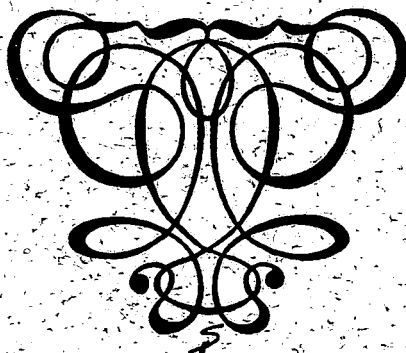

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 50

1947

HÄFT. 2

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3.—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1947 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 à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhåves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, G. CARLSSON, S. BOLIN och E. GJERSTAD), närmast av professor E. FAHLBECK, 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 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr år.

Prenumeration kan ske antingen genom bokhandel eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund», postgiro nr 279563, (ej hos redaktionen).

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

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

| | |
|--|-----|
| WELINDER, CARSTEN, Beskattning och inkomstfördelning | 101 |
| PHILIP, KJELD, Liberalistisk Socialpolitik | 112 |

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

| | |
|---|-----|
| Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1947 års riksdag. Av IVAR BESKÖW | 132 |
| »Småtteriet» i riksdagen än en gång. Av ERIK ARRHÉN | 134 |
| Den officiella statistikens organisation. Av JOHANNES SJÖSTRAND | 135 |
| Befolkningens åldersstruktur och bristen på arbetskraft. Av HANNES HYRENIUS | 138 |
| Förenta nationerna och Sveriges anslutning till dessa. Av GUNNAR HESSLÉN | 146 |
| Den svenska minoriteten i Finland och fredsfördraget. Av HELGE GRANFELT | 154 |

LITTERATURGRANSKNINGAR:

| | |
|---|-----|
| Arne Wahlstrand, Allmänna Valmansförbundets tillkomst. Anm. av HANS CAVALLI | 158 |
| Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret. Anm. av HANS CAVALLI | 160 |
| Arne Bergsgård, Nasjonaliteten i europeisk historie. Anm. av ERICH WITTEN | 162 |
| BERG | 162 |
| Tidskriftsöversikt. Av NILS NILSSON STJERNQUIST | 169 |

BESKATTNING OCH INKOMST- FÖRDELNING

Av Docent CARSTEN WELINDER, Lund

Genom de av 1945 års skatteberedning framlagda förslagen har skattefördelningen aktualiserats på ett sätt som knappast skett sedan frågan om grundskatterna blev löst. Dessas avskaffande innebar en skattelindring för avkastningen å fast egendom, som främst kompensrades genom ökad konsumtionsbeskattning av mindre inkomsttagare. Sedan dess har visserligen beskattningen av inkomst, förmögenhet och arv upprepade gånger skärpts, men dessa skattehöjningar ha gått hand i hand med höjningar av konsumtionsbeskattningen, vilka främst träffat smärre inkomsttagare. De ha dessutom i regel företagits i statsfinansiella nödlägen, då man motiverat dem med att det gällt ofrånkomliga men tillfälliga skattehöjningar, som det var skäligt att främst lägga på de mest bärkraftiga. Denna gång är det frågan om ren omfördelning av beskattningen, motiverad av arbetarklassens uppfattning att den nuvarande inkomstfördelningen ej är rättvis.

Helt renodlad har frågan om skattefördelningen ej heller denna gång blivit, då oppositionen så gott som uteslutande riktat sig mot de föreslagna skattehöjningarna å större inkomster, förmögenheter och arv, medan de föreslagna skattesänkningarna vunnit allmän anslutning. Det är dock uppenbart, att sedan man beslutat att ta i anspråk en bestämd del av nationalprodukten för den offentliga sektorns räkning, måste man ta kostnaderna härför i form av motsvarande reduktion av övrig konsumtion och realkapitalbildning.

Uppställer man som mål för budgeten, att denna bör bidra till en samhällsekonomisk balans, borde den givetvis vara långt starkare överbalanserad än som är fallet i årets statsverksproposition, vars överskott å 300 milj. kr. enbart beror på att de höjda folkpensionerna och barnbidragen först träda i kraft den 1 januari. En invändning, som kan riktas mot en över konjunkturcykeln balanserad budget, är att högkonjunkturons överbalansering kan

framkalla ett konjunkturomslag. Att denna användning ej är helt orealistisk antyder utvecklingen i U. S. A. år 1937, då en snabb balansering av budgeten bidrog till konjunkturomslaget. I nuvarande läge kan man dock anta, att en överbalanserad budget ej blott skulle vara riskfri ur konjunktursynpunkt utan t. o. m. eliminera några av de hinder för produktionen, som följa av att en stark efterfrågan å varor skapar övernormal rörlighet hos arbetskraften eller, genom att suga bort denna från vissa områden, ger upphov till »bottle-necks». Att de politiska förutsättningarna för en sådan överbalansering saknas, beror väl främst på att allmänheten förblandar den nominella reduktion av skattetrycket, som sker genom en skattesänkning, med en reell ökning av levnadsstandard. För folkhushållet i dess helhet skulle den senare blott kunna ernås genom att t. ex. en inskränkning av försvaret friställde produktionsfaktorer, medan vissa samhällsklasser kunde erhålla en standardökning på de övrigas bekostnad genom t. ex. en reduktion av socialutgifterna. Vill man ej gå in här för, kan frågan om skattefördelningen ej kringgås genom krav på generell skattesänkning.

Frågan om skattefördelningen har diskuterats såväl ur legal som reell synpunkt. Man har gjort gällande dels att grundlagen genom förbud mot konfiskation förhindrar en egendomsutjämning på skattevägen, dels ock att en sådan ej skulle medföra någon reell förbättring av de mindre inkomsttagarnas ställning.

Enligt sin ordalydelse förbjuder RF § 16 blott Konungen att konfiskera egendom utan stöd av lag och iakttagande av det förfarande lagen kräver. Något direkt förbud mot att lägga beskattningen i konfiskatorisk riktning kan ej utläsas varken ur detta eller något annat lagrum. De som göra gällande att en sådan beskattning strider mot grundlagen, ha därför främst stött sig på att denna avsåg att, för att citera ingressen till TF, skydda »ett borgerligt samhälles och varje medborgares rättmätiga fordringar», vari även ingick skydd för äganderätten. Författarens syfte är ej att ta ställning till de statsrättsliga frågor, som här upprullas, utan blott att beröra ett finasteoretiskt delproblem, nämligen hur gränsen bör dras mellan konfiskation och beskattning.

Man kan i huvudsak tala om tvenne typer av konfiskation. Den ena inträder som konsekvens av ett lagstridigt handlande. Såsom exempel härå må anföras 1942 års prisregleringslag. Enligt § 11 i denna skall sålunda den som tagit ett lagstridigt överpris helt

eller delvis utge motsvarande värde — enligt 1939 års lag kunde ett överskridande av normalpris ej få någon annan konsekvens än en sådan konfiskation. Sätillvida visa dessa bestämmelser likhet med krigskonjunkturskatten, som denna främst motiverades av det stötande i att vissa personer förtjänade på krigskonjunkturen. En avgörande skillnad var dock, att även om krigskonjunkturvinster betraktades som oberättigade, innebar det dock ej någon lagöverträdelse, som krävde prövning av domstol, att förvärva sådana.

Mindre är den reella skillnaden — vi bortse givetvis här från skillnader i förfarandet — mellan beskattning och sådan konfiskation, som företas i samband med genomförandet av sociala reformer e. d. I flera länder har staten utan motsvarande ersättning för ägaren konfiskerat och uppdelat de stora jordagodsens. Uppenbart föreligger här ett medvetet undantag från det skydd staten i regel skänker äganderätten. Men ett sådant föreligger även vid en engångsskatt å förmögenhet, som t. ex. tar 10 eller 20 % av all förmögenhet över ett visst belopp. Även om en sådan i princip syftar till att träffa all förmögenhet, måste likväl vissa slag därav undantas, varjämte det ej kan undvikas att den övriga blir ojämnt belastad.

I åtskilliga remissvar på skatteberedningens förslag har framhållits att beskattningens uppgift är att täcka statens utgifter, medan egendomsindragning, som ej erfordras härför, blir konfiskation. Formellt kan man dock alltid motivera den senare med behovet att amortera statsskulden. Å andra sidan ingår det som ett normalt led i den svenska finanspolitiken, att budgeten skall överbalanseras under en högkonjunktur. Vad särskilt en engångsskatt på förmögenhet beträffar, bör denna ej användas till att täcka löpande utgifter, utan får antingen motiveras med önskvärdheten att minska statsskulden eller med behovet att dra in ledig köpkraft i syfte att hindra inflation. I Danmark har engångsskatten främst motiverats med att man måste suga upp de lediga pengar, som bildats genom Nationalbankens kreditgivning till Tyskland, och som eljest måst bindas genom emission av statslån.

Ej heller kan man hävda, att en skatt, om den vill behålla denna benämning, är skyldig att respektera den bestående inkomstfördelningen. Frånsett att praktiskt taget varje skattereform förskjuter denna, skulle motsatsen innebära, att en ny politisk regim ej utan att gå utöver beskattningens ram skulle kunna omfördela det av en tidigare regim införda skattesystemet.

Det oaktat har det varit en inom finansteorien ofta återkommande tanke att »beskattning i egentlig mening» borde respektera den rådande inkomstfördelningen. I och för sig kan man visserligen säga, att ingen inkomstbildning är tänkbar utan offentligushållning — tagen i detta begrepps vidaste bemärkelse — och då dennas finansiering, oavsett hur den sker, måste påverka inkomstfördelningen, är det meningslöst att tala om offentlig »neutralitet» gentemot denna. Inkomstfördelningen före beskattningen är en fiktion, och den enda fråga, som har reellt intresse, är hur de efter beskattningen återstående inkomsterna äro fördelade. Men så länge finansteorien sysselsatte sig med frågan om en rättvis skattefördelning, måste den säga sig att en sådan förutsatte en rättvis inkomstfördelning, varför den förra finge kompletteras med en indragning av sådan inkomst som ej ansågs berättigad. Typiska exempel på en i denna mening konfiskatorisk beskattning utgöra krigskonjunkturskatter och värdestegringskatter å fast egendom, men även stora arv ha inom finansteorien nämnts som lämpliga objekt för en sådan.

För den som anser att ej blott vissa inkomster äro oberättigade utan att hela inkomstfördelningen bör radikalt utjämnas, bör givetvis hela beskattningen i den mån det är praktiskt möjligt förskjutas gentemot större inkomster och förmögenheter. Det finns för honom ingen anledning att ej ge finanspolitiken samma målsättning som socialpolitiken och övrig ekonomisk politik. Idealet hade varit att topphugga inkomstpyramiden på ett sådant sätt, att den återstående inkomsten för envar hade samma gränsnytta. I praktiken får detta program med hänsyn till dess verkningar på näringslivet, skattemoralen etc. modifieras till en successiv förskjutning av skattebördan, där man gärna följer den gamla regeln: »Tål Du den, så tål Du den och tål Du den så . . .». Om man vill kan man beteckna ett sådant program som konfiskatoriskt, då det syftar till en inkomstutjämnning, men samma stämpel får i så fall tryckas på t. ex. socialpolitiken.

Endast inom tidigare finansteori har man krävt att en beskattning skulle vara proportionell för att kunna anses respektera den bestående inkomstfördelningen. Den oftast rekommenderade normen för skattefördelningen har som bekant varit skatteförmågeprincipen, preciserad till att beskattningen borde medföra en lika stor uppoffring för alla. Tolkade man detta så, att den borde ta i anspråk

en lika stor bråkdel av den behovstillfredsställelse inkomsten medförde; skulle den, så snart man antog att dennas gränsnytta var sjunkande, vara progressiv. Utginge man åter från att det absoluta skatteoffret borde vara lika stort för alla, krävde en progressiv beskattning att gränsnyttan sjönk snabbare än inkomsten växte.

Då det ej är möjligt att jämföra den uppoffring av nytta beskattningen förorsakar personer i skilda inkomstlägen, finns det ingen generell möjlighet att utpeka den gräns, där beskattningen ej längre i ovan antydd mening kan sägas respektera den bestående inkomstfördelningen och alltså blir konfiskatorisk. Vissa frågeställningar kunna dock analyseras. Man kan tala om en konfiskatorisk beskattning såväl av inkomst, t. ex. krigskonjunkturskatten, som av förmögenhet. Den senare kan antingen konfiskeras direkt eller indirekt genom att det allmänna lägger beslag på dess avkastning. Som exempel på denna skillnad kan nämnas att en värdestegringskatt å fast egendom antingen kan läggas på värdestegringen, t. ex. i samband med försäljning av egendomen, eller utgå som en permanent ränta å denna.

En under den pågående skattediskussionen ofta nämnd tes är att beskattningen skall tas ur inkomsten och ej ur förmögenheten. Detta brukar förstås så, att den ej får reducera skattebetalarens förmögenhet, medan man ej går så långt som att kräva att den ej skall minska hans nysparande. Även enbart sedd ur den enskilde skattebetalarens synpunkt är denna distinktion ingalunda självfallet,¹ och ur folkhushållets synpunkt är den utan intresse. Avgörande blir här i vad mån beskattningen bereder ökat reellt utrymme för de offentliga utgifterna genom att inskränka skattebetalarens konsumtion. Är detta ej fallet, träffar den sparandet även om den i det enskilda fallet betalas genom att skattebetalaren avyttrar eller belånar sina tillgångar.

Detta behöver dock ej betyda att den reducerar den totala privata förmögenheten. Om upptagandet av t. ex. en arvsskatt varken hämmar realkapitalbildningen eller försämrar handelsbalansen, minskar den ej nationalförmögenheten, som är lika med summan av landets realkapital plus nettot av dess tillgodohavande å utlandet. Den kommer i så fall blott att reducera den enskilda förmögenheten, för såvitt den användes att överbalansera budgeten. Sker detta genom att amortera statsskulden, ökas den offentliga och minskas den

¹ Det kan t. ex. förefalla honom hårdare, om beskattningen hindrar honom från att spara samman ett kapital än om den lägger beslag på detta vid hans död.

privata delen av en oförändrad nationalförmögenhet. Användes den åter till att bekosta realinvesteringar, ökas den offentliga förmögenheten och blir den enskilda oförändrad, medan motsatsen varit fallet om dessa bekostats medelst upplåning. Även om man ej alltid kan förutsätta oförändrad realkapitalbildning och handelsbalans — detta blir bl. a. beroende på konjunkturläget — är det likväl uppenbart att den populära åsikten att en hög arvsbeskattning verkar konfiskatoriskt å den enskilda förmögenheten i dess helhet är väsentligt överdriven. Snarare kan man som nedan skall visas tala om en förmögenhetsöverflyttning från inkomstagare med mindre till sådana med mera konjunktur känsliga inkomster.

Även en sådan kan givetvis ur de förras synpunkt betraktas som en form av konfiskation. Vill man anföra en »borgerlig» motivering för arvsskatten skulle det vara, att denna motiveras av det tillskott i skatteförmåga en arvtagare erhåller. Med den höjd arvsskatten nu erhållit, kan den dock mera konsekvent betraktas som ett uttryck för en statlig medarvsrätt. Ett exempel på att även den, som anser skyddet av äganderätten som en primär medborgerlig rättighet, ej utan vidare behöver utsträcka detta till att även omfatta arvsrätten erbjuder John Stuart Mill. Enligt denne finge staten ej genom en progressiv inkomstskatt beröva den duglige resultatet av hans arbete. Däremot borde den ej obegränsat respektera rätten att ge förmögenhet vidare till barnen utan genom en hög arvsbeskattning minska skillnaden i startmöjligheter för livet.

Ser man till den totala privata förmögenheten, kan man snarare säga att denna konfiskeras genom att merbeskattningen av förmögenhetsinkomst överstiger vad som skulle svara mot en beskattning, likformig med den å arbetsinkomst. Kravet på likformighet kan något summariskt bestämmas så, att en kapitalinkomst av a kr. blir lika hårt beskattad som en arbetsinkomst av b kr., om upptagandet av samma skattebelopp känns som en lika stor uppoffring. Att b i så fall bör vara större än a motiveras ofta med att kapitalinkomst äger större skatteförmåga än arbetsinkomst, då ej någon del behöver sparas för mötandet av ålderdomen eller som reserv vid sjukdom, arbetslöshet etc. Den starka utbyggnaden av såväl den offentliga socialvården som det enskilda försäkringsväsendet gör dock detta argument mindre bärkraftigt. Det finns knappast något skäl varför den, som konsumerar hela sin arbetsinkomst och sedan söker samhällets hjälp, skall beskattas lindrigare än en person med samma inkomst, som ej kan erhålla socialunderstöd på

grund av att han äger ett kapital. Om en person verkligen sparar en del av sin arbetsinkomst genom att ta en pensionsförsäkring, blir denna del skattefri. Andra former av försäkringssparande, liksom sparande i form av banksättning e. d., äro visserligen ej avdragsgilla, varför en person, som är tvungen att spara en del av sin inkomst på detta sätt, kan sägas träffas hårdare av inkomstskatten än en som helt kan konsumera en motsvarande kapitalinkomst. Den förre erhåller dock en viss kompensation härför, när han t. ex. på sin ålderdom utan att inkomstbeskattas konsumerar det sparade beloppet.

Större intresse har argumentet, att redan den begränsade varaktigheten hos arbetsinkomst ger denna mindre skatteförmåga än kapitalinkomst. Antag att en man vid 20 års ålder kan oberoende av sjukdom etc. räkna med en absolut säker arbetsinkomst av 5.000 kr. under hela sin livstid. Enligt de vid förmögenhetsbeskattningen gällande kapitaliseringsreglerna, som räkna med en ränta av 5 %, motsvarar detta ett kapital av 80.270 kr. Enligt denna tankegång skulle alltså nämnda inkomst ej beskattas högre än en kapitalinkomst av 4.000 kr. — strängt taget skulle man dock vid en jämförelse utgå från arbetsinkomstens nuvärde vid födelsen samt ta hänsyn till att denna undergått en skattefri »värdemognad» intill dess den började utfalla, varigenom skillnaden mellan kapital- och arbetsinkomst bleve än mindre. Den moderna bokföringens vinstbegrepp utgår som bekant från att ur ett företag ej får utbetalas mer än att dess kapital förblir oförminskat. Och givetvis kan man överföra samma tankegång på avkastningen av arbete och som inkomst härav blott räkna räntan å den förväntade avkastningens nuvärde. En tillämpning av denna tankegång på beskattningen skulle dock strida mot den allmänna åsikten, att medan man i regel ej bör konsumera mer än avkastningen av ett kapital, kan en person ej anses slösaktig därför att han helt konsumerar en livsvarig och fullt säker arbetsinkomst. Vår skattelag har anslutit sig till denna uppfattning genom att utta förmögenhetsskatt även i sådana fall, där ägaren är rättsligt förhindrad att tillgodogöra sig mer än kapitalets avkastning.

Även om man kan anföra ytterligare argument för att kapitalinkomst äger större skatteförmåga än arbetsinkomst, kan en likformig beskattning av dessa blott motivera en måttlig förmögenhetsskatt. Det är dock att märka att likformighetskravet ej utgör någon allmän norm för vår skattepolitik. Man söker visserligen

tillämpa den inom de olika skatterna, så att t. ex. vid inkomstbeskattningen olika personer få rätt till samma kostnadsavdrag, men att det ej tillämpas skatterna emellan visar ej blott konsumtionsbeskattningen utan även t. ex. den kommunala fastighetsskatten. Vår förmögenhetsbeskattning har redan nått en sådan höjd, att den delvis blott kan motiveras med att kapitalinkomst genom att den är »arbetsfri» är mindre berättigad än arbetsinkomst — en åsikt som kan spåras även bakom andra delar av vår ekonomiska politik. Överhuvud råder en markant motsättning mellan det omsorgsfulla rättsskydd, som staten genom domstolarna skänker emot direkta egendomskränkningar, och det sätt varpå dess prispolitik, räntepolitik, skattepolitik etc. påverkar den privata förmögenhetens reella värde.

Även om de utav 1945 års skatteberedning framlagda förslagen alltså ej införa någon tidigare helt okänd princip i vårt skattesystem, syfta de uppenbarligen till en förskjutning av detta i konfiskatorisk riktning. Diskussion hade vunnit i klarhet på att skatteberedningen mera öppet redovisat de bakom dess förslag liggande politiska värderingarna och ej överlämnat dessa åt motpartens fria tolkning, medan den själv framfört skälighetssynpunkter, vilka hänga i luften, då det i detta fall ej finns något allmänt rättsmedvetande de kunna vädja till.

Främst har kvarlåtenskapsskatten betecknats som en konfiskation. Även om detsamma kan sägas om varje hög arvsskatt, har den drag, vilka måste speciellt stöta den enligt vars politiska värdering beskattningen ej bör vara konfiskatorisk. Dess motivering som uppskjuten förmögenhetsbeskattning är tagen från det anglosachsiska skattesystemet med dess låga årliga förmögenhetsskatt, men verkar för Sveriges del onekligen som ett svepskäl. Genom att utgå oberoende av arvslotternas antal, förhållandet emellan arvgivare och arvtagare etc. tar den i motsats till arvsskatten överhuvudtaget ej hänsyn till den senares skatteförmåga. Rent skatte-tekniskt sett förefaller det komplicerat att till den nuvarande arvs- och gåvoskatten lägga såväl en kvarlåtenskapsskatt som ytterligare en gåvoskatt. Vill man reducera stora förmögenheter är en höjning av den nuvarande arvsskatten så till vida ett mera konsekvent medel som denna tar hänsyn till om dessa uppdelas på flera eller färre lotter.

I förhållande till den totala nationalförmögenheten är den före-

slagna förmögenhetsskatten, även om de beräknade 108 miljoner kr. komma att överstigas, obetydlig. År 1939 uppskattades vår nationalförmögenhet till ca 50 miljarder kr. Hur mycket penningvärdets fall har ökat dennas nominella värde är svårt att säga, men om vi, blott för att erhålla en siffra, i likhet med vid krigskonjunkturskattens avveckling räknar med en uppskrivning med 40 %, skulle den — även bortsett från gjorda nyinvesteringar — komma upp till 70 miljarder kr. Härav utgör numera den offentliga sektorn blott en obetydlig del.

Däremot stöter förmögenhetsskatten genom det ojämna sätt varpå den utgår. Även de större förmögenheter, som den främst avser att träffa, kunna ofta delvis undandra sig beskattning genom placering i lågt värderat realkapital. I andra fall träffar den så mycket hårdare. Att förmögenhet, som ger mycket låg avkastning, får betala mer än denna i skatt kan visserligen knappast undvikas vid någon verklig förmögenhetsbeskattning — en reduktionsregel verkar blott i sådana fall, där den genomsnittliga förmögenhetsavkastningen är låg, men hjälper ej förmögenhetsdelar med låg avkastning som ingå i en förmögenhet med i genomsnitt normal sådan. Att en person, som avstår från avkastning å sitt kapital för att kunna hålla detta i helt likvid form, likväl får betala förmögenhetsskatt kan i och för sig ej heller anses som en konfiskation. Annat är fallet, om förmögenhet med normal förräntning tack vare skatten ger negativ avkastning. Följden av den föreslagna skattskärpningen blir att förmögenhetsdelar, som ligga över 300.000 kr. tack vare att de träffas av en förmögenhetsskatt å 18 ‰, ej längre kunna placeras i obligationer eller bank utan måste söka tillflykt i under-taxerade realvärden. När beskattningen går så långt, att större förmögenheter, även med en avkastning av 3 eller 3.5 %, ge mindre behållen inkomst än mindre sådana, har man gått utanför gränsen för beskattning enligt skatteförmågan, hur svår denna än är att bestämma. Särskilt gäller detta i fall, där ägaren är förhindrad att konsumera mer än avkastningen.

Åsikten att en konfiskatorisk beskattning ej medför några reella fördelar för mindre inkomsttagare kan motiveras dels med att den reducerar den totala nationalprodukten på ett sätt, som även träffar dessa, dels ock med att beskattningen övervältras på dem. Att här gå närmare in på dessa frågor vore ej möjligt. Förf. har i Ekonomisk Tidskrift 1946: 4 anfört några allmänna synpunkter på be-

skattningens effekt å företagsamheten och skall här blott beröra ett par i nuvarande läge aktuella incidensfrågor.

Ju mer beskattningen förskjutes gentemot stora inkomster och förmögenheter samt arv, desto mindre sannolikhet har man för att en balanserad budget ej rubbar den samhällsekonomiska balansen,² och desto mer ökas behovet att bygga ut finansplanen till en nationalbudget. I denna får man söka beräkna i vad mån beskattningen inskränker konsumtionen och i vilken grad den träffar sparandet. Den förra effekten får tillgripas i den mån man ej på annat sätt kan bereda tillräckligt reellt utrymme för de offentliga utgifterna. Den återstående delen av statsutgifterna kan täckas antingen genom beskattning, som träffar sparandet, eller upplåning. Den förra har ur finanspolitisk synpunkt den fördelen, att staten ej belastas med ökade framtida räntekostnader.

Antag att staten i ett läge med full sysselsättning önskar öka socialbidrag, vilka helt konsumeras. För att den avsedda standardhöjningen för dessas mottagare skall realiseras erfordras att övriga samhällsmedlemmars konsumtion inskränkes i motsvarande omfattning. Det är alltså ej tillräckligt att de erforderliga medlen anskaffas genom en skattehöjning utan antingen får denna läggas så, att den helt går ut över skattebetalarnas konsumtion, eller får motsvarande konsumtionsinskränkning åstadkommas på annat sätt.

Nödvändigheten att genom en inskränkning av den enskilda konsumtionen skapa ett reellt utrymme för de offentliga utgifterna kan alltså sätta en gräns för skatteprogressionen; en gräns som blir desto trängre ju mer samhällets produktionskapacitet är tagen i anspråk. Endast om helt fri och lättrörlig prisbildning råder behöver detta dock tolkas så strängt, att så snart efterfrågan å konsumtionsnyttigheter är större än utbudet, måste överskottet bortbeskattas försåvitt man vill undvika en inflatorisk prisstegring.

Antag, med en kraftig abstraktion, att vi blott ha tre slag av inkomsttagare: företagare, löntagare med helt bundet sparande och konjunkturokänsliga inkomster — dessa kunna alltså ej utnyttja ett konjunkturuppsving till en lönestegring —, samt mottagare av socialbidrag, vilka helt konsumeras. Vi anta, att man vid uppgörandet av en nationalbudget finner att, bortsett från sistnämnda konsumtion, den totala efterfrågan å konsumtionsvaror uppgår vid

² I nuvarande läge kommer antagligen även en höjning av aktiebolagsskatten att endast i ringa omfattning träffa konsumtionen, då bolagen komma att söka hålla oförändrad utdelning.

rådande priser till 11,4 och det totala utbudet till 12 miljarder kr. Antas socialbidragen uppgå till en miljard, är det vid helt fri och rörlig prishildning nödvändigt att lägga den beskattning, som bekostar dessa, så att konsumtionen reduceras med 600 milj. kr. — antagandet att utbudet ej kan ökas över 12 miljarder implicerar att vi bortse från möjligheten att förskjuta handelsbalansen i negativ riktning eller reducera realkapitalbildningen. Återstående 400 milj. kr. kunna antingen upplånas eller uttas genom skatter, som träffa sparandet.

