens kollegium har bestått av professorerna Lagerroth, Fahlbeck, Quensel, Åkerman, Carlsson, Bolin och Gjerstad. Såsom præses har fungerat undertecknad och såsom sekreterare samt redaktör och ansvarig utgivare för Statsvetenskaplig Tidskrift professor Fahlbeck.

Kollegiet har under året hållit sju sammanträden, därav ett som vanligt förlagt till stiftarens födelsedag den 15 oktober, varvid kransnedläggning skedde å hans grav.

Av Statsvetenskaplig Tidskrift har årg. 48 utkommit med fem häften om sammanlagt 526 sidor. I redaktionen ha såsom förut, jämte redaktören, medverkat professor Brusewitz, Uppsala (litteraturgranskningar), och docent Thormænius, Stockholm (översikter och meddelanden).

Professor Olivecrona har efter uppdrag av universitetets rektor deltagit i revisionen av tidskriftens räkenskaper och däröver avgivit berättelse.

Utdrag av räkenskaperna bifogas nedan.

Lund i februari 1946.

*Einar Gjerstad.*

## Räkning över Fahlbeckska Stiftelsen för räkenskapsåret 1944—1945.

(Utdrag ur räkenskaperna för Lunds Universitet.)

### Balans från föregående räkenskapsår.

Sydsv. Kraft A.-B:s 3 1/2 % obligationer av 1943 .....	81,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1943 .....	20,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1941 .....	30,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1944 .....	75,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1942 .....	20,000: —	
Sthlms stads 4 % obl. av 1940 .....	15,000: —	
Sv. Statens 3 1/2 % obl. av 1/11 1943 .....	10,000: —	
Sparbanken i Lund .....	14,050: 41	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank .....	<u>17,477: 56</u>	282,527: 97

### Uppbörd.

Räntor å obligationer .....	8,860: —	
Räntor å i banker inestående medel .....	960: 75	
A.-B. C. W. K. Gleerup, skriftserien .....	<u>391: 35</u>	10,212: 10
	Summa kr.	<u>292,740: 07</u>

### Utgifter.

#### 1) Statsvetenskaplig Tidskrift.

Tryckningskostnader (H. 2 år 1944—H. 2 år 1945) .....	6,276: 70	
Redaktörsarvode .....	500: —	
Kontant till expeditionen .....	<u>3,000: —</u>	9,776: 70

#### 2) Övriga utgifter.

Præsesarvode .....	300: —	
Räkenskapsföraren .....	100: —	
Revisorsarvode .....	50: —	
Diverse omkostnader .....	<u>456: 95</u>	906: 95
		<u>10,683: 65</u>
	Transport	10,683: 65

Transport 10,683: 65

**Balans till följande räkenskapsår.**

Sydsv. Kraft A.-B:s 3 1/2 % obligationer av 1943 .....	75,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1943 .....	20,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1941 .....	30,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1944 .....	75,000: —	
Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1942 .....	20,000: —	
Sthlms stads 4 % obl. av år 1940 .....	15,000: —	
Sv. Statens 3 1/2 % obl. av 1/11 1943 .....	10,000: —	
Sparbanken i Lund .....	19,054: 55	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank .....	18,001: 87	282,056: 42
	<u>Summa kr.</u>	<u>292,740: 07</u>

### Räkning över Fahlbeckska understödsfonden för räkenskapsåret 1944—1945.

**Balans från föregående räkenskapsår.**

Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1942 .....	20,000: —	
Sparbanken i Lund .....	2,479: 56	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank .....	21,343: 19	43,822: 75

**Uppbörd.**

Ränta å obligationer .....	700: —	
Räntor å i banker inestående medel .....	712: 22	1,412: 22
	<u>Summa kr.</u>	<u>45,234: 97</u>

**Balans till följande räkenskapsår.**

Sveriges stadshypotekskassas 3 1/2 % obl. av 1942 .....	20,000: —	
Sparbanken i Lund .....	3,251: 49	
Torna, Bara och Harjager Härads Sparbank .....	21,983: 48	45,234: 97
	<u>Summa kr.</u>	<u>45,234: 97</u>

## Räkning för Statsvetenskaplig Tidskrift för räkenskapsåret

<sup>1</sup>/<sub>7</sub> 1944—<sup>30</sup>/<sub>6</sub> 1945.

