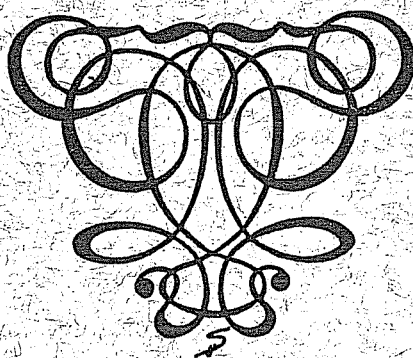


STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR
POLITIK · STATISTIK · EKONOMI
NY FÖLJD UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 54

1951

HÄFTE 5

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1952 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 N. N:SON STJERNQUIST, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, G. CARESSON, 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. THERMÆNIUS, Stockholm (översikter och meddelanden).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året. Prenumerationspriset är 15 kr. pr. år.

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

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

Lund i december 1951.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER.

LAGERROTH, FREDRIK, Gustav V och Sveriges författning. Några erinringar med anledning av tronskiftet	313
von BONSDORFF, GÖRAN, Finland mellan öst och väst	331
LUNDSTRÖM, HANS O., »Fälttåget mot vetorätten» inom F. N.-organisationen	351

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE:

Konstitutionella och kommunala frågor vid 1951 års riksdag. Av HANS MEIJER	377
Näringslivets lokalisering. Av CURT ROHTLIEB	379
Om verkan av skattefrihetsbeslut enligt nöjesskatteförordningen. Av NILS DETLOFSSON	382
Genmäle. Av HALVAR G. F. SUNDBERG	386

LITTERATURGRANSKNINGAR.

Människan och samhället. En bok till Tage Erlander på 50-årsdagen. Anm. av ÅKE GARVELIN	389
Reformer och försvar. En bok till Per-Edvin Sköld på 60-årsdagen. Anm. av ÅKE GARVELIN	389
Socialdemokratisk kvinnogärning. Festskrift i anledning av Disa Västbergs 60-årsdag den 17 maj 1951. Anm. av ÅKE GARVELIN	389
Jan-Magnus Jansson, Hans Kelsens statsteori mot bakgrunden av hans rättsfilosofiska åskådning. Anm. av ELIAS BERG	393
Tidskriftsöversikt. Av H. MEIJER	401

GUSTAV V OCH SVERIGES FÖRFATTNING

NÅGRA ERINNINGAR MED ANLEDNING AV TRONSKIFTET

Av Professor FREDRIK LAGERROTH, Lund

I en ålder vida högre än den, vari flera av Sveriges stora konungar borttrycktes av döden, besteg Gustav V Sveriges tron. Det oaktat blev hans regeringstid, om man med detta ord blott avser den tid en konung som myndig själv för spiran, längre än någon annan svensk konungs i historisk tid. Det förvånar då icke, att han, när han samlades till sina fäder, lagt så många år till rygga, att det blir svårt uppleta någon konung eller däremot svarande värdighetsinnehavare världen utöver under alla tider, som uppnått en så hög ålder som han.

Gustav V:s levnadsår voro emellertid icke blott sällsynt många utan också ovanligt skickesediga både vad gäller hans eget land och världen därutanför. Den näst siste av hans statsministrar, Per Albin Hansson, har närmast det förra i tankarna, då han på konungens åttioårsdag framhåller, hurusom han har sina rottrådar ända bort i tiden för skråsamhällets upplösning och att han levat under hela den väldiga utvecklingsprocess, vilken förvandlat Sverige från ett i avseende på folkets sysselsättning åttioprocentigt jordbruksland till ett land, där industri och handel ha en betydande övervikt. Den siste av hans statsministrar, Tage Erlander, riktar åter blicken på den senare, då han i ett radiotal omedelbart efter konung Gustavs död, som här citeras ur minnet, uppräknar några av de stora politiska förgrundsgestalter, som han varit samtida med: Lincoln, Napoleon III, Bismarck, Vilhelm II, Lenin och Franklin Roosevelt. Märkligast voro åtminstone vad angår världen omkring oss de förändringar, som ägde rum under Gustav V:s regeringstid. Tvenne världskrig ha icke blott omskapat maktförhållandena mellan staterna på så sätt att nu två av dem, en i den gamla och en i den nya världen, helt dominera utan också medfört de radikalaste förändringar i statsskicken på så sätt, att den monarkiska statsformen nu hör till undantagen och världen delat upp sig i två ideologiska läger: det

genom talrika resor vidgade politiska relationer, som kommit den svenska regeringen till godo. Om hans anseende världen utöver ha, särskilt vid hans död, vittnesbörd avgivits, som glatt hans folk. »He knew the old diplomacy and the new», skriver om honom The York Times den 30 okt. 1950. Genomgående har man prisat hans fredskärlek. »A lover of peace who helped keep his country out of two world wars» kallar honom samma tidning. Gustav V:s utrikespolitik har under hela hans regeringstid av hans folk omfattats med gillande. Annat än fred och neutralitet har det icke trott, att dess konung avsett. Som fredsfurste framträdde han redan under 1905 års unionskris enligt Wählstrands bekanta utredning. Själv har han karakteriserat denna inställning såsom en omvändelse. »1895 ville jag hava krig, nu vill jag det icke.»

Just på de områden, inom vilka kung Gustavs eget kunnande var som störst, är det som dissonanserna framträtt som starkast mellan honom och hans rådgivare, när dessa varit vänstermän. När de varit högermän ha sådana av redan anförda skäl ej behövt komma i fråga. Krisen utbröt så snart den högerministär Lindman, som Gustav V tagit i arv av Oskar II, på grund av andrakammarvalets utslag 1911 ersatts av den liberala vänsterministären Staaff. Genom upprepade diktamina till protokollet lät konungen världen veta, att den privata kungaviljan ej svarade mot den officiella, och genom att, innan han haft tillfälle taga del av sina rådgivares definitiva försvarsplan i konseljalen, inför bondetåget på borggården den 6 febr. 1914 deklarerera en egen ståndpunkt, sammanfallande med den militära sakkunskapens, såsom ofrånkomlig, gjorde han fortsatt samarbete med den omöjligt. Den personliga kungaviljan hade trätt fram på ett sätt, som ingen mera tänkte sig möjligt, och fann först i efterhand täckning av en ministär Hammarskjöld, som bildats för att föra det kungliga försvarsprogrammet igenom. Otvivelaktigt är denna tilldragelse den mest dramatiska under Gustav V:s hela regering och säkert också den märkligaste som dessa raders författare överhuvud upplevat på det inrikespolitiska området. Konstitutionella begrepp, som allmänt ansågos såsom för all framtid tryggade resultat av utvecklingen, hade åter satts i fråga.

Det dröjde dock icke stort mera än tre år, innan de igen slogos fast, ehuru ingen mera vågar säga för all framtid. Huru härvid tillgick har Brusewitz skildrat i en artikel i Dagens Nyheter i sept. 1948 kallad »Edén bildar ministär». Den planerade regeringen gjorde anspråk på ett fullständigt och förtroendefullt stöd från konungens

sida i den strid med högern, som kunde väntas. För den händelse konungen icke kunde bibehålla sitt förtroende till den av Edén bildade ministären, måtte detta öppet tillkännages, så att icke någon oklarhet uppstode. Dess medlemmar måste förutsätta, att så länge de vore konungens rådgivare inga andra skulle komma mellan honom och dem. Konungen gick med på detta. Med skäl kallar Brusewitz uppgörelsen för ett slags garantiavtal, nästan en kapitulationsakt. Bland dem, som skulle kunna tränga sig mellan konungen och ministären, har man tydligen också tänkt sig drottningen. Att konungen samtidigt försäkrat sig om att vissa högermän skulle vara beredda träda till, om han bröt med vänsterministären, kan han knappast klandras för. Egendomligt är däremot att uppgörelsen, som väl bort betraktas som prejudicerande för kungens förhållande till alla ministärer, ej gjort djupare intryck på honom än att han, enligt vad Karl Hildebrand berättar i sin stora biografi över konungen, år 1925 var betänkt på att genom nya diktamina till protokollet reservera sig mot en socialdemokratisk regerings förslag till nedskrivning av försvarsorganisationen men avstod därifrån på inrådan av representativa högermän.

Samtidigt med att Gustav V s. a. s. igen fick bejaka gamla konstitutionella principer, accepterade han den i senare tid framvuxna och med konstitutionalismen ej odisputabelt sammanhängande parlamentarismen. På sätt och vis hade han gjort detta redan då han efter 1911 års andrakammarval lämnade åt Staaff att bilda en liberal regering, men avgörandet hade icke haft den principiella karaktär att den hindrat bildandet av Hammarskjölds regering 1914 med stöd av konungens förtroende allena. Tydligen har konungen trivts väl med detta senare arrangemang, ty 1917 vill han ej bevilja den Hammarskjöldska ministärens avskedsansökan utan klänger sig fast vid den med en otrolig seghet, såsom framgår av en artikel av Brusewitz i Dagens Nyheter i juli 1948, kallad »Hammarskjölds fall» och ingående i samma serie som den ovan citerade. Han kunde därvid, säger Brusewitz, räkna på att ha bakom sig allt vad konservatism hette i landet. Hammarskjöld representerade som ingen annan borggårdsandan, hela det system, som bars upp av 1914 års idéer. Av en senare artikel kallad »Johan Widéns försök» framgår, huru detta försök uppfattades som en personlig tjänst åt konungen. Widén finge och kunde ej lämna kungen i sticket. Denne måste hjälpas till rätta. Konungen själv är, säger Brusewitz, primus motor i motståndet mot en liberal-socialistisk regering och har därvid hänvisat på Brantings kända

republikanism. När han till sist ger efter och lämnar åt Edén att bilda regering även utan reservationer beträffande Branting, är det efter ett flera timmar långt »kronråd», vari även drottningen är med. Det blir dock för mycket att som Brusewitz säga, att genom nyssnämnda kapitulation det parlamentariska genombrottet »beseglades». Uppgörelsen avser konstitutionalismens, ej parlamentarismens principer. Intet var sagt om att högerledarna blott i det fall skulle träda till som regeringsbildare att nyval till andra kammaren utföllo till deras förmån.

Faktiskt har det dock blivit så att kung Gustav sedan vid regeringsbildningarna sökt iakttaga parlamentarismens principer. Men vad dessa fordra har i varje särskilt fall varit svårt att säga. Så redan när den liberalsocialistiska regeringen avgick på grund av oenighet i kommunalskattefrågan 1920. Konungen hade då sin egen mening om vad den parlamentariska logiken bjöd och en mening, som var fullt försvarlig. Han lämnade trots att han visste, att svaret skulle bli nej, uppdraget att bilda regering åt Edén, chefen för den upplösta regeringen, och sedan åt Branting med förbigående av Thorsson. En parlamentarisk partiministär, menade han, borde stå under ledning av chefen för det parti, som bär upp ministären. Han ställde också, såsom Gerdner påvisat i sin avhandling, »Det svenska regeringsproblemet 1917—1920», vissa »villkor» för att uppdraget lämnades åt Branting, villkor, som väl också denne får sägas ha accepterat. De beteckna i jämförelse med »kapitulationen» av 1917 en viss återuppresning av konungamakten. Då konungen nu gick att omge sig med republikanska rådgivare, förutsatte han, att de ville arbeta »grundlagsmässigt». Inga dispositioner i socialistisk riktning, bindande för framtiden, ville konungen vara med om. Ordningen skulle under alla omständigheter upprätthållas. Regeringen borde handla fullt självständigt och ej taga intryck av »utomstående», varmed rimligen avsågs den socialdemokratiska partiorganisationen. Det senare villkoret bör ses mot bakgrunden av Edéns krav 1917, att så länge han och hans kolleger vore konungens rådgivare inga andra finge tränga sig mellan dem och konungen.

Vid regeringskriserna har Gustav V visat den konciliansen att han gärna anbefallt en regeringsbildning på bredast möjliga bas. Hans efter andrakammarvalen 1932 framförda tanke på en »allmän medborgerlig samlingsregering» ansågs, såsom framgår av Nymans framställning i »Svensk parlamentarism 1932—1936», dock av alla från början hopplös. Efter andrakammarvalen 1936 gav konungen där-

emot utan förbehåll Per Albin Hansson i uppdrag att bilda regering. Vad denne bildade var ju en regering av socialdemokrater och bondeförbund i förening, som tillika var den första majoritetsregeringen sedan 1917. Tydligen har Per Albin Hansson härvid ansett sig handla i sin konungs anda, ty i sin ofta citerade artikel till dennes åttioårsdag säger han, att kungen vid regeringsskiftena anbefallt undersökning av möjligheterna till ett fast majoritetsunderlag och detta utifrån en önskan om större stabilitet i regeringen, som mött bäst gensvar hos det socialdemokratiska partiet. Bäst i överensstämmelse med konungens författningsideal var dock säkerligen den samlingsregering av alla demokratiska partier, som det andra världskriget framtvang. Dock betecknar den tillika en suspendering av parlamentarismen, då ju denna förutsätter både regeringsparti och opposition. Enligt mångas mening har Per Albin Hansson tänkt sig arrangementet fortsatt även efter krigets slut.

Av intresse är, att parlamentarismens suspendering till förmån för ett författningsideal, som kommer nära den Bernadottska dynastiens gamla ideal av en regering ovan partierna, till tiden sammanfaller med en viss pånyttfödelse av det personliga regementet, som 1914 stuckit upp huvudet. Konungen företog sig nämligen att i radiotal inför Sveriges folk försvara Sveriges underlåtenhet att sluta upp vid Finlands sida i kamp mot Ryssland och att i handbrev till den tyske rikskanslern gå i god för Sveriges neutralitet. Olikheterna med 1914 kunde på så sätt synas påtagliga att konung och råd nu voro ense i sin politik, och den förre har också i ett andra borggårdstal, hållet som svar på hans statsministers hyllningstal på 85-årsdagen, under hänvisning till denna enighet försvarat sin avvikelser från vad han förklarar vara sin bestämda åsikt, nämligen att en konstitutionell konung ej bör uppträda som ledare i ena eller andra riktningen. Försvaret kunde anses så mycket mera acceptabelt som kritiken mot konungens förfarande 1911—1914 just gick ut på att han lät världen veta, att den privata kungaviljan ej sammanföll med den offentliga. Det måste dock sägas, att överensstämmelsen mellan konungen och hans rådgivare tillräckligt demonstreras genom att konungen lånar sitt namn åt deras beslut. Genom att uppträda utanför rådkammaren engagerar sig monarken i den politiska agitationen på ett sätt, som kan bli vådligt för hans upphöjda position. Rådgivarna ha ju just till uppgift att kläda skott för den kritik, som riktas mot k. m:t, den offentlige konungen. Särskilda invändningar kunna också göras ur parlamentarismens synpunkt. I en parlamentariskt

styrd stat strider ett konungens uppträdande extra ordinem till rådgivarnas försvar också mot det krav på opartiskhet, som man ställer på monarken. Närmast följande regering kan vilja driva en helt annan politik. Tingsten har också i en artikel i Tiden 1943, kallad »Monarkin i kristid», framhållit, hurusom konungen genom ett dylikt förfarande blir partipolitiskt eller åtminstone politiskt engagerad på ett sätt, som kan bringa parlamentarismen i fara och monarkin i vanrykte. Konungen kommer efter ett ministärskifte antingen att söka vidhålla sin mening, och då uppstår en konstitutionell konflikt, eller också ger han vika och hans tidigare aktion framstår som misslyckad och meningslös. Invändningen har dock föga relevans i en situation, när intet parti fanns eller kunde tänkas bildat i och för drivandet av annan utrikespolitik än regeringens. Den opposition, som existerade och behövde dämpas, var oorganiserad.

Efter krigets slut har det parlamentariska systemet med såväl regerings- som oppositionsparti igen kommit till heders. Några för konstitutionalismen vådliga yttringar av personligt styrelsesätt ha icke förmärkts. Det finns inga skäl att närmare dröja vid dessa sista år av kung Gustavs regering. Det kan i stället vara skäl att se vad den refererade utvecklingen betyder författningshistoriskt betraktad. I vad mån har den bragt något nytt till stånd? Vilka förutsättningar kan den eventuellt ha i Sveriges förgångna?

Först då några ord om konstitutionalismen. Sedan kommer turen till parlamentarismen.

När ministären Staaff 1914 hävdade konstitutionalismens principer, stod den på så sätt på det beståendes grund, att 1809 års R.F. obesträdligen räknar med att konungen icke fattar sina beslut förrän han hört sin rådgivares råd. När Staaff därutöver hävdar, att de förra skola överensstämma med de senare, gör han heller icke annat gällande än vad som varit praxis sedan mitten av det föregående århundradet. Argument, svarande mot dem, som han framförde, ha hörts under kampen mot allenastyrandet under Carl Johanstiden. Och vad då sades upprepar i sin ordning resonemang från frihetstiden. Till syvende och sist går allt ut på att makten måste följa svaret. Då rådgivarna äro ansvariga, monarken oansvarig, måste de förra bestämma de beslut, som den senare utfärdar som sina. Konungens rådgivare kunde så länge de kvarstode i sina ämbeten icke skiljas från hans förtroende, förklarades det i striden mellan konung och råd vid 1755—56 års riksdag. Huru angelägen man var att dölja eventuella diskrepanser mellan den personliga och den officiella

kungaviljan visar namnstämpelns brukande i alla de fall, då konungen vägrade sin underskrift. Rådets underskrift skulle ge allmänheten en onödig påminnelse om schismer inom regeringen, lämpliga att spelas ut av dem, som ville komma statsskicket till livs. Konungens höga namn gäve, förklarades det, besluten mera eftertryck och undersåtarna den påminnelsen att de genom sin laglydnad visade konungen den rätta och uppriktigaste troheten. Den möjlighet, som konungen genom sina två röster i rådet hade att ge en personlig mening tillkänna, skild från den, som kom till uttryck i det efter omröstande fattade officiella regeringsbeslutet, uppfattades vid frihetstidens krön som en anomali, och man satte i fråga, om de granskande ständerdeputationerna borde ge ständerna del därav. Konungens votum borde ej sättas i opposition mot rådsmajoriteten, vars beslut borde gälla som konungens. Betecknande är också, att när rojalistiska hattar i kraft av 1766 års tryckfrihetsförordning begärde att få trycka mössrådets protokoll, inclusive de diktamina, vari Adolf Fredrik protesterat mot dess åtgärder, rådet vägrade att utlämna dem. Offentligheten skulle styrka ryktet om söndring mellan konung och råd och inbjuda allmänheten till en granskning av konungens enskilda tankar, skadlig för den kungliga högheten. Det finns således gamla föregångare till Gustav V:s ovan omtalade diktamina. Säkerligen hade han dock ingen kännedom därom. Rimligare är den förklaring av deras tillkomst, som v. Zweigbergk ger i uppsatsen »Konungamaktens väg», intagen i samlingen »Svensk Politik 1905—1929», då han säger, att de »inventerades av konung Oscar under striderna med den norska vänstern och fullföljdes under sonens kalabalik med Staaff».

Kravet på parlamentariskt styrelsesätt saknar alla omedelbara förutsättningar i 1809 års R.F. Ofta framfördes det så som om intet annat låg bakom än en önskan att följa med sin tid. Varför skulle Sverige dröja ytterligare med receptionen av den engelska parlamentarism, som andra länder, däribland även våra närmaste naboland, tillgodogjort sig. Brusewitz, som var så lyhörd, när det gällde främmande påverkningar av 1809 års R.F., hördes vid en diskussion vid Nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 1930 med skärpa reagera mot Harald Hjærnes bekanta tal om parlamentarismen såsom en åldrande diva, vilken, när hon ej längre förmådde fångsla sinnena i sitt hemland, sökte ännu några år i Ultima Thule fresta sin lycka, och Arvid Lindmans jämförelse mellan parlamentarismen och den trojanska hästen, som av ovisst nit fördes inom

murarna till fädernestadens fördärv. Den svenska nittonhundratalsparlamentarismen hade sin förklaring i inhemska faktorer sedan 1800-talet. Otvivelaktigt var detta omdöme väl motiverat. Bland faktorer, som härvid gjort sig gällande, skola nu inga andra omnämnas än den, som Herlitz hänvisar på i de avslutande partierna i sitt arbete »Riksdagens finansmakt», nämligen just denna finansmakt. Genom »Verfassungswandlung», ej »Verfassungsänderung» har statskicket förändrats. Konung Gustav visar sig ha förståelse därför, då han i sitt tal i Storkyrkan vid riksdagens 500-års jubileum säger: »1809 års grundlagsstiftare eftersträvade jämvikt mellan statsmakterna, och deras verk består fortfarande i sina huvuddrag, ehuru utvecklingen sedan gjutit nytt liv i de gamla formerna». Det är dock med alltför lätt hand han rör vid förändringen. Just den av 1809 års män åsyftade jämvikten har de facto bragts ur världen. Ofta har man inom vänstern slagit från sig med båda händerna, när man på högerhåll visat hän till den frihetstida parlamentarismen såsom varnande exempel. Med detta förkättrade statskick ville man icke vidkännas någon frändskap. Alldeles obestriddigt är dock att principen för all parlamentarism, nämligen att statschefens rådgivare skola åtnjuta folkrepresentationens förtroende, redan för mer än två hundra år sedan knäsatts i Sverige. Frågas kan om icke de avvikelser, som den nutida svenska parlamentarismen företer från den frihetstida, ofta också utgöra avvikelser från parlamentarismens idé.

Så långt vi nu sysselsatt oss med författningsutvecklingen under Gustav V ha vi konstaterat en fortgående seger för frihetstida principer. Man bör dock icke förbise, att under hans regering en dem alldeles motsatt gustaviansk princip nått fortsatt utveckling, låt vara den alltjämt blott har karaktären av en ringa reservation. Med den gustavianska principen förstås då det personliga ledarskap för riksdagens förhandlingar, som den andre Gustav sökte vindicera åt sig genom det av ständerna aldrig accepterade förslaget till riksdagsordning av 1617, den tredje Gustav sökte återuppliva genom detta förslags upphøjelse till lag 1778 och 1809 års R.F. beredde en liten fristad genom det hemliga utskottet. Detta utskotts förvandling från en intermittert till en normal institution med bevarat kungligt ordförandeskap är icke blott en honnör för konung Gustav för det sätt, varpå han utövat sitt ordförandeskap i hemliga utskottet, utan betecknar också i den mån utrikesnämnden är av större betydelse än hemliga utskottet en viss maktutvidgning för konungen. Allmänt vitsordas, att vår bortgångne konung i nämnden fått tillfälle demonstrera

sin omfattande utrikespolitiska sakkunskap. Därför behöver ledarskapet ej ha varit lyckligt. Om utrikesnämnden en tid betecknades som en förgylld råttfälla, var det väl med hänsyn till det tryck, som det kungliga ledarskapet utgjorde. Vem annan än konungen kunde bestå förgyllningen?

Vad det svenska konungadömet vunnit på en punkt, svarar dock ingalunda mot vad det förlorat på andra. Överlag har det under Gustav V:s regering reducerats till den grad, att det knappast utgör mera än en form, som andras vilja måste ikläda sig, innan den kan bli åtlydd. Konungen har måst åtnöjas med skenet. En kompromiss har kommit till stånd mellan republikanism och monarkism av samma slag som i England, där ännu konungen, långt efter det parlamentarismen slagit igenom, uppträder med ett vokabulär utbildat under normannertiden, då kungen var enväldig. Författningshistorien har nu en gång en böjelse för dylik missvisande fraseologi. Det finns gott om exempel därpå, även av omvänd art. Augustus' principat var ju en monarki, beslöjad av republikanska talesätt. Även nya tidens diktatorer älska att framställa sig som folkets mandatarier.

Också nämnda kompromiss finnes klart angiven i frihetstida dokument. Betecknande härvid är en av riksrådet ingiven, av Carl Gustav Tessin författad inlaga vid 1751—52 års riksdag. Konung och rikens ständer vore, heter det där, de båda kontraherande delar, av vilka hela rikskroppen vore sammansatt. Honom tillhörde höghet, yppersta vördnad, tro och huldhet, och all verkställighet skedde i hans namn och på hans bud. . . . I rikets styrelse samverkade dessa makter. Ständerna stakade ut vägen genom sina lagar, stadgar och råd, konungen gäve liv och verkställighet genom sin höghet och sin högsta myndighet. Man kan också hänvisa till ett uttalande av rådet vid 1755—56 års riksdag, författat av Anders Johan von Höpken, vari regeringsformens uttryck »konungens höghet», vilket, när det 1634 först inkom i en regeringsform, avsåg att beteckna konungen såsom statsmaktens verkliga bärare, uttolkas som ett »attributum representationis et majestatis imperii», eller ett riksdagsuttalande från 1769, där konungens höghet förklaras bestå däri, att han föreställer ett självständigt, mäktigt och välmående folk. Det finns således gamla traditioner för att en svensk konungs uppgifter väsentligen äro representativa.

Under frihetstiden blevo dock svårigheterna för en sådan rättskonstruktion mindre så till vida som de regeringsbeslut, som utfärdades i konungens namn, i de flesta fall fattats genom omröstning

i rådet. Att konungen lånade sitt namn däråt var icke märkligare än att chefen för ett kollegialt ämbetsverk eller ordföranden i ett riksdagsutskott i sitt namn låter utgå resolutioner eller utlåtanden trots det han själv tillhört den besegrade minoriteten. En konung som av samvetsskäl drog sig för att skriva under ett beslut, som han ogillade, kunde lugnas med att han ej behövde känna något ansvar för ett beslut, vari han ej ägde någon del.

Annorlunda ställer det sig enligt 1809 års R.F. Konungen tänkes efter det att han hört sina rådgivare själv fatta sina beslut. Men ärendena äro nu en gång så många, att en enda mänsklig individ omöjligt kan tänkas penetrera dem alla, och därtill under de parlamentariska regeringsskiftena så motstridiga, att det möter svårigheter låta dem samt och synnerligen emanera från en och samma person med någon stadga i åsikter och karaktär. Huru många gånger har Gustav V skiftat åsikter? Någon rätsida på problemet får man knappast, om man icke bestämt skiljer på de aspekter, som konungen och hans rådgivare anlägga på de politiska avgörandena. De senare äro inriktade på att få sina åsikter i en viss sakfråga förverkligade. Den förre tänker först och främst på att statsauktoriteten skall bli respekterad under alla växlingar. Som en opartisk fader låter han tvistande bröder turvis få sin vilja igenom. För att förstå huru han kan bjuda lydnad än för ett norminnehåll än för ett annat, förutsatt blott att det ena som det andra genomgått en viss formell procedur, bör man erinra sig den gamla germanska konstruktionen av majoritetsprincipen: vad de flesta beslutat tänkas alla sedan genom ett nytt beslut bejaka. Likaväl som konungen kunna partierna sägas undan för undan ändra sina positioner. I majoritetsställning ha de genomdrivit ett visst beslut, som de sedan fått se en ny majoritet ersätta med ett, som är det förra motsatt. Även detta vilja de emellertid se åttlytt. Annars skulle anarki inträda. Riksdagsbeslutet under-tecknas ju av alla riksdagens ledamöter.

Den, som vill förstå innebörden av och meningen med den dualism, som i den konstitutionella monarkien existerar mellan form och innehåll, sken och verklighet, har gott av att taga del av vad Bagehot i sin bok »The english constitution» av 1867 säger om »the coexistence of a Queens seeming prerogative and a Downing Street's real government». De engelska statsinstitutionerna äro liksom alla statsinstitutioner i länder, vilkas författningar äro resultatet av organisk utveckling genom århundraden, av två slag, av Bagehot kallade »the dignified parts» och »the efficient parts». De förra vinna

auktoritet, de senare använda den. Till de förra hör framför allt konungen. Många människor äro så enkelt funtade, att de ej kunna fatta en abstrakt statsvilja, framgången som resultat av en månghövdad församlings överläggningar, utan föredraga att underordna sig en enda människas vilja. Den är för dem lättbegriplig och åskådlig. För den hysa de den mystiska vördnad, den religiösa tillgivenhet, som är väsentlig för varje monarki. De effektiva statsorganen utnyttja sedan dessa psykologiska krafter för att hålla statsverksamheten i gång. Den makt, som monarkien utövar på människornas sinnen, är ett tema, som Bagehot varierar i mångahanda måtto. En familj på tronen »brings down the pride of sovereignty to the level of petty life», samtidigt med att den i sitt framträdande tillfredsställer människors längtan efter det teatraliska. Arvsrätten till tronen är av Gud helgad. Den Stuartska ättens fördrivande har ej kunnat utrota denna föreställning. När den Hannoveranska ätten hunnit bli hemvand, kom den igen. Frågar man drottningens undersåtar med vad rätt hon styr dem, så svarar det stora flertalet: »med Guds nåde» och tror, att de ha en mystisk förpliktelse att lyda henne. Att konungadömet är upphöjt över partistriderna stärker i hög grad den mystiska vördnad, varmed det omfattas. »It seems to order, but it never seems to struggle.» En avgörande betydelse har också obestämbarheten av de kungliga prerogativens innehåll. Att göra dem till föremål för en analyserande undersökning kan vara farligt för »our royalty». . . . »If you begin to poke about it you cannot reverence it». . . . »Its mystery is its life».

Så långt Bagehot. Om hans analys var riktig för engelska förhållanden för ett sekel sedan må lämnas därhän. Det är för att få en utgångspunkt för en analys av det svenska konungadömet, som den här bragts i erinran.

Vad då det svenska konungadömet speciella religiösa helgd beträffar, kan den sägas vara obefintlig. Konung Gustav har tydligen avstått från en sådan, då han underlätit att låta kröna sig. Säkert har den redan citerade landsortstidning träffat det rätta, som vid 80-årsjubileet gillande förklarar, att han »försmått den mystiskromantiska aura, som de gamla konungarna av Guds nåde insvepte sig i». Och Per Albin Hansson tar riktigt bladet från munnen, när han i sitt hyllningstal till konungen på 85-årsdagen förklarar: »svenskarna, som en gång förbehöllo sig att konung taga så ock vråka, se icke i konungadömet någonting övernaturligt, icke i konungen en överhet att blott frukta och tillbedja». En annan sak är,

att konungen kände sig ansvarig inför Gud för utövan- det av sin offentliga gärning. Härvid var han icke annorlunda ställd än sina undersåtar. »Inför släkten som gått och inför släkten som komma skola vi inför Gud stånda till ansvar för våra handlingar», heter det i talet till bondetåget. Att den statsfunktion, som blivit konungens, den styrande, är den reservfunktion, som grundlagstolkare gärna falla tillbaka på, när andra hållpunkter för rättskonstruktionen svika, lär icke skapa någon mystik kring konungamakten. Snarare lär dess höga ålder bidra till den vördnad, varmed den omfattas. Riksdagens ursprung skola historikerna väl en gång bli ense om. Konungadömet's tillkomsthistoria lodar ingen. Det är lika gammalt som riket: Ordföranden i Stockholms stadsfullmäktige utnyttjar detta förhållande för att identifiera vördnaden för konungen och vördnaden för riket. »Uråldriga anor har Svea rikets tron», heter det i hans hyllningstal på konungens 80-årsdag. »Folkets trohet och vördnad för sin konung har därför också knutits samman med vördnaden för dess kultur och fria författning.» En liknande tanke möter i borggårdstalet, då det heter: »från tider så fjärran, att de höljäs i sagans dunkel, har detta rikets byggnad vilat på grundvalen av det fast och orubbligt sammangjutna förtroendet mellan konung och folk».