Uttoges även nyssnämnda 600 milj. kr. på detta sätt, komme de att öka företagarnas inkomster med motsvarande belopp. Lades de som skatter på företagarna, vilka ej minskade dessas konsumtion, komme de alltså ej att träffa dessa annat än i egenskap av konsumenter genom att konsumtionsvarupriserna stege med 5 % och i övrigt att övervältras på löntagare och understödstagare. Lades de åter helt på löntagarnas sparande, komme de företagarna till godo genom ett nettotillskott till deras inkomster av 600 milj. kr. Löntagarna träffades alltså två gånger, dels av den inflatoriska prisstegringen, dels ock av att deras sparande bleve bortbeskattat.

Visserligen kan man i ovannämnda exempel utta mer än 400 milj. kr. i skatt å företagarnas sparande, blott överskottet användes till att överbalansera budgeten, men man kan ej sänka löntagarnas beskattning under 600 milj. kr. utan att ha säkerhet för att skillnaden sparas. Antag att priskontroll förhindrar att den ökade efterfrågan å konsumtionsvaror leder till en prisstegring — redan trögrörligheten hos många priser verkar i denna riktning. Överflyttas t. ex. 200 milj. kr. från skatter å löntagarna, som helt utgå ur dessas konsumtion, till skatter å företagarna, vilka enbart träffa deras sparande, tvingas de förra att spara 200 milj. kr. Beskattningen stannar i så fall på företagarna.

Att i ovannämnda fall en skattesänkning för löntagarna ej medför någon reell skattelättnad, för såvida den ej för deras del leder till ett motsvarande sparande, förklaras av att vi utgått från att löntagarnas inkomst varit konjunkturokänslig, och därför måst bära en inflatorisk prisstegring. I realiteten är den sociala fördelningen givetvis mera komplicerad. Generellt kan dock sägas att vid full sysselsättning kan en reell skattelättnad ej genomföras för konjunkturokänsliga inkomster utan att priskontroll, tvångssparande eller dylikt garanterar en motsvarande konsumtionsinskränkning.

LIBERALISTISK SOCIALPOLITIK

Af Professor, Dr. oecon. KJELD PHILIP, Aarhus

Hvad her skal skildres, er de Udslag, den liberale Tankegang har givet i praktisk Socialpolitik. Eksemplerne er først og fremmest hentet fra Danmark, men man har stræbt efter kun at udtage Eksempler, der er saadanne, at Paralleller findes i andre Lande. Selv om det er vanskeligt at udfale sig om sligt i Almindelighed, kan man vel anføre, at Liberalismen ligesom de øvrige »Ismer» før dette Aarhundrede gav sig stærkere Udslag i praktisk Politik i Danmark end i de andre nordiske Lande, men svagere end i Europas førende Lande, England og Frankrig.

Atten-Hundred-Tallet bragte os mange »Ismer», men een præger Aarhundredet mere end alle de andre, Liberalismen. Det kan være meget vanskeligt at tidsfæste en saadan Bevægelse. Thi liberale Ideer vil man finde til alle Tider; og der findes saaledes Liberalister den Dag i Dag. Vor Lovgivning af i Dag er stærkt præget af liberale Tanker, ligesom der i den findes Rester fra Merkantilismen, Pietismen og Rationalismen. Til enhver Tid er Lovgivningen præget af mange forskellige Tidsaldres Ideer; thi den positive Ret ændrer sig yderst langsomt.

Naar man vil afgrænse den Periode, der skal være Liberalismens, synes man at kunne gaa frem efter to forskellige Kriterier. Man kan lægge Vægt paa Tilstanden og søge at finde den Periode, hvori de liberale Tankegange er de dominerende i et Lands bestaaende Ret. Da et Lands Lovgivning altid er baseret paa et Konglomerat af forskellige Ideer, maa en saadan Afgrænsning altid bero paa et groft Skøn. Man kan imidlertid ogsaa se paa Udviklingen og sætte Liberalismen til den Periode, hvor Ændringerne i Lovgiv-

Foredrag, holdt 11. Okt. 1945 i Nationalekonomiska föreningen i Uppsala og 28. Nov. 1945 i Nationalekonomiska studentklubben i Lund.

ningen er af liberalistisk Karakter. Dette sidste Kriterium viser sig i Praksis langt lettere at anvende, ikke blot for Liberalismens men ogsaa for de andre Idekomplekser Vedkommende, naar man vil tidsfæste dem.

De økonomiske Perioder saasom Merkantilisme, Rationalisme og Liberalisme sætter deres Præg paa alle Kulturpolitikens Omraader. Der har været en Tilbøjelighed til, at man særligt har fæstnet sig ved Handelspolitikken som en Slags Index for Ideernes Vekslen gennem Tiderne. Skønt man vel forstaar dette Valg, da Handelspolitikken i tidligere Tider var et af de Omraader, hvor det var lettest at føre Politik, og man derfor gjorde det i ganske særlig Grad, er Valget dog uheldigt og har medført Vanskeligheder for Tidsfæstnelsen af Liberalismen. Dette beror paa, at man under Rationalismen nærrede lignende handelspolitiske Ideer som under Liberalismen. Vender man sig derimod til Næringspolitikken, Kirke- og Skolepolitikken eller Socialpolitikken, vil man finde en tydelig Forskel mellem Oplysningstiden og Liberalismen. Lægger man Vægten paa Udviklingen, maa man da sætte Overgangen fra Rationalisme til Liberalisme i Danmark til Tiden lige omkring 1807 og Liberalismens Ophør til engang omkring 1860/70, hvorefter den næste endnu ikke navngivne Periode begynder. Et tydeligt Omslag inden for Socialpolitikken kom først i 1891, men da havde der været Tendenser til et Omslag i flere Aartier.

Hvad her skal undersøges, er den Vej Socialpolitikken blev drejet i Liberalismens Udviklings- og Opløsningsperiode. Ordet Socialpolitik vil her blive anvendt i en ret snæver Betydning og nærmest som identisk med Forsørgelsespolitikken.

Forsørgelse af dem, der ikke kan forsørge sig selv, kan ske privat eller offentligt. Den private Forsorg skal her i det store og hele lades ude af Omtale. Her skal alene udredes, hvorledes den private Forsorgs Grænser overfor den offentlige Forsorg er blevet forskudt under Liberalismen.

Den offentlige Forsorg kan — ligesom iøvrigt den private — ydes efter mange forskellige Principper. Man har her navnlig sondret mellem to Principper, Forsorgsprincippet og Forsikringsprincippet. Disse to Forsørgelsesformer afviger fra hinanden ved en Række forskellige Momenter, og Definitionerne har lagt Vægten snart paa nogle og snart paa andre. Det maa forekomme rimeligt at opregne de forskellige Principper og Metoder, der kan finde Anvendelse ved en organiseret offentlig Forsørgelse. Det vil da

vise sig, at mange Kombinationer er mulige; og det er ret ligegyldigt, om man betegner den ene eller den anden som »rigtig» Forsorg eller »rigtig» Forsikring. Ved nederstaaende Skema har man valgt at fremhæve syv vigtige Momenter og har fremstillet to Kombinationsmuligheder, der er betegnet som »Forsorg» og »Forsikring».

| | Forsorg | Forsikring |
|--|------------------------|------------------------------|
| 1. Deltågerkredsen er: | ubestemt | bestemt |
| 2. Financieringsmaade: | Skatter | Præmier |
| 3. Deltagelsen er: | tvungen | frivillig |
| 4. Ydelsens Størrelse bestemmes som en: | Forsørgelse | Erstatning |
| 5. Ydelsen tilfalder Modtageren: | efter et Skøn | som en Ret |
| 6. Forbindelse mellem Ydelse og Modydelse: | ingen | Ækvivalens |
| 7. Modtagelsen af Ydelsen medfører: | særlige Retsvirkninger | ingen særlige Retsvirkninger |

I Praksis vil man kun sjældent finde den rene Forsikring inden for Socialforsikringssystemerne, men derimod overalt ellers inden for Forsikring, f. Eks. inden for Brand-, Tyveri- og anden Forsikring. Nutidens Praksis viser et Utal af Mellemløse, hvor Forsorgsmomenter er kombineret med Forsikringsmomenter. Men i forrige Aarhundrede fandt man de to Grænseformer langt hyppigere repræsenterede. Diskussionen om Forsikring eller Forsorg er derfor en Rest fra Atten-Hundred-Tallets Slutning. Vort Aarhundrede kender næsten kun Forsorg og Forsikring. Først kommer nærmere ind paa Liberalismens Indsats, herunder dens Spaltning af Forsørgelsen i Forsorg og Forsikring, vil det være hensigtsmæssigt at fremhæve nogle Karakteristika fra Perioden før Liberalismen.

I de godt og vel halvandet Hundrede Aar, der strækker sig fra Reformationen til Begyndelsen af Sytten-Hundred-Tallet, finder man ikke mange Tegn paa en Socialpolitik af moderne Tilsnit. I den sidste Halvdel af Perioden under Merkantilismen kommer der ganske vist en Række »sociale» Institutioner. Man faar et Børnehus, hvor man anbringer forældreløse Børn, et Tugt- og Rasphus til Anbringelse af subsistensløse Personer, lettere aandssvage og Forbrydere; men Formaålet med disse Institutioner er først og fremmest

at skaffe billig Arbejdskraft til at udføre ubehageligt og sundhedsfarligt Arbejde. Dette gælder selvsagt først og fremmest Arbejdet i Rasphusene, hvor Arbejdet med at raspe Farver var saa sundhedsfarligt, at man maatte regne med en meget stor Dødelighed. At Formaalet ikke var af socialpolitisk, men af merkantilistisk Karakter kan man vel ogsaa se af, at man i Perioder ligefrem drev Jagt paa Vagabonder for derigennem at skaffe Arbejdskraft til disse Institutioner.

Men ved Begyndelsen af Sytten-Hundred-Tallet kom de første svage Spor siden Reformationen af en moderne socialpolitisk Indstilling. Et af de første Tegn ser man i Danmark ved Forordningen af 1708, hvorved man udover hvad man havde gjort ved talrige tidligere Reformer, nemlig at fastslaa et absolut Forbud mod Betleri, indførte som noget nyt en Slags offentlig Almissegivning; idet det bestemtes, at de fattige en Gang om Ugen maatte henvende sig et bestemt Sted og der faa udbetalt en Almisse af det offentlige ved Hjælp af Midler, der var indsamlet gennem delvis frivillige Bidrag fra Borgerne. Det drejede sig saaledes her om en Slags Rationalisering af det tidligere rent private Betleri.

I den anden Fjerdedel af Sytten-Hundred-Tallet kom man under Pietismen ind paa en statsreguleret Socialpolitik, hvor man først og fremmest lagde Vægten paa den Slags Reformer, som forekommer os i Nutiden saa selvfølgelig, at vi knap nok betegner dem som socialpolitiske. I Aaret 1739 indførtes der saaledes almindelig Skolepligt i Danmark. I de samme Aar begynder man paa at ansætte Embedslæger, hvis Opgave dengang var en ganske anden end i Nutiden. Embedslægerne skulde dengang yde Hjælp til alle, der ønskede deres Bistand. Det drejede sig altsaa i Virkeligheden om en Slags socialiseret Lægevæsen. I 1740 nedsattes en Kommission, der skulde have til Opgave at stille Forslag om Ordningen af dette Statslægevæsen; Tanken var, at Staten skulde ansætte Læger over hele Landet, hvis Tjenester skulde staa til Befolkningens Raadighed gratis. Takket være Lægernes egen Uenighed lykkedes det ikke denne Kommission at afgive nogen Betænkning, der kunde accepteres, skønt den kom til at sidde i 63 Aar. Og da stod man paa Tærskelen til Liberalismen, og til Tider, hvor man skulde spare paa Statens Midler, og begge Dele maatte selvsagt trække i Retning af, at en Ordning med privat praktiserende Læger blev foretrukket frem for Statslægesystemet. At Ordningen blev ligesaa dyr for Befolkningen som billig for Staten, synes man ikke at have tænkt

nærmere over. Men selvom dette Reformarbejde saaledes mislykkes, er det dog ganske interessant nu at se, at man dengang i Virkeligheden stod foran Indførelsen af en Statslægeordning, noget man i Nutiden jo regner som et Fremtidsprojekt. Det er ogsaa paa denne Tid, i Pietismens Tidsalder, at de første offentlige Hospitaler i Ordets moderne Betydning kom frem.

Men Pietismens Tidsalder var kun en Introduktion til Oplysningstiden, og fra 1770 og frem til ca. 1807 finder man i Danmark som i de fleste andre Lande, at der sker en stor Opblomstring af socialpolitiske Ideer og Foranstaltninger. En af Aarsagerne hertil er sikkert, at Tiden for de Lande, der ikke var med i Napoleonskrigene, var i økonomisk Henseende ualmindelig gunstig. Det synes jo at være en Regel, at økonomiske Fremgangstider samtidig er Tider, hvor man udbygger Socialpolitikken. Det er da sikkert heller ikke tilfældigt, at det først og fremmest var i København, at man fik Socialpolitikken udbygget, idet København fremfor nogen anden By i Danmark nød godt af Tidens store Indtægter ved Handel paa de oversøiske Lande; men hertil kom, at den politiske Magt paa den Tid laa hos Kredse, nemlig en Del af Adelen og Embedsmænd, der parrede stor Inlevelse i samfundsøkonomiske og sociale Spørgsmaal med ingen direkte Interesse at have i at holde de offentlige Udgifter nede, og derfor var mere tilbøjelige til at yde rigeligt til de daarligt stillede i Samfundet; og endelig maa selvsagt ikke glemmes hele Oplysningstidens Filosofi, der havde grebet netop de Kredse, der havde Magten, og som maatte pege hen imod Oplysningsvirksomhed og Skabelsen af gode Kaar for de daarligt stillede i Samfundet.

Som ydre Udslag af denne Oplysningstid maa nævnes Landbrugsreformerne i Firserne, Skolereformerne 1806 og 1814, og paa Socialpolitikken Omraade Plan for Fattigvæsenets Indretning og Bestyrelse i Staden København og dennes Forstæder af Juli 1799 og de to Fattigforordninger af 1803 for Indretningen og Bestyrelsen af Fattigvæsenet henholdsvis i Købstæderne og paa Landet.

Ved den nævnte Plan for Københavns Fattigvæsen af 1799 indførte man en lang Række Regler, der i mange Henseender kan siges at være baaret af de samme socialpolitiske Tankegange, som raader i Dag. Denne Plan begyndte med at fastslaa, at det er Fattigvæsenets Øjemed at antage sig alle trængende; der ikke har og ikke selv kan skaffe sig nødtørftigt Underhold, samt at sørge for saa meget som muligt, at de gamle og syge af disse kom til at nyde

Almisse og de arbejdsføre gives Arbejde, naar de er villige til at erhverve, men derimod afvænnens fra Lediggang og sættes i Nødvendighed til at arbejde, naar de heller bette end lovlig erhverve; at de syge helbredes, at de unge ansøres til Kundskab, Sædelighed og Arbejdsomhed, alt paa det at den offentlige og private Godgørenheds milde Gaver rettelig kan anvendes, virkelig Trang afhjælpes eller forekommes, Befleri aldeles afskaffes, at svage eller uvante Arbejdskræfter styrkes og anvendes til Gavn for dem, der har dem, og til Nytte for det almindelige. Som nødtørfigt Underhold anses det, som til Føde, Klæder, Husly og Varme er uundværligt, for at vedligeholde Liv og Helsen.

Med Hensyn til Ydelsernes Størrelse fastslaar man saaledes et Forsørgelsesprincip og ikke, som der senere blev Tendenser til, et Erstatningsprincip. Ogsaa en profylaktisk Forsørgspolitik paatænkes det at føre, idet det anføres, at man bør kunne hjælpe saadanne Familier eller enkelte Personer, som ved Sygdoms- eller Uheldstilfælde er nedtrykte og staar i Fare for at kunne blive Almisselemmer, ved at understøtte dem i Tide, ved at forskyde dem med Midler til Gældsbetaling, Værktøjs Indløsning fra Laanekontor og Anskaffelse af Redskaber.

De fattige understøttede skulde kun undtagelsesvis, nemlig hvis de var hjælpeløse eller arbejdsuvillige, arbejde i Fattigvæsenets Institution, ellers skulde Hjælpen gives i en saadan Form, at Modtageren kunde blive hjemme. Ved samme Forordning indføres Arbejdsanvisning. De fattige skal kun henvises til Arbejde, for saa vidt de er i Stand til at udføre Arbejdet, hvortil de henvises, og kun hvis Arbejdsvilkaarene er antagelige. Det bestemmes, at der kan ydes Tilskud til den fattige, medens han har Arbejde for private Arbejdsgivere. Man har saaledes i Danmark en omtrent samtidig Parallel til Indførelsen af det bekendte engelske allowance-system. Man indfører den Regel, at, hvor de fattige beskæftiges direkte under Fattigvæsenet, skal de lønnes med mindst samme Løn, som der betales for samme Arbejde i det private Erhvervsliv, i visse Tilfælde skal der endda betales mere. Man foranstalter Oplæring af ufaglærte.

Men Fattigvæsenets Hovedopgave er at yde Understøttelser. Der fastsættes et bestemt Beløb, der skal ydes til alle, der er ude af Stand til at forsørge sig selv. Man indfører saaledes en Slags Retsprincip med Hensyn til Fastsættelse af Ydelsens Størrelse. Til Folk, der delvis kan forsørge sig selv, skal der kun ydes en vis Brøk af

den nævnte fulde Almisse. Helt eller delvis kan Forsørgelsesvæsenet yde Understøttelse i Form af Naturalier, og denne Fremgangsmaade skal først og fremmest anvendes, hvis man mener herved at kunne skaffe Varerne billigere ved store samlede Indkøb. Ogsaa paa dette Omraade var man saaledes inde paa de samme Betragtninger, som man kan genfinde i Nutiden f. Eks. i baade den svenske og danske Diskussion, om man skal yde kontant eller in natura.

Børnene skal have gratis og fri Undervisning, og Forældrene maa ikke i den Anledning betragtes som Almisselemmer. Udover de almindelige elementære Fag skal der undervises i Kundskab om Naturen, Sundhedslære og Samfundslære (borgerlige Indretninger og Pligter og Fædrelandets og andre Landes Forfatning og Beliggenhed). De skal undervises i Husflid, Haandgerning, Legemsøvelser og Svømning. Det anføres udtrykkeligt, at Formaalet med Undervisningen mere er at lære Børnene selv at tænke, end at sætte dem til at lære udenad. Der gives Mulighed for at indføre Skolebespisning, og der skal indføres Børnehaver, der skal forestaa af et eller flere aldrende, men skikkelige Fruentimmere. For særligt velbegavede Børn indførtes der en Særskole, hvor de skal have en videregaaende Undervisning. Som man vil se, er man inde paa den Tanke, man ogsaa kender nu, at dele Klassen efter Børnens Evner, men man gaar — sagtens typisk for Oplysningstiden — den Vej, at man udskiller de særligt dygtige, i Stedet for som nu, hvor det er de særligt ubegavede, der sættes i Særklasser.

Paa Medicinalvæsenets Omraade sker der visse Reformers ved Hospitalsvæsenet, endvidere ansættes der Læger af Fattigvæsenet. Disse Læger har Pligt til gratis at yde Pleje til de syge fattige, der opholder sig i deres Hjem. Paa samme Maade skal der træffes Aftale med Jordemødre om, at de gratis skal bistaa svangre Kvinder blandt de fattige. Der skal ydes gratis Medicin til de fattige, ligesom der skal træffes særlige Foranstaltninger til Levering til syge fattige af Sygekost, Vin, stærkt Øl, Mælk og deslige.

Det vil næppe være rigtigt at opfatte denne Plan som gennemført i 1799. Den er snarere at betragte som et Maal, man har god Grund til at tro, at man vilde naa frem til i Løbet af ret faa Aar. Som man vil se, minder de socialpolitiske Tankegange, der ligger bag denne Plan, i forbavsende Grad om de Tanker, der er fremme i Nutiden, og naar man i Nutiden føler det, som om der paa dette Omraade er sket et meget stort Fremskridt, beror det paa, at der imellem Oplysningstiden og vor Tid ligger en Periode paa henvend

hundrede Aar, hvori liberalistiske Tankegange har præget ogsaa Socialpolitikken og skabt en Tilbagegang indenfor denne.

Betragter man Skemaet paa Side 3, vil man se, at Oplysningstidens Forsørgelsespolitik maa karakteriseres som en Forsorgspolitik med enkelte forsikringsmæssige Træk. Deltagerkredsen (1) var ganske ubestemt, alle, der kom i Trang, kunde faa. Man finansierede ved Skatter (2), der var tvungne (3). Ydelsen fastsattes efter, hvad der var nødvendigt (4) til at forsørge den trængende, men fastsattes i alt Fald delvist som en Ret (5). Paa dette Punkt brydes saaledes den rene Forsorgsline, idet et forsikringsmæssigt Moment i alt Fald anes. Ingen tænkte paa, at der skulde være nogen Form for Ækvivalens (6) mellem Ydelse og Modydelse, tværtimod var det en Selvfølge, at det var de bedre stillede, der i ordnede Former bistod de fattige.

Paa Retsvirkningernes Omraade (7) indtog man en Mellemstilling mellem Forsikring og Forsorg. Man kendte ret strænge økonomiske Retsvirkninger saasom Tilbagebetalingspligt og Fattigvæsenets Arveret endda udover, hvad vedkommende havde kostet Fattigvæsenet. Men der fandtes egentlig ingen Retsvirkninger, der kunde virke, degraderende for Modtageren i hans Medborgeres Øjne. Merkantilisternes store Interesse i at anbringe Socialnyderne paa Anstalter var helt forsvundet og erstattet af udtrykkelige Regler om, at kunde, der var saa syge eller hjælpeløse, at de ikke kunde klare sig selv, maatte anbringes paa Anstalter. Dog skulde stadigt de arbejdsu villige kunne anbringes paa Anstalt. Men herudover kendtes ingen særlige Retsvirkninger, som knyttede til Modtagelsen af Fattighjælp.

Man ser saaledes, at i ringe Omfang for Punkt 5^s Vedkommende og i ret stort Omfang for Punkt 7^s Vedkommende havde Forsørgelsen i Oplysningstiden antaget Karakter af Forsikring.

Allerede umiddelbart efter Danmarks Indtræden i Napoleonskrigene i 1807 kom det københavnske Fattigvæsen imidlertid ud for at maatte foretage meget betydelige Indskrænkninger af sine Ydelser. Efter Datidens Sædvane havde man lavet en Række specielle Bindingsregler mellem Indtægter og Udgifter, saaledes at der til Fattigvæsenet var henlagt en Række særlige Skatter. Disse Skatter, der for en Del bestod af Forbrugsafgifter, var saadanne, at de gav mest i de gode Aar og mindst i daarlige. Særligt galt maatte det selvsagt virke, at man havde tildelt Fattigvæsenet en Del af Havnindtægterne. Med Udenrigshandelens næsten totale Ophør i Krigsaarene, maatte denne Indtægtskilde tørre ind. Det kan derfor ikke

undre, at, da den glimrende Handelsperiode ophørte 1807, svandt Fattigvæsenets Indkomster ind, og da der i alt Fald nogen Tid efter herskede en betydelig Arbejdsløshed i København og dermed stor Trang til det offentlige Hjælp, blev Følgen, at Hjelpeforanstaltningerne maatte reduceres meget væsentligt.

Men hertil kom, at man ved Reformerne i 1803 havde genindført en Folkerepræsentation i Sognekommunerne og vel i Praxis for første Gang givet disse Raad nogen Magt. Disse folkelige Raad følte det som deres første Opgave at formindske Skatterne saa meget som overhovedet muligt. For første Gang i mange Aar var det jo Skatteyderne, der selv skulde til at bestemme over offentlige Kasser; og Følgen var, at ikke mindst paa Landet følte man Trang til at skære Fattigvæsenets Udgifter ned til det allermindst mulige. Hertil kommer saa, at Begyndelsen af Atten-Hundred-Tallet var en Periode, hvori Indkomsterne for Landboerne gennemgaaende var yderst smaa, saaledes at de følte Trang til at spare saa meget som muligt. Endelig maa det maaske ogsaa nævnes, at Udflytningen af Gaardene, der netop fandt Sted i den Periode, saaledes som anført af Harald Jørgensen, gjorde det vanskeligere at forsørge gamle og Invalidere ved Omgang fra Gaard til Gaard, saaledes at man blev tvunget til at yde dem Hjælp i Pengeform, noget der forekom Datiden langt kostbarere end at yde dem Naturalier. Men langt det vigtigste var sikkert Bøndernes Trang til at faa Skatterne sat ned. Man maa ikke glemme, at Landbrugere i Aarhundreder havde været de eneste, der virkelig betalte Skatter. Og disse Skatter var omfattende og af en Karakter, der maatte virke meget tyngende, nemlig for en ikke ringe Del Bruttoskatter (Tiende). Det kan derfor ikke undre, at da de for første Gang fik en lille Smule af den politiske Magt at smage, benyttede de den til at forsøge at afkaste lidt af Skatterne. Vigtigere og umiddelbart langt begribeligere end de andre Frihedsrettigheder maatte i deres Øjne Friheden fra at betale Skat være.

Man kommer derfor ind paa fra disse folkevalgte Raads Side at gøre Modtagelsen af Fattighjælp saa ubehagelig som overhovedet muligt. Det er saaledes Afskrækkelsesprincippet, der kommer frem; dette har i Virkeligheden eet Formaal, at spare, men søger at naa det ad to Veje, paa den ene Side vil man gøre Fattigunderstøttelsen for dem, man er nødt til at understøtte, saa billig som overhovedet muligt for det offentlige ved at yde saa lidt som muligt, men paa den anden Side vil man ved at gøre Hjælpen saa ringe og saa

ubehagelig forsøge at holde Folk borte fra overhovedet at søge Fattigvæsenet.

Blandt de Midler, man anvendte for at holde Folk borte fra Fattigvæsenet, kom ret tidligt Forbud mod, at Folk, der har modtaget Fattighjælp, maa indgaa Ægteskab, og Reglen om, at Fattighjælp skal nydes i en Fattiggaard.

