

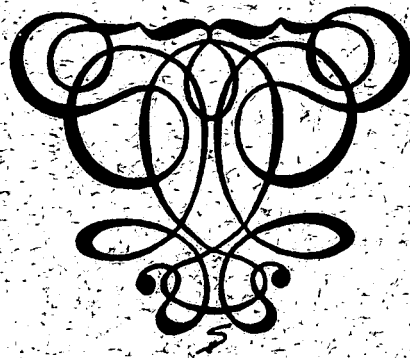
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 51

1948

HÄFT. 2

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS-EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1948 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 C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturgranskningar) och docent E. THERMÉNUS, Stockholm (översikter och meddelanden).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året. Prenumerationspriset är 12 kr. pr år.

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

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

Lund 1 december 1947

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

KAIRA, KAARLO, Finlands statsrätt under krigstiden	113
GRANFELT, HÉLGE, Politik och folkrätt	132

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Den statliga krisförvaltningen och frågan om dess avveckling. Av KARL ÅMARE	147
Om tjänstemannastrejk från finsk förvaltningsrättslig synpunkt. Av OLAVI RYTKÖLA	166
Denazifieringen i Tyskland. Av G. ERDSIEK	164
Sydafrikanska unionens statsrättsliga och folkrättsliga ställning. Av RAGNAR LUNDBORG	168
Epilog till München och Košice. Av HILDING EEK	178

LITTERATURGRANSKNINGAR

Stig Jägerskiöld, Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol. Anm. av HALVAR G. F. SUNDBERG	180
Olle Nyman, Svensk parlamentarism 1932—1936. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. Anm. av GUNNAR GERDNER	188
R. M. MacIver, The Web of Government. Anm. av TORGNY T. SEGERSTEDT	195
Tidskriftsöversikt. Av H. MEIJER	198

FINLANDS STATS RÄTT UNDER KRIGSTIDEN

Av Professor KAARLO KAIRA, Helsingfors

Denna redogörelse omfattar hela den tid, som förflutit sedan krigshotet på hösten 1939 lade sig över Finland ända till nuvarande tid. Däri ingår flera juridiskt olikartade perioder: tiden före krigsutbrottet den 30 november 1939; vinterkriget, som slutade med Moskvafreden den 12 mars 1940; mellankrigstiden eller tiden från Moskvafreden till det nya krigets utbrott på försommaren 1941, under vilken tid krigstillstånd fortsättningsvis rådde; det andra krigets tid, som upphörde med preliminärfreden den 19 september 1944; och slutligen tiden efter preliminärfreden, som varar allt ännu, när den slutliga freden, om också undertecknad av alla parter den 10 sista februari, icke ännu trätt i kraft, vilket sker så snart Sovjetunionen och Storbritannien deponerat ratifikationsurkunderna hos den förstnämndas regering.

Riksdagen. Riksdagen kunde fullgöra sina åligganden under hela krigstiden, dock så att den under vinterkriget icke höll sina sammanträden i huvudstaden, utan i Kauhajoki kyrkoby i Österbotten, vilken ort bestämts till mötesort av presidenten på grund av den fullmakt, som R. O. (18 §) förlänar honom. Riksdagen har hela krigstiden och nästan utan avbrott varit samlad. En stark tendens att överskrida den enligt R. O. normala tiden för riksdagens längd, 120 dagar, gjorde sig gällande redan tidigare, särskilt under ekonomiskt eller politiskt kritiska tider. Under krigstiden har riksdagen allt mera blivit en permanent institution. Det är även naturligt, då de ledande politiska organen under dessa kritiska tider måste vara färdiga att utan dröjsmål vidtaga de behövliga åtgärderna.

Riksdagen var nyss förnyad, då kriget år 1939 bröt ut. Nya val borde ha förrättats år 1942, men kriget tillät det icke. Valen kunde

förrättas först år 1945,¹ och även då under säregna förhållanden, som föranledde speciella stadganden angående bl. a. väljare-hörande till den från det till Sovjetunionen avträdde området eller till Sverige förflyttade befolkningen.² Den år 1939 valda riksdagens livslängd blev således dubbelt så lång som normalt, sex år i stället för tre.

Man kan med skäl påpeka, att väljarna icke blevo hörda under en för demokratiska förhållanden lång tid, och därtill en tid fylld av stora politiska tilldragelser. Men härtill kan man gemäla, att förhållandena under kriget varit sådana, att, om valen förrättats tidigare, hela folket icke haft möjlighet att delta, och att valet således icke givit ett riktigt uttryck för väljarnas åsikter. Det är skäl att komma ihåg, att i krigets hårda verklighet ett så olika system som det engelska förde till samma resultat: ett parlament som icke förnyades genom nyval under hela krigstiden. Och dock är det en regel i England att parlamentet upplöses före utgången av valperioden, ett sällsynt undantag däremot att parlament upplöses vid valperiodens utgång. Under kriget hade icke heller England möjlighet att hålla parlamentval.

Vid de val, som förrättades år 1945, deltog hela nio nya årsklasser. Förutom att sex år förflutit sedan föregående val, hade valrättsåldern året förut³ sänkts från 24 till 21 år, en demokratisering, som således genomfördes i Finland någorlunda samtidigt som i Sverige, där motsvarande reform vid andrakammarvalen företogs 1945. En demokratisering av valen har även genomförts såtillvida som fattigvårdsstrecket avskaffades; ej heller aktiv militärtjänst utgör numera hinder för valrätt. Då i Finland sedan gammalt gäller principen att envar som är valberättigad även är valbar, infördes från denna regel det naturliga undantaget, att en person i aktiv militärtjänst oaktat han har valrätt dock icke kan väljas till riksdagsman. Genom en annan samtida lag⁴ avlägsnades från R. O. tvenne från Lappotiden härrörande bestämmelser, intagna i R. O. för att utesluta kommunisterna från riksdagen. Enligt den ena var den icke valbar, som dömts till hög- eller landsförräderi eller delaktighet däri eller som ställts under åtal för sådant brott, och enligt den andra krävdes, när det var fråga om nyssnämnda brott,

¹ Valen uppsköts första gången till år 1944 genom lag ^{31/10} 1941, Förf. S. n:r 764, och ännu ett år framåt genom lag ^{3/12} 1943, n:r 950.

² Lag ^{1/12} 1944, Förf. S. n:r 861, ändrad ^{19/1} 1945, n:r 35, samt Just. min. besl. ^{19/1} 1945, n:r 36, ^{13/2} 1945, n:r 152, och ^{22/2} 1945, n:r 190.

³ Lag ^{24/11} 1944, Förf. S. n:r 839 och 840.

⁴ Lag ^{3/11} 1944, Förf. S. n:r 771.

endast enkel pluralitet i riksdagen för att riksdagsman skulle få ställas under tilltal eller berövas sin frihet för i riksdagen yttrade åsikter eller sitt förhållande i övrigt under förhandlingarna. Med uteslutande av dessa diskriminatoriska bestämmelser återställdes den principen, att den som är valberättigad även är valbar med det ovannämnda naturliga undantaget beträffande personer i aktiv militärtjänst, och återinfördes även för de omnämnda fallen den normala principen, enligt vilken femsjättedels majoritet fordras för riksdagsbeslut, varigenom medgives rätt att ställa riksdagsman under åtal eller beröva honom friheten i anledning av hans verksamhet i riksdagen.

De val, som förrättades 1945 enligt de nya bestämmelserna och utan påtryckning utifrån, gävo till resultat, att kommunisterna besatte 50 platser eller en fjärdedel av riksdagen och att vänstern tillsammans, d. v. s. kommunisterna + 48 socialdemokrater, besatte närapå hälften av hela antalet platser, vilket är 200. Den andra hälften utgöres av högern, varav återigen cirka hälften (48 platser) tillhör agrarförbundet och resten de övriga borgerliga partierna, bland dem svenska folkpartiet med 14 platser. På grund av valresultatet bildade de tre stora, kommunisterna, socialdemokraterna och agrarförbundet, regeringen, som således har en stark trefjärdels majoritet i riksdagen.

Republikens president. För att övergå till regeringsorganen och närmast republikens president, hade president Kallio blivit vald 1937, och nyval skulle äga rum först år 1943. Men försynen ville annorlunda. President Kallio blev redan under sensommaren 1940 på grund av försvagad hälsa tvungen att överlämna handhavandet av presidentens befogenhet åt statsminister Ryti, som hade att fungera samtidigt både som statsminister och som president. President Kallio avled sedan vid årets slut och val av ny president måste förrättas. Under den tid, som intresserar oss, måste presidentposten besättas ytterligare tre gånger. Förhållandena ha dock hela tiden varit sådana att elektorsval icke kunnat äga rum, varför från det normala avvikande förfarande för utseende av statsöverhuvud fått lov att tillgripas. Denna tid uppvisar en provkarta på olika möjligheter att ordna denna angelägenhet.

Två gånger, år 1940 efter president Kallios frånfälle, och år 1943 efter utgången av Rytis första mandattid, skedde avvikelser från det i R. F. stadgade normala förfaringssättet såtillvida, att inga

nya elektorsval ägde rum, utan valet förrättades av den elektorsförsamling, som år 1937 valt Kallio till president. Detta förutsatte, att elektoreernas redan utlupna mandat förnyades genom speciallagstiftning.⁵

Avvikelsen från det normala förfaringsättet var i dessa fall mindre betydande, enär valet förrättades av elektorer, om också av tidigare valda. Större var avvikelsen vid de senare fallen, år 1944, då marskalk Mannerheim utsågs, och år 1946, då statsminister Paasikivi valdes till statsöverhuvud, efter det Mannerheim nedlagt sitt ämbete. I det senare fallet frångicks principen att valet förrättades av elektorer, i det ått riksdagen ombetroddes med uppdraget att förrätta detsamma,⁶ ett valsätt som dock icke är utan precedens i Finlands historia. Det första presidentvalet i det självständiga Finland, då president Ståhlberg blev vald, försiggick nämligen på samma sätt på grund av i R. F. intaget undantagsstadgande (94 §). Detta betydde ett betydande avsteg från R. F:s ståndpunkt som pointerar presidentens av riksdagen oberoende ställning.

Men en ännu större avvikelse från det normala förfarandet betydde 1944 års förfarande, ty då utpekades direkt genom en lag⁷ den man, som skulle bekläda republikens högsta ämbete. »Republikens presidents ämbete anförtros marskalken av Finland, friherre Carl Gustaf Emil Mannerheim, som tillträder sitt ämbete omedelbart, då denna lag trätt i kraft», hette det i § 2 av denna lag. Förfarandet sammanhängde med nödvändigheten att få skiftet på presidentposten omedelbart genomfört. Vad man i de skickesediga tiderna framför allt önskade var att genom ett möjligast enkelt och snabbt förfarande få presidentfrågan slutgiltigt reglerad. Och då det fanns endast en man, som hade tillräcklig auktoritet att lotsa statsskeppet genom de svårigheter som uppkommit genom det militära sammanbrottet, ansåg man det sakenligast att direkt genom lag utse honom till president.

Under krigstiden har ombyte av statsöverhuvud således förekommit i fyra fall. Då detta under självständigheten skett tidigare likaledes fyra gånger, nämligen genast efter ernåendet av självständigheten år 1919, vilket redan ömnämnts, och därefter efter sexårsperioderna åren 1925, 1931 och 1937, så utvisar detta betydligt oroligare förhållanden under krigstiden än under normala tider. Detta

⁵ Lag $\frac{3}{12}$ 1940, Förf. S. n:r 667 och lag $\frac{20}{11}$ 1942, n:r 879.

⁶ Lag $\frac{9}{3}$ 1946, Förf. S. n:r 182.

⁷ Lag $\frac{4}{8}$ 1944, Förf. S. n:r 508.

är även helt naturligt, om man tager i betraktande tidens påfrestningar. Särskilt de senaste ombytena, åren 1944 och 1946, äro direkta följder av skickensediga krigiska och politiska tilldragelser, men även valen 1940 och 1943 äro omedelbart föranledda av den prövande situationen och det onormala läget. Man kan ju med säkerhet säga, att president Kallios frånfälle år 1940 delvis berodde på de påfrestningar, som ansvaret för statens välfärd medförde för honom i hans höga ställning, och valet 1943 förorsakades därav att man velat förkorta ämbetstiden för den genom 1940 års onormala val valde till den tid, som var kvar av president Kallios ursprungliga mandattid.

Vid en överblick av hela självständighetstiden visar det sig, att då även valet år 1919 skedde på ett från det normala avvikande sätt, endast tre av tillhoppa åtta presidentombyten skett på av R. F. stipulerat sätt genom val av därtill utsedda elektor, nämligen valen 1925, 1931 och 1937. Det bör dock genast tilläggas, att alla dessa extraordinära presidentskiften skett i grundlagsenlig ordning, på grund av eller genom en undantagslagstiftning, som tillkommit i grundlagsstiftningsordning.

Att det under krigstiden förekommit så pass många fall, då det gällt att utse statsöverhuvud för republiken, berodde delvis på den demokratiska tanken, att man ville besätta presidentposten genom dessa onormala val på kort sikt för att möjligast snart kunna förätta normala presidentval. Så utsattes ämbetstiden för den valde vid 1940 års liksom även vid 1946 års val till så lång tid, som av den föregående presidentens ämbetsd återstod, och vid 1943 års val till två år. De många presidentskiftena under krigstiden betyder dock icke motsvarande brist på kontinuitet i ledningen av statens angelägenheter. Tvärtom kan man konstatera en anmärkningsvärd stabilitet och kontinuitet i rikets högsta ledning. Ryti, som blev statsminister vid vinterkrigets utbrott på senhösten 1939, blev ett år senare rikets president, på vilken post han kvarstod ända till sammanbrottet på sommaren 1944. Det var således en stabil ledning av statskeppet så länge det egentliga kriget varade. Först därefter blev det ombyte i den högsta ledningen med Mannerheim och Paasikivi såsom presidenter.

Statsrådet. Vad det andra regeringsorganets, statsrådets, organisation vidkommer, kan en viss utveckling antecknas från krigstiden även därvidlag. De obligatoriska ministerierna äro allt ännu

till antalet tio, men till dem har sällat sig ett nytt ministerium, folkförsörjningsministeriet, som oaktat sin fakultativa karaktär blivit ett av de viktigaste ministerierna. I spetsen för varje ministerium står en minister såsom chef. Förutom dessa ministrar kan presidenten utnämna ministrar, till antalet i början av kriget tre, numera sex, för att behandla ärenden hörande till ett eller flera ministerier eller till ministrar utan portfölj. Antalet statsrådsmedlemmar har således under kriget ökat ansevärt.

I det föregående hänvisades redan till presidentskapets stabilitet under själva kriget och dess relativt korta varaktighet efter sammanbrottet och preliminärfreden. En liknande utveckling är skönjbar även beträffande statsrådet, där sakligt sett samma ministär, nämligen Rytis regering och sedan han blev president den av Rytis förtroendemän Rangell ledda ministären, satt vid makten från krigets utbrott till dess ombildning av regeringen skedde efter det Ryti andra gången blev vald till president på våren 1943. Därefter och särskilt efter sammanbrottet och preliminärfreden avlöste flera ministärer varandra, tills stabilitet uppnåddes genom Paasikivis övertagande av statsministerposten och därefter av presidentämbetet. Under sistnämnda period har samma regering, ministären Pekkala, hela tiden fungerat, om också detta får tillskrivas mera de säregna förhållandena i vilka landet befinner sig än det förtroende ministären åtnjuter inom riksdagen och hos presidenten. Den långvariga regeringskris, som sommaren 1947 slutade med ministären Pekkalas återtagande av sin demissionsansökan, är ett vittnesbörd därom.

Förhållandet mellan republikens president och statsrådet. För att få en uppfattning om de högsta politiska organens ställning, är en inblick i huru det inbördes förhållandet dem emellan utvecklade sig behövlig. Beträffande regeringen, förhållandet mellan republikens president och statsrådet, bör först uppmärksammas en provisorisk anordning, som vidtogs för att lätta Mannerheims arbetsbörda, då han blev republikens president. Samma lag, genom vilken han utsågs till president,⁸ innehöll särskilda bestämmelser om presidentens maktutövning. Presidenten fick rätt att ombetro statsministern med vissa befogenheter och åligganden, som normalt tillkomma presidenten. På grund härav överlät Mannerheim på statsministern genom en förordning⁹ en hel del viktiga ärenden, bl. a.

⁸ Lag 4/8 1944, Förf. S. n:r 508.

⁹ F. 9/8 1944, Förf. S. n:r 518.

rätten att utfärda förordningar. Denna provisoriska anordning, som var rådande endast under Mannerheims presidentskap, avvek från det normala däri, att då presidenten hade delegerat en betydande del av sina åligganden åt statsministern, denna blev ett tredje organ, som avgjorde regeringsangelägenheter, dock »för presidenten», såsom termen lydde, men i alla fall å egna vägnar. Under denna tid var sålunda regeringsärendenas avgörande fördelat på tre organ: presidenten, statsministern och statsrådet, i stället för det normala två: presidenten och statsrådet. En avvikelse från det normala var även, att statsministerns kompetensområde i sagda avseende icke var exklusivt, utan presidenten kunde upptaga till avgörande vilket som helst honom tillkommande ärende, ett undantag från den med avseende å de högsta statsorganens kompetenssfärer i Finland i allmänhet gällande exklusivitetsprincipen.

Genom att överbefälhavaren för krigsmakten, marskalk Mannerheim, utsågs till republikens president skedde en återförening av presidentskapet och överbefälet hos en och samma person på ett sätt som avvek från det normala. Enligt R. F. tillkommer visserligen presidenten högsta befälet över Finlands krigsmakt, honom dock obetaget att detsamma under krigstid å annan överlåta. Överbefälet hade presidenten på grund av detta stadgande under kriget överlåtit på Mannerheim och skulle det, om allt gått normalt, ha återgått till presidenten vid krigets slut. Nu skedde återförenandet av presidentskapet och överbefälet så, att presidentvärdigheten tillerkändes överbefälhavaren, som på detta sätt kom att förena i sig både överbefälhavareposten och presidentvärdigheten, ett av allt att döma unikt fall i Finlands historia. En följd härav blev, att president Mannerheim, som ansåg överbefälet över krigsmakten såsom sin viktigaste uppgift, överlät en betydande del av presidentens åligganden åt statsministern. När detta icke förutsattes i R. F., måste förhållandet, såsom nämnts, regleras genom en lag tillkommen i grundlagsstiftningsordning.

Förhållandet mellan regeringen och riksdagen. Under hela perioden, men särskilt under den egentliga krigstiden, rådde ett anmärkningsvärt samförstånd och gott samarbete mellan regeringen och riksdagen, med regeringen såsom den ledande.

Den kontroll över regeringen och myndigheternas åtgärder, som hör till riksdagens normala verksamhet, utfördes i normal ordning. Denna kontroll var dock under själva krigstiden mild och hovsam,

beroende på de säregna förhållandena. Sålunda gav regeringens berättelser först under tiden efter preliminärfreden upphov till skarpare kritik från riksdagens sida. Vad beträffar interpellationerna, vilka i Finland alltid leder till frågan huruvida regeringen åtnjuter riksdagens förtroende eller icke, förekom sådana icke under den egentliga krigstiden; under hela den period det är fråga om inlämnades endast sju, av vilka två under mellankrigstiden och fem efter preliminärfreden. Under en motsvarande period före kriget, åren 1929—1936, steg interpellationernas antal till trettio eller cirka fyra per år, en märkbar skillnad således.

Regeringens ledande ställning blir ännu tydligare, om man till det föregående ansluter en redogörelse över den utsträckning, i vilken statsrådet å sin sida förde fram förtroendefråga genom att till riksdagen lämna ett meddelande utom dagordningen enligt R. O. § 37. Regeringen tillgrep denna åtgärd under krigstiden tolv gånger emot fem under motsvarande period tio år tidigare. Märkbart är även, att detta skett särskilt under de svåraste tiderna, under brinnande krig, och genast efter preliminärfreden, då förhållandena i landet voro som svårast. Man ser härav, att det var regeringen som tog initiativet till kontakt med riksdagen för att få dess understöd i svåra situationer, och att det således icke var riksdagen, som ville komma åt regeringen. Att riksdagsmännen dock icke ens i dessa tider ställde sig likgiltiga till regeringens förhållanden, bevisas därav, att riksdagsmännen under krigstiden i större utsträckning än vanligt togo i bruk spörsmålsinstitutet för att få uppgifter om regeringens åtgöranden och planer utan att väcka förtroendefråga. Under de åtta krigstidsåren ställdes spörsmål till ett antal av 212 emot 141 under motsvarande period 10 år tidigare. Således en stegring på nära 50 %.

Även i finansfrågor kan samma förtroliga förhållande mellan regeringen och riksdagen konstateras. Riksdagen överlät avgörandet i dessa i stor utsträckning åt regeringen genom att ge den vidsträckta fullmakter att utan riksdagens hörande i varje enskilt fall upptaga stora krediter. Under kriget måste även det normala budgetförfarandet delvis frångås, när krigets finansiering till stor del skedde utom budgeten och tilläggsbudgeter esomoftast beslöts av riksdagen. De svåra förhållandena gjorde, att en normal finanshushållning med riksdagen såsom beslutande icke kunde upprätthållas, utan riksdagen måste böja sig inför den hårda verkligheten och överlämna ledningen även på detta område åt regeringen.

Detsamma var sakförhållandet även i fråga om lagstiftningen. Jämväl på detta område intog regeringen en dominerande ställning. Detta faktum framgår först och främst av att regeringen blev utrustad med extraordinära fullmakter att i förordningsväg utfärda stadganden. Republikens president och i någon måtto även statsrådet tillkommer i Finland långt vidsträcktare rätt än vad fallet är i Sverige att utfärda förordningar. Denna rätt utvidgades betydligt under kriget genom s. k. konstitutionella fullmaktslagar, som under krigstiden spelat en stor roll i alla länder, särskilt de krigförande.

För Finlands vidkommande är det speciellt tre viktiga fullmaktslagar som i detta sammanhang böra nämnas.

Först och främst lagen om krigstillstånd av år 1930,¹⁰ som under krigstillstånd ger regeringen, i första hand presidenten, befogenhet att i förordningsväg reglera angelägenheter, vartill normaliter erfordras lag godkänd av riksdagen. Denna lag — förutom att den ger åt försvarsmaktens befäl betydande fullmakter, bl. a. till rekvisition av lös och fast egendom och arbetskraft o. d. — bemyndigar regeringen att vidtaga åtgärder på det ekonomiska området samt att utfärda bestämmelser, som göra intrång i medborgarnas grundlagsskyddade rätt till liv, personlig frihet samt i tryck-, förenings- och församlingsfriheten.

Den andra viktiga fullmaktslagen är republikens skyddslag av år 1939.¹¹ Denna lag berättigar republikens president, då riket hotas av yttre fara eller där uppviglingsverksamhet, som åsyftar rubbande eller upphävande av gällande statskick eller angår rikets förhållanden till andra stater, bedrives i sådan form eller utsträckning, att den äventyrar rikets yttre trygghet eller andra livsvillkor, eller då den allmänna ordningen och säkerheten äro allvarligt hotade eller blivit kännbart störda, att genom förordning stadga om åtgärder, som för avvärijande av yttre fara eller för ordningens och säkerhetens bevarande eller återställande eller till förhindrande av uppviglingsverksamhet prövas vara nödvändiga, även då dessa åtgärder strida mot vad som är stadgat i R. F. till skydd för den personliga friheten, om medborgares rätt att fritt vistas och välja sin bostadsort i landet samt om tryck- och församlingsfriheten.

Såsom den tredje allmänna fullmaktslagen bör nämnas lagen om reglering av näringslivet under undantagsförhållanden eller den s. k.

¹⁰ Lag ²⁰/₉ 1930, Förf. S. n:r 303 med ändringar ²⁹/₉ 1939, n:r 297, ²⁷/₁₀ 1939, n:r 368, ⁴/₁₁ 1939, n:r 383, ²/₃ 1940, n:r 75, ³⁰/₅ 1941, n:r 382, ²⁹/₁ 1943, n:r 107 och ¹⁸/₈ 1944, n:r 545.

¹¹ Lag ⁹/₁₀ 1939, Förf. S. n:r 307, ändrad ³⁰/₁₂ 1946, n:r 897.

ekonomiska maktlagen av år 1941.¹² Denna lag ger statsrådet rätt till en omfattande reglementering av näringslivet och de ekonomiska förhållandena, och detta i en sådan utsträckning, att det skydd, som medborgare enligt R. F. åtnjuta, därigenom lider betydligt intrång.

Förutom dessa allmänna fullmaktslagar förekom ytterligare andra av samma natur. Av dessa kan nämnas lagen om regeringens be- myndigande att utfärda erforderliga stadganden till skyddande av Finlands exporthandel av år 1939, vilken i förnyad form fortfarande är gällande.¹³

Det är huvudsakligen dessa fullmaktslagar — av vilka lagen om krigstillstånd är en bestående lag och de andra temporära, skydds- lagen för republiken gällande ursprungligen intill utgången av år 1942 och den ekonomiska maktlagen till 1943 års slut, men båda flere gånger till sin giltighet förlängda — som skänkt regeringen de särskilda befogenheter, som det exceptionella läget under krigs- tiden krävt. Genom dessa har möjliggjorts den tillfälliga koncentra- tionen av lagstiftningsmakten, som det allvarliga läget fordrade. I stöd av sagda lagar har regeringen vid behov kunnat ingripa utan dröjsmål.

Men denna koncentration har åstadkommits på bekostnad av riksdagens lagstiftningsmakt. Den viktigaste av riksdagens maktbefo- genheter har i stor utsträckning inskränkts. Detta betyder en vä- sentlig maktförskjutning från riksdagen till regeringen. För att något paralysera detta har anordnats en efterkontroll från riksdagens sida över i stöd av fullmaktslagarna utfärdade nödförord- ningar och -statsrådsbeslut. Regeringen skall sålunda ofördröjligen delgiva riksdagen på förenämnda sätt tillkomna förordnanden, vilka, där riksdagen så besluter, skola upphävas.

Inom parentes sagt avviker det finska systemet från det system som är infört i Sverige, i två viktiga punkter. För det första kan förordningar i Sverige utfärdas endast under den tid riksdagen icke är samlad, icke under pågående riksdag. Och för det andra är det om den parlamentariska efterkontrollen i vissa lagar stadgat, att om meddelat förordnande icke gillas av nästföljande riksdag, som skall sammanträda inom 30 dagar från det förordnandet utfärdats,

¹² Lag $\frac{0}{5}$ 1940, Förf. S. n:r 303 jämte ändringar $\frac{7}{8}$ 1942, n:r 633, $\frac{28}{12}$ 1945, n:r 1313 och $\frac{3}{4}$ 1947, n:r 257.

¹³ Lag $\frac{20}{12}$ 1939, Förf. S. n:r 512, ändringar $\frac{30}{12}$ 1942, n:r 1066 och $\frac{28}{12}$ 1945, n:r 1289.

skall detsamma upphöra att lända till efterrättelse. Skillnaden i den efterföljande parlamentariska kontrollen i Sverige och Finland är således den, att i Sverige nödförordnandet måste gillas av riksdagen inom en viss tid, för att icke upphöra att lända till efterrättelse, medan det i Finland förblir gällande, om riksdagen ej beslutar, att det skall upphävas. Det svenska kontrollsystemet innehåller noggranna korrektiv mot maktmissbruk och tager mera i betraktande riksdagens rättigheter; det finska lägger mera an på det praktiska behovet.

Om vi sedan försöka bilda oss en uppfattning om den utsträckning, i vilken nödförordningsförfarandet kommit i användning, så finna vi, att detta skett i mycket stor utsträckning: över $\frac{1}{3}$ av alla lagstiftningsprodukter har under åren 1939—1946 utfärdats i denna form (666 av 1865). Det är även skäl att konstatera, att de ojämförligt flesta nödförordnandena utfärdats antingen i stöd av den ekonomiska maktlagen eller lagen om krigstillstånd och omfatta olika reglementeringsåtgärder samt beröra medborgarnas ekonomiska rättigheter och intressen. Sådana förordnanden uppgå till flera hundra. Däremot är antalet av förordningar, som utfärdats i stöd av skyddslagen eller lagen om krigstillstånd och innebära ingrepp i medborgarnas övriga grundrättigheter, den personliga friheten och oantastbarheten, tryck- och församlingsfriheten m. m., jämförelsevis ringa. De sistnämnda äro dock de politiskt viktigaste.

Vad effektiviteten av riksdagens efterkontroll ankommer, är den självfallet av mindre betydelse, men dock icke i den grad man vore böjd att tro. Det är visserligen endast i sällsynta fall riksdagen direkt beslutat att förordnandet skall upphävas. Men erinringar och anmärkningar med avseende å utfärdade förordnanden förekomma ofta, särskilt under den senaste tiden, och regeringen har visat sig mycket känslig för sådana anmärkningar. Som exempel må nämnas, att under 1945 års riksdag sådana kritiska uttalanden ingick i riksdagens beslut beträffande icke färre än 30 % av de statsrådsbeslut som utfärdats i stöd av de ekonomiska maktlagarna, och att motsvarande procenttal under år 1946 var 37. Av 7 riksdagsbeslut under 1946 års riksdag berörande förordnanden av förenämnda slag angående andra grundrättigheter än äganderättsskyddet innehöll hela 5 klander av regeringens åtgärder.

Man kan således icke säga, att riksdagens efterkontroll har varit betydelselös. Faktum är även, att denna kontroll blivit effektivare under de senaste åren än under själva krigstiden.

Denna anordning med nödförordnanden, som först efteråt behandlats av riksdagen, ger regeringen en ledande ställning på lagstiftningens område.

Denna regeringens ledande ställning framträder ännu på annat sätt, t. ex. vid behandlingen av regeringspropositionerna med lagförslag till riksdagen. Dessa godkändes under kriget i regeln av riksdagen antingen oförändrade eller med obetydliga ändringar i nära samförstånd med regeringen. Först efter preliminärfreden har en viss kritik även på detta område försports i riksdagen. I vissa fall har detta lett därhän, att regeringen tagit tillbaka proposition, som seglade i motvind. I andra fall har regeringen genom påtryckning förmått riksdagen att godkänna lagförslag, som varit motbjudande för densamma, men som regeringen ansett nödvändiga av utrikespolitiska skäl.

Angående lagstiftningen är annars att anteckna vissa omständigheter, som äro betecknande för krigstidens förhållanden. Först och främst är lagarnas mångfald anmärkningsvärd i förhållande till normala tider. Antalet av lagar har under krigstiden åren 1939—1946 fördubblats i förhållande till lagarna under en lika lång period 10 år tidigare. Och om man tar med i beräkningen de förordningar och statsrådsbeslut, som utfärdats i stöd av fullmaktslagarna och som beröra frågor som under normala tider höra till riksdagslagstiftningen, finner man, att under krigstiden lagstiftningsprodukternas antal mera än tredubblats.¹⁴

Det framgår av dessa siffror, huru förhållandena under krigstiden framtvingat ett mycket intensivare lagstiftningsarbete än under normala tider. Statens ingrepp i medborgarens av grundlagen särskilt skyddade intressesfär sker ju under normala tider i grundlagsstiftningsordning och under krigstiden dels i denna och dels genom förordningar och statsrådsbeslut i stöd av de konstitutionella fullmaktslagarna. I vilken utsträckning sådana ingrepp skett, framgår tydligast vid jämförelse av de i grundlagsstiftningsordning tillkomna lagarnas antal under normala tider samt dessa lagars och ovan nämnda förordningars och statsrådsbesluts antal under krigstiden. Siffrorna visa att under tiden 1929—1936 i grundlagsstiftningsordning behandlades cirka 8 % av alla lagar, varemot motsvarande procenttal, som således även inbegriper de förordningar och statsrådsbeslut som grunda sig på konstitutionella fullmaktslagar, är

¹⁴ Åren 1939—1946: 1822 st.; åren 1929—1936: 563 st.

cirka 50 %.¹⁵ Av dessa siffror framgår det på ett särskilt tydligt sätt, i vilken stor utsträckning staten under krigsåren gripit in i de enskildas intressesfär.

Staten och medborgaren. Statens förhållande till den enskilde har redan berörts, särskilt under behandlingen av de förändringar som under krigstiden skett i förhållandet mellan regeringen och riksdagen på lagstiftningens område. Det gäller här att ge en översikt av den enskildes exceptionella rättsställning under krigstiden. Denna sammanfattning måste dock i brist på utrymme bli ytterst summarisk, och koncentrerar sig på framtidsutsikterna för avvecklingen av det onormala läget.

Krigstidens exceptionella läge bör bedömas med R. F. såsom bakgrund, Finlands R. F., som med sin förteckning av medborgarnas allmänna rättigheter och rättsskydd särskilt framhåller medborgarens rättsställning emot staten och enligt vilken medborgarna äro tryggade till liv, ära, personlig frihet och gods och åtnjuta religionsfrihet, ordets frihet, tryck-, församlings- och föreningsfrihet samt hemfrid, varutöver brev-, telegraf- och telefonhemligheten är okränkbar.

I kriget utsätter medborgaren sitt liv för den största fara för att försvara sitt fädernesland. Under krig träda krigets lagar i verksamhet icke endast vid fronten utan även hemma. Dödsstraffet verkställs, något som, förutom under krig och uppror, icke tidigare förekommit i Finland under 120 år. Livet värdesättes under kriget enligt annan måttstock än i fredstid.