Däremot har Bagehot på andra punkter visat hän på faktorer, som äro väsentliga för den svenska monarkien i vår tid och överhuvud ge varje monarki dess raison d'être. Vi skola icke uppehålla oss vid det förhållandet att allmänheten genom sitt alltför stora intresse för kungafamiljens »petty life» drar ner suveräniteten till en låg nivå. Det råder den kungliga familjen icke för. Vad det här kan vara skäl understryka är att ännu såsom under namnstämpelns tidevarv många laglydnad torde stimuleras av att lagens bud ge uttryck för en personlig kungavilja. Den abstrakta statsviljan behöver denna konkretisering. Därförutan skulle också livet i staten bli alltför oegymtligt. Tillgivenheten för en mänsklig individ i spetsen för statsstyrelsen och därutöver hans familj, ur vilken efter hand nya troninnehavare framgå, är ett värde att taga fasta på även för vår tids svenskar. Många bland oss skulle väl förstå, hurusom Stuartarna stöttes tillbaka av Hobbes för dem principiellt så fördelaktiga statskonstruktion och vädjade till den dynastiska troheten såsom en tryggare borgen för statens sammanhållning än den iskalla rationalistiska räknekonsten. Troheten är en psykologisk faktor, som tidsutvecklingen ej kunnat feja bort. Vill man uttrycka sig tidsenligt, kan

man kanske säga, att invånarna i vår tids Sverige önska se en mönsterfamilj i medelpunkten för det svenska folkhemmet. Hyllningarna för konung Gustav, säger Per Albin Hansson i en artikel i Socialdemokraten på 80-årsdagen, »i vilka även många av arbetarrörelsens organisationer deltaga, visa, att man i honom ser och ärar en den svenska folkfamiljens grand old man». Därtill kommer ännu en synpunkt, som må gälla vad den kan. Ehuru kungarna ej följa på varandra med jämna tidsintervaller, blir det förgångna dock överskådligare, när tilldragelserna i ett folks liv kunna dateras med hänsyn till att de inträffat under det den eller den konungen fört spiran över Sveriges land. Mot generationsväxlingarna i folket svara generationsväxlingar i kungaätten. Gabriel Jönsson är inne på denna tankegång, då han i en hyllningsdikt på 85-årsdagen säger:

»I fyra åldrar har hans ätt
gjort gott för hela byalaget.
Vår släkt har gått på samma sätt
och gjort sitt bästa en i taget.»

Otvivelaktigt är också en konungs upphöjda ställning, över partistriderna, en grund för monarkiens bibehållande. En aktiv politiker, som genom folkets eller folkrepresentationens val gjorts till statschef, tänkes ej med samma opartiskhet fungera under ministärskiftena och sedan leda statsrådets förhandlingar. Någon mystik är ej förbunden med monarkens upphöjdhet över dagens strider. Men väl kan ställningen leda tankarna hän på det högsta väsendet. Lika litet som deismens Gud ingriper i världsutvecklingen, sedan han en gång skapat världen, lika litet ingriper monarken i de reala avgörandena, sedan han väl fått en ministär till stånd. Och också vid en ministärs bildande är gärna hans verksamhet inskränkt till ett minimum. En likhet med det himmelska majestätet har han också i ofelbarheten. Hans namn skall hållas i helgd och vördnad och hans gärningar skola vara från allt åtal fredade.

Gärna inställer sig frågan, om en sådan ställning är avundsvärd. De flesta äro nog böjda att svara nej. Förmånen att ej behöva stå till svars för sina handlingar är dyrt köpt till priset av att ej kunna handla alls. Karl I av England har säkert haft en riktig känsla härav, när han i protest mot dem, som etablerat ett impeachmentförfarande mot hertigen av Buckingham, resolut vill taga på sig ansvaret för vad hans ministrar gjort på hans befallning. Vad är det också för glädje med att ej behöva se sina offentliga uttalanden

nagelfarna i den parlamentariska eller publicistiska debatten, när man ej får göra några uttalanden alls på egen hand i politiskt brännbara frågor? Sannerligen har konstitutionalismen sitt offerväsen. Konungen kan sägas ensam av alla sakna tryck- och yttrandefrihet. Betecknande är att, såsom tidigare omnämnts, när det gällde praktiserandet av vår första tryckfrihetsförordning, konungen, som vi sett, strax förmenades profitera därav. Publicitetsprincipen kom i konflikt med den konstitutionella principen och drog det kortaste strået.

Med skäl kan man sätta i fråga, om en stark konungapersonlighet kan göra sig gällande under konstitutionella former. Icke för intet sättes konstitutionalismen i motsättning till det personliga regementet. Den mest personligt särpräglade handling, som Gustav V utfört under sin regeringstid, borggårdstalet, ansågs med rätta som ett brytande av konstitutionalismens former. Det är betecknande, att det en gång försvarades därmed, att en sådan manifestation av folkviljan som bondetåget borde — citeringen göres ur minnet — mötas av en levande personlighet och ej av det konstitutionella konungadömets dödsmask från frihetstiden. Betecknande är också att, när Tegnér i sin sång vid Svenska Akademiens femtiåra minneshögtid säger: »vad Norden evigt vill, en kung som känner sin egen kraft, stod åter fram i glans», han avser Gustav III efter 1772 års revolution. Det är svårt att tänka sig, att en konung av stora mått, sådan som Gustav II Adolf, skulle passivt finna sig i att i hans namn utgå beslut, som han icke blott icke har någon del i utan djupt ogillar. Det gick lättare för en konung sådan som Fredrik I, som när han i Årstrycket läste räckor av författningar med den pompösa Ouvertyren: Vi Fredrik etc. med mycken bonhomie lär ha yttrat: »Potz Donner Tausend, haben wir das alles gethan?» Frihetstiden hade också klart för sig, att en konung, satt att styra enligt 1720 års R.F., helst borde vara en man med måttliga gåvor. »Uti fria regeringar behöves mindre en konung än en människa på tronen», förklarar sekretä utskottet i ett protokollsutdrag rörande en instruktion för kronprins Gustavs guvernör 1756, och det tillägger: »utskottet menar sådana dygder var människa äga bör, och icke sådana egenskaper, som envåldskonungar skryta över och smickran berömmar dem före». Och Anders Nordencrantz, en av de mest typiska frihetstidspersonligheterna, förklarar en stor man vara en fara för ett fritt regeringssätt och åberopar därvid ord, som Gustav II Adolf skall ha fällt men här endast citeras såsom symptomatiska för Nordencrantz'

historiesyn. Det är ett tecken till Guds kärlek till ett folk, heter det, »när han giver dess regenter allenast vanliga egenskaper, ty de lämpa då sina företag därefter och göra, om de äro plikttrogna, sina länder lyckligare och kunna i varje fall icke uträtta något ont i jämförelse med vad en stor mans elaka lynne kan åstadkomma. . . . Han är en brusande ström, som ödelägger alla fält, över vilka han löper».

Ställningen som en symbol för ett folks frihet och självständighet kan ej ge en människa full sysselsättning. Det är också betecknande, att när man 1634 börjar göra sig förtrogen med tanken att konungen såsom följd av statsmaktens organisation framdeles kan komma att intaga ställningen som en venetiansk doge, en statsman karakteriserar hans tilltänkta verksamhet med orden: »ociosus degat» (han lever sitt liv i sysslolöshet). På alldeles samma sätt tänkte en höger-tidning vid tronskiftet 1907, då den talar om en konstitutionell konungs plikt att eventuellt offra sin egen uppfattning. »En människa, som måste uppgiva för mycket av sin själs bästa och fastaste övertygelse, förlorar på detta sätt ofta sig själv för att nedsjunka i apati eller något ännu värre». Dock ha många trätt fram villiga att anvisa en konstitutionell konung arbetsuppgifter, betydelsefulla nog, att stimulera ett måttligt verksamhetsbegär. Till dem, som så gjort, hör Bagehot, som menar, att en konstitutionell konung bör kunna åtnöjas med att — orden ha ofta citerats — råda, uppmuntra och varna. Ständigt på sin post, medan ministrarna växla, bör han gentemot dem kunna spela en roll jämförlig med de ständiga understatssekreterarnas men så mycket betydelsefullare än deras, som hans position är starkare. Otvivelaktigt kan också en svensk konung, ambitiös nog att söka penetrera så mycket som möjligt av de akta, som han undertecknar, ha mycket att uträtta. Att ge händelseutvecklingen i princip den riktning, som han själv önskar, förmår han icke.

Sidney Low har i sitt arbete »The governance of England» av 1904 roat sig med att låta en folklivsskildrare efter en ny isperiod teckna Englands statsskick såsom »a kind of double royalty» med två »Chief Rulers», den ene ärftlig, den andre utsedd på tid, den ene omgiven med pompös och ståtlig parad och hedrad genom pittoreska och dekorativa formaliteter, som annars försvunnit från det dagliga livet, medan den andre, »the de facto ruler», vandrar gatan fram bland övriga människor utan att bli särskilt utmärkt eller kanske ens igenkänd. I huvudsak träffar karakteristiken in på monark och statsminister i nutidens Sverige. Man får dock det in-

trycket att den förre ingalunda älskar parader och detta utifrån den uppfattning, som sekreta utskottet i nyss citerade protokollsutdrag gav uttryck för i orden: »en konung över ett fritt folk har aldrig förnedrat sig, enär han jämnat sig med sina undersåtar samt undvikit igenom fåfängliga dagliga representationer att liksom skjuta dem långt ifrån sig». Man får också det intrycket att vår nye konung, än mer än vår gamle missnöjd med att enbart räknas till »the dignified parts of the constitution», söker även till vardags bli en effektiv konung.

Georg Jellinek har framhållit den stora förmåga av anpassning efter skilda samhällsformer, som den monarkiska statsformen visat, och detta med rätta. Den syntes, för att anknyta till Marx' historiekonstruktion, en tid nära förbunden med feodalismen, men har sedan visat sig väl förenlig även med det borgerliga samhället. Socialdemokraterna ha bestämt förklarat sig vara anhängare av en republikansk statsform, men republikkravet har alltmer lagts på hyllan, sedan de själva blivit konungens rådgivare. Den motivering, som 1920 gavs för en socialdemokratisk regering, är helt i Jellineks anda. En expeditionminister, sades det, vore ett faktiskt missgrepp. »Däremot skulle ett samarbete mellan kungen och en rent socialdemokratisk regering ge hela landet ett bevis för att den nuvarande regeringsformen är användbar, huru än partiregeringarna skifta». Man får det intrycket att konungen är väl tillfreds med sina socialdemokratiska rådgivare och vice versa. Försoningen vittnar icke minst till förmån för huset Bernadottes takt och omdömesförmåga, och är så mycket berömvärdare som runt om i världen monarkier, såsom i inledningen framhölls, ramlat över ända. Man må förlåta konung Gustav att han en tid spjärnade mot udden vad beträffar både konstitutionalism och parlamentarism. Den syn, som han tidigare anlade å sina uppgifter, hade ju urgamla traditioner för sig, och konfrontationen mellan den och vänsterns statssyn har — synpunkten må gärna beles såsom alltför akademisk — berikat den konstitutionella diskussionen. Avgörande för monarkiens fortbestånd var att han i tid resignerade. Alla, vilka vid mogen ålder upplevt de två senaste tronskiftena, lära villigt vitsorda, att den monarkiska statsformen nu har ett starkare rotfäste än den hade år 1907.

De flesta här citerade tal och tidningsartiklar äro avtryckta i »En konungs gärning», utg. 1947, med Ole Söderström som huvudredaktör. Bruswitz' artiklar äro nu omtryckta i det posthuma arbetet »Kungamakt, herremakt, folkemakt», som utkommit av trycket, sedan denna uppsats tillställdes redaktionen.

FINLAND MELLAN ÖST OCH VÄST

Av *Polittices* doktor GÖRAN von BONSDORFF, Helsingfors

» **A**t geografin kunna vi ingenting göra och det kunna ni för er del inte heller», yttrade Josef Stalin till J. K. Paasikivi vid de underhandlingar i Moskva hösten 1939, som föregingo Finlands vinterkrig. Detta konstaterande kan synas alltför självklart för att vara särskilt märkligt, men det är inte dess innehåll utan de konsekvenser det leder till, som äro av intresse. Om man ingenting kan göra åt geografin, så kan man i alla fall göra en hel del åt politiken, åt utbyggnaden av samlevnaden på basen av ett givet faktum. Filosofen Epiktetos försökte under antiken klargöra skillnaden mellan de omständigheter, som den enskilde individen inte förmår inverka på och som därför måste accepteras, och sådana, som han kan förändra på basen av sin vilja, stödd av sina kunskaper och sin praktiska förmåga. Politiken är ett område, där det mänskliga viljemomentet blir det centrala, geografin är det icke. Och ändå äro politik och geografi på det intimaste förknippade med varandra.

Finland står mellan öst och väst, brukar man säga. Härmed avses tydligen inte ett geografiskt faktum, ty Europa räknas till det västra halvklotet av jorden, och Finland gränsar åt alla håll till Europa. Det kan knappast heller vara fråga om en motsättning, som kan bestämmas med ledning av folkens inneboende tänkesätt eller ideologier, en naturlig inställning för eller emot kommunismen. De kommunistiska lärofäderna Marx och Engels framträdde ju ursprungligen i Tyskland, och i Frankrike, den västerländska kulturens högborg, har antalet inskrivna medlemmar i kommunistpartiet i förhållande till befolkningssiffran tidvis varit ungefär detsamma som i Sovjetunionen.¹ Motsättningen mellan öst och väst kan knappast heller vara någonting, som har med förekomsten av partiherravälde och personligt maktinflytande att göra, ty i de länder, som i

¹ Exakta jämförelsetal äro svåra att erhålla och knappast ens nödvändiga i detta sammanhang. Det kan dock nämnas, att det franska kommunistpartiets medlemsantal efter andra världskriget torde ha överskridit en miljon, medan det sovjetryska partiet räknade omkring sex miljoner medlemmar.

F.N. bruka rösta med västblocket, råder det de mest olikartade principer i dessa avseenden — man behöver blott jämföra förhållandena i de nord- och de sydamerikanska staterna. Lika litet kunna skiljelinjerna fixeras på basen av utvecklingen i fråga om de sociala förhållandena. Man kan tvista om vilket land som är det mest efterblivna i detta hänseende, men skildringar från Indien, som väl ännu bör räknas till det brittiska samväldet, bruka göra ett särdeles tröstlöst intryck; i Kalkutta, »det internationella eländets stad», lever tiggarbefolkningen på gatan och den, som har lyckan att bo i en portgång, räknas redan till de bättre lottade.

Det kan vara skäl att genast fastslå vad motsättningen mellan öst och väst innebär: en politisk fråga, eller ännu tydligare: en *rent* politisk fråga. Det är riktigt, att geografiska omständigheter, ideologier, styrelsesätt och sociala förhållanden var på sitt sätt påverka uppkomsten och karaktären av ett politiskt problem. Men det kan vara skäl att observera, att en dylik problemställnings egenskaper inte utan vidare kunna identifieras med någon av de faktorerers egenskaper, som påverka densamma. I fysiken har man betecknat de kvaliteter såsom *emergenta*, vilka förekomma hos en helhet, men inte hos de delar, varav den är sammansatt.² Sådana emergenta drag påträffar man mycket ofta i det politiska skeendet. Den enskilde individen, som är benägen att bedöma politiken på basen av de påtagliga omständigheter, som påverka hans egen ställning, förbiser vanligen dessa emergenta drag och utestänger sig därmed på förhand från några av de viktigaste kanalerna på vägen mot problemets kärna.

Vetenskapen har aldrig varit och kommer väl aldrig att vara i stånd att på helt rationella grunder förklara det i yttersta grad invecklade problemkomplex ett politiskt skeende utgör. Politiken måste alltid bedömas på basen av ett givet läge, påverkat av en mängd mer eller mindre kända faktorer. Denna bedömning kan lika litet fastslås vid en vetenskaplig teori om att kriget är grundläggande för förhållandet mellan staterna³ som vid Niccolò Machiavellis åsikt att en stat, som underkuvat en annan, helst bör utplåna den för att förekomma planer på uppror och revansch i framtiden.⁴ I politiken

² Jfr Ilmari Hustich's uppsats Vetenskap och livsåskådning, Nya Argus 1947, nr 8.

³ Jfr t. ex. Karl Olivecrona, Om lagen och staten (1940), s. 184. Teorin har ett visst intresse ur synpunkten av det finländska politiska tänkandet, som intill 1944 till stor del byggde på existensen av ett slags latent krigstillstånd gentemot Sovjetunionen, men efter detta år grundats på helt andra premisser.

⁴ Se Machiavelli, Der Fürst (Klassiker der Politik 8, 1923), s. 63 f. Även

behövs om någonstans vad Hans Larsson kallat en *comprehensio aesthetica* för att komplettera den på regler och slutsatser byggande *comprehensio logica*.⁵ Varje politisk personlighet, som velat bygga upp en helhetsåskådning, har fått lov att utfylla sina reella kunskaper med sin intuition och sitt omdöme. Ju mera gapande de luckor varit, man tvungits överbygga på här nämnda sätt, desto större krav har ställts på halten av vederbörande personlighets karaktär.

Vid bedömningen av det problem, som här föreligger till granskning, Finlands ställning mellan öst och väst, kommer man inte särskilt långt med rent mekaniska resonemang. Men man får i alla fall en utgångspunkt. Man kan skilja mellan tre grundfall: Finland hör till begreppet väst, det hör till begreppet öst, det står någonstans mellan väst och öst. Ur historisk synpunkt var det förstnämnda alternativet gällande intill 1809, ty Finland var en del av Sverige och Sverige hörde till västern i politisk bemärkelse. Att en del provinser tidvis voro avträdde till Ryssland förändrar inte dessa fakta, lika litet som det politiska begreppet Finland influerades av avträdelserna 1940 eller 1944.

Det är först fr. o. m. 1809 Finland började intaga en ställning någonstans mellan öst och väst. Upprinnelsen var en annektering, om ock en annektering under relativt — för många oväntat — civiliserade former. De erövrade gingo erövraren mer än halva vägen till mötes. Opinionen var i viss grad förberedd genom 1700-talets adliga frondörer samt genom intelligensens och byråkratins leda vid att leva i en enligt deras mening åsidosatt landsända, vilken skulle stå som en ständig skottavla vid försvaret av riket. Att separatismen ofta grundade sig mera på provinsiella än på språkliga hänsyn framhålls av en modern finsk 1700-talsforskare, professor Einar W. Juva, vilken betecknar missnöjet med tjänstemannautnämningarna mera som en *finländsk* än en finsk fråga.⁶ När sedan 1808—09 års krig utbröt, hade man i vida kretsar tydligt tröttnat på att spela den otacksamma rollen av västerlandets bålverk mot öster. De ansvarsmedvetna politikerna intogo efter nederlaget samma hållning som deras sentida kolleger efter vapenstilleståndet 1944; de försökte göra det bästa möjliga av en inte alltid så behaglig situation. Fanns det

Machiavellis tankegångar äro, som av det följande framgår, av intresse vid granskningen av Finlands relationer österut.

⁵ Hans Larsson, *Intuition* (1904), ss. 19 ff., 41.

⁶ Einar W. Juva, *Vuoden 1739 »kieliasetuksen» synty* (Uppkomsten av 1739 års »språkförordning»), *Historiallinen Arkisto* 53 (1950), ss. 217 ff., 261.

revanschtankar, så förflyttades de till ett avlägset fjärran, sedan Sverige i och med 1812 års politik slutgiltigt avstått från vidare aspirationer på sin forna östliga landsända.

Formuleringen av Finlands politiska position efter 1809 tillkom de ledande kretsarna i det dåtida samhället, närmast ämbetsmän- och officersfamiljernas intellektuellt mera aktiva medlemmar. Utgångspunkten var segrarens ädelmod. Finland var i alla avseenden ett av de lyckligaste länder, det hade fått behålla sin religion och sina lagar samt styrdes av sina egna medborgare, framhöll landshövdingen i Nylands och Tavastehus län Gustaf Fredric Stjernvall 1810.⁷ Man talade om en behandling i avseende å humanitet utan exempel i världshistorien. Men detta förpliktade befolkningen till att en gång för alla glömma sitt svenska förflutna. »Vårt lugn, vårt väl», skrev Gustav Mauritz Armfelt sommaren 1811 till sedermera ministerstatssekreteraren R. H. Rehbinder, »beror därpå, att vi de bonne foi et de bon coeur bliva finnar, ty det är nu mer för oss lika litet tillåtit i politiska avseende att fuska med svenska idéer som det en fait d'honneur et de sentiment är oss passande att vara ryssar. Kejsarn vill hava oss till finnar, och låtom oss i Guds namn oppfylla vår bestämmelse.»⁸ Av diplomaten, sedermera ordföranden i Helsingfors stads nybyggnadskommitté J. A. Ehrenström betonades valets ofrånkomlighet ännu starkare (i ett brev till den tredje »gustavianen» Johan Fredrik Aminoff): »Om det existerar någon finne, som vid föreställningen om dess fäderneslands framtida öden ännu tror på möjligheten att vid inträffande nya politiska bouleversementer vinna för detsamma en slags självständighet under Frankrikes, Rysslands och Sveriges garanti, så säg honom, att han yrar. Självständighets-epoken är förbi. Finland kan aldrig komma att existera på mera än 2:ne sätt, antingen som en provins under Ryssland med bibehållen konstitution eller ock som en provins under Sverige med sina gamla författningar. Detta är ett orakelspråk, om vars ofelbara sanning inget tvivel bör kunna uppstå.»⁹

De här citerade uttalandena ge en bas för bedömningen av huru Finlands politiska situation uppfattades i det underförstådda fördrag, på vilket landets väl och ve några årtionden framåt skulle bero. Finland ställdes här mellan öst och väst — dynastiskt, militärt

⁷ Hans Hirn, Gustaf Fredric Stjernvall 1767—1815 (1931), s. 235.

⁸ Carl von Bonsdorff, Gustav Mauritz Armfelt III (1932), s. 117.

⁹ Carl von Bonsdorff, *Opinioner och stämningar i Finland 1808—1814* (1918), s. 51.

och ekonomiskt förbundet med Ryssland, kulturellt, socialt och legislativt med Norden. Tyngdpunkten i landets position var dock tydligt lagd vid begreppet öst genom att Finland saknade en egen utrikespolitik. En inre politik är ju över huvud taget möjlig endast inom ramen för de förutsättningar utrikespolitiken skapar.

Det är uppenbart, att den ställning Finland fick efter 1809 icke minst förvånade de kretsar, som i den ryska erövringen sett förbudet till ett barbariskt förhärjande av landet och ett utplånande av dess västerländska samhällsskick, ungefär som man under 1940-talet fruktade, att en rysk seger skulle leda till en fullständig bolsjevisering av Finland eller åtminstone dess förvandling till en s. k. folkdemokrati. Vid bedömningen av orsakerna till utvecklingsgången bör tagas i betraktande, att det underförstådda fördrag, som här nämndes, var ett slags »gentlemens agreement», som uppbars av enskilda främstående politiska personligheter med många beröringspunkter sinsemellan. Man behöver blott erinra om de slående likheterna mellan Alexander I och G. M. Armfelt, kosmopolitiskt uppfostrade aristokrater med liberal och patriotisk — väl att märka icke nationalistisk — läggning, eller mellan å ena sidan Nikolaj I, traditionsbunden, plikttrogen, realistisk och mistänksam mot folkliga idéer, och å andra sidan senatens mäktige viceordförande, finansmannen baron Lars Gabriel von Haartman. Den egentliga nyckelpositionen i relationerna till kejsardömet intogs av ministerstatssekreteraren, som var föredragande för finländska ärenden i Petersburg. De första innehavarna av detta ämbete grevarna R. H. Rehbinder (1826—41) och Alexander Armfelt (1841—76) voro fint bildade diplomater med starkt fosterländsk läggning, hovmän, kunde man säga, med självständiga åsikter i politiska frågor.

Denna personliga balans mellan monarken och en grupp ledande politiker fortbestod i det stora hela intill 1880-talet, t. o. m. Alexander II:s och ministerstatssekreteraren Emil Stjernvall-Walleens tider. Vad som förekom därefter var blott reminiscenser eller vrångbilder av den aristokratiska kejsartroheten. De följande, snabbt växlande ministerstatssekreterarna voro förutom general August Langhoff (1906—13) högst medelmåttiga hovmän och officerare utan klar uppfattning om Finlands politiska ställning. En särställning intog den siste innehavaren av ämbetet Carl Enckell (1917), som sedermera i egenskap av Finlands utrikesminister 1944—50 fick vara med om att på nytt försöka åstadkomma balans i landets relationer österut.

Även om man i sådana omständigheter som rättskämper Rabbe Axel Wredes tvekan inför Finlands självständighet ännu våren 1917 kan spåra en svag återglans av överklassens gamla kejsartrohet, så hade i alla fall den inställning, som bildade grunden för 1809 års politik, förlorat sin egentliga betydelse under de sista trettiofem åren av Finlands förening med tsardömet. När det folkdemokratiska förbundet i sitt partiprogram av 1946 hänvisar till de politiska grundsatser, vilka beträffande förhållandet till Ryssland accepterades för mer än hundra år sedan, betecknar detta mera en strävan att draga upp en historisk parallell än ett direkt återknytande till en politisk tradition. Ett självständigt rikets yttre relationer måste dock ses i en annan belysning än ett autonomt furstendömes. Att den yttersta vänstern i dagens läge förordar en östpolitik i enlighet med den uppfattning, som tidigare hystes av de mest aristokratiska kretsarna, är emellertid belysande för de emergenta dragen i det politiska skeendet. Rent ideologiskt skulle det ju vara naturligare, om en avancerad vänsterriktning ställde sig solidarisk med de mera demokratiska strömningar, som förhöllo sig kritiska till samarbetet med det reaktionära självhärskardömet.

När 1809 års politik försvagades, rubbades balansen mellan Finland och Ryssland för att efterträdas av ett drygt femtioårigt, mer eller mindre öppet kristillstånd, som måhända fick sin avslutning i vänskaps- och biståndspakten 1948. Såsom orsaker till att balansen förlorades har man i Finland främst hänvisat till den ökade panslavismen under åttiotalet och den därav följande reaktionärt imperialistiska tendensen i den ryska politiken med denationaliseringssträvanden i alla kejsardömet's gränstrakter såsom följd. Man har därvid — förefaller det — i alltför ringa grad beaktat den underförstådda fördragsnaturen av 1809 års politik och att ett fördrag alltid vilar på tvenne parter. När det i det följande kommer att påvisas, att också i Finland förutsättningarna för bibehållandet av den politiska balansen under senare hälften av 1800-talet i hög grad undergrävdes, så är inte avsikten att komma med något försvar, några anklagelser eller några känslomättade värdeomdömen över huvud taget. Här är endast fråga om ett bidrag till analysen av förhållandet mellan orsak och verkan.

Först och främst har man att konstatera, att den åskådning, som närmast uppbar 1809 års politik och som företrädades av spetsarna inom byråkratin, i och med lantdagarnas återupplivande på 1860-talet förlorade en väsentlig del av sitt tidigare inflytande. Inte ens

i ridderskapet och adeln, det stånd som stod denna åskådning närmast, fick den en dominerande ställning. I stället framträdde nya åsiktsriktningar med konstitutionellt liberala och demokratiskt nationella tendenser. Och vad som i detta sammanhang är mera betydelsefullt: hos dessa riktningar kunde man lägga märke till nya uppfattningssätt rörande Finlands position mellan öst och väst. Två huvudströmningar kunde härvidlag urskiljas. Den ena var utpräglat västorienterad och den andra benägen att med starkare självhävande placera Finland mellan väst och öst utan företräde för någondera sidan. Den västorienterade riktningen skall här först skärskådas.

Det bör då erinras om, att känslan för Sverige efter 1809 trots allt fortlevde i vida kretsar. Detta gällde främst allmogen. Många samtida vittnesbörd tala om den sorg skilsmässan från det gamla moderlandet förorsakade. I folkskalden Paavo Korhonens synbarligen efter kriget skrivna dikt fick denna känsla ett rentav rörande uttryck:

»O konung Gustavus Adolfus,
 Varför har du övergivit oss,
 Varför har du kastat bort din största ära
 Och fåfängt burit kronan,
 Varför har du tanklöst givit
 Finland till skänks åt kejsaren din svåger?»¹⁰

Allmogens förkärlek för Sverige bör givetvis ställas i samband med dess misstro mot de-främmande och barbariska drag, som i folkets föreställningsvärld voro förbundna med begreppet Ryssland. Det är mot denna bakgrund man måste se det övervägande finskspråkiga bondeståndets anhängan vid lantdagen 1809 om att svenska språket finge förbli domstolarnas och regeringens språk. Man ville härigenom motverka vissa planer på att det ryska språket jämsides med det finska skulle tagas i bruk inom landets förvaltning.¹¹

I avsaknad av skriftliga vittnesbörd i större utsträckning från den dåtida allmogen bygger kunskapen om dess inrotade misstro mot Ryssland i stor utsträckning på muntlig tradition. Det kan därför vara motiverat att citera en känd anekdot, belysande vissa drag i den enkle mannens syn på saken. När trupper skulle sändas från Finland för att bekämpa det polska upproret 1830, höll en general vid

¹⁰ L. G. von Bonsdorff, Den ryska pacificeringen i Finland 1808—09 (1932), s. 432 f.

¹¹ Jfr Bernhard Estlander, Elva årtionden ur Finlands historia I (1929), s. 95.

en parad ett eldande tal och manade soldaterna till trohet mot fosterlandet. Härvid framsteg en gammal österbottnisk sergeant ur ledet med orden: »Gud bevara herr generaln. Låt ryssen komma an bara!» Generalen svarade något konsternerad: »Men min käre vän, inte skall vi slåss mot ryssarna, de är våra bundsförvanter, det är mot polackerna vi skall slåss». Vartill sergeanten genmålde: »Ryssar eller polacker, det kan göra just detsamma, vi skall ge dem stryk i alla fall».

Man kan säga, att allmogens misstro mot Ryssland och därmed även mot den med ryssarna sympatiserande ämbetsmannavärlden är en faktor, som bör hållas i minnet, om ock ej överskattas. Av särskilt intresse är dessa stämningars kvardröjande hos den svenskspråkiga kustbefolkningen, som ju förblev oberörd av den finsk-nationella väckelsen under 1800-talet. Hade man i Finland bättre kunnat förstå denna sak, hade man måhända undgått sådana känslöbetonade omdömen som att anklaga ålänningarna för »ofosterländskhet», när de ville ansluta sig till Sverige åren efter 1917. Lika litet hade man i dagens läge behövt förvåna sig över att de svenska österbottningarna inte kunna inse, varför Sverige borde betraktas som en utländsk makt. För dessa kretsars vidkommande har beteckningen »den ryska parentesen» för den tid landet var förenat med Ryssland en alldeles annan reell innebörd än för befolkningen i övrigt. Detta sammanhänger i hög grad med att allmogen reagerar på ett annat sätt än de samhällsskikt, som äro mera mottagliga för intellektuella impulser. Belysande är ett uttalande från år 1943 av en medelålders finstalande jordbrukare från mellersta Finland. Han framhöll såsom sin åsikt, att Finland borde förenas med Sverige, under motivering att det ju även tidigare hört dit. Även om huvuddrivkraften för mannens yttrande alldeles tydligt var fruktan för bolsjevisering, är det knappast för djärvt att däri också se en svag reminiscens av allmogens länge kvardröjande känslor för det gamla moderlandet.