Gang paa Gang kommer der Anmodninger¹ om, at det maa gøres til en Betingelse for at indgaa Ægteskab, at Parterne ikke nyder eller har nydt Fattighjælp. Og takket være Presset fra disse folkevalgte Raad indføres der i 1824 ved en ny Ægteskabsforordning en Regel om, at den, der har nydt Fattighjælp, der ikke er tilbagebetalt, ikke kan indgaa Ægteskab uden særlig Tilladelse. Denne regel blev, omend i en noget afsvækket Form, opretholdt i Dansk Ret indtil 1933, og der findes stadig Spor af den, idet det den Dag i Dag er saaledes, at det kan forbydes en Mand, der modtager Fattighjælp, at indgaa Ægteskab. Formaålet med denne Regel maa oprindeligt antages at have været af rent økonomisk Karakter; man vilde spare. Reglen blev dog snart anvendt ogsaa i Tilfælde, hvor den ikke direkte tjente sit oprindelige Formaal, idet man har en Række Tilfælde, hvor det er blevet forbudt unge Kvinder, der paa et eller andet Tidspunkt, f. Eks. paa Grund af Sygdom, har modtaget Fattighjælp, at indgaa Ægteskab med en Mand, der maatte formodes at kunne forsørge hende. Man ser saaledes, at Reglen bliver benyttet som en Slags Straffeforanstaltning og bliver et Led i det almindelige Afskrækkelsesprincip, der ganske vist ogsaa havde Økonomien som endeligt Maal, men virkede ved at gøre Modtagelsen af Fattighjælp ubehagelig. Tanken om Generalprævention kommer op ved Siden af Specialprævention-Ideen.

Snart efter Indførelsen i Aaret 1834 af de raadgivende Stændersforsamlinger kommer der Krav fra disse om, at Staten skal yde Bidrag til Oprettelsen af Fattiggaarde, og snart kommer Kommunerne igang med at oprette saadanne Fattiggaarde, hvor man sammenbunkede forældreløse Børn, gamle, Invalidere, Drankere,

¹ Allerede i 1807, kun fire Aar efter Forordningens Vedtagelse, kommer der til Kancelliet en Anmodning fra en Fattigkommission om, at det maa blive forbudt en uformuende Mand, der ikke modtager Fattighjælp, men om hvem det maa befrygtes, at han engang vil falde Kommunen til Byrde, at indgaa Ægteskab med en fattig Kvinde, for at man ikke ogsaa engang skulde komme til at forsørge hende. Kancelliet erklærede dog, at Loven ikke forbød fattige Folk at gifte sig. Tilfældet er refereret efter Harald Jørgensen: »Studier over det offentlige Fattigvæsens Udvikling i Danmark i det 19. Aarhundrede.» København 1940.

subsistensløse Personer, aandssvage og lettere sindssyge.² Man kan ikke undre sig over, at disse Institutioner blev ilde berygtede. Det var Tanken, at Institutionerne skulde bære sig selv, idet man regnede med, at Arbejdet, der skulde udføres i dem, skulde betale Omkostningerne, i alt Fald saa nogenlunde. I Praksis viste det sig imidlertid, at der kun blev udført lidt Arbejde, og at Forsorgen blev ret dyr. Imidlertid er det sandsynligt, at det alligevel var betydeligt billigere at have en saadan Anstaltsforsorg end Forsorg i Hjemmene, thi der er ingen Tvivl om, at alle ordentlige Mennesker gjorde sig de alleryderste Anstrengelser for at undgaa at blive indlagt paa en Fattiggaard. Mange gamle har sikkert slidt nogen Aar ekstra for at slippe for at blive indlogeret i det brogede Selskab, der holdt til paa Fattiggaardene. Om det saa ogsaa var et rimeligt Udslag af det offentliges Politik, at man tvang svagelige Mennesker til at arbejde, skønt Kræfterne ikke strakte til, eller at man pressede gamle Folk til at slide ogsaa i deres sidste Leveaar, synes man ikke at have skænket mange Tanker.

Paa et noget senere Tidspunkt kom den Regel ind i dansk Lovgivning, der i Nutiden opfattes som den vigtigste Retsvirkning knyttet til Modtagelsen af Fattighjælp. Det sker ved Grundloven af 1849, hvori det bestemmes, at den, der modtager eller har modtaget Fattighjælp, der ikke er tilbagebetalt eller eftergivet, ikke har Valgret eller Valgbarhed til Folketing og Landsting.

Med de her nævnte Bestemmelser, hvoraf i Praksis vel nok Reglen om Anstaltsforsorg er den betydningsfuldeste, bliver Virkningen af offentlig Hjælp noget ubehageligt og noget, hvorved Modtageren degraderes, noget, hvorved han maa føle sig som en Slags andenklassens Borger.

Betragter man paany Skemaet paa Side 3, vil man se, at der endnu ikke er indtraadt noget Skisma mellem Forsorg og Forsikring. Thi man kender endnu kun Forsorg, men den er blevet endnu mere forsorgsagtig, end den var under Oplysningstiden. Der er ingen Spor tilbage af noget Retsprincip (5); og Retsvirkningerne (7) er blevet stærkt skærpede. Modtagelsen af Fattighjælp faar nu ikke blot økonomiske, men stærke medborgerlige Konsekvenser. Man kan ikke blive gift, uden en særlig Tilladelse, der normalt nægtes en; efter al Sandsynlighed fjernes man fra ens Hjem og anbringes under usle og meget ubehagelige Forhold i en Fattiggaard; og man

² Se nærmere nævnte Værk af Harald Jørgensen, særlig Kap. 5.

kan ikke udøve de nye politiske Rettigheder, der iøvrigt tillagdes Landets fuldgode Borgere.

Drivkraften til denne Udvikling synes mere at ligge i rent praktiske Forhold end i Fremkomsten af de liberale Ideer. Disse synes kun at have spillet en ganske underordnet Rolle for Udviklingen, men de stemte godt overens med Udviklingen, og de blev siden benyttet til at apologisere Udviklingen. Man kunde i og for sig godt tænke sig, at de liberale Ideer paa et tidligt Tidspunkt kunde have øvet deres Indflydelse paa dansk Politik. Kun faa Aar efter deres Udgivelse blev Adam Smith's og Malthus's Hovedværker oversat til Dansk. Men, man finder ikke deres Tanker anvendt som Argumenter. Kravene om en liberalistisk Socialpolitik kom i Danmark nedefra, fra Bønderne, der sad i Sognekommisionerne, og fra deres Talsmænd, der sad i Stænderforsamlingerne. Men danske Bønder kendte dengang saa lidt som nu noget til Malthus. Det store Flertal blandt dem læste kun med det største Besvær, om de overhovedet kunde. Derimod kunde man tænke sig, at Embedsstanden og den bedre stillede Del af Borgerstanden kunde have Kendskab til de liberale Ideer. Men de var langt op i Tiden mere grebet af Oplysningstidens Tanker, i alt Fald mødte Socialpolitikens Forringelse i det store og hele paa Modstand fra Embedsstandens Side, og kun modvilligt gav de efter for Presset fra Folkerepræsentationernes Side.

Noget andet var selvsagt, at den Udvikling, der faktisk fandt Sted, passede særdeles godt ind i de liberale Ideer. Den malthusianske Tankegang maatte føre til Konsekvensen, at Socialpolitik var overflødig. Gav man noget til de fattige, førte det kun til, at man fik flere, men ligesaa fattige. Fattigdommen var som et Danaidernes Kar, hvori man kunde øse og øse, og som dog forblev lige tomt. Men endvidere laa der jo bag Liberalisternes Tankegang, i alt Fald saaledes som den var før Stuart Mill, Ideén, at enhver var netop den Løn værd, han fik, naar man blot overlod Indkomstdannelsen helt til sig selv. Men er den frie Indkomstdannelse den rette, begaar man Uret, om man laver Indgreb i den.

For at bedømme denne Konsekvens ret, vil det imidlertid være rimeligt at se den som et Led i Liberalismens hele Livsfilosofi, ikke mindst saaledes som den efterhaanden udviklede sig i Danmark. Man regnede med, at alle Mennesker, om man blot gav dem Lov til at leve, handle og tænke frit og gav dem Adgang til frivilligt at faa en folkelig Dannelse, vilde udvikle sig til dygtige og

nyttige Samfundsborgere. Og de danske Bønders umaadelige materielle og aandelige Fremgang bekræftede, at der var noget om det. Man synes blot ogsaa at have draget Konsekvensen, at naar der eksisterede Drankere, Sinkere og Vagabonder o. a., beroede det paa, at der var Folk, der med Fortidens mange Reguleringer, den manglende frie Adgang til Erhverv, til Oplysning o. a., var kommet ud i et Uføre. At Arbejdsløshed skulde kunne opstaa under liberale Forhold, var for Liberalisterne en saa utænkelige Tanke, at den end ikke blev tænkt.

Hvad det maatte gælde om, maatte derfor være at faa en liberal Skole- og Kulturpolitik, Nærings- og Handelspolitik. Var først det Maal naaet, og havde dets Virkninger gennemsyret Befolkningen, var en Socialpolitik ogsaa ganske overflødig. Der vilde nok være Fattigdom, men ingen Usseldom. Under frie Forhold var enhver sin egen Lykkes Smed, og gik man til Bunds, var man selv Skyld deri og maatte selv tage Konsekvenserne deraf. For de andre Borgere, der levede under samme Ansvar og samme Ret, kunde der ingen Forpligtelse være til at træde hjælpende til.

Man ser ogsaa, hvorledes en helt ny Aand er kommet ind paa dette Omraade; ved at betragte den Diskussion, der kom til at staa om en af Bestemmelserne i Grundloven af 1849. I Grundlovens § 89 kom der nemlig til at staa, at den som ikke kan ernære sig eller sine, og hvis Forsørgelse ikke paaligger nogen anden, er berettiget til at erholde Hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de Forpligtelser, som Lovene herom paabyde. Den Regel lyder ikke særlig sensationel, men det interessante er, at den først blev formuleret efter en meget lang Diskussion. Og denne Diskussion gik ikke, som man maaske umiddelbart skulde tro, ud paa, om man ikke skulde love mere, men tværtimod var der fra dansk Liberalismes Side en meget stærk Opposition imod den i Liberalisternes Øjne altfor vidtgaaende Regel. Grundtvig formulerede saaledes Paragraffen paa følgende Maade: »Der skal saa vidt muligt sørges for, at fattige gamle, syge og forladte Børn kunde finde offentlige Tilflugtssteder, og at selv de fattigste kunde have Adgang til folkelig Oplysning og Dannelse.»³ Med offentlige Tilflugtssteder skal der sikkert forstås Fattiggaarde. Grundtvigs Formulering kan vist siges at være lige typisk for Tiden og Manden.

Grundtvig kan sikkert tages som en Repræsentant for den ovenfor skitserede Tankegang, at Socialpolitikken i Grunden var overflødig;

³ Citeret efter Harald Jørgensens nævnte Bog.

thi blev blot Liberalismens øvrige Ideer gennemført, herunder i Grundtvigs Øjne særligt Skoleideerne (jfr. Vendingen »at selv de fattigste kunde have Adgang til folkelig Oplysning og Dannelselse»), vilde Menneskene udvikle sig saaledes, at alle kunde faa det nødvendige Udkomme. Og iøvrigt var det aandelige det vigtigste.

Det er ogsaa værd at mærke sig, at den grundtvigske Udformning af Paragrafen slet intet Rum lader aabent for de, der med en senere Tids Terminologi kan betegnes som de uværdigt trængende. Ordet »fattige» er nemlig at betragte som et Tillægsord til »gamle, syge og forladte Børn». Fattige, der ikke tilhører en af de nævnte tre Kategorier, men f. Eks. er Drankere, Arbejdsuvillige eller Vagabonder, synes ganske at være glemt. De maa formodes end ikke at skulle tilsikres den beskedne Ret, der ved nævnte Paragraf skulde tilsikres de værdige trængende. Eller regnede man med, at de vilde forsvinde i de nye Tider?

At det blev gjort til en Skam at modtage Fattighjælp, maatte føre til, at de ubemidlede søgte at klare sig ved andre Midler. En af de Ting, der først oprettedes, var Sparekasser. Disse kunde jo løse nogle af Forsorgspolitikken's Opgaver, uden at være i Strid med de liberale Ideer. Opsparing i Sparekassen paavirkede ikke Indkomstfordelingen, og den kostede ikke det offentlige noget. Og dog betød den, at den, der kom i Nød, kunde klare Dagen og Vejen en kortere eller længere Tid ved at trække paa sin Konto i Sparekassen.

Selve det, at man efterhaanden havde gjort det saa ubehageligt at modtage Fattighjælp, maatte bevirke, at der opstod en Række særlige Problemer. Thi det viste sig jo snart, at der fremkom Trangstilfælde, om hvilke de fleste fandt, at det var urimeligt, at Modtageren skulde straffes, fordi han maatte søge Fattighjælp. Første Gang, dette rigtig viste sig, var i 1848, da en Række Hustruer til de indkaldte Soldater blev nødt til at henvende sig til det offentlige for at faa noget at leve af. Det maatte jo da forekommè ganske urimeligt, at de, fordi Manden var indkaldt til Krigstjeneste, skulde have deres Underhold i en saadan Form, at det var ubehageligt for dem at modtage den; og man indførte derfor den Regel, at den Hjælp, disse Hustruer skulde have, skulde ydes dem uden nogen Form for Retsvirkninger.

Dette var den første Bestemmelse, hvorved man indførte Fattighjælp uden Retsvirkninger, men snart blev man tvunget til at lave den ene Undtagelse fra Reglen om Fattighjælps Virkninger efter

den anden. Der kom Krisetider, der kom haarde Vintre, hvor mange, der ikke hørte til Fattigvæsenets naturlige Klientel, maatte søge Fattighjælp; og man kom da ind paa at yde dem Hjælpen, uden at den skulde faa Fattighjælps Virkninger.

En særlig Form for Hjælp uden Fattighjælps Virkninger fik man gennem Oprettelsen af nogle saakaldte »de fattiges Kasser». Disse Kasser skulde have til Opgave at yde Folk, der midlertidig var kommet i Trang, en mindre Bistand, saaledes at de derved kunde holde sig ude af det egentlige Fattigvæsen. Disse særlige Fattigkasser skulde finansieres ved frivillige Gaver fra Borgernes Side. Der var store Planer om, at dette frivillige Fattigvæsen, der jo ret var i Liberalismens Aand, efterhaanden helt skulde overtage det gamle skattefinansierede Fattigvæsen. Mens det var meget tvivlsomt, om de liberale Ideer betød noget væsentligt for Socialpolitikkenes Nedbrydning i Tiden frem til Grundloven, d. v. s. frem til Aarhundredets Midte, er der næppe Tvivl om, at disse Kasser er kommet frem som en Følge af de liberale Ideer, der nu er trængt igennem til de bestemmende Kredse. For de af Grundtvig prægede Kredse maatte saadanne Kasser, hvis Midler tilvejebragtes paa frivillig Basis, være den ideelle Form for en offentlig Forsorg. Man synes til en vis Grad at have ventet, at man skulde faa manet en hel ny Aand frem baade hos Yder og Nyder ved at følge denne Fremgangsmaade.⁴ De mange skønne Betragtninger herom blev dog gjort til Skamme af Virkeligheden, thi det viste sig, at der var næsten ingen, der ydede Gaver til disse de fattiges Kasser, og snart kom man ind paa at financiere dem ved Tilskud fra Kommunekasserne, men herved var jo hele Ideen bag dem blevet til intet.

En særlig Gruppe, hvor det blev den almindelige Følelse, at man maatte ind paa at yde Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger, udgjorde de gamle, og i Praksis kom man ind paa kun undtagelsesvis at forlange ubemidlede gamle indlagt paa Fattiggaardene, eller man indrettede en Del af Fattiggaarden specielt til de gamle og gjorde den mere komfortabel; men først med Alderdomsforsørgelsesloven af 1891 kom der en egentlig Løsning paa Problemet om Ydelsen af Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger til de gamle. En særlig Form for Ydelsen af Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger fik man i 1888, da man indførte den Regel, at Mødre til Børn født udenfor Ægteskab kunde faa forskudsvis Udbetaling af det offentlige for Bidrag paalagt Faderen. Følgen af

⁴ Jfr. nærmere Harald Jørgensens foran nævnte Bog.

denne Regel var, at det offentlige saa at sige kautionerede for Faderens Bidrag.

Men foruden at der saaledes opstod denne Bevægelse, hvorved man yder Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger, maatte de ubehagelige Retsvirkninger føre til, at Folk selv skabte deres egne Socialforsikringer. Man fik f. Eks. Sygekasser, der i Begyndelsen først og fremmest var beregnet paa Landbrugets Medhjælpere og for Byernes Arbejdere. Saadanne Sygekasser bevirkede jo, at de, der lod sig forsikre, kunde klare en Sygdomsperiode uden at behøve at henvende sig til det offentlige om Hjælp. Det kan derfor heller ikke undre, at Sygekasserne ikke alene mødte Forstaaelse hos dem, der forsikrede sig, men ogsaa hos Bønderne og Byernes Borgere, der takket være Sygekassernes Eksistens slap for gennem Skatterne at financiere de ubemidlede Underhold i disses Sygdomsperioder. Netop takket være, at ogsaa de noget bedre stillede var interesserede i Oprettelsen af Sygekasser, er det ikke saa underligt, om man forholdsvis tidligt kom ind paa Tanken om at yde offentligt Tilskud til Sygekasser, og denne Tanke fører da i 1892 til Danmarks første Sygekasselov. Lignende Tanker ligger ogsaa bag Oprettelsen af Arbejdsløshedskasserne.

Der var ogsaa Tanker fremme om at lave en Alderdomsforsikring, men denne Tanke slog i Virkeligheden kun igennem hos de noget bedrestillede, og dér i Form af privat tegnede Livsforsikringer. At gennemføre en Alderdomsforsikring paa helt frivillig Basis for ubemidlede Mennesker har altid vist sig at møde meget store praktiske Vanskeligheder. En saadan Forsikring bliver altid dyr, og de unge føler det, som om der er saa mange Aar til Alderdommen, og haaber eller regner med, at de vil kunne have samlet sig tilstrækkeligt med Formue sammen, inden de bliver gamle.

Man maa saaledes sige, at allerede med Indførelsen af Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger er Liberalismens Socialpolitik saa smaat paa Retur. Dette er sikkert ikke uden Forbindelse med, at den sidste Halvdel af Atten-Hundred-Tallet var en økonomisk Fremgangstid, saaledes at det ikke mødte saa stærk Modstand, at der skulde betales lidt mere i Skat. Mod Aarhundredets Slutning kommer Tanken om en mere human Socialpolitik stærkt i Forgrunden. Hvad der var igang, Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger og private Socialforsikringer, maatte trække i den Retning, men hertil kom Socialdemokratiets begyndende Magt. Ganske vist var det kun ganske faa Kandidater, dette Parti kunde sende til Rigsdagen, men

Partiet Venstre, der hidtil havde været det mest radikale Parti, følte sin venstre Fløj truet af det nye Parti og fik Interesse for at gøre noget for at bevare sine Vælgere paa denne Fløj; hertil kom, at Bismarck i Tyskland havde som en Slags Revolutionsforsikring gennemført sin bekendte Sociallovgivning i Firserne. Der er ikke meget, der tyder paa, at disse tyske Love fik nogen større Indflydelse paa Lovgivningen i Norden; i alt Fald var de Systemer, man skabte i Norden, bygget op efter helt andre Principper end de tyske. Men det er meget sandsynligt at Gennemførelsen af de tyske Love har sat Diskussionen igang i Norden, og at den har overbevist mere konservative Mennesker om, at noget saadant kan gøres og kan være rimeligt, ogsaa ud fra en konservativ Synsvinkel. Men i det hele taget maa man jo gøre sig klart, at vi nu er kommet frem til den Tid, hvor Liberalismens Afvikling for Alvor sætter ind. Man er begyndt paa andre Felter, ikke mindst paa Handelspolitikens Omraade, at faa stærke og gennemgribende Indgreb, og Sygekassebevægelsen fører jo Tanken direkte henimod at erstatte Selvhjælp med Hjælp til Selvhjælp. Vi ser, at nye Grupper er kommet til Magten, den liberalistiske Ideologi begynder at vakle, og sidst men ikke mindst vigtigt er det, at denne Periode er en Periode med stærk økonomisk Fremgang.

Vil man forstaa Udviklingen, maa man sikkert ogsaa tage Hensyn til den Adskillelse mellem de betalende og de bestemmende, der begynder mod Atten-Hundred-Tallets Slutning og siden vokser stærkt. Som nævnt kan man med ikke ringe Ret hævde, at Rationalismens Indførelse af et Folkestyre i dens Socialreform (1799 og 1803) blev en Faktor, der blev stærkt medvirkende til Nedbrydelsen af selve Rationalismens Socialsystem, fordi det blev de samme, der skulde bestemme og betale, og Nøjsomhed derfor naturligt blev sat i Højsædet. Smaa hundrede Aar senere mod Atten-Hundred-Tallets Slutning gik man rundt om i Landene over til de progressive Skalaer for Beskatningen, hvorved det blev muligt for de bestemmende (i Danmark f. Eks. for Partiet Venstre, der repræsenterede det store Antal af Mellemindkomsterne) at drive Socialpolitik, uden at dette kom til at koste de bestemmende ret meget, thi de nye Skatter skulde erlægges af de velstaaende. Enevældens Tilstand, hvor de bestemmende og de betalende er, to forskellige Grupper, blev saaledes paany indført og dermed en vigtig Kilde til Spar-sommelighed fjernet.

Ogsaa idemæssigt bringer den anden Halvdel af Aarhundredet nyt

frem, der maa føre til en Udhuling af den liberale Socialpolitik. I England fremsætter Stuart Mill Ideerne om, at man kan tillade Indgreb i den økonomiske Fordeling, ja, viser i det hele taget en langt humanere Indstilling end de ældre liberale. Der er dog ikke meget, der peger i Retning af, at hans Tanker direkte bliver overført til Danmark. Men lignende Ideer dukker op her. Og navnlig maa det ikke glemmes, at som saa tit før: Tryk avler Modtryk. Den konsekvente Brutalisering af Socialpolitikken bevirker, at en Reaktion sætter ind og begynder at arbejde med Ideer om dels paany at humanisere Forsorgen for de særligt værdige blandt de trængende (Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger) og dels at hjælpe Menneskene til at undgaa overhovedet at komme ind under det offentliges Forsorgssystem. Og de skaber da de sociale Forsikringer.

Man gør saaledes i Aarhundredets første Halvdel, jfr. Skemaet Side 3, Forsorgen til en ren Forsorg. Som en Reaktion herimod opstaar i Aarhundredets anden Halvdel ved Siden af den rene Forsorg ren Forsikring. Man faar de frivillige Forsikringssystemer med Præmiebetaling, og Ydelsen udbetales som en Ret efter faste Takster. Ydelsen afmaales som en Erstatning, hvorved den dog i en Række Tilfælde bliver den samme, som den vilde blive, om den afmaalttes som en Forsørgelse; thi den lidte Skade bestaar jo tit i, at man har mistet sin Forsørgelsesevne. Man stræber efter, at der skal være Ækvivalens mellem Ydelse og Modydelse. Og Modtagelsen medfører selvfølgelig ikke nogen Form for særlige Retsvirkninger, hverken af økonomisk eller moralsk Art.

Forsorg stilles nu op mod Forsikring, og Spørgsmaalet Forsorg eller Forsikring bliver et af Socialpolitikkens brændende Spørgsmaal. Dette Problem er et Barn af Senliberalismen.

Førend Omtalen af den liberale Epoke slutter, vil det være rimeligt at understrege, hvorledes denne Periode betød, at Forsorgen for dem, der vanskeligt kan klare sig selv, gled over fra det offentlige til de private, og saaledes passede særdeles godt ind i den Tids almindelige politiske Opfattelse.

At dette var Tilfældet ser man maaske bedst, om man betragter, hvad der er sket siden. Indfører man f. Eks. en Alderdomsforsørgelse af den Type, som man indførte i Danmark i 1891, og som man nu er godt paa Vej til at faa gennemført i Sverige, hvor det er de samtidigt levende, der gennem Skatterne underholder de ubemidlede gamle, foretager man i Virkeligheden en Slags Socia-

lisering af Forsorgen for de gamle. Det er jo kun forholdsvist faa gamle, man paa den Maade frier fra at komme under Fattigvæsenet eller redder fra egentlig Nød. Thi langt de fleste fik jo deres Underhold, idet deres Børn eller andre Slægtninge gav de gamle det nødtørftigste. Indførelsen af en saadan Alderdomsforsørgelse betyder da, at Byrden ved at underholde de gamle væltes bort fra disses nære Slægtninge og i Stedet fordeles over hele Befolkningen, saaledes at hver enkelt yder efter sin Skatteevne. En saadan Udvikling kan med god Ret betegnes som en Socialisering af Forsørgelsen. Og de samme Betragtninger, som man her har anvendt paa de gamles Forsørgelse, kan man anlægge over for Forsørgelsen af Børn, syge, Invalidere o. s. v.

Ligesom vi siden Liberalismens Dage er gaaet et Skridt over mod Socialisering af Forsørgelsen af de mange, der ikke kan forsørge sig selv, tog man under Liberalismen et Skridt i den modsatte Retning og væltede en Del af Byrden ved Forsørgelsen væk fra det offentlige og over paa de private.

Som nævnt blev der under Senliberalismen skabt to forskellige Forsørgelsessystemer, Forsikring og Forsorg, som kom til at gaa i Arv til næste Epoke. Der sker da det herefter, at Forsorgen bliver humaniseret, Retsvirkningerne bliver mindre fremtrædende, flere og flere Grupper fritages for Retsvirkninger, den skønsmæssige Hjælp omsættes til en Hjælp, der fastsættes efter ganske bestemte Regler. Forsorgshjælpen kommer saaledes i enkelte Henseender til at minde om en forsikringsmæssig Hjælp.

De sociale Forsikringer, først og fremmest Sygekasserne og Arbejdsløshedskasserne, bliver i højere og højere Grad financieret ved Statstilskud, det vil sige, de nærmer sig mere og mere til at blive financieret paa samme Maade som Forsorgshjælpen. Den frivillige Adgang til Forsikringer afløses efterhaanden af tvangsmæssig Indlæggelse i Forsikringsordningerne, herved skifter Præmierne Karakter og bliver til Kopskatter, og de tidligere Regler, hvorefter Ydelserne indenfor Forsikringerne i alt Fald delvist kunde have Karakteren af Erstatningsydelser, ændres, og Ydelserne faar mere og mere Karakteren af Forsørgelsesydelser. Forsikringsordningerne nærmer sig saaledes mere og mere til at blive et Forsorgssystem.

Vender vi saaledes tilbage et Øjeblik til Skemaet paa Side 3, vil man se, at baade Forsorgs- og Forsikringssystemerne nu nærmer sig til en Form, hvori Deltagerkredsen er ubestemt, Financieringsmaaden sker ved Skatter, Deltagelsen er tvungen, Ydelsen bestem-

mes som en Forsørgelse, men tilfalder som en Ret, der er ingen Ækivalens mellem Ydelse og Modydelse, og Modtagelsen af Ydelsen medfører ingen særlige Retsvirkninger. Den Spaltning mellem Forsikringen og Forsorgen, som Liberalismen skabte, er saaledes ved at blive udjævnet, og man nærmer sig nu den samme Mellemform mellem Forsikring og Forsorg, som man forlod ved Liberalismens Indførelse omkring 1807.