Men även den personliga oantastbarheten i övrigt och friheten åtnjuter under krigstiden ett svagare skydd än under fredens dagar. Redan lagen om krigstillstånd innebär stadganden, enligt vilka en person, som misstänkes för brott anhängiggjort i krigsdomstol, kan fängslas och hos honom husundersökning verkställas även då normala lagenliga förutsättningar härtill icke förefinnas. Krigsdomstol kan även bestämma, att han skall hållas fängslad redan på grund av sannolika skäl. På grund av en krigstida undantagslag av år 1942¹⁶ kan även vanlig domstol låta häkta en person, som är anklagad för brott, varå kan följa frihetsstraff, utan att laga förutsättning för häktning förefinnes. Men även administrativa myndigheter ha ombetrotts med en sådan befogenhet med avseende å de

¹⁵ Åren 1929—1936: 52/565; åren 1939—1946 903/1922.

¹⁶ Lag 13/5 1942, Förf. S. n:r 395.

s. k. krigsskyldiga. Enligt förordningen angående inskränkning av den personliga friheten av år 1939, vilken under senaste år i flera revideringar förnyats i inskränkt form,¹⁷ äga administrativa myndigheter utan domstols kontroll under vissa förhållanden ålägga person att bortflytta från sin vistelseort, bosätta sig på bestämd ort eller vistas på bestämd plats eller, om dessa åtgärder icke anses tillfyllest, tagas i skyddsförvar. Ett sådant förordnande får icke överklagas. Även i andra fall har berövande av den personliga friheten kunnat ske på grund av stadganden, vilka icke kunna nämnas i denna korta redogörelse.

Begränsning av medborgares allmänna rättigheter har under krigstiden kunnat ske även i form av husundersökning,¹⁸ genom att befolkningen eller del därav ålagts att flytta från visst område eller att förbud utfärdats att resa till visst område eller att tjänstemän förflyttats att provisoriskt sköta annan tjänst eller befattning,¹⁹ osv. Att informationsverksamheten kom under övervakning och censur infördes är ju naturligt, liksom i nästan alla krigförande länder, men väckte allt större opposition, ju längre tiden led. Under den svåraste tiden var icke endast pressen och tidskrifterna utan även telefonen, telegrafan och posten censurerade. Föreningarnas verksamhet var redan tidigare under så effektiv kontroll från Lappotiden, att nya åtgärder icke voro behövliga. Däremot var församlingsfriheten under krigstiden underkastad mångahanda begränsningar, som numera helt och hållet upphävts. Därtill kommer statens ingrepp i medborgarnas ekonomiska förhållanden. Å ena sidan de omfattande rekvisitionerna av lös och fast egendom för militära ändamål, som huvudsakligen grundade sig på lagen om krigstillstånd, å den andra alla, för det mesta på grund av den ekonomiska maktlagen vidtagna begränsningar, som avsågo att skydda befolkningens utkomst och landets ekonomiska liv i form av en mångskiftande reglementering av det ekonomiska livet, såsom livsmedelsreglementeringen, priskontrollen, hyresreglementeringen samt löne- och valutareglementeringen, osv.

De åtgärder, varigenom medborgarnas allmänna rättigheter under kriget blevo läderade, kunna fördelas i två grupper i avseende å

¹⁷ F. ³⁰/₁₁ 1939, Förf. S. n:r 444, F. ⁵/₁ 1946, n:r 7, ändrad ¹⁰/₇ 1946, n:r 589, och F. ³⁰/₁₂, n:r 899, samt F. ⁷/₁₂ 1944, n:r 898.

¹⁸ Bl. a. lag om krigstillstånd § 5, 2; lag ³⁰/₁₂ 1943 om bestraffning av reglementeringsbrott, Förf. S. n:r 1064, § 9.

¹⁹ Lag ⁴/₁₁ 1939, Förf. S. n:r 380, lag ⁷/₇ 1941, n:r 528, och lag ³¹/₁ 1947, n:r 52.

deras varaktighet. Å ena sidan märkas ingreppen i medborgarnas ekonomiska rättigheter. Finland har ju i anledning av kriget råkat i stora ekonomiska svårigheter, dels i form av de ekonomiska offer och bördor, som själva kriget medförde för landet, och dels såsom krigets följder krigsskadeståndet, återuppbyggnadsarbetet efter kriget särskilt i form av hjälp åt den förflyttade befolkningen, svårigheterna med livsmedelsförsörjningen och med tillfredsställandet av befolkningens behov av olika andra områden; allt detta gör en reglementering av näringslivet nödvändig. Därför torde även behovet av den ekonomiska maktlagen, på vilken denna reglementering baserar sig, vara nödvändig ännu för en längre tid. De, som hylla de socialistiska lärorna, anse tillfället lämpligt för att befordra en socialisering av samhället, och hålla därför på en fortsatt reglementering av näringslivet för en längre tid än det aktuella behovet påkallar. Andra skulle återigen önska slippa reglementeringen så fort som möjligt. Såsom läget nu är, är någon slags reglementering av näringslivet ännu för någon tid oavvislig.

Däremot äro, å andra sidan, ingreppen i den enskildes rättssfär för så vitt det gäller säkerhet till liv, personlig frihet, personlig oantastbarhet, tryck-, församlings- och föreningsfrihet och andra politiskt betonade rättigheter, i ett annat läge. På detta område betyder krigets slut en stor avlastning. Ju mera det politiska läget stabiliserar sig — och en stor stabilisering i betydande mått har redan skett från preliminärfreden —, i desto större omfattning kunna även dessa ingrepp mildras och avskaffas och en återgång till normal ordning ske. Även hos oss kan man dock finna den vanliga företeelsen, att undantagsstadganden ha en viss benägenhet att förbli bestående även sedan det ursprungliga behovet bortfallit. Det finnes alltid grupper av medborgare, som äro intresserade av att undantagsstadgandena bibehållas. Men en tydlig och klar samt allt mera målmedveten strävan till att slopa undantagslagstiftningen förefinnes.

Flera missgrepp, som regeringen och dess kommunistiska inrikesminister samt den av honom ledda statspolisen gjort sig skyldiga till, ha väckt stor uppmärksamhet. Det gäller särskilt vissa statspolisens åtgärder, som förorsakat i riksdagen interpellationer, kritik i grundlagsutskottets utlåtande över regeringens berättelser och åtgärder av riksdagens justiteombudsman. En del av dessa åtgärder äro direkt beroende av det utrikespolitiska läget. Lyckligtvis äro dessa företeelser undantag och ha blivit allt färre.

Vad domstolarna ankommer, hava grundlagarnas principer om att domarmakten handhaves av oberoende domstolar, att finsk medborgare ej må dömas av annan domstol än den under vilken han enligt lag hör och att tillfälliga domstolar ej må tillsättas, under krigstiden i stort sett efterföljts. Det enda fall som kan väcka tvivel härvidlag är processen emot de s. k. krigsansvariga. Denna rättegång har ju väckt uppmärksamhet såsom en politisk fråga av första rang. Här skall den beröras enbart från rättslig, närmast statsrättslig synpunkt. Från denna synpunkt kan konstateras:

1. Då i lagen om bestraffning av de krigsansvariga²⁰ såsom brottslig stämplades den, som på avgörande sätt medverkat till att Finland år 1941 råkade i krig med Sovjetunionen eller England eller under krigets fortgång förhindrat åstadkommande av fred, så innebär detta avvikelse från tvenne grundprinciper, vilka höra till de nordiska rättssystemens grundelement och på vilka även rättsordningen i Finland, även efter landets avskiljande från Sverige, bygger. Däri kriminaliserades politisk verksamhet, blott och bart på grund av dess politiska oändamålsenlighet, ett sakförhållande som illa harmonierar med den nordiska rättstanken, om också politiska rättegångar icke äro obekanta från de nordiska ländernas tidigare och nuvarande politiska liv.

Vidare kriminaliserades ifrågavarande handlingar först efteråt. Lagen fick således retroaktiv verkan, något som icke är direkt förbjudet i Finlands grundlag, men som anses självfallet ingå såsom en väsentlig del i det skydd, som medborgarna åtnjuta emot staten. Retroaktiv lagstiftning i politiska mål förekomma dock för närvarande även i de övriga nordiska länderna, som dragits med i kriget, för att icke tala om andra länder.

2. Tillsättande av krigsansvarighetsdomstolen betydde en direkt avvikelse från R. F:s förbud att tillsätta tillfällig domstol (60, 2 §), ett stadgande, vars stora principiella betydelse är uppenbar för var och en. Även i detta avseende äro vi dock icke ensamma.

3. Sammansättningen av krigsansvarighetsdomstolen framvisade ett betydligt större politiskt inflytande än vad fallet är med den normala domstolen i mål emot ministrar, riksrätten, såtillvida som riksdagen hade att välja 12 av domstolens 15 medlemmar, varemot riksrätten är sammansatt enl. paritetsprincipen. Såsom parallell kan nämnas att till riksrätten i Norge hör dubbelt så många lagtingets medlemmar som höjesteretsdomare.

²⁰ Lag 12/7, 1945, Förf. S. n:r 890.

4. I följd av de avvikelser från grundlag som ingick i lagen om bestraffning av de krigsansvariga stiftades denna lag i grundlagsstiftningsordning. I processen hade domstolen att ställa denna lag sig till efterrättelse.

En annan politiskt färgad process, som även väckt särskild uppmärksamhet, är utredandet av den s. k. vapensmusselaffären, vilken som bäst pågår i Helsingfors. Denna rättegång utföres i enlighet med en lag av den 24 januari 1947,²¹ tillkommen i grundlagsstiftningsordning, inför särskilt tillförordnade avdelningar av överkrigsdomstolen. I denna bedrövliga och ofatthbart obetänksamt igångsatta affär är av juridiskt intresse, förutom att även i detta fall åtgärderna delvis kriminaliserades först efter det de blivit begångna, det sätt på vilket undersökningarna och förhören med de anhållna bedrivits, vilket givit anledning till kritik. Med denna process bortfaller ett stort irritationsmoment från den politiska himmeln i Helsingfors. Det är att hoppas, att nya icke uppstå.

Dessa politiskt betonade rättegångar, vilka väl äro naturliga företeelser under sådana övergångstider, som Finland nu befinner sig i, och vilka ju till sin natur och betydelse icke äro att jämföra med efterkrigstidens motsvarande processer i de östeuropeiska länderna, betyda dock mindre i förhållande till den tydliga tendensen att minska och avskaffa inskränkningarna av de politiska rättigheterna. Denna glädjande utveckling fram emot normala förhållanden är tydlig och markerad. I detta avseende kan det t. ex. konstateras, att normaltillstånd redan råder i avseende å församlingsfriheten och föreningsfriheten. Vad tryckfriheten vidkommer, så har utvecklingen även på detta område varit glädjande. Det område, på vilket granskning av trycksaker får ske, har i december 1946 betydligt inskränkts.²² Samtidigt som post-, telefon- och telegrafcensuren helt och hållet slopats, är censuren även annars knappast märkbar. Vidare ha åtgärderna i avseende å inskränkning av den personliga friheten jämväl i flere repriser förflyttats från lägre myndigheter till högre och ställts under kontroll av statsrådet i dess helhet, vilket innebär en större trygghet för den enskilde.²³

Man kan således märka en betydlig avveckling av undantagsstadgandena. När kriget även formellt upphör genom att freden träder i kraft, kommer ett stort steg framåt att tagas även i av-

²¹ Förf. S. 1947 n:r 34.

²² F. 30/12 1946, Förf. S. n:r 898 och 937.

²³ Jmf. i not 17 omnämnda förordningar.

seende å de grundläggande undantagsstadgandena. Då komma nämligen två av de betydelsefulla konstitutionella fullmaktslagarna att upphöra. Krigstillstånd förutsätter ju krig, och fullmakterna i lagen om krigstillstånd och de i stöd av dessa utfärdade förordnandena komma att upphöra vid utgången av krigstillståndet. Ävenså är skyddslagen för republiken i kraft blott intill dess en månad förflutit efter fredsfördragets trädande i kraft. Fredsfördragets ikraftträdande betyder således ett långt steg emot normala förhållanden även på statsförfattningsrättens område. Av de viktiga konstitutionella fullmaktslagarna kommer efter freden att fortbestå endast den ekonomiska maktlagen, men även den är i kraft endast till utgången av år 1947, liksom även skyddslagen för republiken, om den icke dessförinnan upphör i anledning av fredsfördragets ikraftträdande. Då de i stöd av dessa fullmaktslagar utfärdade förordnanden komma att upphöra senast vid utgången av själva fullmaktslagen, accentueras härigenom betydelsen av fullmaktslagarnas trädande ur kraft. I vissa avseenden har man varit tvungen vidtaga åtgärder för att för övergångstiden ersätta på detta sätt upphörande förordnanden med provisoriska bestämmelser.

Att utvecklingen verkligen har haft så gynnsamt förlopp oaktat de stora svårigheterna, med vilka Finland har att kämpa och av vilka den minsta icke är det prekära utrikespolitiska läget, är beroende icke endast på den politiska utvecklingen, utan även på de män som i den ansvarsfulla posten såsom republikens president lotsat staten genom de svåra tiderna. Men deras inflytande på händelsernas gång har varit möjlig endast på grund av särskilda egenskaper i Finlands statsförfattning. Att statsöverhuvudet har en egen maktsfär avskild från statsrådets, inom vilken han äger självständigt utöva sina befogenheter, är en förutsättning för t. ex. president Paasikivis å ena sidan försonliga, men å den andra efter möjligheterna fasta politik. Regeringsmaktens tudelning på detta sätt är en viktig förutsättning för att hans personliga insats kan erhålla sin fulla betydelse. Av utomordentlig betydelse är denna vår författnings säregenskap, vilken skiljer sig bl. a. från de övriga nordiska ländernas statsförfattningar.

Den föregående framställningen har berört en demokrati, som under krigstiden behäftats med särdrag, vilka äro främmande för den normala ordningen och som betyda en betydlig minskning i

det rättsskydd som medborgarna under normala förhållanden åtnjuta. Dessa företeelser ha kunnat införlivas i vår författning på fullt lagligt sätt, i den ordning som grundlagarna föreskriver. Det är två viktiga omständigheter, som härvid äro att beakta. Redan R. F. (16 §) förutsätter, att inskränkningar i finska medborgares allmänna rättigheter kunna under krigstid och uppror införas genom vanlig lag. På detta stadgande baserar sig lagen om krigstillstånd, samt en del andra lagar, som förutsätta krigstillstånd. Men det är även en annan omständighet, som är av utslagsgivande betydelse. Och det är det, att i vår R. O., förutom den normala grundlagsstiftningsordningen, som erfordrar beslut av två riksdagar, den senare efter val, förutsättes ett särskilt förfarande, enligt vilket grundlagar kunna behandlas under en enda riksdag lika snabbt som vanliga lagar. Detta förutsätter dock att riksdagen med $\frac{5}{6}$ majoritet förklarat lagförslaget brådskande. Genom denna s. k. brådskande grundlagsstiftningsförordning, vartill en motsvarighet icke finnes i Sverige, blir statsförfattningen så elastisk, att den smidigt kan anpassa sig även under de exceptionella förhållanden, som uppkomma under svåra kristider och varpå den tid, som ovan behandlats, utgör ett exempel. Huru viktig denna brådskande grundlagsstiftningsordning varit under kriget, framstår därav, att de under krigstiden i grundlagsstiftning tillkomna lagarnas antal stiger till 240 eller 20 procent av alla under denna tid utfärdade lagar, vilket är 30 lagar per riksdag. Om man tager i betraktande att det i regeln gällde brådskande ärenden, är det tydligt att det varit en ren omöjlighet att komma tillrätta utan denna brådskande grundlagsstiftningsordning.

I dessa stycken och i många andra hava de män med president Ståhlberg i spetsen, som uppgjorde 1919 års R. F., gjort sig förtjänta av finska folkets särskilda tacksamhet. De många demokratiska författningar, som uppstodo efter första världskriget, ha en efter annan gått under genom revolutioner eller förvandlats till diktaturer. Finlands statsförfattning är den enda, som stått sig genom de många kristiderna och som även nu — så är vår förhoppning, som stödes av krigstidens erfarenheter — skall visa sig i det stora hela utan större modifikationer kunna fortbestå trots den svåraste av alla hemsökelse, kriget. Det är allt skäl att tro att denna förhoppning förverkligas.

Juni 1947.

POLITIK OCH FOLKRÄTT

Av Lektorn, Fil. dr HELGE GRANFELT, Nockeby

Förhållandet mellan politik och rätt är ett komplicerat problem, som har sitt intresse för såväl statskunskap som statsrätt och folkrätt. Heinrich von Treitschke har i sitt mycket omdiskuterade verk »Politik» behandlat problemet historiskt, och folkrättslärare anlägga i regel historiska perspektiv för belysande av problemställningen, som här närmast skall behandlas.

Problemet politik contra rätt har uppstått i och med den moderna staten. Ty rätten i betydelse av oskriven lag har funnits före staten. Politiken vill omändra eller stifta nya lagar och hämtar sin andliga styrka från en livsåskådning, inneslutande värden, som den anser livsviktiga för landet. Politik blir därför levande liv, som ständigt förnyas och där var och en — även i en diktaturstat — ej kan undgå ett personligt ansvar. Men bolsjevismens och nazismens livsåskådning är ej densamma som demokratins, och utgångspunkten för rätten och därur framprungna rättsnormer, som bli som ett slags mall eller ett rättesnöre för lagstiftningen, blir därför olika. Nazisterna omändrade lagarna i Tyskland i överensstämmelse med sin ideologi. Bolsjevikerna ha gjort motsvarande omändring i Ryssland. Den demokratiska ideologin har i båda fallen fått stryka på foten. På det internationella planet har idékampen gått vidare. Men även om den demokratiska och socialistiska synen på t. ex. äganderätten äro helt olika, kan det frågas, om ej den etiska värdesättningen utgår från samma högsta norm? Kan rättsvetenskapen ge ett svar härpå?

Först och främst bör då framhållas, att gemensamt för all vetenskap är, att den strävar efter att söka lagbundna relationer mellan växlande företeelser, vilka då det gäller naturvetenskaperna, gå att fastställa till tid och rum. De humanistiska vetenskaperna, till vilka rättsvetenskaperna få räknas, ha sin förankring i själva själslivet, vars tänkande är oberoende av tid och rum, även om det faktiskt

är beroende därav. Lagbundenheten av rent yttre relationer kan sålunda fastställas, t. ex. individens förhållande till sin kyrkoorganisation, men hans sinnelag och religiösa övertygelse har man ej därmed med absolut visshet kunnat fastslå. Ha de yttre relationerna en verklig inre förankring, kunna de därpå byggda lagarna få det fasta fundament, som gör, att rätt och lag sammanfalla och statsbyggnaden kan stå hållfast mot tidens stormar.

I moderna statsförfattningar ha ofta vissa grundläggande rättigheter fastställts,¹ och dessa rättigheter ha alltså blivit normerande för lagstiftningen, ehuru å andra sidan utvecklingen tenderat till ett åsidosättande härav, allt eftersom ett politiskt parti växt sig fastare i sadeln. Det fundament, som statsrätten förut vilade på, har därmed kommit i fara. Hur förhåller det sig i sådant fall med dess yngre syster folkrätten?

Folkrätten — eller internationell rätt, ibland även kallad mellanstatlig rätt — är den yngsta grenen på rättsvetenskapens träd och som sådan föga utvecklad. Folkrätten sysselsätter sig med rättsförhållandet mellan staterna, men den har ej såsom privaträtt och statsrätt ett stöd i en stark rättsorganisation för genomförande av internationella lagar eller sedvanor: en regering i samarbete med en lagstiftande församling, en domstol för lagarnas tolkning, utmätande straff och skadestånd för lagbrott och slutligen polisväsende som effektivt medel mot lagbrytare. Fröet till en internationell rättsorganisation är dock lagd i Nationernas förbund 1919 och dess efterföljare Förenta nationerna 1945. Vad som framför allt saknas i denna organisation, är förfogandet över tvångsmedel.

Men hur viktig en organisation än är för genomförande av en viss rätt, är dock den anda, det rättsmedvetande, som uppbär den, än viktigare. Det finns rättslärda, som ännu idag förneka förekomsten av ett rättsmedvetande eller en rättskänsla såsom liggande till grund för ett rättssystem.² En känsla är visserligen högst subjektiv. Men om en viss uppfattning för bedömande av en viss fråga, t. ex. äganderätten, är mycket allmän, är denna känsla för rätten dock en god grund att bygga på. Ty vad skall man annars bygga på?

¹ Jmfr W. Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates* (1946), rec. i *Statsvet. tidskr.*, 1947, s. 208 ff.

² A. V. Lundstedt, *Obligationsbegreppet*, III. Förre delen: Fakta och fiktioner. — Senare delen: Den i förre delen hävdade åskådningen ytterligare konfronterade med jurisprudentens läror (1930). *Dens.*, *Folkrätten och Genèvepolitiken* (Föredrag d. 21 nov. 1924). *Dens.*, *Folkrätten en livsfara för folken* (1937).

På den starkares rätt? En sådan rätt är ingen verklig rätt, även om den har lagen, stiftad av det maktägande partiet, på sin sida.

Rättsuppfattningen har ända fram till modern tid, åtminstone vad de romanska men även de tyska folken beträffar, behärskats av den romerska rätten, vilken ej lämnade rum för folkrätt i modern mening. Den romerska rätten såsom ett system av rättsnormer, som hade omedelbar användning i det praktiska livet och som garanterades genom tvångsmedel, kunde endast tillämpas på sådana internationella förhållanden, som hänföres till internationell privaträtt. Denna är ju strängt taget ej något annat än en del av den nationella rätten,³ och folkrättens befattning därmed är då att reglera dess eventuella användbarhet utöver de nationella gränserna. Romarna voro visserligen mästare i att formulera satsen för privaträtten och juridiskt analysera en fråga, och den på detta sätt utbildade kritiska metoden är givetvis mycket användbar för folkrätten. Men den juridiska konstruktionen av sådana internationella förhållanden, som de i modern tid existerande, kan man ej söka i den romerska rätten, enär någon motsvarighet därtill ej fanns på romarrikets tid.⁴

Den romerska rätten har som all annan rätt uppstått som sedvanerätt. Att denna sedvanerätt är influerad av rådande religiösa föreställningar, torde vara klarlagt. Kristendomen med sitt krav på allas likhet inför Gud och inför lagen kom givetvis att verka omgestaltande på denna rätt och har vid tidpunkten för den moderna folkrättens uppkomst varit vägledande. Satsen om de mänskliga rättigheterna, som utgjorde den franska revolutionens stora patos⁵ och skulle vara ett ledmotiv för det nya Amerika, bottnar ju i kristendomens likhetskrav. Men går en sådan på de ursprungliga mänskliga rättigheterna uppbyggd rätt att upprätthålla?

Den tyske juristen Jhering förfäktade under 1870-talet i flera avhandlingar den tesen, att ett väsentligt kriterium för rätten vore att finna i tvånget eller våldet.⁶ Han säger, att rätten mer skulle betraktas från sin realistiska sida som maktbegrepp och mindre

³ Jmfr T. Gihl, Den internationella privaträttens problem (Tidsskr. for Rettsvidensk., 1946).

⁴ Jmfr Martens, Völkerrecht. Das internationale Recht der civilisirten Nationen, I, s. 3 och där anförd litt.

⁵ R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789 (1912).

⁶ R. v. Jhering, Der Kampf um's Recht (1872), (5. Aufl. 1877), dens., Der Zweck im Recht, I (1877), jmfr Puchta, Das Gewohnheitsrecht, I, (1828).

från sin logiska sida som system av abstrakta rättssatser. Tvånget vore sålunda ej endast medel till förverkligande av rätten utan en organisk beståndsdel av själva rättsbegreppet. Slutligen förklarar Jhering tvånget för ett sådant oundgängligt element i rätten, att vid dess avsaknad rätten vore meningslös och därför mellanstatliga förhållanden, där tvång ej kan förekomma, snarare komma under det etiska än under det juridiska betraktelsesättet.

Jhering medger dock, att även den starkaste i överensstämmelse med sina egna intressen ej kan utdraga kampen mot sin motståndare i det oändliga och därför hellre begränsar sin makt och sluter fred. Slutsatsen blir då, att freden är grundvalen för all rätt och all ordning och att i verkligheten varje rättsordning vilar på ett fördrag.

Även med Jherings utgångspunkt kan man ej bestrida förefintligheten av en reglering och en rätt för de internationella förhållandena. Den bekante ryske rättslärde Fr. v. Martens, som vänt sig mot Jherings tes, hävdar, att själva premissen till denna teori är oriktig. Jhering och hans anhängare förväxlar nämligen två skilda ting: rätten i och för sig och den organiserade tvångsapparaten till förverkligande av rätten. Den senare kommer först till användning, när rätt och lag kränkas. »Daher ist der Zwang schon eher ein Element des Unrechts als des Rechts, indem Letzteres, so lange es normal funktioniert, gar keiner gewaltsamen Durchführung bedarf.» Rätten upphör enligt Martens först med det ögonblick, då den »als Anreiz und Motiv des Verhaltens der Menschen zu wirken versagt», då den alltså ej mer är erkänd. Därför är den möjligast största utbredning av rättskänedom det bästa medlet för att trygga realiserandet av rätten. »Hieraus wird ausserdem klar, wie sehr die vervollkommnete Erfüllung und Achtung der Principien des Völkerrechts direct davon abhängen muss, in welchem Masse mit ihnen alle Diejenigen vertraut sind, welche sie berufsmässig zu interpretieren und zu exequieren haben.»⁷

Beträffande förhållandet mellan staterna är det givetvis också så, att den starkaste staten vid övervägande av egna fördelar nödgas

⁷ Martens, a. a., s. 10. Jmfr v. Bethman-Hollweg, Der Civilprocess des gemeinen Rechts in geschichtlichen Entwicklung, Bd I (1864), § 12 ff. Mot Jherings tes vänder sig även Thon, Rechtsnorm und subjectives Recht (1878), dens., Der Rechtsbegriff (Zeitschr. f. das Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart, VII, 1880), vidare Dahn, Die Vernunft im Recht. Grundlagen der Rechtsphilosophie (1879). Merkel, Rechtsnorm und subjectives Recht (Zeitschr. f. das Privat- u. öff. Recht, Bd VI, 1879).

begränsa sin makt. Liksom privaträtt, straffrätt och statsrätt i allmänhet utgå från medgivande av vissa intressenter, så framgår också en internationell rättsordning, en folkrätt, ur sådana överenskommelser, i vilka stater av olika styrka och maktförhållanden deltaga.

Även på annat sätt kan man tala om analogi mellan inre rätt och internationell rätt. Enligt Jherings mening baseras alla sociala tillstånd på harmonin av den ene personens förhållande till en annan persons nytta eller intresse. Även i en maktstat aktar maktinnehavaren för sin egen säkerhets skull på undersåtarnas rättigheter. Så är — det kan ej bestridas — förhållandet inom det internationella samfundet, där staterna i ömsesidigt intresse kommit överens om utlämnande av förbrytare, om skydd för litterär egendom etc. Folkrätten vilar i själva verket liksom annan rätt på en kompromiss av intresserade parter, i detta fall mellan stater, som tillvaratar sina egna och sina undersåtars intressen.

Den andra av de juridiska invändningar man framfört mot förekomsten av en speciell folkrätt grundar sig på det förhållandet, att då ingen lagstiftning är för handen, när ingen lagstiftande makt finnes, kan det ej bli tal om en internationell rätt, ett system av lagar, som reglera de internationella förbindelserna. Enligt denna uppfattning skulle lagen — i statsrättslig mening — vara den enda rättskällan och utgöra dess förbindande kraft. Lagstiftarens uppgift skulle då bestå i att stifta så många lagar som möjligt för att förhindra, att undersåtarna levde i oordnade förhållanden. Personlig frihet, äganderätt etc. skulle ej kunna existera, om ej speciella lagar i förväg funnos som garanti härför.

Häremot invänder Martens, att lagstiftarens uppgift ej består i skapandet av rättigheter utan i samvetsgrant utforskande och formulering av sådana levande förbindelser och ömsesidiga intressen, som ligga till grund för varje rättsbildning. Rättigheterna bestå såsom härrörande ur människans natur i och för sig och tillkomma alltså ej genom lagstiftningsakten. Ty, framhåller Martens, äktenskap ingingos, föremål ägdes, och fördrag slötos långt innan borgerliga lagar normerade betingelserna för äktenskap, egendomsrätt och förbindelserna mellan fördragsparter.

Om sålunda den lagstiftande makten icke är den primära rättskällan i inomstatligt liv, kan icke, menar Martens, dess frånvaro i det internationella livet gälla som bevis för det påståendet, att det här överhuvudtaget brister i bindande rättsnormer. Den i detta

hänseende faktiskt utbildade ordningen tillåter ingen annan slutsats än att staterna ännu ej nått en så hög grad av utveckling, att ett överstatligt lagstiftningsorgan kunnat konstitueras. Även om skapandet härav vore en ouppnåbar utopi, kunde man ej komma ifrån att de internationella förhållandena reglerades enligt vissa normer, uppkomna genom viljeöverensstämmelser av olika stater.

Skiljedomsinstitutet för avgörande av internationella tvister fanns ju redan på Martens tid och har sedan med utgångspunkt från Haagkonventionen 1907 och de amerikanska s. k. Bryan-traktaterna från 1913 ytterligare utvidgats. Skiljedomen skulle enligt Haagreglerna (§ 37) grundas på *respekt för rätten*, vilket innebär, att domstolen vore hänvisad att tillämpa gällande folkrätt, alltså ett erkännande av att folkrätt finnes. Det kan tvistas om huruvida domstolen utöver internationellt fastslagna rättsstater och grundläggande traktater hade rätt till en mera extensiv rättstillämpning (rättsanalogier etc.). Användning av rätt och billighetssynpunkter (*ex aequo et bono*) vid avgörande av internationella tvister kunde dock bidra till att fördjupa och klarlägga folkrätten.⁸

Tillkomsten av den fasta internationella domstolen i Haag, som var en verklig domstol för internationella rättstvister och som — om parterna så avtalade — kunde döma enligt *ex aequo et bono*-principen var därför ett stort framsteg. Så länge intet obligatoriskt skiljedoms- eller domstolsförfarande existerade för lösande av tvister mellan stater, var givetvis det internationella rättsmaskineriet fortfarande ofullgånget jämfört med det inomstatliga.

De många skiljedomsstraktaterna, som funnos redan på Martens tid men som i N. F:s regi blevo allt flera under 1920-talet, hade vad stormakterna beträffar alltför många förbehåll för att kunna effektivt hindra vädjan till vapenmakt för lösning av en internationell politisk tvist. Är vädjan till vapen ett bevis för att folkrätt ej existerar? Ingalunda, säger Martens: »Die Geschichte des Processes zeigt uns, dass dem ältesten Rechtsverfahren dieselben Principien zu Grunde lagen, wie sie noch jetzt für die Conflictte zwischen den Staaten gelten. In der Vorzeit während des primitiven Zustandes des sozialen Lebens hatte Jedermann sein Recht durch seine eigene Kraft zu schützen. Gewiss beweist die Herrschaft der Selbsthilfe die Mangelhaftigkeit der gesellschaftlichen Cultur, nur wäre es ver-

⁸ Jmfr E. Löfgren, De nordiska förliknings- och skiljedomsavtalen i deras ställning till det internationella rättssystemet (1927).

kehrt, daraus zu schliessen, dass die Genossen der damaligen Gesellschaft absolut kein Recht kannten, als weder Gewohnheiten noch Gesetze befolgten.» Under medeltiden inrättades väl domstolar, men tvekamp och fejder slutade därmed ej upp vid avgörande av tvister. Sådan självhjälp förekommer också på sådana håll, framhåller Martens, »wo Gerichte Recht sprechen und eine Obrigkeit existiert, sobald die Justiz kauflich und die Obrigkeit verhasst ist (Corsica)». Krig är likställt med en tvekamp, för vilken normer varit gällande, och innebär därför ej det absoluta negerandet av rätten.

Det finns alltså ett komplex av sammanhörande normer — lagar — som utgöra folkrätt. Källorna för de folkrättsliga reglerna äro internationella fördrag, sedvanerätt och slutligen den rättsliga ordning, som direkt uppstår ur livets behov. Närmast har dock folkrätten sitt ursprung i samma källa som all rätt: den rättsidé, som ligger nedlagd i människans natur. Som positiv rätt kan folkrätten blott förverkligas ifråga om förhållandet mellan sådana nationer, vars privaträtt och statsrätt befinna sig på ungefär samma nivå och sålunda ha ett nära överensstämmande rättsmedvetande.

Sedan Martens uppträdde som försvarare av folkrätten, har denna genomgått en rik utveckling, framgången ur världskrigens stora skärseld. Likväl har existensen av en sådan, på en allmän rättskänsla uppbyggd rätt energiskt och bestämt förnekats av den svenske rättslärd prof. Lundstedt.

Lundstedts tes går ut på, att rättsmedvetandet endast är en moralisk känslolinställning och alltså något subjektivt. Något objektivt kan ej grundas härpå. Utgångspunkten för denna känslolinställning är, att den bindande kraften skall bero på de överensstämmande viljornas autonomi över parterna. Någon rätt kan dock ej därigenom uppstå, enär teorin förutsätter, att en regel om avtals giltighet gäller. »Även den berömda tillitsteorin är ej annat än ett cirkelbevis: man motiverar löftesgivarens bundenhet med löftesmottagarens tillit till denna bundenhet.»⁹

Enligt Lundstedt gör man följden till orsak, då man låter rätten grundas på moralen i stället för tvärtom. Detta föreställningssätt beror på kvarlevande naturrättsliga föreställningar och äro rena chimärer. Tillämpade på folkrätten »blir talet om statsfördragens rättsliga kraft och om staternas rättigheter och plikter fullt *renodlade osanningar*». Ty här, menar han, finnas inga verkliga rätts-

⁹ Cit. efter Lundstedt, Folkrätten och Genèvepolitiken, s. 14.

regler, varigenom avtalen kunna erhålla rättsverkan, icke heller överhuvud några rättsregler, varå statens rättigheter kunna stödja sig. Här finnes intet annat än den naturrättsliga chimären med rättigheter och skyldigheter i rättsmedvetandets mening att laborera med.

