

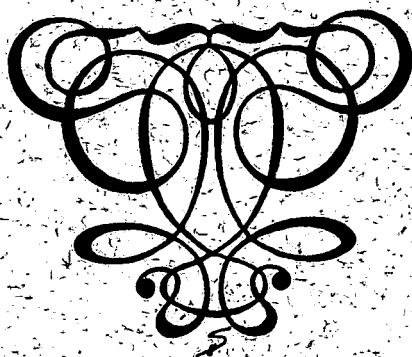
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 56

1953

HÄFTE 2—3

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

*Lösnummer av detta häfte kostar kr. 6.—*

## STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1953 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.

Fahlbäckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, E. FAHLBECK, C. E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, C. WELINDER, G. CARLSSON, S. BOLIN och E. GJERSTAD.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i statsrätt med folkrätt och förvaltningsrätt vid rikets universitet och högskolor. Redaktionen handhaves närmast av professor E. FAHLBECK, Lund, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, samt professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen) och professor E. THERMÄNIUS, Stockholm (avdelningen »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, (ej hos redaktionen).

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

Lund i januari 1953.

### FAHLBÉCKSKA STIFTELSEN

#### INNEHÅLL:

##### UPPSATSER:

NYMAN, OLLE, Februari Krisen 1940 .....	151
WALLER, STURE M., Projektet till ett ständigt ständerutskott år 1800 .....	175
CEDERLUND, EDWARD, Några huvudlinjer i debatten om Tysklands folk- rättsliga status 1945—1948 .....	191
WYLLER, THOMAS CHR., Hovedtrekk av Nasjonal Samlings idéer om stat og samfunn 1930—40 .....	212

##### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Kyrkoegendom och församlingsegendom. Av HALVAR G. F. SUNDBERG .....	256
Om judiciell och administrativ avstängning av tjänsteman. Av HALVAR G. F. SUNDBERG .....	274
Lagprövning i Sydafrika. Av LARS FRYKHOLM .....	286
Nordiska rådet i yrksämhet. Av GUSTAF PETRÉN .....	288

##### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Stig Boberg, Gustav III och tryckfriheten 1774—1787. Anm. av GERT HORNWALL .....	296
Hans Kelsen, The Law of the United Nations. Anm. av BENGT E. GRIMLUND .....	302
Alf Ross, Constitution of the United Nations. Anm. av BENGT E. GRIMLUND .....	302
Eugene P. Chase, The United Nations in Action. Anm. av BENGT E. GRIMLUND .....	302
H. Field-Haviland Jr, Le rôle politique de l'Assemblée générale des Nations Unies. Anm. av BENGT E. GRIMLUND .....	302
Hilding Johansson, Folkkrörelserna och det demokratiska statskicket i Sverige. Anm. av JÖRGEN WESTERSTÅHL .....	309
Ivar Nyländer, Das kirchliche Benefizialwesen Schwedens während des Mittel- alters. Anm. av HALVAR G. F. SUNDBERG .....	311
Tidskriftsöversikt. Av Olof Ruin .....	314

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

*FEMTIOSJÄTTE ÅRGÅNGEN*  
*(NY FÖLJD ÅRG. 35)*

1953



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:  
ERIK FAHLBECK

LUND  
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI  
1 9 5 3

# INNEHÅLL

## UPPSATSER

	Sid.
ANDERSEN, POUL, Danske Grundlovsændringer, som kostede Anstrengelser . .	415
CEDERLUND, EDWARD, Några huvudlinjer i debatten om Tysklands folkrättsliga status 1945—1948 . . . . .	191
HERLITZ, NILS, Nordiska rådet . . . . .	1
KRUSIUS-AHRENBERG, LOLO, Bakunins »internationella brödraskap» och aftonbladsradikalismen vid mitten av 1860-talet . . . . .	41
LAGERROTH, FREDRIK, »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta» . . . . .	27
LÖGDBERG, ÅKE, Författarrätten i dagens läge . . . . .	429
MOBERG, SVEN, Dyrortsproblemet ur statistisk synpunkt . . . . .	455
NYMAN, OLLE, Februariakrisen 1940 . . . . .	151
OLSSON, HENRIK A., Till frågan om ministerstyrelsens förenlighet med lydelsen av 1809 års regeringsform . . . . .	319
STJERNQUIST, PER, Paralleller mellan medling i internationella tvister och medling i arbetstvister . . . . .	442
SUNDBERG, HALVAR G. F., Den kommunala kompetensen efter 1948 års kommunalreform . . . . .	334
TÖRNQVIST, KURT, Hur skapades svensk arbetsfred? . . . . .	351
WALLER, STURE M., Projektet till ett ständigt ständerutskott år 1800. Ett återfunnet aktstycke från riksdagen i Norrköping . . . . .	175
WYLLER, THOMAS CHR., Hovedtrekk av Nasjonal Samlings idéer om stat og samfunn 1930—40 . . . . .	212
ÅKERMAN, JOHAN, Samhällsvetenskaplig utbildning . . . . .	360