Principperne af i Dag er stort set de samme som Principperne i 1799, og de er det, hvad enten man saa kalder det, man er naaet frem til, for Forsikring eller Forsorg. Typisk er det, at man ved de sidst foreslaaede Reforme i Sverige vil faa en Alderdomsforsørgelsesordning, der næsten i enhver Henseende er identisk med den danske, men at man i Sverige er lige saa stolt af, at den nye Ordning er en Forsikringsordning, som man i Danmark er over, at man har en Forsørgsordning.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1947 års riksdag.¹ Redan året före det senaste världskriget hade behovet att lätta socialdepartementets arbetsbörda aktualiserats. En utredning av frågan uppdrogs åt landshövding Lévinson, som framlade sitt betänkande i slutet av samma år (S. O. U. 1939: 44). I detta föreslogs inrättande av ett *inrikesdepartement* främst för handläggning av lantregerings- och kommunala ärenden. Då vid denna tid behov förelåg av ett folkhushållningsdepartement, om vars inrättande förslag framlades för 1940 års riksdag, uppsköt man tills vidare frågan om en definitiv förändring av departementsorganisationen. Vid 1940 och 1941 års riksdagar genomfördes däremot en ändring av R. F. § 5 och § 6, så att dels antalet departement, dels antalet konsultativa statsråd utöver 3 skulle fixeras i av konung och riksdag gemensamt stiftad lag. Möjlighet har härigenom skapats att vid sidan av de mest arbetstyngda departementscheferna ställa ett antal konsultativa statsråd som biträdande departementschefer.

Ehuru möjlighet ännu icke föreligger att indraga folkhushållningsdepartementet, har för årets riksdag framlagts en proposition med förslag om uppdelning av socialdepartementet (nr 32). Som grund för propositionen låg en departementspromemoria dagtecknad den 13 april 1946, enligt vilken till det nya departementet skulle överflyttas både landsstatsbyrån och medicinalbyrån. I propositionen ansluter sig Kungl. Maj:t till detta förslag, men yrkar dessutom på överförande till inrikesdepartementet av ärenden rörande nykterhetsverksamhet, alkoholistvård och behandling av lösdrivare samt — från kommunikationsdepartementet — av ärenden rörande brandväsendet. En så kraftig avlastning av socialdepartementets arbetsbörda motiverades bl. a. med att de nya reformerna på socialpolitikens, befolkningspolitikens och bostadspolitikens områden måste bringas till verkställighet på ett sätt som så nära som möjligt anslöte sig till lagstiftarnas intentioner. Därför borde besvärsträtten åtminstone tills vidare förläggas hos Kungl. Maj:t.

De finansiella konsekvenserna av förslaget behandlas i prop. nr 33, kontrasierad av socialministern. Härvid syftar man längre än till en uppdelning av anslagen och den å stat uppförda personalen på de båda departementen. Den oerhörda arbetsbördan inom socialdepartementet har endast kunnat bemästras genom förordnande av en rad extra befattningshavare delvis med heltidstjänst, delvis endast för beredning av visst ärende.

¹ Jfr föreg. h., s. 50 ff.

På statssekreterareavdelningen ha sålunda förordnats en biträdande statssekreterare och 3 befattningshavare i byråchefsklass. Chefen för rättsavdelningen har till sitt förfogande fått 3 hovrättsjurister. Expeditionschefens avdelning är normalt uppdelad på 3 byråer: sociala byrån, medicinalbyrån och landsstatsbyrån. Chefen för den sistnämnda, ett kansliråd, har tillika förordnats att bestrida expeditionschefsgöromålen å byrån. Ur den sociala byrån har utbrutits en fattigvårds- och barnvårdsbyrå och en arbetsmarknadsbyrå. Inom det nya socialdepartementet föreslås bibehållande av denna uppdelning i tre byråer: sociala byrån, fattigvårds- och barnvårds- och arbetsmarknadsbyrån, varför erfordras ytterligare två kanslirådsbefattningar. Även i fortsättningen kommer statssekreterareavdelningen att förbliva arbetstyngd, varför vid statssekreterarens sida föreslås inrättande av en byråchefsbefattning. Slutligen inrättas en förste kanslisekreterarebefattning med uppgift att handlägga frågor om det internationella socialpolitiska samarbetet m. m. Även i inrikesdepartementet upprättas en statssekreterare och en expeditionschefsavdelning. Den förra uppdelas på landsstatsavdelningen och medicinalbyrån. Då lantregeringen sorterar direkt under Kungl. Maj:t, får den förra avdelningen handlägga en rad ärenden, som annars tillkommer de centrala ämbetsverken. Dess chef föreslås därför placerad i lönegrad C 8' och alltså högre än kansliråden, som normalt förestå en byrå inom expeditionschefens avdelning. Slutligen förtjänar det kanske att omnämnas att enligt propositionen det nya inrikesdepartementet skall i riksstaten uppföras omedelbart efter socialdepartementet under huvudtiteln V a.

Jämlikt lagen den 22 dec. 1939 (S. F. S. 895) äger Konungen under utomordentliga förhållanden att utfärda särbestämmelser rörande *riksbankens sedelutgivningsrätt* och bankrörelse. Liksom andra fullmaktslagar var denna tidsbegränsad, men har flera gånger förlängts, senast t. o. m. den 30 juni 1947. I prop. nr 83 föreslås fortsatt giltighet av lagen t. o. m. 30 juni 1948. Atgärden motiveras främst med att man inom riksbanken vore sysselsatt med förslag till revision av riksbankslagen, vilket förslag ännu icke vore färdigt. Hänsyn till de osäkra internationella valutaförhållandena motiverade även ett bibehållande av provisoriet. — I motioner (F. K. 233 och A. K. 346) påtalas, att fullmaktslagen enligt sin ordalydelse endast får begagnas »vid krig eller krigsfara». Motionärerna yrka därför på avslag av propositionen, varvid man i stället genom en grundlagsändring skulle kunna åstadkomma den planerade ändringen av riksbankslagen. Riksdagen skulle härigenom beredas tillfälle att ta ställning till de viktiga spörsmålen om valutaläget och valutapolitiken.

Redan 1938 uppdrog Kungl. Maj:t åt kommerskollegium att verkställa utredning rörande de allmänna sjöfartsavgifterna. Med anledning härav framlades dels ett Betänkande med förslag till hamnförordning (S. O. U. 1943: 32) och dels Betänkande ang. grundpenningväsendet (S. O. U. 1945: 24). Kommerskollegium föreslår att de kommunala förordningarna om hamnavgifter och om taxa i grundpenningar sammanföras till en hamnförordning och att befogenheten att pröva och fastställa dessa taxor överflyttas från Kungl. Maj:t till kollegiet. Med anledning härav föreslås i prop. 167 en sådan ändring av *kommunallagarna* att »beträffande beslut om nya eller förhöjda

hamnavgifter eller grundpenningar må Konungen dock förordna, att fastställelse i stället skall meddelas av myndighet som Konungen därtill utser».

I prop. nr 100 föreslås att 1933 års lag med förbud mot bärande av *politiska uniformer* måtte antagas utan tidsbegränsning. Slutligen må omnämnas en utförlig proposition (nr 67) rörande omorganisation av *medicinalstyrelsen*.

Ivar Beskow.

»Småtteriet» i riksdagen har i år varit mindre märkligt än en gång. Motionsfloden i riksdagen har i år varit mindre märkligt än den var i fjol, ett valår. Detta förhållande är, som var och en vet, en fullt normal företeelse i vårt parlamentariska liv. Under »mellanriksdagarna» synas riksdagsledamöterna draga andan och vara mera benägna att ägna sig åt rutinen. Denna det parlamentariska arbetets naturliga rytm har sin förklaring däri, att man inför mötet med väljarna mödar sig om nya initiativ och uppslag, vilka under det följande året bli föremål för bearbetning i utredningar och sakkunnigekommittéer. Den omständigheten, att fältet ett valår blir tämligen noggrant avbetat samverkar med önskemålen i Kungl. Maj:ts kansli att få åtminstone ett minimum av arbetsro. Om en medveten viljeakt från riksdagens sida i dessa avseenden kan det dock naturligtvis ej vara tal.

Vid februari månads utgång i år hade i hela riksdagen väckts (fjolårets siffror per den 15 februari inom parentes¹) 561 (651) motioner, varav 225 (253) i första och 336 (398) i andra kammaren, 40,11 (38,86) resp. 59,89 (61,14) procent. Proportionen mellan kamrarna har alltså i huvudsak bibehållits med någon förskjutning till första kammarens förmån.

Även i år intaga pensions- och löneärenden en framträdande plats på arbetsordningen, om också tendensen är mattad. En bearbetning av materialet, som mera måste få sin tonvikt lagd vid tendensen än vid exaktheten, enär motionernas förande till den ena eller andra gruppen måste bli beroende på ett tämligen utpräglat subjektivt bedömande och där egentligen endast pensions- och löneärenden erbjuda grunden för den mest »riktiga» hänvisningen, visar, att pensions- och lönemotionerna i år avsevärt sjunkit. De räknade i år (fjolårets siffror inom parentes) i F. K. 40 (58) och i A. K. 61 (107), vilket i procent blir 17,78 och 18,15 eller för hela riksdagen 18 (25,35). Den sjunkande tendensen torde med säkerhet icke vara »en händelse, som ser ut som en tanke» utan hänger samman med de fenomen i riksdagsarbetet, som här tidigare antytts.

Översikt av motionsmaterialet den 28 februari 1947.

| Ämnesområde | F. K. | | A. K. | | Riksdagen | |
|-----------------|-------|-----------------------|-------|-----------------------|-----------|-----------------------|
| | Antal | % av antalet motioner | Antal | % av antalet motioner | Antal | % av antalet motioner |
| Pensionsärenden | 19 | 8,44 | 34 | 10,12 | 53 | 9,45 |
| Lönefrågor | 21 | 9,33 | 27 | 8,04 | 48 | 8,56 |

¹ Se min uppsats »Småtteriet» i riksdagen, Statsv. Tidskr. 1946, s. 346 ff.

| Ämnesområde | F. K. | | A. K. | | Riksdagen | |
|---------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| | Antal motioner | % av antalet | Antal motioner | % av antalet | Antal motioner | % av antalet |
| P + L | 40 | 17,78 | 61 | 18,15 | 101 | 18,00 |
| Jordbruk | 51 | 22,87 | 71 | 21,13 | 122 | 21,75 |
| Sociala frågor | 22 | 9,78 | 49 | 14,58 | 71 | 12,66 |
| Skolväsende | 22 | 9,78 | 41 | 12,20 | 63 | 11,23 |
| Allm. syftn. (»riksbet.») | 20 | 8,89 | 18 | 5,36 | 38 | 6,77 |
| Finans- o. skattefr. | 17 | 7,56 | 20 | 5,95 | 37 | 6,60 |
| Lagfrågor | 22 | 9,78 | 30 | 8,93 | 52 | 9,27 |
| Näringsfrågor | 13 | 5,78 | 23 | 6,85 | 36 | 6,42 |
| Priskontrollen | 2 | 0,89 | 2 | 0,60 | 4 | 0,71 |
| Försvarsfrågor | 12 | 5,33 | 18 | 5,36 | 30 | 5,35 |
| Tjänstemannafrågor | 4 | 1,78 | 3 | 0,89 | 7 | 1,25 |
| Summa | 225 | 100 | 336 | 100 | 561 | 100 |

Av tabelluppställningen, jämförd med den motsvarande för fjolåret, framgår, om vi taga siffrorna, som gälla för hela riksdagen, att jordbruksmotionerna (i fjol 163, i år 122, resp. 25,04 och 21,75 proc.) sjunkit i antal, under det att motsatsen synes vara fallet med de sociala frågorna (i fjol 11,37, i år 12,66 proc.). Det är emellertid, som jag redan betonat, ej möjligt att pressa dessa siffror på grund av den osäkerhet, som måste göra sig gällande vid ärendenas fördelning. Att emellertid skattefrågorna börja tillvinna sig ett större intresse än tidigare (i år 6,60 proc. mot 5,33 i fjol) är måhända symptomatiskt liksom det stegrade intresset för skolfrågor (i år 11,23 proc. mot 9,83 i fjol). Bägge dessa områden tillhöra de politiska aktualiteterna. Även vad som här kallats näringsfrågor har uppvärderats genom årets motionsarbete. Procentsiffran har stegrats från 3,88 till 6,42. En liknande tendens kan spåras på försvarsfrågans område, där en stegring från 3,38 till 5,35 kan iakttagas. Det är uppenbart att också härvidlag en ny intresseinriktning gör sig gällande. Skatter, skola, näringsliv och försvar komma under de närmaste åren att utveckla sig till stora och politiskt böljedelade frågor. En reflex av detta förhållande, självklar för den, som är orienterad i det pågående utredningsarbetets fortgång, har kastats över årets »motionsflod».

Erik Arrhén.

Den officiella statistikens organisation. Sveriges officiella statliga statistik är i ganska hög grad decentraliserad. De flesta statistikgrenarna äro nämligen förlagda till de ämbetsverk eller myndigheter, till vilka de i sakligt hänseende närmast höra. Endast ett relativt ringa antal är sammanfört till det centrala statistiska ämbetsverket, Statistiska centralbyrån. Där äro emellertid placerade vissa av de allra viktigaste statistikgrenarna, nämligen befolkningsstatistiken, jordbruksstatistiken, den kommunala finansstatistiken, statistiken över inkomst och förmögenhet samt

rättsstatistiken. Vidare utger Statistiska centralbyrån Statistisk årsbok och utgör genom sitt bibliotek och arkiv centralpunkten för statistisk forskning och upplysningsverksamhet.

Början till en allmän organisation av den officiella statistiken daterar sig från mitten av förra seklet, då såsom resultat av 1854 års statistiska kommitté Statistiska beredningen och Statistiska centralbyrån tillskapades genom k. brev den 22 juli 1858. Jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 22 oktober 1886 ändrades benämningen Statistiska beredningen till Statistiska tabellkommissionen. Av statistikgrenarna, som den tiden icke voro så många, erhöll Statistiska centralbyrån från början endast befolkningsstatistiken, som emellertid utgör det egentliga ursprunget för den svenska statistiken. Sedan tillfördes centralbyrån en del andra statistikgrenar, vilka emellertid åtminstone icke då tillhörde något förvaltande ämbetsverks område. Övriga grenar voro redan från början förlagda till de ämbetsverk, till vilka de i sakligt hänseende anslöto sig. Emellertid uttalade sig nämnda kommitté för att alla i försettningen tillkommande nya statistikgrenar borde läggas till Statistiska centralbyrån. Så blev dock icke fallet, utan flertalet nya statistikgrenar blevo förlagda till vederbörande förvaltningsmyndighet.

Statistiska tabellkommissionen är enligt sin instruktion av den 22 oktober 1886 en rådplägendé myndighet med huvudsakligt ändamål att mellan de statistikutarbetande ämbetsverken åstadkomma nödigt samband. Tabellkommissionen utgöres av chefen för Statistiska centralbyrån såsom ordförande och av en representant för vart och ett av de ämbetsverk, som utarbета publikationer för Sveriges officiella statistik, som ledamöter. För närvarande är ledamöternas antal 22. Kommissionen äger även rätt att tillkalla adjungerade ledamöter. Sekreterare är en tjänsteman i Statistiska centralbyrån.

Det åligger tabellkommissionen att upptaga till granskning såväl allmänna planen för de statistiska publikationerna som ock formulären för inhämtande av uppgifter till dessa redogörelser, ävensom förslag om viktigare förändringar i avseende på allmänna planen eller formulären, vidare att söka åstadkomma enhet i redogörelsernas uppställning och offentliggörande genom tryck samt att i allmänhet verka för införandet i Sveriges officiella statistik av de förbättringar, som betingas av odlingens framsteg och samhällslivets utveckling. Kommissionen äger att för beredande av tillämpning av sina åsikter göra framställning hos Kungl. Maj:t eller vederbörande ämbetsverk.

Emellertid visade det sig snart, att tabellkommissionen icke förmådde åstadkomma önskvärd planmässighet och enhetlighet i den officiella statistiken, framför allt beroende på kommissionens tunga organisation och frånvaron av något ständigt verksamt organ. Detta föranledde tillsättande år 1905 av en ny statistisk kommitté, som år 1910 framlade ett förslag bl. a. om centralisering av all statistik till ett statistiskt centralverk med undantag huvudsakligen blott för socialstatistiken och den rena förvaltningsstatistiken. Tabellkommissionen skulle ersättas med en rådgivande institution av fackmässig sammansättning, det statistiska rådet. Kommitténs förslag i andra stycken blev av stor betydelse, men i nämnda hänseenden ledde det icke till något resultat.

Statistikens organisationsfråga har sedan varit uppe till behandling vid flera tillfällen, och i ett dylikt sammanhang framlade tabellkommissionen själv ett förslag till sin egen omorganisation. Detta förslag, som avsåg en starkare koncentration genom nedbringande av antalet ledamöter, är daterat den 1 september 1924. Sedan dess har tabellkommissionen icke sammanträtt. I egenskap av kommissionens sekreterare sedan ett tiotal år tillbaka har författaren, utöm att i enstaka fall lämna råd och upplysningar särskilt om det statistiska tryckets yttre anordning, egentligen endast haft att tillse, att ämbetsverken vid uppkomna vakanser utsett nya ledamöter i kommissionen. Men för att ingen skall tro, att det är fråga om slöseri med statens medel, bör kanske anmärkas, att varken ordförande, ledamöter eller sekreterare åtnjuta något arvode!

Sista gången frågan om statistikens organisation var uppe till behandling var i samband med den senaste besparingsutredningen. 1940 års besparingsberedning, som även hade att överväga besparingsmöjligheter på den officiella statistikens område, beslöt enligt bemyndigande av Kungl. Maj:t att för ändamålet tillkalla särskilda sakkunniga, nämligen direktören dr I. Sjögren, överdirektören E. J. Höijer och professorn S. G. W. Wahlund. De sakkunniga, som inom sig utsågo Wahlund att vara ordförande, behandlade i detta sammanhang även spörsmålet om den officiella statistikens organisation. Betänkandet är tryckt i serien Sveriges offentliga utredningar (1943: 28).

I detta betänkande har man försökt att genom att föreslå en fastare organisation hos det centrala organet på statistikens område vinna en högre grad av effektivitet. Vad statistikgrenarnas förläggning beträffar, föreslår man till en början, att de hittillsvarande anordningarna i regel skola fortfara, men kommittén framhåller, att den starka splittring, som nu råder, icke bör ytterligare få skärpas genom en uppdelning av den nuvarande statistiken på ännu flera ämbetsverk. Det kan nämnas, att på allra sista tiden strävanden i denna riktning sökt göra sig gällande. Vidare borde enligt kommittén nya ordinarie statistikgrenar eller tillfälliga undersökningar icke förläggas till verk, som ej redan äga statistiska avdelningar.

För att statistiken över ett visst område av samhällslivet skall bli tillfredsställande och fylla den uppgift, som därmed avses, kräves visserligen å ena sidan, att den praktiska erfarenheten hos de personer, som ha sin verksamhet inom ifrågavarande område, får göra sig gällande vid statistikens planläggning och fortsatta utarbetande. Men det statistiska arbetet är å andra sidan av en alldeles särskild karaktär och kräver speciella metoder. Erfarenheten har visat, att upprättande av fristående, mindre statistiska avdelningar som regel icke är till fördel för statistikens kvalitet och i allmänhet medför ökade kostnader för arbetets bedrivande. Dyrbara räknemaskiner och andra tekniska hjälpmedel, som erfordras för det statistiska arbetet, kunna icke anskaffas eller bli mindre ekonomiskt utnyttjade under dylika förhållanden. Vid alla statistikgrenar, där detta är lämpligt, bör hålkortsmetoden användas. Genom denna metod kunna resultaten bli färdigställda på kortare tid än enligt andra metoder, och som regel ställer sig denna bearbetningsmetod även ekonomiskt fördelaktigare. Metoden är emellertid en invecklad procedur och ställer stora krav på både ledning

och personal. Det torde därför vara otänkbart att denna metod kan komma till användning annat än vid större statistiska avdelningar.

Det statistiska arbetets uppdelning på smärre avdelningar medför vidare ökade svårigheter för rekrytering av personalen och för anpassning av dennas storlek efter det växlande arbetsbehovet. Inom en större statistisk avdelning med en stor, vid statistiskt arbete van personal, kan en anpassning lättare ske genom överflyttning av arbetskraft från den ena grenen till den andra, men inom en mindre statistisk avdelning torde detta mera sällan vara möjligt.

Som centralorgan föreslår kommittén vidare, att statistiska tabellkommissionen ersättes med ett organ, förslagsvis benämnt Statistikkollegium. Detta skulle bestå av 6 ledamöter med såväl statistiskt-vetenskapligt som lekmannainslag. Till Statistikkollegium skulle höra ett kansli med avlönade tjänstemän. Statistikkollegium skulle enligt kommittébetänkandet vara icke blott ett centralt organ för samordning, övervakning, upplysning och rådgivning på den statliga statistikens område utan även svara för vissa funktioner inom detta område såsom ett serviceorgan rörande arbetsplanering, maskinell bearbetning och personalanskaffning. Kommittén räknar med att den statliga statistiken genom det framlagda förslaget skulle bli icke blott bättre utan även billigare.

Meningarna ha visat sig vara något delade rörande såväl sammansättningen av detta s. k. statistikkollegium som dess arbetsuppgifter, men alla torde vara ense om behovet av ett statistiskt centralorgan med större effektivitet än det nuvarande, som i verkligheten endast existerar på papperet. Man torde ock kunna vänta sig, att behovet av statistik för statens behov med all sannolikhet torde komma att tillväxa i den mån gamla åtgärder från statens sida utökas och nya tillkomma. Det skulle då vara olyckligt, om splittringen på statistikens område alltjämt skulle få bestå samt i och med tillväxten förvärras. Som ovan nämnts, äro krafter i verksamhet för en ytterligare splittring.

Den sista statistikkommitténs förslag har ännu icke föranlett någon åtgärd från statsmakternas sida i avsikt att lösa den sedan lång tid tillbaka alltjämt öppna frågan om den statliga statistikens organisation. Det måste emellertid få anses som önskvärt, att detta med det snaraste måtte bli fallet.

Johannes Sjöstrand.

Befolkningens åldersstruktur och bristen på arbetskraft. Den svenska arbetsmarknaden har under senare tid utvecklats på ett sätt, som man hade svårt att förutse för blott få år sedan. Man ansåg sig då ha anledning att som en allvarlig möjlighet räkna med massarbetslöshet efter kriget. Det föreligger nu i stället en så kännbar brist på arbetskraft, att man framfört tanken att täcka arbetskraftsbristen genom import av utländsk arbetskraft. Det har även inom socialdepartementet tillsatts en särskild beredning för hithörande frågor.

Vid bedömning av arbetsmarknaden är det angeläget att man skiljer mellan aktuella och mera långfristiga synpunkter. Man bör givetvis vid

lösande av dagens allvarliga angelägenheter undvika åtgärder, som på längre sikt skulle vara olämpliga. När frågan om import av främmande arbetskraft tagits upp till diskussion närmast på initiativ från industrihåll, synes vid ett första bedömande de aktuella arbetskraftsbehoven ha spelat en dominerande roll. Vid bedömandet av frågan om en invandring av mera betydande omfattning är det en hel rad frågor, som uppstått.

Ett socialt rättfärdighetskrav är, att vi i första hand till fullo utnyttja den inhemska arbetskraften, något som trots allt icke kan sägas vara fallet. Det måste vidare klarläggas, om vår ekonomiska utveckling på längre sikt är betjänt av en arbetskraftsimport, och om bl. a. den fortgående stegringen av den reella nationalinkomsten per capita kommer att ytterligare påskyndas genom tillskott av arbetskraft utifrån (eller att dämpas om tillskott ej erhålles). För att en mera omfattande invandring av utlänningar skall kunna ifrågakomma, måste den totala ekonomiska vinstmarginalen vara tillräckligt bred för att täcka de många speciella ekonomiska, sociala och kulturella problem som samtidigt uppstå. Man måste bl. a. kunna ordna garantier för att svensk arbetskraft icke blir satt i efterhand och eventuellt utan försörjning under vikande konjunkturer.

Avsikten med föreliggande studie är att som en bakgrund till de uppkomna frågorna belysa vissa befolkningskvantitativa förutsättningar.

Den yttre ramen för vårt arbetskraftsproblem bestäms i första hand av befolkningens åldersstruktur nu och i framtiden. För att kunna bedöma denna ur arbetskraftssynpunkt har det här ansetts önskvärdt att ej blott kalkylera med antalet individer i »arbetsför ålder», exempelvis åldrarna 15—65 år, såsom en homogen massa, utan att söka ta hänsyn till olika åldersklassers varierande betydelse för arbetsmarknaden. Med hänsyn till kvinnornas lägre grad av förvärvsverksamhet må problemet till en början endast betraktas genom kalkyler för den manliga befolkningen; den kvinnliga arbetskraften kan sedan bedömas särskilt.

Folkräkningarnas redovisning av yrkesverksamheten ger givetvis icke någon exakt bild av sysselsättningens omfattning men de kunna användas för en första »avskalning» av åldersfördelningarna. I de yngsta arbetsföra åldrarna äro procenttalen låga på grund av skolgång, yrkesutbildning m. m. För de därefter följande åldersgrupperna synas ungefär 3% av befolkningen vara icke yrkesverksamma, vilket i huvudsak får tillskrivas arbetsförmåga på grund av fysiologiska skäl. Relativa antalet yrkesverksamma sjunker sedan och är i åldrarna 60—65 år 80 à 85% och i åldrarna 65—70 år 65 à 70%. Man finner vidare, att jordbruksbefolkningen genomgående uppvisar högre procent yrkesverksamma. I de yngsta åldrarna sammanhänger detta med en lägre grad av skol- och yrkesutbildning; i högre åldrar beror det på jordbrukets större förmåga att utnyttja de partiellt arbetsföra.

För att bedöma den arbetskraftsmängd, som kan anses svara mot en viss åldersfördelning, räcker det ej med att reducera denna för de icke yrkesverksamma. Man har även anledning att taga hänsyn till effektiviteten hos de verkligen sysselsatta och m. a. o. att ur arbetskraftssynpunkt dels uppskatta antalet varaktigt och temporärt partiellt arbetsföra bland de yrkesverksamma och värdera den reduktion av genomsnittskvaliteten, som detta

innebär, och dels bedöma den med åldern varierande effektiviteten på grund av å ena sidan förslitning, långsammare reaktionsförmåga etc. och å andra sidan uthållighet, erfarenhet och säkrare omdöme etc.