Det var dock inte enbart bland allmogen Sverigetroheten fortlevde. Det fanns en hel del personer ur de högre samhällsskikten, som efter 1809 slog sig ned i Sverige — paralleller äro inte svåra att finna i dagens läge —, och det fanns andra, som gärna skulle ha följt exemplet, men av ekonomiska eller andra yttre orsaker kvarstannade i Finland. Dylika västorienterade tänkesätt voro utbredda särskilt inom Åbo hovrätt samt bland brukspatroner och godsägare i sydvästra Finland, de kretsar med liberal läggning, vilka den unge

helsingforsiske finansmannen Henrik Borgström d. y. samlade omkring sig 1861 för att bedriva oppositionen mot det s. k. januariutskottet.¹² Vill man spåra politiska traditioner, kan man nämna tvenne framträdande namn ur dessa kretsar, godsägaren Ernst Linder och gardesstabskaptenen Robert Lagerborg, vardera framstående liberala publicister. Det beror helt säkert icke enbart på tillfälligheter, att den förres son, Ernst Linder d. y., blev rikssvensk officer, och att den senares brorson, professor Rolf Lagerborg, representerar en i hög grad Sverigeorienterad syn på Finlands politiska ställning.

Det var vissa konkreta politiska omständigheter, som bidro till de västorienterade riktningarnas tillväxt: reaktionen och den sociala stagnationen under Nikolaj I, 1848 års revolution, Krimkriget och andra tilldragelser, som inte här närmare skola beröras.¹³ Det må räcka med att konstatera, att den utpräglad västbetonade liberalismen — företrädd av liberalernas som det hette »vänstra» flygel — för närmare hundra år sedan tog sig uttryck i idéer om ett självständigt Finland, som i förening med de övriga nordiska staterna eller åtminstone Sverige och Norge skulle ingå i en gemensam skandinavisk union.¹⁴ Detta var under skandinavismens glanstid, men även sedan ovannämnda planer befunnits ogenomförbara främst på grund av Krimkrigets utgång kunde man hos de liberala kretsarna spåra en utpräglad »Drang nach Westen», som tog sig uttryck på olika sätt. I den officiellt tvåspråkiga liberala gruppens programförklaring av 1880 betonades det svenska språkets roll såsom förmedlingslänk västerut, främst till Sverige. Därjämte togs i programmet sikte på en utveckling av Finlands konstitution med ett klarare fastställande av landets unionella ställning till Ryssland som mål.¹⁵ Det allmänna tonfallet i deklARATIONEN betraktades som utpräglad moderat, och man hade frångått sådana »ultraliberala» punkter som krav

¹² Oppositionen riktade sig mot en i byråkratiska kretsar framsprungna plan att tillsvidare ersätta lantdagen med ett utskott på tolv medlemmar från varje stånd. Denna plan övergavs dock av kejsaren på grund av det motstånd den väckte och utskottet fick endast rådgivande befogenhet. Jfr Estlander, a. a., s. 269 ff.

¹³ Rörande den allmänna bakgrunden för liberalismens genombrott i Finland se Lolo Krusius-Ahrenberg, *Der Durchbruch des Nationalismus und Liberalismus im politischen Leben Finnlands 1856—1863* (1934).

¹⁴ Idéns främsta förespråkare Emil von Qvanten utgav 1855 under pseudonymen Peder Särkilax broschyren *Fennomani och skandinavism*. Jfr *Finska förhållanden I* (1857), s. 69, samt Runar Johansson (Urbans), *Skandinavismen i Finland* (Skr. utg. av Sv. litt. sällsk. i Finl. CCXIV, 1930), s. 235 ff.

¹⁵ Programmet publicerades i Helsingfors Dagblad 5. 12. 1880.

på egen handelsflagga och garantier för neutralitet under Rysslands krig.¹⁶ Det är i alla fall tydligt, att man här hade avlägsnat sig långt från den vänligt tillmötesgående, stundom servila hållning gentemot det nya moderlandet, som kännetecknade flere av landets ämbetsmän åren närmast efter 1809.

En ännu klarare västorienterad riktning än den liberala företrädde den första svenskhetsrörelsen i Finland. Det politiska målet för den uppfattning Axel Olof Freudenthal åren kring 1860 framlade i de nyländska studentkretsarna var Finlands förening med Sverige, icke i något slags union utan på samma sätt som det hade varit före 1809.¹⁷ Svenskhetssträvandena på basen av Freudenthals åskådning hade ju en demokratisk färg — detta har senast framhållits av en finsk historiker¹⁸ — och det är tydligt, att man här kan se en avspiegling av tänkesätten hos kretsar, som stodo den finlandssvenska allmogen nära. Den svensknationella gruppens första utrikespolitiska attityd blev en utpräglad förkärlek för Sverige, förbunden med en stark misstro gentemot Ryssland.

Då majoriteten av liberalerna och de svensknationella under 1880-talet sammanflöto i det svenska partiet, hade de konkreta planerna på en förändring av Finlands politiska ställning redan hunnit förflyktigas. Några ur synpunkten av den principiella samhörigheten med Ryssland illojala krav fördes inte fram av den nya partibildningen. Däremot spårar man inom densamma en förstärkt känsla för landet som helhet, ett ökat intresse för samhällets inre utveckling med särskild anknytning till förhållandena i Västeuropa och Skandinavien. Man kunde säga, att vissa ledande gestalter inom den finlandssvenska kulturmiljön personifierade de politiska huvudströmningar, som utvecklade sig på basen av de västorienterade tänkesätten. Här fanns professorn, sedermera senatorn Leo Mechelin, vilken förenade den konstitutionellt liberala rättstanken med ställningen av en europeisk kulturpersonlighet på västerländsk grund. Här fanns dr Axel Lille, sedermera svenska folkpartiets förste ordförande efter dess uppkomst 1906, en man med mera demokratiskt socialliberal läggning än Mechelin, men med samma känsla för försvaret av det västerländska rättssamhället och landets intressen såsom helhet betraktade. Lille fördjupade den freuden-

¹⁶ Jfr Krusius-Ahrenberg, a. a., s. 377 ff.

¹⁷ Jfr Arvid Mörne, Axel Olof Freudenthal och den finlandssvenska nationalitetstanken, ss. 87 ff., 114.

¹⁸ L. A. Punttila i arbetet Ruotsalaisuus Suomessa (Svenskheten i Finland, 1944), s. 242.

thalska nationalitetstanken på basen av devisen »svenskhet och fosterland», vilken blev ledstjärnan för det svenska partiets av honom redigerade huvudorgan »Nya Pressen», år 1900 indraget av de ryska makthavandena.

Genom att de västorienterade inflytelserna främst kommo att göra sig gällande inom det svenska partiet finns det intet skäl till förvåning över att de svensksinnade, »svekomanaerna», från rysk sida betraktades som långt farligare fiender än de finsksinnade, »fennomanaerna».¹⁹ Men före en diskussion av den ryska reaktionen inför de från 1809 års politik avvikande strömningarna är det motiverat att kasta en blick på den riktning, som mera utpräglad ville placera Finland mellan väst och öst. Den har ett särskilt intresse genom sin anknytning till huvudlinjen i Finlands politik efter 1944.

Ursprunget till denna riktning står närmast att söka i den lärda världen och i därav influerade, akademiskt betonade kretsar. Redan i den av Finska hushållningssällskapets sekreterare Carl Christian Böcker 1815 uttryckta uppfattningen, att Finlands välgång måste befordras utan gemenskap med broderstaten (Sverige), och i en rent finsk patriotisk anda spårar man en starkare betoning av det rent finska (finländska) än i uttrycken för den aristokratiska kejsartroheten.²⁰ Klarare formulerades denna ståndpunkt av den första finsknationella teoretikern, docenten Adolf Ivar Arwidsson. Denne vände sig både mot det svenska och det ryska inflytandet i sin strävan att framhäva det specifikt finska.²¹ Det är denna uppfattning, som uttryckts i satsen: svenskar kunna vi icke vara, ryssar vilja vi icke vara, låtom oss alltså vara finnar. Det är skäl att icke överbetona det språkliga momentet i Arwidssons uppfattning på bekostnad av det rent politiska.²² Betydelsen av det senare utvisas av reaktionen inför den patriotiska självhävdelsen från de ryska makthavandenas och den inhemska byråkratins sida. Arwidsson förvisades 1823 från Åbo

¹⁹ Jfr t. ex. generalguvernör Bobrikovs uttalande 1902: »Den finländska ämbetsmannakåren är homogent *svensk-finsk* (kurs. G. v. B.) till sin sammansättning och genomträngd av finländsk statstendens, varjämte densamma icke närer den ringaste sympati för Ryssland, varför den utgör en stark hämsko gentemot stärlkandet av föreningsbandet emellan Finland och Kejsardömets övriga delar samt är ett svårbesegrat hinder för förverkligandet av Monarkens välvilliga avsikter.» Bobrikovs berättelse över Finlands förvaltning 1898—1902, s. 190. På s. 176 talas om »svekomanaernas oppositionella handlingsätt».

²⁰ Uttalandet citerat hos Gustaf Cygnaeus, K. Finska hushållningssällskapet 1797—1897 (1897), s. 298.

²¹ Jfr C. G. Estlander, Fennomanska studier (Finsk Tidskrift 1882, I), s. 24 ff.

²² Om Arwidssons reaktion vid sammanträffandet med Alexander I 1819, belysande för den förres politiska inriktning, se Liisa Castrén, Adolf Ivar Arwidsson (1944), s. 276 f.

akademi och de, vilka understött hans idéer, utsattes för allehanda trakasserier från myndigheternas sida.

De finsknationella strömningarna vid universitetet kunde dock ej undertryckas med våld. De tillväxte tvärtom i omfång och började spela en politisk roll ungefär samtidigt som de västorienterade riktningarna. I viss utsträckning fungerade Runeberg som inspirationskälla, men de verkliga ledarna blevo J. V. Snellman och Y. S. Yrjö-Koskinen. Intensiteten i de rent språkliga motsättningarna har i viss grad undanskynt granskningen av fennomanins uppfattning om Finlands position mellan öst och väst. Det kan då vara befogat att erinra om det viktiga argument, som gick ut på att finskhetens frammarsch innebar ett absolut nödvändigt förstärkande av folkets motståndskraft gentemot hotande faror från öster. Svenskhetens dominerande roll fattades såsom i stort sett slutspelad; ville man ej att den skulle övertagas av det ryska, måste en specifikt finsk kultur växa fram. Fennomanin representerade en linje, som framför allt tog fasta på de nationella livsformernas och livsytringarnas förkovran och därigenom politiskt ville ställa Finland mellan öst och väst utan lutning åt någotdera hållet. Den logiska slutsatsen av denna grundinställning blir den självständighetssträvan, vars berättigande Ehrenström helt ville förneka i sitt ovan citerade »orakelspråk».

Det blev i den politiska utvecklingsprocessen efter halvsekelskiftet allt tydligare, att fennomanin ställde sig mellan den västorienterade och den proryska uppfattningen i fråga om Finlands förhållande till öst och väst. Arwidssons tydliga arrogans lämnade rum för Snellmans hövliga närmande till tronen, hans idé om »Pax Russica», hans polemik mot skandinavismen och liberalismen.²³ Den moderate fennomanen Zacharias Topelius blev tack vare sin ryskvänliga hållning under Krimkriget föremål för mycket missnöje från västmaktsympatisörernas sida. Samtidigt förändrades den ryska inställningen till finskhetsrörelsen. 1860 upphävdes den censurförordning av 1850, enligt vilken tryckningen av publikationer på finska språket av politiska skäl hade inskränkts till skrifter av religiöst och ekonomiskt innehåll. Tre år senare tillkom det stora språkreskript, som banade väg för finskans likställighet med svenskan som officiellt språk inom landet.

Förändringen i finskhetens politiska ställning sammanhänger med byråkratins tillbakagång såsom politisk maktfaktor. Den svenskhet

²³ Om Snellmans politiska uppfattning se närmast framställningen hos Th. Rein, Johan Vilhelm Snellman I—II (1904).

de första fennomanerna trätt upp till kamp emot representerades av företrädarna för 1809 års politik och dem närstående kretsar. I och med lantdagarnas återupplivande stod den nya huvudmotståndaren, den nationella svenskheten, i fråga om förhållandet till Ryssland på den rakt motsatta, skandinaviskt orienterade flygeln. Denna förändring avspeglade sig småningom även hos kejsarmaktens högsta företrädare i landet, generalguvernören. Ännu greve Nikolaj Adlerberg (1866—1881) ansågs svenskvänlig och sympatiserade med spetsarna av den gamla byråkratin. Hans efterträdare, greve Feodor Heiden (1881—1897), som tillträdde sin post efter Alexander III:s tronbestigning, inledde ett närmare samarbete med fennomanerna. Under hans tid blev det finskhetens tur att främja sina syftemål genom samarbete med ryssarna, på s. k. »petersburgska vägar», och den svenska bildade klassen fjärmades alltmera från kejsarmakten.

Något bestående, positivt samarbete mellan tsardömet och finskheten i stil med 1809 års politik utvecklade sig dock aldrig. Redan Heiden var i grund och botten en företrädare för den reaktionära ryska nationalismen, och under hans efterträdare general Nikolaj Bobrikov (1898—1904, skjuten av Eugen Schauman) fortsatte den redan inledda förryskningsprocessen med en brutalitet, som måste verka högst deprimerande på varje vän av självständiga politiska meningsyttringar i Finland. Det inträdda kristillståndet medförde emellertid, att de allmänpolitiska motsättningarna avtecknade sig skarpare än tidigare. Den fennomanska linjen framträdde i den s. k. gammalfinska politiken, som genom tillmötesgående i viss utsträckning mot ryssarna ville skapa goodwill och vinna tid, samtidigt som man genom samhällets förfinskning och en målmedveten socialpolitik ville stärka dess potentiella motståndskraft. Det passiva motståndets män förlitade sig orubbligt på att den moraliska styrkan hos en västerländsk kultur- och rättstradition skulle visa sig starkare än det råa våldet, medan slutligen aktivisterna arbetade för väpnad revolution, understödda av socialdemokraterna, som ville förena resningen mot tsarväldet med en social omstörtning. Så stod nationen i en viktig ödesstund splittrad i fyra olika läger.

Den gammalfinska linjens s. k. »undfallenhetspolitik» har både i början av seklet och senare gjorts till föremål för en hård kritik från politiska motståndares sida. Oberoende av i vilken mån man anser denna kritik berättigad måste man erkänna den stora betydelse det hade, att en av den finsknationella politikens dåtida uppgående stjärnor, den unge senator J. K. Paasikivi, konsekvent följde denna

gammalfinska linje. Att Paasikivi under två alldeles olika politiska lägen — i början av seklet och efter 1944 — följt samma princip, närmande till Ryssland, tyder på en över partipolitiska motsättningar höjd statsmannasyn på problemen. Det bör emellertid observeras, att den gammalfinska politiken efter några års förtvivilade försök att komma tillrätta led skeppsbrott. Tsarregimens järnhårda denationaliseringssträvanden lämnade ej rum för några kompromisser, och redan 1909 tvungos de sista fennomanska senatorerna att utträda ur regeringen. Detta den gammalfinska politikens uppseendeväckande misslyckande ledde till två betydelsefulla konsekvenser. Å ena sidan förenade sig fennomaterna med den dåmera för alla grupper gemensamma motståndslinjen, som skapade en bas för den gemensamt uppburna självständighetstanken 1917. Å andra sidan bidrog misslyckandet till att under tjugufemårsperioden 1919—1944 accentuera den utpräglad antiryska attityd det finska liksom också det finlandssvenska borgerliga lägret redan på grund av bolsjevismens seger i Ryssland var predestinerat att intaga.

Det finns också en annan omständighet, som i detta sammanhang bör observeras: splittringen av den borgerligt finsksinnade opinionen inför utformningen av östpolitiken i början av detta sekel. I viss mån som en idépolitisk återverkning av liberalernas uppgång i det svenska partiet bildades bland fennomaterna på 80-talet en liberal, s. k. ungfinsk grupp, som ville övertaga vissa äldre fennomanska traditioner och bl. a. krävde en radikalisering av inställningen i språkfrågan. Med utgångspunkt från denna grupp och bistånd av en del gammalfinnar bildades strax efter sekelskiftet ett s. k. konstitutionellt finskt parti, som tillsammans med huvuddelen av svenskarna slöt upp på det passiva motståndets linje. Härmed hade man ju faktiskt övergått till en äldre fennomansk linje, Arwidssons antiryska hållning. Emellertid betecknades medverkan i denna allians av den gammalfinska ledaren Yrjö-Koskinen som ett slags förräderi från de deltagande finnarnas sida; ur sin synpunkt fullt logiskt talade han i ett öppet brev i sitt partis huvudorgan Uusi Suometar om de konstitutionellas »suomeksi heiluva häntä» (på finska svängande svans).²⁴ Men i denna »svans» befann sig ett antal betydande politiker, främst rättsskämpan Pehr Evind Svinhufvud. Flere av dessa anslöto sig efter 1918 till den finska högern och bidrogo till att förstärka dess antiryska attityd. Utrikespolitiskt befrämjade de en orien-

²⁴ »Avoin kirje ystävilleni» (Öppet brev till mina vänner), Uusi Suometar 11. 12. 1900.

tering, vilken bottnade i en negativ uppläggning av den finska självhävdelsen: *missstro*, i högre eller lägre grad, både österut och västerut. Man kunde — för att nyttja en tidigare använd formel — inte samarbeta med Ryssland, man ville — inte mer än i viss grad — associera sig med Skandinavien, och Finland ansågs alltför otryggt för att stå isolerat. Därför orienterade man sig mot söder, mot Tyskland. Denna strävan till samarbete med Tyskland, som var desto mera utpräglad ju längre högerut man kom, fick tvenne gånger en större politisk betydelse: under inbördeskriget 1918, då den vita sidan bistods av en tysk undsättningskår, och under kriget 1941—1944, då Finland inför världen framstod som Tysklands vapenbroder i kampen mot Sovjetunionen.

Det kan vara skäl att här framlägga några sammanfattande synpunkter. Alltnog, om man granskar den utveckling, som förde till Finlands självständighet, så kan man säga, att de åsiktsriktningar, som lämnade grunden för 1809 års politik, tidigare blevo de dominerande i Finland än i Ryssland. Om man håller fast vid den underförstådda fördragsnaturen av 1809 års politik, kan man inte komma ifrån, att de ryska makthavandenas *missstro* mot Finland i viss grad tedde sig motiverad. Å andra sidan kan man fråga sig, varför unionen med Ryssland skulle behöva betraktas som ett politiskt axiom. Hade icke den sociala verkligheten redan rubbat grunderna för det existerande statsrättsliga förhållandet? Föreningen av de två så olikartade länderna kunde upprätthållas så länge som vardera styrdes på ett i hög grad patriarkaliskt sätt. Den politiska ledningen låg på båda hållen i händerna på män, som oberoende av alla differenser kunde mötas på i stort sett samma plan. Emellertid måste en kris uppstå, då i Finland demokratiskt nationella och i Ryssland reaktionärt nationella strömningar fingo övertaget. Någon kamp mellan makt och rätt var det härvid ej fråga om. Utan att brista i respekt för de män, vilka segt försvarade Finlands intressen, måste man kunna erkänna, att varken makten eller rätten äro emergenta kvaliteter i det politiska skeendet. Kampen mellan Finland och Ryssland berörde helt enkelt utgestaltningen av den politiska verkligheten. För Ryssland var riksintresset det bestämmande, och man kunde vid dess hävdande i viss mån stöda sig på författningens rätt autokratiska karaktär. För Finland var autonomins utveckling det väsentliga, och i försvaret mot assimileringpolitiken hade man hjälp av att konstitutionen dock satte vissa gränser för härskarens maktutövning. Balansen var rubbad, kampen måste föra antingen till assimilering

eller till självständighet. Resultatet blev — tack vare den ryska revolutionen — självständighet.

Finlands självständighet innebar dock endast en etapp på vägen mot en förnuftsenslig lösning av frågan om landets ställning mellan öst och väst. Någon utrikespolitisk balans hade man icke lyckats uppnå. Vid bedömningen av orsakerna härtill bör observeras, att ryssarnas försök att i början av seklet med våld undertrycka Finlands frihet i förening med den fortsatta grundolikheten i de båda staternas samhällssystem av naturliga skäl måste kasta en skugga över grannförhållandet. Man kände sig i Finland, fastän tsardömet hade fallit, i hög grad i avsaknad av yttre trygghet. Var då, kan man fråga sig, denna känsla av oro berättigad? Eller var den blott ett uttryck för det i politiska attityder karakteristiska drag, som består i fruktan för okända faktorer? Hade inte bolsjevikerna uttryckligen erkänt Finlands rätt att skilja sig från Ryssland och förklara sig självständigt? Stalin betonade ju i detta sammanhang, att Finland självt måste ordna sina angelägenheter oberoende av Sovjetunionen, och Lenin gav 1919 Finland det välvilliga erkännandet, att det var ett demokratiskt land, mera utvecklat, mera kultiverat än Ryssland.²⁵ Erhöll Finland dessutom inte i Dorpatfreden 1920 genom överlåtelsen av Petsamoområdet vid Ishavet fördelaktigare gränser än landet någonsin tidigare hade haft? Och var man inte i finländska politiska kretsar medveten om, kan man slutligen fråga, att en seger för den ryska kontrarevolutionen med största sannolikhet skulle ha inneburit slutet på landets självständighet?²⁶

Allt detta kan man med skäl fråga sig, men något utförligt svar skall ej här presteras. Ett dylikt skulle kräva en utredning av djupgående motsättningar med ideologisk, psykologisk och reell intressebakgrund samt därtill en analys av utvecklingen under självständighetstiden intill närvarande stund. Endast några reflexioner må framföras.

Vad först och främst »bolsjevikskräcken» i Finland beträffar, så var den väl knappast större än i många andra europeiska länder

²⁵ Jfr Y. Ruutu, Suomen politiikka 1939—1944 (Finlands politik 1939—1944, 1944), s. 14 ff.

²⁶ Under ryska inbördeskriget förklarade ledaren för den vitryska organisationen i Paris Maklakov, att det »riktiga» Ryssland aldrig skulle erkänna Finlands självständighet, Ruutu, a. a., s. 20. Denna obenägenhet avkyldes också märkbart de kretsar i Finland, vilka hösten 1919 voro beredda att bistå Judenitj i hans offensiv mot Petersburg. Angående uttalanden härom av representanter för bl. a. Denikin och Koltjak, se ledande art. i Hufvudstadsbladet 3 och 11 september 1919.

mellan världskrigen eller större än vad den är i stora delar av den icke-folkdemokratiska världen i dag. Den förstärktes emellertid av två faktorer: närheten till Sovjetunionen och utgången av inbördeskriget 1918. Efter sistnämnda år flydde en stor del av de röda ledarna till Sovjet och etablerade därifrån en revolutionär, kommunistisk propaganda mot det finländska samhällsskicket. Den under 20- och slutet av 30-talet dominerande centerpolitiken i Finland eftersträvade en försoning mellan den vita och den röda sidan på basen av inre socialt framåtskridande. När denna försoning efter högerströmningarna i början av 30-talet slutligen bekräftades i och med center-vänsterkoalitionsregeringen Cajander, hade majoriteten av socialdemokraterna accepterat den allmänna borgerliga synen på Sovjetunionen. Den på en gång demokratiska och antisovjetiska värdegemenskapen bildade grunden för vinterkrigets enighet i kampen mot öster 1939—40, då endast en liten socialdemokratisk flygelgrupp och de då förbjudna kommunisterna företrädde avvikande tänkesätt i utrikespolitiskt hänseende.

Med tanke på den oro man i Finland kände inför Sovjetunionens grannskap synes det ha varit naturligt, att man genast i början av självständighetstiden hade målmedvetet orienterat sig västerut i avsikt att vinna politiskt ryggstöd. En dylik uppfattning företrädde också inom svenska folkpartiet,²⁷ som närmast uppbar den skandinaviska orienteringens traditioner. Denna syn på saken delades dock ej i högre grad av de övriga partierna. Självständigheten hade, fastän den i princip uppbars av alla grupper, i hög grad framstått som en seger för den finska nationalkänslan och förstärkte den i den fennomanska ideologien ineliggande strävan mot starkare självhävdelse utan beroende av det gamla moderlandet väster om Bottniska viken. Härtill kom den tack vare ömsesidiga nationella ambitioner förstörade konflikten mellan Sverige och Finland i Ålandsfrågan, som temporärt avkyld samarbetslusten. Så kom Finland efter den kortvariga tyska vänskapen 1918 under de första tiderna av självständigheten att stå tämligen isolerat, främst förlitande sig på N.F., tidvis med vissa aldrig fullföljda planer på närmare samverkan med de baltiska staterna.²⁸ Först 1935 inleddes på allvar den nordiska

²⁷ Finland kan ej bygga en exklusivt baltisk orientering, betonade en av svenska folkpartiets utrikespolitiska experter, Hjalmar J. Procopé, i debatten om det s. k. Warschauavtalet i riksdagen den 13 maj 1922. Han fortsatte: »Politiskt och historiskt och kulturellt är den intressegemenskap, som förenar oss med Skandinavien, med Sverige, den traditionellt starkaste». Finl. riksd.prot. 1921, III, s. 2887.

²⁸ Se därom Reinhold Svento (f. d. Sventorzetski), Suomen ulkopoliittikka

orientering, som sedan dess jämte strävan att hålla sig utanför stormakternas intressekonflikter utgjort en av ledstjärnorna i finländsk utrikespolitik. Även om intensiteten i anknytningen västerut växlat — från strävan till militärallians och nordisk förbundsstat²⁹ till kulturellt och ekonomiskt samarbete —, så innebar den nordiska politiken, att Finland hade uppnått utrikespolitisk balans västerut och kompletterat sin yttre hållning med en linje, som kunde omfattas av folkets överväldigande majoritet.

Även om den nordiska orienteringen hade en stor betydelse för stabiliseringen av relationerna västerut, så kunde den inte i nämnvärd grad minska känslan av otrygghet i förhållandet till den östra grannen. Denna otrygghet kunde givetvis inte effektivt motverkas annat än genom direkt kontakt med Sovjetunionen. Så avslöts 1936 en non-aggressionspakt som komplettering till Dorpatfördraget, och 1938 försökte dåvarande utrikesministern Holsti etablera en kontakt med Sovjet ungefär i riktlinje med de rekommendationer, som gjordes av en av de ledande socialdemokratiska experterna på utrikespolitikens område, sedermera biträdande utrikesministern Reinhold Svento.³⁰ Några resultat av betydelse uppnåddes dock ej. De rysk-finländska underhandlingarna vid det nya storkrigets utbrott hösten 1939 inleddes i en atmosfär av ömsesidig misstro, som utmynnade i de båda krigen 1939—40 och 1941—1944.³¹ Om det förstnämnda av dessa krig manifesterade en stark inre enighet inom folket, så medförde det senare en stark ansvällning av den finska nationalkänslan. Samtidigt som man betonade, att kriget fördes utanför stormakternas intressekonflikter, framfördes inom auktoritativ opinion krav på nya strategiska gränser för landet och införlivande av de rysk-karelska områdena öster om Finlands tidigare gränser.³² Man

(Finlands utrikespolitik, 1938), s. 36 ff. Att Sverige icke velat acceptera Finland som en bro mellan Norden och Balticum har påpekats bl. a. av Paul Mohn, Sverige i utrikespolitiskt perspektiv (1937), s. 49.

²⁹ Tanken på närmare nordiskt samarbete var under det senaste kriget särskilt populär inom kretsar, som ställde sig kritiskt till den officiella politiken. Så utgav den kände socialdemokraten (numera folkdemokraten) Aatos Wirtanen 1942 broschyren »Ett enat Norden, morgondagens nödvändighet», vari han förhåller sig positivt till tanken på en nordisk förbundsstat.

³⁰ Svento, a. a., s. 57 ff. Förf. framhåller bl. a. på tal om handelsavtal med Sovjetunionen, att handel och politik i detta land äro två faktorer, som ej kunna skiljas från varandra.

³¹ Av den rikhaltiga litteraturen, som belyser dessa frågor, må nämnas C. O. Frietsch, Finlands ödesår 1939—1943 (1945), Ragnar Ölander, Finland och Ryssland (1945), Väinö Tanner, Finlands väg 1939—1940 (1950).

³² Om uttalanden i denna riktning av överbefälhavaren, riksdagens talman m. fl., se Frietsch, a. a., s. 373 ff.

kan här tala om en påfallande förstärkning av den utrikespolitiska attityd, som ville hålla Finland mellan öst och väst utan anknytning till någotdera hållet.

Krigets utgång reducerade betydelsen av den finsknationella linjen. Dess grundtanke, att landet skulle hålla sig utanför de stora intressekonflikterna, kvarstod, dess överbyggnad, storhetsdrömmen, föll bort. Betydelsen av den gamla orienteringen västerut stärktes. I relationerna österut inleddes en helt ny fas med utgångspunkt från den inre självbestämningens rätt för Finland, som Sovjet i och med att man avstod från den s. k. Kuusinenregeringen³³ hade bekräftat. Förtröendefulla relationer österut blevo ett politiskt axiom, som måste accepteras oberoende av känslor och tidigare engagemang. Det blev landets viktigaste problem, ett villkor för fortsatt existens. Denna linje har under åren efter 1944 ytterligare utbyggts och befästs; vapenstillstånds-, sedermera fredsfördragets bestämmelser ha politiskt kompletterats med 1948 års vänskaps- och biståndspakt, ekonomiskt bl. a. med det stora handelsavtalet 1950 och kulturellt genom en allt livligare växelverkan med besök och motbesök av delegationer från de bägge länderna.³⁴

När man nu granskar Finlands ställning mellan öst och väst mot bakgrunden av de fakta som här anförts, så är det en omständighet, som framför allt faller i ögonen, nämligen den, att landets nuvarande politiska orientering inte är någon löst påklistrad attityd utan en i hög grad tillkämpad och erövrad position. Här finns den prononcerade självhåvdelselinjen med dess naturliga följdföreteelse, strävan att hålla förbindelserna öppna åt alla håll. Här finns samhörigheten med Norden, som efter trevarna åt söder och sydost vuxit sig allt starkare i folkmedvetandet. Och slutligen finns här de vänskapliga relationerna med Sovjetunionen, som bygga på ett underförstått fördrag, att Sovjetunionen å sin sida bekräftar Finlands självständighet, medan Finland å sin sida lämnar garantier för att det ej går i vägen för Sovjetunionens politiska intressen.

Den utrikespolitiska balans de här anförda riktlinjerna skapa förutsättningar för — riktlinjer som kunna sammanfattas i orden *mot*

³³ Hösten 1939 hade i Karelen tillsatts en finländsk regering med den senare till Ryssland överflyttade socialdemokratiske ledaren från 1918 O. W. Kuusinen i spetsen. Detta regeringsexperiment övergavs från rysk sida i och med marsfreden 1940.

³⁴ Rörande den finländska utrikespolitiken efter 1944, se Göran von Bonsdorff, *Finlands politik efter kriget* (1950), s. 10 ff. Det kulturella utbytet har särskilt våren 1951 i hög grad tilltagit i intensitet.

ingen stat, under vissa omständigheter för Sovjetunionen, Skandinavien i en naturlig särställning —, denna balans skänker, om den kan upprätthållas, Finland de största trygghetsgarantier landet kan begära. Det egentliga politiska värdet av krigen under 40-talet synes därför vara, att Finland uppnådde det som föreföll många av dess invånare omöjligt: vänskapliga relationer med Sovjetunionen under bibehållen politisk frihet. Självständigheten har kompletterats med orientering i positiv anda icke blott västerut utan även österut. Det är därför skäl att understryka, att Finlands politiska linje inte är ett verk av *en* man eller är framsprungen i ett bestämt ögonblick, utan att den kan stöda sig på fasta traditioner. Jämför man denna linje med de historiska riktningar, som i denna framställning uppmärksammas, finner man i denna moderna orientering element av fennomaternas självhävdelse, av de västorienterades skandinavism, samt av 1809 års mäns accepterande av den ryska storpolitiken — *de bonne foi et de bon coeur* för att nyttja excellensen Armfelts ord.