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

AGGE, IVAR, och SUNDBERG, HALVAR G. F., Kostnaden för polisbevakningen vid offentliga tillställningar . . . . .	87
ANDRÉN, NILS, Ämneskonferens 20—21 oktober 1952 i historia, statskunskap och ekonomisk historia . . . . .	107
— —, Riksdagen och utrikespolitiken 1952 . . . . .	374
BESKOW, IVAR, Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1953 års riksdag . . . . .	112
DETLOFSSON, NILS, Om verkan av skattefrihetsbeslut enligt nöjesskatteförordningen än en gång . . . . .	514
EEK, HILDING, En internationell genmälesrätt. Några anteckningar till en ny konvention . . . . .	381
FRYKHOLM, LARS, Lagprövning i Sydafrika . . . . .	286
GRIMLUND, BENGT E., Danmarks nya grundlag . . . . .	499
HARTMANN, J. L., Andrakammarvalen 1952 . . . . .	75
KURTZ, CARL, och SUNDBERG, HALVAR G. F., Om preskription av utskylder . .	389

	Sid.
LARSSON, FOLKE, Konsumentprisindex .....	517
MEIJER, HANS, Konstitutionella och kommunala frågor vid 1953 års riksdag ..	483
PETRÉN, GUSTAF, Nordiska rådet i verksamhet .....	288
QUINSEL, CARL-ERIK, Nyheter inom den officiella statistiken .....	99
ROITLIEB, CURT, Landsbygdens industrialisering .....	394
Statskunskapen vid universitet och högskolor år 1952. Av MAJA KJELLIN, OLOF RUIN, ARNE LUNDMARK och GUNNAR GERDNER .....	119
SUNDBERG, HALVAR G. F., Kyrkoegendom och församlingsegendom .....	256
— —, Om judiciell och administrativ avstängning av tjänsteman .....	274
— —, Uppsägning eller avsättning .....	504
— —, Genmäle (till revisor Nils Detlofsson) .....	516
TERSMEDEN, C. R., Om säkerhet som ställes för bidrag till stads gatukostnad	95

#### LITTERATURGRANSKNINGAR

ANDERSSON, RAGNAR, Svenska Dagbladet och det politiska livet 1897—1918. Anm. av <i>Gert Hornwall</i> .....	130
ANNERS, ERIK, Hand wahre Hand. Anm. av <i>Svante Bergström</i> .....	527
Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogörelse avgiven av 1948 års budgetutredning. Anm. av <i>Carsten Welinder</i> .....	407
Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. (SOU 1952: 24.) Anm. av <i>Nils Stjernquist</i> .....	537
BOBERG, STIG, Gustav III och tryckfriheten 1774—1787. Anm. av <i>Gert Horn- wall</i> .....	296
CHASE, EUGENE P., The United Nations in Action. Anm. av <i>Bengt E. Grimlund</i>	302
HAVILAND, H. FIELD JR., Le rôle politique de l'Assemblée générale des Nations Unies. Anm. av <i>Bengt E. Grimlund</i> .....	302
HEARD, ALEXANDER, A Two-Party South. Anm. av <i>Elias Berg</i> .....	402
HECKSCHER, GUNNAR, Svensk statsförvaltning i arbete. Anm. av <i>Hans Cavalli</i>	124
VON HOFSTEN, ERLAND, Price Indexes and Quality Changes. Anm. av <i>Sven Moberg</i> .....	141
HÄGERSTRÖM, AXEL, Inquiries into the Nature of Law and Morals. Anm. av <i>Konrad Marc-Wogau</i> .....	545
JOHANSSON, HILDING, Folkkrörelserna och det demokratiska statsskicket i Sve- rige. Anm. av <i>Jörgen Westerståhl</i> .....	309
KELSEN, HANS, The Law of the United Nations. Anm. av <i>Bengt E. Grimlund</i>	302
KEY, V. O. JR., Southern Politics in State and Nation. Anm. av <i>Elias Berg</i> ....	402
KRÖMER, ECKART, Die Sozialisierung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands als Rechtsproblem. Anm. av <i>Anders W. Mölleryd</i> .....	546
LJUNGQUIST, IVAR, Bakom spalterna. Anm. av <i>Åke Gafvelin</i> .....	522
— —, Kampen om läsarna. Anm. av <i>Åke Gafvelin</i> .....	522
LUBELL, SAMUEL, The Future of American Politics. Anm. av <i>Elias Berg</i> ....	402
MUDGETT, BRUCE D., Index Numbers. Anm. av <i>Sven Moberg</i> .....	141
NYLANDER, IVAR, Das kirchliche Benefizialwesen Schwedens während des Mittelalters. Anm. av <i>Halvar G. F. Sundberg</i> .....	311
ROSS, ALF, Constitution of the United Nations. Anm. av <i>Bengt E. Grimlund</i> ..	302
WIGFORSS, ERNST, Socialism i vår tid. Anm. av <i>Olle Gellerman</i> .....	399
Tidskriftsöversikt. Av <i>Olof Ruin</i> ; <i>H. Meijer</i> .....	144, 314, 409, 550
Berättelse över Fahlbeckska stiftelsens verksamhet år 1952 .....	147