Erkända folkrättsregler äro enligt Lundstedt intet annat än det inomstatliga rättsmedvetandets idéer, överflyttade på internationella förhållanden. Någon verklig rättsordning kan ej byggas härpå, även om det kan medges, att ett erkännande av regler utgör ett visst moraliskt band på staternas handlingssätt. Av vikt är, att »den absoluta respekten, vilken skulle göra dem till rättsregler i ett rätts-samhälles anda, saknas och måste saknas, så länge de ej ha sitt stöd i ett allmänt socialt samvete, som hindrar staterna att blott för egna vinningar eller egna intressen exploatera de s. k. rätts-reglerna». Utrikespolitiken visar, att detta moraliska band förr eller senare måste brista, »enär det saknar de fästen, vilka äro nödvändiga för att kunna motstå passionernas och den omedelbara egoismens tryck».

Då Lundstedt gjorde sina angrepp mot folkrätten, kunde han i Versaillesfredens bestämmelser få goda exempel på riktigheten av sin kritik, åtminstone ifråga om folkrättsliga missbruk. Men att folkrätten eller rätten överhuvudtaget missbrukas eller vantolkas av maktberusade politiker, som enbart se till sitt eget lands fördelar, betyder ej att folkrätten icke existerar. I och för sig kan det ej förnekas, att maktfaktorn har ett mäktigt inflytande på rättsuppfattningen vid varje tidpunkt (t. ex. ifråga om Versaillesfreden).

Såväl ifråga om kampen mellan staterna som kampen mellan de rivaliserande grupperna inom staten gäller, att segraren påtvingar den besegrade sin vilja såsom lag. Men förutsättningen för att lagen skall få en längre livslängd, är beroende av om den verkligen är ett uttryck för rättvisan. I en förändrad politisk situation är det rimligt, att formeln *pacta sunt servanda* ersättes med *rebus sic stantibus*, vilket ej hindrar, att ledtråden för det politiska handlandet förefinnes i en vedertagen rättsnorm.¹⁰

För Lundstedt framstår emellertid problemet så, att medan inom staten de falska rättsidéerna förlora sin farlighet genom att de tyglas av faktiskt uppehållen rättsordning, breder på det folk-

¹⁰ Jmfr Brunner, *Rättvisa*. Jmfr min uppsats »*Rebus sic stantibus*» etc. i *Nord. tidskr. f. International Ret*, 1945.

rättsliga (mellanfolkliga) området rättighetschimären ut sig utan styrelse av en tyglande rättsordning. Att dessa inbillade rättigheter hävdas i sin absoluta karaktär, blir till en olycka för mänskligheten.

Såsom förut visats har redan Martens i polemik mot Jhering framhållit, att rättsordningen är sekundär i förhållande till rätten som sådan, en ur historisk synpunkt tillsynes självklar sak. Ty en rättsordning är dock ej annat än ett för rätten — såsom den utformats genom tiderna — uppbyggt organ, ett verktyg alltså för rättens utövande.

Den Kelsenska teorin om en översta norm, en över alla rätts-system stående ursprungsnorm, som redan Jellinek under 1800-talet varit inne på och som väckt så mycken diskussion under 1920-talet, avfärdas av Lundstedt såsom varande om ej formellt så i realiteten metafysik. Den rättsliga verkligheten ligger ej, såsom Kelsen och hans anhängare hävda, utanför den naturliga, av orsakslagar bestämda världen.¹¹

Lundstedts tes — om den vore riktig — innebure onekligen en hård dom för alla dem, som i teori och praktik ägnat mycken tid och mycket skarpsinnigt arbete åt att studera och vidare utbygga, vad man inbillade sig vara rättsvetenskap.¹² Den frågan inställer sig då osökt: vad skall man sätta i stället för rättskänslan (eller rättsmedvetandet) som yttersta grund för denna vetenskap? Jo, svarar Lundstedt, samhällsnyttan. Men utgör verkligen samhällsnyttan en objektiv grund för rättsvetenskapen? Ty vad är samhällsnytta? Den kan lika litet som rättskänslan objektivt bestämmas. Nazismens, bolsjevismens och demokratins uppfattning om samhällsnyttan äro vitt skiftande, och rättsordningarna i en diktaturstat och en demokratiskt uppbyggd stat diametralt motsatta. Sociala förhållanden

¹¹ H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre* (1920). Jmfr Merkl, *Die Lehre von der Rechtskraft etc.* (1923). — Lundstedt har i sin kritik huvudsakligen riktat sig mot straffrätts- och statsrättsexperten, ej folkrättsexperten, såsom: Martens, Triepel, Westlake, Moore, Noel, Lauterpacht, Niemöller m. fl.

¹² Bemötande av Lundstedts uppfattning ha bl. a. gjorts av Walz, *Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner* (1930. *Handb. des Völkerrechts*, utg. av Stier-Somlo). — Lundstedts polemik mot de svenska rättslärderna Thyrén (Sv. Jurid. tidskr. 1924) och Undén (*Om panträtt i rättigheter*, 1915, 2:a uppl. 1923) har för folkrätten endast indirekt intresse. — För Jhering med hans socialt betonade uppfattning har Lundstedt en viss förståelse, ehuru Lundstedt här som i övriga fall vänder sig mot den naturrättsliga metafysik som Jhering ytterst bygger sin rättsuppfattning på (Jhering, *Zweck im Recht*, säger att det är det av Gud satta ändamålet i världen, som är »die bewegende Kraft der Welt» och därmed kraftkällan för all rätt).

(die konkrete Wirklichkeit), som en nazistisk författare talar om,¹³ äro ständigt skiftande. Med samhällsnyttan som måttstock kommer man till den slutsatsen, att statsintresset alltid går före individens sak (»samhällsnytta går före egennyttan»), att med andra ord individen är till för statens skull. Staten är alltså icke en sammanlutning för tillvaratagande och upprätthållande av individernas intressen, varav det främsta är rätten.

Den Lundstedtska tesen innebär, att rätten är något genom tiderna och i rummet högst skiftande. Det är då att märka, att statens makthavare — det må nu vara ett stånd, ett parti eller en enda person — bestämmer, vad som är samhällsnytta, d. v. s. rättens grundvalar. Makt är med andra ord rätt och uttryckes i de skrivna lagarna, som uppehållas med statens maktmedel. Detta överensstämmer med den bolsjevikiska uppfattningen, som ifråga om folkrätt håller på skrivna fördrag men ej med den nazistiska, som utgår från den naturlag, som ligger i blodet, i rasen och som är oskriven lag.¹⁴

Rätten i Lundstedts mening är dock såtillvida olik bolsjevismens huvudidé — den kommunistiska tesen om äganderätten — att den blir beroende av de politiska kastningarna och som sådan omöjlig att fånga i en formel. Rättsvetenskapen inskränkes till att vara vetenskapen om *förutsättningarna* och formerna för de mänskliga individernas sociala liv och samhällenas liv med varandra. Jurisprudensen får på detta sätt ett socialt ansvar, betonar Lundstedt, ej blott för utformningen av nationell utan även internationell rätt. Juridikens uppgift skulle då vara ungefär densamma som politikens, en slutsats som dock ej Lundstedt dragit. Vidare kan påpekas, att Lundstedt, stödd på Hägerströms filosofi, enbart bygger på rumstidliga föreställningar, såsom fallet är med naturvetenskapen. Men den senare sysslar med materiella ting och ej såsom de humanistiska vetenskaperna med psykiska, objektivt ej mätbara förhållanden. Det är också typiskt, att Lundstedt endast tar sina exempel om »rättschimärer» från äganderätten, där det just är fråga om materiella ting. När han såsom politiker måste ta ståndpunkt till en sådan fråga som asyl åt balter, som flytt från sitt land för att

¹³ H. H. Dietze, Europa als Einheit (Zeitschr. f. Völkerrecht, 1936, s. 295: »Nicht eine abstrakte Norm sondern die konkrete Wirklichkeit ist der Geltungs- und Erkenntnisgrund allen Rechts»). Jmf. N. Gurke, Grundzüge des Völkerrechts (1936), s. 16, G. A. Walz, Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtslehren (1930), s. 241 ff.

¹⁴ H. Nicolai, Rassengesetzliche Rechtslehre (1934), s. 27.

undgå att falla i händerna på sitt lands fiender, då hävdar han energiskt, att asylrätt existerar och att Sverige som rättsstat bör hävda de mänskliga rättigheterna.¹⁵

I själva verket framgår det vid en återblick på den folkrättsliga utvecklingen, att just de mänskliga rättigheterna varit normgivande i denna utveckling. En viss religionsfrihet — de kristna religiösa minoriteternas rätt — fastslogs redan i Westfaliska freden 1648. I de kristna folkens strid med de mohammedanska folken, särskilt turkarna, tillkämpade man sig denna rätt. Resultatet av Krimkriget (1856) och Berlinkongressen 1878 blev, att stormakterna blevo beskyddare för de kristna minoriteterna i Turkiet. Vid Berlinkongressen fingo f. ö. även judarna viss del av denna frihet. Stormakternas garanti visade sig emellertid ej vara av så stort värde, enär ett samfällt ingripande vid eventuell kränkning av dessa rättigheter var svårt att åstadkomma. I samband med bildandet av Nationernas förbund avslöts därför mellan de allierade stormakterna å ena sidan och de nybildade osteuropeiska staterna å andra sidan speciella traktater till minoriteternas skydd (1920), vari fastslogs, att minoriteterna i de osteuropeiska länderna skulle ha vissa rättigheter med avseende på religion, språk och ras.¹⁶ Skyddet för de religiösa minoriteterna hade sålunda utvidgats till skydd för såväl nationella som rasliga minoriteter, vilka samtliga skulle likställas med majoritetsfolket i resp. stater. Dessa mänskliga rättigheter ha ytterligare fastslagits i Förenta nationernas stadga, där det bl. a. heter i art. 1, att F. N:s syfte är att befordra och främja »aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion». Likartade deklARATIONER ha införts i de år 1947 avslutna frederna med Bulgarien, Rumänien, Ungern, Italien, Finland. Dessa deklARATIONER kunna sägas vara efterföljare till de efter 1919 avslutna minoritetstraktaterna och minoritetsdeklARATIONERNA.

Ehuru vissa minoritetsstater, framför allt Polen och Rumänien, av minoriteterna ofta anklagades för att ha brutit sina traktatsenliga förpliktelser gentemot minoriteterna, bekände sig samtliga stater till de i traktaterna fastställda principerna. Folkens själv-

¹⁵ Se Riksd. prot., 1945: 2, Nr 38, A. K. 23 nov. (»Upprätthållandet av vad vi betrakta som ofrånkomliga och otvivelaktiga rättsprinciper tillhör ovillkorligen civilisationens grundläggande handlingsmaximer. Asylrätten är en av dessa otvivelaktiga principer», yttrade Lundstedt bl. a.).

¹⁶ C. A. Macartney, *National States and National Minorities* (1934).

bestämmelserätt — ett utflöde av de mänskliga rättigheterna — den amerikanske presidenten Wilsons tes, var utgångspunkten för Versaillesfreden, godkänd av segrare och besegrade, ehuru i praktiken avvikelser, förestavade av politikens krav, därifrån gjordes. Denna tes gav Tysklands krav på en revision av Versaillesfreden ett moraliskt patos, som kom en sådan kränkare av de mänskliga rättigheterna som Hitler till godo vid uppgörelse med t. ex. stormakterna i München 1938 om Sudettyskland. När Hitler ockuperade Österrike 1938 motiverades detta med självbestämmelserätten, likaså när Sovjet besatte och införlivade Ostpolen med sitt välde (1939). Vid den nazistiska ockupationen av Tjeckoslovakiet 1939 kunde denna rätt likväl ej längre åberopas. I detta fall framträdde den ohöljda maktpolitiken, som också blev anledningen till stormakternas, framför allt Englands, definitiva omsvängning mot Nazi-Tyskland och därmed den direkta orsaken till världskriget 1939.¹⁷

Sovjet var vid införlivandet av de baltiska staterna mycket noga med att detta skulle ske efter resp. folks egna »önskningsar», d. v. s. efter förrättade nyval och därur framgångna statsmyndigheter, som anhöllo om statens upptagande som delstat i Sovjetunionen. Officiellt tillämpades alltså folkens självbestämmelserätt även i dessa fall. Likartat förfaringssätt för genomförande av Sovjets politiska krav har använts mot de osteuropeiska folken efter krigets slut. Maktpolitiska strävanden ha alltså inhöljts i rättens mantel.

Sovjetunionen har dock liksom andra stormakter undertecknat F. N:s stadga, vari betygas tron på »de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer». Det heter också i art. 1, att F. N:s ändamål är »att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt». I konsekvens härmed blevo också de nazistiska krigsförbrytarna anklagade och dömda av den internationella specialdomstolen i Nürnberg.

Det finnes alltså en av staterna erkänd översta norm för bedömning av såväl internationell som nationell rätt. Tillämpad på lagstiftningen blir statens uppgift att samordna, skydda och stödja rätten genom sin tvångsmakt. En sådan översta norm, med vilken frågan om förekomsten av ett monistiskt eller ett dualistiskt rätts-

¹⁷ Jmfr min uppsats Om begreppen anfall och anfallskrig i historisk belysning (Nord. tidsskr. f. International Ret, 1946).

system — den internationella rättens supremati över nationell rätt — nära sammanhör, kan dock ingalunda sägas ha vunnit allmän anklang bland de rättslärda.¹⁸ Det är dock att märka, att den bland de rättslärda förda diskussionen härom varit mycket abstrakt och att föga hänsyn tagits till den ena eller andra teorins faktiska tillämpning i verkligheten. Statsrättslärare och statsvetare ha ensidigt fäst sig vid den inomstatliga utvecklingen,¹⁹ folkrättslärare vid den mellanstatliga, och sambandet mellan statsrätt och folkrätt har därför ej alltid kunnat klarläggas, ehuru folkrätten som en yngre syster till statsrätten i viss mån bygger på statsrättens och statsvetenskapens resultat.

De rättslärdas strid kring det monistiska och dualistiska rättsystemet har allt tydligare satt sin prägel på politiken inom staten och mellan staterna. Demokrati utesluter visserligen ej ett dualistiskt system, men dess förverkligande i anda och sanning — individens rätt att få skydd av men ej bli slav under staten — tenderar mera mot ett monistiskt rättssystem, ett federativt system med olika lagar allt efter de olika delstaternas utveckling men med en översta norm, de mänskliga rättigheterna, såsom grundläggande för all rätt som gemensam utgångspunkt.

Individens rätt gentemot staten eller den av en majoritetsgrupp behärskade staten framträder tydligast i internationell rätt, där individen — ej gruppen — skyddas av en annan stat, då han som en raslig, språklig eller religiös minoritet såsom individ garanteras skydd i internationella traktater eller i en deklaration om de mänskliga rättigheterna anges som riktpunkt för nationell och internationell politik.

Dessa rättigheter ha dock såväl teoretiskt som praktiskt åsidosatts av nazismen, vilken i stället som norm för det politiska handlandet satte rasen och tron på herrefolket (anti-egalitär norm). Teoretiskt har kommunismen uppställt jämlikheten som norm, men i praktiken existerar den endast för ett parti. Raser och minoriteter äro endast likställda, om de underordnas den kommunistiska idén, som ju i huvudsak hänför sig till frågan om äganderätten, alltså rent materiella ting.²⁰

Nazismen hävdade på folkrättens område likaberättigande mellan

¹⁸ Den dualistiska skolans främste är Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*. Jmfr Walz, *Die Ursprungsnormen im System des Staats- u. Völkerrecht* (1930).

¹⁹ Se t. ex. det av W. Kägi förut anförda arbetet.

²⁰ Se min uppsats »Sovjetunionen och minoriteternas rätt» i *Statsv. tidskr.* 1946, s. 47 ff. Jmfr Brunner, *Rättvisa*.

folken, organiserade i stater, där den ena staten ej hade rätt att ingripa mot den andra i dess inre angelägenheter. I F. N:s liksom förut i N. F:s råd har likaberättigandets idé tillämpats stormakter emellan med följd, att intet folkrättsligt ingripande kan ske mot en enda stormakts vilja (veterätten). Att revidera ett föråldrat internationellt fördrag på fredlig väg eller lösa en internationell tvist, där stormaktsintressena korsa varandra, synes därför vara omöjligt. Även i framtiden måste man alltså räkna med krig trots att detta — åtminstone krig företagna i visst syfte — var förbjudet i Kellogg-pakten, som samtliga stormakter på sin tid undertecknade och som delvis låg till grund för Nürnbergdomen mot de nazistiska krigsförbrytarna.

Men även om krig fortfarande är tillåtet och såtillvida — i varje fall vad försvarskrig beträffar — är ett legitimt folkrättsligt medel för lösande av en internationell tvist i en viss situation, får kriget, såsom visas av Nürnbergdomen, jämfört med N. F.-stadgan, ej föras i vilka former och med vilka medel som helst: de mänskliga rättigheterna skola vara riktpunkten även i det moderna förstörelsekriget. Huruvida detta är möjligt i ett framtida krig med atomvapen, är givetvis högst problematiskt.

I varje fall är det tydligt, att våra liksom andra länders socialdemokrater gå i bräsch för de mänskliga rättigheter, som bl. a. ligga inneslutna i asylrätten. När den polske politiske flyktingen Korbonski med maka — tillhörande bondepartiet — kom till Sverige, gjorde den socialdemokratiska svenska regeringen vederligen inga som helst svårigheter för beviljande av asyl lika litet som den engelska arbetarregeringen ifråga om det polska bondepartiets ledare Micholajczyk (okt. 1947). Korbonskis flykt blev t. o. m. orsaken till en diplomatisk konflikt mellan Sverige och Polen. Att för en eller ett par personer riskera en konflikt med en annan stat vore otänkbart, om enbart samhällsnyttan skulle vara måttstock för det politiska ståndpunktstagandet. Det kan därför vara av betydelse att framhålla, att mellan Polen och Sverige år 1929 avslutits en utlämningstraktat, enligt vilken politiska förbrytare icke utlämnas, att det tillkommer vederbörande asylland att avgöra i det konkreta fallet, huruvida det rör sig om en politisk förbrytelse, och att i händelse av utlämning flyktingen ej får ställas inför specialdomstol eller dömas till dödsstraff.²¹ I denna traktat, som fortfarande gäller,

²¹ Sveriges utlämningstraktat med Polen, art. 10. Tryckt i Sveriges överenskommelser med främmande makter, 1930, Nr 35.

har tydligen principen om de mänskliga rättigheterna varit vägledande.²²

Men kommunisterna gilla icke en sådan av socialdemokrater tillämpad asylrätt. De från kommunistkontrollerade länder flyktade politikerna äro landsförrädare och böra utlämnas, menar man.²³ Den bulgariske bondeledaren Petkovs avrättning (1947) som landsförrädare (i egenskap av ledare för oppositionen mot den bulgariska kommunismen) ansågs av t. ex. de svenska kommunisterna försvarbar, enligt demokratisk uppfattning däremot var detta ett justitiemord, ett klart brott mot de mänskliga rättigheterna (rätten att ha en politisk åsikt, även om den strider mot det härskande partiets uppfattning).

Här finnes tydligen den stora vattendelaren mellan socialdemokrater och kommunister, ehuru båda beteckna sig som socialister. Den vattendelaren skär igenom såväl nationell som internationell rätt. Bakom U. S. A:s och Sovjetunionens s. k. »kalla krig» inom och utom F. N. döljer sig ej endast intressemotsättningar utan även den demokratiska och kommunistiska diametralt motsatta synen på folk, stat och individ. Är staten allt och individen alltså endast en obetydlig kugge i statsmaskineriet (kommunism, nazism) eller är individen ett viktigt led i den större gemenskap, som kallas staten (demokrati)? Frågan om huruvida för politiken människan är ett medel såsom den totalitära staten förutsätter eller om hon, såsom demokratin ser den, är ett ändamål, är just kärnfrågan i den idébrytning, som går igenom all rätt — nationell som internationell. Förhållandet mellan politik och folkrätt (internationell rätt) är därför i grund och botten samma problem som förhållandet mellan politik och nationell rätt, endast såtillvida skiljaktiga som rätten ses från olika politiska utsiktspunkter.

²² Förf. kommer att mera utförligt behandla detta i ett större arbete om Nordisk asylrätt (färdigt i manuskript).

²³ Se Ny Dags och Sv. Morgsbladets polemik om Petkow, nov. 1947. Jmfr Sv. Dagbl. 13/11 47.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Den statliga krisförvaltningen och frågan om dess avveckling. I samband med krigsutbrottet i början av september 1939 upprättades i vårt land en rad statliga organ, såväl centrala som lokala (läns- och kommunalorgan etc.), för handhavande av den mängd nya uppgifter, som den offentliga förvaltningen ställdes inför genom krigsförhållandena. Redan dessförinnan hade i krisberedskapssyfte vissa nya myndigheter tillskapats. En sådan myndighet med uppgifter av huvudsakligen utredande och planläggande art var den i slutet av 1920-talet inrättade *rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap*. År 1937 tillkom *statens reservförrådsnämnd* för anskaffning och förvaltning av statliga reservlager av varor för en avspärrningssituation, och i oktober 1938 tillsattes *statens krigsförsäkringsnämnd* i syfte att förbereda statlig krigsförsäkring på transportväsendets område. Först krigets väntade omedelbara utbrott och verkliga inträffande gav emellertid anledning till att särskilda krisorgan för handhavande av påträngande praktiska uppgifter till stort antal frambragtes.

Till största delen har ifrågavarande organs verksamhet fallit under det ekonomiska livets eller folkhushållningens område. Det har gällt reglering enligt kristidens fordringar av produktion, handel, transportväsen, varuförbrukning, sysselsättningsförhållanden, priser och penningväsen etc. Men också andra områden av samhällsverksamheten ha under krisåren utrustats med särskilda tillfälliga förvaltningsorgan. Så har varit fallet bl. a. i fråga om ordnings- och säkerhetstjänsten, civilförsvaret (varunder inbegripits sådana uppgifter som luftskydd, undanförelse, utrymning m. m.), flyktingars omhändertagande, statlig upplysnings- och propagandaverksamhet m. m.

Vad civilförsvaret beträffar sammanfördes år 1944 de tidigare mera provisoriskt inrättade specialorganen för särskilda grenar därav jämte därunder sorterande lokalorgan till en centralmyndighet, *civilförsvarsstyrelsen*, av permanent karaktär. Samma år upprättades för utlänningskontrollen och flyktingverksamheten en särskild centralmyndighet, *statens utlänningskommission*, av mera krisartad natur, dock allttjämt i full verksamhet. Det i januari 1940 bildade centralorganet för upplysningstjänsten och propagandan, *statens informationsstyrelse* med den därtill knutna sektionen för kulturell folkberedskap avvecklades redan år 1945, kort efter krigets slut.

Som centrala krisorgan kunna jämväl i viss mån betraktas de två år 1940 under försvarsdepartementet i samband med pågående militära upprustning inrättade nämnderna, *statens ammunitionsnämnd* och *försvarsväsendets verkstadsnämnd*, den förra (från juli 1942 benämnd *statens krigsmaterielnämnd*) med uppgift att centralt ordna och rationalisera den förut på de olika vapenslagen splittrade anskaffningen av krigsförnödenheter, den

senare för att leda driften vid vissa försvarsväsendet tillhörande fabriker och anstalter. Båda upphörde med utgången av juni 1943 och ersattes i samband med den allmänna omorganisationen av försvarsväsendets centrala förvaltning av de för fortvaro jämväl under fredsförhållanden avsedda centrala myndigheterna krigsmaterielverket och försvarets fabriksstyrelse.

Nämnas må vidare de två år 1944 inrättade organen *statens återuppbyggnadsnämnd* och *svenska kommittén för internationell hjälpverksamhet*, vilka tillkommit för att leda och övervaka Sveriges deltagande i det internationella återuppbyggnads- och hjälparbetet i efterkrigstidens Europa. Det förstnämnda av dessa organ, som hade att handlägga ärenden rörande export för återuppbyggnadsändamål samt utförande av transporter för andra länders räkning, upphörde redan följande år. Det andra organet, vars uppgift huvudsakligen legat på det humanitära området, har alltjämt fortbestått och torde väl komma att fortsätta sin verksamhet, så länge det akuta nödtillståndet i Europa varar.

Slutligen bör här erinras om de provisoriska organ, *flyktkapitalbyrå* och *restitutionsnämnden*, vilka efter krigsslutet tillsatts under utrikesdepartementet för handläggning av frågor om Sveriges medverkan till återställande av egendom, som under kriget rättsstridigt frånhänts, invånare i ockuperade länder, samt om åtgärder beträffande s. k. fiendeegendom här i riket.

Det må framhållas, att regleringsuppgifter på näringslivets område, vilka föranletts av krisförhållandena, i vissa fall också handhafs av reguljära statsmyndigheter — direkt eller genom till dem knutna särskilda organ. Härvid kunna nämnas riksbanken (här syftas särskilt på valutaregleringen, vilken handhafs av det vid riksbanken upprättade valutakontoret), järnvägsstyrelsen (för transportfrågor), vattenfallsstyrelsen (för kraftregleringsfrågor, vilka handlagts av den inom styrelsen i samverkan med enskilda kraftföretag bildade centrala driftnämnden), medicinalstyrelsen (för frågor rörande anskaffning av läkemedel och annan sjukvårdsmateriel, vilka handhafs av styrelsens materielnämnd), lantbruksstyrelsen (särskilt för frågor rörande hästexporten, vilka handlagts av den med personal från styrelsen arbetande hästexportberedningen) o. s. v.

Å andra sidan bör anmärkas, att åt vissa krismyndigheter inom folkhushållningen även anförtrots uppgifter av fredsmässig innebörd, vilka förefunnits redan tidigare och vilka kunna förutses komma att kräva sina vederbörliga organ jämväl i fortsättningen. Här syftas bl. a. på den s. k. jordbruksregleringen, som före kriget omhänderhades av statens jordbruksnämnd men därefter övertagits av *livsmedelskommissionen*, vidare den offentliga arbetsförmedlingen, som tidigare i huvudsak handhafs av kommunala organ, samt arbetslöshetsfrågorna, som förut sköttes av den från förra världskriget ärvda arbetslöshetskommissionen men som nu liksom arbetsförmedlingen centraliserats hos *statens arbetsmarknadskommission*. I viss mån torde kunna hit hänföras även den *stalliga reservlagringen*, vilken väl åtminstone till någon del torde få anses vara av permanent natur. Krismyndigheternas verksamhet har sålunda ej helt varit begränsad till av kris-tiden direkt föranledda arbetsuppgifter. Detta gör att krisadministrationens avveckling i en del fall kommer att resa spörsmål av betydelse även för den framtida för mera normala förhållanden avsedda förvaltningen.

I föreliggande översikt bortses såväl från de reguljära, med krisfrågor sysslade statsmyndigheterna, resp. de härför till dem knutna specialorganen, som från de krisorgan, vilkas uppgifter ej varit av direkt näringspolitisk art. Framställningen begränsas alltså till de självständiga krismyndigheter, som kunna sägas ha haft en med folkhushållningens reglering sammanhängande verksamhet. Hithörande organ, såväl centrala som lokala, är det som åsyftas, då här sammanfattningsvis talas om krisorganen och krisförvaltningen.

Krisförvaltningen skapades ej färdig i ett slag utan växte fram successivt, varvid vissa provisoriska organ, som inrättats strax före eller efter krigsutbrottet, försvunno och deras verksamhet samlades till större, mera definitivt organiserade myndigheter. Redan före utgången av år 1940 kunde krisförvaltningen emellertid sägas vara i huvuddragen färdigbildad. De ändringar och nybildningar som sedermera skedde inneburo ej någon mera genomgripande omgestaltning av den då uppbyggda förvaltningsapparaten.

Vid slutet av år 1939 förefunnos på folkhushållningsområdet följande centrala krisorgan: för jordbruks- och livsmedelsfrågor *statens livsmedelskommission*, för industrifrågor *statens industrikommission*, för bränslefrågor fyra särskilda nämnder, nämligen *statens kolnämnd*, *statens vednämnd*, *bensin- och oljenämnden* samt *statens gengasnämnd*, för frågor rörande utrikeshandelns reglering *statens handelskommission*, för sjöfartsfrågor *statens sjöfartsnämnd*, för trafikfrågor i övrigt *statens transportkommission*, för den statliga krigsförsäkringen *statens krigsförsäkringsnämnd* samt för arbetsmarknadsfrågor *statens arbetsmarknadskommission*. Dessutom hade för studier av prisutvecklingen och för det vidare förberedandet av en statlig priskontroll tillsatts en nämnd med namnet *prissakkunniga*. Från tiden före kriget kvarstodo *rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap* och *statens reservförrådsnämnd*. Den förra förlorade väsentligen sin betydelse i och med upprättandet av särskilda krisorgan för olika arbetsområden. Det huvudsakliga av dess uppgifter, i den mån de under de ändrade förhållandena funnos böra fullföljas, överfördes till de nya myndigheterna. Hos kommissionen kvarblev tills vidare blott handläggningen av ärenden rörande uppskov med inställelse till värnpliktstjänstgöring vid mobilisering. Reservförrådsnämnden fortsatte sin förutvarande verksamhet. Inköpen av utländska varor, vilka under åren 1937—1939 tagit stor omfattning, fullföljdes och lagren började även i viss mån tagas i anspråk för avsedda ändamål. Senare fick nämnden uppdrag som uppköpare också av inhemska varor, vilka staten på grund av lämnad avsättningsgaranti eller av andra skäl föranlätts eller kunde befaras bli skyldig att upphandla.

Den splittring i bränsleärendenas handläggning, som låg däri att dithörande frågor fördelats på särskilda från början helt fristående nämnder, blev väl i någon mån avhjälpt därigenom att dessa nämnder vid industrikommissionens inrättande (i slutet av oktober 1939) inordnades under denna som ett slags verkställighetsorgan. Helt genomfördes en centralisation dock först genom upprättandet fr. o. m. den 1 juli 1940 av en särskild *statens bränslekommission*, varigenom de fyra nämnderna upphörde. Till kommissionens arbetsområde hänfördes bränsleförsörjningens reglering, frågor rörande gengasdrift samt — i den mån Kungl. Maj:t därom förordnade — frågor

rörande den elektriska kraftförsörjningen. Smörjmedelsregleringen förblev hos industrikommissionen. Vad kraftregleringen beträffar hade bränslekommissionen att samverka med den förutnämnda inom vattenfallsstyrelsen inrättade centrala driftledningen (CDL). Arbetsfördelningen mellan dem blev att CDL behöll den drifttekniska ledningen av kraftproduktionen och arbetet härutinnan mellan kraftproducenterna, medan åt bränslekommissionen förbehölls den eventuellt erforderliga regleringen av kraftförbrukningen.

Ett annat område, där en centralisering efteråt skedde av ursprungligen på skilda organ fördelade arbetsuppgifter, var trafikväsendet. För dess reglering upprättades fr. o. m. den 15 augusti 1940 en *statens trafikkommission*, i vilken uppgingo de förutvarande statens sjöfartsnämnd och statens transportkommission. Dess två viktigaste uppgifter blevo regleringen av sjöfarten (särskilt den utländska fraktfarten) samt regleringen av motorfordons-
trafiken.

Den ursprungliga arbetsmarknadskommissionen, vilken hade i huvudsak blott rådgivande karaktär, ombildades i maj 1940 till ett nytt organ med samma namn men med vidsträckta administrativa befogenheter. I den sålunda ombildade arbetsmarknadskommissionen uppgick den gamla arbetslöshetskommissionen, varigenom det nya organet övertog ledningen av den statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten vid arbetslöshet. Dess uppgifter blevo i övrigt att leda verksamheten vid den offentliga arbetsförmedlingen, vilken nu överfördes i statlig regi, att genomföra den av krisförhållandena påkallade regleringen av arbetskraftens användning samt att vara riksarbetsstyrelse enligt lagen om tjänsteplikt. Till biträde vid verksamheten som centralmyndighet för den offentliga arbetsförmedlingen erhöi kommissionen *länsarbetsnämnder*, en för varje län, samt en arbetsnämnd för Stockholm. At kommissionen uppdrogs vidare att vara tillsynsmyndighet beträffande ärenden rörande krigsfamiljebidrag samt något senare att övertaga den befattning med ärenden rörande uppskov med inställelse till värnpliktstjänstgöring vid mobilisering eller förstärkt försvarsberedskap, vilken dittills åvilat rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, ävensom att leda och övervaka verksamheten för beviljande av värnpliktslån. (Befattningen med familjebidrag och värnpliktslån överflyttades sedermera den 1 juli 1946 till den då nyinrättade försvarets socialbyrå.) Ytterligare uppgifter fick arbetsmarknadskommissionen senare i samband med den väsentligen under år 1943 igångsatta byggnadsregleringen.

De i slutet av augusti 1939 för priskontrollens ordnande tillkallade pris-sakkunniga ersattes i april 1940 av ett fastare uppbyggt organ, *statens priskontrollnämnd*, vilken förutom den prisövervakningsuppgift som åvilat de sakkunniga även erhöi vissa specificerade uppgifter i anslutning till prisregleringslagen.

Revisionen av krisorganens förvaltning (med undantag för arbetsmarknadskommissionen, som erhöi sina egna överrevisorer) uppdrogs i januari 1940 åt en särskilt inrättad *statens krisrevision*, åt vilken även anförtroddes granskningsuppgifter beträffande försvarets medelsförvaltning. Denna myndighet ersattes från början av år 1944 av en annan, *överrevisionen för krisförvaltningen*, vars befogenheter begränsades till de egentliga krisorganen.