Finland av i dag står mellan öst och väst, en ur världspolitisk synvinkel intressant och säregen position. Även om det är överdrift att kalla landet en brygga mellan öst och väst är det i alla fall betydelsefullt nog, att det står som ett exempel på att vänskapliga förbindelser mellan en stat med socialistisk och en med icke-socialistisk samhällsordning äro möjliga. Man har stundom stämplat en attityd, som accepterar ett dylikt förhållande, såsom dubbelbottnad och innehållande en inre motsägelse. Man har därvid — förefaller det — i alltför hög grad identifierat ideologiska och politiska faktorer och i alltför ringa utsträckning beaktat de emergenta dragen i den politiska utvecklingen. Ett studium av Finlands omdiskuterade utrikespolitik lämnar utan tvivel vissa särpräglade bidrag till belysningen av dessa emergenta faktorer.

»FÄLTTÅGET MOT VETORÄTTEN» INOM F.N.-ORGANISATIONEN

EN STUDIE OM GENERALFÖRSAMLINGENS FÖRSÖK ATT
MODIFIERA ELLER KRINGGÅ ENHÄLLIGHETSREGELN
I SÄKERHETSRADET

Av HANS O. LUNDSTRÖM, D. H. S., Visby

Förenta Nationernas sex första verksamhetsår ha inte endast varit en period av interventioner i talrika internationella tvister och konflikter, utan kännetecknas även av en inre utveckling — mindre iögonfallande men förmodligen mycket betydelsefullare — av organisationen som sådan. Denna utveckling tenderar mot en djupgående förändring av F.N:s karaktär. Föreliggande uppsats har till uppgift att undersöka några drag i denna förändrings huvudaspekt: frågan om F.N:s auktoritet, d. v. s. om dess reella kompetens och fördelningen av denna mellan de olika organen.

Eftersom detta problem går som en röd tråd genom flertalet debatter i och om F.N., är det givetvis omöjligt att här behandla det på ett uttömmande sätt. Därför begränsas också denna studie till det som utvecklats till auktoritetsproblemets kärnpunkt, nämligen frågan om den s. k. vetorätten. Vad som intresserar oss här är emellertid varken vetorätten som sådan eller det sätt, varpå den utnyttjats och följderna härav, utan endast de försök som gjorts för att komma till rätta med detta problem. En ytterligare begränsning ligger däri, att dessa försök komma att undersökas endast i den mån de givit upphov till förslag i generalförsamlingen. Syftet med denna uppsats blir alltså att analysera dessa förslag samt de diskussioner och resolutioner, som de föranlett i generalförsamlingen.

Under diskussionernas gång karakteriserade en rysk delegat i generalförsamlingen dessa försök som »ett veritabelt fälttåg mot vetorätten». Tar man fasta på detta ganska berättigade uttryck, skulle man kunna beteckna förhandlingarna rörande röstningspro-

ceduren i säkerhetsrådet på San Francisco-konferensen 1945 som de inledande skärmytslingarna och de omfattande diskussionerna i denna fråga under generalförsamlingens första möte 1946 som den första stora offensiven. Till följd av det starka motståndet från ryskt håll ledde varken denna eller det fortsatta »frontalangreppet» 1947—1949 — med avsikt att ernå en direkt revision av vetobestämmelserna — till något mera avgörande resultat. Redan vid generalförsamlingens andra session inleddes därför en kringgående rörelse — i syfte att reducera betydelsen av vetorätten utan att formellt modifiera densamma —, vilken först ledde till upprättandet av den s. k. »lilla assemblén» för att därefter resultera i antagandet av resolutionen angående »samverkan för fred» i november 1950.

Frågan om *röstningsproceduren i säkerhetsrådet* var ett av de mest omdebatterade ämnena vid den nya världsorganisationens utformning. Ingen överenskommelse kunde nås på denna punkt under Dumbarton Oaks-förhandlingarna 1944. Först vid Jalta-konferensen i februari påföljande år preciserades röstningsreglerna. De innebära som bekant ett krav på enhällighet mellan »de stora» vid beslut i alla viktiga frågor, med undantag av åtgärder för fredligt biläggande av tvister, i vilka de själva äro part.

På San Francisco-konferensen erkändes allmänt, att enhällighet bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar var nödvändig i alla frågor innebärande sanktioner. Däremot ansågo flera stater med Australien i spetsen, att denna bestämmelse inte borde tillämpas vid fredlig förlikning i tvister. Vissa stater ville tillika utsträcka definitionen av »procedurfrågor», för vilka stormakternas enhällighet inte fordras.

Förbättringsförslag i anslutning till kapitlet rörande röstningsproceduren i säkerhetsrådet inlämnades av inte mindre än 17 delegationer. Det ändringsförslag, som framlagts av Australien och som syftade till ett upphävande av enhällighetsprincipen vid beslut rörande fredlig förlikning, var det mest moderata och blev därför föremål för omröstning. Det blev emellertid härvid ej antaget.

Många representanter förklarade, att de skulle rösta för den s. k. Jalta-formeln rörande röstningsproceduren dels för att de till varje pris ville se en F.N.-stadga antagen — de fyra inbjudande stormakterna hade nämligen tydligt angivit, att de höllo på denna formel —, dels för att de litade på stormakterna, då dessa deklarerade, att de

skulle utnyttja sin vetorätt så sällan som möjligt. Å andra sidan uttryckte redan vid detta tillfälle flera representanter den förhoppningen, att åtgärder skulle vidtagas för att förbättra stadgan, och föreslog, att enhällighetsregeln inte skulle tillämpas på dessa ändringsförslag. Trots att detta önskemål inte tillgodosågs, blev det beslutat, att en generalkonferens för revision av stadgan skulle kunna sammankallas på begäran av två tredjedelar av generalförsamlingen och sju medlemmar, vilka som helst, av säkerhetsrådet. Regeln om två tredjedelars majoritet skulle tillämpas på de stadgeändringar som konferensen kunde antaga. Men — och detta är den springande punkten — dessa ändringar träda inte i kraft förrän de ratificerats av två tredjedelar av F.N:s medlemsstater, däri inbegripna säkerhetsrådets samtliga permanenta medlemmar. En revision av vetoprincipen är alltså underkastad vetoprincipen.

Som svar på en serie frågor, vilka av Nya Zeeland riktats till de fyra inbjudande staterna, d. v. s. Förenta Staterna, Kina, Sovjetunionen och Storbritannien, publicerade dessa den 7 juni 1945 en kommuniké. Denna anger klart stormakternas gemensamma ståndpunkt vid detta tillfälle och måste i ljuset av den följande utvecklingen rent praktiskt ses som en del av omröstningsbestämmelserna för säkerhetsrådet.

I denna deklaration fordras det att enhällighetsregeln, vilket ju endast är ett mindre negativt namn på vetorätten, skall tillämpas på beslut rörande fredligt biläggande av tvister. Såsom motivering härför anges att även dylika beslut kunna ha politiska följder och utlösa händelser, vilka till sist eventuellt kunna tvinga säkerhetsrådet att direkt ingripa med tvångsmedel. I ett dylikt läge — och detta är själva tyngdpunkten i stormakternas försvar för vetorätten — faller huvudansvaret för genomförandet av sanktionerna på säkerhetsrådets permanenta medlemmar, och »man kan inte förvänta sig att dessa skola påtaga sig skyldigheten att handla i så allvarliga frågor som vidmakthållande av fred och säkerhet i kraft av ett beslut som de icke biträtt». I kommunikén förklaras det ytterligare, att »ingen medlem av säkerhetsrådet kan ensam hindra rådet från att diskutera en tvist eller situation, på vilken rådets uppmärksamhet hade riktats». Vidare heter det emellertid, att »varje tvist rörande en frågas karaktär av procedurfråga eller grundfråga skall avgöras med sju rösters majoritet, däribland de fem permanenta medlemmarnas röster». Frågan huruvida vetoprincipen skall tillämpas är alltså underkastad vetoprincipen.

I förhållande till omröstningsreglerna i Nationernas Förbund innebär ju F.N.-stadgan ett visst framsteg i så måtto att samstämmighetsregeln här endast gäller de permanenta medlemmarna. I deklARATIONEN av den 7 juni framhålles också urskuldande, att F.N.-stadgan inte tillerkänner säkerhetsrådets permanenta medlemmar någon ny rättighet, eftersom N.F:s permanenta rådsmedlemmar redan voro i besittning av denna. Kommunikén har här fått en ganska olycklig men samtidigt mycket symptomatisk formulering: »Säkerhetsrådets beslut komma att vara mindre känsliga för obstruktion än F.N.-rådets.» Målsättningen är inte särskilt hög.

Sedan två australiska ändringsförslag, syftande till en inskränkning av vetorätten till sanktionsbeslut enligt stadgans kapitel VII, avvisats, antogs slutligen Jaltaformeln med 25 röster mot 2.

Då den *andra delen av generalförsamlingens första session* öppnades i oktober 1946, hade Sovjetunionen redan åtta gånger begagnat sin vetorätt. I säkerhetsrådet hade man alltså insett, att de fem permanenta medlemmarnas intressen och synpunkter voro långtifrån identiska. Redan nu stod det klart, att F.N.-systemet vilade på en fiktion och att endast en modifiering av enhällighetsregeln eller en begränsning av dess räckvidd kunde blåsa nytt liv i stadgan. Initiativen i denna riktning låta inte heller vänta på sig. De taga sig uttryck i ett antal propositioner syftande till en mer eller mindre radikal revidering av omröstningsreglerna i säkerhetsrådet.

I början av höstsessionen 1946 föreslog den australiska delegationen att frågan om tillämpningen av artikel 27 i F.N.-stadgan (behandlande röstningsproceduren i säkerhetsrådet) vid säkerhetsrådets debatter under året skulle inskrivas på dagordningen. Den cubanska delegationen föreslog inskrivandet av två punkter rörande sammankallandet av alla medlemsstater till en allmän konferens i syfte att revidera stadgan och i första hand dess artikel 27. Sovjetunionen motsatte sig dessa tre punkters upptagande på dagordningen under åberopande av att enhällighetsprincipen utgjorde en av F.N:s mest solida grundpelare, som varken borde utsättas för diskussion eller revision. Sedan det påpekats, att generalförsamlingens sekretariat, där dagordningsfrågan diskuterades, ej hade befogenhet att yttra sig över själva problemet som sådant, medgav den ryske representanten de tre punkternas uppförande på dagordningen. Den

31 oktober remitterade generalförsamlingen dem till sin första kommission.

I anslutning till dessa tre punkter på första kommissionens dagordning underställdes fem resolutionsförslag kommissionens granskning. Dessa propositioner kunna i korthet sammanfattas sålunda:

Peru föreslår, att generalförsamlingen rekommenderar stormakterna att begränsa tillämpandet av enhällighetsregeln till »de fall då dessa länder äro i stånd att offentligt förklara på vad sätt deras säkerhet berörs av den lösning som föreslagits för biläggandet av ett internationellt problem».

Argentina föreslår, att generalförsamlingen rekommenderar säkerhetsrådet att i sitt interna reglemente inrycka en exakt definition på vad som avses med en procedurfråga och en förteckning över dessa frågor samt att varje annan frågas karaktär av procedur- eller grundfråga skall avgöras genom en »procedur-omröstning» (d. v. s. ej underkastas vetorätten).

Australien föreslår, att, eftersom utnyttjandet av vetorätten i vissa fall stått i strid med F.N.-stadgan, generalförsamlingen anmodar säkerhetsrådets permanenta medlemmar att avhålla sig från att begagna vetorätten, utom när det gäller sanktioner.

Cuba föreslår sammankallandet av en allmän konferens för en revision av stadgan, i synnerhet ett avskaffande av vetot.

Filippinerna föreslå, att man kommer överens om, att tre av de fem permanenta rådsmedlemmarnas ja-röster skola vara nog för alla grundfrågor.

Dessa propositioner, vilka som synes gå från relativt försiktiga rekommendationer via ett partiellt till ett totalt upphävande av vetorätten, ge en god bild av den bristande koordination och realism, som kännetecknar första fasen i »fälttåget mot vetorätten».

I november och december ägnade generalförsamlingens första kommission sju sammanträden åt att diskutera dessa propositioner. De argument som därvid framfördes gingo sedan till stor del igen i de följande årens debatter i vetofrågan, och de mest typiska bland dem torde därför erbjuda ett visst intresse.

Mr Hasluck (Australien), som spelade en mycket framträdande roll i diskussionen, påminde om att de små staterna, ehuru principiella motståndare till enhällighetsprincipen, inte desto mindre hade accepterat denna av två anledningar: dels hade man sagt dem, att

ett tillbakavisande av den skulle förhindra antagandet av hela F.N.-stadgan, dels hade stormakterna utfäst sig att begagna sig av den med moderation. »Ingen definitiv lösning av problemet är möjlig utan en stadgeändring», sade mr Hasluck, men han påminde samtidigt om att det är omöjligt att ändra F.N.-stadgan utan de fem permanenta medlemmarnas samtycke. Det gällde därför att få säkerhetsrådet att fungera inom ramen för artikel 27, sådan denna existerade, och detta var också syftet med den australiska propositionen.

I ett uppmärksammat inlägg förklarade den cubanske delegaten, att »det är på grund av de påtryckningar som de utsattes för» som de små staterna hade accepterat enhällighetsregeln i San Francisco. Eftersom stormakterna ej hållit de utfästelser, som de där gjorde, kunde man inte längre hysa förtroende för dem.

Polens representant förvånade genom att betona, att enhällighetsprincipen inte kunde tillämpas i permanenta institutioner och organisationer, om man ville att dessa skulle fungera. Men han skyndade sig att tillägga, att en enhällighetsregel begränsad till vissa grupper av stater var berättigad »genom stormakternas speciella förhållanden och särskilda skyldigheter».

Den amerikanske delegaten förklarade, att Förenta Staternas regering principiellt ansåg stormakternas samstämmighet såsom oundgänglig för F.N:s fungerande. Han hoppades emellertid att man i framtiden skulle uppnå samförstånd om att modifiera tillämpningen av enhällighetsprincipen vid fredligt biläggande av tvister (kapitel VI i stadgan).

Både den engelske och den franske representanten ansågo, att det inte gällde att ändra stadgan utan att få den att fungera, och den sovjetryske delegaten förklarade sig formellt emot alla stadgeändringar.

Även flertalet småstatsdelegater förklarade, att de, ehuru principiellt motståndare till vetorätten, ej ansågo tiden kommen för en revidering av F.N.-stadgan. Såsom skäl härför angavs t. ex. att en sådan riskerade att ytterligare förvärra en redan svår situation, att de erfarenheter, som redan gjorts, ej voro tillräckliga för att motivera en sådan åtgärd och att vetot trots allt endast var en direkt avspiegling av det rådande internationella läget.

Under diskussionens gång utkristalliserades fyra åsiktsriktningar. Eftersom ingen talare uttalade sig till förmån för den filippinska propositionen, blev det den cubanska, syftande till sammankallandet av en allmän konferens för en stadgeändring, som kring sig samlade

vetorättens mest radikala motståndare. Flertalet delegationer, som kritiserat utövandet av vetorätten utan att därför rekommendera en stadgeändring och avskaffandet av vetot, anslöto sig till det australiska resolutionsförslaget, i vilket flera emellertid inte sågo annat än en uppmaning till säkerhetsrådets permanenta medlemmar att tillämpa enhällighetsregeln med moderation. I själva verket innehöll denna proposition i sin första version ett förslag till begränsning av enhällighetsregelns tillämpning till de fall, vilka behandlas i kapitel VII (sanktioner etc.). Detta är förmodligen anledningen till att ett visst antal delegationer, varibland Förenta Staternas och Storbritanniens, uttalade sig till förmån för den peruanska propositionen, som ju inskränkte sig till en ganska allmänt hållen rekommendation. Den fjärde ståndpunkten representerades av Sovjetunionens och »folkdemokratiernas» kategoriska motstånd mot varje försök att på något sätt modifiera enhällighetsregeln eller begränsa dess räckvidd.

En förenklad sammanfattning av denna första stora debatt skulle kunna formuleras sålunda: anfallet mot missbruket av vetorätten ledes i första hand av Australien, sekunderat av det mera radikala Cuba och det försiktigare Peru. Flertalet latinamerikanska stater lämna sitt oreserverade bistånd, medan de kommunistiska staterna bjuda ett förbittrat motstånd. De västra stormakterna, och med dem flera av deras grannar, iakttaga en gentemot de anfallande synnerligen välvillig neutralitet.

Sedan Australien framlagt en ny version av sitt resolutionsförslag, i vilken propositionen om en begränsning av vetorätten till sanktionsfrågor strukits, och sedan Filippinerna och Peru återtagit sina propositioner, kunde man konstatera en stark omsvängning från den revisionistiska linjen (cubanska propositionen) till det mera moderata australiska resolutionsförslaget. Ett ryskt motförslag och en kinesisk kompromissproposition vunno ej någon större ankläng, och vid omröstningen antog första kommissionen *det australiska resolutionsförslaget* — med undantag av en paragraf, vari konstaterades, att utövandet av vetorätten ej varit i överensstämmelse med F.N.-stadgans princip —, medan de argentinska, cubanska och kinesiska propositionerna nedröstades. Den 13 december godkände generalförsamlingen med 36 röster mot 6 och 9 nedlagda röster den australiska resolutionen sådan den antagits av första kommissionen.

I sitt slutgiltiga, tämligen urvattnade skick måste denna resolution anses som ett skäligen magert resultat av detta första försök att komma till rätta med vetoproblemet. Men resolutionen medförde

inte ens det mycket begränsade resultat — åtgärder syftande till att »utövan det av vetoprivilegiet ej hindrar säkerhetsrådet från att fatta snabba beslut» —, som var dess huvudsakliga mål. Det ligger ingenting förvånande häri, ty tillämpningen av resolutionens rekommendationer berodde uteslutande på säkerhetsrådet, och av dess permanenta medlemmar hade två — Frankrike och Kina — lagt ned sina röster och Sovjetunionen röstat mot resolutionen.

Dennas enda direkta resultat synes ha varit, att de permanenta medlemmarna i ökad utsträckning underlätto att rösta och att detta ej räknades som veto. Detta hindrade dem emellertid inte från att tillgripa sitt veto 14 gånger mellan andra delen av generalförsamlingens första session och dess andra session hösten 1947. Det var alltså tydligt, att man måste taga upp röstningsproceduren i säkerhetsrådet till förnyad omprövning. Detta nya försök att komma ur den återvändsgränd, som enhällighetsregeln fört F.N. in i, inleddes vid generalförsamlingens andra session och skulle komma att fortgå under flera år. Denna gång fördes »fälttåget» på två fronter: frontalangreppet kompletterades med en kringgående rörelse.

Redan i *juli och augusti 1947* fick generalsekreteraren mottaga förslag om inskrivande av två punkter rörande enhällighetsregeln på dagordningen för generalförsamlingens andra session. Efter ganska häftiga debatter i generalförsamlingens sekretariat, beslöts det, trots de kommunistiska ländernas motstånd, att dessa punkter skulle upptagas på dagordningen.

I anslutning härtill förelades första kommissionen tre resolutionsförslag:

Den argentinske representanten ingav en proposition syftande till ett sammankallande av en allmän konferens, i överensstämmelse med F.N.-stadgans artikel 109, för att studera vetorätten i avsikt att avskaffa densamma.

En kinesisk motion, »syftande till att göra säkerhetsrådets fungerande mera effektivt», föreslår, att generalförsamlingen rekommenderar säkerhetsrådet att betrakta vissa angivna fall såsom procedurfrågor. Vidare föreslås, att generalförsamlingen rekommenderar säkerhetsrådets permanenta medlemmar att avstå från att tillämpa enhällighetsregeln i alla de debatter i säkerhetsrådet, vilka avse fredligt biläggande av tvister.

Förenta Staternas delegation inkom med ett resolutionsförslag, vari den nytillsatta interimkommissionen (»lilla församlingen») anmodas att undersöka röstningsfrågan i säkerhetsrådet under beaktande av alla de propositioner, som inkommit såväl till generalförsamlingen som till interimkommissionen.

Redan den inledande allmänna debatten i generalförsamlingen visade den tilltagande styrkan av de motsättningar i fråga om enhällighetsregeln, som uppstått vid den första sessionen. Flertalet talare, som deltog i denna diskussion, vidrörde vetoproblemet. Alla åsikter voro representerade, från Argentinas begäran om en allmän konferens för vetorättens totala avskaffande till Sovjetunionens kategoriska motstånd mot vad den betecknar — med all rätt f. ö. — som »en fundamental aspekt av stadgan». Vid jämförelse med den första sessionen konstaterar man en ganska allmän tendens mot en mera gynnsam inställning till en eventuell revidering av omröstningsmetoden i säkerhetsrådet.

Detta gäller särskilt de västra stormakterna, som tyckas vara beredda att draga konsekvenserna av de nedslående erfarenheterna av bruket av vetorätten sedan den första sessionen. Mr Marshall förklarade sålunda, att Förenta Staterna skulle acceptera ett upphävande av enhällighetsprincipen i frågor rörande fredligt biläggande av tvister och i vissa andra frågor, såsom upptagande av nya medlemmar; och Mr McNeil framhöll, att Storbritannien skulle antaga varje metod med utsikt att göra det möjligt för F.N. att fungera.

Den ryske delegaten Gromyko förklarade, att de angrepp, som företogs mot vetorätten, obestriddligen voro präglade av fientlighet mot Sovjetunionen och dolde försök att skapa en situation, där det skulle vara lätt att påtvinga Sovjetunionen andra staters vilja. Den ryska delegationen »anser det omöjligt att hysa förtroende för flertalet av F.N:s olika organ». I ett långt tal försäkrade sedan Vysjinsky, att om Ryssland varit tvunget att använda sin vetorätt för att hindra säkerhetsrådets majoritet från att fatta felaktiga och orättvisa beslut, så »är detta inte missbruk utan ett försvar av de små nationernas rätt».

I första kommissionen rörde sig diskussionen huvudsakligen kring den amerikanska propositionen, som rönt ett mycket gynnsamt mottagande från flertalet delegationer, medan de argentinska och kinesiska resolutionsförslagen väckte mindre intresse. Kommissionen beslöt alltså att rekommendera *antagandet av den ameri-*

kanska resolutionen och hänskjutandet av de argentinska och kinesiska propositionerna till interimkommissionen. *Den 21 november 1947* beslöt sedan generalförsamlingen med 38 röster mot 6 och 11 nedlagda röster att antaga den amerikanska resolutionen, innebärande en remittering av omröstningsfrågan och i samband därmed avgivna propositioner till interimkommissionen.

I den rapport, som interimkommissionen utarbetade under tiden *januari—augusti 1948*, föreslås, att generalförsamlingen rekommenderar säkerhetsrådets medlemmar att betrakta vissa uppräknade frågor såsom procedurfrågor (eller s. k. formella avgöranden) och att föra förhandlingarna i överensstämmelse härmed. Bland dessa frågor märkas: avförandet av ett ärende från säkerhetsrådets dagordning, antagande av dagordning och hänvändelse till internationella domstolen för konsultativt utlåtande i en rättslig fråga. Vidare anmanas generalförsamlingen att föreslå säkerhetsrådets permanenta medlemmar att fatta vissa beslut med sju röster vilka som helst, antingen det rör sig om procedurfrågor eller inte. Bland dessa beslut äro: rekommendationer till generalförsamlingen angående upptagandet av en stat som medlem i F.N., beslut rörande en frågas karaktär av procedur- eller grundfråga och beslut i kraft av kapitel VI i stadgan (fredligt biläggande av tvister). Dessutom föreslår rapporten, att generalförsamlingen rekommenderar säkerhetsrådets permanenta medlemmar vissa ytterligare åtgärder för att minska vetofrekvensen, och slutligen ombedes generalförsamlingen att under sin tredje session avgöra om tiden är kommen för ett sammankallande av en allmän konferens med uppgift att revidera stadgan.

Under första delen av *generalförsamlingens tredje session*, september—december 1948, var vetoproblemet föremål för diskussion i den speciella politiska kommissionen (»ad hoc»), vilken hade att taga ställning till fyra resolutionsförslag.

Australien hade föreslagit, att vetot endast skulle begagnas vid fattande av beslut enligt kapitel VII (sanktioner etc.).

Argentina ville sammankalla en allmän konferens med uppgift att undersöka möjligheterna för en stadgeändring.

Sovjetunionen hade föreslagit en resolution, vari den förhoppningen uttryckes, att de »fem stora» skola samråda inbördes och söka finna medel för att underlätta fattandet av samstämmiga beslut.

Dessa propositioner avvisades av kommissionen. Däremot antogs ett fjärde resolutionsförslag, som framförts av Frankrike, Förenta Staterna, Kina och Storbritannien. Denna proposition, som är baserad på interimkommissionens ovan i korthet refererade rapport, omfattar fyra rekommendationer:

Den första rekommendationen innehåller en förteckning på 34 frågor, vilka borde betraktas som procedurfrågor och alltså ej underställda enhällighetsregeln;

säkerhetsrådets permanenta medlemmar borde bemöda sig om att komma fram till en överenskommelse om i vilka beslut rådet skulle kunna avhålla sig från att begagna vetorätten, när sju ja-röster redan avgivits. De skulle här kunna uttala sig för en förteckning innehållande 21 frågor, föreslagna av interimkommissionen och bl. a. innefattande frågor i anslutning till upptagande av nya medlemmar och vissa punkter av fredligt biläggande av tvister;

dessutom skulle de »fem stora» kunna samråda så mycket som möjligt för att på förhand nå samstämmighet i frågor, där deras enhällighet var nödvändig. Då sådan samstämmighet ej kunde nås, borde de endast använda sig av sin vetorätt, då frågan syntes dem viktig; och när de framlade de motiv som förmådde dem att tillgripa vetorätten, borde de beakta F.N:s intressen;

F.N:s medlemsstater borde, slutligen, tillämpa den principen, att, då säkerhetsrådet genom avtal tilldelades nya funktioner, omröstningsvillkoren gävos en sådan utformning, att de i görligaste mån eliminerade tillämpandet av enhällighetsregeln.

Dessa den speciella politiska kommissionens rekommendationer var det huvudsakliga ämnet för vetorättsdiskussionerna under andra delen av generalförsamlingens tredje session (*vintern 1949*). Ingen delegat insisterade därvid på det argentinska förslaget om sammankallande av en allmän konferens i och för en stadgeändring, eftersom denna idé ännu ej ansågs mogen. Noteras bör emellertid, att ett ökat antal talare var av den uppfattningen, att den idealiska lösningen av problemet vore ett avskaffande av vetorätten, men att man, eftersom en dylik åtgärd vore omöjlig, fick inrikta sig på att söka finna den bästa framkomliga vägen.

Tonen i inläggen blev nu mera aggressiv och fördömandet av enhällighetsregeln mera kategoriskt. Ett yttrande av Sir Carl Berend-

sen (Nya Zeeland) är i detta avseende ganska typiskt. Efter att ha karakteriserat vetot som »en fläck på F.N.-stadgan», förklarade han, att »så länge som vetorätten tillämpas, om också endast i sanktionsfrågor, kan det ej existera ett verkligen effektivt permanent system för garanterande av kollektiv säkerhet».

Även västmakternas, och speciellt Förenta Staternas, hållning hade hårdnat. Mr Austin deklarerade sålunda med tydlig adress, att »insistera på vetorätten utan att taga hänsyn till dess inverknings på det organiserade internationella samfundet och motsätta sig försöken att reglera dess användning i överensstämmelse med stadgan och i ljuset av vunna erfarenheter, det är det samma som att förhindra F.N:s framsteg».

Gromyko hävdade, att om enhällighetsregeln avskaffades eller försvagades, skulle säkerhetsrådet förvandlas till »ett blint instrument i händerna på det anglo-amerikanska blocket». Han försäkrade vidare, att »varje gång som Sovjetunionen använt sig av vetorätten, har den utslutande inspirerats av nödvändigheten att förstärka F.N.».

Efter denna debatt antogs speciella politiska kommissionens rekommendationer med 43 röster mot 6 och 2 nedlagda röster. Denna *resolution av den 14 april 1949* upprepar alltså helt enkelt interimkommissionens förslag och innehåller som bilaga en förteckning över de frågor, som skola betraktas såsom procedurfrågor och sålunda falla utanför enhällighetsregelns tillämpningsområde.

Detta nya försök att komma till rätta med vetoproblemet var uppenbarligen betydligt mera fullgånget än det som resulterade i den svävande resolution, som antogs vid generalförsamlingens första session. Trots att denna nya resolution var relativt precis och konkret, påverkade den emellertid ej på något mera påtagligt sätt bruket av vetorätten. Dess syfte var ej någon djupgående modifiering av enhällighetsprincipen utan snarare en successiv uppmjukning av omröstningsproceduren genom en lätt modifierad tolkning och tillämpning av stadgans principer och genom en överenskommelse mellan säkerhetsrådets medlemmar. Understrykas bör, att det endast var fråga om *rekommendationer från generalförsamlingen* och alltså ej om någon aktion — eller ens utfästelse om sådan — från säkerhetsrådets sida.

Även om vetorättsdiskussionerna under åren 1946—1949 kunna betecknas som tämligen ofruktbara i så måtto att de resolutioner, som de givit upphov till, ej givit några nämnvärda resultat, så har

inte desto mindre omröstningsproceduren enligt artikel 27 riktats med en successivt framvuxen juridisk praxis. Sålunda har enhällighetskravet ej ansetts oförenligt med möjligheten av en permanent rådsmedlems nedläggande av sin röst. Man har t. o. m. gått så långt, att man betraktat en permanent medlems frånvaro såsom likvärdig med en röstnedläggning, eftersom i båda fallen denne medlem genom att ej rösta avstått från sin möjlighet att motsätta sig ett beslut.

Men bortsett från dylika smärre anpassningar, måste man konstatera, att diskussionerna rörande ett avskaffande eller en modifiering av vetorätten totalt misslyckats. Vi skola strax se, att det är på en helt annan väg, som man till sist närmat sig vetoproblemets lösning.

Andra fronten i fälttåget mot vetorätten öppnades redan på *hösten 1947* vid generalförsamlingens andra session. Samtidigt som man anstränger sig att direkt avskaffa enhällighetsregeln eller modifiera dess tillämpning, inledes ett försök att *kringgå* detta hinder för F.N:s verksamhet. Denna andra metod består i att öka generalförsamlingens möjligheter till självständigt handlande, så att den blir i stånd att i viss utsträckning ersätta säkerhetsrådet i de fall där detta är lamslaget genom användandet av vetot. Det första försöket i denna riktning var tillsättandet av interimkommissionen eller den s. k. *lilla församlingen 1947*; det andra tog formen av en resolution, baserad på den s. k. *Achesonplanen*, och antagen av generalförsamlingen *hösten 1950* under titeln »samverkan för fredens bevarande».