Vår kännedom om dessa ting är synnerligen ringa, även om man under senare år börjat intressera sig därför genom arbetstidsstudier, undersökningar av kaloriförbrukning m.m. Om man anställer jämförelser inom ett och samma yrke, kan man för krävande manuellt arbete givetvis räkna med att topp prestationen inträffar vid relativt ung ålder. Ju mera kvalificerat arbetet är, desto mera inverkar en under arbetet fortgående yrkesutbildning, erfarenhet och mognare omdöme ävensom uthållighet och ansvarsmedvetande, så att optimum förskjutes mot högre ålder. Att bilda sig en siffermässig uppfattning om hur det kan se sig för rikets hela befolkning i genomsnitt är naturligtvis ogörligt utan särskilda undersökningar. Det borde dock icke vara alltför svårt att genom dylika nå användbara resultat. Man kan bl. a. för enskilda yrken studera den fysiska förslitningen som en funktion av kaloriförbrukningen, reaktionshastighetens avtagande med åldern och dess betydelse för vissa arbeten, ackordsarbetena och deras resultat etc. Man torde även kunna få viss ledning genom att hos ett representativt antal arbetsgivare, arbetsledare, småföretagare och arbetare göra en enkät om hur man inom skilda yrken uppfattar prestationsförmågan hos en 40-, 50-, 60- och 70-åring i förhållande till en yrkesinvand 25- å 30-åring. En annan väg är att undersöka tillgängligt material över sjukligheten i olika åldrar.

För att trots frånvaron av här diskuterade »effektivitetstab» för yrkesverksamma av olika ålder icke helt förbise dessa förhållanden, kan man, såsom bl. a. föreslagits av prof. Quensel, uppställa ett enkelt schematiskt antagande om huru »genomsnittskvaliteten» hos en yrkesverksam man ändras med åldern på grund av förslitning, ökad sjuklighet och partiell arbetsoförmåga etc. Det har här antagits, att effekten härav börjar göra sig märkbar först i åldrar över 40 år och på sådant sätt, att reduktionen vid 50 års ålder uppgår till 10 %, vid 60 år till 20 %, vid 65 år till 30 % och vid 70 år till 50 %.

För skildring av arbetsbefolkningens utveckling i tiden må här användas följande tre mått:

P = antalet män i åldrarna 15—65 år

Y = antalet yrkesverksamma män i åldrarna 15—70 år

R = reducerade antalet yrkesverksamma män i åldrarna 15—70 år.

De tre storheterna ha beräknats för vart femte år från 1930 till 1960, varvid åldersfördelningarna för 1950, 1955 och 1960 framräknats från en för 1945 härledd åldersfördelning under antagande dels av en för varje 5-årsperiod extrapolerad dödlighet och dels av att ingen nettomigration förekommer. Resultatet anges i tablan å följande sida.

Den manliga arbetskraften ökades ännu på 1930-talet med 11,7 %. Då samtidigt jordbrukets arbetskraft nedgick med några procent, kunde de övriga näringarna, här sammanfattningsvis benämnda stadsnäringarna, expandera med inemot 21 %, d. v. s. med närmare 2 % per år.

Under perioden 1940—1955 visar sig arbetskraften komma att bli nära

| År | Folkmängd i 1000-tal | | |
|------|-----------------------|---|--|
| | Antal män 15—65 år | Antal yrkes- verksamma män 15—70 år | Reducerat antal yrkes- verksamma män 15—70 år |
| | P | Y | R |
| 1930 | 1990 | 1886 | 1790 |
| 1935 | 2126 | 2012 | 1908 |
| 1940 | 2223 | 2113 | 1999 |
| 1945 | 2276 | 2177 | 2052 |
| 1950 | 2283 | 2190 | 2056 |
| 1955 | 2296 | 2203 | 2058 |
| 1960 | 2370 | 2263 | 2108 |

nog konstant genom att 1920- och 1930-talens relativt lägre födelsetal då resultera i ett minskat antal inträdande i arbetsför ålder. Under senare hälften av 1950-talet sker en mindre ökning som direkt följd av nativitetsuppsvinget under början av 1940-talet.

Därest ingen nämnvärd nettoinflyttning förekommer, är ramen för näringslivets expansion i fortsättningen snävare än förr, och man kan utifrån olika utgångspunkter söka bedöma »bristen» på arbetskraft år 1960. Man kan bl. a. fråga, hur mycket mera folk skulle vi behöva år 1960, 1. för att befolkningen skulle ha en »normal» åldersstruktur, 2. för att den totala manliga arbetskraften skulle stegras i 1930-talets takt, 3. för att stadsnäringarnas manliga arbetskraft skulle stegras i 1930-talets takt och 4. för att proportionen mellan producerande och försörjda icke skall försämrats. I det följande skall göras försök att i korthet besvara dessa frågor.

1. Det kan givetvis diskuteras, vad som är att uppfatta som en »normal» åldersfördelning. Ur nationalekonomisk synpunkt har framhållits,¹ att en sakta stigande befolkning i allmänhet framstår såsom mest värdefull, bl. a. med hänsyn till att företagsamheten då stimuleras utan att riskerna för felinvesteringar äro alltför stora. Med hänsyn till att de svenska förutsättningarna för en progressiv befolkning synas vara skäligen små, torde likväl en stationär befolkning få anses som ett mera realiserbart mål. Då antalet födda i Sverige höll sig tämligen konstant på en nivå av omkring 135.000 under de fyra årtiondena 1871—1910, har som »normal» valts den åldersfördelning som skulle uppstått, därest med oförändrad dödlighet och relativ nettöflyttning födelsetalet hade förblivit konstant vid nämnda nivå. På grund av den sjunkande dödligheten kan detta f. ö. anses innebära en om än svag progressivitet.

Man finner, att med ovan gjorda antagande skulle antalet män 15—65 år, P, år 1945 ökas med 174.000 och år 1960 med 402.000. Om man bortser från dödligheten ger detta ett underskott år 1960 i förhållande till 1945 av 228.000

¹ Se bl. a. G. Myrdal och S. Wicksell, Utsikterna i fråga om den framtida befolkningsutvecklingen i Sverige och de ekonomiska verkningarna av olika alternativt möjliga befolkningsutvecklingar. S. O. U. 1936: 59. Bil. 8.

män. För den yrkesverksamma befolkningen, Y, och för den reducerade yrkesverksamma befolkningen, R, får man likaledes ett relativt underskott av ungefär 230.000 män.

2. Den totala manliga arbetskraften stegrades på 1930-talet med 11,7%. Om samma tillväxthastighet också skulle vara norm för perioden 1945—1960, kommer den beräknade arbetskraften, därest ingen inflyttning äger rum, att uppvisa ett underskott av c:a 315.000 män år 1960.

3. Den manliga arbetskraften inom stadsnäringarna tillväxte under 1930-talet som förut nämnts med i det närmaste 21%. Rörande jordbrukets arbetskraft kan det vara rimligt att i första hand räkna med en fortgående reduktion inom de enskilda brukningsenheterna av den styrka, man beräknar gälla för närvarande, d. v. s. 1% per år. Härtill bör fogas effekten av den mångomtalade strukturomvandlingen av jordbruket, varigenom de s. k. övergångsjordbruken genom sammanslagning och samdrift m. m. skulle införas under det medelstora jordbrukets driftsformer. Lägges detta program upp på en 25-årsperiod, kan det beräknas motsvara en minskning av jordbrukets arbetskraftsbehov med ungefär $\frac{1}{2}$ % per år.²

Resultatet av kalkylerna blir ungefär 280.000 män som mått på bristen år 1960.

4. Inom den manliga befolkningen år 1945 kommo per 1.000 personer i åldrarna 15—65 år 459 personer under 15 år samt över 65 år. För att beräkna motsvarande relation år 1960 måste göras ett antagande om nativitet. Oförändrad manlig giftermålsfrekvens och oförändrad fruktsamhet ger för de tre 5-årsperioderna fram till 1960 ett årligt födelsetal av i runt tal 125.000, 115.000 resp. 110.000. Antagandena äro sådana, att arbetskraftsbristen år 1960 snarast torde underskattas. Med de gjorda antagandena skulle antalet försörjda per 1.000 personer i åldrarna 15—65 år 1960 bli 518.

Om försörjningsrelationen år 1960 skulle hållas vid 1945 års nivå genom ett tillskott uteslutande av ogift folk i de yngre arbetsåldrarna, finner man, att det skulle erfordras ytterligare 300.000 män. Utföras samma kalkyler medelst antalet yrkesverksamma resp. antalet reducerade yrkesverksamma, erhålles 280.000 resp. 300.000 män. Därest man skulle förutsätta, att underskottet av arbetskraft år 1960 utfylldes med personer som själva hade försörjningsskyldigheter gentemot barn, skulle givetvis det erforderliga antalet arbetsföra ökas, för att försörjningsrelationen skulle kunna hållas oförändrad.

Det här gjorda antagandet om en konstant försörjningsrelation blir ungefär liktydigt med en oförändrad genomsnittlig stegring av den reala nationalinkomsten per capita, om utbytet per arbetande fortsätter att stegras med i genomsnitt samma takt som tidigare (på 1930-talet 2,3% per år och arbetande, 2,9% per år och individ). Vinsten av ett arbetskraftstillskott blir givetvis beroende på dess kvalitet, i vilka produktionsprocesser det insättes och vilken relativ produktivitet dessa ha. Att söka precisera vinsten av en eventuell inflyttning är av dessa och andra orsaker mycket vanskligt.

Beträffande den kvinnliga arbetskraften har man ej möjlighet att klargöra utvecklingstendensen under senare år på grund av att avgränsningen

² Jfr H. Hyrenius, Jordbrukets struktur och lönsamhet. Statsv. Tidskrift 1946: 2 sid. 154 ff.

av de yrkesverksamma skedde på så olika sätt vid 1930 och 1940 års folk-räkningar. Vidare kompliceras problemet genom att man måste göra åtskillnad på civilstånd.

För bedömning av förhållandena år 1960 erfordras en prognos av stads-näringarnas kvinnliga befolkning, fördelad på ålder och civilstånd. En dylik har redan tidigare utförts av Industriens utredningsinstitut,³ men resultaten synas böra korrigeras. Beträffande dödligheten har här räknats med en för varje särskild 5-årsperiod extrapolerad dödlighetstabell. Rö-rande giftermålsfrekvensen synes det rimligt förutsätta, att männens giftermålsintensitet för senare år förblir oförändrad. På grund av ett fram-växande kvinnounderskott i äktenskapsåldrarna innebär detta en stegring av den kvinnliga nuptialiteten, vilket i sin tur resulterar i en högre pro-portion gifta och ett lägre antal förvärvsarbetande än vad Industriens utredningsinstitut räknade med.

Med 1940 års grad av förvärvsverksamhet blir antalet yrkesverksamma kvinnor följande:

| | Antal kvinnor 15—65 år inom stadsnäringarna i 1000-tal | | | |
|-------------|---|------|---|------|
| | Samtliga | | Yrkesverksamma enligt 1940 års grad av förvärvsverk- samhet | |
| | 1940 | 1960 | 1940 | 1960 |
| Ogifta | 637 | 522 | 386 | 293 |
| Gifta | 865 | 1209 | 115 | 151 |
| Förut gifta | 97 | 154 | 36 | 54 |
| Summa | 1599 | 1885 | 537 | 498 |

Förskjutningarna i ålders- och civilståndsstrukturen från 1940 till 1960 resultera i en minskning av antalet yrkesutövande kvinnor från 537.000 till 498.000. Nu har man givetvis att emotse en fortsatt stegring av kvinnornas förvärvsverksamhet. Då man saknar möjlighet att härvidlag anknyta till tidigare utvecklingstendenser, har Industriens utredningsinstitut uppställt såsom ett rimligt schematiskt antagande, att de icke yrkesverksamma antal minskar med 1 % årligen i jämförelse med vad som blir fallet enligt förut-sättningen om oförändrad yrkesverksamhet. Detta resulterar i ett antal yrkesverksamma år 1960 av 335.000 ogifta, 343.000 gifta och 72.000 förut gifta, vilket utgör resp. 64, 28 och 47 % av totala antalet kvinnor i ifrågasvarande åldrar mot vid oförändrad yrkesverksamhet resp. 56, 12 och 35 %.

Rimligheten av antagandet om 1 % årlig minskning av de icke förvärvs-arbetande kan diskuteras. Bl. a. gäller för de gifta kvinnorna, att de ofta icke åsatts yrkesbeteckning för en temporär sysselsättning, t. ex. gifta sjuk-sköterskor, lärarinnor och servitriser. Förutsättningarna för en ökad grad

³ G. Ahlberg och I. Svennilson, Sveriges arbetskraft och den industriella utvecklingen. Sthlm 1946.

av hel förvärvsverksamhet äro därför icke så goda som yrkesstatistiken utvisar.

Vinsten av den på antytt sätt skedda höjningen av förvärvsgraden är betydande. Antalet yrkesutövande kvinnor skulle stiga till 750.000, vilket i jämförelse med 1940 är en stegring med 40 % eller 1,7 % per år. Antagandet om 1 % årlig minskning av relativa antalet icke yrkesutövande är emellertid mycket känsligt: ändras det till $\frac{3}{4}$ %, föreligger ett underskott år 1960 av 100.000 i jämförelse med de tidigare uppställda normerna.

Till detta kommer, att en ökad grad av förvärvsverksamhet kräver ett större antal anställda i husligt arbete. Redan nu råder ju härvidlag stor brist, som av allt att döma kommer att bli ännu mer känbar. Antalet år 1940 redovisade yrkesutövare inom husligt arbete utanför jordbruket uppgick till omkring 110.000. Uppskattas det redan nu föreliggande ytterligare behovet till 50.000 samt det därutöver tillkommande behovet vid en ökad förvärvsverksamhet hos de gifta kvinnorna till 50.000 (en på var 4:e nytillkommande förvärvsarbetande gift kvinna), ger detta ett underskott år 1960 på ytterligare 100.000.

Det kunde i förstone synas likgiltigt, om man har en lägre grad av förvärvsverksamhet hos de svenska gifta kvinnorna och importerar arbetskraft direkt för stadsnäringarnas behov eller om man har en högre grad av förvärvsverksamhet och placerar ett utländskt arbetskraftstillskott i husligt arbete. Med tanke på barnen torde väl det första alternativet vara fördelaktigast. Ur samhällsekonomisk och familjeekonomisk synpunkt har däremot den senare utvägen sina fördelar. Utvecklingen torde f. ö. främst komma att bestämmas av de svenska kvinnorna själva. För alla parter synes det likväl angeläget, att den yrkesutbildning med bakomliggande arbete och kostnader, som vid giftermål och barnafödande bindes genom andra arbetsuppgifter, icke definitivt går förlorad.

Som en sammanfattning av de befolkningskvantitativa överväganden, som ovan gjorts, kan sägas följande. Tidigare decenniernas nativitetsutveckling har skapat en ojämnhet i vår befolknings åldersstruktur, som under de båda närmaste årtiondena gör sig märkbar genom en uttunning av den yngre och medelålders arbetskraften. I jämförelse med en någorlunda normal utveckling av arbetsmarknaden kan underskottet av ung arbetskraft år 1960 uppskattas till 250.000 å 300.000 män samt 200.000 kvinnor. Siffrorna förutsätta förutom de här redovisade förutsättningarna om en viss oförändrad utveckling även att aktiviteten är av samma omfattning som tidigare inom olika kategorier av yrkesverksamma och icke yrkesverksamma. I förutsättningarna ingår också — utöver vad redan angivits rörande jordbrukets strukturförändring m. m. samt beträffande kvinnornas högre förvärvsverksamhet — att rationaliseringen inom olika näringsgrenar fortskrider i samma takt som tidigare. I den mån dessa betingelser ändras, förskjutes också det beräknade »underskottet» år 1960, och de skola därför här något beröras.

Det är givetvis omöjligt att utan särskilda fortlöpande undersökningar rörande olika näringsgrenars rationaliseringsutveckling bedöma, vad som skulle kunna vinnas i arbetskraft genom en påskyndad arbetsekonomisering.

Det synes vara värdefullt om dylika undersökningar kunde igångsättas såväl retroaktivt som fortgående i tiden. Samtidigt som man kan fordra, att ett välorganiserat näringsliv utnyttjar den engagerade arbetskraften så effektivt som möjligt, är det givetvis angeläget att alla medborgare efter måttet av sin förmåga deltaga i produktivt arbete. Någon »restarbetslöshet» bör givetvis icke få förekomma annat än i den bemärkelsen, att på grund av yrkesomskolning en del personer temporärt icke deltaga i produktionen. Säsongsvariationerna inom vissa näringar böra givetvis reduceras till ett absolut minimum. I den mån inomårsvariationerna ej helt kunna undgås, böra åtgärder vidtagas för att effektivt utnyttja arbetskraften under respektive huvudnäringars lågsäsong. Slutligen och icke minst viktigt är att man genom omskolning och särskilda åtgärder möjliggör ett fullt tillvaratagande av de partiellt arbetsföras arbetskapacitet. Vår kännedom om de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden och betydelse för produktionen samt deras förhållanden i övrigt är tyvärr mycket ofullständig. Problemets storleksordning framgår bl. a. av att antalet förtidsinvalidier i förslaget till lag om folkpensionering beräknats till ungefär 250.000.

Om man tar i betraktande de här diskuterade reserverna, når man fram till, att det arbetskraftsunderskott, som under antagande om en någorlunda bibehållen expansionstakt hos näringslivet skulle föreligga år 1960, synes kunna uppskattas till 200 å 225.000 män och 150.000 kvinnor eller inalles 350 å 375.000 personer. Siffrorna ha en betydande osäkerhetsmarginal med hänsyn till svårigheten att uppskatta reservernas storlek. Då man samtidigt synes ha rätt att något rucka på utgångsförutsättningarna, kan det vara berättigat att göra en avrundning nedåt och sammanfattningsvis ange arbetskraftsunderskottet år 1960 i jämförelse med år 1945 till omkring 300.000 personer.

Vid en jämn import av arbetskraft motsvarar totalsiffran 300.000 en årlig invandring av 20.000 utlänningar. Det är dock uppenbart, att behovet av extra arbetskraft blir beroende av de konjunkturella förhållandena. Enligt en nyligen återgiven uppgift skulle industriens aktuella arbetskraftsbehov för närvarande vara av storleksordningen 50.000. Äro de övriga stadsnäringarnas samt jordbrukets och det husliga arbetets behov tillsammans lika stort, skulle detta alltså redan motsvara tredjedelen av det framtida underskottet. Som förut framhållits, tarvas ett fullt klarläggande av de ekonomiska, sociala, kulturella och organisatoriska förhållandena för en arbetskraftsimport, innan denna bör genomföras. Äro alla berörda parter ense om behovet av en dylik och äro betingelserna för utlänningarnas inlemmande i det svenska samhällslivet ordnade, torde en invandring av antydd omfattning icke kunna sägas vara större, än att utlänningarna relativt lätt borde kunna assimileras. Utvecklingen härvidlag blir naturligtvis beroende på hur pass närstående i kulturellt avseende utlänningarna äro. Utan att diskutera frågan om varifrån en eventuell arbetskraftsimport kan ske må här blott framhållas, att assimileringen försvåras, om utlänningar med en starkt traditionsbindande religion och med samma språk sammanföras i större antal inom en ort. En blandning av folk av olika nationaliteter och språk leder snabbare till en försvenskning.

Ett särskilt slags import av främmande arbetskraft skulle kunna tänkas

komma i fråga för säsongartade behov. Sålunda skulle man exempelvis kunna ifrågasätta, om ej sockerbetsodlingen i Sydsverige under sommar- och höstmånaderna kunde använda sådan finsk arbetskraft, som vintertid är sysselsatt i skogsarbete. Den svenska sockerbetsodlingen skulle genom en så organiserad arbetskraftsomflyttning kunna utökas och därigenom bidra till att säkra även en del av Finlands sockerkonsumtion, på samma gång som detta lands svenska köpkraft skulle förbättras. Måhända skulle det vara möjligt att på liknande sätt överbygga också andra mera säsongartade eller temporära arbetskraftsbehov.

Avslutningsvis må framhållas, att problemet om arbetskraftsunderskottet givetvis i sista hand är en socialekonomisk fråga, som för ett rätt klarläggande bl. a. fordrar en grundläggande detaljinventering av näringslivet och ett fortlöpande studium därav, som går vida utöver vad vår hittillsvarande närings- och arbetsmarknadsstatistik ger möjlighet till. När i föreliggande studie utvecklingen under senare år tages som måttstock, motiveras detta främst med att näringslivet genom sin trögrörlighet har en tendens att inrikta investeringar och produktion på basis av den allmänna utvecklingen under en följd av år.

Hannes Hyrenius.

Förenade nationerna och Sveriges anslutning till dessa. Medan ännu det första av 1900-talets världskrig pågick för fullt började man söka efter medel att undvika krig i fortsättningen, man planerade en organisation för fredens bevarande. På samma sätt blev det under det andra världskriget. Redan innan U. S. A. dragits in i kriget, hade Churchill och Roosevelt efter ett sammanträffande på Atlanten angivit vissa riktlinjer för den kommande politiken. Man sade sig vilja åstadkomma en sådan fred, att det skulle bli möjligt för alla stater att leva i säkerhet inom resp. gränser, och upprätta »ett permanent system av allmän säkerhet» (Atlant-deklarationen av 14 aug. 1941). Den 1 jan. 1942 undertecknade »de förenade nationerna» i Washington en överenskommelse, enligt vilken de anslöte sig till Atlant-deklarationen. Under åren 1942 och 1943 gjordes därpå liknande uttalanden såväl av ledande statsmän som av U. S. A:s kongress. Men det avgörande beslutet kan sägas ha kommit, då amerikanska, brittiska, kinesiska och ryska regeringarna efter en utrikesministerkonferens i Moskva utfärdade en deklaration (den 30 okt. 1943), i vilken de förklarade sig ense om att efter krigets slut skapa en allmän internationell organisation för bevarandet av freden i världen. De nämnda regeringarna utarbetade sedan var för sig förslag, vilka blevo underlag för förhandlingar dem emellan under hösten 1944 (i Dumbarton Oaks). Dessa ledde till så pass stort samförstånd, att man kunde offentliggöra (9 okt. 1944) ett förslag till stadga för en internationell säkerhetsorganisation, den s. k. Dumbarton-Oaks-planen. Vissa i och för sig mycket betydelsefulla frågor hade dock i denna plan lämnats öppna, främst spørgsmålet om stormakterna på ett eller annat sätt skulle utrustas med vetorätt. Först under en konferens mellan representanter för U. S. A., Storbritannien och Sovjet-

unionen i febr. 1945 kom man till endräkt härom (Jalta-överenskommelsen), varom mera nedan.¹

Dumbarton-Oaks-planen väckte givetvis stort intresse i hela världen och debatterades mångestades ingående. I Sverige blev den bl. a. föremål för en mycket sakkunnig granskning av en på privat initiativ sammansatt »studiegrupp». Resultatet av dennas arbete publicerades på såväl svenska som engelska av utrikespolitiska institutet 1945² i en volym med betydelsefulla utredningar, påpekanden och förslag av Herbert Tingsten, Nils Herlitz, Östen Undén, Torsten Gihl och Gunnar Myrdal.

Den 25 april 1945 sammanträdde representanter för de allierade makterna till en konferens i San Francisco för att utarbeta och antaga en stadga för de »Förenata Nationerna», varvid Dumbarton-Oaks-planen och Jalta-överenskommelsen voro de främsta utgångspunkterna för överläggningarna. Den 26 juni samma år kunde denna undertecknas av de 50 deltagande staternas ombud.

Det är rätt naturligt, att erfarenheterna från N. F. och dess pakt i stor utsträckning kommit till användning vid utarbetandet av den nya stadgan, både på så sätt att man efterbildat denna på väsentliga punkter och så, att man sökt undvika N. F:s erkända brister. De bestämmelser, som främst bidro till N. F:s nederlag, voro väl dels rådets svaghet på grund av för stort medlemsantal och konkurrens i alla frågor från församlingen, dels fasthållandet av principen om samtliga medlemmars självbestämmanderätt, så att alla viktigare beslut måste vara enhälliga, vilket ofta ledde till att besluten så uttunnades, att de blevo utan reellt innehåll, och till att ett beslut om tillgripande av sanktioner ej kunde få förpliktande karaktär gent emot medlemmarna.

Det nya råd, *säkerhetsrådet*, som skapas enligt F. N:s stadga, består av de fem stormakterna, vilka äro permanenta medlemmar, och av ytterligare sex medlemsstater, vilka utses på två år med förnyelse av halva antalet varje år.³ (Till medlemmar av säkerhetsrådet utsågos vid F. N:s första generalförsamling i jan. 1946, förutom de fem permanenta stormakterna U. S. A., Storbritannien, Sovjetunionen, Frankrike och Kina, på två år Australien, Brasilien och Polen och på ett år Egypten, Mexico och Nederländerna.) Säkerhetsrådet har alltså gjorts mindre än N. F:s råd, som under större delen av sin tillvaro bestod av stormakterna och nio andra stater (småstatsplatsernas antal ökades ytterligare in på 1930-talet och var till slut 12). Dessa sex valda medlemmar skola väljas av generalförsamlingen, »varvid särskild hänsyn skall tagas dels i första hand till medlemmarnas insatser för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet samt för

¹ En kort historik över förarbetena till F. N. finnes i »Kommentar till F. N:s stadga, utarb. inom Kungl. utrikesdep. med biträde av tillkallade sakkunniga». Aktstycken utgivna av Kungl. utrikesdep., Stockholm 1946. Dumbarton-Oaks-planen finnes publicerad bl. a. i svensk översättning i »Fred och säkerhet efter andra världskriget, Ett svenskt diskussionsinlägg». Skrifter utgivna av utrikespolitiska institutet, Uppsala 1945.

² Ovan i not 1 angivna arbete, jfr recension i Statsv. tidskr. årg. 1945, s. 512 ff.

³ Undert. har i Historieläraryrnas förenings årsskrift 1945, s. 46 ff., lämnat en kortfattad redogörelse för »Förenata nationernas stadga». Denna redogörelse har här i ett par avsnitt i viss utsträckning följts.

organisationens övriga ändamål, dels även till en skälig geografisk fördelning» (art. 23). Med det första ledet i denna bestämmelse torde avses, att de mellanstora staterna i första hand böra beredas plats i säkerhetsrådet.⁴ Då mandattiden för en rådsmedlem utgått får denna ej omedelbart omväljas. Några stater med maskerad permanens i rådet som Spanien och Polen i N.F:s råd få tydligen ej förekomma.

F.N:s samtliga medlemmar samlas till *generalförsamling* årligen. Extra möten kunna sammankallas av F.N:s generalsekreterare på begäran av säkerhetsrådet eller av flertalet F.N.-medlemmar.

Ursprungliga medlemmar av F.N. äro de stater, som deltagit i San Franciscokonferensen eller tidigare undertecknat deklARATIONEN av den 1 januari 1942 och som i den ordning resp. staters författningar föreskriva ratificerat sin anslutning till F.N:s stadga. Sedan slutet av december 1945 föreligger ratifikation från samtliga ursprungliga medlemmar nämligen: Amerikas Förenta Stater, Frankrike, Kina, Sovjetunionen, Storbritannien samt Argentina, Australien, Belgien, Bolivia, Brasilien, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Danmark, Dominikanska Republiken, Ecuador, Egypten, Etiopien, Filippinerna, Grekland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Irak, Iran, Jugoslavien, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Nicaragua, Norge, Nya Zeeland, Panama, Paraguay, Peru, Polen (ej med i San Francisco men undertecknade deklARATIONEN av den 1/1 1942), Salvador, Saud-Arabien, Sydafrikanska Unionen, Syrien, Tjeckoslovakien, Turkiet, Ukraina, Uruguay, Venezuela och Vitryssland. Summa 51 stycken.