Till krisförvaltningen i dess ovan angivna inskränkta omfattning torde

även böra räknas *statens hyresråd*, som trädde i verksamhet fr. o. m. juli 1942 för att tjäna som tillsynsmyndighet för de i och för hyresregleringen inrättade lokala hyresnämnderna och som besvärinstans i fråga om hyresnämnds beslut, samt möjligen även vissa nämnder, som tillsatts i syfte att möjliggöra eller förenhetliga tillämpningen av särskilda av krisen föranledda ekonomiska författningar (centrala omsättningsskattenämnden, centrala krigskonjunkturskattenämnden, statens krigsskadenämnd m. fl.). Delvis ha här åsyftade organ redan upphört med sin verksamhet.

Som lokalorgan för krisförvaltningen, särskilt på livsmedelsområdet, inrättades redan strax efter krigsutbrottet enligt kungörelser den 8 september 1939 *kristidsstyrelser* och *kristidsnämnder*. Sedan livsmedelskommissionen bildats, ställdes dessa lokalorgan under nämnda kommissions ledning. Kristidsstyrelserna skulle som rent statliga organ biträda de centrala krismyndigheterna vid verksamheten inom större distrikt, 33 till antalet, varav 16 sammanföllö med resp. län. Kristidsnämndernas verksamhet var begränsad till särskilda kommuner eller grupper av kommuner, sammanslutna till kristidsförbund. De utgjorde ett mellanting mellan statliga och kommunala bildningar med av vederbörande kristidsstyrelse utsedd ordförande och kommunalt utsedda ledamöter. Antalet kristidsnämnder uppgick vid 1939 års utgång till 1.659, varav 464 tillhörde kristidsförbund, 1.187 omfattade särskilda kommuner och 8 områden, mindre än en kommun. Kristidsnämndernas antal ökades småningom genom upplösning av kristidsförbund till omkring 1.750. Kristidsstyrelsen för Stockholms stad avskaffades från början av september 1940 och i stället uppdrogs åt stadens kristidsnämnd att fullgöra alla de uppgifter, som eljest åvilade såväl kristidsstyrelser som kristidsnämnder.

Till kristidsstyrelserna anknötos senare särskilda *bränslekontor* och *priskontor*, vilka med hänsyn till sin verksamhet lydde under resp. bränslekommissionen och priskontrollnämnden, medan de lokala kristidsorganen eljest sorterades under livsmedelskommissionen. Angående länsarbetsnämnderna är förut talat.

För kristidshushållningens enhetliga ledning inom regeringen hade enligt riksdagens beslut genom lag den 14 oktober 1939 upprättats ett särskilt *folkhusållningsdepartement*, vars uppgifter och omfattning fixerades genom en stadga av samma dag. Till detta departements verksamhetsområde hänfördes flertalet av de nyupprättade krismyndigheterna. Utom detsamma stodo arbetsmarknadskommissionen, vilken hörde under socialdepartementet, samt transportkommissionen och prissakkunniga, vilka förlagts under resp. kommunikations- och finansdepartementen. De sistnämnda organens efterföljare, trafikkommissionen och priskontrollnämnden, inordnades emellertid under folkhusållningsdepartementet, vilket sålunda kommit att — med huvudsakligt undantag av arbetsmarknadskommissionen och hyresrådet — omsluta hela den egentliga krisförvaltningen, ända till dess att i september 1947 handelskommissionen överflyttades till handelsdepartementet.¹

¹ Mera detaljerade redogörelser för krisförvaltningens tillkomst och verksamhetsformer samt för de viktigare krisorganen ha lämnats i en rad uppsatser i *Statsv. tidskrift*, årg. 1941—1945, till vilka här hänvisas. Sådana redogörelser ha

En viss översikt över krisorganisationens utveckling lämna nedanstående, väsentligen ur vederbörande statsverkspropositioner hämtade siffror, avseende perioden 1940—1947, rörande personalen vid de viktigare centrala krisorganen samt kristidsstyrelserna ävensom de för dem beviljade anslagen jämte deras redovisade utgifter.

Personalstyrkan vid vissa centrala krisorgan samt kristidsstyrelserna.²

	LK	IK	BK	HK	TK	PKN	Krst.	Summa
15 december 1940	186	160	134	93	25	16	235	849
» » 1941	282	299	202	118	31	57	367	1.356
» » 1942	334	420	282	121	48	119	842	2.166
» » 1943	406	545	281	118	59	156	1025	2.590
» » 1944	393	575	266	122	65	149	940	2.510
» » 1945	343	459	277	97	63	162	885	2.286
» » 1946	228	243	247	93	88	197	715	1.811
» » 1947	202	289	258	220	56	258	730	2.013

I ovanstående sammanställning ingå av de under folkhushållningsdepartementet hörande viktigare krisorganen ej reservförrådsnämnden, krigsförsäkringsnämnden och överrevisionen för krisförvaltningen, vilka så tillvida intagit en särställning, att Kungl. Maj:t ej för dem fastställt särskild löneplan. Ej heller ingår den under socialdepartementet hörande arbetsmarknadskommissionen, vilken endast till en del kunnat betraktas som ett krisorgan. De anförda siffrorna avse endast den hos vederbörande myndigheter mera fast anställda personalen, ej tillfälliga befattningshavare, vilka delvis starkt växlat i antal. Den för kristidsstyrelserna angivna personalen omfattar ej de ganska talrika befattningshavare inom styrelsernas kontrollbyråer, vilka i första hand avlönats av vederbörande systembolag. Dessa utgjorde exempelvis hösten 1945 ungefär lika många som kristidsstyrelsernas övriga befattningshavare tillsammans. För trafikkommissionen tillkomma från 1944 26 länstrafikledare vid länsstyrelserna.

Sammanställningen ger vid handen, att krisorganens personalstyrka var störst i slutet av år 1943. Ett år senare hade den redan minskat något, och åren 1945 och 1946 nedgick antalet rätt avsevärt. Den sålunda påbegynta avvecklingen avstannade emellertid därefter och vändes under år 1947 i uppåtgående riktning. (Ett medräknande av de i tablån ej medtagna myndigheterna skulle ej avsevärt ha förändrat bilden.)

Anslagen till krisorganen för avlöningar och omkostnader samt vederbörande myndigheters redovisade verkliga utgifter voro under budgetåren 1940/41—1947/48 följande i tusental kronor. (Här ha medtagits samma myndigheter som i tablån över personalen samt därjämte reservförrådsnämnden.)

även influtit i olika årgångar av tidskriften »Från departement och nämnder». F. ö. hänvisas till arbetet »Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen», del I—VII (Stockholm, 1941—1947).

² LK = livsmedelskommissionen. IK = industrikommissionen. BK = bränslekommissionen. HK = handelskommissionen. TK = trafikkommissionen. PKN = priskontrollnämnden. RFN = reservförrådsnämnden. Krst. = kristidsstyrelserna.

Budgetår	Avlöningar		Omkostnader		Summa	
	Anslag	Utgifter	Anslag	Utgifter	Anslag	Utgifter
1940/41	4.336	6.189	1.168	3.956	5.504	10.145
1941/42	6.453	10.063	3.430	7.501	9.883	17.564
1942/43	10.229	15.168	5.849	10.082	16.078	25.250
1943/44	14.010	17.954	7.855	9.954	21.865	27.908
1944/45	17.322	17.596	9.280	8.010	26.602	25.606
1945/46	17.450	17.178	8.602	7.128	26.052	24.306
1946/47	5.940	15.398	2.650	6.665	8.590	22.063
1947/48	10.690	19.688 ³	3.401	8.222 ³	14.091	27.910 ³

De redovisade utgifterna för avlöningar och omkostnader tillsammans voro för de särskilda myndigheterna följande:

Budgetår	Avlöningar och omkostnader 1.000 kr.								
	LK	IK	BK	HK	TK	PKN	RFN	Krst.	Summa
1940/41	3.086	1.688	1.654	616	277	178	279	2.367	10.145
1941/42	5.756	2.930	2.367	723	365	698	306	4.419	17.564
1942/43	7.949	3.727	2.882	775	485	1.488	443	7.501	25.250
1943/44	8.109	4.711	2.441	836	664	1.635	507	9.005	27.908
1944/45	6.993	4.255	2.346	817	963	1.520	535	8.177	25.606
1945/46	5.967	3.237	2.601	849	990	1.854	578	8.230	24.306
1946/47	5.160	2.135	2.600	1.110	1.050	2.425	520	7.063	22.063
1947/48 ⁴	6.105	2.881	3.150	3.167	910	3.278	408	8.011	27.910

Under budgetåret 1946/47 uppgingo utgifterna för arbetsmarknadskommissionen till 3.675.000 kr. och för länsarbetsnämnderna till 14.330.000 kr. Dessa utgifter representera emellertid blott till en mindre del kostnader för av krisläget direkt föranledd förvaltningsverksamhet. Statens hyresråds utgifter uppgingo under samma budgetår till 412.000 kr.

I likhet med vad fallet var beträffande antalet befattningshavare vid krisorganen kulminerade också utgifterna för desamma under budgetåret 1943/44. En viss, dock ej mera betydande kostnadsminskning gjorde sig gällande under de följande två budgetåren. Denna var dock procentuellt svagare än personalminskningen, vilket sammanhängde med allmän arvodesförhöjning inom krisförvaltningen, motsvarande lönestegringen inom statsförvaltningen i övrigt, samt prisstegringen å varor och förnödenheter. Utgifterna under dessa två budgetår kunde emellertid — i motsats mot vad fallet var under de föregående åren — hållas inom ramen för i riksstaten upptagna anslag.

³ Av Kungl. Maj:t anvisade belopp.

⁴ Av Kungl. Maj:t anvisade belopp.

Siffrorna för budgetåren 1946/47 och 1947/48 ge en helt annan bild, karakteriserad framför allt av väldiga anslagsöverskridanden, vilka klart vittna om en utveckling, som högst betydligt avvikit från den vilken man haft anledning antaga som den med hänsyn till föreliggande förhållanden sannolika. De omständigheter, som härmed stå i samband, skola i det följande något närmare belysas.

En naturlig följd av den allmänna lättnad i försörjningsläget, som gjorde sig gällande efter krigets upphörande, sedan handelsförbindelserna med yttrevärlden kunnat i vidgad mån återupptagas, var att krisregleringsanordningarna ansågos kunna i åtskilliga hänseenden inskränkas och därmed en viss förvaltningsmässig avrustning genomföras. På livsmedelsområdet upphörde sålunda under hösten 1945 ransoneringarna i fråga om makaroner, potatismjöl, tobaksvaror, kex, kaffe, te och kakao, koksalt, mandel och kryddor samt från årsskiftet 1945/46 ransoneringen beträffande ägg. I februari 1946 följde upphävandet av ransoneringen för torkad frukt. Något senare avvecklades även i huvudsak den statliga regleringen av fiskhandeln. På det industriella området voro avvecklingsåtgärderna ännu mera omfattande. Här avskaffades i slutet av november 1945 ransoneringarna för textilvaror och skodon. Produktionsregleringen beträffande de olika textilbranscherna i form av råvarufördelning och produktionsbegränsningar etc. lättades avsevärt, likaså regleringsföreskrifterna för läder och diverse lädervaror, metaller, gummivaror, glasvaror och en hel rad kemiska produkter. Smörj-oljeregleringen upphörde den 25 november 1945, och samtidigt frigavs till större delen även handeln med flytande bränslen. Under våren 1946 upphävdes beslagen å åtskilliga slag av valsat järn och smidesskrot. Vissa lättnader genomfördes likaledes i fråga om regleringen av motorfordonstrafiken.

Den av inskränkningarna i varuregleringarna möjliggjorda beskringen av krisadministrationen blev mest märkbar beträffande industrikommissionen, där vid 1945 års utgång en avsevärd förenkling av byråindelningen skedde och en därmed följande personalindragning. Att samtidigt handläggningen av frågor rörande produktionen av gagnvirke och försörjningen med trävaror, pappersmassa och papper m. m. överflyttades från industri- till bränslekommissionen, där en särskild skogsindustribyrå inrättades, innebar väl ej någon egentlig reduktion av förvaltningsapparaten. Däremot kunde i samband med den friare importen av flytande bränslen bränslekommissionens bensin- och oljeavdelning indragas fr. o. m. den 1 maj 1946. Inom arbetsmarknadskommissionens verksamhetsområde kunde en förenkling genomföras i fråga om länsarbetsnämndernas s. k. beredskapsorganisation. En del hithörande befattningar, särskilt sådana som varit avsedda för handläggning av värnpliktsärenden och frågor rörande den kvinnliga arbetskraften, indrogos från den 1 september 1945 och detsamma blev sedermera successivt fallet beträffande övriga till beredskapsorganisationen hörande befattningar.

De -ur arbetsmarknadssynpunkt relevanta frågor, som stodo i samband med indragningen av sådana statliga institutioner, som tillkommit under krigsåren, och av personal som vid statsförvaltningen i övrigt blev övertalig i mån av återgång till fredsförhållanden, blevo av regeringen redan tidigt

beaktade. Riktlinjer för avvecklingen sammanfattades i en inom finansdepartementet upprättad promemoria, vilken genom Kungl. Maj:ts cirkulär den 29 juni 1945 (SFS nr 516) bragtes till statsmyndigheternas kännedom för att tjäna till ledning vid dessas handläggning av förekommande avvecklingsfrågor. Promemorian innehöll detaljerade föreskrifter i fråga om uppsägning av personal samt angående arbetets ordnande inom vederbörande myndigheter i samband med inträdande personalminskning etc.

At överrevisionen för krisförvaltningen uppdrog Kungl. Maj:t den 3 oktober 1945 att i samråd med vederbörande krisorgan överväga frågan om krisorganisationens avveckling, vilket gav överrevisionen anledning att hos krisorganen hemställa om kvartalsredogörelser angående vidtagna avvecklingsåtgärder i fråga om regleringar och ransoneringar samt i övrigt inträdda förändringar i arbetsuppgifterna jämte härav föranledda nedskärningar av personalbestånd och kostnader. Redogörelserna skulle även innehålla uppgifter rörande de åtgärder och förändringar i nämnda hänseenden, vilka kunde förväntas under närmast följande kvartal, så att överrevisionen bleve i tillfälle att pröva avvecklingsåtgärdernas planläggning och genomförande.

På framställning av arbetsmarknadskommissionen bemyndigade Kungl. Maj:t vidare denna kommission att verkställa en statistisk undersökning av krisförvaltningens personal samt därjämte att, i samråd med överrevisionen för krisförvaltningen, utarbeta planer rörande tid och sätt för de förväntade organisationsinskränkningarna inom de särskilda krisorganen samt personalens eventuella omplacering eller friställande i samband härmed. Bemyndigandet för arbetsmarknadskommissionen innebar även att åstadkomma anordningar för yrkesvägledning för ifrågavarande personal.

Vid anmälan av utgifterna under elfte huvudtiteln i statsverkspropositionen till 1946 års riksdag framhöll folkhushållningsministern, att åtskilliga lättnader som följde av utvidgningen av de internationella handelsförbindelserna och förbättringen i landets försörjningsläge kunnat genomföras samt att goda förhoppningar kunde hysas om ett snabbt fortskridande på den inslagna vägen. Han framhöll även, att i den mån mera normala förhållanden inträdde beträffande prissättningen å de stora stapelvarorna på världsmarknaden lättnader även torde kunna genomföras i restriktionerna på prisområdet. Man syntes i rådande läge kunna räkna med att endast ett fåtal ransoneringar komme att kvarstå den 1 juli 1946. Industri- och trafikkommissionerna antogs skola kunna helt upphöra med sin verksamhet redan vid utgången av år 1946.

Det var på grundvalen av en sådan optimistisk uppfattning — vilken till en början syntes besannad — som beräkningen skett av medelsbehoven för krisförvaltningen under budgetåret 1946/47. Anslagsäskandena för de under folkhushållningsdepartementet hörande krisorganen (inkl. överrevisionen) nedsattes i enlighet härmed från 26.2 milj. kr. för 1945/46 till endast 8.7 milj. kr. 1946/47, d. v. s. till blott ungefär en tredjedel, och med detta belopp upptogs också ifrågavarande anslag i riksstaten för sistnämnda budgetår.

Den följande utvecklingen skulle emellertid visa, att förhoppningarna om en snar avveckling av krisadministrationen voro svagt grundade. Vissa inskränkningar och en omorganisation i förenklande riktning kunde väl på

sina håll genomföras, bl. a. beträffande bränslekommissionen, där gengasdriftens successiva försvinnande på våren 1946 medförde avskaffandet av gengas- och tråkolsbyråerna. I juli 1946 avskaffades ostransoneringen, i september ljusransoneringen, i oktober regleringen i fråga om tran m. m., i december ransoneringen av gasförbrukningen samt den s. k. råjongbegränsningen för den yrkesmässiga lastbilstrafiken, i början av 1947 regleringen i fråga om rågummi, lastbilsringar av vissa dimensioner, ris och risgryn m. m. Ur synpunkten av en önskvärd nedskärning av krisadministrationens uppgifter och personal voro dessa åtgärder dock av rätt underordnad betydelse. I stort sett förblev krisförvaltningen till sin omfattning och organisation orubbad.

Att den påbörjade avvecklingen sålunda praktiskt taget avstannade under år 1946 berodde självfallet därpå, att försörjningslägets förbättring till följd av den allmänna oron i världen och de sig upptornande svårigheterna för återställande av det internationella handelsutbytet icke fortskredo i på långt när den takt som man tidigare räknat med.

Uttalandena i 1947 års statsverksproposition med avseende på utsikterna för krishushållningens avskaffande voro också helt annorlunda dämpade än motsvarande uttalanden ett år tidigare. Det framhölls, att inom vissa områden påtagliga förbättringar i försörjningshänseende borde kunna förväntas, medan man däremot inom andra syntes böra räkna med endast en långsam återgång till normala förhållanden. Samtidigt borde man emellertid icke underlåta att taga erforderlig hänsyn till de inom vida kretsar rådande önskemålen om att frigöras från de i många hänseenden tyngande band, som krisregleringarna innebure. För egen del förklarade folkhushållningsministern sig vara angelägen om att krisorganisationen avvecklades så snabbt som ske kunde, utan att väsentliga försörjnings- och prisvårdande intressen eftersattes. Det oaktat vågade han icke räkna med att krisorganisationen kunde komma att slopas under budgetåret 1947/48 annat än i begränsad omfattning. Flertalet av de centrala krisorganen liksom även den lokala krisförvaltningen syntes, såvitt då kunde bedömas, komma att i större eller mindre utsträckning vara erforderliga under hela budgetåret.

Vad som under år 1947 kom att i väsentlig mån förhindra och försvåra en fortsatt avveckling av krisadministrationen, var den omfattande reglering av utrikeshandeln, framför allt importen, som framtvingades genom nödvändigheten att förhindra en ödesdiger uttömning av landets valutatillgångar. Den importreglering, som sattes i scen från mitten av mars 1947, krävde på olika håll en stark utökning av krisförvaltningsapparaten. Mest framträdande blev detta i fråga om den myndighet, som främst fick hand om licensbestyren, nämligen handelskommissionen, vars personal undergick en högst betydande ansvällning. Men importregleringen krävde ianspråktagande av personal även inom andra krismyndigheter, framför allt industrilivsmedelskommissionerna. För den sistnämnda kommissionens vidkommande tillkom det ökade arbete, som förorsakades av den i samband med importregleringen återinförda ransoneringen av kaffe, te och kakao. En annan följd av importregleringen blev genomförandet av en skärpt reglering av motorfordonstrafiken medelst s. k. körtillstånd för personbilar. Verksamheten härutinnan medförde en stark arbetsanhopning för trafik-

kommissionen, vars livstid härigenom kunde förutses komma att avsevärt förlängas.

Att importen av fossila bränslen ej utvecklades så gynnsamt som man tidigare räknat med föranledde å ena sidan att den tvångsmässiga vedproduktionen och regleringen av vedhandeln måste åtminstone till viss del upprätthållas, och å andra sidan att regleringarna av vissa särskilt bränslekrävande industrier liksom ock regleringen av hushållsförbrukningen på bränsleområdet måste fortsätta.

Ytterligare bör i detta sammanhang framhållas, hurusom kampen mot den hotande inflationen — föranledd av såväl utifrån som inom landet verkande starka krafter — givit upphov till en intensifierad verksamhet för priskontroll och prisreglering, en verksamhet som omöjliggjorde en minskning utan fastmer framtvang en vidgning av priskontrollnämndens arbete.

Ett annat led i de inflationsbekämpande åtgärderna har utgjorts av den kontroll över investeringar i byggnader och anläggningar, som handhåfts dels av byggnadsberedningen — egentligen en avdelning under socialdepartementet — dels av arbetsmarknadskommissionen i samverkan med industrikommissionen. Även denna reglering måste som följd av det ekonomiska lägets allmänna försämring under år 1947 i väsentlig mån skärpas, och allt tyder på att den kommer att bli av ganska lång varaktighet, varmed följer behovet av att för ändamålet behålla resp. organ i verksamhet. Detsamma torde gälla hyresregleringen och dess organ, såväl de lokala — hyresnämnderna — som det centrala organet — statens hyresråd.

Vad regleringarna på livsmedelsområdet angår är uppenbart, att 1947 års mycket svaga skörd kommer att nödvändiggöra fortsatt tillämpning av de viktigaste av dessa regleringar långt utöver vad man tidigare haft anledning räkna med.

Slutligen må i detta sammanhang nämnas den under hösten 1947 genomförda ransoneringen av elektrisk kraft, vilken befunnits påkallad som följd av den osedvanligt ringa vattentillgången i floder och vattendrag. Denna nya reglering har medfört behov av personalförstärkning inom bränslekommissionen. Personalbehovet inom sistnämnda kommission har även ökat genom tillkomsten av den åt denna kommission uppdragna pappersregleringen, vilken tillkommit främst av exporthänsyn.

Ovan har nämnts, att överrevisionen för krisförvaltningen sedan hösten 1945 haft i uppdrag att följa utvecklingen av krisförvaltningen och kvartalsvis till folkhushållningsdepartementet ingivit rapporter angående utvecklingen på området jämte prognoser för den närmaste framtiden. Dessa rapporter ge en god belysning åt hur läget undan för undan förskjutit sig. En på rapporterna grundad sammanställning må här meddelas, som utvisar personalbeståndet och lönekostnaderna vid de viktigare krisorganen kvartal för kvartal för tiden oktober 1946—januari 1948. (Ifrågavarande uppgifter angående personalen skilja sig i viss mån från de ovan meddelade, vilka grunda sig på statsverkspropositionerna. I överrevisionens uppgifter torde bl. a. i högre grad ha medtagits tillfälligt anställda. Bland trafikkommissionens här redovisade personal ingå även de 26 länstrafikledarna, bland kristidsstyrelsernas personal kontorens delvis av systembolagen avlönade befattningshavare.)

<i>Personalantal</i>	LK	IK	BK	HK	TK	PKN	Krst.	Summa
1 okt. 1946	334	242	253	115	128	170	1.093	2.335
1 jan. 1947	327	237	238	117	110	191	1.065	2.285
1 april 1947	326	245	226	131	85	212	1.056	2.281
1 juli 1947	336	277	230	248	96	220	1.105	2.512
1 okt. 1947	352	285	248	316	82	239	1.082	2.604
1 jan. 1948	373	282	256	347	81	243	1.081	2.663

Lönekostnader, 1.000 kr.

Oktober 1946	190	132	144	58	77	123	475	1.199
Januari 1947	189	136	141	60	63	138	478	1.205
April 1947	195	140	141	83	53	144	444	1.200
Juli 1947	228	159	161	172	62	159	488	1.429
Oktober 1947	235	175	177	192	57	174	519	1.529
Januari 1948	244	183	184	220	56	171	511	1.569

Särskilt anmärkningsvärd framträder här personal- och kostnadsökningen för handelskommissionen och priskontrollnämnden. I förra fallet beror ökningen, som förut nämnts, på den starkt utvidgade importregleringen, i senare fallet är det den allmänna skärpningen i prisövervakningen som föranlett personalförstärkningar.

Av tabell å sid. 153 framgår, att anslagen till krisförvaltningen för budgetåret 1946/47 enligt budgetredovisningen överskredos med ej mindre än omkring 13 1/2 milj. kr. eller nära 150 procent. Anslagen för budgetåret 1947/48 höjdes, som följd av den nya synen på krishushållningens varaktighet, från 8 1/2 till nära 14 milj. kr., men trots detta måste även för detta budgetår räknas med minst lika stora anslagsöverskridanden. Redan vid 1947 års utgång hade genom Kungl. Maj:ts beslut ställts till krismyndigheternas förfogande belopp om nära 28 milj. kr. De sålunda anvisade medlen överstiga totalutgifterna under 1943/44, vilka representerade det tidigare maximum.

Till förklaring av att verksamheten inom krisförvaltningen under nästförflutna år på väsentliga punkter utvidgats och ökats hänvisas i 1948 års statsverksproposition till de omständigheter som ovan påpekats: den skärpta regleringen av importen — föranledd av försämringen i landets valutapolitiska läge — torkan med därav föranledd brist på vattenkraft, den dåliga skörden samt nödvändigheten av skärpt priskontroll. Anslagsbehovet för budgetåret 1948/49 vore enligt folkhushållningsministerns utsago ytterst vanskligt att bedöma. Sannolikt måste huvudparten av förefintliga regleringar och restriktioner bestå åtminstone under större delen av budgetåret, och omöjligt vore icke, att importrestriktionerna framtvungade nya regleringar. I varje fall vågade han icke räkna med att något av krisorganen skulle kunna avvecklas under budgetåret 1948/49. Anslagsäskandena för krisförvaltningen för detta budgetår — inberäknat handelskommissionen, som överflyttats till handelsdepartementet, men med uteslutande av reservförrådsnämnden — uppgå tillhoppa till 22.1 milj. kr. Att det skall bli möjligt att hålla denna kostnadsram (vilken innebär en nedsättning med 5.8 milj. kr. i förhållande till 1947 års verkliga kostnader) får man hoppas, ehuru utsik-

terna icke synas vara de bästa. Anmärkningsvärt är, att i statsrådsuttalandet av den nye folkhushållningsministern, statsrådet Sträng, saknas en liknande deklaration som den av statsrådet Gjörös ett år tidigare avgivna, att han personligen vore angelägen om krisorganisationens avveckling snabbast möjligt.

Något bör här vidare sägas om de åtgärder, som hittills vidtagits för att inordna delar av krisorganisationen i den ordinarie förvaltningen.

I enlighet med beslut av 1947 års riksdag har med utgången av år 1947 arbetsmarknadskommissionen upphört och ersatts av en ordinarie myndighet, *arbetsmarknadsstyrelsen*, vilken övertagit ej blott nämnda kommissions uppgifter utan även vissa av de uppgifter, som förut ankommit på statens utlänningskommission och statens flyktingsnämnd. Styrelsens kansli har uppdelats på en permanent del och en krisdel. Den sistnämnda avdelningens förutsedda mera tidsbegränsade tillvaro har markerats genom lösligare anställningsförhållanden för åtminstone en del av dess personal.

För skötseln av den s. k. jordbruksregleringen föreslogs i proposition till 1947 års riksdag, nr 75, angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m. m., att härför skulle inrättas en särskild *statens jordbruksnämnd*, vilken skulle bildas genom omorganisation av livsmedelskommissionen vid den tidpunkt då denna helt eller åtminstone i huvudsak avvecklat sin av krisförhållandena föranledda regleringsverksamhet i fråga om livsmedelsförsörjningen. Jordbruksnämndens arbetsuppgift skulle innefatta handläggning av ärenden angående reglering av import och export av jordbruksprodukter samt över huvud utövande av beslutanderätten i alla av prisstödet åt jordbruket föranledda ärenden, i den mån dylik beslutanderätt av Kungl. Maj:t uppdroges åt nämnden. Därjämte skulle nämnden handha vissa beredskapsarbeten i fråga om livsmedelsförsörjningen. Beträffande tidpunkten för upprättandet av nu nämnda organ för jordbruksreglerande åtgärder yttras i 1948 års statsverksproposition, att det icke torde komma att träda i verksamhet under budgetåret 1948/49.

För handhavande av beredskapsuppgifter på det ekonomiska området av liknande art som de, vilka före kriget åvilade rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, har från ingången av år 1947 inrättats en ny myndighet, *riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap*. Dess verksamhet skall så till vida vara mera begränsad än rikskommissionens, att den icke skall befatta sig med detaljplanering på sådana områden, där numera finnas särskilda organ härför. Det gäller i fråga om krigsmaterielproduktionen krigsmaterielverket, i fråga om arbetsmarknaden arbetsmarknadsstyrelsen samt i fråga om livsmedelsförsörjningen under avspärrningsförhållanden livsmedelskommissionen och efter dess förutsedda upplösning den blivande jordbruksnämnden. Däremot är avsikten att med riksnämnden införliva reservförrådsnämnden. Denna överflyttning synes vara avsedd att äga rum den 1 juli 1948.

Till det här anförda må till sist fogas några personliga reflexioner.

Att återhämtningen i det allmänna världsekonomiska läget fortskridit långsamt och att däri inträffat beklagliga bakslag är otvivelaktigt sant. Lika-

så att ogynnsamma väderleksförhållanden medfört oberäknade hinder för livsmedelsregleringarnas avskaffande och nödvändiggjort en reglering på kraftförsörjningens område, som t. o. m. under kriget ej behövde förekomma. Men restriktionerna i fråga om utrikeshandeln och den vidgade priskontrollen torde få anses åtminstone till stor del bottna icke i dylika ofrånkomliga fakta utan i ett tvångsläge, vari vi själva försatt oss genom egna åtgöranden och missgrepp. Så tillvida måste sägas, att den kvardröjande krisorganisationen icke helt kan motiveras med fortvaron av ett av kriget direkt förorsakat rubbningstillstånd utan i icke ringa mån beror på uppkomsten av en kris av nytt slag, den mycket omskrivna »bristen på samhällsekonomisk balans». Detta i sin ordning framkallar olustiga perspektiv med hänsyn till en permanentning av vissa sidor av krigsårens krisförvaltning.

Karakteristiskt är ett uttalande av Landsorganisationen i remissyttrande över förslag till ny prisregleringslag på våren 1947, vari hävdas nödvändigheten av en skärpt priskontroll och önskvärdheten av att prisregleringslagen i sinom tid måtte ersättas med en lag, som vore bättre ägnad att utgöra grunden för en priskontroll under mera normala förhållanden, varvid man kunde tänka sig befogenhet för det allmänna att, där så skulle erfordras, vid straffpåföljd ålägga producenterna att tillverka vissa varor till fastställt pris. Yttrandet framkallade från finansministerns sida blott den reaktionen, att han icke vore beredd att »i detta sammanhang» taga ställning därtill. Det oroande ligger däri, att man har svårt att frigöra sig från misstanken om en benägenhet från den nu härskande regimens sida att utnyttja och — om också i ändrade former — bevara i varje fall delar av den av krigsförhållandena framtvungade krisförvaltningen för genomförande av den »planushållning», som ingår i dess framtidsprogram.

Karl Amark.

Om tjänstemannastrejk från finsk I Finland har man praktiska erfarenhetsförvaltningsrättslig synpunkt. heter av strejk i dess olika former från offentliga tjänstemäns sida. Redan i början av självständighetstiden förorsakade tjänstemännens lönefråga meningsskiljaktigheter mellan regeringen och tjänstemännen, vilka meningsskiljaktigheter slutligen ledde därhän, att tjänstemännen år 1922 beslöto att inlämna massavskedsanhållan för den eventualiteten, att deras krav om förbättrade löneförmåner icke skulle bli godkända. I detta syftemål lämnade tjänstemännen sina färdigskrivna avskedsansökningar jämte fullmakter åt sin centralorganisation för att inlämnas i förenämnda fall. Lönefrågan ordnade sig dock, utan att massavskedsanhållan förverkligades.

Följande mera betydande strejkhott framträdde i början av år 1947. Även då förorsakade meningsskiljaktigheter, som hade uppkommit mellan regeringen och tjänstemännen i lönefrågan, att tjänstemännen hotade med strejk, som skulle fullföljas i form av uteblivande från tjänsteutövning. Förrän strejken hann börja, fingo emellertid tjänstemännen sådana garantier om ordnandet av sina löner, att de ansågo sig kunna avstå från fullföljandet av strejken.

Sedan tjänstemännens lönefråga kort därefter kommit i ett nytt skede därigenom, att de allmänna arbetslönerna blivit höjda och bundna vid levnadskostnadsindex, började lönekampen ånyo. När regeringens proposition till riksdagen i lönefrågan samt de av riksdagen däri gjorda förbättringarna icke tillfredsställde tjänstemännen, tillkännagav tjänstemannaförbundet enligt förbundsmötets beslut, att tjänstemannastrejk skulle börja den 26 november 1947. Efter att hava varat tre dagar avslutades emellertid strejken och tjänstemännen meddelade, att de avblåste densamma för de olägenhetens skull den förorsakade samhället. Dessförinnan hade från regeringens sida försäkrats, att man icke skulle skrida till några bestraffningsåtgärder eller ålägga de tjänstemannaorganisationer och enskilda tjänstemän, som deltagit i strejken, skadestånd.

Även begränsade tjänstemannagrupper, omfattande tjänstemän i en viss förvaltningsgren eller vissa förvaltningsgrenar, ha stundom anlitat strejk såsom medel i lönekampen, men dessa företeelser hava varit sällsynta och mindre betydelsefulla.

Frågan om offentlig tjänstemans rätt att tillgripa strejk har sålunda klar aktualitet.