Det bör emellertid observeras att denna *kontinuerliga kompetensglidning från säkerhetsrådet mot generalförsamlingen* även tagit sig andra uttryck. Sålunda har sedan 1947 det övervägande flertalet nya tvister och konflikter, som underställts F.N., dragits inför generalförsamlingen och ej inför säkerhetsrådet, där man visste att enhällighetsregeln skulle hindra dem från att erhålla en lösning. Man har alltså ansett, att säkerhetsrådets oförmåga till effektivt handlande borde medföra en ökning av generalförsamlingens befogenheter.

Interimkommissionen, i dagligt tal kallad »lilla församlingen», tillkom på amerikanskt initiativ och motiverades av att säkerhetsrådets verksamhet med avseende på fredligt biläggande av tvister och situationer, som utgöra ett hot mot freden, ej syntes majoriteten av F.N:s medlemmar tillfredsställande. Den amerikanska delegationens tanke var att så att säga kompensera säkerhetsrådets otillräck-

lighet genom att skapa ett organ, som skulle ständigt fungera mellan generalförsamlingens sessioner, för att vara i stånd att undersöka vissa problem och i synnerhet de tvister, som skulle ha dragits inför generalförsamlingen, om denna varit sammankallad. Detta amerikanska förslag skulle alltså ha till resultat, att ett underorgan till generalförsamlingen finge en halvpermanent karaktär, ehuru generalförsamlingen själv av F.N.-stadgan hade skapats som ett icke permanent organ.

Då första kommissionen i oktober 1947 inledde behandlingen av det amerikanska förslaget, visade det sig, att flertalet delegationer voro gynnsamt inställda till detsamma. Till dess stöd påpekade man, att F.N.-stadgan, utan att inkräkta på de befogenheter som i första hand tillkomma säkerhetsrådet, även ger generalförsamlingen vissa befogenheter med avseende på upprätthållandet av freden och den internationella säkerheten. Vidare påpekades, att generalförsamlingen enligt artikel 22 var berättigad att skapa de biorgan, som den ansåg nödvändiga för fyllandet av sina funktioner.

Sovjetunionen och de s.k. folkdemokratierna hävdade, att skapandet av en sådan kommission skulle innebära en flagrant kränkning av F.N.-stadgan. Enligt dessa länder sökte anhängarna av interimkommissionen att kringskära säkerhetsrådet för att på så sätt ytterligare försvaga de permanenta medlemmarnas vetorätt. Efter omröstningen, varigenom första kommissionen antog den amerikanska propositionen efter en mindre modifiering, förklarade dessa länders representanter, att deras regeringar ej skulle komma att delta i kommissionens arbeten.

Den 13 november 1947 godkände generalförsamlingen med 41 röster mot 6 och 6 nedlagda röster den av första kommissionen rekommenderade resolutionen. Enligt denna skulle den sålunda organiserade interimkommissionen ha som sina huvudsakliga uppgifter:

- att studera de frågor, som till densamma remitterats från generalförsamlingen samt underställa denna sin rapport och sina slutsatser;
- att studera varje tvist eller situation, vars uppförande på generalförsamlingens dagordning begärts av en medlemsstat eller som av säkerhetsrådet dragits inför generalförsamlingen;
- att avgöra om situationen med avseende på varje fråga under diskussion inom kommissionen påkallar urtima sammankallande av generalförsamlingen och, om så är fallet, att underrätta

generalsekreteraren härom, så att han kan inhämta medlemsstaternas uppfattning i frågan;

»Interimkommissionen undersöker ingen fråga, som säkerhetsrådet behandlar».

Frågan om interimkommissionens vidmakthållande och om dess verksamhetsområde debatterades utförligt först i själva kommissionen och sedan av generalförsamlingen under dess tredje och fjärde sessioner.

Vid diskussionerna i interimkommissionen, inledda i *juli 1948*, framkommo två olika uppfattningar. Enligt den svagast företrädde av dessa, representerad bl. a. av den indiska delegationen, var kommissionens bibehållande varken önskvärt eller nödvändigt. På grund av vissa medlemsstaters frånvaro från kommissionens möten, kunde den nämligen aldrig få annat än en mycket begränsad betydelse. Flertalet delegater uttalade sig emellertid till förmån för kommissionens fortsatta existens, under hänvisning bl. a. till att den redan uppnått goda resultat och till att generalförsamlingens sessioner härigenom kunnat avkortas. Slutligen beslöts enhälligt att rekommendera generalförsamlingen att på försök förlänga kommissionens mandat.

Även om kommissionen i sin rapport utan blygsamhet anser, att »dess verksamhet på ett övertygande sätt visat den praktiska och allmänna nyttan av ett sådant organ», kan man inte undgå att märka ett ganska undergivet tonfall, som tycks förråda ett visst tvivel på kommissionens existensberättigande och som anger att den ej kommer att göra några emancipationsförsök på säkerhetsrådets bekostnad.

Inga nya argument framkommo vid generalförsamlingens behandling av frågan under dess tredje session, *hösten 1948*. Även inom den till ett fortsatt bibehållande av interimkommissionen gynnsamt inställda majoriteten höjdes emellertid här vissa kritiska röster. Mr Dulles ansåg sålunda att kommissionen inte infriat alla förväntningar, och den australiske representanten tvivlade på att de uppnådda resultaten rättfärdigade dess bildande. Icke desto mindre beslöt generalförsamlingen den 3 december 1948 på interimkommissionens och den speciella politiska kommissionens rekommendationer med 40 röster mot 6 och 1 nedlagd röst att förlänga interimkommissionens mandat till nästa session.

Till denna generalförsamlingens fjärde session *hösten 1949* hade

interimkommissionen föreslagit, att dess mandat i väsentligen oförändrad form skulle ytterligare *förlängas på obestämd tid*. Detta resolutionsförslag gav upphov till långa diskussioner såväl i den speciella politiska kommissionen som under generalförsamlingens plenarsammanträden. De kritiska inläggen voro denna gång ännu talrikare och utgingo ofta från det förhållandet, att östblocket ej var representerat i interimkommissionen. Å andra sidan påpekades, att farhågorna för att kommissionen skulle inkräkta på säkerhetsrådets befogenheter ej hade besannats, och slutligen antogs det av interimkommissionen framlagda resolutionsförslaget den *21 november 1949* med 43 röster mot 5 och 4 nedlagda röster.

Sammanfattningsvis kan sägas att de förhoppningar, som till en början knutits till »lilla assemblén», ej infriats bl. a. av den anledningen att diskussionerna i detta organ kommit att erhålla en mer eller mindre akademisk prägel. Helt utan betydelse har detta initiativ emellertid inte varit, eftersom de därvid gjorda erfarenheterna kunnat omsättas i ett mera framgångsrikt försök.

Under generalförsamlingens *femte session hösten 1950* togo sju stater, däribland de tre västliga stormakterna, ett nytt initiativ i avsikt att föra F.N. ur det dödläge, som organisationen hamnat i med avseende på freds- och säkerhetsfrågor. Detta förslag, vanligen kallat *Achesonplanen*, syftade till att genom positiva åtgärder stärka och konkretisera generalförsamlingens kompetens i dylika frågor vid sidan av säkerhetsrådets befogenheter. Den amerikanska delegationen, förslaget förnämsta förespråkare, och flertalet andra F.N.-representationer ansågo, att om säkerhetsrådet ej fullgör sina åligganden inom ramen för sina primära befogenheter, är det fullt naturligt att generalförsamlingens sekundära befogenheter träda i funktion.

Achesonplanen, som i oktober 1950 antogs av första kommissionen, överlämnades därefter i form av ett resolutionsförslag till generalförsamlingen, där den vid ett plenarsammanträde den *3 november* godkändes med 52 röster mot 5 och 2 nedlagda röster. Den huvudsakliga avsikten med denna resolution, som ofta går under namnet »*samverkan för fred*», är att göra det möjligt för generalförsamlingen att till behandling upptaga varje tvist eller situation, som riskerar att hota freden, i de fall då säkerhetsrådet ej kunnat enas om en resolution, på grund av att en permanent medlem be-

gagnat sitt veto. De fyra första och ojämförligt viktigaste av resolutionens fem punkter förutse:

sammankallande av generalförsamlingen till extraordinära sessioner inom 24 timmar efter anhållan härom från sju medlemmar av säkerhetsrådet vilka som helst, eller från majoriteten av F.N:s medlemmar;

skapandet av en observationskommission bestående av representanter för 14 medlemsnationer, varibland säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar, och med uppgift att följa utvecklingen på varje plats, där ett internationellt spänningstillstånd råder; en rekommendation till varje medlemsstat att inom ramen för sina väpnade styrkor hålla i beredskap vissa enheter, som snabbt kunna vara färdiga att tjänstgöra som F.N.-förband;

skapandet av en kommission för planering av kollektiva åtgärder, sammansatt av representanter för 14 medlemsstater och med uppgift att senast den 1 september 1951 till säkerhetsrådet och generalförsamlingen inkomma med rapport rörande de metoder, som man skulle kunna använda för att bevara och konsolidera internationell fred och säkerhet.

Den diskussion, som vid 16 sammanträden i första kommissionen och under tre dagars plenarmöten föregick antagandet av resolutionen, var ganska fattig på sakliga argument. Den erbjuder emellertid ett visst kuriositetsintresse därigenom att den torde representera den absoluta bottenpunkten i vetodebatterna. Tillfället utnyttjades nämligen sorgfälligt för en grundlig inventering av den demagogiska arsenalen och för en allmän vädring av inpyrda olustkänslor. Ett enda exempel är tillräckligt för att belysa på vilken nivå en stor del av diskussionen fördes. I en historisk återblick »råkade» mr Dulles begå oförsiktigheten att i förbigående säga: »... och 1939 slog sig Hitler-Tyskland och Sovjetunionen samman för att erövra och dela Polen», varpå Vysjinsky hämnades genom att ingående och kritiskt analysera två böcker, som Dulles skrivit, och kvitterade med att påstå, att 1939 »de brittiska och franska regeringarna stödde Hitler i hans aggressiva planer för att rikta dem mot Sovjetunionen».

Bland de inlägg, som höllo sig till ämnet, utgjordes ett stort antal till övervägande del av allmänt hållna principuttalanden rörande resolutionsförslaget och de förväntningar respektive farhågor det inspirerade. Vissa talare gingo emellertid även in på planens tekniska och legala aspekter. Det sovjetryska huvudargumentet var

härvidlag att hela förslaget var fullständigt illegalt, inkräktade på säkerhetsrådets befogenheter etc. Härpå lämnades svaret, att det föreslagna förfarandet ej var avsett att tillgripas, så länge säkerhetsrådet fullgjorde sina åligganden och att, när så ej var fallet, »någon iaglig invändning ej kan göras mot att generalförsamlingen övertar dessa uppgifter».

Hur är det då meningen att denna mekanism skall fungera? — Låt oss antaga, att säkerhetsrådet har under behandling en fråga, som berör den internationella freden och säkerheten, men ej kan enas om en resolution, på grund av att en av dess ständiga medlemmar inlägger sitt veto. Den första åtgärden blir då att avföra denna fråga från rådets dagordning, ty dessförinnan är generalförsamlingen enligt artikel 12 förhindrad att göra rekommendationer i ifrågavarande ärende. Som det har påpekats, erkändes redan i den gemensamma deklARATIONEN av den 7 juni 1945, att uppförandet av en fråga på säkerhetsrådets dagordning ej kunde hindras genom åberopande av enhällighetsprincipen. Genom ett analogislut har den praxis utformats, att även ett avförande av en fråga från säkerhetsrådets dagordning kan ske genom en enkel procedurvotering, alltså med en majoritet av sju röster vilka som helst. Om generalförsamlingen vid tillfället i fråga är samlad, kan frågan alltså nu utan vidare dras inför denna.

Om generalförsamlingen inte befinner sig i session, måste den sammankallas till ett extra möte. Nu förhåller det sig så, att artikel 20, vilken behandlar sammankallandet av extraordinära sammanträden, återfinnes under rubriken »Förfarande». Man har följaktligen ansett, att ett sådant sammankallande är att betrakta som ett procedurbeslut, och inte heller här kan alltså stormaktsvetot komma hindrande emellan, utan generalförsamlingen kan beredas tillfälle att sysselsätta sig med den från säkerhetsrådets dagordning avförda frågan.

Det bör observeras, att generalförsamlingen, när den väl fått ärendet omhand, ej förutsättes inkräkta på säkerhetsrådets ensamrätt till förpliktande beslut *utan fortfarande måste inskränka sig till rekommendationer* i överensstämmelse med artikel 10. Det kan synas som om detta skulle utgöra en allvarlig begränsning av systemets effektivitet. Rekommendationsinstitutet bör emellertid icke underskattas. En rekommendation ger möjlighet till samma åtgärder som ett beslut, även om den givetvis inte skapar några juridiska skyldigheter. Den skapar en moralisk och politisk förpliktelse, och erfaren-

heten visar, att de därav följande åtgärderna kunna vinna lika stor anslutning och effekt som om de föränletts av ett bindande beslut.

Achesonplanen är intimt förbunden med Koreakonflikten med avseende såväl på sin tillkomst som sin tillämpning. Ett av dess viktigaste syften och den utlösande orsaken till dess framläggande var att förhindra ett upprepande av situationen i juni 1950, då endast en sällsamt lycklig tillfällighet — Sovjetunionens bortovaro från säkerhetsrådet — möjliggjorde den rekommendation, som utgör F.N.-aktionens folkrättsliga underlag. Och redan ett par månader efter sin tillkomst tillämpades den nya proceduren i frågan rörande den kinesiska interventionen: ärendet drogs först inför säkerhetsrådet, som till följd av det ryska vetot givetvis ej kunde enas om en resolution. Sedan detta konstaterats, avfördes frågan från säkerhetsrådets dagordning genom en vanlig majoritetsvotering den 31 januari detta år, och redan påföljande dag kunde generalförsamlingen antaga en resolution, vari den kinesiska interventionen fördömdes såsom en aggressionshandling.

Efter fem år hade alltså »fälttåget mot vetorätten» till sist utmynnat i en djärv och avgörande operation. Det torde ej vara överdrivet att beteckna »Samverkan för fred» som den mest konstruktiva åtgärden på F.N:s viktigaste verksamhetsområde sedan San Francisco. Av entusiastiska talare i generalförsamlingen har resolutionen t. o. m. betecknats som »en vändpunkt i mänsklighetens historia». Häri ligger säkerligen en viss överskattning såväl av F.N:s betydelse för mänskligheten som av Achesonplanens betydelse för F.N. Ett betydande av resolutionens återverkningar på det storpolitiska skeendet och på säkerhetssystemets utveckling skulle emellertid kräva en närmare analys av det gångna årets erfarenheter samt ett vidare historiskt perspektiv och faller därför utanför ramen för denna studie.

Den ovan skildrade utvecklingen på vetorättens område är ett viktigt moment i en djupgående förändring i säkerhetsrådets och generalförsamlingens betydelse i freds- och säkerhetsfrågor. Säkerhetsrådet, som ursprungligen var tänkt som huvudorganet i dylika frågor, har fått vidkännas en radikal reduktion av sin faktiska betydelse, så att det nu huvudsakligen sysselsätter sig med frågor, som inte direkt beröra de ständiga medlemmarnas mest vitala intressen. Generalförsamlingens roll har däremot väsentligt utvidgats och omfattar nu även de i kapitel VII förutsedda fallen av »hot mot freden, fredsbrott och aggressionshandlingar», på vilket område församlingen kan sägas de facto ha övertagit huvudansvaret.

Denna förändring och de i samband därmed uppkomna slitningarna kunna ytterst härledas ur vissa fundamentala olikheter i uppfattningen av F.N:s karaktär. Sovjetunionen håller fast vid den år 1945 förhärskande uppfattningen och anser alltså fortfarande, att organisationen är och förblir grundad på de ledande makternas dominans och samstämmighet och att säkerhetsrådet följaktligen är det viktigaste organet. Majoriteten inom F.N. med de västra stormakterna i spetsen är däremot av den uppfattningen, att förutsättningarna för organisationens fungerande förändrats, och har därför begagnat sig av de medel som stadgan erbjuder för att på ovan angivet sätt modifiera dess funktionssätt.

Även säkerhetssystemets framtida utveckling vilar givetvis i hög grad på dessa åsiktsmotsättningar och -förskjutningar. Det enda man härvidlag vågar säga är, att en återgång till de ursprungliga förhållandena och metoderna synes föga sannolik. Därest den internationella situationen, varav ju F.N. inte är annat än en direkt återspeglning, inte radikalt förbättras, torde man kunna skilja på två möjliga utvecklingsalternativ. Å ena sidan kan man tänka sig en fortsatt utvidgning av generalförsamlingens funktioner på säkerhetsrådets bekostnad med det resultatet, att F.N. successivt omvandlas från en universell till en västdemokratisk fredsorganisation och får till huvudsaklig uppgift att tillhandahålla det juridiska och moraliska berättigandet och det institutionella underlaget för försvar mot aggression från ett visst håll. Å andra sidan föreligger den möjligheten, att F.N. gradvis förlorar sin betydelse som instrument och forum i den internationella politiken.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Konstitutionella och kommunala Under 1951 års vårsession ha flera förfrågor vid 1951 års riksdag. slag till grundlagsändringar antagits som vilande. I motioner, som väckts inom båda kamrarna föreslogs ett ersättande av kamrarnas allmänna beredningsutskott med ett för båda kamrarna gemensamt allmänt beredningsutskott. K.U. tillstyrkte i sitt utlåtande det framförda förslaget under anförande av att den dubbla utskottsbehandlingen i separata kammarutskott visat sig vara en betydande olägenhet i utskottsarbetet. Det förslag till grundlagsändringar, som K.U. med anledning härav framlade och riksdagen antog, innebär att riksdagen får ett nytt gemensamt och ständigt utskott för behandling av frågor, som ej tillhöra annat ständigt utskott. Dess karaktär av ständigt utskott medför bl. a. att även propositioner kunna hänvisas dit i motsats till vad fallet är med de nuvarande beredningsutskotten. Det nya utskottets medlemsantal har satts så högt som till 24, varigenom utskottet kommer närmast efter statsutskottet i medlemsantal. Motiveringen till det höga ledamotsantalet är dels att man i största möjliga utsträckning velat taga hänsyn till andra kammarens svårigheter att placera sina ledamöter i utskott, men dels också att det nya utskottet bör givas större möjlighet att arbeta på avdelningar. Som en konsekvens av att beredningsutskottet blir ett ständigt och gemensamt utskott, har man genom förslaget till grundlagsändringar också borttagit den möjlighet till avslag på motioner utan föregående utskottsbehandling, som funnits för ärenden, som falla under beredningsutskottens kompetens. Denna form att avslå motioner utan utskottsbehandling har visserligen längesedan fallit ur bruk, men genom att beredningsutskottet nu blir ständigt utskott blir remisskravet ovillkorligt.

Genom det antagna grundlagsändringsförslaget kommer en långvarig författningsdiskussion att avslutas. Då 1866 års R.O. lancerade de tillfälliga utskotten som ersättare för allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, var avsikten att de olikartade frågor, som under ståndsriksdagen handlagts av A.B.E.U., i stället borde beredas av inom varje kammare speciellt sakkunniga personer, som för en bestämd fråga skulle utgöra ett tillfälligt utskott. De förväntningar, man haft beträffande de tillfälliga utskotten, kommo emellertid ej att infrias. På grund av det stora antal motioner, som hänvisades dit, kommo de regelbundet att tillsättas vid varje riksdags början och fingo alltså karaktären av permanenta kammarutskott. Efterhand kringkars dessa utskotts kompetens till förmån för de ständiga utskotten, och de betraktades i viss mån som utskott av lägre ordning och en lämplig skola för yngre riksdagsledamöter. Genom att likalydande motioner i allt större ut-

sträckning väcktes i båda kamrarna, framstod det därjämte som ett onödigt dubbelarbete att behandla samma motioner i två utskott. Många försök ha under årens lopp gjorts att reformera de tillfälliga utskotten. Vid 1949 års revision av riksdagens arbetsformer drog man konsekvensen av att utskotten helt förlorat sin tillfälliga karaktär. Man ändrade benämningen till allmänna beredningsutskott och fastslog att vardera kammaren skulle tillsätta ett sådant vid varje riksdag. Den dubbla utskottsbehandlingen kvarstod emellertid och har under de sista åren känts som en allt större olägenhet för ett effektivt utskottsarbete. Genom det nu antagna förslaget har till slut de specifikt svenska gemensamma riksdagsutskotten triumferat över 1866 års försök med kammarutskott, och riksdagen har återfått en motsvarighet till ständsriksdagens A.B.E.U.

I Kungl. Maj:ts proposition om religionsfrihetslag framlades förslag till vissa ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen. Ändringarna i R.F. avsågo de paragrafer, där konfessionella behörighetskrav uppställts för ämbeten och tjänster. Enligt departementschefens yttrande i propositionen innebära de konfessionella behörighetskraven ett undantag från den i regeringsformen angivna principen om förtjänst och skicklighet som enda grund för tjänstetillsättningar. De motiv, som funnits för dessa undantag, ansåg departementschefen ej längre bärande. Befattningshavare i allmän tjänst borde icke i detta hänseende sättas i undantagsställning i förhållande till övriga medborgare, deras livsåskådning borde ej inverka på behörigheten att inneha och utöva befattning i allmän tjänst. Sålunda föreslogs avskaffande av kravet i R.F. § 4 att statsråden skola vara av den rena evangeliska läran. Endast för det statsråd, som har att föredraga kyrkoärenden, kommer konfessionskravet att kvarstå. I R.F. § 28 föreslogs på samma sätt borttagande av kraven på viss konfession för innehav av ämbeten och tjänster i allmänhet. Endast för prästerlig befattning inom svenska kyrkan och för befattningshavare, som ha att handlägga ärenden rörande den svenska kyrkans religiösa förhållanden, kommer alljämt kravet om bekännelse till kyrkans lära att kvarstå. För befattningshavare, som ha att undervisa i kristendom och i teologisk vetenskap, föreslogs emellertid också ett undantag innebärande att ett visst konfessionskrav kommer att kvarstå.¹

Förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen gick ut på att det stadgande, som för närvarande straffbelägger skymfande av sådant som av kyrkan eller erkänt trossamfund hålles heligt — kap. 7 § 4 p. 11 —, istället skall omfatta skymfande av sådant som av svenska kyrkan eller annat här i riket verksamt trossamfund hålles heligt. Innebörden av ändringsförslaget är närmast att andra trossamfund än svenska kyrkan ej längre skall behöva erkännas av Kungl. Maj:t för att åtnjuta detta rättskydd. Det särskilda utskott, som hade att behandla propositionen i sin helhet, gjorde endast smärre jämkningar i de här berörda grundlagsförslagen och riksdagen antog dem som vilande för fortsatt grundlagsenlig behandling.

¹ Konungen skall vid utnämning till dessa tjänster taga den hänsyn till de sökandes trosåskådning, som därav må påkallas.

Därjämte antog riksdagen som vilande en rent formell ändring av R.O. § 70. I samband med att urtima riksdagar avskaffades 1949 ersattes uttrycket lagtima riksdag i grundlagarna med enbart riksdagen. Genom något förbiseende kom emellertid uttrycket att kvarstå i R.O. § 70. Med anledning av en motion i första kammaren av hr Holmbäck (nr 49) framlade K.U. vid årets riksdag förslag till en sådan formell ändring att uttrycket lagtima riksdag utgår.

I samma motion framställdes också en rad förslag till ändringar i riksdagens arbetsformer, i stor utsträckning aktualiserade av erfarenheter vunna efter 1949 års författningsändringar. Samtliga dessa förslag avstyrktes emellertid av K.U. och avslogos av riksdagen.

Bestämmelsen i R.O. § 2 att riksdagens vårsession avslutas senast den 31 maj hade enligt motionären kommit att medföra en alltför stark forcering av arbetet i plena under de senaste veckorna av maj månad. Han föreslog för den skull, att bestämmelsen skulle ersättas av ett stadgande att utskotten före ett visst datum (förslagsvis den 15 maj) skulle avlämna sina utlåtanden eller förslag om uppskov med ärendets behandling till följande session. Om utskotten på detta sätt ålades att vara färdiga den 15 maj kunde kamrarna därefter utan tidsbegränsning disponera debatterna. K.U. instämde i motionärens uppfattning om olägenheterna i den nuvarande ordningen, men ansåg att ytterligare erfarenheter borde vinnas, innan någon definitiv ställning kunde tagas till frågan. I samma motion föreslogs vidare en utvidgning av motionsrätten omfattande dels en utvidgning av motionstiden (till förslagsvis 2 månader) under vårsessionen och dels en särskild motionstid vid höstsessionens början. Den av motionären föreslagna förlängningen av motionstiden vid vårsessionen ansågs av K.U. komma att medföra en avsevärd försening i utskottsarbetet, medan en motionsrätt under höstsessionen ansågs vara oförenlig med principen att höstsessionen endast skall behandla uppskjutna ärenden. Motionärens förslag om en förlängning av tiden för väckande av motioner i anledning av uppskjutna propositioner, liksom förslaget om rätt att uppskjuta behandling av motioner till riksdag efter nyval till andra kammaren avstyrktes av K.U., då förslagen ej ansågos tillräckligt motiverade. I samma motion föreslogs därjämte rätt för talmännen att på ett friare sätt ordna talarlistan vid remissdebatten, så att en talare alltid eller i regel skulle följas av en talare från ett annat parti. K.U. avstyrkte grundlagsändring i detta syfte, då man genom informella överenskommelser mellan talmännen och talarna, på sätt som redan sker i andra kammaren, på ett smidigare sätt kan vinna samma resultat.

Riksdagens arbetsformer voro också föremål för en motion av hr Edberg m. fl., vari föreslogs en sådan ändring i R.O. att kamrarnas representation i de ständiga utskotten skulle bli proportionell mot kamrarnas olika numerär. Syftet med förslaget var att den talrikare andra kammaren på så sätt skulle få större möjlighet att placera sina ledamöter i utskott. K.U. avstyrkte förslaget med motiveringen att utskottsorganisationen så sent som år 1949 blivit reformerad, varvid hänsyn tagits bl. a. till synpunkten att i största möjliga utsträckning bereda utskottssysselsättning åt andra kammarens ledamöter. Utskottet uttalade vidare att ett upphävande av kamrarnas lika representation i de ständiga utskotten skulle vara av så genom-

gripande natur att ett sådant förslag först kunde upptagas till prövning i samband med en utredning om hela tvåkammarsystemet. Därhän hade motionärerna emellertid ej syftat; utskottet avstyrkte därför det framställda förslaget, och riksdagen följde utskottets hemställan.

I en motion inom andra kammaren föreslogs införande av bestämmelser i T.F. om kriminalisering av krigspropaganda. K.U. avstyrkte under hänvisning till första lagutskottets avstyrkande av motsvarande förslag till ändring i strafflagen.

I proposition om ändring i *stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande* föreslogs att arvodena skulle höjas så, att riksdagsmän bosatta i riksdagsorten erhöles 9000:— kr. (tidigare 6650:—) och övriga 12000:— kr. (tidigare 8866:—) samt att av det högre arvodet, liksom tidigare, två tredjedelar och av det lägre hälften skulle vara avdragsgilla vid taxering. I propositionen föreslogs vidare, att bosättningsortens och ej mantalsskrivningsortens belägenhet i förhållande till riksdagsorten skulle avgöra om det högre eller lägre arvodet skulle utgå. K.U. tillstyrkte de föreslagna arvodesbeloppen, men hemställde i samråd med Bev.U. att skattefriheten för det lägre arvodet borde sättas till endast en tredjedel. K.U. gick därjämte helt ifrån propositionens förslag för differentiering mellan högre och lägre arvoden och föreslog, att mantalsskrivningsorten liksom tidigare skulle vara bestämmande. För att undvika svårigheter vid tillämpningen av arvodesbestämmelserna föreslog utskottet vidare, att de riksdagsmän, som äro mantalsskrivna inom en omkrets av femton kilometer från Stockholms centrum, skulle erhålla det lägre arvodet, medan övriga skulle få det högre. I samband med denna proposition behandlade K.U. också ett antal motioner, som på olika sätt ägde samband med frågan om riksdagsmannaarvodena. I motioner inom båda kamrarna hade föreslagits en höjning av riksdagsmannapensionerna. K.U. förklarade sig vid innevarande riksdagssession sakna möjlighet till en allmän översyn av bestämmelserna om riksdagsmännens pensionering, men uttalade avsikten att snarast möjligt med användande av sin initiativrätt framlägga förslag till ändringar i pensionsbestämmelserna. Vissa smärre jämkningar i de gällande bestämmelserna föreslogos emellertid och blevo, liksom utskottets utlåtande i övrigt rörande riksdagsmannaarvodena, antagna av riksdagen. K.U. avstyrkte i detta utlåtande motioner, som väckts inom båda kamrarna, om inrättande av en särskild remissinstans för behandling av frågor rörande ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande.

I en proposition om inrättande av ett centralt administrativt organ benämnt riksskattenämnden föreslogs ändring i 17 § *sekretesslagen*. I nämndens uppgifter skulle bl. a. ingå att på begäran meddela skattskyldig bindande förhandsbesked i taxeringsfrågor. Enligt propositionen borde till skydd för legitima affärs- och driftsintressen handlingar i ärenden om förhandsbesked omgivas med sekretess. K.U. fann, att den föreslagna lagstiftningen på de i propositionen anförda skälen borde åtföljas av en utvidgning av sekretess-skyddet i § 17 sekretesslagen. Utskottet ansåg emellertid, att offentligheten icke borde inskränkas mer än som betingades av T.F. kap. 2

§ 1. Utskottet sade sig hysa vissa betänkligheter mot ett så vidsträckt hemlighållande av myndighets beslut, som det framlagda lagförslaget skulle innebära, och föreslog därför att sekretess-skyddet för riksskattenämndens förhandsbesked eller besvär däröver endast borde inträda, när ett offentliggörande av beslutet kunde lända sökanden eller annan till men. Prövningen härav föreslogs av utskottet tillkomma vederbörande myndighet. Utskottet föreslog vidare, att beslut om förhandsbesked i intet fall borde hemlighållas, sedan det åberopats vid taxering. Nio av utskottets ledamöter reserverade sig för bifall till propositionen. Vid kammarbehandlingen följde första kammaren utskottets förslag, medan andra kammaren biföll reservationen. På förslag av K.U. frånträdde F.K. sitt beslut och förenade sig med A.K., varför alltså propositionen i oförändrad form antogs av riksdagen.

Motionsvis hemställdes om en effektivisering av sekretesslagens skydd mot offentliggörande av skattskyldigas skattepliktiga förmögenheter. Under hänvisning till att denna fråga överlämnats till 1949 års uppbördssakkunniga för övervägande och med understrykande av betydelsen att frågan får en tillfredsställande lösning avstyrkte K.U. motionerna.

Liksom tidigare voro även i år motionerna rörande *allmänna val* de till antalet mest betydande. Av de 9 olika förslag på detta område, som riksdagen hade att taga ställning till, resulterade emellertid endast 2 i positiva beslut. Ett av dessa senare förslag innebar, att de röstberättigade sāmerna i likhet med vissa i vallagarna uppräknade grupper måtte få rösta före valdagen. Motionärerna framhöllo, att sāmerna vid den tidpunkt då valen äga rum i allmänhet befinna sig på flyttningar, kanske i många fall tiotals mil från den plats, där de ha att utöva sin rösträtt. K.U. hemställde om avslag på motionerna, dels därför att den kategori lappar det här kunde vara fråga om vore svår att lagtekniskt avgränsa och dels emedan den krets av personer, som ägde rätt att rösta före valdagen, icke utan synnerliga skäl borde utvidgas. Med avslag på utskottets hemställda biföllo emellertid båda kamrarna en vid utlåtandet fogad reservation om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag i motionernas syfte.