## FEBRUARIKRISEN 1940

Av Docent OLLE NYMAN, Uppsala

I raden av svenska ministärer kommer den nationella samlingsregeringen <sup>31/12</sup> 1939—<sup>31/7</sup> 1945, Per Albin Hanssons tredje ministär, förmodligen alltid att inta en förgrundsställning. Dess verksamhetstid under det andra världskriget var en period, då historien löpte snabbare än eljest, och dessa samlingsregerandets år rymma ett rikt mått av dramatiska och sällsynt ansvarstunga avgöranden. Denna ministär ställdes inför problem och situationer av exceptionell svårighetsgrad och tryckande allvarstyngd. Härtill kommer, att 1939 års samlingsregering på grund av sin parlamentariska struktur tilldrar sig ett speciellt intresse såsom det hittills enda exemplet på en allmän nationell samlingsregering i vårt land efter den kortvariga Lundebergska samlingsministären för avvecklingen av unionskrisen 1905.

Ett av de mest omdiskuterade momenten av samlingsregeringens verksamhet är de händelser, som brukar sammanfattas under benämningen februarikrisen 1940, d. v. s. omständigheterna kring regeringens kommuniké i Finlandsfrågan den 16 februari och konung Gustafs diktamen i samma ämne vid extra konselj den 19 februari samma år. Dessa händelser ha icke endast ett allmänt historiskt utan också i särskild grad ett statsvetenskapligt intresse.<sup>1</sup>

Bakgrunden var som bekant att representanter för Finlands regering och den finska krigsmakten vid upprepade besök i Sverige sökt utverka militär hjälp i kriget mot Sovjetunionen. Bl. a. hade Finlands utrikesminister Väinö Tanner vid resor till Stockholm 4—6 och 13 februari i och för sondering och förberedelser för möjliga fredsunderhandlingar med Sovjetväldet även upptagit överläggningar med representanter för den svenska regeringen om effektivare

<sup>1</sup> Ämnet har av förf. tidigare behandlats i två artiklar under strecket i Svenska Dagbladet, »Kungadiktamen i februari 1940», 4. 2. 1953, och »Kungsord och parlamentarism», 6. 2. 1953. Med tidningens medgivande ha dessa utnyttjats för den utvidgade framställning, som här ges.

svensk hjälp till Finland.<sup>2</sup> Även statsminister Risto Ryti besökte Sverige för överläggningar med den svenske regeringschefen och försvarsministern.<sup>3</sup>

Utrikesminister Tanners besök i Stockholm tisdagen den 13 februari är utgångspunkten för de följande händelserna. Efter att först ha uppsökt utrikesminister Christian Günther hade Tanner senare i Kanslihuset ett samtal med statsminister Hansson, vid vilket även Günther och försvarsminister Sköld voro närvarande. Enligt sina 1950 publicerade erinringar från utrikesministertiden framhöll Tanner först att Finland eftersträvade fred. Förberedelserna för en sådan hade emellertid icke avancerat, varför kriget måste fortsättas tills vidare. Då verksammare hjälp utifrån vore ofrånkomligen nödvändig, ville man i första hand vända sig till de nordiska länderna. Den fråga Tanner ställde till de svenska regeringsrepresentanterna var därför, huruvida Sverige kunde bistå med reguljära truppförband. Sverige borde sända frivilliga i form av färdigt uppställda truppförband i stil med de tyska condortrupporna i spanska inbördeskriget; värvning av frivilliga innebure en alltför långsam väg. Statsminister Hansson svarade avvisande på denna framställning. Den svenska regeringen kunde icke medge överförande av svenska militära förband till Finland. Hansson förklarade sig beredd att på nytt underställa regeringen och riksdagen denna fråga, men Tanner ansåg sig redan genom detta samtal ha fått tillräcklig klarhet om den svenska ståndpunkten. Det besked, som statsministern givit i utrikes- och försvarsministrarnas närvaro, måste naturligtvis uppfattas som svenska regeringens svar.<sup>4</sup>