Finlands gällande rätt innehåller inga positivrättsliga stadganden som direkt beröra en tjänstemannastrejk. Vid bedömandet av det berättigade i en sådan strejk kan ej heller någon direkt ledning erhållas ur de stadganden och principer, som äro tillämpliga å strejker från andra arbetstagares sida, ty tjänstemannastrejken är till sin juridiska natur helt skiljaktig. Skillnaden ligger framför allt däri, att vid tjänstemannastrejk subjekten stå i offentligrättsligt tjänsteförhållande till varandra, varemot vid arbetsstrejk subjektens inbördes förhållande är rent privaträttsligt. Man bör förty avgöra frågan om tjänstemannastrejkens berättigande enligt allmänna tjänstemannarättsliga principer.¹

I tjänstemannastrejken sträva tjänstemännen till förverkligandet av strejkens syftsmål genom att samtidigt antingen *utebliva från tjänsteutövning* eller *anhålla om avsked från sina tjänster*. Bedömandet av tjänstemannastrejkens berättigande gestaltar sig därför olika beroende därav, i vilkendera formen man strävar till förverkligandet av strejkens ändamål och strejken fullföljes.

Vad först tjänstemannastrejkens fullföljande genom *uteblivande från tjänsteutövning* vidkommer, så följer av tjänsteförhållandets natur som ett genom en förvaltningsakt grundat offentligrättsligt rättsförhållande, att tjänstemannen icke ensidigt kan göra slut på tjänsteförhållandet. Uteblivandet från tjänsten förorsakar därför endast ett avbrott i tjänsteutövningen. Då uteblivandet från tjänsteutövningen skett utan tillstånd eller laga hinder,

¹ I tysk doktrin anses en tjänstemannastrejk av flertalet författare såsom oberättigad, se t. ex. Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 370; Kaskel, *Beamtenjahrbuch* 1926, s. 481f.; Bornhak, *Grundriss des Verwaltungsrechts*, Leipzig 1928, s. 50; Klüber, *Verwaltungsarchiv* 1926, s. 227. Av annan åsikt Potthof, *Arbeitsrecht* 1922, s. 125 ff.; jfr också Bendix, *Das Streikrecht der Beamten*, Berlin-Grünwald 1922, s. 80 f. — För andra länders vidkommande se t. ex. Poul Andersen, *Nordisk administrativt tidsskrift* 1930, s. 144.

bör detta anses som ett brytande mot tjänsteförpliktelserna, framför allt mot tjänstemannens trohets- och lydnadsplikt, vilken överträdelse kan leda till straff- eller disciplinärrettsliga straffpåföljder. Fullföljandet av tjänstemannastrejken genom uteblivande från tjänsteutövning, utan att vederbörande tjänstemän samtidigt i laga ordning anhållit om och beviljats avsked från tjänsten, är sålunda ej berättigat, utan en lagstridig och överhuvud som tjänstefel straffbar handling.²

Vid tjänstemannastrejk genom *massavskedsanhållan* gestaltar sig frågan något annorlunda. Såvida från statsmakten bifalles en massavskedsanhållan, upphör vederbörande tjänstemäns tjänsteförhållande genom detta bifall. Någon strejk i egentlig mening, i form av vägran av tjänsteutövning, kan då ej ens uppstå. Men förhållandet är annorlunda, om bifall till massavskedsanhållan förvägras. Såframt de tjänstemän, vilka inlämnat avskedsanhållan, det oaktat skrida till strejk och utebli från sin tjänsteutövning, gäller med avseende å strejkens berättigande detsamma som med avseende å en fullföljd strejk utan avskedsanhållande med faktiskt uteblivande från tjänsteutövning. En tjänsteman kan icke ensidigt frigöra sig från sitt tjänsteförhållande. Tjänsteförhållandet uppstår enligt finsk rätt i och med utnämning till tjänst, vilken åter anses som en ensidig förvaltningsakt, förutsättande samtycke av den, som skall utnämnas. Utnämning till en tjänst är icke något avtal. Analogt är även beviljandet av avsked en ensidig förvaltningsakt, som förutsätter tjänstemannens samtycke, men däremot icke något avtal mellan staten och tjänstemannen därom, att tjänsteförhållandet avslutas. Därav, att redan utnämning till tjänst förutsätter tjänstemannens samtycke, uppstår för tjänstemannen rätt att fordra, att åt honom på anhållan även beviljas avsked från hans tjänst. Den tjänstemannen tillhörande rätten att erhålla avsked är en honom tillkommande subjektiv rätt.³ Å andra sidan har nämnda rätt ansetts bero däraf, att avskedsanhållan utan olägenhet kan beviljas, oaktat finsk rätt icke förutsätter iakttagande av någon viss uppsägningstid. Avsked bör beviljas, så snart sagda förutsättning är för handen. Sistnämnda begränsning bör tolkas stricte. Om det är svårt att erhålla ny tjänsteman för tjänstens utövande, berättigar sagda omständighet icke att uppskjuta avskedets beviljande längre än för den tid, som i normala fall fordras för handläggning av en avskedsanhållan och ombesörjande av ett fortsatt utövande av tjänsten.⁴ Enär tjänsteförhållandet upphör först, när avsked beviljats, kan icke heller en tidigare gjord avskedsanhållan, såvida densamma ej blivit beviljad, berättiga tjänstemannen att avgå från sin tjänst eller utebli från tjänsteutövning. Den omständigheten, att avskedsanhållan gjorts av flere tjänstemän, inverkar icke på saken. Rättsläget bör för envar av de i strejken deltagande, på grund av tjänsteförhållandets personliga karaktär, bedömas enbart med beaktande av hans eget tjänsteförhållande.

Om åter de tjänstemän, vilka anhållit om avsked, fortsättningsvis skötas sina tjänsteåligganden, hava de icke ännu genom att göra avskedsanhållan

² Av samma åsikt Kivimäki, Työlakko, Turku 1927, s. 54, not 2. Jfr ock Kuusi, Sosiaalipolitiikka I, Porvoo, 1931, s. 287 f.

³ Ståhlberg, Finlands Förvaltningsrätt, Åbo 1940, s. 291; Tarjanne, Virkasuhteen lakkaaminen, Helsinki 1934, s. 78 och Lakimies 1935, s. 117.

⁴ Tarjanne, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 78 f.

på något sätt handlat emot sina tjänsteförpliktelser. Deras trohets- och lydnessplikt har förblivit okränk. Vid sådant förhållande kan det anses, att en massavskeidsanhållan som sådan icke är lagstridig.⁵

Vad om strejkens berättigande är sagt, gäller även strejk, som verkställts i form av s. k. italiensk strejk.⁶

Ovan har i främsta rummet fästs avseende vid en igångsatt strejk. Men redan hot om strejk har såsom kampmedel en stor, måhända avgörande betydelse. Redan möjligheten av en utbrytande strejk kan, oavsett dess följder och lagligheten av densamma, leda till förverkligande av de mål, vartill strejken äsyftar. Man kan därför fråga, om strejkhot är berättigat? Vid besvarande av denna fråga bör man utgå från de allmänna skyldigheter, som härflöta av tjänsteförhållandet. Till dessa hör förpliktelsen till oförvitligt uppförande, som anses följa av tjänstemannens plikt att ordentligt sköta sin tjänst.⁷ Oförvitligt uppförande begränsar sig icke till tjänsteutövningen, utan skall en tjänsteman även utom tjänsten uppföra sig oklanderligt. Även ett sådant opassande uppförande inom eller utom tjänsten, som ej direkt strider mot strafflagen, kan strida mot tjänstemans skyldigheter. Såsom ett pliktvidrigt uppförande måste också anses hot om en lagstridig handling för ernående av vissa fördelar. På denna grund och enär tjänstemannastrejken, som ovan konstaterats, betyder ett lagstridigt tillvägagående, måste även strejkhot anses såsom stridande mot tjänstemans tjänsteplikter och såsom en rättsstridig handling.

Vad ovan är sagt om hot med tjänstemannastrejk kan likväl icke tillämpas vid hot avseende anhållan om massavskeidande. Detta föranledes därav, att dylik anhållan är en berättigad åtgärd. Men därav följer ännu icke, att även hot avseende massavskeidsanhållan i alla fall skulle vara berättigat. Någon allmängiltig regel kan man i detta avseende dock icke giva. Saken måste avgöras in casu med hänsyn till beskaffenheten och billigheten av de anspråk, som framställts från tjänstemännens sida.⁸

På berättigandet av en tjänstemannastrejk inverkar icke den omständigheten, om bakom strejken måhända står någon tjänstemannaorganisation eller ej. Detta föranledes redan av tjänsteförhållandets personliga natur. Varje enskild tjänstemans förfarande bör bedömas uteslutande med avseende å hans tjänsteförhållande. Däremot torde tjänstemannaorganisationens stöd av tjänstemännens fordringar gestalta sig synnerligen betydelsefullt, enär åt tjänstemännen beviljats rätt att genom förmedling av sina som förhandlingsberättigade godkända föreningar förhandla med statens behöriga myndigheter i principiella frågor eller annars i frågor av allmän natur rörande antagande i tjänst eller befattning, tjänste- och arbetsförhållande samt avlöning. Förhandlingarna, till och med blotta möjligheten av att föra sådana, kan nämligen leda därtill att någon strejk icke uppstår.

Olavi Rytkölä.

⁵ Se Kuusi I, s. 288. Jfr dock Andersen, s. 149 ff.

⁶ Jfr dock Kuusi I, s. 288. Med italiensk strejk förstås enligt nämnda författare en strejk, som verkställs sålunda, att man väl kvarstår i tjänst, men endast skenbart arbetar.

⁷ Se Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja I, Porvoo 1946, s. 172 f.

⁸ För en fullbordad strejks vidkommande i detta avseende jfr Bendix, s. 103.

Denazifieringen i Tyskland. Denazifieringsproblemet, näst livsmedelsbristen nog det allvarligaste bekymret i efterkrigstidens Tyskland, måste för den icke initierade och speciellt för iakttagaren utanför Tysklands gränser synas ganska svårt att komma tillrätta med. I nedanstående koncentrerade framställning skall göras ett försök att klarlägga åtminstone huvud dragen i denna fråga och därmed skapa förutsättningen för att kunna få ett fastare grepp om problemet.

När de allierade hade ockuperat Tyskland, sågo de sig ställda inför en uppgift som saknade motstycke i historien: att likvidera och omforma ett helt politiskt system, vars krossande de proklamerat som sitt gemensamma krigsmål och vilket å sin sida ingripit i varenda människas liv inom fiendefolket. För att lösa denna uppgift, hade man i Potsdam-avtalet av augusti 1945 uppställt fyra mål: avskaffandet av det nationalsocialistiska rättsväsendet, upplösandet av de nationalsocialistiska organisationerna, internering och bestraffning av aktiva nationalsocialister och andra för de allierade farliga personer, samt slutligen avlägsnandet av alla nationalsocialister, som varit mer än blott nominella partimedlemmar, från ansvariga poster. De båda första målen kunde relativt lätt uppnås genom lagstiftande åtgärder. Kontrollrådets lagar nr. 1 och 2 (nr. 1 av kontrollrådets officiella publikationer) stadfäste avskaffandet av det nationalsocialistiska rättsväsendet och upplösningen av de nationalsocialistiska organisationerna.

Genomförandet av övriga åtgärder, d. v. s. bestraffningen och den egentliga denazifieringen, lades till att börja med av förklarliga skäl i händerna på de rent militära säkerhetsorganen. I alla fyra ockupationszonerna internerades de kända nazistledarna, industriledarna och farliga aktivister, såvida de icke genast ställdes inför en militärdomstol. Men det rörde sig här i varje zon blott om några tiotusental. Där återstod miljonarmén av alla dem som på ett eller annat sätt haft beröring med nazistpartiet — trots deras stora antal en minoritet, vilken man med ledning av yttre kännetecken trodde sig kunna skilja från övriga tyskar. Här ha vi den första ödesdigra felbedömningen.

Inskrivna partimedlemmar fanns det c:a 7 miljoner. Men där var dessutom SA och SS, partiets halvmilitära organisationer, samt de partiberoende facksammanslutningarna för tekniker och läkare, lärare och jurister m. fl., till vilka vederbörande yrkesutövare mer eller mindre tvångsanslutits, om icke till bokstaven, så dock i realiteten. Den yttre tillhörigheten sade ingenting om den inre inställningen. Motiv för inträdet kunde ha varit partifanatism eller missledd idealism, likgiltighet eller rädsla för nackdelar, slutligen även avsikten att just inom partiorganisationen i hemlighet så mycket effektivare kunna motarbeta dess målsättningar. Icke mindre ogenomskinlig ter sig emellertid bilden på motsidan, där de till det yttre icke partianslutna och motståndarna stodo. Inom koncentrationslägren hade den kriminelle förbrytaren suttit bredvid den av politiska skäl förföljde, och bland icke-partimedlemmarna dolde sig den stora skaran av hemliga sympatisörer, vilka på grund av sin härstamning eller sitt politiska förflutna hindrats att aktivt engagera sig för nazismen. Ett hopplöst virrvarr således. Men hur föga bevisande de yttre kännetecknen än kunde vara — inför denazifieringens massproblem tycktes ockupationsmakterna ej se sig någon annan möjlig-

het än ett rent formellt tillvägagångssätt. Genomförandet bar i varje zon omisskänneligt resp. ockupationsmakts stämpel.

Radikalast gick man tillväga i den ryska zonen. Huvudvikten lades här mindre på en detaljerad denazifiering än på en omvälvning av zonens hela sociala struktur genom expropriering av jord- och industriegendom, avskedande av alla ledande personer i förvaltning och näringsliv samt deras remplacering med politiskt tillförlitliga representanter för det snabbt upprättade socialistiska enhetspartiet (SED). I motsats härtill gäller inom de tre västzonerna den systematiska och individuella bedömningens princip, i dess mest renodlade form inom USA-zonen, där till slutet av 1946 mer än 11 miljoner undersökningsförfaranden inletts, medan i den brittiska och till att börja med även i den franska zonen ett långsammare tempo anslogs och aktionens omfång begränsades. De för dagen mest angelägna uppgifterna tilläto i början blott en summarisk och primitiv granskning av fallen genom tjänstemännen i den allierade säkerhetstjänsten, tills lagbestämmelser visade sig vara ofrånkomliga.

Grundvalen för denazifieringen blev kontrollrådets direktiv nr. 24 av den ¹²/₁ 1946 ang. avlägsnandet av nationalsocialister och andra farliga personer från ledande poster. Enligt detta direktiv skulle innehavarna av vissa positioner ur 94 kategorier inom partiet och krigsmakten, förvaltningen och näringslivet omedelbart avskedas, oavsett partimedlemskap, enbart på grund av att de innehåft ifrågavarande poster. Ytterligare 22 kategorier, framförallt partimedlemmar som vunnit inträde i partiet efter ¹/₅ 1937, kunde med militärregeringens tillstånd få behålla sina platser. Enl. mom. 5 i direktivet möjliggjordes dock även för de tvångsavskedades grupp kvarstannande på innehavd plats, om vederbörande lyckades påvisa, att han endast varit nominell partimedlem; och enligt mom. 8 kunde avskedandet uppskjutas ifråga om personer, som icke kunde undvaras för upprätthållandet av livsmedelsförsörjningen och näringslivet. Om icke militärregeringen i alla zoner tillämpat dessa båda klausuler i största utsträckning, skulle förvaltningsapparaten och näringslivet i hela Tyskland ha brutit samman.

Medan direktiv nr. 24 gällde avlägsnandet av nationalsocialisterna, innehöll den andra grundlagen i detta sammanhang, kontrollrådsdirektivet nr. 38 av den ¹²/₁₀ 1946, bestämmelser angående nationalsocialisternas uppdelning i 5 kategorier: (1) huvudansvariga, (2) ansvariga, (3) mindre ansvariga, (4) medlöpare, (5) oskyldigförklarade, samt föreskrifter om de sanktioner, som skulle ådömas i de olika fallen, från döds- och frihetsstraff ned till böter samt inskränkningar av vederbörandes rörelsefrihet i yrkesliv och politisk verksamhet. Då det snart visade sig, att den nödvändiga granskningen av så många människors politiska förflutna ej kunde genomföras utan medverkan av tyskar som voro insatta i förhållandena, bildades på grund av direktiv nr. 24 i alla zoner tyska utskott med deltagande av de politiska partierna och fackföreningarna. Dessa utskotts viktigaste hjälpmedel blev »frågeformuläret», ett monstruöst instrument med inalles 132 frågor, som registrerar allt, från ögonens och hårets färg till även avlägsna släktingars politiska förhållanden, och detta formulär måste än i dag ifyllas av en var som söker en, även tillfällig, sysselsättning inom yrkes- och näringslivet eller på det kulturella området — endast grovarbete och annan verksamhet av

enklaste slag kan antas utan denna procedur. I den amerikanska zonen sammanfattades denazifiering och kategori-indelning i en tysk delstatslag, den s. k. »befrielselagen» av den $\frac{1}{3}$ 1946. Särskilda domstolar, de s. k. »Spruchkammern», under ordförandeskap av en jurist, behandla ifrågasvarande ärenden medelst offentligt förfarande med offentlig åklagare och vittnesförhör, allt i tysk regi, medan militärregeringen inskränker sig till att utöva ett generellt överinseende. Den franska ockupationszonen övertog till innehållet USA-zonens befrielselag genom lagen av den $\frac{1}{6}$ 1947. Den brittiska zonen saknar hittills en motsvarande lag. Denazifieringen har här försiggått på grundval av direktiv nr. 24, kategoriindelningen enl. zonanvisning nr. 54, som övertagit de 5 kategorierna från kontrollrådets direktiv nr. 38; det finns inga »Spruchkammern» utan blott utskott utan fackjurist som ordförande och utan åklagare. Dessa utskott fatta sina beslut under icke offentliga former på grundval av frågeformuläret samt skriftliga inlagor som »svaranden» önskar åberopa. Även muntliga förhör anställas. Utskottens utslag måste underställas den brittiska militärregeringens säkerhetstjänst för godkännande. Då krigsförbrytelser liksom brott mot mänskligheten förhandlas inför domstol i enlighet med kontrollrådets lag nr. 10 och de som tillhöra kategori 2 ställas inför interneringslägrens militärregeringsutskott, ha de tyska »Spruchkammern» och denazifieringsutskotten som regel endast att göra med kategorierna 3—5. Placering i kategori 3 (aktiva nazister utan egna brott) innebär i regeln att vederbörande avstänges från all verksamhet utom manuellt arbete, indragning av förmögenheten samt förlust av de politiska rättigheterna. De som inrangeras i kategori 4 (medlöpare) få fortsätta att vara verksamma inom sitt yrke, ev. med vissa inskränkningar, men förlora den passiva valrätten. Kategori 5 är ej underkastad några sanktioner. En särskild grupp bilda medlemmarna i de av den internationella militärdomstolen i Nürnberg som brottsliga förklarade organisationerna. Dessa dömas — i USA-zonen av »Spruchkammern», i den brittiska zonen av särskilda domstolar, de s. k. »Spruchgerichte», vilka äro sammansatta av yrkesjurister — på grundval av militärregeringsförordningen nr. 69 ej för av dem själva begångna brott, utan på grund av sitt medlemskap trots vetenskapen om resp. organisationers natur.

Den praktiska omöjligheten av att genomföra en politisk granskning av individerna inom ett 70-miljoners-folk har överallt lett till, att denazifieringen hamnat i en återvändsgränd. I fråga om likvideringen av förfarandet ha återigen ryssarna gått radikalast tillväga. Genom sin order nr. 201 inskränkte de denazifieringen till att gälla krigsförbrytare, aktivister och medlemmar av de brottsliga organisationerna, samt uppdrog dess genomförande åt de ordinarie domstolarna. Genom order nr. 35 har den ryske överbefälhavaren marskalk Sokolowski förordnat, att fr. o. m. 10 mars 1948 allt denazifieringsförfarande skall upphöra med undantag av kriminalsaker. I den amerikanska zonen utfärdade militärregeringen en omfattande amnesti för lättare fall. Den brittiska militärregeringen överförde genom sin förordning nr. 110 hela ansvaret för denazifieringen från och med $\frac{1}{1}$ 1948 på tyska myndigheter, nya avskedanden ha principiellt förbjudits. Delstatsparlamenten inom den brittiska zonen förbereda f. n. en lag om denazifieringens avveck-

ling, som torde överta USA-zonens befrielselags bestämmelser i förenklad form.

När man i denna slutfas av den tyska denazifieringen riktar blicken tillbaka, måste man nog konstatera, att ett stort historiskt tillfälle försumrats. Som så ofta förr i sin historia har den tyske medborgaren åter blivit lurad på sin revolution. Efter att ockupationen var genomförd, tilläts han icke längre att själv på någotsånär normalt rättslig väg göra upp räkningen med sina bödlar och förföljare. Ingen lagstiftning är istånd att kompensera detta enastående tillfälle till politisk utrensning. Men icke nog därmed, den senare lagstiftningen har icke förmått hålla gränserna mellan rätt och politik klara. Den som hade förbrutit sig, antingen han var nazist eller icke-nazist, borde ha fått sin dom. Den som hade berikat sig, borde ha lämnat ifrån sig det orättmätigt tillskansade. Allt detta hade varit en rättens och domstolarnas sak. Den egentliga denazifieringen däremot var en politisk akt utan annat mål än att avkoppla icke önskvärda inflytanden vid den nya statens uppbyggnad. Därmed borde denazifieringen ha begränsats till att beröra blott sådana positioner i stat och näringsliv, som verkligen äro inflytelserika, och med denna begränsning skulle den blivit både genomförbar och fruktbringande. Men genom att låta den svälla över alla bräddar ända ned till skurgummorna på myndigheternas expeditiionslokaler, har man berövat den en väsentlig del av dess allvar; otaliga tyska familjer ha störtats i ett namnlöst elände, som hade kunnat undvikas, och genom det hot, som nu sedan snart tre år tillbaka hängt över varannan tysks existens, ha ett svältande folks levnadsvillkor ytterligare försvårats och det ekonomiska livets uppblomstring blivit fördröjd. Avgörandet över den enskildes väl och ve låg ej hos sakkunniga domare, utan hos oskolade lekmän, som i många fall voro vederbörandes politiska motståndare eller konkurrenter inom förvärvslivet, och förfarandet var ofullkomligt och erbjöd ej tillräckliga rättsgarantier. Resultatet är, om man bedömer det mot bakgrunden av den kolossala organisationen och de negativa konsekvenserna, obeskrivligt magert. Blott några få procent av alla behandlade fall ha kunnat utgallras som överbevisade aktivister. Alla övriga, däribland högst värdefulla krafter, komma på något sätt tillbaka och se då ofta sina platser upptagna, medan å andra sidan säkerligen många skyldiga i den väldiga massan av fall obemärkta lyckats slinka igenom.

Den blott i början oundvikliga, men nu redan över två år varande interneringen av misstänkta, bland vilka likaledes blott en liten bråkdel visat sig vara definitivt farliga, har ytterligare bidragit till att avtrubba medvetandet om den principiella motsättningen mellan totalitära och rättsstatliga principer. Ett svårt fel har begåtts mot ungdomen, som ovetande tvingats in i de nationalsocialistiska organisationerna och vars amnesti kommit alltför sent och ofullständigt. Felat har man emellertid framförallt också gentemot den samhällseliga utvecklingen i den nya staten, på vilken bestraffandet av det politiska misstaget haft en förlamande och avskräckande verkan. Denna bestraffning för ett politiskt misstag utgör det hittills gällande förfarandets ömmaste punkt, dess negativa kriterium, som berövade den godvilligt omvända varje chans. Den nya och icke tillräckligt utvecklade idén om ett politiskt kollektivansvar, som legat till grund för de allierades denazifierings-

program, har i varje fall vid sin första och alltför tillspetsade tillämpning på ett folk icke lett till önskat resultat.

Det är i dag för sent att vända om på den en gång inslagna vägen. Men man har insett felet och överallt äro krafter i rörelse för att snarast möjligt avsluta förfarandet under tillämpning av nya synpunkter, som i lika mån ta hänsyn till rättskrav och till nödvändigheten av en sund politisk framtid för Tyskland.

G. Erdsiek, Celle.

Ordf. i den juridiska denazifieringskammaren.

Sydafrikanska unionens statsrättsliga och folkrättsliga ställning.

I vår tid ha vi varit vittne till många världens fall men också till många nyskapande. Av särskilt stort intresse är tillblivandet av de stater, som benämnas de brittiska dominierna. Där kan man under en kort tid följa utvecklingen från provins till land med viss statskvalitet (statsfragment) och därifrån till ickesuverän stat och till sist till suverän stat.

År 1926 splittrades Brittiska riket i sex likaberättigade stater, tillsammans bildande The British Commonwealth of Nations, de brittiska folkens förbund eller som det också brukar kallas Brittiska samväldet. År 1947 ha tillkommit två nya, nämligen Indien och Pakistan.¹ Den till folkmängden största av samväldets stater är Indien och därefter kommer det nuvarande Brittiska riket, alltså Storbritannien och Nordirland med dess kronkolonier, autonoma besittningar och vasallstater. De förstnämnda äro provinser, av de autonoma besittningarna äro några statsfragment, några ickesuveräna stater i likhet med dominierna före 1926. Beträffande folkmängd komma samväldets stater därefter i följande ordning: Pakistan, Kanada, Sydafrikanska unionen, Australien och Nya Zeeland.

Sydafrikanska unionen består av Kapkolonien, Natal, Transvaal och Oranjefristaten, tillsammans 1,2 mill. kvkm. och 11,2 mill. inv.

För att förstå Sydafrikanska unionens rättsställning i våra dagar är det nödvändigt att lämna en kort översikt av den historiska utvecklingen. Kolonisationen av Sydafrika började 1652 genom Nederländska ostindiska kompaniet, som förvaltade landet som »Chartered Company». Verkställe och lagstiftande makt utövades av guvernören, som var ansvarig inför kompaniets direktorium i Holland och som vid sin sida hade ett av ämbetsmän i kolonien bildat statsråd. Kolonien var delad i fyra distrikt, vart och ett under en »landdrost». I första instans dömde distriktsdomstolarna, i andra instans en överdomstol i Kapstaden och i tredje instans. Högsta domstolen i Förenta Nederländerna. Under franska revolutionskriget, då Förenta Nederländerna erövrades av Frankrike och blev den

¹ Vid senaste förhandlingar i London mellan Burma och Storbritannien har man frångått tanken att Burma skulle erhålla dominionstatus. Brittiska ambassaden i Stockholm har i skrivelse till förf. den 9 jan. 1948 meddelat, att »Burma is now a completely independent state, and is freely allied to Great Britain under the Treaty of 1947».

s. k. Bataviska republiken, flydde ståthållaren, prinsen av Oranien till England. Han ställde Kaplandet under brittiskt skydd. Brittiska trupper intogo detsamma, och kolonien ställdes den 16 sept. 1795 under brittiskt herradöme. Ända till dess hade kolonisterna haft en egen demokratiskt uppbyggd lokalförvaltning, men denna upphävdes följande år, och all makt gick då över till den brittiska guvernören. Genom freden i Amiens lämnades Kaplandet till Bataviska republiken, men det återerövrades tre år senare av England, sedan kolonisterna förgäves sökt grunda en egen republik. År 1825 inrättades ett »council», bestående av högre ämbetsmän i kolonien, men detta hade mycket ringa inflytande på guvernörens beslut.² Upprättandet av detta råd var dock av betydelse som ett första steg till införande av en representantförsamling.

Koloniens invånare voro till övervägande del boer, som nu blivit brittiska undersåtar. Tidigt visade sig en motsättning mellan de brittiska immigranterna, som tillhörde den anglikanska kyrkan eller andra brittiska kyrkosamfund, och den ursprungliga vita befolkningen, som var kalvinister. Boerna voro också missnöjda med slaveriets omedelbara upphävande, och 1836 skedde det stora »trek» (tåg, utvandring) till det inre av Sydafrika, där boerna grundade självständiga områden, nämligen den nuvarande provinsen Natal, Oranje- och Transvaal. Natal erövrades 1843 av brittiska kronan men införlivades ej i Kapkolonien. Oranje- och Transvaal erkändes resp. 1852 och 1854 som självständiga stater. Sydafrika bestod sålunda nu av fyra skilda områden: Kapkolonien, Natal, Oranje- och Transvaal, vartill kommo flera enklaver, där infödingarna levde ett självständigt liv.

År 1854 uppgick den vita befolkningen i Kapkolonien till 210,000 personer, i Natal 8,000 och i de båda boerrepublikerna några tiotusental (officiella uppgifter saknas därom). Den infödda befolkningen var i stor majoritet i de tre senare länderna.

Vad beträffar författningen, så erhöll Kapkolonien 1853 en sådan med en representation på två kamrar; tjugu år senare infördes parlamentariskt styrelsesätt. Natal fick samma författningpolitiska organisation som Kapkolonien resp. 1856 och 1893. Boerrepublikerna voro demokratiska statsbildningar med folkvalda presidenter, som vissa tider dock hade ett dominerande inflytande.

Transvaal annekterades 1877 av England, men efter oroligheter, som britterna ej kunde bli herrar över, återfick landet fyra år senare sin frihet utom beträffande utrikesangelägenheter. Republiken, som hade ändrat sitt namn till Sydafrikanska republiken, fick förplikta sig att ej sluta fördrag med någon annan stat än Oranje- och Transvaal utan att det godkänts av England. Det fick ej heller utan engelskt godkännande ingå överenskommelser med infödda stammar utanför republikens område. England sökte emellertid också inblanda sig i Transvaals inre angelägenheter, vartill 1895 kom Jamesons angrepp mot Transvaal. Denne var närmaste medarbetare till Cecil Rhodes, vilken i Transvaals tillvaro som stat och dess vänskapliga förbindelser med Tyskland såg en fara för sin Kap-Kairo-politik. Jameson miss-

² Eric Walker: A History of South Africa, London 1928, s. 168.

lyckades, vilket gav Wilhelm II anledning att sända ett lyckönskningstelegram till presidenten Krüger. Dennes politik blev alltmera engelskfientlig, och år 1897 fick han Oranjestaten med i en allians riktad mot England. Efter upptäckten av de rika guldfyndigheterna hade en stark immigration till Transvaal ägt rum. Dessa »uitlanders» voro i antal vida överstigande boerna, vartill kom en för gruvindustrien tyngande monopolpolitik.³ Så kom Boerkriget 1899. Efter en hjältemodig kamp besegrades boerna och genom freden 1902 införlivades de båda boerrepublikerna i Brittiska riket och blevo kronkolonier. Fyra år senare fick Transvaal och därpå följande år Oranjestaten »responsible Government», och voro nu i likhet med Kapkolonien och Natal länder med delvis statskvalitet.

Redan tidigt hade federationssträvanden gjort sig gällande i Sydafrika, och sedan de fyra sydafrikanska länderna nu alla voro brittiska, togo dessa strävanden ökad fart. År 1908 hölls i Pretoria en konferens av ministrar från de olika länderna, och senare samma år hölls interkoloniala möten, först i Durban och sedan i Kapstaden. Där uppgjordes ett utkast till en förbundslag, som förelades de koloniala parlamenten och där undergingo åtskilliga förändringar. Ett nytt möte ägde rum i Bloemfontein 1909, resulterande i ett ändringsförslag, som samma år antogs av de koloniala parlamenten samt genom folkomröstning i Natal. Brittiska parlamentet antog det samma år oförändrat, och lagen trädde i kraft 1910. Sydafrikanska unionen var bildad.

Sydafrikanska unionen hade skapat sin författning efter egen önskan och genom en viljeakt av dess folk. Då det gällde dess statsrättsliga skilsmässa från moderlandet kunde detta ej ske utan bifall av detta senare. En traktat, som reglerade unionens rättsliga ställning, kunde ej avslutas, ty en traktat mellan ett land med visserligen viss autonomi men med provinsial ställning och en stat är rättsligt omöjlig. Därför skedde Brittiska rikets godkännande genom en Imperial Act.⁴ Enligt brittisk uppfattning kunde Storbritanniens och Irlands parlament upphäva de av de koloniala representationerna antagna lagarna. Som Sydafrikanska unionens författning givits i form av en brittisk parlamentsakt, kunde den, så ansågs från brittisk sida, också på samma väg upphävas. Häremot kan dock framhållas, att Sydafrikanska unionen efter att ha erhållit sin författning också erhållit statsmakt över sina egna angelägenheter, över sitt eget folk och sitt eget territorium. Intet folk uppgiver mot sin vilja, alltså utan att med våld tvingas därtill, de rättigheter det en gång erhållit. Härskande brittisk konstitutionell praxis är också, att brittiska kronan aldrig företager en författningsändring i en självstyrande koloni utan dess bifall. Om man även skulle godtaga, att brittiska parlamentet hade förfoganderätt över Sydafrikanska unionens författning, skulle begagnandet av en sådan rätt i England anses inkonstitutionellt. Den år 1909 tillskapade unionen var emellertid ej ett folkrättsligt

³ En uttömmande redogörelse för här berörda förhållanden finnes hos Philip R. Botha: Die staatkundige Ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse Republiek onder Krüger en Leyds. Amsterdam 1926.

⁴ South Africa Act i sin helhet återgiven i Otto W. A. Hoops: Der Status der Südafrikanischen Union, Hamburg 1937, s. 142 ff.

subjekt utan endast genom sin överstats förmedling medlem av folkrättssamfundet. Unionen var enligt min mening en ickesuverän stat.