## a) Sammandrag av kassa-kontot.

## Balans från föregående räkenskapsår.

Skandinaviska Banken, å sparkasseräkning .....	3,023: 18	
Kontant i kassan .....	72: 86	3,096: 04 <sup>1</sup>

## Inkomster.

Prenum.-avg., lösnummer m. m. ....	790: 90	
A.-B. C. W. K. Glerup .....	951: 15	
Extra särtryck .....	42: 05	
Kontant från Fahlbeckska Stiftelsen .....	3,000: —	
Ränta å sparkasseräkning .....	57: 14	
Diverse .....	11: 05	4,852: 29
	Summa kr.	7,948: 33

## Utgifter.

Författarearvoden .....	2,977: 70	
Avlöningar .....	2,000: —	
Telefon .....	93: —	
Tryckeriet för extra särtryck .....	143: 55	
Diverse omkostnader .....	747: 78	
Inlösta jetonger .....	210: —	6,172: 03

## Balans till följande räkenskapsår.

Skandinaviska Banken, å sparkasseräkning .....	1,530: 32	
Postgiro .....	144: 60	
Kontant i kassan .....	101: 38	1,776: 30 <sup>1</sup>
	Summa kr.	7,948: 33

b) Översikt för räkenskapsåret <sup>1</sup>/<sub>7</sub> 1944—<sup>30</sup>/<sub>6</sub> 1945.

## Debet.

Prenumerationsavgifter m. m. (exp.) .....	790: 90	
A.-B. C. W. K. Glerup (exp.) .....	951: 15	
Extra särtryck (exp.) .....	42: 05	
Ränta å sparkasseräkning (exp.) .....	57: 14	
Diverse (exp.) .....	11: 05	1,852: 29
Från Fahlbeckska stiftelsen .....		10,886: 44
	Summa kr.	12,738: 73

<sup>1</sup> Dessutom inneliggande tidskriftslager, här ej upptaget till särskilt värde.

**Kredit.**

Författarearvoden (exp.) .....		2,977: 70
Tryckningskostnader (Fahlb. St.) .....		6,276: 70
Avlöningar: utbet. av exp. ....	2,000: —	
»       »       » Fahlb. St. ....	<u>500: —</u>	2,500: —
Telefon (exp.) .....		93: —
Extra särtryck (exp.) .....		143: 55
Diverse omkostnader (exp.) .....		747: 78
	<u>Summa kr.</u>	<u>12,738: 73</u>



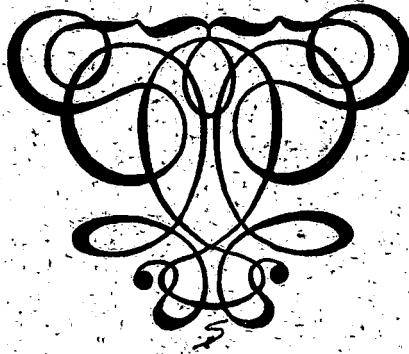
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 49

1946

HÄFT. I

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

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

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1946 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap — »politik» i ordets äldre och mera omfattande bemärkelse —, statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren å jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämval annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

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

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

Prenumeration kan ske antingen genom bokhandel eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund», postgiro nr 279565, (ej hos redaktionen).

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes. Lund i december 1945.

## FAHLBECKSKA STIFTELSEN

### INNEHÅLL:

#### UPPSATSER:

CARL-ERIK QUENSEL, Dyrortsbestämningen och dyrortsgrupperingen	1
GÜNTER DALLMANN, Pressens ställning under den nationalsocialistiska regimen	38
HELGE GRANFELT, Sovjetunionen och minoriteternas rätt	47

#### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Riksdagen och utrikespolitiken 1945. Av AXEL BRUSEWITZ	72
Ny kommunindelning. S.O.U. 1944: 37, 1945: 38 samt 1945: 39. Av OLOF SÖRNDAL	77
Vår socialpolitik och dess ekonomiska möjligheter. Av CURT RÖHTLIEB	81
Författningsutvecklingen i Finland 1944. Av SVEN LINDMÄN	86
Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1946 års riksdag. Av IVAR BESKOW	88
Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg. Av MAJA KJELLIN	97
Statsvetenskapliga föreningen i Lund. Av GUSTAF VIDHÖG	98
Stockholms Högskolas Statsvetenskapliga förening. Av JÖRGEN WESTERSTÄHL	98
Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Av ARNE WÄHLSTRAND	98
Statsvetenskapliga föreningen i Göteborg 25 år. Av MAJA KJELLIN	99

#### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Fredrik Lagerroth, Nordens frihetsärv. Anm. av AXEL BRUSEWITZ	101
Nyare undersökningar rörande engelska underhusets sociala sammansättning. Anm. av NILS ANDRÉN	107
Odd Aukrust och P. J. Bjerve, Hva krigen kostet Norge. Anm. av SVEN MOBERG	113
Johan Åkerman, Från krig till fred. Anm. av CARSTEN WELINDER	116
Tidskriftsöversikt. Av NILS NILSSON STJERNQUIST	117

## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BIRNBAUM, IMMÄNUEL, Den tredje polska republiken. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Världspolitikens dagsfrågor. 1945. Nr 10.) Pris kr. 0:60. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- CASTBERG, FREDÉ, De bærende idéer i det frie folkestyre. (Sak og Samfund. Nr 12.) Pris kr. 2:— . Bergen 1945.
- —, Den utøvende Måkt. (Sak og Samfund. Nr 5.) Pris kr. 2:25. Bergen 1945.
- —, Dogmer kontra fredspolitik. (Sak og Samfund. Nr 18.) Pris kr. 1:75. Bergen 1945.
- CORWIN, NORMAN, Med en ton av triumf. Pris kr. 3:— . Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- DANNERT, LEIF, Huvuddragen av Gotlands politiska historia. Förvaltningen och rättsväsendet. Sthlm 1945.
- Economic Stability in the Post-War World. Part II. Genève 1945. League of Nations.
- Helsingfors stads statistik. — II. Utrikes handel. — III. Sjöfart. Hfors 1945.
- KARLGRÉN, BERNHARD, Chiang-Kai-shek. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Världspolitikens dagsfrågor. 1945. Nr 9.) Pris kr. 0:60. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- PETRÉ, TÖRSTÉN, Ministären Themptanden. (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala. XXI.) Pris kr. 8:— . Uppsala 1945. Almqvist & Wiksell.
- STILLSCHWEIG, KURT, Nationalsocialistisk rättsuppfattning. (S. D. U:s serie Nr 3.) Pris kr. 1:— . Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- Sveriges officiella statistik. Riksdagsmannavalen åren 1911—1944. Av Statistiska centralbyrån. — Riksdagsmannavalen år 1943. Av Kommerskollegium. Sthlm 1944.
- SÖDERLUND, GUSTAV, Frihetens betydelse inom näringslivet. (Meddelanden från Skattebetalarnas förening. 1945. Nr 5.) Sthlm 1945.
- The American Political Science Review. 1945. Nr 5.
- WESTERSTÅHL, JÖRGEN, Svensk fackföreningsrörelse. Pris kr. 8:50; inb. kr. 12:— . Sthlm 1945. Tidens förlag.
- ÅKERMAN, JOHAN, Ekonomiskt skeende och politiska förändringar. Pris kr. 9:— . Lund 1946. C. W. K. Gleerup.

### Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

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

## HAR UTKOMMIT:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hégel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemärknaden. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHTLIEB: 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 BOMGRÉN: Sekreta utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges 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. ÅROSENIUS: 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. ÅROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2: 50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfalls-samlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—.
- XXVIII. HANNES HYRENIUS: Studier rörande den utomäktenskapliga fruktsamhetens variationer. 1941. Pris kr. 3: 75.
- XXIX. IVAR SUNDBOM: Modern handels- och valutapolitik. 1941. Pris kr. 6:—.
- XXX. GUSTAF OLSSON: 1935 års indiska författning. 1942. Pris kr. 4:—.
- XXXI. R. ERICH: Studier i internationell rättskipning. 1943. Pris kr. 3: 50.