Utöver av dessa i kriget allierade stater kan medlemskap vinnas genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet av alla fredsälskande stater, som åtaga sig de förpliktelser F.N:s stadga ålägger dem. På grundval av dessa bestämmelser ha hittills tre stater, Afganistan, Island och Sverige, upptagits i F.N.

Det föreskrives i F.N:s stadga alldeles som i N.F:s, att varje fördrag eller internationell överenskommelse, som medlem av F.N. ingår, skall snarast möjligt registreras hos sekretariatet och offentliggöras. Men denna regel utgör intet hinder för medlemmar att sluta s.k. regionala avtal (art. 52—54). Tvärt om uppmuntrar stadgan till ingåendet av dylika, ty dessa kunna bidra till lokala tvisters lösning och s.a.s. avleda från F.N:s organ frågor, som kunna leda till motsättning och spänning.⁵

I N.F:s församling och råd krävdes, som nämnts, enhällighet för *beslut* utom vid val och procedurfrågor. Detta krav har i effektivitetens intresse frångåtts. I generalförsamlingen fordras två tredjedels majoritet för beslut i »viktiga frågor», i andra frågor räcker det med enkel majoritet. Stadgan ger exempel på vilka frågor som äro »viktiga». Dit höra förslag, som angå upprätthållande av internationell fred och säkerhet, olika slags val t.ex. av medlemmar i säkerhetsrådet, upptagande och utslutande av medlemmar i F.N. m. m. Sättet för beslutfattande i säkerhetsrådet vållade, som nämnts,

⁴ Detta framhölls under debatten i San Francisco. Se »Kommentar till F.N:s stadga» . . . , s. 22.

⁵ I N.F:s pakt art. 21 kan man säga att regionala överenskommelser, t.ex. Monroe-doktrinen, förklaras vara tolerabla men ej mera.

stora svårigheter. Till sist enades man i Jalta om följande bestämmelser. För beslut i procedurfrågor fordras bifall av 7 medlemmar vilka som helst, men i alla andra frågor kräves samtycke av 7 medlemmar däribland samtliga de 5 permanenta, d. v. s. stormakterna. Medlem (även stormakt), som är part i en tvist, skall dock avhålla sig från att rösta, då det gäller ett fredligt biläggande. Blir det däremot fråga om ett inskridande från F. N:s sida, fordras samstämmiga beslut från alla fem stormakterna och ytterligare minst 2 rådsmedlemmar. Då gäller alltså ej förbudet för stormakt i partställning att delta i omröstning.

Både generalförsamlingen och säkerhetsrådet kunna upptaga till dryftande tvister och internationella motsättningar, vilka äro av den art, att de kunna sätta freden i fara. Men har säkerhetsrådet redan börjat behandla frågan, får ej generalförsamlingen sätta den på sin dagordning. Ett vädjande från det mera stormaktsbehärskade rådet till den av småstaterna dominerade församlingen får ej äga rum i F. N., vilket däremot skedde i N. F. till föga bättnad för förbundets auktoritet. Vidare är att märka, att generalförsamlingen i F. N. ej får besluta, som församlingen i N. F., i dylika frågor, endast dryfta och framlägga förslag. Beslutanderätten tillkommer enbart säkerhetsrådet, och detta säkerhetsråd har helt andra resurser till sitt förfogande än N. F:s organ, i det att det kan *föreskriva* — ej blott *förelå* som N. F:s råd — med vilka medel, fredliga eller krigiska, F. N. skall inskrida till lugnets återställande. Medlemmarna av F. N. skola nämligen »på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage, som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet» (art. 43). Trots att det i denna art. förutsättes »avtal» mellan resp. medlemsstat och F. N:s organ, torde det ej råda något tvivel om att det här är fråga om för alla medlemmar gällande skyldigheter, ty så måste art. 2:5 och art. 49 förstås.⁶ Dessa »avtal» skola för övrigt ingås snarast möjligt och alltså finnas färdiga för alla eventualiteter, ej avslutas för varje särskilt fall inför en uppseglande mellanstatlig tvist. För att ytterligare stärka effektiviteten och möjliggöra snabba inskridanden skall ett permanent militärt stabsofskott upprättas.

Det finnes även andra olikheter mellan befogenheterna hos N. F:s råd och hos säkerhetsrådet, då det gäller biläggandet av tvister, som kunna utgöra hot mot freden. En mera ingående analys härav kan det här ej bli tal om. Några mera allmänna påpekanden må vara tillräckliga. N. F:s råd var vida mera formbundet, dess tillvägagångssätt skulle äga rum enligt på förhand utstakade linjer. Säkerhetsrådet äger rätt att inskrida på det sätt, det finner lämpligast och mest effektivt. Det är sålunda ej bundet till att först fastställa vem som är angripare, såsom N. F:s råd var (jfr N. F:s pakt art. 16); ej heller är det tvingat till att automatiskt inskrida för lösandet av en tvist på ett eller annat sätt. Det kan självt välja den tidpunkt det anser lämplig härför. Något »legalt» krig, som N. F:s pakt

⁶ Jfr Kommentar ..., s. 44.

förutsatte (tre månader efter den dag rådets rapport i en tvist offentliggjorts), räknar ej F. N:s stadga med.

Å andra sidan kan det förtjäna framhållas, att omröstningsreglerna i säkerhetsrådet, som nämnts, fordra enhällighet mellan stormakterna för beslut om en aktion till fredens bevarande eller återställande. Brister denna enighet är F. N. uppenbarligen lamslaget — ej blott reellt utan även formellt. Av detta följer, att vid en konflikt mellan stormakterna en medlem av F. N. ej behöver taga parti. Sverige kan m. a. o. i ett dylikt läge — åtminstone formellt sett — återupptaga sin neutralitetspolitik. Enligt N. F:s pakt gjordes däremot ingen skillnad på stormakter och småstater. Om en medlem vilken som helst grep till krig i strid med sina förpliktelser enligt paktens, så skulle »ifrågavarande stat anses ipso facto hava begått en krigshandling emot samtliga övriga medlemmar av förbundet» (paktens art. 16:1). Detta var t. ex. dåvarande stormakten Italiens casus 1935, då det anfallit Abessinien och därför utsattes för »sanktioner». Tankegången har uppenbarligen varit, att man ej vill utsätta F. N. för den prestige-förlust, som ett misslyckande innebär.

Det är givet, att de nu gällande reglerna för beslutsfattande och för F. N:s kompetens, många gånger kunna giva anledning till tvistigheter inom F. N:s organ. Vid ett par tillfällen har Sovjetunionen hävdat andra åsikter än de anglosaxiska makterna beträffande stormakternas vetorätt och även beträffande räckvidden av F. N:s rätt att inskrida. Då t. ex. Iran under F. N:s möte i jan. 1946 sökte dra den ryska interventionen i Aserbeidjan inför säkerhetsrådet, sökte Molotov förhindra det, under framhållande av att detta var en tvist som kunde biläggas genom ömsesidig överenskommelse mellan Sovjet och Iran, och att ett ingripande från F. N:s sida skulle innebära ett ingrepp i Sovjets handlingsfrihet (suveränitet). F. N:s säkerhetsråd gav dock ej med sig utan hävdade sin behörighet men uppsköt behandlingen av frågan. Rent formellt gällde det alltså här, huruvida beslut om uppförande av ett ärende på säkerhetsrådets föredragningslista skulle anses som en procedurfråga. Att detta borde vara fallet, hävdades av majoriteten inom rådet, d. v. s. denna förnekade, att en stormakts vetorätt här kunde komma till användning. Sovjetrysslands representant hyste tydligen motsatt åsikt. Vid behandlandet i juni 1946 av den spanska frågan uppstod en likadan tolkningskonflikt, som fick samma utgång. Om Molotovs åsikt i den iranska frågan hade godtagits, hade det ju betytt, att en småstat i konflikt med en stormakt aldrig skulle kunna få lägga fram sina synpunkter inför världsoptionen och inför säkerhetsrådet, alltså ett underkännande av det allra mest centrala i F. N.-stadgan.⁷

I likhet med N. F. har F. N. utrustats med ett *sekretariat*. Dess chef är generalsekretären (till denna post utsågs vid F. N:s första generalförsamling dåv. norske utrikesministern Lie). Det stadgas uttryckligen, att dess personal ej får inhämta eller mottaga instruktioner från någon utomstående myndighet utan måste i allt handla som internationella tjänstemän. Bakgrunden härtill är vissa oangenäma erfarenheter från förhållandena i N. F. Dess sekretariats tjänstemän voro nämligen i många fall diplomater, som

⁷ Jfr S. U. Palme, De storas möten efter andra världskriget. Världspolitikens dagsfrågor n:o 9, Sthlm 1946, s. 19 f.

efter några års tjänstgöring i Genève återvände till tjänst i resp. hemland och som därför mera tänkte på att meritera sig för sin fortsatta karriär än på att verka i »Genève-anda».⁸

Alldeles som till N. F. är också till F. N. en *internationell domstol* anknuten. Denna domstols stadga ansluter sig mycket nära till N. F:s fasta mellanfolkliga domstols. Sammansättning, medlemsval och dylikt äro i det närmaste identiska, t. o. m. den inte utan skäl starkt kritiserade bestämmelsen, att part har rätt att i domstolen insätta en domare från det egna landet, om bland domstolens ledamöter icke finnes någon, som är medborgare i staten ifråga, har bibehållits. Domstolens kompetens är i stort sett den samma som N. F:s domstols. Den är behörig i mål, som av parterna underställas den, samt i de fall, som särskilt angivas i F. N:s stadga och i gällande traktater och konventioner. Därjämte kunna till domstolsstadgan anslutna stater genom att godtaga en bestämmelse, som motsvarar den gamla »fakultativa klausulen», erkänna domstolens kompetens utan särskild överenskommelse i varje speciellt fall i rättstvister av viss, vid godtagandet angiven beskaffenhet. Då F. N:s domstol måste betraktas som en ny domstol och alltså ej kan anses som en fortsättning på den fasta mellanfolkliga domstolen, har man nödgats antaga vissa föreskrifter för att avtal, som gälla den sistnämnda, i största möjliga utsträckning även skola gälla den nyinrättade domstolen.

Samma tankegång, som ledde till ett utbyggande av N. F:s intressesfär utöver de rent politiska frågorna, har även gjort sig gällande vid utformandet av F. N:s stadga. »I syfte att skapa de stadgade förhållanden och det välstånd, som äro nödvändiga för fredliga och vänskapliga ... förbindelser mellan nationerna», skall, som det heter i art. 55, F. N. främja etablerandet av högre levnadsstandard, full sysselsättning, ekonomiskt och socialt främjande, respekt för och iakttagande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan hänsyn till ras, kön, språk eller religion. De internationella »fackorgan», som upprättats eller komma att upprättas för att befordra dylika strävanden, skola anslutas till F. N. (Jfr motsvarande strävanden inom N. F.)

Det organ, som främst har att svara för fullgörandet av alla dessa uppgifter och s. a. s. med F. N. samordna ev. befintliga »fackorgan», är det enl. stadgan, upprättade *ekonomiska och sociala rådet*. Detta skall bestå av 18 medlemmar, valda av generalförsamlingen på 3 år med förnyelse av en tredjedel varje år. Här finnes intet stadgat om att stormakterna äro självskrivna. Beslut i rådet fattas med enkel majoritet. Detta råd har rätt att taga initiativ till och verkställa undersökningar av internationella ekonomiska, sociala, kulturella, undervisnings-, hälsovårds- och därmed sammanhängande spørsmål och kan framställa förslag i dessa ämnen till generalförsamlingen, till F. N:s medlemmar och till ev. förefintliga internationella fackorganisationer på dessa områden. Någon beslutsrätt härutöver eller verkställande makt är det ej utrustat med. Vid F. N:s första generalförsamling i januari 1946 utsågos till medlemmar i detta råd på 3 år Belgien,

⁸ Jfr min uppsats i Statsv. tidskr. årg. 1929, s. 429 ff. »Folkförbundssekretariatets rekrytering».

Canada, Chile, Frankrike, Kina och Peru, på 2 år Cuba, Indien, Norge, Sovjetunionen, Storbritannien och Tjeckoslovakien samt på 1 år Amerikas Förenta Stater, Columbia, Grekland, Jugoslavien, Libanon och Ukraina.

Det är uppenbart, att detta ekonomiska och sociala råd till stor del kan upptaga och fullfölja de uppgifter, som vissa av N. F. skapade hjälporganisationer fått sig anvisade. Men det kan också sägas, att det delvis konkurrerar med den av N. F. upprättade internationella arbetsorganisationen (med internationella arbetsbyrån). Denna, som ju har överlevt det andra världskriget och allt fort är i en viss verksamhet, finns ej omnämnd i F. N:s stadga. Hur dess ställning kommer att bli synes oklart.

F. N:s stadga innehåller slutligen i sin definitiva utformning⁹ dels en förklaring angående icke självstyrande territorier dels föreskrifter om upprättande av ett speciellt »förvaltarskapssystem» för territorier, som antingen för närvarande stå under mandatförvaltning eller som till följd av det andra världskriget kunna bli avskilda från fiendestater eller som frivilligt ställas under förvaltarskapssystemet av de stater, vilka äro ansvariga för deras förvaltning.

Medlemmar av F. N., som ha ansvar för förvaltningen av icke självstyrande områden, måste enligt dessa bestämmelser besörja denna förvaltning på sådant sätt, att invånarnas i dessa områden intressen komma i främsta rummet, så att denna befolknings välfärd och framåtskridande på alla områden på alla sätt befrämjas.

Det stadgade förvaltarskapssystemet, som uppenbarligen är en motsvarighet till N. F:s mandatsystem, har till uppgift att främja fred och befordra invånarnas i förvaltarskapsområdena politiska, ekonomiska, sociala och intellektuella framåtskridande. Genom särskilda avtal skall avgöras av vem och hur detta förvaltarskap skall utövas. I regel torde det väl bli de olika i F. N. ingående stormakterna, som var för sig komma att förvalta dessa territorier. Ansvar för denna förvaltning åvilar i sista hand säkerhetsrådet (då det gäller de strategiskt viktiga territorierna) och generalförsamlingen (då det gäller övriga områden), men till hjälp åt dessa båda F. N.-organ har upprättats det s. k. förvaltarskapsrådet, som skall bestå av lika många stater med som utan förvaltningsuppdrag (däribland alla stormakterna) och som har att »under generalförsamlingens myndighet» granska förvaltningsmyndigheternas rapporter, mottaga petitioner, inspektera o. dyl.

Av lätt insedda skäl har detta förvaltareskapssystem ännu ej trätt i funktion och några medlemmar i förvaltarskapsrådet ha begripligtvis ej kunnat utses, eftersom man ej vet, vilka stater som komma att få förvaltarskap åt sig uppdraget. De områden, beträffande vilka det veterligen ifrågasatts, att de skola ställas under förvaltarskap, äro dels en del kvarstående mandatområden såsom de f. d. tyska ögrupperna i Stilla havet och de f. d. tyska områdena i Afrika, Italiens kolonier samt Palestina.

Som ovan nämnts, har Sverige blivit medlem av F. N. Kungl. Maj:t begärde i proposition, daterad den 8 mars 1946 (nr 196), bemyndigande av riksdagen att vid lämplig tidpunkt hos generalförsamlingen ansöka om

⁹ Detta avsnitt fanns ej alls med i Dumbarton-Oaks-förslaget.

inträde. Till propositionen hade fogats ett yttrande av överbefälhavaren. Denne förklarade här, att ett medlemskap i F. N. medför förpliktelser, som måste ingiva betänkligheter. Detta innebär nämligen, att Sverige kan bli nödgat att bygga upp en krigsorganisation, som icke är den ur självförsvarssynpunkt mest ändamålsenliga; att ingripa med väpnade styrkor i sammanhang, som icke direkt beröra svenska intressen; att upplåta baser etc. på sådant sätt, att landet råkar i militärpolitiskt beroende och att utlämna viktiga uppgifter rörande rikets stridskrafter och försvarsberedskap i övrigt. Då överbefälhavaren menade, att landet löper liknande risker om det stannar utanför ett redan existerande F. N., så förklarade han sig för sin del vara beredd att tillstyrka en anslutning, på villkor att Sverige kunde få garantier för att de militära prestationer, som krävas, begränsas på lämpligt sätt; att förhandlingarna om sådant »avtal», som avses i art. 43 (jfr ovan), föras med möjligaste sekretess om militära förhållanden; att upplåtelse av baser ej behöver ske förrän ett direkt och påtagligt hot mot freden förefinnes m. m.

Utrikesministern påpekade i sitt yttrande till statsrådsprotokollet bl. a., att F. N. redan från början vunnit vida större universalitet än N. F. (bl. a. äro ju nu Förenta staterna och Sovjetunionen medlemmar) och att rådet fått en betydande maktutvidgning, så att nu skapats en relation mellan makt och ansvar, som ej fanns i N. F. Vidare framhöll han, att generalförsamlingen, om det skulle bli konflikt mellan stormakterna, likväl kan tänkas komma i tillfälle att giva uttryck åt en världsopinion.

Utrikesutskottet underströk i sitt betänkande¹⁰ vikten av överbefälhavarens uttalade önskemål och tillstyrkte bifall till Kungl. Maj:ts förslag. Såväl departementschefen som utskottet sade sig vilja »utan överdrivna förhoppningar eller misstro söka stödja den nya organisationen samt bidra till att därav skapa ett arbetsdugligt fredsinstrument». Och denna ståndpunkt kan man säga gick igen i kammardebatterna, vare sig inläggen kommo från höger eller vänster. En enda talare av de omkring 20 stycken, som yttrade sig sammanlagt i båda kamrarna, andrakammarledamoten och högermannen Fahlman, sade sig vara förhindrad att yrka bifall. I F. K. förklarade socialdemokraten Fredrik Ström, att han endast med mycken tvekan kunde rösta för bifall. Helst hade han sett, att väljarna först konsulterats genom folkomröstning enl. RF § 49:2. Utan votering biföllo båda kamrarna den Kungl. propositionen, och redan i november 1946 upptogs Sverige utan invändningar från något håll bland de Förenta nationerna.

Det förefinnes en högst avsevärd skillnad i stämningssläge såväl inom som utom riksdagen under den diskussion, som fördes om vårt lands anslutning till F. N. år 1946 och den om upptagandet i N. F. år 1920. Både förhoppningarna och misstron togo sig betydligt mera utpräglade uttryck inför N. F:s start än vad de gjort nu.

Gunnar Hesselén.

¹⁰ Riksdagstryck 1946, saml. 5:1, n:r 5.

Den svenska minoriteten i Finland och fredsfördraget. I det av Finland avslutna fredsfördraget av år 1947 finnes en bestämmelse av stor principiell innebörd, ingående i allmän internationell rätt men med konsekvenser för den inre (nationella) lagstiftningen, nämligen den passus, som har tillämpning på minoriteter. I den av Sverige undertecknade F. N.-stadgan heter det bl. a., att F. N:s ändamål är »att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art» samt vidare, att F. N. har att befordra och främja »aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion». Då denna principdeklaration ingår ej enbart i F. N:s stadga utan även i de hittills avslutna fredsfördragen ha de sålunda kungjorda och antagna grundläggande friheterna (de mänskliga rättigheterna) erkänts som allmän internationell rätt.

Även om dessa friheter redan före 1939 voro allmänt erkända, särskilt ifråga om asylrätt för politiska flyktingar, så hade de dock ifråga om minoriteter, från vilka de politiska flyktingarna ofta kommo, i internationella traktater endast såtillvida kommit till uttryck som vissa osteuropeiska nybildade stater, framför allt Polen, Rumänien och Tjeckoslovakien i form av speciella minoritetsfraktater men även Estland, Litauen m. fl. i form av inför N. F. högtidligt avgivna minoritetsdeklarationer, hade förbundet sig att iaktta och tillämpa vissa principer gentemot nationella och religiösa minoriteter. I förbundsakten för N. F. fanns icke motsvarande bestämmelser, och Rumäniens och Polens ansträngningar inom N. F. att sedermera få till stånd en allmän stadga för minoriteter (alltså gällande även för stormakter) misslyckades.¹ Ur rättssynpunkt måste det därför betecknas som ett betydelsefullt framsteg, att partiell internationell rätt nu övergått till allmän.

Den aktning de efter förra världskriget segrande allierade hyste för de nordiska staternas rättsuppfattning framgår av att ej enbart Danmark, som i och genom 1919 års fred kom att få en tysk minoritet, utan även det nu självständiga, från Ryssland helt avskilda Finland icke behövde avge någon minoritetsdeklaration. De i vederbörande lands författning ingående bestämmelserna ansågs utgöra betryggande garanti för principernas efterlevnad. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt som t. ex. Estland före avgivande av sin minoritetsdeklaration antagit en författning, där minoriteterna tillerkändes alla de rättigheter, som innefattades i deklarationen. Att i en grundlag antagna bestämmelser likväl icke utgöra tillräckliga garantier, visar utvecklingen i Tyskland. Det besegrade Tyskland, som icke misstänktes för antisemitiska böjelser vare sig före eller efter det demokratiska genombrottet, behövde icke avgiva någon minoritetsdeklaration. Undantag utgjorde tyska Oberschlesien, där en rätt stor polsk minoritet förefanns. En Oberschlesisk minoritetstraktat var med hänsyn till den tyska minori-

¹ Ur den rikhaltiga litteraturen om minoritetsfrågor må nämnas: Macartney, National States and National Minorities (1934), Musmann, Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund, seine Mängel und sein Zusammenbruch (1939), Moskov, La garantie internationale en droit des minorités (1936), Junckerstorff, Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts (1930).

teten i polska Oberschlesien (reciprocitetsprincipen) nödvändig. Den av Polen undertecknade minoritetstraktaten, som omfattade hela Polen, gällde för obegränsad tid, medan den för Oberschlesien avslutade var tidsbegränsad. De mot judarna i Tyskland riktade åtgärderna under den nazistiska regimen hade sin »rättsliga» grund i interna lagar, som N. F. med utgångspunkt från allmänt erkända om ock ej i allmän internationell rätt fastställda grundsatser kunde protestera mot men ej på rättslig väg vända sig mot. Endast ifråga om Oberschlesien fanns denna rättsliga utgångspunkt. Ehuru den nazistiska regimen ville göra gällande, att judefrågan ej vore likställd med en vanlig minoritetsfråga utan en fråga »sui generis», måste den dock, sedan en juristkommitté fastställt det ohållbara i denna uppfattning, ge vika för N. F. och fastslå, att de antijudiska lagarna icke kunde tillämpas på judarna i Oberschlesien, så länge den oberschlesiska minoritetstraktaten var i kraft,² d. v. s. till år 1937, efter vilken tid dessa judelagar blevo gällande även i Oberschlesien. Den nazistiska regimen gick alltså med på att internationell rätt gick före nationell (inre) rätt men märk väl endast i den mån den var traktatsenligt fastställd.

Ifråga om Danmark fanns ingen traktat, som minoriteten eller dess eventuelle talesman i N. F. kunde åberopa sig på, om minoriteternas rättigheter kränktes; ifråga om Finland gällde detsamma utom beträffande den till antalet ringa svenska befolkningen på Ålandsöarna. Tack vare Sverige — den svenska minoritetens moderland — hade Ålandsöarnas befolkning i en särskild traktat tillerkänts vissa rättigheter, och dessa hade ställts under samma internationella garanti som motsvarande bestämmelser för minoriteterna i de osteuropeiska staterna, dock med den viktiga skillnaden, att klagomål till N. F. om kränkning eller fara för kränkning av Ålandsbestämmelserna skulle från Ålands landsting förmedlas av Finland, d. v. s. finska regeringen. Ty klagomål i form av en s. k. petition från en minoritet skulle enligt traktaterna och N. F.-rådets beslut gå direkt till N. F. med förbigående alltså av vederbörande regering, som dock i praktiken alltid bereddes tillfälle att yttra sig över de i petitionen framförda klagomålen. N. F.-rådet skulle i varje fall vara högsta rättsinstans. Ålandsbefolkningens särställning berodde givetvis främst på Ålandsöarnas strategiska nyckelställning och ej enbart på hänsynen till befolkningen som minoritet inom Finland.

Den svenska minoriteten på det finska fastlandet hade icke någon internationell garanti för användande av sitt språk i skolor, kyrkor, föreningar etc. eller för infiltration via finsk kolonisering inom sitt språkområde. Då, såsom också hände i Polen och Rumänien, vederbörande regering med stöd av riksdagen genomförde agrarlagar, som inneburo uppdelning av större gods, så kommo dessa att särskilt gå ut över minoritetsområdena, där majoritetsbefolkningen i allt högre grad kunde placera sina egna, t. o. m. fördriva minoriteter och på så sätt försvaga dem — samma fara som svenska minoriteten i Finland nu är utsatt för genom karelsk kolonisering. En liknande fara föreligger ju för den danska minoriteten i Tyskland.

² Se Official Journal, 1933:2, s. 929 och Records of the 14th Session, 1933, s. 25 ff.

Sådant kunde dock påtalas inom N. F., och klagomålen fingo en alldeles särskild vikt, då moderlandet — Tyskland eller Ungern — i N. F. åtog sig sina minoriteters sak.

Den ryska minoriteten i Polen, som, så länge Sovjetunionen stod utanför N. F., ej hade motsvarande stöd, blev också mera undertryckt än den tyska minoriteten i Polen. Den svenska minoriteten i Finland var visserligen såtillvida bättre ställd som såväl minoritetsstaten Finland som moderstaten Sverige voro medlemmar av N. F. Men någon rättslig grund i någon traktat för svenskt ingripande fanns icke på annat sätt än att frågan kunde föras på tal i N. F.-församlingen. Endast indirekt, genom den svenska pressen, eller direkt på diplomatisk väg kunde påverkan eventuellt göras, visserligen med fara för det goda politiska förhållandet mellan Sverige och Finland.

Den rättsliga utgångspunkten har nu såtillvida ändrats, som F. N.-stadgan ger Sverige en möjlighet att bevaka minoritetens rätt liksom det finska fredsfördraget för Finland medför en skyldighet att icke undertrycka den svenska minoriteten, främst med avseende på språket. Vid en enligt minoritetens mening felaktig eller för majoriteten partisk tillämpning härav, kommer man till det intrikata spørsmålet, huruvida det skulle anses som en inblandning i ett annat lands angelägenheter, om Sverige — i likhet med låt oss säga Danmark i förhållande till Tyskland ifråga om den danska minoriteten där — på diplomatisk väg förde frågan om vederbörande minoritets behandling på tal. Men om en diplomatisk tvist på detta sätt uppstått och någon lösning ej kunde finnas, kan enligt F. N.-stadgans artikel 33 tvistefrågan föras inför säkerhetsrådet, som i likhet med sin företrädare N. F.-rådet har att på lämpligt sätt söka lösa tvisten.