Vägen till suveränitet var icke lång. Den erhöles 1926, då Sydafrikanska unionen jämte de övriga medlemmarna av samväldet, alltså även Storbritannien och Nordirland, blevo »equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations».⁵

Av samväldets stater vila Kanada och Australien på federativ grund. Sydafrikanska unionens författning präglas i vissa hänseenden av federativa synpunkter. Dess medlemmar, provinserna, kunna dock ej betraktas som stater i likhet med de kanadensiska »provincerna». De ha mer än vanlig provinsiell ställning och äro nu liksom före unionens tillkomst att betrakta som statsfragment. Enligt en lag av 1934 kan unionen ej ändra provinsernas gränser eller uppdelade dem i flera. Därtill måste de själva giva sitt samtycke och skulle sålunda i detta fall vara herrar i eget hus. Unionens lagstiftningsmakt kan dock genom en vanlig lag annullera lagen av 1934, och värdet av densamma är därför ringa. Densamma har därför, som Tingsten riktigt anmärker, närmast endast karaktären av en politisk deklaration.⁶

Regeringens representant inom provinsen är administratören, som för fem år utses av generalguvernören »in Council». Provinsens representation är provinsrådet, vars medlemmar inneha sina mandat för fem år, och som inom eller utom sig väljer den av fyra ledamöter bestående verkställande kommittén, i vilken administratören för presidiet. Dessa två institutioner bilda tillsammans provinsens lagstiftande församling för de ärenden, som ligga inom dess maktsfär, nämligen de provinsiella finanserna, lägre och högre undervisning, fattigvården, näringarna, de municipala institutionerna, sjukhusväsendet, lokala arbeten, vägar och broar samt fängelserna, ävensom de ärenden som av unionen delegeras till provinserna. Vetö kan inläggas av unionsregeringen mot alla av provinserna utfärdade lagar (Ordinances). Unionens lagstiftningsmakt kan genom en vanlig lag annullera eller förändra av provinsen stiftad lag. En provinsiell ordinance, som är stridande mot en parlamentslag, skall, då den åberopas vid avgörandet av ett visst mål, av domstolarna förklaras ogiltig. Av allt detta framgår, att Sydafrikanska unionen är en enhetsstat. Provinsrepresentationerna ha intet inflytande på unionens stats- och folkrättsliga ställning.

Det som gör, att Sydafrika understundom betraktas som förbundsstat, är dels dess benämning union, dels att en av provinserna i sitt officiella namn kallas fristat. Detta är dock endast namn utan rättslig betydelse för unionens status.⁷ Vad som skulle tyda på en förbundsstat är vidare, att de fyra

⁵ Imperial Conference 1926. Report of Inter-Imperial Relations Committee, s. 14, London 1926.

⁶ Herbert Tingsten: Samtidens förbundsstater, Stockholm 1942, s. 162.

⁷ Ernst Vanselow anser i Völkerrecht, Berlin 1931, s. 64, att Sydafrikanska unionens provinser äro stater men utan att motivera detta. Samma åsikt hyser Karl Strupp i Grundzüge des positiven Völkerrechtes, 5. Aufl. Bonn 1932, s. 45. Fauchille skriver i Traité de droit international public Paris 1921, T. I. s. 233, att Sydafrikanska unionen är bildad efter förbundsstatens mönster. — Beträffande förhållandet mellan unionen och provinserna ha förslag framförts

provinserna oberoende av folkmängd ha lika stort antal medlemmar i senaten, valda av provinsrepresentationerna. Men någon garanti i detta fall för framtiden ha provinserna ej. Även denna bestämmelse kan ändras genom en ny lag.

Sydafrikanska unionens befolkning uppgick 1946 till sammanlagt 11,258,852 personer, varav 2,335,460 tillhörde den vita rasen. Av icke européer var större delen bantunegrer. Vid folkräkningen 1936 fördelade sig den icke-vita befolkningen på följande sätt: 6,6 mill. bantunegrer, 220,000 asiater (mest indier) och 770,000 av andra raser.⁸ Beträffande språken, så talas afrikanska (alltså det språk som talas av boerna) av mer än hälften, resten engelska. Majoritet för engelska förefinnes endast i Natal. Det var motsättningen mellan boer och engelsmän, som länge hindrade sammanslutningen av de fyra länderna, och detta spelar fortfarande en roll i den unionella politiken. När unionen bildades, blev Botha, som var ledare av det sydafrikanska partiet, premiärminister, och två andra boer, nämligen Smuts och Hertzog, tillhörde också ministären. Den sistnämnde utträdde efter några år ur regeringen och bildade det nationalistiska partiet, som strävade efter att Sydafrikanska unionen skulle bryta bandet med England. Detta parti ville endast använda sig av lagliga medel, vilket också tydligt visade sig, då general de Wet år 1914 gjorde ett misslyckat upprorsförsök, varvid han ej fick stöd av nationalistiska partiet. Främsta minoritetsparti var det engelskorienterade unionistpartiet. Premiärminister efter Bothas död 1919 blev Smuts med avbrott efter valen 1924, då en koalition ingicks mellan nationalisterna och arbetarpartiet, som förde Hertzog upp till premiärministerposten. Vid krigsutbrottet 1939 störtades denne av fältmarskalken Smuts, som åter kom till makten och genomdrev Sydafrikanska unionens inträde i kriget på Storbritanniens sida. De stora partierna hade då sammanslagits till ett förenat parti som 1938 hade erhållit stor majoritet.

Av unionens invånare är endast den vita befolkningen fullmyndiga medborgare. Rösträtt till representanthuset (House of Assembly, Volksrad) ha endast män och kvinnor av europeisk härkomst. Innan unionen bildades fanns en begränsad valrätt för den infödda befolkningen i Kapkolonien och Natal, däremot ej i Transvaal och Oranjefristaten.

Enligt den brittiska lagen av 1870 om medborgarrätt kunde Storbritannien meddela sådan för hela imperiet. Därjämte hade de självstyrande besittningarna rätt att naturalisera utlänningar. På rikskonferensen 1911 behandlades ingående frågan om statsanhörighet och naturalisation, och de beslut, som fattades, bildade grundvalen för »British Nationality and Status of Aliens Act» 1914.⁹ Avsikten därmed var att skaffa enhetlighet genom en »Imperial Naturalisation» i stället för genom »Local Naturalisation». Lagen

att helt avskaffa eller åtminstone inskränka den nu i provinserna förefintliga självstyrelsen, vilket motiverats med att provinserna ur finansiell synpunkt företett en ineffektiv förvaltning. Men å andra sidan har man, främst i Natal, önskat bygga upp en verklig federation i stället för enhetsstaten. — Den enhetsstat, som grundades 1707 mellan konungarikena England och Skottland, kallades också union och reglerades genom en unionsakt (An Act for a Union of two Kingdoms of England and Scotland).

⁸ The Statesmans Yearbook 1947, London, s. 228.

⁹ Flornoy-Hudson: A collection of Nationality Laws, Oxford 1929, s. 59 ff.

blev endast genom medgivande av ett dominion giltig även för detta. I lagen¹⁰ bestrides dock på intet sätt dominiernas rätt till egna invandringslagar, och därav begagnade sig Sydafrikanska unionen genom utfärdande av »Immigrant's Regulation Act». Genom denna gjordes det möjligt för de sydafrikanska invandringsmyndigheterna att utestänga t. o. m. brittiska undersåtar från immigration, såvida de ej genom den senare (1927) utfärdade »Union Nationality and Flags Act» också voro unionsundersåtar.¹¹ Sydafrikanska unionens undersåtar äro enligt denna lag personer, som äro födda i unionen¹² och ej äro utlänningar, vidare brittiska statsanhöriga (med undantag av sådana, vilkas invandring ej är tillåten), som minst två år varit bosatta i unionen (inklusive mandatområdet Sydvästafrika), så länge de fortfara att vara bosatta där, vidare personer, som naturaliserats i unionen, så länge de fortsätta att vara bosatta där och ej förvärva sig någon annan statsanhörighet, samt till sist i utlandet födda barn till unionsundersåtar. Genom unionsanhörigheten upphör ej för Sydafrikas del den brittiska statsanhörigheten. Den är blott en mindre del av en större. Varje sydafrikan är sålunda britt men varje britt däremot ej sydafrikansk medborgare. Men sedan Sydafrikanska unionen numera är en suverän stat, är begreppet »British Subject» endast ett uttryck för dess liksom övriga dominiers och Storbritanniens trohet mot den gemensamma konungen. Unionen har sin egen självständiga medborgarrätt och kan på grund av sin suveräna vilja avskaffa den brittiska medborgarrätten för sitt område.

Unionens parlament utgöres av två kamrar: senaten och representanthuset. Den förstnämnda består av 40 ledamöter, valda för tio år, varav 8 utses av regeringen och 32 enligt proportionell valmetod av provinsråden, 4 för varje provins. Av de förstnämnda är hälften utsedd på grund av sin kännedom om de färgade rasernas behov och önskningsar. Sedan 1936 tillkomma 4 av infödingarna för fem år valda senatorer. Var och en av dem representerar ett av de fyra valdistrikten inom unionen. De åtnjuta alla en senators privilegier. Representanthuset har 150 ledamöter (56 för Kapkolonien, 16 Natal, 64 Transvaal och 14 Oranjeristaten). Valperioden är fem år med rösträtt för 21 år gamla män och kvinnor av europeisk börd. Det är majoritetsval. I Kapkolonien hade sedan gammalt ett fåtal infödingar valrätt. De som äro upptagna på »Cape Native Voters» lista få vid separat val utse tre ledamöter till representanthuset, varigenom detta har sammanlagt 153 ledamöter. Parlamentet sammanträder i Kapstaden, men regeringens säte är Pretoria.

Unionsparlamentet »shall have full power to make laws for the peace, order, and good government of the Union», heter det i författningen.¹³ Därmed äro allmänna riktlinjer givna för parlamentets lagstiftningsrätt, som alltså i princip är obegränsad. Och i lagen av 1934 angående Sydafrikanska unionens status heter det¹⁴, att »Parliament of the Union shall be the sove-

¹⁰ Section 26 I.

¹¹ Lagen fordrar av invandrare en viss bildningsgrad, varigenom immigration av asiater är försvårad.

¹² Till unionen räknas också Sydvästafrika.

¹³ Sect. 59.

¹⁴ Sect. 2.

reign legislative power in and over the Union». T. o. m. för författningsändringar krävas endast i några undantagsfall försvarande villkor.

Anslags- och skatteförslag kunna väckas endast i representanthuset, och senatens rätt att göra ändringar i sådana förslag är i vissa avseenden begränsad. Om ett lagförslag antages av representanthuset två gånger vid på varandra följande sessioner men senaten förkastar det eller gör ändringsförslag, kunna de båda kamrarna av regeringen sammankallas till ett gemensamt sammanträde, där frågan avgöres av de till en församling förbande kamrarna.

Av stor inrikespolitisk betydelse är förhållandet till den infödda befolkningen. Frågan om de infödda inom unionen är reglerad i »Natives Act» av 1936, som framförallt hade till mål att likartat gestalta de olikartade rättigheterna för de infödda i de fyra provinserna. »The Native Representative Council» är nu avsett att undergå betydande förändringar. Förslag kommer nämligen att av unionsregeringen föreläggas det nya rådet, då det sammanträder i början av 1948. Enligt detsamma kommer den självstyrelse, som de infödda redan åtnjuta, att omedelbart utvidgas och undan för undan ökas genom ombildning av Native Representative Council, förenat med förstärkning av samarbetande råd runtom i av infödda bebodda områdena. Det nuvarande rådet består av 6 »European Chief Native Commissioners», 4 infödda utnämnda av regeringen, 12 infödda valda av valkollegier samt dessutom ministern för de inföddas ärenden som president. Enligt det föreliggande förslaget skola de sju europeiska ledamöterna samt de fyra av regeringen utsedda infödda indragas och de valda infödda ledamöterna ökas till 50, vilka bland sig skola utse president för rådet.¹⁵

Om verkställande makten inom unionen heter det i författningen: »The Executive Government of the Union in regard to any aspect of its domestic or its external affairs invested in the King, acting on the advice of his Ministers of State for the Union, and may be administered by His Majesty in Person or by a Governor-General as his representative».¹⁶ Generalguvernören var innan 1926 Londonregeringens förtroendeman. Nu representerar han i Sydafrikanska unionen konungens person och utnämnes av konungen på förslag av unionens regering samt förhandlar omedelbart med konungen. Hans politiska inflytande är ringa. Som konungens representant blir han informerad blott beträffande de viktigaste kabinetsbesluten och statsärendenas allmänna gång.¹⁷

Londonregeringen heter numera »His Majesty's Government in Great Britain», regeringen i Pretoria »His Majesty's Government in the Union of South Africa».

Storbritanniens regering har i London ett ämbetsverk under en parlamentariskt ansvarig minister, dit dominiernas regeringar kunna vända sig

¹⁵ Förslaget har meddelats förf. av Sydafrikanska unionens legation i Stockholm i skrivelse 10 dec. 1947.

¹⁶ Act 69, 1934, utgörande förändring i vissa fall av författningslagen 1909.

¹⁷ I de beslut, som fattades av imperiekonferensen 1926, heter det i IV b: »... that a Governor-General should be supplied with copies of all documents of importance and in general should be kept as fully informed as is His Majesty the King in Great Britain of Cabinet business and public affairs».

för att erhålla önskade informationer av Londonregeringen. De kunna icke tråda i omedelbar förbindelse med övriga regeringsdepartement i London. Ett undantag är, att ministerpresidenterna i dominierna i viktiga politiska frågor kunna sätta sig i direkt förbindelse med brittiska ministerpresidenten. Nyssnämnda ämbetsverk hette tills helt nyligen »The Office of Dominion Affairs» men heter numera »The Office of Commonwealth Relations».

Sydafrikanska ministären består för närvarande av 12 medlemmar med fältmarskalken Smuts som premiärminister och samtidigt utrikes- och försvarsminister. Ursprungligen var det meningen, att det vid sidan av kabinettet också skulle finnas ett »Executive Council», som ministrarna även skulle tillhöra. Avsikten med detsamma skulle vara, att det oberoende av de partipolitiska strömningarna i parlamentet och kabinettet skulle som rådgivande organ stå vid konungens eller hans representants sida. Teoretiskt skall ett sådant existera men de facto har det hittills ej bildats.¹⁸

Sydafrikanska unionen har en mandatbesittning, Sydvästafrika. Från 1884 tillhörde det Tyska riket, men det ockuperades under första världskriget av sydafrikanska trupper under ledning av general Botha och ställdes 1920 av Folkens förbund under Sydafrikanska unionens administration som mandatbesittning. I mandatförordnandet heter det: »The Mandatory shall have full power of administration and legislation over the territory, subject to the present Mandate as an integral portion of the union of South Africa, and may apply the laws of the Union of South Africa to the territory, subject to such local modification as circumstances may require».¹⁹ Smuts sade samma år, att relationerna mellan mandatbesittningen och unionen är, utom till namnet, desamma som en annektering.

Mandatbesittningen har ett väldigt, dock till betydande del ökenartat område på 882,000 kvkm. bebott endast av 393,000 inv. (1939), huvudsakligen hereros, hotentotter och bushmän. De vitas antal uppgår till 40,000. På sina ställen har man med hjälp av konstbevattning börjat idka en lönande odling av grönsaker, majs och vete. Huvudnäringen är boskapskötsel. Bergsbruket ger framför allt diamanter, men produktionen av desamma har gått tillbaka. I norra delen av landet brytas koppar, bly, vanadium och tenn.

Sydvästafrika har sedan 1925 en strängt begränsad självstyrelse, liknande de fyra unionsprovinsernas med en lagstiftande församling på 18 medlemmar, av vilka 12 utses genom val och 6 av unionsregeringen. Denna församling utser ett exekutivråd, som under den av unionsregeringen utsedda administratören tjänstgör som regering. Lagstiftande församlingen har anhållit hos unionen att landet skall bli inkorporerat i densamma som en femte riksdel. Detta kan dock ej ske utan internationellt medgivande, men unionsparlamentet har den 11 april 1947 beslutat, att Sydvästafrika skall sända representanter till detsamma.

Sedan 1932 är tyska erkänt som ämbetspråk jämsides med engelska och afrikanska.

¹⁸ Kennedy and Schlossberg: *The Law and Custom of the South African Constitution*, London 1935, s. 139.

¹⁹ Art. 2 i-lagen om mandatförordnandet, återgiven i *Official Yearbook of the Union of South Africa*.

En enklav inom unionen är Basutoland, som ligger mellan Oranjefri-staten, Natal och Kapkolonien. Det har omkr. 600,000 invånare, så gott som uteslutande negrer. Det hörde 1871—1884 till Kapkolonien men är nu brittisk kronkoloni. Storbritanniens high commissioner i Pretoria är guvernör dels över Basutoland, dels också över Bechuanaland och Swaziland, vilken sistnämnda koloni 1894—1906 tillhörde Transvaal.

Sydafrikanska unionens förbindelser med Storbritannien och övriga stater inom samväldet ske genom förhandlingar från regering till regering. Storbritanniens utrikesminister Henderson förklarade 1929, att stridigheter mellan medlemmar av samväldet äro uteslutna, emedan dessa stater ehuru folkrättsligt självständiga rättspersoner i detta ords fulla betydelse äro enade genom sin gemensamma trohet mot kronan. Tvistigheter mellan dem måste biläggas på annat sätt än som sker mellan stater i allmänhet.²⁰ Unionen har diplomatiska representanter med titeln high commissioner i London och Ottawa. Storbritannien, Australien, Indien och Kanada ha high commissioners i Pretoria. De tillhöra diplomatiska kåren. Imperiekonferensen 1930 fastställde deras rangställning.²¹

Unionens fördrag med andra stater i samväldet slutas ej i konungens namn, som annars är brukligt när det gäller internationella traktater. I Imperiekonferensbeslutet 1926 heter det: »Where international agreements are to be applied between different parts of the Empire the form of a treaty between Heads of States should be avoided».²² Fördrag inom samväldet under-tecknas blott av respektive regeringar. De föreläggas ej heller konungen till ratificering.

Unionen har i likhet med övriga dominier inga konsuler i samväldesstaterna och är i detta avseende sämre ställt än icke brittiska stater.

Beträffande avslutande av fördrag betonade Imperiekonferensen 1930, att var och en av konungens regeringar (alltså även Storbritanniens regering), som underhandlar med en främmande stat (alltså också med en stat inom samväldet), måste därom underrätta de andra regeringarna, vilka, om de så önska, ha att framlägga sina åsikter i frågor, som äro av betydelse för dem. Ingen regering kan fatta något beslut, som pålägger en annan regering några som helst förpliktelser utan dess uttryckliga medgivande.

Sydafrikanska unionen har numera en stor mängd legationer och konsulat utanför samväldet. Den har ministrar i Amerikas Förenta Stater, Belgien (samtidigt i Nederländerna), Egypten (samtidigt i Grekland), Frankrike, Italien, Portugal och Sverige samt konsulära representanter i Amerikas Förenta Stater, Argentina, Belgien, Brasilien, Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige. Hos Förenta Nationerna har unionen en permanent representation. Följande stater hava legationer i unionen: Amerikas Förenta

²⁰ Michael Rynne: Die völkerrechtliche Stellung Irlands, Leipzig 1930, s. 285.

²¹ Imperial Conference 1930, s. 30: »The Dominion High Commissioners should on all ceremonial occasions . . . rank immediately after Secretaries of State, that is, before all Cabinet Ministers in the United Kingdom».

²² Imperial Conference 1926, s. 23.

Stater, Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Portugal och Sverige. 25 stater hava konsulära representationer inom unionen.²³

Dominiernas diplomatiska representanter utnämns av konungen på förslag av vederbörande dominionregering. Ofta framhålles det, att dominierna beträffande tillvaratagandet av sina utrikes angelägenheter skulle vara beroende av Storbritannien, emedan de i betydande grad begagna dess sändebud och konsul. I verkligheten föreligger dock alls intet beroende. Ingen storbritannisk diplomatisk eller konsulär representant i utlandet kan utan uppdrag av dominiets regering handla på dess vägnar.

Angående jus belli kan framhållas, att konungen handlar blott efter råd av regeringen i dominiets, och dominierna äro på intet vis bundna av en krigsförklaring, som konungen utfärdar blott efter råd av Londonregeringen. I andra världskriget var en av samväldets stater, Eire, neutral, under det att övriga av dess stater efter i var och en fattat beslut deltog i kriget.

Sydafrikanska unionen är en suverän stat, som står i statsförbindelse med övriga stater inom samväldet. Beträffande arten av denna statsförbindelse råder olika uppfattning. Enligt *Knubben* äro dominierna folkrättsliga personligheter men med inskränkt folkrättslig rätts- och handlingsförmåga, och detsamma är fallet med Brittiska riket in toto.²⁴ *Verdross* betonar, att dominierna ej kunna avsluta folkrättsliga fördrag med varandra eller Storbritannien.²⁵ *Redslob* menar, att dominierna ännu icke hade uppnått »la plenitude de la vie étatique» och att Brittiska imperiet närmar sig typen av ett statsförbund.²⁶ För *James Brown Scott* är förbindelsen en personalunion (personal relationship) liksom den som förr bestod mellan Storbritannien och Hannover.²⁷ *Kunz* skriver, att dominierna ej äro några stater »im Sinne des Völkerrechts» och att varken Brittiska imperiet eller Commonwealth är en äkta statsförbindelse, ej heller en allians, ett statsförbund eller en personalunion. Konungen är också konung över Brittiska imperiet, som mest liknar mönstret av en realunion.²⁸ *Brüel* menar, att Storbritannien och dominierna bilda en förbundsstat, som står i begrepp att utveckla sig till ett statsförbund.²⁹ *Johnston* sammanfattar sin åsikt om dominiernas ställning efter 1926 på följande sätt: »The legal condition of the British Dominions differs from that of any other entity, or member of a class of entities, known to international law. Through the recognition by their different legal condition they have created a new status in internatio-

²³ South African Government Representatives abroad and Representatives in the Union of South Africa (including South West Africa) of British Commonwealth and foreign Governments. Pretoria 1947.

²⁴ R. Knubben: Die Subjekte des Völkerrechts, Handbuch des Völkerrechts II, I, s. 388.

²⁵ Alfred Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien—Berlin 1926, s. 124.

²⁶ R. Redslob: Theorie de la Société des Nations, Paris 1927, s. 288.

²⁷ James Brown Scott: The progress of international Law during the last twenty-five years. American Journal of international Law, Proceedings, Washington 1931, s. 17.

²⁸ J. L. Kunz: Die Staatenverbindungen, Stuttgart 1929, s. 813.

²⁹ Erik Brüel: De brittiske dominions retlige Stilling, Nordisk Tidsskrift for International Ret 1932, Köpenhamn, s. 138.

nal law and that status is Dominion status».³⁰ *Walter* fränkänner dominierna fullständigt egenskapen av stater, i det han säger, att de ej äro några juridiska personer.³¹ Och *Keith*, slutligen, betonar: »It is impossible to fit the position of the United Kingdom and Dominions into the accepted categories of international law».³²

Enligt min mening och min uppfattning av statsförbindelser³³ behöver man på intet vis skapa en ny statstyp och en typ för statsförbindelser för att däri kunna inlemma dominierna och samväldet. Samväldet är ett statsförbund, alltså är Sydafrikanska unionen medlem av en folkrättslig-förbindelse mellan suveräna stater. Den är ett folkrättsligt subjekt; samväldet själv är ingen stat. Eftersom konungens person är stadigvarande och gemensam för alla samväldets stater, står Sydafrikanska unionen i realunion med övriga samväldets stater. Enär emellertid enligt brittisk författningspraxis konungen härskar men icke regerar, är denna realunion av svagare byggnad än förut kända realunioner, där konungen varit det verkliga statsöverhuvudet.

Ragnar Lundborg.

Epilog till München och Košice. Ungefär samtidigt som min artikel om författnings- och utvecklingen i Tjeckoslovakien publicerades i h. 1 av denna tidskrift kulminerade en häftig politisk kris i detta land, som synes få den största betydelse för dess statskicks. De politiska motsättningarna mellan partierna hade ytterligare skärpts bl. a. i nationaliseringsfrågorna och även fått en viss utrikespolitisk färg, sedan Tjeckoslovakien sommaren 1947 av hänsyn till Sovjetunionen nödgats avstå från beslutet att delta i Parisöverläggningarna om Marshallplanen. Det kommunistiska inflytandet över väljarna ansågs ganska allmänt vara i avtagande, då krisen kom.

Att fastställa dess exakta förlopp har varit ganska svårt. Upptakten tedde sig emellertid som en relativt normal regeringskris. Ett antal antikommunistiska ministrar ingåvo sina avskedsansökningar som protest mot den kommunistiska infiltration av polisväsendet, vartill de ansågo den kommunistiske inrikesministern skyldig. Den direkta anledningen utgjordes av ett aktuellt ärende om utnämning av enligt uppgift 8 gendarmeriofficerare. Presidenten Benesj sökte uppenbarligen få till stånd en ny regering, som motsvarade traditionen med stora koalitionsministärer och möjliggjorde fortsatt samarbete mellan nationella frontens alla partier. Han nödgades emellertid acceptera den ministerlista som framlades av kommunistledaren Gottwald, vars nya regering utnämndes den 25 februari. Denna nya regering bestod av inte mindre än 11 kommunister, 4 socialdemokrater (däribland

³⁰ V. Kenneth Johnston: Dominion status in international law. The American Journal of International Law, Bd 21, Washington 1927, s. 489.

³¹ Hans Walter: Die Stellung der Dominien im Verfassungssystem des Britischen Reiches im Jahre 1931, Leipzig 1932, s. 96.

³² A. B. Keith: Dominion autonomy in Practice. London 1929, s. 65.

³³ Ragnar Lundborg: Die gegenwärtigen Staatenverbindungen, Berlin 1921, samt: Das Staatensystem und die Einteilung der Staaten. Weltwirtschaftliches Archiv, 21. Band 1925, Kiel s. 152 ff.

såväl Laušman som Fierlinger), två s. k. nationella socialister, två medlemmar av tjeckiska folkpartiet, en medlem av det lilla borgerliga slovakiska frihetspartiet och blott en medlem av det stora slovakiska demokratiska partiet i ställningen som statssekreterare i försvarsministeriet.

Proportionerna mellan partierna gör, att denna ministär blott till namnet är en allmän koalitionsregering. Detta förhållande belyses också av att de borgerliga partiernas representanter äro nya män eller i varje fall icke de ledare dessa partier hade vid krisens utbrott. Något formellt brott mot författningen torde icke ha skett genom den nya regeringens utnämning — en statskupp i egentlig mening innebar själva regeringsskiftet icke. Presidenten stod dock uppenbarligen i ett tvångsläge och kommunistiska partiet kunde genom nyckelställningar inom polisen, fackföreningsrörelsen och informationstjänsten dirigera utvecklingen. Enligt en svensk journalist, som vid tidpunkten i fråga vistades i Prag, hade inte ens Gottwald sin frihet utan tvangs handla efter direktiv från ett utskott av tjeckiska kommunister, vilka uppträdde i samförstånd med »Kominform» i Belgrad.¹

Regeringsskiftet har följts av »utrensningar» inom politiska partier, ämbetsverk, organisationer och föreningar m. m. Situationen bedöms i allmänhet så, att Tjeckoslovakien förvandlas till en »folkdemokrati» under sovjetryskt inflytande också ifråga om inre angelägenheter. Detta skulle innebära ett brott mot den tradition från första republiken, som man på grundval av Košiceprogrammet sökt bevara också i den tredje. Under dessa förhållanden har författningsfrågan självfallet kommit i helt nytt läge. Även om den nya regimen formellt skulle söka anknyta till den konstituerande nationalförsamlingens vid krisens utbrott utförda arbete, kan den svårligen undgå att reellt bryta mot detta arbetes grunder och förutsättningar.

Hilding Eck.

¹ Yngve Lundberg i Aftontidningen den 7 mars 1948.

LITTERATURGRANSKNINGAR

STIG JÄGERSKIÖLD: *Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol*. Institutet för offentlig och internationell rätt. Sthm 1947. 101 s. Pris kr. 10.50.

De förslag till monopolisering av olika näringsverksamheter, som tid efter annan framkomma och senast avsett handeln med olja, hava aktualiserat frågan om näringsidkarnas skydd för sin näringsrätt. Spörsmålet diskuterades på sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors 1937, varvid meningarna å skandinaviskt håll visade sig tämligen samstämmiga. Sedermera har jag i Festskrift för svenska handelsagenters förening, utgiven vid dess 30-årsjubileum den 23 oktober 1944, behandlat statens ersättningsskyldighet vid ingrepp i näringslivet. Jag fann därvid frågan i behov av en mera ingående undersökning. En sådan har numera företagits och dess resultat publicerats i förevarande skrift.

En teoretisk undersökning av statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol företogs av tobaksskattekommitterade i deras år 1911 avgivna betänkande. Denna utredning torde hava verkställt av juris professoren C. G. Björling, vilken såsom särskild sakkunnig biträdde kommitterade. Enligt den av kommitterade hävdade meningen skulle näringsidkarna icke äga någon laglig rätt till ersättning, utan ersättningsskyldigheten kunde allenast grundas å billighetsskäl — en mening, som äger en påtaglig parallellism med vad då inom tysk förvaltningsdoktrin gjordes gällande. Tobaksskattekommitterade motiverade sin åsikt därmed, att 1864 års näringsfrihetsförordning, enligt vilken varje svensk medborgare i allmänhet var berättigad att idka näring, grundlade allenast en allmän *möjlighet* till näringsidkande men icke någon *rättighet* därtill; ett monopol, som betoge dem denna fördel, kunde följaktligen icke kränka någons enskilda rätt. Av samma skäl kunde icke heller ur R.F. § 16, som förbjöde Konungen att fördärva någon till hans välfärd eller avhända någon hans egendom, härledas »någon bestämd regel» om ersättningsskyldighet för staten. En parallell-dragning med expropriations- och rekvisitionslagstiftningen vore slutligen enligt kommitterades mening av liknande grunder icke görlig. På denna kommitterades principståndpunkt hava sedermera byggts reglerna om ersättning såväl vid införandet av monopol å grosshandeln med tobaksvaror år 1916 och monopol å import av tobaksvaror 1943 (S.O.U. 1940: 34) som i de icke realiserade förslagen till importmonopol på kaffe (S.O.U. 1933: 15, 1936: 10) samt oljemonopol (S.O.U. 1933: 25, 1935: 61, 1936: 45 och 1947: 14).

Tobaksskattekommitterades uppfattning i rättsfrågan blev redan mot-sagd i samtida yttranden, som avgåvos av juris professorerna Reuter-skiöld och Winroth, ävensom i ett utlåtande av prokuratorn i Finland,

Grotenfelt. Enligt Reuterskiöld medförde en i R.F. § 16 uttryckt allmän rättsgrundsats ett ersättningsanspråk för den av monopolen drabbade näringsidkaren. Winroth ansåg, att en affärsrörelse vore en förvärvad förmögenhetsrätt och att därför expropriationsreglerna borde analogivis tillämpas. Även Grotenfelt framhöll, att enligt allmänna rättsgrundsatser den näringsidkare, som i laga ordning skapat ett företag, ägde rättmätigt anspråk på skydd såsom vid åtnjutande av en på tillstånd grundad näringsrätt.

Statsmakterna togo ej otvetydigt ställning i rättsfrågan. Departementschefen framhöll för sin del, att staten »uppenbarligen måste vara beredd att ikläda sig ersättningskyldighet» och att han vid ersättningsreglernas utformning »haft till ögonmärke, att... ersättning... verkligen må komma att innebära *full gottgörelse* (kurs. här) för hela det immateriella värde, som de respektive företagen representera». Riksdagsutskottet uttalade sig på liknande sätt: utskottet yttrade, att man låtit sig angeläget vara att tillse, att vid inlösnings- och ersättningsförfarandet »*full rättvisa*» (kurs. här) vederfores näringsidkarna. Dessa yttranden kunna svårligen uppfattas såsom instämmanden i kommitterades uttalanden, att någon ersättningskyldighet ej förelåg. De giva snarare vid handen en anslutning till den motsatta meningen. Därmed kan sammanställas, att sakkunniga för järnvägsnätets enhetliggörande (S.O.U. 1938: 28) ansett uppenbart, att »*allmänna rättsregler kräva, att full ersättning lämnas* (kurs. här) för det värde, som kan visas ligga i det förmögenhetsobjekt, som ägaren genom en ny lagstiftning kan komma att avstå till staten eller annan»; detta värde finge »anses inbegripa även det ekonomiska värdet av rättigheten att driva järnvägen». En ersättning, grundad i allmänna rättsregler, är uppenbarligen den logiska motsatsen till en ersättning av enbart billighet.

Den historiska översikt av näringskatterättens utveckling, som Jägerskiöld framlägger, visar, att redan tobaksskattekommitterades uppfattning, att 1864 års näringsfrihetsförordning skulle hava ändrat näringsrättens karaktär från en förvärvad rättighet till en allmän möjlighet till näringsidkande, var felaktig. Idkandet av s. k. borgerliga näringar, till vilka handeln hörde, var under merkantilismen beroende av myndighets tillstånd eller liknande auktorisation. Det är ostridigt, att den näringsidkande därigenom erhöi en näringsrättighet, d. v. s. en förvärvad rättighet, som icke kunde berövas honom. Den liberala näringsfrihetslagstiftningen avsåg att häva de hinder, som dittills mött för vinnande av näringsrätt, så att envar skulle kunna förvärva dylik rätt. Genom att avskaffa de många svårigheter, som stodo hindrande i vägen för etablerande av företag, hoppades man främja näringslivets utveckling. Däremot finnes det icke något, som antyder, att den förvärvade näringsrättigheten skulle genom näringsfrihetsförordningen hava ändrat karaktär. Motsatsen är fallet. Sålunda använder författningen genomgående uttrycket »rättighet» för att beteckna näringsidkarens ställning. Även vid behandlingen i allmänna besvärs- och ekonomiutskottet samt i stånden nyttjades konsekvent samma beteckning. Ordvalet kan icke rimligen betyda annat än att näringsidkaren uppfattades hava förvärvat en rättighet till näringens utövande lika väl genom det förenklade anmälningsförfarande, som näringsfrihetsförordningen införde, som genom äldre tillstånd.