Motionsvis föreslogs vidare beredande av möjlighet att anbringa valkrets-beteckning på valsedlar. Motionärerna framhöllo, att det inträffat att valsedlar varit märkta med valkretsens namn utan att de kasserats, trots att K.U. uttalat, att valkretsens namn enligt gällande bestämmelser icke finge anbringas. I sitt utlåtande vid årets riksdag förklarade K.U., att invändningar kunde resas mot utskottets tidigare restriktiva tolkning av vallagen, och för att undanröja den uppkomna tvekan föreslog utskottet en lagändring. Utskottet hemställde, att det i vallagarna måtte stadgas en möjlighet att anbringa valkrets-beteckning på valsedlar. Riksdagen beslöt i enlighet därmed att hemställa till Kungl. Maj:t om förslag i ämnet till 1952 års riksdag. I samband därmed begärdes en allmän översyn av vallagarnas kassationsregler.

K.U. avgav utlåtande över ytterligare 7 motionsvägen väckta förslag i valfrågor. I samtliga dessa fall blev resultatet emellertid ett avstyrkande från utskottet, och i intet fall ledde motionerna till något positivt resultat.

Sålunda avslogos motioner om sammanförande av andrakammar- och landstingsval till en gemensam valdag. Motionärerna åsyftade med detta förslag en avpolitisering av kommunalvalen och ansågo därjämte, att en riksomfattande valrörelse vart fjärde istället för vartannat år skulle vara en vinst. K.U. trodde ej att kommunalvalen genom förslaget skulle kunna friläggas från rikspolitiskt inflytande och avstyrkte bl. a. därför förslaget.

Förslag om införande av skydd för väljarbeteckning vid kommunala val avstyrktes, då utskottet ej kunde finna en sådan lagstiftning behöflig.

I en motion inom första kammaren föreslogs, att de allmänna valen skulle förläggas till en arbetsfri vardag, t. ex. i mitten av oktober månad. De betänkligheter, som motionärerna anförde mot söndagen som valdag, fann emellertid utskottet ej vara särskilt betydande, och då tredje söndagen i september från flera synpunkter måste anses lämplig, rönste även detta förslag det öde, som blivit allt vanligare för motioner.

Ett förslag om skyldighet för länsstyrelse att i samband med kungörelse om landstingsmannaval också kungöra kommunal- och stadsfullmäktigeval ansågs av K.U. komma att innebära mindre effektivitet i valkungörelserna. F.K. avslog utskottets hemställan och biföll motionärernas förslag, men då A.K. följde K.U:s avstyrkande föll frågan.

I icke mindre än 4 motioner föreslogs en standardisering av valsedlarna i syfte att säkerställa valhemligheten. Enligt motionärerna hade erfarenheten visat att så olika storlek och kvalitet på valsedlar förekommit att valhemligheten satts i fara. K.U. kunde ej finna någon sådan fara vara för handen och för att undvika en ökning av antalet kassationsorsaker avstyrkte utskottet motionerna.

Samma syfte, att skydda valhemligheten, hade också en motion inom första kammaren, vari föreslogs, att röstsammanräkningen för små valdistrikt måtte sammanföras till större enheter. I K.U:s avstyrkande utlåtande framhölls, att utskottet ej kunde anse valhemligheten äventyrad i de små valdistrikten enbart av den anledningen att dessa hade ett litet antal röstande. För att man av valresultatet i en liten valkrets skulle kunna utläsa hur någon enskild röstat, fordrades att denne på något annat vis givit sin politiska ståndpunkt till känna.

I en motion inom andra kammaren föreslogs, att den definitiva sammanräkningen av kommunalval i rationaliseringssyfte borde företagas av valnämnd i stället för som nu av länsstyrelse. K.U. ansåg ett sådant förslag vara tekniskt ogenomförbart utan ytterligare ändringar i vallagen och be- tvivlade därjämte att valnämnderna på landet alltid skulle kunna företaga den ofta komplicerade definitiva sammanräkningen.

De kommunala frågor, som behandlats vid årets riksdag, voro av mindre omfattning. I propositioner föreslogos vissa smärre jämkningar i kommunallagen för Stockholm, innebärande framflyttning av data för avgivande av revisionsberättelse respektive för fastställande av utdebiteringsgrund för allmän kommunalskatt. Båda propositionerna antogos av riksdagen utan ändringar.

Inom riksdagen väcktes två förslag till ändringar i kommunallagarna:

Sålunda föreslogs utredning om inrättande av kulturnämnder i kommunerna. Detta förslag avstyrktes emellertid av K.U., då kommunerna redan nu kunna tillsätta sådana nämnder. I andra motioner hemställdes att kungörelser i kyrkorna om kommunala stämmor m. m. måtte avskaffas. K.U. avstyrkte, då frågan om kommunallagarnas kungörelseregler befinna sig under utredning av 1946 års kommunallagskommitté. Riksdagen följde i båda fallen utskottets hemställan.

Med anledning av motioner väckta inom båda kamrarna hemställde riksdagen på första lagutskottets tillstyrkan om förslag från Kungl. Maj:t till *utökning av regeringsrådets antal*. Arbetsbördan inom regeringsrätten har under senare år varit i ständig tillväxt, trots att ledamotsantalet år 1946 provisoriskt höjdes från 7 till 10. För att arbetet inom regeringsrätten inom rimlig tid skall komma i takt med antalet inkommande ärenden ansåg lagutskottet en provisorisk ökning av regeringsrådets antal till 13 vara lämplig.

I samband med behandlingen av propositionen om löne- och pensionsreglering för präster väcktes en konstitutionell fråga, som kom att tilldraga sig åtskillig uppmärksamhet. Kyrkomötet, som år 1948 haft att yttra sig över prästlönekommitténs principbetänkande, utgick från att prästernas avlöningsförhållanden voro av *kyrkolags natur* och att följaktligen kyrkomötet enligt R.F. § 87 mom. 2 ägde medbestämmanderätt. I prästlönepropositionen till årets riksdag företrädde statsrådet Quensel såsom föredragande en annan uppfattning. Enligt hans mening var 1910 års prästlönelag icke av kyrkolags natur, men kyrkomötets medverkan hade erfordrats vid lagens tillkomst, emedan denna lagstiftning inneburit ett upphävande av prästerskapets privilegier. Kyrkomötet ägde därför enligt propositionen icke någon rätt enligt R.F. § 87 att medverka vid den nu föreslagna prästlöne-regleringen. Sammansatta stats- och första lagutskottets ställningstagande till denna fråga gick i kompromissens tecken och rubricerades i första kammaren av hr Andrén som »organiserat dunkel». Utskottet undvek sorgfälligt att taga ståndpunkt till frågan, om kyrkomötets medverkan i något avseende erfordrades för lagstiftningens genomförande. I kammardebatterna hävdades från flera partiers sida, att den praxis, som fanns på detta område, pekade på att man icke kunde betrakta prästlöne-regleringen som kyrkolag. Excellensen Undén lät även framskynta, att icke bara denna utan även andra befogenheter borde tagas ifrån kyrkomötet. Från högerhåll framhölls av hrr Herlitz, Andrén och Håstad att de former, som iakttagits vid 1910 års prästlönelagstiftning och i därefter tillämpad praxis, i enlighet med den formella lagkraftens princip även borde iakttagas nu, och att således kyrkomötet nu hade att medverka vid ändring i samma lag. Hr Håstad hävdade att någon entydig praxis ej fanns till förmån för propositionens inställning och en ändring av den konstitutionella sedvänjan kunde enligt hans mening ej bli bindande, om den uppstod vid sidan av den skrivna rätten, med mindre detta erkändes av alla de parter, som hade kompetens i frågan.

Till behandling vid 1951 års höstsession uppskötos två motionsvägen väckta förslag av konstitutionellt intresse. Det ena av dessa förslag avsåg en *revision av ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter*, det andra innehöll förslag om *rätt för statsråd att delta i utskottsval*. Båda dessa förslag hade enligt K.U. ett samband med den utredning om dechargeinstitutets reformering, som utskottet för närvarande företager, varför behandlingen borde anstå. Som ett mindre resultat av dechargeutredningen kan man möjligen beteckna, att K.U. i årets dechargememorial mot tidigare praxis ingående motiverade sitt avslag av en anmärkningsanledning. Från dechargememorialet kan vidare antecknas att ett enhälligt K.U. inledningsvis påtalade den ringaktning för regeringsformens stadganden om statsrådsprotokollens förande, som kommit till synes vid årets dechargegranskning.

Under *höstsessionen* behandlades inte några förslag till grundlagsändringar. Däremot företogs ändring i *riksdagsstadgan*. Denna ändring för- anledes av den sedan länge diskuterade frågan om snabbare publi- cering av riksdagens protokoll. Den kritik, som riktats mot taktiken för publiceringen av den svenska riksdagens protokoll, har föranlett flera utredningar. Senast har en av riksgäldsfullmäktige 1951 tillsatt kommitté haft att taga ställning till frågan. Kommitténs betänkande förelåg vid höst- sessionen och behandlades i sammansatt konstitutions- och bankoutskott. För närvarande tager det en tid av 10 dagar eller mera innan kammar- protokollen föreligga i tryck. Särskilt från pressens sida har det uttalats önskemål om en förbättring härvidlag, så att debatternas nyhetsvärde bättre kunde tillvaratagas. Då någon större tidsvinst beträffande utgivningen av de definitiva kammarprotokollen ej syntes möjlig, har det sammansatta utskottet i enlighet med betänkandet föreslagit ett försök med utgivande av ojusterade debattprotokoll vid sidan av de definitiva protokollen. Dessa debattprotokoll skulle ej innehålla den i de fullständiga protokollen före- kommande redogörelsen för behandlade ärenden och kamrarnas beslut i dessa, den s. k. »stommen». Utskottet räknade med att sådana ojusterade debattprotokoll skulle kunna föreligga redan dagen eller andra dagen efter plenum.

För att nå syftmålet med en snabb publicering ansågs vissa jämkningar i tiderna för kamrarnas arbetsplena nödvändiga. Utskottet uttalade bl. a., att kvällsplena i princip icke borde hållas utan att onsdagsplenum, om så erfordras, borde fortsättas följande dag. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I enlighet med sitt uttalande vid vårsessionen tog K.U. vid höstsessionen initiativ till ändringar i *stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande*. K.U:s memorial i frågan avsåg en allmän översyn av bestä- melserna om riksdagsmännens pensionering. Utskottet ansåg att en höjning av pensionsbeloppen borde komma till stånd bl. a. beroende på den sedan 1947 inträdda levnadskostnadsökningen. Sålunda föreslogs, att det lägsta pensionsbeloppet, som tillfaller f. d. riksdagsledamöter med 8

riksdagsår, borde höjas från 1.188:— kronor för år till 2.208:— kronor, och att maximipensionen efter 20 riksdagsår borde sättas till 5.520:— kronor (tidigare 3.636:—). Ökningen av pensionen sker kontinuerligt efter antalet riksdagsår. Dessa förhöjda pensionsbelopp föreslogs av utskottet utgå från och med ikraftträdandet av de nya bestämmelserna, oavsett vid vilken tidpunkt ledamotskapet av riksdagen upphört.

Utskottet föreslog vidare införande av pensionsrätt för riksdagsmans änka. Hittills har riksdagsmannapensioneringen i Sverige endast avsett riksdagsmannen själv. Utvidgningen av pensionsrätten föreslogs emellertid av utskottet böra begränsas till riksdagsmans änka och sålunda ej innefatta änklings, frångående hustru eller barn, dock att riksgäldsfullmäktige då särskilda omständigheter äro för handen skulle kunna besluta om pension åt barn under 19 år. Änkepensionen föreslogs följa samma principer som riksdagsmannapensionen: lägsta beloppet (1.104:— kronor för år) om mannen varit ledamot av riksdagen i 8 år och högsta beloppet (2.760:— kronor) efter 20 riksdagsår. Änkepensionen föreslogs av utskottet endast utgå till efterlevande till dem, som vid ikraftträdandet eller därefter voro ledamöter av riksdagen. Utskottet föreslog vidare ett slopande av riksdagsmännens avgifter som bidrag till pensioneringen. Riksdagen följde utskottets förslag.

Samma ärenden, som på förslag av K.U. uppskjutits från vår- till höstsessionen 1951, uppskötos nu till vårsessionen 1952. Det gällde motionsvägen väckta förslag dels om *revision av ansvarighetslagen* och dels om *rätt för statsråd att deltaga i utskottsval*.

Hans Meijer.

Näringslivets lokalisering. Den osynliga hand, varom Adam Smith talar, utgjorde för honom och för många andra en borgen för det ekonomiska livets planmässighet. Men för vår kritiska tid är den alltför osynlig. En reformiver, som strävar att utrensa vad som ej ögonskenligt kan bevisa sin samhällsnytta, måste fordra en påtagligare borgen för att särintressen samordnas till det allmännas båtnad. Finnes det i ett demokratiskt samhälle någon säkrare borgen än demokratin själv? På svaret beror planhushållningens berättigande.

Dagens planhushållningsprogram, huru skiftande de än i olika länder te sig, hava alla det gemensamt, att en plan medvetet utformats av en regering i stället för av producenter och konsumenter. Så sant som staten är den högsta organisationsformen — fordom sade man det högsta förnuftiga väsendet — lika obestridligt är det, försäkrar man, att staten är den yppersta ledare av all samhällelig verksamhet, enkannerligen den ekonomiska. Detta gäller ej minst näringslivets lokalisering, varom ett betänkande nyligen avgivits (SOU 1951: 6) av utredningsmän, som tillkallats i följd av ett den 14 febr. 1947 lämnat kungligt bemyndigande. Det är aktuella bekymmer lika mycket som partipolitik, vari stimulansen till utredningen kan sökas, särskilt bristen på arbetskraft i många viktiga näringsgrenar.

För nutidens ekonomiska liv är planmässighet ett kategoriskt imperativ. Oenkligen försvåras detta genom produktionens lokala splittring. Men om näringslivet måste planeras centralt, hur skall då den lokala arbetskraften och initiativet få frihet att visa sin effektivitet? När man hör rigorösa planhushållare, lyser ej sällan ett visst begär efter makten för dess egen skull igenom. Behovet att underordna de ekonomiska krafterna under allmännyttans krav kan dock därför ej förnekas. Bland de frågor, som då måste besvaras, är produktionens *lokala* fördelning den, som utredningen särskilt tagit sikte på.

Utredningen betraktar det ekonomiska resultatet av en planering såsom det avgörande. Den enskilde företagaren och samhället få alltså i regel samma intresse. Undantagen skulle åtminstone bli sällsynta. Samhällets politik blir främst att understödja och upplysa företagaren. Kan svenska folket önska en annan lokalisering av näringslivet än den om sitt rätta intresse informerade företagaren? Svaren ha varierat, men från utredningens ståndpunkt blir svaret snarare nej än ja. Utredningen mynnar också ut i ett förslag om organisation blott av rådgivande organ, som skulle stå i ständig kontakt med varandra. Till tvångsätgärder, som från många håll påyrkats för att dirigera företagarna till annan verksamhet än den frivilliga, ställer sig utredningen betänksam, men vågar dock ej direkt helt avvisa tanken härpå. Det viktigaste undantaget från samstämmigheten i företagarnas och samhällets intresse sammanhänger med den ojämna fördelningen av manlig och kvinnlig arbetskraft. Däri ser ju företagaren ej någon olägenhet, trots de sociala vådorna.

Textilindustrin är ett exempel på, att kvinnlig arbetskraft kan hopas lokalt, så att familjebildningen försvåras. Härvidlag är problemet ställt på sin spets. Företagarna organisera arbetet på ett sätt, som har socialt *ogynnsamma* följder. Och rådgivning är gagnlös, så länge man ej skapar möjligheter för en produktion, som är lönande samtidigt med att den avhjälper olägenheterna med ansamling av isolerad kvinnlig arbetskraft.

Att organisera industrier, som kunde upptaga manlig arbetskraft och möjliggöra familjebildning, blir därför en kardinalpunkt i utredningens program. Orsaken till sjunkande giftermålsfrekvens ser utredningen särskilt i de lokala kvinnoöverskotten. Man kan emellertid ifrågasätta orsakssammanhanget härvidlag, då i orter med brist på kvinnlig arbetskraft frekvensen av ogifta kvinnor stundom visat sig större än i textilindustrins centra, och den sjunkande giftermålsfrekvensen alltså ej alltid beror på disproportion mellan män och kvinnor.

När utredningen (s. 74) vill, att arbetskraften skall utnyttjas på den plats, där den gör största »produktiva insatsen», kan man invända, att hänsyn även bör tagas till sådana improduktiva faktorer som hembygdskänsla och trivsel. Att få kvarstanna i sin hembygd är en förmån, som ej kan mätas i penningar, men som ändå bör få inflytande på arbetsmarknadspolitiken.

Med rätta fästes uppmärksamheten vidare på de ofta dryga fasta kostnader, som indirekt vållas av arbetskraftens förflyttning på grund av mera tillfälliga förhållanden (flyttningsbidrag, kostnad för fasta trafikmedel, inlösen av egna hem etc.). Om dessa ej kunna amorteras genom vinsten av

själva förflyttningen, har denna medfört förlust, även där industrins eget balanskonto synes utvisa vinst.

I avseende å större eller mindre rörlighet består tydligen en stor skillnad mellan olika företag. Utredningen har nedlagt mycken omsorg på att utröna, vilka företag lättast kunna förflyttas och vilka som äro mest bundna vid en viss ort. Men detta senare har säkerligen så många disparata orsaker, särskilt för småföretag, att varje gränsdragning blir godtycklig. De fullt rörliga företagen äro nog i själva verket mycket få. Företagaren kan av rent personliga orsaker vägra att efterkomma ett råd att flytta till annan ort, och han kanske hellre nedlägger sin rörelse. Hela lokaliseringsapparaten får då mala tomgång.

Då man framför allt klagat över landsbygdens brist på kvinnlig arbetskraft, är det tydligen ett önskemål att genom förbättrade arbetsförhållanden draga dit sådan arbetskraft. Man kan knappast säga, att utredningen kunnat anvisa några verkligt effektiva medel härför, ehuru problemet behandlats rätt utförligt och med åtskilligt statistiskt material. Man har stannat vid att (s. 95) tillråda försiktighet vid uppmuntran av nya näringar. Förutom de ekonomiska och sociala sidorna av lokaliseringsfrågan ha även de försvarspolitiska behandlats. Längre än till allmänna önskemål om skyddat läge för krigsviktiga industrier, decentralisering av anläggningar, goda förbindelser etc. har man dock ej kommit.

Om ett mera omfattande ingripande i näringslivets gång skall sättas såsom mål, erfordras säkerligen en så väldig stab av sakkunniga, att det verkar avskräckande. Varje mera kraftigt ingrepp i en näring eller gentemot en ort blir både genom de befolkningsrörelser och den kapitalflykt, som därav föranledes, kännbar ej blott över hela staten i fråga utan även internationellt så långt som landets utländska marknad räcker. Sakkunniga för t. ex. sågverksindustrin måste även vara förtrogna med dess utländska bytesekvivalenter, såsom gummiprodukter, kaffeodling, stenkolsbrytning m. m. Var finnes det centralorgan, som fyller en dylik uppgift? Den kände nationalekonomen Hayek, som riktigt påvisar sambandet mellan planering och diktatur i sitt arbete »Vägen till trälldom», framhåller (s. 70), att nationalekonomen är den siste att vilja göra anspråk på att besitta den kunskap, som en ledare av koordination skulle behöva. Och specialisten inom teknik eller jordbruk lär ej vara bättre ställd. Utredningen exemplifierar själv svårigheterna genom att framhålla, hurusom den starka folkökningen i Stockholm måste studeras med beaktande av att den påverkar befolkningsutvecklingen i praktiskt taget alla delar av landet. Man kan tillägga, även i de flesta näringsgrenar.

Utredningen har likväl ej kunnat avstå från att såsom ett slutmål skissera ett vittgående planeringssystem för bebyggelse och produktion. Den räknar med att regionplaner och generalplaner måste baseras på antaganden rörande näringslivets och befolkningens utveckling och framtida lokalisering inom större områden och i sista hand inom hela riket. Vid upprättande av bebyggelseplaner måste man äga allmänna riktlinjer för näringslivets lämpliga fördelning i stort mellan olika landsdelar och områden, så att man t. ex. kan fixera, huru mycket tomtmark som inom ett planområde bör reserveras för industriändamål. Avgörande här blir samhällets inställ-

ning till den allmänna lokaliseringen av näringslivet. Men samhället blir här likabetydande med den månghövudade organisationens olika instanser. Att avgörandet bleve rätt slumpartat och »samhällets inställning» vacklande, kan nog befaras. I synnerhet som lokaliseringsplaneringen skulle bedrivas dels centralt för hela riket, dels regionalt för länen.

Om man anser, att konsumenternas behov i sista hand måste vara normen för all produktiv verksamhet, kan måhända även invändningar göras mot en organisation, som ej tillförsäkrar dem något påtagligt inflytande.

Utredningen har ock nöjt sig med att tills vidare förorda en försöksverksamhet i mera begränsad skala. De föreslagna organens sammansättning och kompetens kräva därför ej någon närmare redogörelse.

Det starkaste skälet för att övervaka och påverka näringslivets lokalisering är säkerligen den fortgående folkminskningen på landsbygden. De förmåner — vatten, el-kraft och kollektiv service m. m. —, som i städer och tätare bygder äro självfallna, löna sig ej i folkfattiga bygder, som just på den grund än mera avfolkas. Tiden är måhända ännu ej mogen för en effektiv planering i stort, och lokala missförhållanden få väl avhjälpas genom partiella åtgärder, så länge klarhet ej vunnits om verkan av radikallare reformer. Mera av värde än en byråkratisk organisation, huru mycket den än söker kontakt med näringslivet, kan nog ännu så länge fri forskning vid universitet och av enskilda sociologer utträta. Men material för en fruktbarande debatt är likväl nu hopbragt. Särskilt erkännande förtjänar härvidlag den givande översikt över de lokaliseringsbestämmande faktorerna, som utredningens sekreterare, aktuarie Per Holm utarbetat. En avgjord vinst av det sakrika arbetet är, att många lösa projekt blivit konfronterade med den kärva verkligheten.

Curt Rohlieb.

Om verkan av skattefrihetsbeslut enligt nöjesskatteförordningen. Professor Halvar G. F. Sundbergs uppsats under vidstående rubrik i tidskriftens häfte 3 (s. 192 ff.) bjuder åtskilligt av intresse för den, som praktiskt sysslar med nöjesskatteproblemen. Därmed är dock inte sagt, att den i alla delar lockar till instämmande. I det följande skall några frågetecken i marginalen presenteras. Till utgångspunkter tas Sundbergs sammanfattande slutpåståenden.

I. »Skattefrihet, som beslutits av den kommunala uppbördsmyndigheten och vilken ej vid K.B:s redovisningsgranskning föranlett betalningsföreläggande, står fast både i förhållande till stat och kommun.»

Den praktiska innebörden av denna Sundbergs ståndpunkt är närmast, att ett skattefrihetsbeslut inte skulle kunna rivas upp som resultat av riksräkenskapsverkets räkenskapsgranskning. Enligt 16 § Nöjsk.K. jämförd med 91 § 1 mom. Uppb.F. är skattskyldig anordnare av nöjestillställning visserligen fortfarande ansvarig för nöjesskatt, som befinnes vara från debitering obehörigen utesluten eller till för ringa belopp påförd, men — så är Sundbergs mening — »från debitering obehörigen utesluten kan ej den tillställning vara, vars skattefrihet fastslågits genom lagkraftäggande beslut».

Sundberg når fram till sin ståndpunkt bl. a. genom en hårt pressad jämförelse med förfarandet vid den direkta beskattningen. Vissa led i detta förfarande ligger ostridigt utanför riksräkenskapsverkets anmärkningskompetens — enligt Sundberg är det på samma sätt i fråga om förfarandet vid nöjesbeskattningen.

Till detta är först att säga, att det synes vara en inte oväsentlig skillnad, att vid den direkta beskattningen förfarandet är uppdelat på två organ, beskattningsnämnden och den lokala skattemyndigheten, vilka var för sig beslutar beträffande de resp. leden, medan vid nöjesbeskattningen förfarandet omhänderhas av *ett* organ, uppbördsmyndigheten, som har att fatta *ett* formligt beslut, om skattebeloppet. Något fristående beslut om skatteunderlag, svarande mot den direkta beskattningens taxerade och beskattningsbara inkomster, förekommer sålunda inte vid nöjesbeskattningen. Vid den direkta beskattningen får riksräkenskapsverkets revision inte anmärka mot en kategori av beslut, schematiskt taxeringsbesluten, men däremot väl mot en annan kategori av beslut, debiteringsbesluten¹ — vid nöjesbeskattningen saknas underlag för en liknande klyvning.

Det må vidare framhållas, att 136 § Tax.F., som förbjuder anmärkningar mot taxeringsbeslut, inte är tillämplig vid nöjesbeskattningen. Sundberg synes visserligen anse, att begränsningen av anmärkningskompetensen inte har sin grund i detta stadgande: enligt honom gällde den princip, som »numera» här finns uttryckligen fastslagen, redan dessförinnan och är i själva verket en konsekvens av skatteprocessens natur. Sundbergs argumentation övertygar dock inte helt. Den närmaste föregångaren till berörda 136 §, 59 § 1 mom. i 1910 års K.F. om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering, medgav anmärkning mot vissa taxeringsbeslut, trots att då gällande bestämmelser i uppbördsförfattningarna om efterkrav (27 § i 1911 års och 29 § i 1917 års uppbördsreglemente) i sak var identiska med de nuvarande. Och exempelvis i fråga om första världskrigets krigskonjunkturskatt omfattade anmärkningskompetensen en väsentlig del av taxeringen, utan att häremot korresponderade andra bestämmelser om fortsatt ansvar för den skattskyldige än de nyssnämnda i uppbördsförfattningarna.² Det vill m. a. o. förefalla, som om 91 § 1 mom. Uppb.F. inte bör tolkas så restriktivt som Sundberg uppenbarligen menar.

Såsom Sundberg även konstaterar har i regeringsrättens praxis uppbördsmyndighetens beslut rörande tillämpningen av 15 § Nöjsk.F. ansetts kunna omprövas i anmärkningsmål.³ Denna 15 § handlar lika väl som 14 § om befrielse från skatt. För att kunna vidhålla sin uppfattning om 14 §-beslutens oantastlighet tillgriper Sundberg utvägen att placera de båda paragraferna i skilda fack: enligt hans systematisering berör 14 § skattskyldigheten och 15 § skatteberäkningen. Några motiv för en dylik skillnad i klassificering anför han dock inte. Att befrielsen enligt 14 § är total men

¹ Gränsen för riksräkenskapsverkets anmärkningskompetens sammanfaller inte i alla delar med gränsen mellan beskattningsnämndens och den lokala skattemyndighetens befogenhetsområden.

² R.Å. 1919 ref. 12; jfr S.F.S. 1917: 26 § 11.

³ Det av Sundberg här åberopade R.Å. 1950 ref. 4: III är dock inte ett anmärkningsmål.

enligt 15 § blott partiell kan näppeligen vara relevant. Man kan göra tankeexperimentet, att 14 § hade medgett befrielse från halva skatten i stället för som nu hela; den prövning av skattskyldigheten, som paragrafen nu förutsätter, hade uppenbarligen krävts också i den situationen. 15 §:s prövning av, bl. a., en anordnarorganisations syfte lär principiellt vara av samma karaktär som 14 §:s prövning av en tillställnings ändamål eller syfte. Det är sant, att 15 §, i motsats till 14 §, har något att säga också om skatteberäkningen. Men det är att märka, att de anmärkningsmål om tillämpningen av 15 §, som regeringsrätten har prövat, har rört skattskyldigheten — om befrielse enligt paragrafen skulle medges eller inte — och inte skatteberäkningen — med vilket belopp befrielse skulle medges. Sundbergs hänvisning till regeln i U.P. 10:5, att »missräkning är ingen betalning», synes sålunda i detta sammanhang inte vara fullt motiverad.

Goda skäl talar alltså i själva verket för att ett skattefrihetsbeslut av uppborädsmyndigheten inte nödvändigtvis står fast i förhållande till staten, även om det inte har föranlett betalningsföreläggande vid K.B:s granskning.⁴ Om, som Sundberg synes anse,⁵ härav skulle följa, att ett beslut inte heller i förhållande till kommunen står fast, är väl däremot mera tveksamt.

II. »Skattefrihet, som beslutits av uppborädsmyndigheten, står fast, såvitt angår kommunens andel, ändock att K.B. vid redovisningsgranskningen finner skattskyldighet föreligga.»

Sundberg baserar denna sin tes på att K.B:s granskning skulle avse utslutande ett tillvaratagande av statens intressen. En sådan syn på K.B:s roll härvidlag är dock knappast alldeles riktig. Denna roll lär snarare vara att jämföra med prövningsnämndens vid den vanliga taxeringen. Liksom prövningsnämnden enligt 95 § Tax.F. har att granska och pröva de av taxeringsnämnden verkställda taxeringarna, har K.B. enligt 12 § Nöjsk.K. att kontrollera uppborädsmyndighetens nöjesskattebeslut. Och liksom prövningsnämnden även utan föregående besvär eller yrkande kan höja en taxering till kommunalskatt, bör K.B. kunna ålägga en anordnare att betala in också felande kommunal nöjesskatt. Att K.B. vid sin granskning inte bör uppfattas som enbart en statens fiskaliska representant framgår i sin mån av att det vid flera tillfällen har diskuterats att skapa en kronans ombudsman för att tillvarata statens intressen vid nöjesbeskattningen.⁶ Den här hävdade uppfattningen har i själva verket också slagit igenom i praxis, något som Sundberg synes ha förbisett. Regeringsrätten har i flera fall haft att ta ställning till betalningsförelägganden, som har omfattat även den kommunala andelen av nöjesskatten, och har lämnat dem utan ändring i detta avseende.⁷ Att det sedan understundom förekommer, att betalningsförelägganden avser bara statsandelen av skatten, är tydligtvis under sådana förhållanden utan intresse.

⁴ Prejudikat är att emotse inom kort; ett mål, där riksräkenskapsverket fastställt framställd anmärkning och kammarrätten inte gjort ändring, prövas f. n. av regeringsrätten.

⁵ Sundberg, s. 200 not 5.

⁶ T. ex. av 1944 års nöjesskatteutredning (se prop. 1945:344, bihanget s. 59).

⁷ T. ex. R.Å. 1950 ref. 4: III och not. Fi. 1950:787; jfr not. Fi. 1946:648—649.

III. »Skattefrihet, som beslutits av K.B. efter besvär genom lagakraftägande utslag eller genom underlåtenhet av betalningsföreläggande, står fast både i förhållande till stat och kommun.»

Till detta uttalande skall här endast fogas den kommentaren, beträffande K.B:s beslut genom lagakraftägande utslag, att prejudikat rörande möjligheterna att anmärkningsvägen göra vederbörande redogörarens ansvar gällande ganska snart torde komma att föreligga, och beträffande K.B:s beslut genom underlåtenhet av betalningsföreläggande, att detta synes vara samma fall som har behandlats ovan under I.

IV. »Skattefrihet, som beslutits av K.B. genom förhandsbesked eller genom utslag i besvärsprocess, står fast, såvitt statens andel angår.»