Någon bestämmelse om rätt för minoriteter att själva tillvarata sina intressen genom att vädja till säkerhetsrådet finns dock icke, och om alltså en moderstat med hänsyn till det goda förhållandet till grannstaten i förekommande fall ej ingriper, skulle minoritetens rättigheter utan vidare helt kunna negligeras. I så fall skulle minoriteterna rättsligt sett ha det sämre än under N. F.-tiden, då de enligt N. F.-rådets beslut hade rätt att fästa rådets uppmärksamhet vid en kränkning eller fara för kränkning av resp. traktater. Den svenska minoriteten i Finland, för vilken ej en minoritetstraktat, bortsett från Ålandsbefolkningen, gäller, har det i så fall varken bättre eller sämre ställt än förut. Frågan om huruvida säkerhetsrådet kommer att överta sin företrädarens rättstraditioner, får väl anses stå öppen, så länge fredstraktaten ej är slutgiltigt avsluten. Principerna äro visserligen fastslagna, men frågan om deras praktiska tillämpning är ännu ej avgjord.

Det enda förslag, som hittills framlagts, är Australiens förslag om inrättandet av en europeisk domstol »för de mänskliga rättigheterna» med uppgift att som högsta instans handlägga europeiska minoritetsärenden. Förslaget kom f. ö. upp till diskussion i det s. k. Finlandsutskottet i Paris, vilket med hänsyn till Finlands jämfört med andra minoritetsstaters relativt friktionsfria umgänge med sin minoritet väl var det politiskt lämpligaste forum. Meningen var, att domstolens kompetens skulle anges i fredsfördragen med Italien, Rumänien, Bulgarien och Finland. På grund av

Sovjetunionens motstånd upptogs emellertid frågan icke i fredsfördragen. Idén om en högsta rättsinstans för avgörandet av frågor berörande fredligt samförstånd såväl mellan nationer som mellan moderstat och minoritetsstat är dock därmed icke avlivad. Tills vidare är säkerhetsrådet rätt forum. Det demokratiska Tyskland och Canada föreslog redan 1929 i N. F. tillsättandet av en högsta instans för minoritetsfrågor, en s. k. minoritetskommission, och detta förslag uppbars av en mycket utbredd opinion inom och utanför N. F.³ Australiens förslag har säkerligen stöd inom såväl det engelska som det amerikanska väldet. Det vore givetvis rättsligt sett en fördel om avgörandet i minoritetsfrågor, innebärande kränkning av minoriteternas mänskliga rättigheter (användning av modersmålet, religions- och yttrandefrihet etc.) undandroges det politiskt betonade rådet och överlämnades till en internationell domstol.

Givetvis uppstår härvidlag vissa svårigheter, såsom frågorna om domstolens jurisdiktion, vilka lagar en sådan domstol skall döma efter, etc., vilket också framhölls av den ryske delegaten, som dock icke ville underkänna själva domstolsidén. Föregående minoritetstraktater och på grund härav i resp. länder utfärdade minoritetsbestämmelser kunna dock, om man lär sig av gjorda misstag och tillvaratar värdefulla erfarenheter vid tillämpningen, bli en acceptabel grund att bygga på.

Att de mänskliga rättigheterna nu blivit erkända såsom en högsta rättsnorm är en triumf för rätten. Internationell rätt har på denna grund kunnat hävda sig i strid med nationell rätt vid tillvaratagande av minoriteternas rättigheter såväl i fallet Oberschlesien som också i likartade fall, då Polen och Rumänien gentemot N. F.-rådet envist men utan framgång hävdade, att sådan intern lagstiftning som är lika för alla — majoritet som minoritet —, måste gå före minoriteternas i internationella traktater fastslagna rättigheter.⁴ Den Kelsenska skolans mycket omstridda tes om en översta norm, en ursprungsnorm, såsom utgångspunkt för all rätt, har därigenom fått ett starkt stöd.⁵ Hur denna praktiskt skall tillämpas är, som vi sett, en ingalunda lätt fråga, då politik och rätt här på ett mera påtagligt sätt äro sammanvävda.

Helge Granfelt.

³ Mussmann, a. a., s. 78 ff.

⁴ Jfr debatten i N. F.-rådet 1923 ang. en rumänsk-ungersk minoritetstvist (Official Journal 1923, s. 6125 ff., ibdm, 1932, s. 1736 ff.). Se vidare den fasta internationella domstolens utl. 1926 (Recueil des Arrêts, Nr 7, s. 33 ff.).

⁵ Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre (1920). Jfr A. Merkl, Die Lehre von der Rechtskraft, entwickelt aus dem Rechtsbegriffe, eine Rechtstheoretische Untersuchung (1923), A. Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, ibdm, Einheit des rechtlichen Weltbildes. — Beträffande motsatt åsikt se framför allt Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Walz, Die Ursprungsnormen im System des Staats- und Völkerrechts (1930):

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

ARNE WÄHLSTRAND: *Allmänna Valmansförbundets tillkomst*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom Axel Brusewitz: XXIV. Uppsala 1946. 104 sid. Pris 3:— kr.

I den rikt blomstrande serien av Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom Axel Brusewitz har som nr 24 utkommit en av docenten Arne Wählstrand författad skildring av Allmänna Valmansförbundets tillkomst 1904. Docenten Wählstrand har under de senare åren vid flera tillfällen, främst genom sin 1941 ventilerade gradualavhandling om 1905 års ministärkriser, dokumenterat en omfattande kunskap om de politiska förhållandena kring sekelskiftet och en ingående förtrogenhet med det dithörande politiskt-historiska källmaterialet. På de vägar, där docenten Edvard Thermanius som den förste tidigare gått fram, har docenten Wählstrand gått vidare och med anlitande av samma metoder som sin föregångare lyckats att, liksom denne för 1870- och 1880-talen, få fram en mångfald hittills okänt eller åtminstone icke använt primärmaterial för belysning av det politiska livets utveckling under åren kring och närmast efter det tjugonde århundradets inbrott.

I nu föreliggande arbete har docenten Wählstrand genom att ha haft tillgång till ett rätt omfattande otryckt källstoff — dagboks- och andra minnesanteckningar, promemorior och brevväxling mellan ledande personer inom högerens riksdagsgrupper omkring sekelskiftet — lyckats lämna en klarläggande framställning av de politiska strävanden, som ledde till bildandet av Allmänna Valmansförbundet på hösten 1904.

Såsom den omedelbara orsaken till uppkomsten av denna organisation som en landsomfattande sammanslutning av konservativt inställda medborgare pekar förf. på den motsvarande liberala organisationen, Frisinnade landsföreningen, vilken bildats 1902. Denna kom också att i viss mån stå som modell för det nya valmansförbundet. Båda blevo till främst såsom stödorganisationer åt redan befintliga grupperingar i riksdagen. Högerens nederlag i andrakammarvalen 1902, vilka blevo en övertygande seger för vänstern, gav den väckande signalen. »Av skadan blir man vis», resonades det. Det gällde därför att rusta sig på samma sätt som motståndarna. Både liberalerna och det socialdemokratiska arbetarepartiet hade kommit före i organisationsarbetet; detta försprång måste inhämtas. En av dem, som här sågo klarast, och den som kom att bli den främste tillskyndaren av det nya högerförbundet, var förstakammarledamoten och riksgäldsfullmäktigen, godsägaren G. F. Östberg. Redan hösten 1902 sökte han, fastän då utan att vinna någon egentlig resonans, genom brev intressera ledaren

för F. K.'s majoritetsparti och dess obesträtt främsta parlamentariska kraft; bruksägaren Christian Lundeberg, att få till stånd en högerorganisation i stil med den, som vänstern skaffat sig och som just visat sin slagkraft vid andrakammarvalen. På hösten följande år återkom Östberg i ett längre brev till Lundeberg till saken. Sammanhållning och en kraftig ledning vore oundgängligen nödvändiga, om man med någon utsikt till framgång ville söka möta den radikalsocialistiska framryckningen. Det ginge ej an att som hittills »låta det gå på Guds försyn». Först på sommaren och hösten 1904 lyckades det den outröttlige Östberg att få det så långt som till förberedande överläggningar i Stockholm i augusti och september mellan de ledande för de olika högergrupperna i F. K. och A. K. och en del andra bemärkta personer av konservativ inställning. Under dessa förhandlingar visade sig en otvetydig åsiktsbrytning kring spörsmålet, huruvida man skulle taga upp rösträttsfrågan på den blivande organisationens program eller icke. Å ena sidan framhölls, att det vore nära nog det enda positiva man kunde komma med, om man förordade allmän rösträtt vid andrakammarval med användande av proportionell metod. Å andra sidan såg man som främsta »garanti» mot den allmänna rösträttens förmenta faror, att rösträttsutvidgningen förbands med villkoret, att grunderna för den direkta beskattningen icke finge ändras genom gemensam votering utan endast efter båda kamrarnas samstämmade beslut (det s. k. Lundebergiska villkoret).

Förf. lämnar därpå en ingående redogörelse för huru denna politiskt betydelsefulla motsättning den närmaste tiden ytterligare accentuerades men på det konstituerande mötet i Stockholm den 17—18 oktober utjämnades och erhöi sin lösning i enlighet med den först nämnda uppfattningen. Att så skedde, var i stor utsträckning att tillskriva inflytandet från det tiotal högerpressmän, som särskilt inbjudits såsom deltagare. Ett annat ämne, som också vållade livligt meningsutbyte, var frågan om namnet på den nya sammanslutningen. Det framgår av förf:s redogörelse, som här baserar sig på en brevväxling mellan Östberg och professor Harald Hjärne, att det blev denne senare, som först kom att ge form åt det namn, som till sist ur tävlan med en massa olika förslag framgick som det segrande.

Efter framställningen av Allmänna Valmansförbundets bildande och konstituerande framhåller och understryker förf. i ett slutkapitel ytterligare »några synpunkter och utvecklingslinjer». Det påpekas här, att det blev förstakammarinslagen, som mestadels kommo att sätta sin prägel på den nya högersammanslutningen. Detta intryck ges icke blott av själva konstitueringsakten utan förstärkes, om man närmare granskar innehållet i det fastställda programmet. Antingen gav detta klart och otvetydigt uttryck åt den förhärskande förstakammaruppfattningen, eller också fick det just med hänsyn till denna en övervägande defensiv och försiktig avfattning, varigenom man trodde sig — och ej endast för stunden! — kunna komma ifrån besvärliga och omstridda samhällsproblem. Även om förbundets ändamål till ej oväsentlig del var att åstadkomma ett värn mot radikala och socialistiska strävanden, var det verkliga huvudsyftet att organisera valmännen till skyddande och bevarande av de konservativa och moderata grupperna i A. K.

Bildandet av Allmänna Valmansförbundet 1904 betecknar första steget på

den utvecklingslinje, som över sammanslagningarna 1912 av de olika högergrupperna inom vardera kammaren ledde fram till den slutliga föreningen 1934 av de båda kamrarnas konservativa partier till den enhetliga Riksdagshögern.

Arbetets värde förhöjes därigenom att såsom bilagor avtryckts dels ett flertal av de i texten åberopade, allmänpolitiskt synnerligen intressanta breven, dels ock protokollen från de Allmänna Valmansförbundet konstituerande sammanträdena den 17—18 oktober 1904.

Hans Cavalli.

POUL ANDERSEN: *Dansk Forvaltningsret*. Almindelige Emner. Anden Udgave. Kbhvn 1946. XVI + 648 sid. Pris kr 28:— häftad.

Säkerligen har man icke sällan även på svenskt håll haft tillfälle att, då det gällt att tänka igenom ett eller annat förvaltningsrättsligt problem, gå till samt med rikt utbyte fördjupa sig i Köpenhamnsprofessorn Poul Andersens för ett årtionde sedan utgivna stora arbete över dansk förvaltningsrätt. Poul Andersen är, som bekänt, den som i sitt hemland främst röjt upp och nydanat på förvaltningsrättens marker och gett den namn och värdighet av en modern vetenskaplig disciplin — f. n. är han i förbigående sagt som bäst sysselsatt med att utföra ett motsvarande grundläggande pionjärarbete även på statsförfattningsrättens område. Poul Andersen har därvid utfört en gärning av samma art och innebörd som i de övriga nordiska länderna — efter vartderas särskilda förhållanden och betingelser — utförts av Reuterskiöld och flere nuvarande förvaltningsforskare i Sverige, Ståhlberg och Willgren i Finland samt Castberg i Norge.

Efter tio års förlopp har Poul Andersen nu ansett tiden inne att låta sitt banbrytande standardverk utkomma i en ny, omarbetad och utvidgad upplaga, vilken av det stora ansedda danska förlaget, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag, presenteras i en förnämlig yttre dräkt.

Utan att vilja förfalla till någon slapp och bekväm auktoritetstro eller till att utan vidare svära på en mästares ord må man helt lugnt kunna slå fast, att det föreliggande verket nu som tillföre talar för sig självt. Här skall heller icke göras ens något försök till kritisk granskning. Syftet med dessa rader är det vida anspråkslösare: att för en svensk läsekrets fästa uppmärksamheten på det nyutkomna arbetet och därvid peka på några av de väsentliga nyheterna och skiljaktigheterna i jämförelse med den äldre upplagan.

Naturligtvis har hänsyn genomgående tagits såväl till nya lagar och förordningar som till det gångna årtiondets praxis, allt i den mån principiellt betydelsefulla synpunktér här varit att hämta. Likaså har den nyare vetenskapliga litteraturen såväl hemma som på andra håll, icke minst den svenska, fått sitt behöriga beaktande. Ett flertal detaljspörsmål ha även därutöver gjorts till föremål för en mera ingående behandling. Men vad som framför allt skiljer den nya upplagan från sin föregångare, är den omständigheten, att här medtagits ett antal ämnen, som tidigare

icke alls behandlats eller endast fått ett mera kortfattat omnämnande. Detta allt har fått till följd, att omfånget av den nya upplagan ökats med icke mindre än omkring 40 %, eller från nära 500 sidor till inemot 700 sidor.

Redan i det första inledande kapitlet möter en genomgripande omarbetning av avsnittet om offentlig rätt och privaträtt, där förf:s starka sinne för realiteter på ett lyckligt sätt präglat den nya framställningen och gett denna en helt annan och klarare utmejsling och avrundning än den tidigare.

I det stora centrala kapitlet om förvaltningsakten och förutsättningarna för dess giltighet har förf. på ett par ställen fullständigt sin framställning med nya underavdelningar. I en sådan utgår han från det förhållandet, att förvaltningsakten än utgör en omedelbar och direkt tillämpning av gällande rätt på ett föreliggande faktum, än innebär ett skönmässigt avgörande inom lagens ram, och belyser på ett intresseväckande sätt förhållandet mellan förvaltningens direkta rättstillämpning och dess fria skön (*pouvoir discrétionnaire*, *das freie Ermessen*) — en undersökning, som betecknas såsom »i flere Henseender paakrævet». I en andra ny underavdelning ställer förf. den frågan, om en förvaltningsakt, som är ogiltig och således icke får de mot dess innehåll svarande rättsverkningarna, likväl efteråt kan bli giltig i kraft av senare inträdande omständigheter. Det gäller här att bedöma, huruvida i vissa situationer en ogiltig förvaltningsakt kan bli att anse såsom giltig, t. ex. om en sådan akt under viss tid haft praktiska verkningar, eller om förvaltningsmyndighet avhjälper den rättsliga bristen, eller slutligen om ogiltigheten beror på förhållanden, vilka senare ändrats, så att förvaltningsakten är att uppfatta som giltig, för så vitt dessa ändrade förhållanden läggas till grund för bedömandet.

Beträffande förvaltningskontrakt, vilka i den förra upplagan endast erhöles ett kortare omnämnande i jämförelse med förvaltningsakten, har förf. nu ägnat dem ett särskilt kapitel. Han avser dock icke att ge någon uttömmande redogörelse för i vilken utsträckning det enligt dansk rätt går för sig att träffa avtal av förvaltningsrättslig karaktär. Icke heller fixerar han närmare själva begreppet i förhållande till det privaträttsliga kontraktet utan inskränker sig här — i avvaktan måhända på den tredje upplagan? — att ge »blott några synpunkter och exempel».

Den administrativa besvärsrätten, vilken i Danmark icke på långt när har samma fasta ordning som i Sverige och därför heller icke spelar samma roll där som här, hade i den förra upplagan blott ägnats en kortfattad behandling i samband med det allmänna spörsmålet om förvaltningsmyndighets möjligheter att återkalla, ändra eller göra om en förvaltningsåtgärd. Nu har detta ämne gjorts till föremål för en mera ingående och fyllig, självständig framställning.

Såsom helt nya framstå framför allt tre kapitel. Först är då att nämna kap. III om tjänsteföreskrifter, där förf. haft mycket att hämta av Herlitz' grundläggande undersökningar av subordinationsförhållandet inom den svenska statsförvaltningen. Därefter bland de nyskrivna kapitlen följer kap. IV om statsförvaltningens organisatoriska grundvalar och struktur, där förf., likaledes på basis av Herlitz' motsvarande undersökningar av de svenska förhållandena, behandlar frågor om ämbeten och tjänster och andra offentliga organställningar, vidare om funktionsfördelningen mellan

olika förvaltningsgrenar samt om den offentliga förvaltningens subjekt, i första hand staten men även andra, såsom kommunerna och andra självständiga bärare av offentlig förvaltning. Slutligen ha vi att märka ett nyskrivet kapitel, bokens sista, om kommunalförvaltningen, där förf. på grundval av sin Köpenhamnskollega Ernst Andersens kommunalrättsliga undersökningar lämnar en kortfattad översikt över frågorna om kommunernas verksamhetsområde, om olika slag av kommunalförvaltning samt om den administrativa uppsikten över kommunerna, varvid särskild uppmärksamhet ägnas sådana rättsmedel som upphävande, viten och åtal inför domstol, såväl mot kommunen som mot dess organ.

Arbetet kommer förvisso att mottagas med största tillfredsställelse och tacksamhet även här i Sverige.

Hans Cavalli.

ARNE BERGSGÅRD: *Nasjonaliteten i europeisk historie*. Aschehoug, Oslo 1946. 358 sid. Pris n. kr. 16: 80, häftad.

Nationaliteternas problem är ett av vår tids mest brännande och har särskilt i de senaste årtiondenas vetenskap funnit starkt beaktande. Så har t. ex. Friedrich Hertz vederlagt den moderna rasläran i sin kunniga bok »Moderne Rassen theorien», 1904, och i ett beklagligt nog ännu obeaktat verk »Völker, Vaterländer und Fürsten», 1913, har Carl Techet med övertygande argument påvisat de europeiska folkens historiska samhörighet och med stor lärdom ådagalagt rasrenhetsteoriens vetenskapliga ohållbarhet. Friedrich Meinecke har i »Weltbürgertum und Nationalstaat», 1908, påpekat filsofiens, litteraturens, konstens och vetenskapens betydelse för ett folks gemenskapskänsla. Efter 1918 har samme författare i »Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte», 1924, belyst den moderna nationalitetsidéns urartning och betecknat imperialism, kapitalism och militarism som dödsfiender till en sund och måttfull nationalkänsla. Av amerikanska verk må i detta sammanhang nämnas Carlton Hayes' undersökning »The historical evolution of modern nationalism», 1931, vari han uppställer en typlära för den moderna nationalismen och skarpt gisslar den form av nationalism, som baseras på rästanken. Bland verk av nyaste datum må framför allt anföras Werner Sombarts bok »Vom Menschen», 1938, och den nyssnämnde Friedrich Hertz' monumentala arbete »Nationality in History and Politics», 1944. Båda dessa författare förkasta strängt den moderna nationalismen, och Hertz tecknar för övrigt — såvitt jag vet för första gången i vetenskapens historia — en helhetsbild av det nationella problemet från dess början ända in i vår tid. Trots den rika litteraturen är dock detta tema ingalunda uttömt; så t. ex. sakna vi hittills alldeles en framställning av hur det nationella problemet ter sig i de enskilda ländernas vetenskap; och dock rör det sig här om en av forskningens mest angelägna uppgifter. Klyftan mellan vetenskap och liv framträder sällan så skarpt som i behandlingen av nationalitetsproblemet. Ehuru vetenskapen klart insett, att man principiellt sett icke får bedöma ett folks nationella

liv utifrån en enda faktor, ha dock just sådana irrläror slagit igenom i den praktiska politiken. Till de ovan nämnda verken om nationalitetsproblemet sällar sig nu den norske professorn Bergsgårds betydelsefulla undersökning.

Bergsgård har inskränkt sig till att behandla nationalitetsproblemet i Europas historia. Denna inskränkning är sakligt väl motiverad, då nationalitetsproblemet just i västerlandet framträtt i hela sin skärpa och för övrigt i de utomeuropeiska världsdelarna har en helt annan karaktär. Bergsgård har metodiskt placerat varje folks historia i dess universella sammanhang och därmed på goda grunder förkastat den numera ofta populära metoden att betrakta varje enskilt folks historia som en isolerad, i sig sluten helhet. Vidare har Bergsgård på ett övertygande sätt belyst det nära sambandet mellan de efter tidsförhållandena skiftande nationalitetsteorierna och deras historiska roll. Bergsgårds bok öppnar ett nytt fält för forskningen; såvitt bekant, har detta tema icke utförligare behandlats sedan professor Schierns arbete »Europas Folkestammer», bd I, 1851, och Diefenbachs instruktiva verk »Vorschule der Völkerkunde», 1864.

Med »nation» förstår Bergsgård ett folk, som lever i ett geografiskt någorlunda klart avgränsat område, har en tydlig känsla av släktledsammanhanget, äger en gemensam historia och kultur och en medveten vilja att leva som en självständig helhet i en stat. Ett folk, som har en nations alla kännetecken utan att vara sammanslutet till en stat, betecknar han som »nationalitet». Blir nationaliteten medveten om sig själv och eftersträvar den ett statligt enande blir den en nation, d. v. s. »statsnation». Under det att staten utgör en konstlad skapelse, är nationen något ursprungligt och något så småningom organiskt framvuxet. Väl förmår staten inverka på det nationella livets utformning, men är och förblir dock endast i denna utvecklingsprocess. Staten kan gå under, men icke ett moget folks fastrotade nationalkänsla.

Den moderna nationaltankens ursprung för Bergsgård tillbaka på Herder och Montesquieu, som redan klart insågo de olika folkens särart och funno återspegligen av deras väsen i religion, litteratur, konst, vetenskap, rättsskipning och sed. Dock övervägde enligt författarens mening under 1700-talet den kosmopolitiska inställningen, som i främsta rummet syftade till det gemensamma i folkens liv. Först under den franska revolutionen bryter nationalkänslan fram som en avgörande politisk faktor och är sedan dess en av de bärande grundvalarna i västerlandets historia. Den franska revolutionens nationalkänsla tillämpar frihetens, jämlikhetens och broderskapets idéer på de olika folken och är universellt orienterad, eftersom det franska folket under revolutionens tidsålder anser sig såsom utvalt att lyckliggöra de övriga nationerna med sitt frihetsbudskap. Tron på Frankrikes höga mänsklighetsmission leder till en nationell makt- och expansionspolitik, som bygger på Ludvig XIV:s s. k. utrikespolitiska säkerhetsmotiv. I Napoleon, revolutionens store son, stiftar västerlandet på ett kännbart sätt bekantskap med denna franska nationalidé, som väcker liknande tendenser till liv i de av Frankrike erövrade länderna och slutligen leder till Napoleons besegrande, i det man slår honom med hans egna vapen.

Medan den franska nationaltanken primärt är rotad i 1789 års revolution, har Englands nationalkänsla utvecklats i skarp motsats härtill. Den finner

sitt huvudsakliga stöd i 1688 års omvälvning och har i Burke sin geniale interpret. I Preussen upplammar den nationella stämningen under kampen mot Frankrike och återspeglas i Fichtes »Tal till den tyska nationen», i vilka han betecknar tyskarna som ett »Urvolk», tillerkänner dem en hög mänsklighetsmission för västerlandets kultur och skarpt betonar den oövervinnliga motsatsen mellan germaner och romaner. I Arndts och Jahns skrifter gäller Frankrike som arvfjenden; det extremt nationella ersätter det kosmopolitiska, och den andligt utformade nationsidén ersättes med en rent politiskt orienterad lidelsefull nationalism. Frihetskriget av år 1813 uppfyller på intet sätt patrioternas förhoppningar; Metternich är en svuren fiende till nationalitetstanken, vars frihetsidéer han fruktar; i den Heliga alliansen uppstår ett förbund av stormakter, avsett att hänsynslöst förkväva alla nationella strömningar i deras grodd. Men denna hårda undertryckningspolitik blir utan framgång; den nationella tanken har redan allt för djupt slagit rot i folkmedvetandet för att den skulle kunna övervinnas med yttre maktmedel. Som resultat fastslår Bergsgård, att, medan före 1789 den absolutistiska överherrsstaten ovanifrån bestämde det nationella livet, så har efter 1789 den nationella tanken i förbindelse med läran om folkviljans suveränitet djupgående påverkat statslivet. Tiden 1815—1848 är uppfylld av nationella självständighetssträvanden i bl. a. Grekland, Polen, Serbien och de förenade Nederländerna, vilka — på det hela taget — ledde till framgång. Metternichs fullständiga misslyckande hänger samman med en fördjupad nationalitetsuppfattning, framvuxen på romantikens mark.

Romantiken, sådan den redan förberedats hos Herder och förts vidare av bl. a. Savigny, Ranke och Schlegel, framställde ett folks nationella liv som en organisk helhet, insåg samtidens nära samband med det förflutna, framhävde kontinuitetens betydelse för folkens historia och betraktade de enskilda nationerna såsom stora särpräglade personligheter. Men romantiken bär trots obestridliga förtjänster om nationalitetsideernas fördjupande, i grunden ett Janusanlete; den riktar blicken mer på det förgångna än på samtiden och framtiden; den är vidare avogt stämd mot 1789 års idéer och förbiser deras betydelse. Slutligen är romantikens uppfattning om nationen som organism farlig, då den återför det nationella livet på rent biologiska grundvalar och avgjort ställer den allsmåttiga staten framför individernas rättigheter. I dessa avseenden har romantiken enligt Bergsgård anteciperat vår tids totalitära statsideal. Särskilt komma, menar Bergsgård, dessa överspända tendenser tydligt till synes redan hos Fichte och Hegel; han anger som exempel bl. a. Fichtes skrifter »Der geschlossene Handelsstaat», 1800, i vilken filosofen träder in för en autarkisk hushållning, och »Tal till den tyska nationen», 1807/1808, i vilken tyskheten omåttligt förhärligas. Skarpt går vidare författaren till rätta med Hegel, vilken han tillskriver en fantastisk övervärdering av statsmakten och vilken han gör ansvarig för den senare tidens imperialism och totalitära statsuppfattning.