Det är, med detta för ögonen, lätt att finna förklaringen till tobaksskattekommitterades misstag. De hava i sin analys av näringsfrihetsförordningen underlåtit att särskilda den nyinförda allmänna *möjligheten* för envar att förvärva näringsrätt och den med stöd därav förvärvade, rättsligen oförändrade *näringsrättigheten*. Sedan den enskilde verkligen begagnat möjligheten att förvärva näringsrätt och därefter genom näringsidkandet tagit denna rätt i anspråk samt sålunda skapat ett ekonomiskt värde, har han, såsom Jägerskiöld påvisat, en välförvärvad position, som äger anspråk å samma rättsskydd som tidigare näringsrättigheter.

Såsom den formella grunden för näringsidkarens skyddsanspråk ifrågakommer, på sätt tobaksskattekommitterade i sitt betänkande framhöllo, i första hand R.F. § 16, enligt vilken Konungen icke får fördärva någons välfärd eller avhända någon hans gods utan rannsaking och dom. Kommitterade uttalade sålunda, att »detta stadgande har brukat betraktas såsom ett skyddsvärn för den enskilde medborgarens rätt mot övergrepp från statsmaktens sida, och det överensstämmer också med den allmänna rättsåskådningen hos vårt folk att anse den enskildes rättsområde okränkbart även i förhållande till staten själv». Anledningen, att kommittén ansåg stadgandet här otillämpligt, var allenast, att det enligt deras mening icke till näringens fortsatta idkande föreläge någon enskild rätt, som kunde beredas skydd. Denna invändning beror, såsom visats, av en sammanblandning av möjligheten till förvärv av näringsrättighet med den förvärvade näringsrättigheten själv. Föreligger nu en näringsrättighet, bör, med kommitterades citerade uttalande, rättsskyddsanspråket vara grundlagsenligt grundat.

Emellertid har innebörden av R.F. § 16 som bekant varit omstridd. Dels har någon osäkerhet rått om vilka värden, som falla in under uttrycken »välfärd» och »gods». Dels har den uppfattningen gjorts gällande, att § 16 väl skyddade den enskilde mot den styrande makten men icke emot lagstiftningen, i vart fall icke mot Konungs och riksdags gemensamma lagstiftningsmakt.

Frågan, vilka värden § 16 avser att skydda, torde det numera icke möta nämnvärda svårigheter att besvara. Väl kan man diskutera, huruvida förvärvade rättigheter, och sålunda även näringsrättigheter, äro att hänföra under »gods» eller »välfärd». Winroth har sålunda framhållit, att en upparbetad rörelse utgör en ekonomisk tillgång av enahanda värde och betydelse som övrigt »gods». En senare författare¹ har uttalat, att med uttrycket måste avses egendom överhuvudtaget. Tvekan kan dock möjligen råda, om enligt dåtidens terminologi immateriella rättigheter kunde inbegripas under »gods». Detta saknar likväl praktisk betydelse, enär uttrycket »välfärd», enligt vad en av grundlagsfäderna — A. G. Silverstolpe — upplyst, avser att omfatta »lagliga rättigheter» av alla slag; till de lagliga rättigheterna hör förvärvad näringsrätt.²

¹ Holm, S.O.U. 1941: 20, s. 96 ff.

² Enligt Jägerskiöld skulle Reuterskiöld hava ansett, att § 16 endast avsåge att skydda innehav av ämbete och tjänst men icke berörde andra förhållanden. Någon sådan begränsning framgår emellertid icke av Reuterskiölds grundlagsedition eller eljest av hans författarskap.

Mera omstridd är frågan om rättighetsskyddets räckvidd. Enligt den ursprungliga uppfattningen, vilken redan uttalades av Silverstolpe, avsåg stadgandet att skydda medborgaren gentemot staten; att det formellt riktade sig mot Konungen ensam förklarades därav, att det alltid måste vara den styrande makten, som handlade å statens vägnar, och att stadgandet i följd härav även innefattade den lagstiftande makten.³ Samma mening, att § 16 på angivet sätt binder icke allenast Konungen utan staten i dess förhållande till medborgarna och därigenom inbegriper även den lagstiftande makten, hävdades också såväl av 1800-talets stora statsrättsliga auktoriteter Naumann och Rydin som senare av Thulin, Winroth, Kjellén och Staaff; enahanda uppfattning möter också, som redan visats, i tobaksskattekommitterades betänkande. Mot denna »gemenligen» omfattade mening trädde Reuterskiöld år 1899 i opposition. Såsom Jägerskiöld påvisat stod han under inflytande av samtida fransk och tysk doktrin om den suveräna statens obundenhet av alla regler. Med utgångspunkt därifrån ville Reuterskiöld göra gällande, att § 16 allenast avsåge att garantera förvaltningens lagbundenhet men icke att fastställa några principer eller gränser för lagstiftningen. Denna Reuterskiölds tes har sedan reproducerats av Malmgren, Stjernberg och Strahl; Herlitz' mening är till formen oklar, men då han anser § 16 ej innebära skydd för medborgaren mot normbestämda statsåtgärder, tillhör han på denna punkt i sak Reuterskiölds skola. Emellertid har Reuterskiöld även hävdats, att stadgandet uttryckte allmänna rättsgrundsatser, vilka jämväl lagstiftaren borde respektera, och liknande är fallet med Herlitz. Den av Reuterskiöld och hans nämnda efterföljare hävdade tolkningen har av modernare vetenskapsmän vederlagts.⁴ Eek har påvisat dess stridighet mot gamla svenska rättstankar. Lagerroth har på historiska grunder hävdats, att stadgandet avsåg att uppställa en även lagstiftaren bindande princip. Liknande meningar hava redovisats av bland andra Myrberg och nu senast av Jägerskiöld; själv ansluter jag mig både av rätthistoriska skäl och av objektiva lagtolkningsgrunder tveklöst till denna mening,⁵ mot vilken icke kunnat anföras något annat allvarligt skäl än Reuterskiölds, på främmande teoretiska grunder byggande konstruktion.

Om sålunda R.F. § 16 — vars grundsatser även återfinnas i äldre lydelse av R.F. §§ 60 och 74 samt i R.F. § 77 och R.F. § 114 — bland annat avser

³ Zetterberg, Skatteförslaget och grundlagen, Tiden 1947, s. 151, 153, har anfört, att Silverstolpe »ansåg detta lagbud endast rikta sig mot den exekutiva makten och icke innehålla några gränser för lagstiftningen». Oriktigheten härav torde framgå av det ovan anförda. Zetterberg, a. a., s. 153, åberopar även riksdagsuttalanden från 1856—58, 1890 och 1938, vilka enligt honom »alla måste anses gå i samma riktning som den här förordade tolkningen». Även detta är felaktigt. Endast 1938 års, påtagligen av Reuterskiöld dikterade, uttalande äger här tillämpning; de båda övriga röra icke denna fråga.

⁴ Anmärkas må att en liknande av Aschehoug uttalad uppfattning om näringsrättens grundlagsskydd övergivits i Norge. Se förhandlingarna vid det sjutonde nordiska juristmötet, s. 281.

⁵ Då Zetterberg, a. a., s. 153, gör gällande, att jag endast stöder mig på en analogisk tolkning av lagbudet, är detta alltså felaktigt (se Fahlebeck-Jägerskiöld-Sundberg, Medborgarrätt, s. 140 ff.). Men stadgandets syfte stöder den historiska och objektiva lagtolkningens resultat.

att trygga den näringsidkande medborgaren vid hans gods och näringsrättighet, blir nästa fråga, vad innebörden är av den i grundlagsstadgandet intagna reservationen, i fråga om välfärden, »utan han lagligen förvunnen och dömd är», och, beträffande godset, »utan rannsaking och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva». Ehuru ordalagen synas avse ett rättegångsförfarande i brottmål, har den meningen uttalats, att även ett administrativt beslutsförfarande skulle därunder inbegripas; denna tolkning har framförts av Holm och skälet härför har varit, att enligt hans mening expropriationsinstitutet, som fanns utbildat i svensk rätt, eljest skulle stå oförklarad. Liknande åsikt synes Herlitz omfatta. Dessa uppfattningar hava nu vederlagts av Jägerskiöld. Såsom han framhåller, gör tolkningen våld på lagtexten, vars naturliga innebörd är, att fördärvandet eller avhändandet förutsätter domstols dom. Det är vidare påtagligt, att »lagligen förvunnen och dömd» samt »rannsaking och dom» måste hava en och samma innebörd. Att det förre uttrycket syftar på ett processuellt förfarande är erkänt; enahanda måste då vara förhållandet med det senare uttrycket. Samma redaktion, »rannsaking och dom», angives dessutom i R.F. § 36 såsom förutsättning för domares samt andra ämbets- och tjänstemäns avsättning, och måste sålunda där betyda straffprocess; det föreligger icke någon möjlighet att visa, att uttrycket i § 36 skulle hava annan och snävare innebörd än i § 16.

Det enda återstående argumentet för uppfattningen att den enskilde må fördärvas till sin välfärd eller avhändas sitt gods genom en lagstiftningsakt, blir då hänvisningen till att expropriationslagstiftningen ej omnämnes i R.F. och synes strida mot § 16 men likväl aldrig ansetts grundlagsstridig.⁶ Detta argument saknar varje bärkraft. Expropriationslagstiftningen står ingalunda i strid med nämnda eller annat grundlagsrum. Denna lagstiftning är nämligen, såsom Jägerskiöld framhållit, till sin historiska natur en skadeståndslagstiftning. Den enskildes rätt har i alla tider måst i vissa lägen vika för det allmänna bästa. Men han får då ett rättsanspråk å skadestånd.⁷ Genom det fulla skadeståndet erhåller den drabbade vederlag för skadan med verkan, såsom lagkommitten framhöll, att »något lidande för» honom »ej heller kan uppkomma». På grundval av denna uppfattning om expropriationens innebörd har sedan vår expropriationsrätt utformats, först genom ekonomisk lagstiftning och sedan genom allmän civillag. Det är då lätt förståeligt, att något förbehåll om expropriationsrätt icke år 1809 av grundlagsfäderna ansågs påkallat. Vore expropriationslagstiftningen stridande mot § 16, måste enahanda vara förhållandet med t. ex. lagen ^{22/3} 1886 ang. ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift, så att denna förutsätter att statens järnvägar, utan att lagstridigt förhållande föreligger, vålla enskild skada, som staten skall ersätta.

Det är ock påfallande, att situationen vid införande av fiskaliska monopol är analog med den, som förelåg vid expropriation före expropriations-

⁶ Så Zetterberg, a. a., s. 152 och 154.

⁷ Jägerskiölds klarsynta resonemang bekräftas därav, att Stockholms stadsersättningar till fastighetsägare för hus, som i följd av stadsplaneregleringarna måste rivas, under 1600-talet betecknades som »skadestånd», se Sundberg, Rätten till väg och gata, s. 27 ff.

lagstiftningens tillkomst. Winroth har i ett yttrande rörande tobaksmonopolet just erinrat om parallellen med expropriationsinstitutet under framhållande, bland annat, att om staten »i form av statsmonopol eller eljest i ett sitt intresse upphäver eller inskränker enskild mans bedrivna näringsfång» vore det »icke annat än att göra sig till godo hans förut havda affärsvinst och måste därför ock, i enlighet med vad som gäller vid expropriation, medföra förbindelse att ersätta vad, som sålunda berövas honom». En liknande uppfattning synes framträda i Reuterskiölds uttalande, att R.F. § 16 uttryckte den allmänna svenska grundsatsen, »att allmänt och enskilt skulle hållas strängt åtskilt och staten icke gentemot de enskilda begagna sin faktiska makthöghet på ett sätt, som bragte dem skada i privaträttslig mening utan att nödvång i ett eller annat hänseende föreläge eller i allt fall ersättning lämnades för det, som möjligt av statskäl måste förloras». Erinras bör här även om Herlitz' uttalande, att regeln om ersättning vid tvångsavhandling hörde till de rättsgrundsatser, som ansetts höjda över diskussion.

Det förhållandet slutligen, att genom fiskaliskt monopol uppenbara ekonomiska värden överföras från enskilda till staten och att detta är monopollagstiftningens syfte, gör det, framhåller Jägerskiöld, möjligt att särskilja dessa ersättningsspörsmål från övriga frågor om gottgörelse för skada, som enskild person lidit i följd av lagstiftning. Det är väl uppenbart, att varje dylik skada ej kan ersättas. Men detta förhållande utgör i föreliggande fall icke något hållfast argument mot ersättningsskyldighet, enär det fiskaliska monopolet icke bestämmes enbart av ordnings- och säkerhetssynpunkter, utan även, om icke främst, av ett vinningssyfte.

Jägerskiöld lämnar så en redogörelse för expropriationsinstitutets utveckling. Detta har efter det nya statsskicket tillkomst erhållit självständig utformning. Tidigare hade regeln gällt, att den skadelidande skulle erhålla ersättning efter mätismanna ordom, varmed läser förstås fullt vederlag. När år 1845 vår första särskilda expropriationsförfattning utfärdades, uppställdes emellertid regeln, att ersättningen skulle motsvara ej allenast fulla värdet utan ock hälften däröver, om ej parterna åsämjdes om andra villkor. Denna förhöjningsregel var hämtad från rekvisitionsstadgandet i R.F. § 74. I överensstämmelse med lagberedningens uttalande, att ingenting mer borde eller rättvisligen kunde fordras, än att full ersättning erhöles för vad som avstodes, reducerades beloppet i 1866 års förordning till fulla värdet. Regeln om full ersättning upptogs även i 1917 års expropriationslag. En liknande utveckling har vattenlagstiftningen undergått. Enligt 1824 års förordning skulle ersättning utgivas för liden förlust med förhöjning av halva värdet i särskilda fall. Förhöjningsregeln upptogs även för vissa fall i 1879—1880 års vattenrättslagstiftning, och motiverades av lagberedningen därmed, att tillgodogörandet av den enskilda egendomen icke på samma sätt som vid expropriation tjänade allmänna intressen utan i första hand enskilda dylika. Nu gällande vattenlag bygger däremot genomgående på den fulla ersättningsprincip. Enahanda är fallet med stadsplanerätten enligt 1931 års stadsplanerlag; de undantag, som gälla i fråga om övertagande av allmän väg och för markexploatörer, bero av, i förra fallet, att någon skada icke vållas, och, i det senare, att skadan ansetts till fullo kompenserad av de ekonomiska förmåner statsplanen bereder. Principen om full ersättning gäller även vid

tvångsovertagande av egendom enligt ensittarlagen, 1902 års lag innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, gruvlagen, väglagen, 1946 års lag om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruksegendom och 1884 års patentförordning.

Rekvissionsstadgandet i R.F. § 74 föreskrev, såsom nyss nämnts, ersättning för det rekvirerade efter fastställda markegångspris med förhöjning däruti till hälften av deras belopp. Avsikten var uppenbarligen, att under alla förhållanden trygga den enskilde mot förlust. Med 1895 års utvidgade rekvisitionsförfattningar begränsades ersättningen till fulla värdet. Härefter vidtog år 1938 i ny rekvisitionslag den modifikation, att vid nyttjande av obegagnade byggnader, skogs- och hagmarker samt obrukade fält, liksom i fråga om kvarter, stallrum och plats under tak för materiel m. m. ersättning endast utgick, därest inkvarteringen pågick under så lång tid, att kvartervärden därigenom åsamkades särskilda kostnader eller avsevärda olägenheter och då »med skäligt belopp». Med förebild i 1939 års förfogandelag har sedan rekvisitionsersättningens beräkning omreglerats.

Förfoganderätten utgör liksom expropriationsrätten ett i grundlagen ej omnämnt institut. Det möter första gången år 1932. Enligt den detta år utfärdade lagen om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov skulle vederläget utgöra full ersättning; enahanda var förhållandet vid förfoganden enligt 1938 års lagar för krigsmaktens och luftskyddets behov. I 1939 års allmänna förfogandelag återstadgas, att ersättningen skall utgå med belopp, som prövas »skäligt» med hänsyn till nödvändiga kostnader vid produktion eller återförsäljning, normal handelsvinst eller andra å prissättningen regelmässigt inverkan förhållanden. Denna ersättningsprincip har därefter bibehållits i den med försvarsåtgärderna sammanhängande förfogandelagstiftningen. Valutalagen har däremot formellt återgått till principen om full ersättning. Å andra sidan har 1945 års lag om återställande av viss från ockuperat land härörande egendom föreskrivit ersättning allenast med vad som finnes skäligt med hänsyn till vad ägaren utgivit.

Rekvissions- och förfoganderättsförfattningarnas utveckling måste uppenbarligen föranleda frågan, om lagstiftningen numera övergivit principen om full ersättning vid tvångsovertagande av egendom och ersatt denna med det tänjbara begreppet »skälig ersättning», varvid dessutom regler givits om sättet för ersättningens beräkning. Jägerskiöld besvarar denna fråga i huvudsak nekande. Han stöder sin mening därpå, att övertagandet i dessa fall förutsatts skola ske i extra ordinära situationer, där den fria prisbildningen upphört. Den fulla ersättningens princip skulle därför kunna föranleda ockerliknande vinster. Enligt min mening torde det likväl kunna ifrågasättas, om ej i själva verket här skett ett angrepp mot den fulla ersättningens princip. Bestämmelsernas grundlagsenlighet kan i så fall med fog ifrågasättas. Men detta förblir en rent teoretisk fråga, så länge icke någon påtaglig praktisk differens kan påvisas mellan den »fulla» och den »skäliga» ersättningen. Ett skäligt skadestånd utesluter ju icke begreppsmässigt ett fullt skadestånd. Och så långt de båda sammanfalla, har ju någon skada icke uppkommit. Situationer kunna för övrigt tänkas, där ett skäligt skade-

stånd kan vara större än ett efter prisregleringar beräknat »fullt» skadestånd.

Att ersättningsplikt principiellt icke alltid föreligger, är, som nyss nämnts, uppenbart, såsom där egendom innebär fara för allmän ordning och säkerhet och i följd därav måste förstöras. I sådana fall föreligger, såsom Jägerskiöld framhåller, en slags nödrätt, varför förhållandet ligger utanför det här diskuterade spörsmålet. Att icke desto mindre i flera fall ersättning i dylika fall lämnats, gör härutinnann icke någon skillnad.

En av Jägerskiöld lämnad redogörelse för praxis vid indragning av näringsrättigheter visar, att staten genomgående lämnat skadelidande näringsidkare ersättning såväl för sakskada som för rörelsens goodwillvärde; därjämte hava ersättningar lämnats till de i näringen anställda. I enlighet härmed utformades ersättningsreglerna vid Tobaksmonopolets tillkomst. Goodwillvärdet skulle därvid beräknas efter tämligen invecklade regler, innebärande, med utgångspunkt från en räntesats av 5 procent och tjugu års framtida handelsvinst, en kapitalisering av denna efter $12\frac{1}{2}$ gånger detta belopp, i särskilda fall dessutom med ytterligare 10 procents förhöjning. Enligt kommitterades mening borde genom tjuguarsberäkningen billighetens krav kunna anses väl tillgodosedda. Anledning föreligger icke att jäva detta omdöme. Från sakkunnigt håll har i stället gjorts gällande, att beräkningen varit väl generös och att numera »betydligt försiktigare principer för uppskattning av goodwill blivit använda» (Sillén i skriften »Om goodwill»).

Vid monopoliseringen av grosshandeln med tobaksvaror utgavs jämväl ersättningar för näringsverksamheten, ehuru här fråga icke var om direkt förbud utan om faktiska konsekvenser av monopolet. Ersättningarna utmättes nu väsentligt snävare, varvid hänvisades till de personliga förbindelsernas dominerande betydelse för ifrågavarande rörelsers värde. Därutöver lämnades personliga ersättningar. Vid rusdrycksmonopolets införande inlöstes de privata firmorna formellt frivilligt och personalens ersättningar reglerades likaledes utan statens deltagande; skadestandsfrågan blev härigenom aldrig tillspetsad. Vid 1943 års monopolisering av tobaksvaruimporten lämnades ersättning för förlorad goodwill med fyra gånger medelhandelsvinsten, det i tobaksimporten arbetande kapitalet återställdes och ersättning lämnades för mistad anställning, ehuru beloppen maximerades.

Även i de icke förverkligade monopolförslagen för kaffeimporten och oljehandeln erkännes nödvändigheten av ersättningar för såväl goodwill som övertagna sakvärden ävensom av personliga ersättningar. Goodwillersättningen kunde vid kaffemonopolet uppgå till 13 gånger medelhandelsvinsten. I 1933 års förslag till oljemonopol åter ansågs någon fråga om goodwillersättning ej uppkomma, enär företagen gått med förlust, varemot i 1947 års förslag rätten till goodwillersättning ifrågasattes, enär affärsvinsten till stor del grundade sig på en kartelliserad prispolitik; i händelse av annan mening härom föreslogs en ersättning motsvarande 4 gånger medelhandelsvinsten under normala tider; för detaljdistributörerna föreslogs utan reservationer en ersättning högst 5 gånger medelhandelsvinsten.

Från dessa fall skilja sig några monopol, vilka inrättats till tryggande

av allmän ordning och säkerhet under kris- eller krigstid. Här har ersättning icke givits. Men dessa fall äro att bedöma på samma sätt som de, då ersättning icke lämnas vid tvångsövertagande av egendom i syfte att trygga den allmänna säkerheten. Av den uteblivna ersättningen vid dessa monopol kan förty icke den slutsats dragas, att ersättningsplikt icke de facto erkänts vid samtliga fiskaliska monopol i vårt land.

På grundval av vad sålunda förekommit kan Jägerskiöld konstatera, att ersättningar alltid givits vid fiskaliska monopoliseringar och städse förutsatts i förslag därom. Olika meningar hava dock yppat sig i frågan om en ersättningsplikt förelegat eller om ersättning allenast lämnats av billighet. En ersättningsplikt synes hava av statsmakterna erkänts vid tobaksmonopols införande år 1914 liksom i förslaget till enhetliggörande av det svenska järnvägsnätet. Rättsgrunden härför måste vara R.F. § 16, direkt eller, såsom uttryckande allmänna rättsgrundsatser, indirekt. Tobaksskattekommitterade hava däremot endast velat grunda ersättningsskyldigheten å en billighetsregel, vilket jämväl är fallet i senare monopolförslag. Med det senare betraktelsesättet synes man emellertid få erkänna en sedvanerättsligt grundad ersättningsregel. Eljest blir man nödsakad hävda en rätt för staten att handla obilligt, en ståndpunkt som åtminstone synes föga rimlig.

Ersättningsrätten omfattar, om den anses grundad i R.F. § 16, den lidna skadan: den förlorade näringsrätten eller goodwillvärdet; ersättning för värdeminskningar å inventarier och lager; samt ersättning för eventuellt förlorad försörjningsmöjlighet. Ersättningsreglerna enligt billighetsgrundsatsen synas, sådana de i lagstiftningspraxis utformats, i allmänhet ej giva sämre resultat. Affärsmässiga regler om goodwillberäkning anses sålunda föranleda, en maximiersättning av $8\frac{1}{2}$ gånger vinsten. I 1933 och 1947 års utredningar om oljemonopol har ett avsteg så tillvida skett, att särskilda omständigheter åberopats mot goodwillersättning. Dessutom har man i senare monopolförslag liksom vid 1943 års monopollagstiftning utgått från »skälig» ersättning för inlösta fastigheter och inventarier, vilket kan men icke behöver innebära något annat än full ersättning.

Som bekant blev förslaget om oljemonopol aldrig realiserat. En väsentlig anledning härtill torde hava varit den ersättningsskyldighet, som staten därigenom skulle ådraga sig och vilken, då utländska intressen berördes, icke kunde avklaras med dubiösa statsobligationer, utan måste fullgöras i äkta valuta. Såsom Jägerskiölds utredning visat, bör ett av monopolisering orsakat skadeståndskrav äga karaktär av rättsanspråk och såsom sådant kunna med stöd av R.F. § 16 göras gällande i domstolsväg. Såsom hans utredning också visat, lär denna skadeståndsskyldighet väsentligen överstiga vad man i senare monopolförslag förutsatt.

Halvar G. F. Sundberg.

OLLE NYMAN: *Svensk parlamentarism 1932—1936. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition.* Akad. avh. XXII + 570 s. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom Axel Brusewitz, XXVII. Pris 14 kr.

Den kartläggning av den svenska parlamentarismen, som påbörjats i Uppsala under professor Brusewitz' ledning, har hittills företrädesvis varit

inriktad på undersökningen av viktiga knutpunkter och brytningsskeden i statskicketets nyare historia. Docenten Olle Nymans avhandling utgör i detta avseende inte något undantag. Som framgår av underrubriken fogar den sig på ett naturligt sätt in i den angivna forskningsplanen. Märkligare är ämnesvalet ur en annan synpunkt: inte mycket mer än tio år ligger mellan den behandlade tiden och undersökningens publicerande. Så tillvida har Nyman, när det gäller svenska författningsförhållanden, kunnat inregistrera ett klart rekord. I högre grad än någon tidigare undersökning ger oss hans avhandling en inblick i hur den nutida svenska parlamentarismen fungerar.

Trots ämnesvalet gör Nymans skrift i mycket ringa grad intryck av ett experiment. Möjligen sammanhänger det med att förf. redan tillräckligt hade hunnit pröva sig fram på området för sitt ämne, innan han grep sig an med avhandlingsskrivandet. År 1944 gav han ut den 100-sidiga undersökningen »Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933», kompletterad samma år med en uppsats i jubileumsskriften »Statsvetenskapliga studier». Detta försök utföll så gynnsamt att det ansågs möjligt att med statsvetenskaplig metod penetrera hela den period på fyra år, i vilken krisuppgörelsen ingår som ett viktigt led.

Det säger sig självt, att avhandlingen inte kunnat undgå att bära spår av att den behandlade tiden ligger oss så nära. Med detta konstaterande avses inte någon anmärkning mot bristande objektivitet. Visserligen kan på en eller annan punkt ett personligt ståndpunktstagande utläsas ur framställningen, men i det hela präglas denna av en lugn saklighet. De värderingar, som förekommer är balanserade och väl underbyggda. Måhända kan det mot denna avhandling — liksom mot tidigare av samma slag — i stället riktas den invändningen, att strävan efter opartiskhet lett till att förf. stundom avstått från att befatta sig med psykologiska sammanhang, även om dessa uppenbarligen varit av betydelse för den politiska aktiviteten. Insatser sådana som K. G. Westmans och Ivar Österströms låter knappast förklara sig, om man inte samtidigt söker karakterisera deras politiska personligheter.

Att det kan vara förenat med avsevärda svårigheter att få fram det så önskvärda otryckta källmaterialet för denna sena tid ligger i öppen dag. Här har Nyman lagt ned stora ansträngningar, som blivit överraskande resultatrika. Tidigare undersökningar har visat, att för forskningen mycket värdefulla protokoll förts inom socialdemokratiska partiets olika instanser samt i viss utsträckning inom frisinnade landsföreningen. Nyman har dessutom kunnat tillgodogöra sig protokollsanteckningar från bondeförbundets riksdagsgrupp, på eget initiativ förda av dess sekreterare Bernhard Näsgård. Ett liknande material tycks föreligga för folkpartigruppens del men har beklagligtvis varit stängt. Av personliga papper redovisas tvenne samlingar efter politiker i ledarställning. Det är Per Albin Hanssons och Arvid Lindmans litterära kvarlåtenskap, som för första gången fått utnyttjas för forskningsändamål. Det gäller mestadels fristående anteckningar om samtal och viktigare händelser, och de finns i flera fall avtryckta i bokens bihang. Mer eller mindre utpräglad dagbokscharakter har däremot en del anteckningar, som ställts till förf:s förfogande av några ännu levande högerpolitiker, Ivar Anderson, Axel Nylander och Martin Skoglund i Doverstorp. Det hade varit till fördel för undersökningen, om ett liknande material

kunnat erhållas från representanter för de partier, som i högre grad dikterade den politiska utvecklingen under dessa år.

Nyman bygger emellertid sin avhandling inte endast på hopsamlat otryckt material utan har även förstått att väl ta till vara de uppgifter, som kunnat hämtas ur riksdagsprotokoll och andra officiella handlingar, partiskrifter och broschyrer. Även pressens stora betydelse i våra dagar både som uppgiftsförmedlare och opinionsbildare finns väl ayspeglad. Ingen tidigare statsvetenskaplig avhandling av denna typ torde ha beaktat tidningarna i så hög grad som Nymans. En läsare måste imponeras av det grundliga och tålmodiga arbete, som här lagts ned. Likväl skulle man önska att specialundersökningar i högre grad än som skett hade satts in på att klarlägga förbindelserna mellan t. ex. riksdagen och tidningspressen. Att förf. inte alltid haft detta problem aktuellt för sig framgår av de fall, då han tydligen såsom självklart bekant utgått från att citerade tidningar varit välunderbyggda och auktoritativa som en följd av den ställning deras redaktörer haft i riksdagen och därför inte namngivit dessa. Han har inte tänkt på att redan en nutida läsare av avhandlingen kan vara okunnig om dessa förbindelser och att en framtida läsare helt säkert kommer att vara det. Lika stort intresse skulle det ha att få författarskap och kanaler klarlagda i mera komplicerade fall. Forskningar i redaktionernas arkiv och den av förf. i andra sammanhang med framgång anlitade intervju-metoden skulle sannolikt här visat sig fruktbarande.

Det ämne förf. satt sig före att undersöka har inte erbjudit några svårigheter, då det gällt avgränsningen i tiden. Utvecklingen från minoritetsregerande till majoritetsstyre på koalitionsgrundval genomföres under en klart avgränsad fyraårsperiod. Andrakammarvalen 1932 och 1936 och deras närmaste parlamentariska konsekvenser bildar de naturliga gränsmärkena.

Lösningen av regeringskrisen efter 1932 års val bröt inte principiellt med de regler, som utbildats under 1920-talet. De frisinna lämnade regeringen, och socialdemokraterna under Per Albin Hanssons ledning trädde till efter en valseger, som var betydande utan att dock räcka till mandatmajoritet. Att skiftet föregicks av ett anbud till de frisinna om samverkan ändrade ingenting i bilden av en traditionell regeringskris. Sådana hänvändelser hade vid flera tillfällen gjorts under det gångna årtiondet såsom ett slags tribut åt de majoritetsparlamentariska ideal, som man alltjämt hyllade men inte kunde förverkliga. Olägenheterna av det praktiserade regeringssystemet var under rådande ekonomiska kris mera påfallande än någonsin och hade bland de aktiva politikerna kritiserats mera energiskt av den nu tillträdande statsministern än av någon annan. Därtill kom, att hans parti framträdde med ett utformat krisprogram, för vars realiserande man var angelägen att vinna understöd även från andra håll. Förhandlingsvillighet skulle inte saknas. Men den skulle inte sträcka sig till självutplåning. Valframgångarna hade stärkt socialdemokraternas självmedvetande: tillsammans med de båda socialistpartierna till vänster hade de uppnått ett låt vara knappt flertal bland väljarna. »Det finns en arbetarmajoritet i landet», kunde Hansson slå fast vid de partistyrselförhandlingar, som föregick ministärens bildande. Såsom dessa överläggningar bevarats i protokollen, ger de ett starkt intryck av den målmedvetenhet och optimism, med vilken man gick till verket.

Genom ministärens kvalitativt högtstående personsammansättning skapades ett utmärkt verktyg för det tillämnade parlamentariska ledarskapet.

Partiöverläggningarna vid ministärens tillkomst är av stort intresse för en belysning av dess taktik även under den följande tiden. Av Nymans avhandling framgår, att ministärbildaren ej tog något löfte av konungen att få möta ett parlamentariskt nederlag med en riksdagsupplösning, men därmed är ej sagt att sådana planer saknade aktualitet. Det är tvärtom typiskt för det starka stöd socialdemokraterna ansåg sig ha hos väljarna, att Hansson gång på gång inom partistyrelsen kom tillbaka till upplösningstanken, som även utvecklades av en rad andra talare.¹ I högre grad än som framgår av Nymans skildring måste den redan vid ministärbildningen ha varit tänkt som en väsentlig faktor i det planerade framgångssättet.

Däremot visar Nyman, att regeringen väl förstod att begagna sig av hotet om riksdagsupplösning, då den gick till uppgörelsen med de borgerliga på våren 1933. I vilken grad detta argument verkligen bidrog till de resultat som nåddes är en fråga, som inte så lätt låter besvara sig men som hade varit förtjänt av en grundligare undersökning. Anförda uttalanden av två representanter för de grupper, som anslöt sig till krisuppgörelsen, Westman och Jeppsson, ger dock vid handen att hotet åtminstone i viss utsträckning varit verksamt.²

Den som tagit del av förf:s tidigare undersökningar av krisuppgörelsen går att studera motsvarande kapitel i avhandlingen med stort intresse. Man frågar sig, i vad mån det inte obetydliga nytillkomna källmaterialet kunnat kasta ljus över förut dunkla punkter. Helt blir inte dessa förväntningar infriade. Visserligen har förf. fått fram åtskilligt nytt om arbetet inom välfärdsutskottet och om vissa partiofficiella förhandlingar, som föregick uppgörelsen, men som han själv konstaterar bör händelseutvecklingens tyngdpunkt lokaliseras till ett annat område. Det gäller att få klarhet i hur kontakten ursprungligen etablerats och efter hand befästs mellan regeringen och de i verkligheten ledande inom bondeförbundet för att slutligen avsätta de betydelsefulla resultat, som offentliggjordes den 27 maj. Tyvärr har förf. inte lyckats rekonstruera detta förlopp — ja, på någon punkt har han t. o. m. tvingats att nu uttala sig med större försiktighet än i sina tidigare skrifter. Detta är desto mera beklagligt som det eljest nog hade varit möjligt att låta vissa viktiga men nu nästan förbisedda sidor av den partitaktiska situationen vid 1933 års riksdag komma mera till sin rätt. Som exempel kan nämnas, att förekomsten av en del för ett regeringssamarbete hågade frisinnade element, den av förf. blott i förbigående omnämnda frisinnade fronden, i själva verket på ett relativt tidigt stadium har varit känd i bondeförbundskretsarna och tydligen eggat dem till uppgörelsen.³ Det måste

¹ Möller, Wigforss, K. J. Olsson, Olof Olsson, Sandén, Forsslund och Vougt.