Vad angår verkan av utslag i besvärsprocess må endast hänvisas till vad som nyss har sagts under III. Till den del Sundbergs citerade uttalande avser verkan av förhandsbesked skall det däremot skärskådas något närmare. Till en början menar sig Sundberg här kunna konstatera, att uppbördsmyndighet — men inte K.B. — är behörig att på begäran lämna förhandsbesked om tillämpningen av 14 och 15 §§ Nöjsk.F. Ordalydelsen i 4 § Nöjsk.K. åberopas till stöd för denna uppfattning; att yrkande om befrielse blott »bör» — och alltså inte »skall» — framställas i deklARATIONEN skulle innebära, att sådant yrkande kunde framställas även i annat sammanhang, och då rent av innan tillställningen hade ägt rum. Det synes dock vara rimligare att tolka detta »bör» på ett annat sätt: eftersom frågan om nämnda befrielse skall prövas av uppbördsmyndigheten ex officio och befrielse alltså kan medges utan föregående yrkande, har lagstiftaren inte kunnat i Nöjsk.K. — genom ett »skall» — uppställa yrkande som villkor för befrielse. Regeringsrätten har f. ö. numera beträffande visning av viss film konstaterat, att med avseende å stadgandet i 4 § Nöjsk.K. uppbördsmyndigheten inte hade bort ingå i prövning av frågan, huruvida visning av filmen skulle vara fritagen från nöjesskatt jämlikt 14 § Nöjsk.F., »annorledes än i samband med fastställande av skattens belopp för viss eller vissa redan anordnade filmföreställningar», i följd varav förhandsbeslut av uppbördsmyndigheten har upphävts.⁸ K.B:s bristande behörighet är sålunda inte bara funktionell.

Oavsett detta regeringsrättens utslag kan man väl, i viss anslutning till Sundberg, säga, att det inte torde föreligga något hinder mot att en administrativ myndighet, t. ex. K.B., tillkännager, om än inte »vilka principer den kommer att följa», så dock vilken uppfattning den har om tillämpningen av ett visst stadgande. Det må i sammanhanget erinras om att det instruktionsenligt åligger riksräkenskapsverket att på framställning av myndigheter och redogörare lämna upplysningar inom området för ämbetsverkets granskande verksamhet. Det är tydligt, att myndigheternas senare ställningstaganden i de konkreta fallen som regel inte kommer att stå i strid med dessa principuttalanden. Men detta är inte detsamma som att uttalandena bör betraktas som »solenna förklaringar angående framtida handlande».

Hur långt skulle f. ö. den ifrågasatta rättsligt bindande verkan av förhandsuttalandena sträcka sig? Anta att K.B. genom utslag i besvärsfall med

⁸ Utslag 9/4 1951 på besvär av A.B. Svanfilm.

stöd av 14 § Nöjsk.F. har befriat en biografföreställning från skattskyldighet. Detta utslag binder inte K.B. vid dess granskning av andra föreställningar med samma film. Men om nu en annan anordnare eller filmägaren, utan att känna till utslaget, begär K.B:s uttalande och K.B. tillkännager samma uppfattning som i utslaget — eller rent av hänvisar till utslaget —, skulle då detta tillkännagivande beta K.B. möjligheten att som följd av en nyvunnen insikt om tidigare feltolkning meddela betalningsföreläggande vid en kommande redovisningsgranskning? Och skulle uttalandet binda också i förhållande till andra än den som hade begärt det? Om nej: i vilken utsträckning skulle ett uttalande på begäran av en filmägare — som inte i denna sin egenskap kan uppträda som part i en nöjesskattebesvärprocess — binda K.B.?

Men även den, som i likhet med Sundberg vill tillerkänna förhandsuttalandena rättsligt bindande verkan, lär stanna vid att uttalandena binder vederbörande myndighet själv. *Staten* kan däremot inte bindas genom dem.⁹ Ovan under I har hävdats, att ett skattefrihetsbeslut kan angripas genom anmärkning av riksräkenskapsverkets revision, såvitt statens andel av nöjesskatten angår. Och riksräkenskapsverkets revision är inte bunden av förhandsuttalanden, vare sig K.B:s eller andra. Om Sundbergs första tes, under I ovan, inte håller, så håller följaktligen inte heller hans tes om att skattefrihet, som beslutits av K.B. genom förhandsbesked, står fast vad statens andel angår.

Nils Detlofsson.

Genmäle. Revisor Detlofsson finner en jämförelse mellan »fastställandet» av nöjesskatten och »fastställandet» av de vanliga skatterna oriktig. Han grundar detta å det rent formella skälet, att taxering och debitering i fråga om de senare åligga skilda organ, medan för nöjesskattens del samma myndighet handhaver båda funktionerna. Det synes dock svårförnekligt, att avgörandet, huruvida *skattskyldighet* föreligger är en sak, uträknandet och påförandet av *skattebeloppet* en annan; den senare åtgärden kan ej vidtagas, förrän den första frågan besvarats. Skillnaden var mera påfallande enligt äldre nöjesskatteförfattningar, där olika skatteskalor kunde tillämpas, men själva saken är ett logiskt faktum och består därför fortfarande; ett exempel härpå utgör just 15 §.

Revisor Detlofsson föranledes med sitt resonemang till uttalandet, att 15 § lika väl som 14 § handlar om »befrielse från skatt». Detta är emellertid en sammanblandning. Nøjesskatteförordningen använder termen »befrielse» endast i 15 § och följande paragrafer, icke i 14 §, som i stället avser undantag (frihet) från nöjesskatt: i förra fallen föreligger alltså principiellt skatteplikt, i det senare icke.

Det är väl riktigt, att § 15, ehuru formellt innehållande en beräkningsregel, i sak närmar sig en undantagsregel. Den omständigheten, att § 15 fortfarande behandlas såsom en beräkningsregel, kan dock för ingen del

⁹ Jfr Sundberg, s. 202: »Anordnaren kan, såvitt K.B:s granskning angår (kurs. här), trygga sig vid denna förklaring.»

åberopas såsom skäl att såsom en beräkningsregel betrakta ett stadgande, som aldrig innehållit en sådan.

Revisor Detlofsson utgår från antagandet, att slutliga beslut om skattskyldighet skola kunna åratal efteråt upprivas i anmärkningsprocess och sålunda icke vinna laga kraft. En sådan mening överensstämmer varken med rättsstatens grundsatser eller rättsmedvetandet; dess tillämpande måste komma att uppfattas såsom orättfärdigt. Felet i revisor Detlofssons resonemang är, att han icke accepterar, att anmärkningsprocessen är en ålderdomlig och säregen straffprocess mellan staten och redogöraren, i vilken den skattskyldige endast indirekt kan indragas. Ett felaktigt beslut kan beivras, ej blott i anmärkningsprocess utan även i vanlig straffprocess med stöd av 25 kap. strafflagen. I och för sig rör ett dylikt beivrande icke den enskilde. Denne kan endast engageras med stöd av en undantagsbestämmelse, i förevarande fall reservationskravsförordningen. Denna reglerar emellertid icke den enskildes civilrättsliga betalningsskyldighet; denna beror dels av att han ej redan är frikallad från betalningsskyldighet genom lagkraftvunnet beslut, dels, såsom förordningen erinrar, av att preskription ej inträtt. Skulle den enskildes rättsläge ej vara fastslaget genom nöjesskatteprocessen, vore denna spegelfäkteri. *Konsekvensen av herr Detlofssons resonemang är, att regeringsrätten först skulle i skatteprocess kunna förklara en tillställning skattefri med därav följande skatterestitution till den enskilde, och därefter i anmärkningsprocess finna samma tillställning skattskyldig och låta återkräva den restituerade skatten.* För att man skall kunna acceptera ett så orimligt resultat måste fordras, att detta nödvändiggöres av en alldeles otvetydig bestämmelse; någon sådan finnes icke.

Revisor Detlofsson gör gällande, att det skulle ankomma på en statsmyndighet att tillvarataga kommunens intresse även mot den kommunala uppborndsmyndigheten. Ett sådant statligt förmynderskap vore en unik företeelse inom svensk kommunalrätt. Det rättsfall (RÅ ref. 4 III, 1950), som herr Detlofsson uppgiver, att jag »förbisett», finnes av mig både behandlat och citerat å s. 199. Förklaringen till herr Detlofssons misstag är, att han ej sårhåller frågan om själva skattskyldigheten från frågan om skatteberäkningen.¹

Beträffande verkan av förhandsbesked om skattskyldighet har jag till stöd för min mening, att ett dylikt av en i och för sig behörig myndighet icke kunde vara att anse såsom en nullitet, åberopat fyra skäl: 1:o att nöjesskatteförordningen av gammalt känner detta institut och att intet anger att dylikt besked i andra fall skulle vara ogiltigt, 2:o att nöjesskattekungörelsens lydelse ej *negativt* kan hindra sådant beslut, när den genom användandet av ordet »bör» ej bindande fixerar tidpunkten för en framställning om undantag eller befrielse från nöjesskatt, 3:o att något rättslogiskt hinder mot förhandsbesked ej finnes, samt 4:o att den omständigheten att förhandsbesked i vissa fall *skall* lämnas ej måste föranleda, att det eljest ej *får* lämnas. Herr Detlofsson förmenar, att jag *positivt* stöder

¹ Praxis synes för övrigt icke entydig beträffande skatteberäkningsbeslut, se RÅ not. Fi 1287/1949.

min uppfattning på uttrycket »bör»; såsom synes är detta oriktigt. Vidare bygger herr Detlofsson sin uppfattning att ett förhandsbesked skulle vara en nullitet därpå, att regeringsrätten efter besvär upphävt dylikt besked såsom felaktigt; han iakttagit sålunda icke skillnaden mellan ett besluts felaktighet och dess nullitet — det senare en mycket sällsynt företeelse i följd av »den svenska rättsuppfattningens obenägenhet mot att stämpla från behörig myndighet utgångna akter som nulliteter» (se *Malmgren*, Sveriges grundlagar, vid RF § 47).

Revisor Detlofsson vill bestrida verkan av lagakraftvunnet förhandsbesked med den retoriska frågan, huru långt dess verkningar skulle sträcka sig. Formellt framgår svaret givetvis av allmänna förvaltningsrättsliga regler, reellt av nödvändigheten av att den enskilde skall kunna lita på myndigheternas beslut.

Den verklighet, som ligger bakom den teoretiska diskussionen, är följande. Ett företag är ovisst om det vågar visa en film med undervisnings- eller uppfostringssyfte. Avgörande för dess ställningstagande är om det kan påräkna skattefrihet. Det begär därför besked från kontrollmyndigheterna, huru de bedöma saken. Dessa svara, att de anse filmen skattefri. I förlitande därpå träffar företaget avtal om filmhyra med filmägaren och låter spela filmen. Rättssäkerhet och anständighet kräva då uppenbarligen, att dessa myndigheter stå vid sitt ord. Emellertid finns det myndigheter, som haft annan mening i skattskyldighetsfrågan; denna mening visar sig senare vara regeringsrättens. Det är givet, att regeringsrättens utslag skall äga prejudikatsverkan i sådana fall, där skattskyldighetsfrågan står öppen. Men är det rimligt och rättfärdigt att låta avgörandet återverka på mål, som redan äro avgjorda genom lagakraftvunna beslut? Både rättslogik och administrativ tro och heder kräva att denna fråga besvaras nekande. Denna slutsats lär icke undgås, även om revisor Detlofssons mening, såsom han på tvenne ställen antyder, skulle komma att biträdas av högre myndighet.

I ett hänseende finns det en grund för herr Detlofssons resonemang, ehuru av annan räckvidd än han antager. Det är nämligen uppenbart otillfredsställande, att så inkrånslade och beroende av myndigheters omdöme, som beräkningsreglerna blivit, beräkningsbeslut skola kunna upprivas långt i efterhand. Sådant kunde möjligen vara befogat, när det var fråga om lätt kontrollerbara räkneoperationer. Men den omständigheten, att på detta område det karolinska enväldets i anmärkningsprocessen konserverade uppfattning fortfarande härskar, kan omöjligt utgöra ett godtagbart skäl att utsträcka en för vår tid så främmande åskådning till mål, vilka blivit i vanlig nöjesskatteprocess avgjorda genom beslut, som enligt GRB 10:26 skulle anses likvärdigt med allmän domstols dom. Det bör kanske tillfogas, att en sådan slutsats drogs av 1944 års krigskonjunktursskattelagstiftning; där blev sålunda även debiteringsfrågan rättskraftigt avgjord i skatteprocessen (SFS nr 483/1944, § 6).

Halvar G. F. Sundberg.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Människan och samhället. En bok till Tage Erlander på 50-årsdagen. Sthlm 1951. Tiden.

Reformer och försvar. En bok till Per Edvin Sköld på 60-årsdagen. Sthlm 1951. Tiden.

Socialdemokratisk kvinnogärning. Festskrift i anledning av Disa Västbergs 60-årsdag den 17 maj 1951. Sthlm 1951. Tiden.

»Allt det viktiga, som har med fostran i hemmet att göra, med föräldrarnas möjligheter att följa och förstå sina ungdomar — hjälpa dem fria från barndomsårens bindning, fostra fram självförtroende hos dem, göra dem lyckliga och glada — hur lagstiftar vi om det?» Frågan framställs i Socialdemokratisk kvinnogärning, en av böckerna i en trilogi till tre ledande socialdemokratiska partifunktionärer, Tage Erlander, Per Edvin Sköld och Disa Västberg på deras personliga högtidsdagar detta år. Frågeställningen kan vara värd att lägga märke till. Här frågas varken om man *kan* nå sådant som personlighetsutveckling, glädje, lycka på lagstiftningens väg eller om man *bör* anlita denna väg för att nå dessa ting. Frågan är *hur* och den är signifikativ.

Rimlig blir den genom den identifikation mellan de nämnda målen och förbättrade materiella livsvillkor, som är vanlig i socialistiskt tänkande. Böckerna till Erlander, Sköld och Disa Västberg berättar om de senaste decenniernas reformarbete och speciellt om de socialdemokratiska insatserna för detta. Formen av hyllningsskrifter må därvid ursäkta en del överord. Så mycket nytt kommer inte fram, men de glimtar, som de kortfattade bidragen hinner ge av de viktigaste politiska frågorna under senare år, formar i sin helhet en imponerande bild av den sociala utvecklingen efter den allmänna rösträttens genombrott.

I »Socialdemokratisk kvinnogärning» frapperas man av i vilken utsträckning socialdemokratiska kvinnoförbundet varit föregångare inom partiet, då det gällt den familjevårdande socialpolitiken. Väl långt går emellertid den entusiastiska partivän, som skriver att »modern svensk socialpolitik kan i stor utsträckning ledas tillbaka till initiativ från socialdemokratins kvinnliga pionjärer». Man kan gå med på detta med tillägget att den ofta kan ledas tillbaka ännu längre. S. A. Hedén torde kunna bli en givande bekantskap för författarinnan.

Vid en summering av den sociala hjälpverksamheten negligeras i alltför stor utsträckning den enskilda verksamhetens betydelse. På en rad av socialpolitikens nuvarande områden har enskilda organisationer gjort en pion-

järinsats ifråga om initiativ och försöksverksamhet, som staten sedan njutit frukterna av och utvecklat vidare. Det är sant, att denna verksamhet är principiellt väsensskild från nutida socialvård, men den har ändå varit av en betydelse som det åtminstone kommer att bli omöjligt att gå förbi, när en bredare vetenskaplig undersökning av svensk socialpolitik skall skrivas.

I bidragen med mera aktuell betoning kan man knappast göra några nyupptäckter. Gustav Möller sätter punkt just där man väntat sig några riktlinjer för den framtida socialpolitikens målsättning. Göta Rosén understryker, liksom många gånger förr, de sociala myndigheternas önskan att komma bort från anstaltsformen såväl för vården av barn som äldre. Eva Wigforss vill censurera »skadliga» filmer både när det gäller barn och vuxna, helt bortseende från att det stora problemet ligger i att kunna bedöma vad som skall räknas som skadligt i en film.

Den sista tredjedelen av »Socialdemokratisk kvinnogärning» ägnas åt vad man kan kalla en serie strödda anteckningar kring kvinnoförbundets organisatoriska utveckling. De faktiska uppgifter, som presenteras, har huvudsakligen intresse för den partihistoriskt detaljintresserade eller för dem som själva varit med i rörelsen. Ganska märkligt är emellertid att iakttas den politiska attityd, som speglas i många av dessa bidrag, de flesta skrivna av kvinnor utanför den centrala ledningen. Vid sidan av innehållslösa fraser om »socialismens evangelium» och dylikt finner man där också enkla och sanna uttryck för det politiska föreningsarbetets betydelse.

Genomsnittligt större tyngd har uppsatserna i böckerna till Sköld och Erlander, »Reformer och försvar» resp. »Människan och samhället».

Boken till Sköld bär spår av en okänd redaktörs disponerande hand. Ett första avsnitt ägnas främst dåvarande jordbruksminister Skölds försök — kodifierade i den stora jordbrukspropositionen 1947 — att komma till rätta med det primära jordbruksproblemet, de många små och medelstora, ofullständiga brukningsenheter. Sköld som försvarsminister harangeras av några av hans dåtida militära medarbetare, som tecknar en högaktningfull och ganska konventionell bild (Ivar Holmquist: »Under den något sträva ytan klappar ett varmt hjärta») av sin handlingskraftige, robuste chef, vars typ förefaller ligga väl till för militära porträttörer.

Gustav Cederwall pläderar i en uppsats, ingående i ett knippe bidrag om ekonomiska förhållanden, för en ekonomisk samordningsminister, ett krav som ju nyligen även framställt av LO. Cederwall hänvisar till fallet Buhl i Danmark 1947—1950. Buhl tjänstgjorde som samordningsminister i en beredning av departementschefer, bland vilka finansministern var en, och med ett ekonomiskt sekretariat vid sin sida.

Av många intressanta bidrag i »Människan och samhället» kan här endast några få beröras. Sture Bolin gör några reflexioner angående källmaterialet för vår egen tids historia. Han antyder en aversion, som väl kan förstås, mot grundlagens hemligstämplande av vissa källserier i femtio år. Telefonen är en samtidshistoriens fiende numro ett, menar Bolin, och ger belysande exempel härpå. Telefonen kommer också brevströmmen att sina: framtidens historiker får, när det gäller vår tid, inte tillgång till ett brevmaterial som tillnärmelsevis kan jämföras med det vi äger från 1700- och 1800-talen. Bolin tar inte upp till diskussion den betydelse, som de moderna

talinspelningsapparaterna kan tänkas få i en framtid. På en punkt, när det gäller protokollföringen i statsrådsberedningen, torde kritiken delvis redan vara inaktuell.

I en uppsats om samordningen inom socialförsäkringen konstaterar Per Eckerberg att några mera betydande besparingar knappast kan väntas genom rationalisering av administrationen för socialvårdsutgifterna. Statens utgifter för sociala ändamål år 1949 var 1439 milj. kr. och kostnaderna för den centrala administrationen endast omkring 28 milj. kr. Eije Mossberg ger en belysande detaljredogörelse för det utredningsarbete, som föregick kommunindelningsreformen. Präglat av skarpsynthet och temperament är A. Thomsons inlägg om centralisering och decentralisering inom statsförvaltningen. »Att man på långt avstånd från det enskilda fallet eller den enskilda individen centralt handlägger individuella fall fann jag abderitiskt... Jag gör det alltiämt... Ju fler ärenden man samlar till central behandling, i desto högre grad måste dessa faktiskt avgöras av underordnad personal. Hur många ärenden avgöras icke reellt av unga amanuenser i departement och centrala verk? Man drar samman ärendena centralt för att få överblick och enhetlig behandling, men ärendenas mängd gör, att till sist ingen har överblick och att behandlingen måste slås ut på så många händer, att det inte kan bli tal om någon enhetlighet.» Även om staten lämnar ekonomiska bidrag bör en utvidgad bestämmanderätt kunna tillmätas kommunerna, anser Thomson, liksom att det finns plats för åtskilliga reformer då det gäller statens förhållande till kommunerna. I nuvarande utrikespolitiska jämsningstid är det med stora förväntningar man ger sig in på läsningen av den svenske utrikesministerns reflexioner om FN. Besvikelsen kan knappast utebli inför detta prov på diplomatiskt intetsägande.

Av det sagda torde ha framgått, att denna trilogi har mer att ge åt den som är ute efter politiskt stoff än efter statsvetenskapliga problemställningar. Några uppsatser berör emellertid även frågor av speciellt statsvetenskapligt intresse, regeringssystem och valsätt. Hit hör främst Tage Erlanders »Funderingar kring regeringsproblemet», där han redogör för sin och sin krets' känslor av besvikelse och motvilja inför 20-talets minoritetsparlamentarism och svaga regeringsmakt. »Vi upplevde 1920-talet som en period av spänning mellan framtidsförhoppningar och känslan av samhällets oförmåga att infria någon av dessa förhoppningar.» Att ha en demokratisk samhällsordning visade sig icke vara tillräckligt. Demokratin måste också kunna arbeta. »Man började förstå, att en stark regeringsmakt var en förutsättning för att demokratin skulle arbeta väl.» Någon möjlighet att planlägga ett reformarbete eller utöva en fast politisk ledning fanns inte under 20-talet, menar Erlander. Krisuppgörelsen 1933 blev en frälsning inte bara från den ekonomiska krisen utan också från det parlamentariska dödläget. »Den betydde att parlamentarismen fick en chans att visa sin livsduglighet i vårt land.» Ett fast parlamentariskt underlag skapades, som har hållit fram till dags dato. »Men hur går det med en opposition, som omfattar upp mot hälften av medborgarna, men som aldrig får pröva sina krafter på regeringsmakten och fostras till det ansvar inför hela samhället,

som denna innebär», frågar Erlander och sätter punkt utan att gå in på någon diskussion av den lösning, som en samlingsregering innebär.

Erlander lägger skulden för den uteblivna vänstersamverkan under 20-talet på »folkpartiets liberala föregångare». Han förbigår emellertid med tystnad utgångspunkten för minoritetsparlamentarismen, nämligen socialdemokraternas uppsägning av samverkan under den Edén-Brantingska majoritetskoalitionen. De psykologiska verkningarna härav torde hos båda parter ha verkat dämpande på entusiasmen för förnyade engagemang långt in på 20-talet. De politiska frågornas förändrade karaktär försvårade också vidare vänstersamverkan. Sedan demokratiseringsprocessen fullföljts gick skiljelinjen inte längre mellan höger och vänster, de ekonomiska spörsmål som aktualiserades drog gränsen mellan borgerliga och socialister. Tills en vetenskaplig undersökning av denna tids politiska förhållanden föreligger, vilket kanske inte dröjer så länge, bör nog domen över 1920-talets politik anstå.

Erlander snuddar flera gånger vid ett problem, som Adolf Wallentheim tar upp till mera närgånget skärskådande, valsättets betydelse för regeringsbildningen. Det är uppenbart att det proportionella valsystemet inte står särskilt högt i kurs varken hos Erlander eller Wallentheim. Den senare menar, ått proportionellt valsystem och ett system med majoritetsval i enmanskretsar kan vara likvärdiga ur demokratisk synpunkt. Denna tes torde kunna diskuteras så länge systemet med majoritetsval i enmanskretsar leder till sådana resultat som i det senaste engelska valet, där en majoritet bland folket blir en minoritet i parlamentet. Detta skolexempel bör vara tänkvärt för den som i likhet med Wallentheim söker förlöjliga rättvisekravet i detta sammanhang.

Både Erlanders och Wallentheims huvudinvändning mot det proportionella systemet är de svårigheter systemet skapar för bildandet av ett fast regeringsunderlag: Inte minst på grundval av svenska erfarenheter kan det emellertid ifrågasättas, om dessa svårigheter skall eller behöva lösas av valsystemet. Är inte ett valsystems främsta uppgift att avspegla de politiska uppfattningarna hos ett folk så adekvat som möjligt och tillmäta dessa deras tillbörliga representation i parlamentet? Ett andra led i utvecklingen är att på grundval av ett så nyanserat valresultat som möjligt skapa en handlingskraftig regering. Detta är onekligen en av den högre politiska skolans delikataste uppgifter, och att kräva att därtill hörande kompromisser och förhandlingar skall ersättas av en fix och färdig regering prompt levererad av valresultatet förefaller vara en alltför enkel problemlösning. Att ersätta ett proportionellt valsättets flerpartisystem med ett tvåpartisystem, vilket reellt blir en följd av majoritetsval, är inte att eliminera motsättningar inom valmanskåren, endast att fördölja dem.

Förhållandet kan exemplifieras genom en hänvisning till U.S.A. Ett svenskt borgerligt parti, som väl måste vara ena ledet i ett tänkt svenskt tvåpartisystem, bleve knappast något mer än ett amerikanskt politiskt parti, d. v. s. en valorganisation. En parlamentarisk regering byggd på ett majoritetsparti av detta slag kan förefalla stark och bärkraftig, men regeringspartiets heterogena karaktär gör det tvivelaktigt, om den är arbetsdugligare än en koalitionsregering under nuvarande system. Majoritetsvalen kan inte

ge samma nyanserade redovisning av opinionsläget inom väljarkåren som det proportionella valsystemet, och deras presumerade överlägsenhet när det gäller att skapa en stark regeringsmakt inom ramen för ett parlamentariskt styrelsesätt förefaller kunna diskuteras.

Åke Gafvelin.

JAN-MAGNUS JANSSON: *Hans Kelsens statsteori mot bakgrunden av hans rättsfilosofiska åskådning*. Societas Scientiarum Fennica. Commentationes Humanarum Litterarum. XV. 5. Akad. avh. Helsingfors 1950. VII + 400 s.

Författaren till ovanstående avhandling hävdar, att en av den allmänna statslärans viktigaste uppgifter är att åstadkomma en »syntes av humanistiska och juridiska synpunkter», och avhandlingens huvudsyfte anges vara »att slå en bro mellan juridiskt och humanistiskt tänkande» (s. 1).

En undersökning av Hans Kelsens statsteori förefaller vara en ganska god utgångspunkt för att nå detta syfte; Kelsen anser ju, att staten är en rättsordning. Avhandlingen är rent teoretisk med blott ett minimum av idéhistoriska notiser, och den synes främst vara av intresse från juridisk och rättsfilosofisk synpunkt.

Hans Kelsen har varit professor i Wien, Köln och Genève, och han bekläder f. n. en lärostol i statskunskap vid University of California i Förenta Staterna. Han har skrivit en ofantlig mängd böcker och tidskriftsartiklar, men i stor utsträckning har han hållit fast vid sina tidiga åsikter om statens och rättens natur — ett viktigt undantag är att den fullständiga identifieringen av stat och rätt inte förekommer i ett betydelsefullt verk av 1911 (*Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*). I de senare arbetena har han framför allt sökt bygga ut och logiskt fullända ett system, vars grunder är lagda redan i de tidigare.

Till utgångspunkt för sin granskning av statsbegreppet tar Kelsen de problem, med vilka — enligt hans mening — statsvetenskapen traditionellt har sysslat, bl. a. lärorna om statsmakten, statsterritoriet och statsfolket (Jansson, s. 136). Han anser sig finna, att kärnan i dessa problem är av rättslig natur, och att statsvetenskapens föremål, staten, i själva verket är identisk med rättsordningen. Staten-rättsordningen kan inte fattas som ett sociologiskt begrepp, emedan man endast kan avgränsa statsverksamhet från annan samhällelig verksamhet, om man förutsätter giltigheten av en rättsordning. Rättsordningen består av normer — d.v.s. böra-satser — som reglerar myndigheternas användning av tvång. Dessa normer kan aldrig härledas ur faktiska förhållanden, alltså inte heller ur givna befallningar eller ur viljeyttringar. Rättssatserna är hypotetiska normativa satser, som säger, att om en viss händelse a inträffar, så bör en viss händelse b också inträffa. Det juridiska påståendet, att en lagbestämmelse gäller, betyder, att vissa personer bör handla i enlighet med den. Rättsvetenskapen (statsvetenskapen) är därför en normativ vetenskap, d.v.s. en vetenskap som säger, hur människor *bör* handla, och den blir därigenom artskild från t. ex. sociologin, som beskriver och förklarar människors *faktiska* beteende. En rättsnorm som bör åtlydas är en sådan, som, omedelbart eller genom

förmedling av andra giltiga rättsnormer, kan härledas ur en s. k. grundnorm, vars giltighet juristerna måste förutsätta utan vidare härledning. Denna grundnorm tänkes — ur språklig synpunkt egendomligt nog — vara toppen i den pyramid med flera avsatser (»Stufen»), som utgör rättsordningen. Rättsordningen är ett s. k. »Erzeugungszusammenhang». Den reglerar nämligen själv sin fortbildning, d.v.s. normerna på en högre »avsats» bestämmer det sätt, på vilket normerna på en lägre »avsats» kommer till; författningen bestämmer t. ex. reglerna för lagstiftningen. Helt bestäms dock inte de lägre normerna av de högre; de myndigheter, som formulerar de lägre normerna, har ett visst mått av fritt avgörande. Alla de personer för vilka en rättsordning gäller — tillsammans utgörande statsfolket — är juridiska personer; s. k. fysiska personer är bara personifikationer av komplex av rättsnormer. Liksom statsfolket är den nationella rättens personella giltighetssfär, är statsterritoriet dess territoriella giltighetssfär. Gränserna mellan de olika nationella rättsordningarnas giltighetsområden bestäms av den internationella rätten.

Författaren kritiserar Kelsen på en rad punkter. Han påpekar (s. 393), att man inte, som Kelsen gör (*General Theory of Law and State*, s. 182), från antagandet, att ett antal individer utgör ett samhälle endast på grund av att de är underkastade en gemensam rättsordning, kan dra slutsatsen, att samhället och rättsordningen är identiska. Författaren — som givetvis, liksom Kelsen, är medveten om att alla definitioner i viss mån är godtyckliga — vill snarare bestämma staten som en rättsgemenskap än som en rättsordning. Ett skäl härtill är den språkliga traditionen: man kan säga, att »rättsordningen gäller», att »rättsordningen innehåller vissa bestämmelser», m. m. I dessa uttryck kan man inte ersätta ordet »rättsordningen» med ordet »staten» (s. 187). Ett annat skäl anser han ligga i den omständigheten, att man ofta talar om staten som en handlande person. »Det är psykologiskt förståeligt, att man därvid föredrar att personifiera en enhet av individer framom att personifiera en enhet av normer, också om det sistnämnda naturligtvis inte är otänkbart» (s. 188).

Jansson framför också vissa erinringar mot Kelsens uppfattning av rätten som tvångsordning. Kelsen menar (*General Theory*, s. 143 f.), att även de konstitutionella reglerna kan betraktas som bestämmelser, som fastställer en påföljd av tvångskaraktär. Trots att de själva vanligen inte är förknippade med några sanktioner, står de genom de »lägre» rättsnormer, vilkas tillkomstsätt de reglerar, i förbindelse med tvångsutövning. Grundlagsbestämmelserna är därför inte »oavhängiga, fullständiga normer». Häremot invänder författaren med fog, att Kelsens påpekanden inte kan ändra det förhållandet, att de konstitutionella reglerna *i sig själva* inte är regler om tvångsutövning. Jansson hävdar därför, att till rättsordningen också hör regler, som inte gäller tvång. Det gemensamma för alla rättsnormer är, att de utgår »från samma centrala instans, 'lagstiftaren' ——. Det vi kallar 'rätten' eller 'rättsordningen' är alltså ett regelsystem, vars kärna utgöres av regler om tvångsutövning, men som dessutom innehåller andra regler av varierande innehåll» (s. 65).