Som motspelare mot dessa reaktionära tendenser lövprisar Bergsgård Mazzini, som själv är övertygad demokrat och republikan, principiellt sätter individen framför staten och vid bedömandet av nationella problem i första hand förkunnar ett kulturellt orienterat nationsbegrepp, vilket mäter

en nations betydelse efter dess prestation till förmån för hela mänskligheten. Så är och förblir Mazzini 1700-talets trogne son.

I Östeuropa är nationalitetsrörelsen starkt påverkad av romantikens idéer och går i sista hand huvudsakligen tillbaka till Herder, som var den förste som upptäckte och förkunnade slavismens kulturella mänsklighetsmission.

Det nationalistiska inslaget i nationalitetsidén, som redan kommit till synes i den tyska romantiken, uppenbarar sig tydligt i det i övrigt liberala Frankfurterparlamentet 1848, där t. ex. Arndt pläderar för att införliva alla länder, som tidigare hört till Riket, som Schweiz, Belgien och Holland, i den nya riksbyggnaden.

Politiskt sett utgör 1848 års revolutions nederlag ett svårt bakslag för nationalitetstanken, som emellertid alltjämt håller sig vid liv som en kulturellt-humanistiskt orienterad rörelse i 1700-talets universella anda. I detta sammanhang talar Bergsgård om uppvaknandet av panslavismen, vilken på grundval av kulturella föreningslänkar eftersträvar ett fredligt samarbete mellan alla slaver. Men under imperialismens tidsålder — i synnerhet under tiden från 1880 till 1914. — blir panslavismen ett propagandaelement för den imperialistiska expansionen i tsarismens händer. Därmed förändras i grunden dess ursprungliga karaktär.

Efter 1848 års revolution står den politiska utvecklingen under Frankrikes ledarskap, där Napoleon III högljutt förkunnar nationaliteternas frihet. Faktiskt rörde det sig därvid om ett politiskt slagord, avsett att stärka Frankrikes herravälde och primat på kontinenten. Trots detta betyder emellertid nationalitetsrättigheternas officiella erkännande av en inflytelserik europeisk stormakt ett väldigt uppsving för folkens nationella enhetssträvanden. Mellan 1848 och 1871 står i synnerhet Tysklands och Italiens enande i centrum för världshändelserna. Skarpt framhäver Bergsgård skillnaden mellan den demokratiska Cavour och den utpräglade preussaren Bismarck; den senare är enligt författaren en förslagen, beräknande, skarpögd realpolitiker, som i sitt hjärtas innersta är en fanatisk preussare och svuren motståndare till nationalitetsprincipen. I denna senare egenskap anför han uteslutande politiska skäl för sin brutala erövringspolitik, så t. ex. i sin behandling av Danmark och i annektionen av Elsass-Lothringen, för vilken han — betecknande nog — endast åberopar strategiska synpunkter. Efter 1871 strävar han efter att säkra Tysklands europeiska stormaktsställning, men är avogt inställd mot alla pangermanistiska tankegångar, som syfta till införlivandet av tidigare tyska områden och i främsta rummet önska en närmare politisk förening av Tyskland och Österrike. I det stora hela en kall och realistisk natur är Bismarck väl en framgångsrik stormaktspolitiker, men visar bristande handlag i fråga om behandlingen av de främmande nationaliteterna, såsom danskar, polacker och elsass-lothringar.

Under imperialismen mellan 1880—1914 är nationalitetsfrågan blott en pjäs på den nationalistiska utrikespolitikens schackbräde i kampen om kolonier och nya lönande avsättningsmarknader. Det nationella momentet träder tillbaka för det ekonomiska; arbetarna känna sig liksom kapitalisterna i första hand internationellt lierade. Trots det härigenom ökade

trycket fortsätta emellertid nationalitetsstriderna inom staterna med förbittrad skärpa; bland stormakterna väcka i synnerhet Tyskland och Ryska Riket pinsam uppmärksamhet genom en hård och hänsynslös nationalitetspolitik, medan England på ett förebildligt sätt tillämpar den politiska frihetstanken på sina Dominions.

Världskriget 1914—1918 betyder ett förkrossande nederlag för de konservativa kejsarmakterna Tyskland, Ryssland, Österrike och Turkiet och en lysande seger för demokratierna. I rak motsats mot Wienkongressens nationalitetsfientliga inställning besegla fredssluten nu uttryckligen nationaliteternas rätt. Nya självständiga statsbildningar uppstå, som t. ex. Tjeckoslovakiet, Polen och Jugoslavien. Även om dessa stater blott delvis realiserade nationalitetsstatsidén, emedan de inneslöt en rad främmande nationaliteter i sitt område, så hade man dock härmed gjort ett väldigt framsteg i jämförelse med förkrigstiden.

De stora förväntningar, som knutits till de demokratiska världsmakternas seger — bl. a. upprättandet av N. F. — ha dock icke gått i uppfyllelse. Det principiella erkännandet av nationalitetsrättigheterna upptände i de nyupprättade statsbildningarna en lidelsefull nationalism, varvid dessa nationalistiska strömningar ömsesidigt förstärka varandra. Vidare står motsatsen mellan segrare och besegrade i hjärt kontrast till den nyförkunnade läran om alla folks politiska likaberättigande. I anknytning till romantikens extrema strömningar uppvaknar i Tyskland en våldsam nationalism, som grundar nationalitetstanken uteslutande på rasen och högljutt, ja ursinnigt, förkunnar Tysklands anspråk på världsherradöme. Italien, otillfredsställt med krigets utgång, utvecklar ett imperialistiskt program, som söker anknytning till det gamla Roms världsbehärskande traditioner. Vidare försvagar den svåra ekonomiska världskrisen mellan 1929—1931 demokratiens motståndskraft mot den framstormande nationalismen. Världskrigets ödesdigra efterverkningar: den allmänna brutaliseringen, den tilltagande moraliska upplösningen, den kulturella nihilismens spridning och den förlorade tron på fasta normer, skarpa demokratiens kris och underlätta den fanatiska nationalismens segerrika genombrott. Det Tredje Rikets historia betecknas av en serie offentliga rättsbrott, vilkas make man icke sett i västerlandet sedan århundraden. Askådligt och pregnant belyser Bergsgård i detalj nationalsocialismens brutala maktpolitik för att slutligen utreda nationalitetsproblemets nuvarande situation.

Nationalitetsproblemet är enligt Bergsgård även numera högaktuellt. Det andra världskrigets utgång har lett till en blockbildning av väldiga stormakter, mellan vilka stark spänning råder i väsentliga frågor. För framtiden kan man enligt författaren icke komma ifrån farhågan att stora politiska blockbildningar komma att sätta sig över, ja slutligen helt eliminera nationaliteternas egenrätt. De smärre folkens betydelse som självständiga kulturhärddar och som bevarare av den västerländska rättstraditionen är ånyo hotad. Västerlandets framtid beror, menar Bergsgård, på om det lyckas att bygga upp i människornas medvetande en ny frihetsorienterad nationalitetstanke i 1700-talets universella anda.

Vid en granskning av Bergsgårds arbete väcker det betänkligheter, att han tillskriver 1700-talet en alltigenom kosmopolitisk karaktär. Även om

naturrättens uppfattning om alla folks inbördes samhörighet och all mänsklig likhet i hög grad präglad upplysningstiden, så har dock just under detta tidevarv utvecklats läran om folkens särpräglade egenart, ja detta århundrade utgör till och med den moderna historismens födelsestund, vilken baserar sig på idéerna om folkens individualitet och deras utveckling utifrån sina egna inre krafter. Dessa strömningar ha haft stor betydelse för 1700-talet och redan tidigt kommit till synes från Shaftesbury och Leibniz fram till Herder och Goethe. Det går vidare för långt, när Bergsgård vill upptäcka en blott kulturellt inriktad nationalitetstanke under upplysningstiden. Redan Herder har utan tvivel haft ett klart begrepp om en politiskt orienterad nationalitetstanke, som t. ex. hans framställning av Greklands historia visar. Vidare är det obestridligt, att redan Rousseau förkunnat en rent politisk nationalstatsidé. Beträffande dessa centrala frågor motsvarar alltså Bergsgårds utredning icke i allo forskningens nuvarande ståndpunkt. Utan att här kunna gå in på detaljer, måste vi inskränka oss till att hänvisa till Meineckes grundläggande verk »Der Historismus», 1936, och till Haymanns instruktiva undersökning »Weltbürgertum und Vaterlandsliebe in der Staatslehre Rousseaus und Fichtes», 1924.

Med denna felsyn står i nära samband, att Bergsgård drar en alldeles för starkt markerad skiljelinje mellan upplysning och romantik. Romantiken var i grunden icke, som man skulle kunna tro på grund av författarens framställning, en politisk, utan en litterär rörelse. Det förefaller oss också icke tillfredsställande, att med Bergsgård på ett generaliserande sätt beteckna så olikartade naturer som t. ex. Schlegel och Savigny, Fichte och Hegel som romantiker. De förebräelser, som riktats mot romantiken — att den i många avseenden skulle ha anteciperat framtidens imperialistiska maktlära, ja till och med vår tids totalitära statsuppfattningar — har Bergsgård icke kunnat leda i bevis. Romantikens organismbegrepp, tillämpat på statslivet, är icke att fatta bokstavligt, utan endast symboliskt; för övrigt strider det mot den historiska objektivitetens krav att projiciera en senare tids uppfattning på det förflutna. Härvidlag är Bergsgårds förfaringssätt ofta mycket godtyckligt; man kan icke göra Fichte ansvarig för den extrema nationalismen, därför att han år 1800 försvarade en autarkisk hushållning och i sina »Tal till den tyska nationen», 1807/1808, visade en tendens till att övervärdera tyskheten. För att kunna träffa ett avgörande om dessa frågor, måste man först vinna en helhetsuppfattning av filosofens livsverk, för att senare på dennas grund steg för steg utreda, i vad mån beröringspunkter föreligga med de senare maktlärorna. Även åskådningar av de mest olikartade strukturer kunna i enstaka fall uppvisa beröringspunkter, utan att det därför på något sätt vore berättigat att identifiera dem med varandra. För övrigt förbiser Bergsgård att när Fichte i sina »Tal till tyska nationen» betecknar tyskarna som »Menschheitsvolk», han därvid uteslutande tänker på deras andliga uppgift, men icke på några som helst politiska målsättningar. Lika vilseledande är det att stämpla Hegel som imperialist och kråss maktfilosof på grund av hans höga uppskattning av staten. I själva verket har Hegels statsideal absolut ingenting att göra med senare tiders imperialism och totalitarism. I sin

»Philosophie des Rechts» av år 1821 har Hegel uttryckligen erkänt individens personliga frihetsrättigheter.

Med denna ensidiga historiesyn hänger det samman, att Bergsgård konstruerar en skarp motsats mellan 1700-talets liberala frihetsbudskap och romantikens förment reaktionära tendenser. Från objektivet vetenskaplig synpunkt är det förfelat att på något sätt jämföra den politiske agitatorn Mazzinis tankevärld med de tyska diktarnas och filosofernas åskådningar, då det här saknas lämpliga jämförelsepunkter. Att betrakta Mazzini som son av 1700-talet i motsats mot romantiken är redan av det skälet oriktigt, att just romantiken själv i sitt ursprung har sina rötter i 1700-talet. Blott en noggrann detaljanalys kan leda till säkra vetenskapliga resultat i detta invecklade frågekomplex.

En uppenbar brist hos boken må vidare påtalas, nämligen avsaknaden av såväl sak- som namnregister och litteraturförteckning.

I flera avseenden förtjänar dock Bergsgårds arbete högsta erkännande. Han har uppställt ett nationalitetsbegrepp, som fullt motsvarar den moderna vetenskapens resultat, sådana som de avteckna sig i de i början av vår recension nämnda undersökningarna. På goda grunder har han skilt mellan nation och nationalitet och som motvikt mot statsmaktens måttlösa anspråk hänvisat till att just ett sunt och blomstrande statsliv självt måste vila på grundvalen av en rikt facetterad nationalkultur. Vidare framhåller han på ett övertygande sätt, att ett folkligt («völkisch») nationalbegrepp är vetenskapligt helt ohållbart, då det numera hela jordklotet runt icke finnes något enda rasrent folk, och enär intet folks väsen uteslutande kan bestämmas utifrån ett enda historiskt moment. Pregnant och åskådligt har Bergsgård vidare påvisat de små folkens oumbärlighet för den mänskliga kulturen och belyst den fara, som ligger i stormakternas väldiga blockbildningar. Man måste också helt hålla med författaren i att det nationella problemet i första hand utgör ett kulturproblem och att i längden en nations historiska betydelse avgöres efter dess insats för hela mänskligheten. Vidare måste man instämma med författaren, då han påvisar att de nationella frågorna gå genom hela den moderna historien och att det varken lyckats Metiernichs reaktionspolitik eller den moderna imperialismen att genom yttre våld övervinna och förkväva nationalitetsrörelserna.

Bergsgård har med vägande argument klarlagt, att nationen går före staten och att till och med en stats undergång på intet sätt betyder en nations försvinnande, som man kan konstatera t. ex. av Polens och Tjeckoslovakiets historia. Det är också mycket förtjänstfullt, att författaren tydligt påpekat det nära inre sammanhanget mellan bestämda nationalstatsidéer och deras inverkan på historia och politik. Vidare har det helt lyckats Bergsgård att med obestridliga argument visa, att nationalitetstanken är en verklig historisk realitet och på intet sätt utgör ett tomt hjärnspöke av livsfrämmande lärde. Och författaren har rätt i sin tes, att det i främsta rummet är ett folks historia, som formar det till en varaktig och fast gemenskap. Behjärtansvärd är författarens varma appell att icke förbise de moraliska normerna som ett ferment till att varaktigt säkra världsfreden.

Bergsgårds betydande arbete får på det hela taget anses som ett standard-

verk av mogen vetenskaplig insikt och utgör en rik och tillförlitlig källa för var och en, som söker vägledning i dessa viktiga problem. Det vore ytterst önskvärt, att Bergsgårds instruktiva bok med det snaraste bleve översatt till ett världsspråk och därmed tillgänglig för ett internationellt vetenskapligt forum.

Erich Willenberg.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT.

Ekonomisk revy. Utg. av Svenska bankföreningen. **Sthm. Årg. 4: 1947. No 1: febr.** *Nilsson, A.*, Det tyska rekonstruktionsproblemet ur svensk synpunkt, s. 14—21.

Fackföreningsrörelsen. Organ för Landsorganisationen i Sverige. **Sthm. 1947. H. 9.** *Lundberg, A.*, Hur försäkringsrådet arbetar, s. 196—206. **H. 10.** *Andersson, I.*, Staten och organisationerna, s. 221—30. — Fredens problem. Första rondan: Nazitysklands f. d. vasallstater har fått fred, s. 230—36.

Finsk tidskrift. Kultur, ekonomi, politik. **Åbo. T. 141: 1947. H. 2: febr.** *Smeds, H.*, Finlands politiska läxa, s. 53—60.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. **Sthm. Årg. 28: 1947. H. 2: febr.** *Bredal-Bauer, J.*, Ändringar i rikets indelning under år 1946, s. 51—56. — Från höstriktsdagen 1946, s. 56—58. — Utkasten till den nya kommunindelningen i länen. En redogörelse för utredningsmännens förslag [Stockholms, Hallands, Blekinge och Gävleborgs län], s. 64—77. **H. 3: mars.** Utkasten till den nya kommunindelningen i länen [Uppsala, Gotlands, Kronobergs och Malmöhus län], s. 106—18.

Samtid och framtid. Tidskrift för idépolitik och kultur. **Sthm. Årg. 4: 1947. No 1: febr.** *Odhe, T.*, Världshandel — hur den kan realiserars, s. 3—10. — *Ståhl, M.*, Riksdagsfacit för 1946, s. 24—31. — **No 2: mars.** *Örne, A.*, Det internationella varuutbytets frihet, s. 67—72. — *Reves, E.*, Vektorätten — ett skenproblem, s. 73—78. — *Starcke, V.*, Frihetens väg [synpunkter på den danska handelspolitiken], s. 99—108.

Svensk juristtidning. **Sthm. Årg. 32: 1947. H. 3: mars.** *Voyt, B.*, Quisling: menneske og forbryter, s. 761—76.

Svensk tidskrift. **Sthm. Årg. 34: 1947. H. 1.** *Höjer, T.*, Rekonstruktion och desillusion, s. 1—13. — *Sundén, R.*, Kris i beskattningsfrågan? s. 14—32. — *Hallberg, P.*, Baser och annan politik på Island, s. 33—46. — 1947 års riksdag har börjat, s. 69—71. — *Dallman, G.*, Goebbels' förfalskning av Hindenburgs politiska testamenten, s. 71—73.

Tiden. Socialistisk kritik och politik. **Sthm. Årg. 39: 1947. H. 2: febr.** *Björnberg, A.*, Oppositionen, s. 65—67. — *Wigforss, E.*, Skattediskussionen, s. 68—72. — *Danielson, G.*, Byråkratism och effektivitet, s. 73—78. — *Fredriksson, K.*, Det hårdare klimatet, s. 79—83. — *Jungen, E.*, Centraliserad eller decentraliserad förvaltning, s. 84—89. — *Bergen, E.*, Demokratien på frammarsch i Asien, s. 98—105. — *Björk, K.*, Österrikisk socialism, s. 113—17. **H. 3: mars.** *Björnberg, A.*,

Debatten om vitböckerna, s. 129—32. — *Möller, G.*, Kan trygghet skapas? Socialpolitiska översikter, s. 133—49. — *Zetterberg, H.*, Skatteförslaget och grundlagen, s. 150—59.

Gads danske Magasin. Khvn. Aarg. 41: 1947. Febr. *Bølling, H.*, Det brændende Problem (om Sydslesvig), s. 65—70. — *Grue-Sørensen, K.*, Psykologisk Historieopfattelse, s. 77—87. — *Möller, E.*, Flere slags Verdensproblemer, s. 108—22.

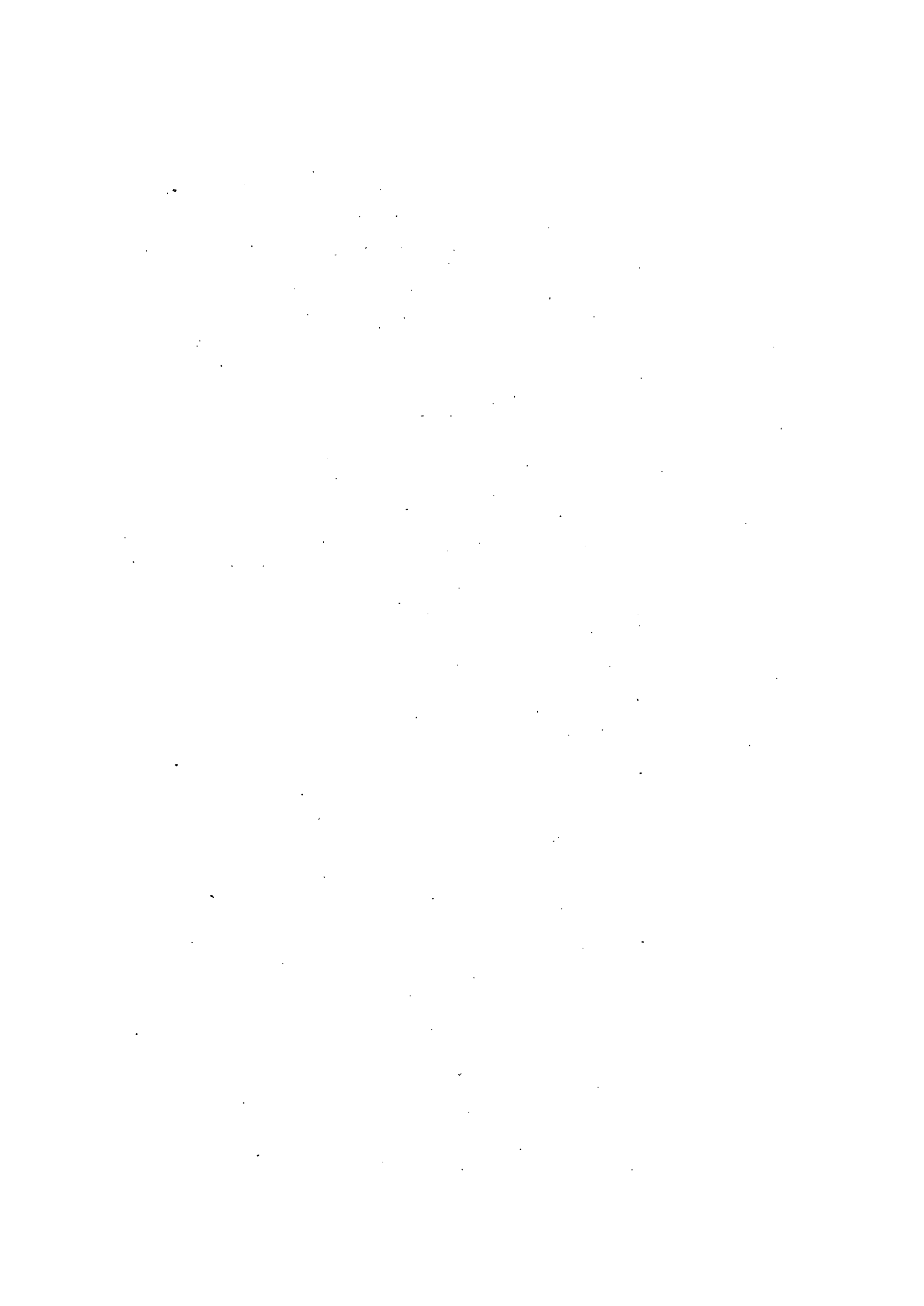
Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. **Oslo. Årg. 56: 1947. H. 2.** *Hegna, T.*, Grunnsyn og praktisk samfundsarbeid, s. 90—99. — *Schou, A.*, Fra Vatikanets utenrikspolitikk, s. 120—28.

American sociological review. Menasha. Vol. 12: 1947. No 1: Febr. *Taylor, C. C.*, Sociology and common sense, s. 1—12. — *Homans, G. C.*, A conceptual scheme for the study of social organization, s. 13—26. — *Shryock, H. S., & Eldridge, H. T.*, Internal migration in peace and war, s. 27—39. — *Myers, R. J.*, Effect of the war on the sex ration at birth, s. 40—43. — *Grafton, Th. H.*, The sociology of right and wrong, s. 86—95.

The Annals of the American academy of political and social science. Philadelphia. Vol. 249. Jan. 1947. Social implications of modern science, ed. by *H. M. Dorr*. Däribland: *Brodie, B.*, The atomic dilemma, s. 32—41. — *Briggs, H. W.*, World government and the control of atomic energy, s. 42—53. — *Cushman, R. E.*, Civil liberties in the atomic age, s. 54—65. — *Bromage, A. W.*, Total war and the preservation of democracy, s. 66—74. — *Ogburn, W. F.*, How technology changes society, s. 81—88.

The journal of modern history. Chicago. Vol. 18: 1946. No 4: Dec. *Roberts, L. E.*, Italy and the Egyptian question, 1878—1882, s. 314—32.

Revue politique et parlementaire. Paris. Année 49: 1947. No 563: jan. *Lazard, M.*, Voyage au pays des faux droits, s. 3—15. — *Cercler, R.*, Un office national de la propriété agricole, s. 23—30. — *Escallier, E.*, Les vallées françaises du Briançonnais italien, s. 31—37. — *de Bardies*, Le Rhin ou la Ruhr? s. 38—42. — *Kover, J.-F.*, Les détroits, goulot pour la navigation et pour la politique mondiale, I, s. 43—51. — *Malabard, J.*, Variations de la doctrine de Monroe, s. 52—60. — **No 564: févr.** *Larre, R.*, Les données actuelles du problème allemand, s. 97—108. — *Chavagner, R.*, Les réparations, base de coopération internationale, s. 109—15. — *Langlet, M.*, La charte des sinistrés, s. 116—23. — *Cercler, R.*, Le plan monnet et l'agriculture, s. 124—33. — *de Pédrals, D. P.*, Etude d'une réforme administrative en Afrique occidentale et équatoriale française, s. 134—44. — *Valayer, P.*, Qui tient la Bohême tient l'Europe, s. 145—50. — *Kover, J.-F.*, Les détroits, goulot pour la navigation et pour la politique mondiale, II, s. 151—58.



TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

ANDRÉN, NILS, Den klassiska parlamentarismens genombrött i England. 361 sid. Uppsala 1947. Almqvist & Wiksell.

Food, Famine and Relief, 1940—1946. League of Nations 1946.

Förteckning över riksdagsbibliotekets nyförvärv år 1946. 36 sid. Sthlm 1947.

HECKSCHER, GUNNAR, Staten och organisationerna. 267 sid. Pris kr. 7: 50. Sthlm 1946. Kooperativa förbundets bokförlag.

LINDBERG, FOLKE, Hantverkarna. I. 259 sid. Pris kr. 4: 75. Sthlm 1947. Tidens förlag.

LINDSTRÖM, RICHARD, Försvarets högsta ledning. 102 sid. Pris kr. 4: 50. Sthlm 1947. Forsners förlag.

Monthly Bulletin of Statistics. Statistical office of the United Nations. 1947. No 1.

Stockholms stads statistik. I. Statistisk Årsbok för Stockholms stad 1946. Utarbetad av Stockholms stads statistiska kontor. 304 sid. Sthlm 1946. — III.

Stockholms stads hälsovård 1945. Berättelse utarbetad av Stockholms stads hälsovårdsnämnd och Stockholms stads statistiska kontor. 34 sid. Sthlm 1946. —

VIII. Arbetslöshetshjälpen i Stockholm 1945. Redogörelse utarbetad av Stockholms stads arbetslöshetsnämnd och Stockholms stads statistiska kontor. 54 sid. Sthlm 1946. — XIV. Allmänna val i Stockholm 1945 och 1946. Redogörelse

utarbetad av Stockholms stads statistiska kontor. 40 sid. Sthlm 1947.

The Course and Control of Inflation. A Review of Monetary Experience in Europe after World War I. League of Nations 1946.

The Population of the Soviet Union: History and Prospects. By FRANK LORIMER. League of Nations, Geneva, 1946.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Ekonomisk Revy (Sthlm), Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Kommunaltidskrift, Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, International Labour Review (Montreal), Kommersiella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalekonomisk Tidsskrift, Nordens tidning, Nordisk Försäkrings-tidskrift, 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), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift for. Rettsvitenskap, Utrikespolitik, Vi, Økonomi og Politik.

AV SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN

HAR UTKOMMIT:

- I. SVEN HELÄNDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3:50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1:25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4:50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1:50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2:75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelning och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet—1723—1756. 1928. Pris kr. 4:50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. 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 kännedömen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härader, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2:25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2:50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2:50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfalls-samlingar. 1939. Pris kr. 2:50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—.
- XXVIII. HÄNNES 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.
- XXXII. FREDRIK LAGERROTH: Den svenska landslagens författning i historisk och komparativ belysning. 1947. Pris kr. 9:—.