² En djupt pessimistisk uppfattning om de frisinnades möjligheter att hävda sig i ett upplösningssval framkom — enligt protokoll — vid frisinnade pressförningens årsmöte 17/1 1933. Redaktör Martin Karlgren i Eksjö ansåg att partiet ej komme att hålla ställningen, »om det i vår blir riksdagsupplösning». »I hela landet få [vi] väl högst 10 mandat.»

³ Personliga meddelanden till recensenten av riksdagsmännen landshövding Gustaf Andersson och lantbrukare Oscar Carlström. De bör sammanställas.

ha varit till fördel för socialdemokraterna att borgerliga grupper på detta sätt rivaliserade i förhandlingsvilja.

Den samverkan mellan socialdemokratin och bondeförbundet, som kom till stånd på våren 1933, fortsatte även vid riksdagarna 1934 och 1935. Den skildras av förf. i ett stort kapitel, som utförligt dröjer vid olika riksdagsfrågor och även redogör för vissa inre partiförhållanden under dessa år. Någon fast allians kan man inte tala om, snarare ett påpassligt samarbete från fall till fall. Kärnan i denna samverkan var krispolitiken; en uppgörelse på detta område i mars 1934 utgör fortsättningen på föregående års händelser. Men även i andra frågor hade regeringen lättare att få kontakt med dem som understött den 1933 än med andra grupper. Frånvaron av ett fast kontrakt utgjorde dock stundom ett hinder för regeringsplanerna. Exempel härpå är frågorna om Rysslandskrediten 1934 och tredje mans rätt 1935, av vilka i synnerhet den senare ger en förträfflig lektion i riksdagstaktik. I båda dessa fall lyckades det emellertid regeringen att klara sig ur en besvärlig situation utan större dekonfityr.

Det är en märklig typ av parlamentarism, som praktiseras under dessa år, ett slags mellanform mellan minoritets- och majoritetsparlamentarism. Helt saknar den dock inte sin motsvarighet i de svenska ministärernas historia: en jämförelse i främsta rummet med den liberala ministären Staaff och dess socialdemokratiska stödparti 1911—14 skulle ha erbjudit åtskilligt av intresse. Det förefaller bl. a. som om såväl Staaff som Hansson varit övervägande tillfreds med denna lösning, då därigenom ett betydande mått av frihet tillförsäkrades regeringen och dess eget parti. Det är vid det senare tillfället betecknande att tanken på en fast koalition i stället dryftades från stödpartiets sida och framför allt inom oppositionen, som krävde större klarhet över det politiska spelet och maktläget. Att förhållandena i detta avseende verkligen gav rum för kritik må exemplifieras med bondeförbundets hållning vid valen: vid kommunala val kunde partiet samverka med övriga borgerliga grupper men vid förstakammarval med socialdemokraterna.

Socialdemokraternas avsikt var, såsom Nyman uppvisar, att utkämpa 1936 års andrakammarval i regeringsställning. På grund av de borgerliga partiernas samverkan i försvarsfrågan blev detta icke möjligt. Att högern och den nu i folkpartiet konsoliderade borgerliga vänstern önskade begagna denna fråga som ett vapen mot regeringen är ingalunda förvånande, men egendomligare är att bondeförbundet valde att sluta upp vid deras sida. Det skedde efter en inre, svårbedömd maktkamp, som ledde till seger för Westman och Janne Nilsson i Hörby. Partiledaren Bramstorp tvangs, om än dröjande och motvilligt, att finna sig i deras dispositioner. När det gäller att bedöma bondeförbundets taktik på våren 1936, uppställer sig frågan, vilka dess yttersta orsaker och mål, kan ha varit — att dessa till stor del ligger utanför försvarsproblemets område är tydligt. Westman var den pådrivande kraften i det antydda händelseförloppet — kan hans hållning ha

med ett yttrande av Hamrin i frisinnade landsföreningens förtröenderåd ^{11/6} 1933 (Nyman, s. 163 o. 538) att »bondeförbundarna sannolikt icke 'kohandlat' utan att några frisinnade gått med».

sammanhängt med det, som han själv ansåg, personliga nederlag han lidit genom tredjemansfrågans utgång föregående år? Är det krisfrågornas avaktualisering i och med konjunkturförbättringen som ligger bakom bondeförbundets behov av nyorientering? Har man räknat med att socialdemokraterna skulle förlora andrakammarvalet och därför i god tid velat markera sitt oberoende av dem? Det tycks motiverat även av en del omständigheter i samband med regeringskrisen efter detta val att tänka sig det taktiska spelet på våren såsom dikterat av vissa beräkningar om valutgången. Vi står här inför en av de dunklaste och på samma gång intressantaste punkterna i periodens historia. Den skulle ha varit väl förtjänt av en särskild analys.

En grundlig undersökning har ägnats tillkomsten av Bramstorps ministär. Att det parlamentariska läget utpekade bondeförbundsledaren som regeringsbildare är tydligt, men inte hur hans ministär skulle se ut. Traditionen enligt ingick i det av konungen lämnade uppdraget att den nya ministären skulle ges starkast möjliga parlamentariska underlag. Bramstorp upptog också förhandlingar med de båda andra borgerliga partierna, som ju medverkat till regeringskrisen, men ehuru dessa ställde sig välvilliga till tanken på en koalition blev resultatet likväl en bondeförbundsministär. Förhandlingarnas misslyckande måste alltså ha sin grund däri att Bramstorp i realiteten inte menade allvar med dem. Nyman överlämnar denna slutsats åt läsaren, men hans indirekta bevisföring för den förefaller fullt bindande. Den grundar sig på tillvägagångssättet vid ministärens rekrytering, som förf. kunnat följa tack vare ett omsorgsfullt utnyttjande av intervju-metoden. Det visar sig nämligen, att Bramstorp samlade sin bondeförbundsministär samtidigt som han underhandlade med de borgerliga partierna om deras medverkan. Denna taktik, som tydligen syftade till att inte göra brytningen med socialdemokratin definitiv utan att i stället hålla olika vägar öppna för framtiden, rättfärdigades genom utgången av höstens andrakammarval. Socialdemokraternas starka röstökning förde dem åter i regeringsställning, men de föredrog att dela den med bondeförbundet. En regelrätt majoritetskoalition skapades. Därigenom blev bondeförbundets regeringsengagemang på våren något mer än en snöpligt avslutad minoritetsparlamentarisk episod, och därigenom nådde även 1933 års omgruppering sin logiska fullbordan. Det är ett par betydelsefulla utvecklingslinjer, som samlar sig i den punkt, dit den Nymanska undersökningen för fram.

I en slutsammanfattning ger förf. en överblick av huvuddragen i den skildrade utvecklingen, delvis tecknad mot internationell bakgrund, samt en analys av relationerna mellan regering och riksdagspartier. Även monarkens förhållande till ministären och hans allmänna aktivitet bl. a. vid regeringskriserna tangeras, ehuru ganska försiktigt. Det är beklagligt att konungens ställning under denna tid av fullt utbildad, i fredstid fungerande parlamentarism inte fixerats klarare, men det är å andra sidan begripligt att förf. med hänsyn till källmaterialets otillräcklighet och ensidighet avstått från att ge sig i kast med problemet. Till komplettering av Nymans framställning skall här ett par episoder relateras, som kan vara ägnade att något bidra till belysningen av konungamaktens verksamhet vid 1936 års regeringskriser.

I början av den akuta krisen i juni, på förmiddagen måndagen den 15

eller tisdagen den 16, blev justitierådet N. Gärde, ansluten till folkpartiet och tidigare medlem av Ekmans båda ministärer; uppringd av konungen och anmodad att ställa sig till förfogande som justitieminister i den regering Bramstorps skulle bilda.⁴ Som skäl för sin önskan uppgav konungen, att han i ministären gärna ville ha med någon, som han kände närmare. Denna motivering synes ge vid handen att fråga var om en bondeförbundsminister och inte en borgerlig samlingsregering under Bramstorps ledning. Då Gärde anmälde svårigheter att ta emot uppdraget under hänvisning till sitt arbete i processlagberedningen, där han var ordförande, uppmanade konungen honom att tänka på saken och ställde i utsikt att Bramstorp själv skulle ge sig till känna. Så skedde emellertid ej. Anledningen härtill kan möjligen ha varit att en aktion pågick inom folkpartiet i syfte att hindra enskilda partimedlemmar att inträda i bondeförbundsministären och att för den skull en anmodan till Gärde bedömdes som utsiktslös.⁵ Hänvändelsen synes bl. a. vara ett exempel på att monarken med sitt personliga inflytande velat understödja en ministärbildare vid lösningen av personfrågor, som legat konungen varmt om hjärtat.

Av Martin Skoglunds anteckningar framgår, att Arvid Lindman i september 1936 varit uppkallad till konungen för rådplägning om den pågående regeringskrisen.⁶ Uppgiften är av intresse, då den visar att konungen inte känt sig bunden att vid ministärskiften konsultera endast talmän och partiledare. Lindman hade nämligen vid denna tid lämnat såväl partiledarskapet som riksdagen. Tydligt anlitades han av konungen som en personlig rådgivare av den typ, som i England går under benämningen »elder statesmen».

Den främsta invändningen — och den enda av större räckvidd — en granskare skulle vilja göra mot Nymans avhandling riktar sig mot den omständighet, som tynger framställningssättet. Anmärkningen gäller särskilt mellankapitlet, där de olika sakfrågorna inventeras och ställningstagandena parti för parti, från fall till fall refereras med en utförlighet och detaljrikedom, som ingalunda är motiverad av det föreliggande ämnets art. Syftet har väl ändå inte varit — eller borde ej ha varit — att skriva periodens hela riksdagspolitiska historia utan att uppställa och lösa ett statsvetenskapligt problem. De i och för sig goda resultat förf. uppnått skulle ha avtecknat sig med större skärpa, om de centrala frågeställningarna mera hade renodlats och utvecklingslinjerna stramats åt. Det vittnar gott om förf:s förmåga att han dessa vidlyftigheter och exkurser till trots behållit ett så fast grepp över sitt ämne.

Gunnar Gerdner.

⁴ Personligt meddelande till recensenten av f. justitierådet N. Gärde.

⁵ Endast en kort stund efter konungens samtal med Gärde ringde Hamrin, som visade sig känna till konungens hänvändelse, och uppmanade Gärde att svara nej. Hamrin meddelade, att man inom folkpartiet bestämt verkade för att ingen partimedlem skulle ställa sig till Bramstorps förfogande.

⁶ Skoglunds uppgift, som är nedtecknad ^{26/9}, grundar sig på ett samtal med Lindman själv.

R. M. MACIVER: *The Web of Government*. New York 1947, The MacMillan Company.

För närvarande diskuterar man inom den moderna amerikanska sociologien med stor iver den sociala kontrollens problem. Denna diskussion har blivit en följd av att man kommit att underkänna instinkterna som orsak till det likformiga sociala beteendet. Det likformiga beteendet måste då vara ett av miljön skapat sätt att reagera och intresset har knutit sig till frågan, hur denna likformighet uppstått. Därigenom har man kommit in på den sociala kontrollen, d. v. s. på frågan vilka faktorer, som bestämma människornas attityder. Den sociala kontrollen som studieobjekt kommer, om det uppfattas på rätta sättet, att innefatta även rättssociologien och studiet, hur statsmakten och dess organ formar medborgarnas reaktioner. Till en viss grad kan man säga, att det även blir en studie i maktens och våldets sociologi.

MacIvers bok »The Web of Government» kan, ur denna synpunkt, klassificeras som en bok om social kontroll med särskild hänsyn till statsmaktens roll. I många framställningar anser man, att statsmakten har monopoliserat våldet och därigenom även makten. Mot denna uppfattning vänder sig MacIver med rätta. Han framhåller, huru statsmakten är beroende av en rad attityder, som skapas av andra grupper inom det sociala fältet, grupper som statsmakten endast med svårighet kan bemästra. En av orsakerna härtill är att attityderna, som äro värdeföreställningar, ha bildat en väv samman med verklighetsföreställningarna. Det beteende, som grundlägges i de olika grupperna, har därför alltid ett värderingselement, som MacIver kallar *myt*. Varje civilisation, varje epök och varje nation har sitt myt-komplex. I myt-komplexet ligger den sociala enhetens och kontinuitetens hemlighet förborgad, och dess förändringar utgöra ett samhälles inre historia. Varhelst människan lever och verkar, så väver hon kring sig mytens väv som spindeln spinner kring sig sitt nät. Och det är i skyddet av sin myt som hon upplever verkligheten.

MacIver tangerar här en betydelsefull fråga för sociologien, som är av både kunskapsteoretisk och metodisk art. Tanken på mytens betydelse dyker även nu och då upp i den fortsatta framställningen, men författaren lyckas aldrig helt inarbeta den i sammanhanget och man får därför ingen riktigt klar föreställning om, hur MacIver tänker sig att de olika samhällsformernas värde och verklighetsbilder skilja sig från varandra.

Mot lagar och förordningar likaväl som mot funktionärerna växer det emellertid fram attityder av tilltro eller misstro, och statsmakterna äro beroende av dessa attityder — även om de sitta inne med en stor fysisk makt. Dessa grupper, som skapa de ovannämnda attityderna, äro ett resultat av samhällets utdifferenteringsprocess, och statsmakten eller den grupp som bär upp den kan sägas vara ett resultat av samma process. Det är närmast statsmaktgruppens olika typer och olika sätt att gå till väga, som MacIver analyserar. Men till det faktiska studiet fogar han även en hel rad värdeområden om hur statsmakten bör fungera. Understundom flyter den redogörande och värderande framställningen samman på ett ganska förvirrande och tröttsamt sätt. Så t. ex. när han på s. 337 i tre punkter anger de befo-

genheter, som han med fördel anser kunna övertagas av staten. I stort sett är hans tanke den, att om det allmänna kan göra en sak bättre än privata organisationer, så bör det allmänna även göra det. Det är fallet, om den privata företagsamheten skapar mänskligt lidande som det allmänna kan undvika, då privata företag inte kunna genomföra projekt fort nog eller då de privata krafterna inte räcka till. Nu kan man tycka, att allt detta är ganska självklart. Alla äro väl ense om, att det allmänna bör göra en sak, om man kan bevisa att det ur alla synpunkter är bättre att det gör det, att det är bättre både nu och i framtiden. Men många mena att det just är när man skall avgöra vilket som är bäst, som problemet dyker upp. Det kan t. ex. hända att man får tillbaka det mänskliga lidande, som man enligt MacIver på detta sätt sparar, i en annan generation. Diskussionen gäller alltså just om staten verkligen, på lång sikt, gör en sak bättre än den enskilde eller inte. Som MacIver formulerar problemet blir det egentligen aldrig något problem.

Författaren blandar även historiska notiser och referat av filosofers teorier samman på ett understundom överskådligt vis. Den begreppsapparat MacIver använder är heller inte särskilt precis. Han talar sålunda om *kriget* som en social institution. Man kan enligt anmälarens mening tala om försvarsmakten som en social institution och studera i vad mån den bestämmer beteende och värderingar i ett samhälle, dess relativa roll och dess relationer till kyrka, skola, domstolar o. s. v. Men krig såsom en konflikt mellan två grupper kan inte betecknas som en institution men väl understundom som ett resultat av försvarsmakten som institution.

Det för demokratien utmärkande är, menar MacIver, att man tagér hänsyn till samhällets utdifferiering i olika grupper och till de grupper som vuxit fram i samhället. Härav följer att demokratien är ett resultat av en relativt långsam mognadsprocess. Men följderna blir även den, att demokratien aldrig kan anses definitivt ha funnit sin form. Allteftersom nya grupper växer fram, dyker problemet om dessa gruppers anpassning till de härskande institutionerna upp på nytt och anpassningsprocessen måste ånyo börja. De svårigheter, som demokratien ställes inför i ett modernt samhälle med dess otaliga grupper, vilka ha växt fram som ett resultat av urbaniseringen, äro nya och tvinga fram nya funktioner hos regeringsmakten, till en del också vidgade befogenheter för densamma. Detta i sin tur både betingas av och nödvändiggöres av teknikens och samfärdselns utveckling. Denna utveckling innebär en uppenbar fara för demokratien, eftersom den sätter hittills okända maktresurser i statsmaktens händer, men den faran ägnar MacIver inte någon större uppmärksamhet. Han snuddar visserligen vid den, då han diskuterar distinktionen mellan stat och samhälle, en distinktion som man anser framförallt upprätthållas inom demokratien. Med stat menar han då den grupp av funktionärer som upprätthåller det normsystem, som man kanske med en nypräglad term skulle kunna kalla *ramnormsystemet*, det normsystem alltså, som gäller för alla medborgare.

Ramnornsystemet är enligt MacIver opersonligt, emedan det är allmänt, d. v. s. det gäller för alla människor som leva under statens jurisdiktion. Föreningar och associationer ansluter man sig till, därför att man anser sig ha gemensamma intressen med dessa gruppers medlemmar. Man underkastar

sig gruppernas normsystem frivilligt, därför att det tjänar ens syften. Men en sådan frivillig underkastelse är det aldrig tal om, då det gäller statens normsystem, lagarna. De föregå varje individ, och han har inte något val. Men därjämte finnes det ju ytterligare en typ grupper, inom vilka speciella normsystem härska, såsom familjen, gänget, grannskapet, den religiösa gemenskapen, och man kan med goda skäl ifrågasätta om individen har något val, när det gäller att underordna sig dessa gruppernas normsystem. Denna sista grupp är det, som man brukar kalla primär grupp, i motsats till staten och associationerna som sekundär grupp. Distinktionen har MacIver utfört i andra skrifter, t. ex. i sin bok »Society». Det hade varit intressant, om han hade infört den även här, eftersom community-gruppen och primärgrupptypen spela en viss roll i hela hans framställning. Det är i hög grad på dessa gruppernas liv, som han baserar sin uppfattning om demokratin. Samhället är summan eller systemet av dessa grupper, staten är det universella, opersonliga och omslutande normsystemet och de funktionärer som bär upp det. Den demokratiska staten söker principiellt inte ingripa i gruppernas liv och vill heller inte formulera deras normer. Det för diktatorerna utmärkande är däremot, att man där på allt sätt vill underordna gruppernas normer och föga in dem i statens ramnormsystem. Samtidigt frigör man ramnormsystemet från gruppernas attityder och kan därigenom göra ramnormsystemet till ett redskap i diktatorns hand. Lag är det som den styrande klicken påbjuder.

För MacIver blir det av vikt att hålla gränsen mellan stat och samhälle klar. Detta har till följd att han även måste taga avstånd från den extrema liberalismen och individualismen. Innebär diktaturen att staten uppslukar samhället, så innebär den extrema liberalism att samhället förtär staten, om individualismen inte rent av till sist upplöser även samhället. Statens normsystem garanterar ett visst mått av draglig och likartad tillvaro för alla medborgare. MacIver strävar i sin framställning att skilja det demokratiska föreställningssättet från ett arv som han anser vara till skada för detsamma, nämligen dess nära allians med äganderättsuppfattningen. Människan har inte, menar han under avståndstagande från liberalismens klassiska teoretiker, någon medfödd rätt till egendom. Egendomen är en skapelse av statsmakten och finnes just så långt som staten tryggar den och inte längre. Statliga ingripanden äro därför i och för sig inte något orimligt.

På vissa områden bör staten, som vi sett, ingripa, därför att den kan utföra de önskade åtgärderna bättre än de enskilda. Detta gäller t. ex. ifråga om skolutbildningen och en hel rad sociala välfärdsåtgärder. Även i fråga om det ekonomiska livet, menar MacIver, kunna statliga ingrepp vara berättigade, eftersom det är staten som garanterar äganderätten. Hans tanke är här att man utan att övergiva det kapitalistiska systemet dock skall kunna tillåta statsliga kontrollåtgärder av ramnatur för att återställa den ordning och balans som understundom kan gå förlorad. MacIver visar, hur staten alltid ingripit i det ekonomiska livet, men samtidigt betonar han, att denna reglerande och kontrollerande tendens ökar i relation till de tekniska framstegen, enär dessa framsteg alltid tyckas underlätta förtrustning och monopolisering av det ekonomiska livet. Då det gäller att besvara frågan, om det ökade statsingripandet inte till sist måste leda till en sam-

hällsform som inte tillåter demokrati, är han mera tveksam. På det hela taget tycks han mena, att det bör gå att bevara demokrati, bara utvecklingen får gå sin jämna gång. Man får inte sluta för mycket från det ryska exemplet, eftersom Ryssland inte genomgått den lugna utveckling, som ägt rum i de gamla demokratierna, varvid han särskilt tänker på England och de nordiska länderna. Hans egen ståndpunkt kan närmast kallas social-liberalism.

MacIver behandlar även problemet om staternas inbördes förhållanden och möjligheterna av att skapa ett internationellt ramnormsystem. Han förklarar, att en sådan internationell ordning är nödvändig i atomåldern, men tycks samtidigt luta åt den uppfattningen, att en internationell ordning måste även den komma som resultat av en långsam mognadsprocess. Men frågan är, om världen kan vänta på en sådan långsam utveckling med atombombens spöke hängande över sig.

MacIvers bok är full av riktiga, kloka och ibland intressanta iakttagelser och påståenden. Dess fel är att den är alltför ordrik, en ordrikedom som skymmer problemställningen och ibland ger läsaren en känsla av att han drunknar i truismer.

Torgny T. Segerstedt.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT.

Ekonomisk tidskrift. Årg. 50: 1948. H. 1: mars. *Quensel, C.-E.*, En utvidgad inkomststatistik, s. 1—9. — *Ruist, E.*, och *Wallander, J.*, Ekonomi och politik, s. 18—23. — *Ohlsson, I.*, Norges nationalbudget för år 1948, s. 38—47.

Finsk tidskrift. Kultur, ekonomi och politik. 1948: H. 1. *Lagerborg, R.*, Ett sekel sociologi, s. 27—31. H. 2. *Cronhjort, B.*, Tjänstemännens fackföreningsproblem, s. 85—90.

Landskommunernas tidskrift. Organ för svenska landskommunernas förbund. Årg. 29: 1948. Nr 1: jan. *Thylin, H.*, Handböcker, korrespondensundervisning och kursverksamhet för kommunalmän, s. 1—5. — Förslaget till ändring i kommunallagarna rörande kompetensen och den kvalificerade majoriteten, s. 6—11. Nr 2: febr. *Larsson, S.*, Kommunalkontorens arbetskraftsproblem, s. 33—38. Nr 3: mars. Ändringar i kommunallagstiftningen. Nya förslag från kommunallagskommittén, s. 81—82. — *Brèdal-Bauer, J.*, Ändringar i rikets indelning under år 1947, s. 83—88.

Nordisk tidskrift. Utg. av Letterstedtska föreningen. Årg. 23: 1947. H. 6. *Bergsgård, A.*, Den demokratiska ströyminga under grunnlovarbeidet i 1814, s. 353—367.

Politisk tidskrift. Utg. av svenska landsbygdens ungdomsförbund. 1948. Nr 1: jan. *Lindegren, K.*, Sverige mellan öst och väst, s. 1—6. Nr 2: febr. *Lindegren, K.*, Kring remissdebatten, s. 33—37. — Folkomröstningsinstitutet i vår författning, s. 48—53. — Valreformer inför årets riksdag, s. 57—59.

Samtid och framtid. Tidskrift för idépolitik och kultur. Årg. 5: 1948. Nr 3: mars. *Palme, S. U.*, Historien och folket, s. 115—123. — *Brunius, T.*, Den tredje vägen — en ny utopi, s. 124—126. — *Ståhl, M.*, Är engelsk press fri? s. 127—132. — *Nyman, A.*, Uppriktighet och föreställning i samhällslivet, s. 133—138. — *de La-val, E.*, Bör Sverige välja sida? s. 139—144.

Svensk juristtidning. Årg. 33: 1948. H. 1. *Alexandersson, N.*, Den nya rättegångsbalken, s. 1—5. — *Iuul, S.*, Anders Sunesen som lovgiver og juridisk forfatter, s. 6—21. — *Svennegård, C.*, Staten och de sociala synpunkterna, s. 22—33. — *Kjellin, B.*, Förslag till ny tryckfrihetsförordning, s. 61—64.

Svensk tidskrift. Årg. 35: 1948. H. 1. *Bagge, G.*, Förenta nationernas generalförsamlings möte hösten 1947, s. 1—20. — *Höjer, T. T:son*, Skärpta motsatser — 1947 i storpolitiken, s. 21—33. — *Brandon, P.*, Europa och Marshallplanen, s. 34—47. — *Alken, E.*, Det bittra slutet — tyska och andra böcker om Tyskland, s. 48—62.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Organ för Sveriges släder, köpingar och municipalsamhällen. 1948. H. 1: febr. *Gustavsson, J.*, Den nya bostadspolitiska organisationen, s. 9—13.

Tiden. Socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. 1948: H. 2. *Sköld, P. E.*, Parlamentariskt ledarurval, s. 65—69. — *Du Rietz, G.*, Vårt fredliga lands väpnade styrkor, s. 77—81. — *Marcussen, E. B.*, Vad vill Wallace? s. 82—88. — *Alexandersson, B.*, Finland och den ryska politiken i Östeuropa, s. 89—94. — *Ullman, A. F.*, Pressens konsumenter och demokratin, s. 95—98. H. 3. *Erlander, T.*, Oppositionen från vänster, s. 129—134. — *Wickman, K.*, och *Pålsson, R.*, Ideologisk upplösning och förnyelse, s. 152—162.

Historisk Tidsskrift. 4. lev. 1947: H. 5. *Berglund, Å.*, Upplösningen av den svensk-norska unionen 1343, s. 365—381. — *Schreiner, J.*, Formynderstyret i Norge for Magnus Eriksson, s. 382—400.

Samtiden. Årg. 57: 1948. H. 2. *Brøgger, A. W.*, Igår—idag—i morgen, s. 79—85. — *Sanness, J.*, Myte og realiteter i russisk utenrikspolitikk, s. 86—89. — *Møller, E.*, Det fjerde Tyskland, s. 100—109. — *Henry, C.*, Hvorfor reagerer de fleste mennesker usolidarisk når det gjelder beskatningen? s. 138—140.

The Round Table, a quarterly review of politics of the British commonwealth. No. 150: 1948. March. Two Views of Empire, s. 519—523. — Untempered Mortar, s. 524—534. — Britains Role in the World To-day, s. 535—544. — Newfoundland looks at Her Future, s. 551—558. — The Government of Bizonia, s. 559—565. — Election Year in the United States, s. 572—578. — United Kingdom: A Government Recovery, s. 579—587. — Ireland: The General Election, s. 597—601.

The American Political Science Review. Vol. XLI. 1947. No 6: Dec. *Wickwar, W. H.*, Foundations of American Conservatism, s. 1105—1117. — *Heady, F.*, and

Rich, B. M., American Government and Politics, s. 1118—1129. — *Snider, C. F.*, and *Garvey, N. F.*, Rural Local Government, s. 1130—1141. — *Crushman, R. E.*; *Fellman, D.*; *Field, O. P.*; *Barnett, V. M. Jr.*, Ten Years of the Supreme Court 1937—1947, Part I, s. 1142—1181. — *Wells, R. H.*, The Revival of German Unions of Local Authorities after World War II, s. 1182—1187. — *Kelsen, H.*, Is a Peace Treaty with Germany legally possible and politically desirable? s. 1188—1193.

The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 255. 1948: Jan. *Delatour, G. S.*, The Problem of International Understanding, s. 1—14. — *Humphrey, J. P.*, International Protection of Human Rights, s. 15—21. — *Liang, Y.*, The Legal Basis of International Relations, s. 25—38. — *Grieg, B.*, Significance of the Trusteeship System, s. 39—47. — *Hildring, J. H.*, What Is Our Purpose in Germany? s. 77—83. — *Hazard, J. N.*, The United States and the Soviet Union, s. 84—92.

Foreign Affairs, an american quarterly review. **Vol. 26. 1948: H. 2. Jan.** *Oppenheimer, J. R.*, International Control of Atomic Energy, s. 239—252. — *Baldwin, H. W.*, The Myth of Security, s. 253—263. — *Whitridge, A.*, 1848: The Year of Revolution, s. 264—275. — *Mallory, G. W.*, China's New Constitution, s. 390—392.

The Journal of Modern History. Vol. 19. 1947: No 4. Dec. *Ulph, O.*, Jean Bodin and the Estates-General of 1576, s. 289—296. — *Palmer, R. R.*, A Marxist View of the First French Republic, s. 324—333.

Année politique. 1947: No 80. Nov.—Dec. *Lavergne, B.*, Les conditions de vie de la IVe République, s. 11—28. — *Fraser, G.*, La politique étrangère de la Grande-Bretagne, s. 29—42. — *Schwann, H.*, Le problème allemand sous son aspect politique et technique, s. 43—52. — *Tissot, L.*, Inquiétudes et perspectives du Danemark, s. 53—57. **1948: No 81. Janv.—Févr.** *Pernot, M.*, Le Proche Orient et les grandes puissances, s. 97—117. — *Fraser, G.*, La nouvelle situation en Allemagne, s. 118—127.

Revue politique et parlementaire. Année 50: 1948. No 574: Janv. *Ramadier, P.*, L'Accord de Genève, s. 3—10. — *Russel, W. F.*, Education de vainqueur, s. 11—20. — *Viard, P.-E.*, Considérations sur la souveraineté, s. 21—32. — *Reclus, M.*, Quelques aspects de la Troisième République (1879—1918), s. 33—49. — *Lacroix, A.*, L'organisation des services secrets soviétiques en Occident, s. 59—64. **No 575: Févr.** *Petsche, M.*, Finances de compromis, s. 113—117. — *Mirkine-Guetzévitch, B.*, Le parlementarisme sous la IVe République, s. 118—125. — *Jouhaux, L.*, Situation économique et sociale de la classe ouvrière, s. 126—133. — *Musat, P.*, Entre l'Est et l'Ouest, les Tchèques, Slaves d'Occident, s. 163—172. — *Giraud, E.*, Le Gouvernement de Gaulle. Un échec relatif, s. 173—179.

H. M.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR

- BROTHERUS, K. R., Översikt av statskicketens historiska utveckling i Finland. 164 sid. Hfors. (tr. Lovisa) 1947. Söderström & Co Förlagsaktiebolag.
- BRÜEL, ERI, International straits. I—II. Kbhvn 1947.
- Bulletin de la Commission Royale d'Histoire. CXI. 3e et 4e Livraisons. Bruxelles 1947.
- DOEHAERD, RENÉE, Comptes du Tonlieu d'anvers. 319 sid. Bruxelles 1947.
- FINK, TROELS, Det Sydlesvigska problemet. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) 31 sid. Pris kr. 0:60. Sthlm 1948. Kooperativa förbundets bokförlag.
- Fredstraktäterne med Finland, Italia, Romania, Bulgaria och Ungaria. Utg. av Chr. Michelsens Institutt. Bergen 1947.
- Förteckning över riksdagsbibliotekets nyförvärv år 1947. Sthlm 1948.
- Helsingfors stads statistik. Hälso- och sjukvård år 1944. Hfors 1947.
- MANNHEIM, KARL, Diagnosis of our Time. 180 sid. London.
- Representation of the People Bill. 190 sid. London 1948.
- ROSS, ALF, Varför demokrati? 349 sid. Sthlm 1948. Tidens förlag.
- ROWSE, A. L., The End of an Epoch. (Reflections on Contemporary History. — 324 sid. London 1947.
- SUNDBERG, HALVAR G. F. och BERGLUND, HELGE, Kommunal författningshandbok. Tredje upplagan. 1948. X + 436 sid. Pris häft. kr. 26:—; inb. kr. 30:—. Sthlm 1948. P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Sveriges officiella statistik. Bergshantering år 1946. Av Kommerskollegium. Sthlm 1948.
- Industri år 1945. Av Kommerskollegium. Sthlm 1948.
- WEBER, MAX, Essays in Sociology. London 1947.
- WHYTE, L. L., The Next Development in Man. 275 sid. London 1944.
- WISTRAND, LODE, Kollektivavtalslagen. 3 uppl. Pris kr. 5:75. Sthlm 1948.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Allsvensk Samling, Ekonomisk Revy (Sthlm), Ekonomiska Samfundets tidskrift. (Hfors), Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, Internasjonal Politikk (Bergen), International Labour Review (Montreal), Kartellregistret, Kommersiella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalökonomisk Tidsskrift, Nordens tidning, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift för internationäl Ret (Kbhvn), Political science quarterly, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Social Tidskrift (Kbhvn), Statistisk Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsökonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidskrift for Rettsvitenskap, Tidsskrift for Udenrigspolitik (Kbhvn), Utrikespolitik, Vi, Økonomi og Politik.

SAKKUNNIGUTLÅTANDEN RÖRANDE SKYTTEANSKA PROFESSUREN

kunna erhållas separat å kr. 2: — hos Statsvetenskaplig tidskrifts expedition, Lund.
Inbetalning till postgiro-nr 27 95 65.

AV-SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN

HÄR UTKOMMIT:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—
- II. CURT WEIBÜLL: Lübeck och Skåne-marknaden. 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 fullmäktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT RÖHTLIËB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekretä 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 öfver konstitutionell fullmäktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:— Slutsåld.
- XVII. Studier öfver den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härad, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2: 25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2: 50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 75:—
- 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 öfver riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfalls-samlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—
- XXVIII. HANNES HYRENIUS: Studier rörande den utomäktenskapliga fruktsamhetens variationer. 1941. Pris kr. 3: 75.
- XXIX. IVAR SUNDBOM: Modern handel 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:—