Frågan om konflikter mellan olika rättsnormer är ett viktigt juridiskt problem. Kelsens lösning av konflikter mellan normer, som tillhör samma

»avsats», är, att den senare utfärdade normen bör anses giltig (enligt principen »Lex posterior derogat priori»). När det gäller konflikter mellan normer på olika »avsatser» är enligt Kelsen det rättstillämpande organets egen uppfattning avgörande för lagtolkningen. Jansson påvisar, att Kelsens lösning av det senare problemet inte är förenlig med teorin om rättsordningens avsatsformiga uppbyggnad. Enligt denna teori är ju sådana normer giltiga, som kan härledas ur »högre» normer tillhörande samma rättsordning. Om denna uppfattning är riktig, så kan inte rättstillämparens beslut utan vidare betraktas som avgörande (s. 262). »Det måste vara möjligt att förklara en handling av en myndighet författnings- eller lagstridig och det så tillkomna beslutet formellt ogiltigt, även om det inte är möjligt att upphäva det på legal väg. Denna synpunkt är korrekt även om man *senare*, då beslutet avsatt faktiska rättsverkningar, i kraft av effektivitetsprincipen är tvungen att förklara det giltigt. Här är nämligen blott fråga om, huruvida ett författnings- eller lagstridigt beslut *från början*, automatiskt, är giltigt, så att själva *begreppet* författnings- eller lagstridighet är otänkbart» (s. 264).

Kelsens extrema teori, att även s. k. fysiska personer egentligen är juridiska personer, kritiserar av Jansson. Ett av Kelsens argument för teorin är en analogi mellan det fysiska tinget som föremål för filosofiska undersökningar och den fysiska personen som föremål för rättsvetenskapliga. Lika litet som det fysiska tinget »har» vissa egenskaper, lika litet »har» den fysiska personen vissa rättigheter och plikter. Liksom det fysiska tinget *är* summan av egenskaper, *är* den fysiska personen summan av rättigheter och plikter. Mot detta invänder författaren, att man inte kan tänka sig »subjektlösa» plikter eller rättigheter. Man måste veta, *vem* som har en plikt eller en rättighet, »i annat fall vore man tvungen att tänka sig, att *ingen* är skyldig, resp. berättigad» (s. 204 f.). En annan av Kelsens motiveringar för sin teori är tanken, att juridiska termer bara kan beteckna något normativt, ett »böra», och inte något verkligt, ett »vara». Jansson hävdar däremot, att eftersom rätten reglerar människors beteende, så kan »juridiken inte vara oavhängig av verklighetskunskapen» utan måste använda sig av empiriska begrepp (s. 205 f.).

Trots de här refererade invändningarna och flera andra kritiska anmärkningar är författaren ense med Kelsen i det väsentliga: rätten är ett system av giltiga normer, och rättsvetenskapen är en normativ vetenskap. Han vänder sig mot den »induktiva», d. v. s. den sociologiska, uppfattningen om rätten som handlingsvanor hos vissa myndigheter (se t. ex. I. Hedenius: Om rätt och moral, s. 87) och menar bl. a., att man, när man talar om »myndigheter», inte bara tänker »på en *faktisk* makt, utan även på en *rätt* att befalla» (s. 70). Kritiken förefaller innebära en anklagelse för cirkeldefinition: rätten kan inte definieras som en *vanä* hos vissa myndigheter, eftersom begreppet »myndigheter» förutsätter begreppet »gällande rätt».

Jansson säger också, att eftersom satserna i lagen har en normativ mening, och »juridiken skall återge denna mening, tvingas den ofelbart att begagna 'börats' språk, d. v. s. att göra satsernas mening till sin egen» (s. 364).

Jansson delar inte heller uppfattningen, att rättsvetenskapen — i stället för att uttala sig om vissa myndigheters beteende — handlar *om* normer,

men att den däremot själv inte *använder sig av* normer (A. Ross, Tidsskrift för Rettsvidenskap, 1936, s. 314). Han anser visserligen detta betraktelsesätt teoretiskt oklanderligt, men han menar, att hans egen och Kelsens tolkning av juridiken som en normativ vetenskap bättre överensstämmer med flertalet juristers åsikter. Han kritiserar i detta sammanhang de moderna rättsfilosofer, som förefaller betrakta »de vanliga juristernas 'vidskepliga' föreställning, att rättsordningen verkligen bör följas» på samma sätt som en etnograf ser på »moraluppfattningarna i de primitiva stammar, som han besöker. Etnografen samlar vissa fakta om dessa föreställningar, men det faller honom inte in att betrakta stammens moral som en giltig ordning, lämplig att bilda grundval för hans egen bedömning av livets förhållanden» (s. 282).

Är då en normativ vetenskap möjlig? För att kunna besvara den frågan jakande är det nödvändigt för författaren att vederlägga uppfattningen, att värdeomdömen — alltså även böra-satser, normer — saknar deskriptiv mening och därför inte kan vara vetenskapliga omdömen. En del av framställningen ägnas också åt ett försök till en sådan vederläggning, vilket främst behandlar den s. k. Uppsalaskolans värde- och rättsfilosofi.

Enligt Uppsalafilosofen Axel Hägerström är värdeomdömen uttryck för känslo- och viljeimpulser, och de uttalar sig inte om existensen av några värden. De *påstår* emellertid inte, att dessa känslo- och viljeimpulser föreligger. Satsen »A är god» säger således, enligt denna teori, varken att A har en viss egenskap, godhet, eller att den som uttalar satsen erfar en viss känsla inför A. Hägerström menar därför, att satsen *direkt* uttrycker en känsla, liksom t. ex. ett utrop av förtjusning gör det. Däremot påstår satsen ingenting om förhållanden i verkligheten, med andra ord: den saknar deskriptiv mening.

Ett Uppsalafilosofiskt argument mot tanken, att värdeomdömen har deskriptiv mening, är påpekandet, att de inte fogar något nytt till en värderingsfri beskrivning av ett föremål. Jansson hävdar dock, att detta förhållande inte är »begränsat till värdesfären. Låt oss anta, att en kemiker vill beskriva en förbränningsprocess. Det faller honom knappast in att därvid skildra den intensiva smärta som man känner, om man sticker in handen i eld. Icke desto mindre är denna smärta en psykisk realitet, och förmågan att framkalla den en egenskap hos elden» (s. 27).

Författaren kritiserar också Hägerströms teori genom att påpeka den språkliga likheten mellan ett värdeomdöme, »A är god», och ett värderingsfritt omdöme, »A är grön». Han hävdar, att man inte utan mycket vägande skäl har »rätt att anta, att de bägge satserna ger uttryck åt fundamentalt olika innehåll» (s. 22). Han låter »A» i exemplet »A är grön» symbolisera ett blad. Han framhåller, att man med satsen »Bladet är grönt» inte avser att uttala något om sina egna förnimmelser, men att man därmed inte heller ger något *direkt* uttryck för en sensation (s. 25). En person måste ha vissa färgförnimmelser för att hans omdöme »Bladet är grönt» skall vara sant. Emellertid utsäger detta omdöme, enligt Jansson, ingenting om förnimmelserna utan om bladet. Omdömet »objektiverar» sensationerna och tillägger bladet en viss egenskap. På samma sätt förhåller det sig i fråga om ett värdeomdöme, t. ex. »A är god». »Värdet är en egenskap hos

föremålet, nämligen dess förmåga att framkalla» en speciell känsla (ss. 25—27).

Det har sagts, att värderingar har en sorts imperativ funktion, d.v.s. syftar att påverka människors beteende. Enligt författaren *kan* värdeomdömen i vissa sammanhang ha en sådan funktion, men detta gäller även värderingsfria omdömen. »Satsen 'Det är farligt att förtära stryknin' kan innehålla en uppmaning att inte förtära stryknin», men det hindrar inte, att den oberoende av sin imperativa funktion har en konstaterande innebörd (s. 321).

Jansson hävdar, att även den speciella art av värderingar som normerna, böra-satserna, utgör är verkliga, deskriptivt meningsfulla omdömen. Han stöder sig bl. a. på den omständigheten, att man faktiskt diskuterar riktigheten av de normativa omdömena och därvid — liksom när det gäller övriga värdeomdömen — utgår från sina »egna känslö- och viljereaktioner inför tanken på det handlande normen föreskriver». Författaren medger dock, att det i många normativa uttryck ingår ett element av ren *befälning*, och att detta element saknar deskriptiv mening (s. 29).

Trots kritiken av Uppsalafilosofin erkänner Jansson, att värdeomdömen inte kan fällas med vetenskapliga anspråk. Detta beror dock inte på, att värderingar saknar deskriptiv mening, utan på »att vetenskapen eftersträvar *allmängiltiga* resultat och att värdeomdömena endast äger en begränsad intersubjektiv giltighet» (s. 27). Om alla människor värderade på samma sätt i samma situation, skulle vetenskapen säkert inte avstå från att använda värdeomdömen (s. 28).

Författaren menar nu, att *lagens* bestämmelser är rena imperativer, som inte påstår något om verkligheten, men att den *teoretiske juristens* uttalanden är verkliga omdömen om rätten. Dessa har dock en normativ karaktär (s. 60 f. och s. 322).

Strider då inte antagandet, att de juridiska satserna samtidigt är normativa uttryck och vetenskapliga omdömen mot uppfattningen, att värdeomdömen inte kan användas med vetenskapliga anspråk? Författaren hävdar, att så inte är fallet. »Juridiska värdeomdömen avser inte att ge uttryck för känslor, utan för objektiva sanningar», de »är intersubjektivt verifierbara» (s. 31). Juridiken *utgår* nämligen från vissa värderingar, vissa normer, vilkas *logiska tillämpning* på enskilda fall den söker klargöra (s. 36). De juridiska utsagorna är slutsatser från vissa förutsatta normer. Författaren jämför de juridiska slutledningarna med bl. a. följande sats: »Kriget är ett ont, om man antar människokärleken som ett högsta värde» (s. 35). Ett exempel på en juridisk slutledning är denna sats: »Om konstitutionellt riktiga lagbestämmelser bör följas, och *om a* är en dylik bestämmelse, så bör *a* följas» (s. 322).

Den ovan anförda juridiska slutledningen är ett exempel på s. k. praktiska slutledningar. Dessa är enligt Uppsalafilosofin endast skenbara syllogismer, eftersom de är sammansatta av uttalanden, som anses sakna deskriptiv mening. Sådana uttalanden kan inte ingå som element i en slutledning, vilken ju bara kan bestå av verkliga omdömen.

Författaren tar inte definitivt ställning i denna logiska fråga. Han menar emellertid, att om man — liksom han själv — antar, att värderingar kan

vara äkta omdömen, så synes det inte vara omöjligt att tänka sig de praktiska slutledningarna som verkliga slutledningar. Han menar också, att »lika litet som teorin om värdeomdömenas alogiska natur kan rubba vår naturliga tendens att i dem se faktiska omdömen, lika litet kan teorin om de praktiska slutledningarnas värdelöshet hindra oss att i varje stund operera med dylika. Allra minst förefaller juridiken kunna undvara dem» (s. 30). »Då ett rättsfall subsumeras under en allmän regel, sker detta just i kraft av en praktisk slutledning» (s. 29).

Janssons intressanta och skickliga försvar för rättsvetenskapen som en normativ vetenskap synes dock inte vara helt övertygande. Det ovan anförda argumentet mot en uppfattning av rätten som vissa handlingsvanor hos myndigheterna tycktes gå ut på, att en sådan uppfattning måste förutsätta rättsbegreppet. En liknande tankegång hos Kelsen (se t. ex. *General Theory*, s. 187) har en gång kritiserats på följande sätt: »En cirkel fullt analog med den kelsenska uppstår, om vi först definierar en äkta man som en man som har en hustru och sedan definierar en hustru som en kvinna som har en äkta man. I detta fall är det uppenbart hur man skall undvika cirkeln. Det grundläggande begreppet är giftermålsrelationen: en man, som tillhör relationens domän, kallar vi en äkta man; en kvinna, som tillhör dess konversa domän, kallar vi en hustru. Kelsens cirkel kan lösas på exakt samma sätt. Det finns en viss sociologisk relation — för vilken vardagsspråket saknar någon direkt beteckning — och vad som tillhör en av dess domäner kallas för 'gällande rättsregler', vad som tillhör en annan av dess domäner kallas 'myndigheter'» (A. Wedberg: *Den nya logiken*, del II, s. 12). Facktermerna i det citerade stycket torde inte i nämnvärd grad hindra läsaren att inse det berättigade i denna kritik.

Givetvis är juridiken — som uttalar sig om rätten — inte heller tvungen att göra lagbestämmelsernas normativa »mening till sin egen», lika litet som man för att förklara betydelsen av det imperativa uttrycket »Giv äkt!» måste använda satser med imperativ mening.

Författarens åsikt, att flertalet jurister betraktar juridiken som normativ, är ej med nödvändighet riktig. Därtill kommer, att även om de flesta jurister har en normativ uppfattning, kan denna uppfattning vara felaktig. Rättsvetenskapsmännen kan ju missta sig på innebörden i sina resonemang (jfr nedan).

Janssons analogi mellan de moderna rättsfilosoferna och de etnografiska forskarna är väl inte avsedd att vara mer än ett skämt utan någon saklig betydelse. Jämförelsen synes dock vara en smula olyckligt vald och formulerad. Det saknas nämligen visst inte exempel på etnografer, som menar, att moralen hos de primitiva stammar, som de undersöker, i inte ringa utsträckning är »lämplig att bilda grundval för» deras »egen bedömning av livets förhållanden» (se t. ex. Ruth Benedicts och Margaret Meads arbeten).

Någon anledning att avvisa en teoretiskt oklanderlig, icke-normativ uppfattning av rättsvetenskapen tycks författaren alltså inte ha påvisat. Är det då möjligt, att det vid sidan av en icke-normativ juridik finns en vetenskapligt godtagbar normativ juridik? För att kunna lösa detta problem måste man företa en undersökning av innebörden i normuttryck. En sådan

undersökning synes här lämpligen kunna företas i samband med en granskning av Janssons kritik av Uppsalaskolans värde teori.

Författaren har sannolikt rätt, när han kritiserar påståendet, att ett uttalande om en företeelse, vilket inte fogar något nytt till en felfri beskrivning av företeelsen, saknar deskriptiv mening. Uttalandet får karaktären av ett verkligt omdöme, om det är en slutsats, som man kan dra av beskrivningen. För att anknyta till Janssons exempel: *om* en viss företeelse är en förbränningsprocess, och *om* en människa med normala sinnesorgan för sin hand i en viss närhet av den plats där processen pågår, så erfar denna människa en intensiv smärta.

Författarens teori om värdeomdömenas innebörd förefaller dock tvivelaktig. Man skulle möjligen — fast inte utan svårighet — kunna tänka sig, att vissa estetiska omdömen har den av författaren angivna betydelsen; satsen »Manet's 'Amazone' är en vacker tavla» skulle i så fall betyda »Manet's tavla 'Amazone' har förmågan att hos mig uppväcka en skönhetskänsla». Svårare synes det emellertid vara att tolka innebörden i moraliska värdeomdömen, t. ex. »Kriget är ett ont» eller »Det är orätt att förfölja människor för deras ras' skull», på detta sätt. Det är knappast tänkbart, att då en person uttalar en sådan värdering, han *bara* avser att konstatera, att krig resp. rasförföljelse har en förmåga att inge honom en viss sorts olustkänsla. Han vill med sin värdering utan tvivel påverka andra att ta avstånd från krig resp. rasförföljelse, d. v. s. värdeomdömet har ett slags imperativ funktion.

Janssons uppfattning, att formellt värderingsfria omdömen i vissa sammanhang kan ha en imperativ funktion, torde vara riktig, men den är inte avgörande. Skillnaden mellan värderingar och vanliga omdömen är nämligen den, att den imperativa betydelsen är *konstitutiv* för värderingar — i varje fall för moraliska värderingar. Med andra ord, om *alla* moraliska värdeomdömen gäller, att de *åtminstone inte enbart* kan återges i form av påståenden om verkligheten. Detta är däremot fallet i fråga om de flesta till formen värderingsfria omdömen, t. ex. uttalanden om föremåls färg.

Ännu svårare tycks det vara att tillämpa författarens teori på de normativa uttrycken, böra-satserna, vilket han också medger, då han talar om det element av befallning, som ingår i dem. Jansson menar dock, att man faktiskt diskuterar riktigheten av dessa satser. Emellertid framstår här klart — ännu klarare än när det gäller de vanliga värdeomdömena — att innebörden i diskussioner om moraliska värden aldrig är rent teoretisk. Vid moralisk oenighet söket man påverka motpartens känslolinställning, hans attityd (jfr t. ex. C. L. Stevenson: *Ethics and Language*, ss. 1—19), och i varje fall inte *bara* hans föreställningar om verkligheten. *På sin höjd* ingår verklighetsomdömen som delar i de värderingar, som man använder sig av i diskussionen. Vad normerna beträffar ger inte heller språket något stöd åt författarens teori: satser sådana som »Man bör inte delta i krigshandlingar» eller »Man bör inte förfölja människor för deras ras' skull» har föga språklig likhet med en sats sådan som »Bladet är grönt».

Janssons uppfattning, att man gång på gång använder sig av slutledningar mellan värdeomdömen, d. v. s. av en form av s. k. praktiska slutledningar, är inte övertygande. Man måste nämligen skilja mellan innebörden i de logiska resonemang, som man *faktiskt* använder sig av, och sin *teori om* dessa

resonemangs innebörd. Den vanliga teorin, att vissa resonemang är praktiska slutledningar, kan därför vara felaktig, även om dessa resonemang själva är riktiga.

Om den kritik, som här har framförts mot författarens värdeteori, är korrekt, så kan i varje fall de värderingar, som är av intresse för juridiken, inte ingå som delar i en slutledning. Även om värdeomdömen inte *bara* har en imperativ betydelse — flera skäl kan dock anföras till stöd för en sådan mera restriktiv tolkning — så kan man ju inte fullständigt »översätta» värderingar till rent konstaterande satser. Slutledningar från ett eventuellt förekommande konstaterande *element* i ett värdeomdöme till *element* av samma slag i ett annat kan därför inte betraktas som slutledningar från ett *värdeomdöme* till ett annat *värdeomdöme*; det kan här på sin höjd bli fråga om slutledningar mellan *värderingsfria* delar av värdeomdömen.

Satsen »Kriget är ett ont, om man antar människokärleken som ett högsta värde» tas av Jansson som ett exempel på en slutledning av samma typ som juridikens syllogismer. Emellertid synes denna sats inte ens vara riktig, om man accepterar de praktiska slutledningarna som äkta syllogismer. Premissen, »Om man antar människokärleken som ett högsta värde», är ju nämligen ett värderingsfritt uttalande *om* en värdering, medan slutsatsen, »Kriget är ett ont», själv *är* en värdering. För att undgå denna svårighet kan man formulera om satsen på olika sätt. Antingen gör man den till en praktisk slutledning: »Kriget är ett ont, om människokärleken är ett högsta värde», men i så fall är den, om recensentens uppfattning godtas, inte en verklig slutledning. Eller också gör man den till en verklig slutledning: »Man antar kriget som ett ont, om man antar människokärleken som ett högsta värde», men i så fall är slutledningen värderingsfri. Inte i någon av dessa varianter kan satsen stödja författarens tes, att korrekta slutledningar kan bestå av värdeomdömen.

Den här framförda kritiken kan sammanfattas i tre punkter: (1) det tycks inte finnas något skäl att avvisa tanken, att de juridiska omdömena inte är normativa, (2) normativa uttryck synes inte ha den blott konstaterande, teoretiska innebörd, som författaren tillskriver dem, (3) rättsvetenskapen tycks alltså inte vara normativ.

Eftersom invändningarna gäller grundläggande tankegångar hos författaren, har det varit nödvändigt att låta dem ta i anspråk ett relativt stort utrymme. De skarpsinniga och eleganta analyser, som förekommer på praktiskt taget varje sida i boken, kan däremot tyvärr inte fullt komma till sin rätt i en recension. Anmälaren beklagar, att det berömmande helhetsomdömet därför kommer att framstå som mindre motiverat, än det verkliga är. Han kan bara rekommendera avhandlingen som en utomordentligt klargörande, kritisk och uppslagsrik framställning av en av vår tids mest kända och inflytelserika statsteorier.

Elias Berg.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk revy. Utg. av Svenska bankföreningen. **Årg. 3: 1951. H. 4.** *Montgomery, A.*, Ekonomiskt långtidsprogram 1951—55, s. 305—311.

Ekonomisk tidskrift. **Årg. 53: 1951. H. 3.** *Heckscher, E. F.*, David Davidson, s. 127—160. — *Wickman, K.*, Valfärden och den ekonomiska planeringen, s. 176—182.

Finsk tidskrift. Kultur, ekonomi och politik. **T. 150: 1951. H. 2.** *Rosenqvist, G. O.*, Kristendomen och rätten, s. 49—55. — *Numelin, R.*, Om konsten att göra propaganda, s. 72—77.

Förvaltningsrättslig tidskrift. **Årg. 14: 1951. H. 2.** *Svennegård, C.*, Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheterna, s. 73—91. — **H. 3.** *Jägerskiöld, S.*, Magistratens rättsliga ställning, s. 156—162.

Historisk tidskrift. Utg. av Svenska historiska föreningen. **F. 2. Årg. 14: 1951. H. 3.** *Schreiner, J.*, Mötet i Kalmar 1397, s. 249—276. — *Steckzén, B.*, Svenska källskrifter i Storbritannien, s. 277—283. — *Liedgren, J.*, Adeln och ståndspersonernas numerär, s. 283—285. — *Carlsson, S.*, Ståndsutjämningen som statistiskt problem, s. 286—288.

Landskommunernas tidskrift. Organ för Svenska landskommunernas förbund. **Årg. 32: 1951. Nr. 9. sept.** Inför höstens budgetarbete, s. 401—405. — Planväsendets organisation, s. 405—412. — *Swedlund, R.*, Arkivlokalen i kommunalhuset, s. 417—418. — Från värriksdagen, s. 431—435. — **Nr. 10. okt.** *Larsson, S.*, Inför en ny epok, s. 451—452. — *Heckscher, G.*, Den kommunala demokratien och verkligheten, s. 455—462. — *Olsson, J.*, Våra kommunformer, s. 465—476. — *Wahlund, S.*, Kan avfolkningen av landskommunerna hejdas? s. 482—492. — Polisväsendet bör förstärkas, s. 492—502. — **Nr. 11. nov.** *Frankman, F.*, och *Törnquist, H.*, Folkskolestyrelsen inför sammanslagningen, s. 545—554.

Nordisk tidskrift. Utg. av Letterstedtska föreningen. **Årg. 27: 1951. H. 2—3.** *Castberg, F.*, Stat og individ i moderne samfunnsliv, utviklingslinjer og aktuelle problemer, s. 124—132.

Politisk tidskrift. Utg. av Svenska landsbygdens ungdomsförbund. **1951. Nr. 9.** *Gamby, E.*, Svensk socialism för hundra år sedan, s. 232—235. — *Strand, S. G.*, Internationell samhörighet som realitet, s. 235—239. — *Palm, B.*, Tysklands remilitarisering, s. 247—249. — **Nr. 10.** *Lindegren, K.*, Regeringssamverkan, s. 257—262. — *Anshelm, G.*, Demokratien och den moraliska upprustningen, s. 269—274. — *Grebäck, E.*, Centerparti — eller något annat? s. 279—281. — Regeringsprogrammet, s. 281—283. — **Nr. 11.** Grundlagarnas helgd, s. 294—296. — *Eliasson, L.*, Statsmakterna, intresseorganisationerna och den fulla sysselsättningen, s. 296—300. — *Ellgar, N.*, Europas ekonomiskt förenade stater, s. 311—313. — *Asling, N. G.*, Internationella arbetsorganisationen, s. 314—315.

Svensk tidskrift. **Årg. 38: 1951. H. 7.** *Nyman, A.*, Personalbehandlingen inom industrien, s. 380—391. — *Fåhré, S.*, Det moderna Portugal och den portugisiska korporativismen, s. 392—400. — Dagens frågor: Dåligt handlag. — Ålandsfrågan. — Stabiliseringen i Finland, s. 433—438. — **H. 8.** *Hammarskjöld, D.*, »Att välja Europa», s. 442—459. — *Rosenqvist, G. O.*, En nordisk rättskamp, s. 460—464. — Dagens frågor: Ämbetsmän

och politik. — Russifiering av Baltikum. — Tu varda ett. — Storpolitisk höst, s. 487—500.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar och municipal-samhällen. Årg. 43: 1951. H. 7. *Humble, S.*, Svenska stadsförbundet, dess uppgifter, befogenhet och organisation, s. 333—340.

Sveriges landstings tidskrift. Utg. av Svenska landstingsförbundets byrå. Årg. 38: 1951. H. 3. Betänkande angående fri sjukvård, s. 61—64. — Från riksdagen, s. 68—73. — H. 4. Sjuksköterskornas lönefråga, s. 80—81.

Theoria. Vol. 17: 1951. Part 1—3. *Fries, M.*, Zur Interpretation einiger Gedanken in der Philosophie Hägerströms, s. 39—45. — *Hedenius, I.*, A note to Plato's Republic X, 596 c—d, s. 57—60. — *Petzäll, Å.*, Man and Society, s. 183—192. — *Wedberg, A.*, Some problems in the logical analysis of legal science, s. 246—275.

Tiden. Socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Årg. 43: 1951. Nr. 7. *Lundberg, A. S.*, Konjunkturpolitiken och räntan, s. 385—390. — *Hammar skjöld, D.*, Statstjänstemannen och samhället, s. 391—396. — *Renning, A.*, Icke ödesbestämd, s. 397—399. — *Michanek, E.*, Olust och irritation hos myndigheterna, s. 400—407. — *Bagger-Sjöbäck, B.*, Demokratien inom fackföreningsrörelsen, s. 408—416. — *Sundberg, G.*, Den vetenskapliga internationalismens dilemma, s. 417—423. — Nr. 8. *Larsson, S.*, Lönepolitiken och den fulla sysselsättningen, s. 449—452. — *Erlander, T.*, Samverkan och stabilisering, s. 453—456. — *Sterner, R.*, Varför monopollagstiftning? s. 457—465. — *Nielsen, F.*, Problemet Sydslesvig, s. 487—492. — Nr. 9. *Björk, K.*, Är socialismen omöjlig? s. 513—520. — *Edenman, R.*, Parti- eller samregering, s. 521—525. — *Lindström, U.*, Strukturutredningens lärdomar, s. 526—532.

Utrikespolitik. Redigerad av utrikespolitiska institutet. Årg. 6: 1951. H. 4. *Thulstrup, Å.*, Förenta staternas politik i Fjärran östern, s. 121—135. — *Löwegren, G. H.*, Hur Storbritannien finansierar återupprustningen, s. 136—143. — Krönika: Val och regeringskris i Frankrike, s. 148. — H. 5. *Edberg, R.*, — *Wedén, S.*, Problem i svensk utrikespolitik, s. 161—178. — *Selander, T.*, Spelet om Saar, s. 179—189.

Gads Danske magasin. Årg. 45: 1951. Nr. 7. *Petersen, Chr.*, Sociologi i Amerika og Europa, s. 430—440.

Nordisk administrativ tidsskrift. Årg. 32: 1951. H. 2. *Christensen, B.*, En rettsikkerheds-garanti i dansk forvaltningsret, s. 65—79. — *Rytkölä, O.*, Befordringsgrunderna, s. 89—97. — *Nissen, H.*, Rasjonaliseringsarbeidet i norsk statsforvaltning, s. 98—101.

Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. Årg. 60: 1951. H. 8. *Eriksen Kleppe, E.*, Hvor går Tyskland? s. 497—510.

Tidsskrift for Rettsvitenskap. Årg. 64: 1951. H. 1—2. *Kaira, K.*, Om «décharge» for statsrådets medlemmar enligt Finlands statsförfattning, s. 66—84.

Foreign affairs, an american quarterly review. Vol. 30: 1951. No. 1. *Tannenbaum, F.*, The american tradition in foreign relations, s. 31—50. — *Güleç, K.*, Democracy takes root in Turkey, s. 135—144. — *Aron, R.*, France, still the third republic, s. 145—151.

International affairs. Vol. 27: 1951. No. 4. *Butterfield, H.*, The scientific versus the moralistic approach in international affairs, s. 411—422.

Journal of the history of ideas. Vol. 12: 1951. No. 4. *Bloom, E.*, and *L. D.*, Joseph Addison and eighteenth-century »liberalism«, s. 560—583.

The american political science review. Vol. 45: 1951. No. 3. *Kelsen, H.*, Science and politics, s. 641—661. — *McCloskey, R. G.*, Free speech, sedition and the Constitution, s. 662—673. — Political science and power: *Smith, T. V.*, Power: Its ubiquity and legitimacy. — *Sandelius, W. E.*, Reason and political power. — *Lowell Field, G.*, Hypotheses for a theory of political power, s. 693—723. — *Schuman, F. L.*, The council of Europe, s. 724—740. — *Neumann, R. G.*, The struggle for electoral reform in France, s. 741—755.

The annals of the american academy of political and social science. Vol. 277: 1951. Sept. *Pritchard, E. H.*, Political ferment in China, 1911—1951, s. 1—12. — *Taylor, G. E.*, The hegemony of the chinese communists, 1945—1950, s. 13—21. — *Wittfogel, K. A.*, The influence of Leninism-Stalinism on China, s. 22—34. — *Cole, A. B.*, The united front in new China, s. 35—45. — *Thomas, S. B.*, Structure and constitutional basis of the chinese people's republic, s. 46—55. — *North, R. C.*, The chinese communist elite, s. 67—75.

The modern law review. Vol. 14: 1951. No. 3. *Griffith, J. A. G.*, The place of parliament in the legislative process. I, s. 279—296. — **No. 4.** *Griffith, J. A. G.*, The place of parliament in the legislative process. II, s. 425—436. — *Schwartz, B.*, The negro and the law in the United States, s. 446—461.

The political quarterly. Vol. 22: 1951. No. 4. *Pickles, W.*, The revived international, s. 335—345. — *Tugwell, R. G.*, Beyond nationalism, s. 346—358. — *Smith, N. A.*, Theory and practice of the welfare state, s. 369—381.

Political science quarterly. Vol. 66: 1951. No. 3. *Bryson, L.*, Notes on theory of advice, s. 321—339. — *Hale, R. L.*, Economic liberty and the state, s. 400—410.

The review of politics. Vol. 13: 1951. No. 4. *Kariel, H. S.*, Democracy limited: Irving Babbitt's classicism, s. 430—440. — *Kirk, R.*, Burke and natural rights, s. 441—456. — *Schnelser, M.*, The jacobin phrenzy: federalism and the menace of liberty, equality, and fraternity, s. 457—482. — *Danielou, J.*, Marxist history and sacred history, s. 503—513.

Revue politique et parlementaire. Année 53: 1951. No. 611. *Raphael-Leygues, J.*, L'assemblée de l'union française, s. 113—122. — *Giraud, E.*, La révision de la constitution et le régime de la dissolution, s. 123—133. — *Guerin, M.*, Quelques idées sur la réforme des méthodes de travail parlementaire, s. 134—141.

Archiv des öffentlichen Rechts. Band 77. H. 2—3. *Joël, C.*, Die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, s. 129—166. — *Hesse, K.*, Die Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht, s. 167—224. — *Meisner, O.*, Staats- und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16. Jahrhundert, s. 225—265.

Deutsche Rundschau. Jahrg. 77: 1951. H. 10. *Märker, J.*, Alexis de Tocqueville und Deutschland, s. 887—893. — *Zbinden, H.*, Massenbildung und Elite, s. 915—917.

H. M.