Ungefär samtidigt skedde ryssarnas genombrott i de finska försvarslinjerna på Karelska näset vid Summa. Tanner betecknar i sin bok »Finlands väg 1939—1940» den 13 februari som en motgångens dag i alla avseenden: först på morgonen i Åbo ett brev från Finlands minister i Stockholm Eljas Erkko, genom vilket den finska regeringen för första gången underrättades om de hårda ryska fredsvillkoren, därefter den svenska regeringens avslag på Finlands anhållan om att snabbt erhålla hjälptrupper och slutligen meddelandet om genombrottet vid Summa.<sup>5</sup>

Två dagar därefter, torsdagen den 15 februari, informerades den

<sup>2</sup> V. Tanner, »Finlands väg 1939—1940. Minnen och dagboksanteckningar från vinterkrigets tider», 1950, s. 198 ff.

<sup>3</sup> Per Albin Hansson FK 1940, 11: 21 f.

<sup>4</sup> V. Tanner, a. a., s. 221 ff.; Per Albin Hansson FK 1940, 11: 22.

<sup>5</sup> V. Tanner, a. a., s. 225.



svenska regeringen närmare om samtalet med Tanner, då detta anmäldes vid allmän statsrådsberedning.<sup>6</sup> Utrikesnämnden var kallad till sammanträde kl. 11.30 följande dag. Vid dess sammanträde då, efter konselj fredagen den 16, behandlades Tanners framställning och det svar, som givits. Någon opposition mot svaret förekom icke.<sup>7</sup> Samma dag innehöll Folkets Dagblad, huvudorgan för det (kilboms-) kommunistiska s. k. socialistiska partiet med partiledaren Nils Flyg som redaktör, en notis om Tanners besök i Stockholm och om Hanssons negativa svar.<sup>8</sup> Enligt vad som numera avslöjats av överste K. A. Bratt i dennes memoarer »I krigarens lovlige avsikt», var det Bratt, som försåg Flygs organ med denna nyhet, samtidigt som han förhöjde effekten genom att vid publiceringen tillfoga »några ingalunda välvilliga kommentarer».<sup>9</sup> Enligt vad Bratt sedan ytterligare avslöjat, fick han nyheten om Tanners anhållan och Hanssons svar från dåvarande tjänsteförrättande försvarsstabschefen, generalmajor Axel Rappe d. y., död 1945.<sup>10</sup> Denne, som räknades som den svenska arméns kanske främsta strategiska begåvning i senare tid, gjorde ingen hemlighet av sin aktivistiska inställning. Han var lidelsefullt engagerad för att få till stånd effektiv hjälp till Finland och som alltid orädd och självständig i sitt ställningstagande. Liksom han tillsammans med sin kamrat från borggårdskrisens förberedelse-dagar, Carl Benedich, hade hyst tämligen vittgående och tydliga orealistiska planer under det finska frihetskriget 1918, varom Archibald Douglas berättat i sin bok »Jag blev officer»,<sup>11</sup> hävdade Rappe 1940 bestämt, att Sverige borde ingripa till Finlands hjälp genom en direkt militär aktion. Hur Rappe, som icke var närvarande vid överläggningen mellan Tanner och de svenska regeringsrepresentanterna, fått kännedom om samtalet och dess resultat är tills vidare en öppen fråga. Möjligen kunde det icke undgås att han som fungerande försvarsstabschef blev informerad tämligen omgående; förmodligen skedde det senast i samband med statsrådsberedningen torsdagen den 15 februari. En medlem av samlingsregeringen, Gustaf Andersson i Rasjön, har i en tidningsartikel 1952 upprepat det påstående, som omedelbart kom ut, nämligen att läckan uppstått genom

<sup>6</sup> Per Albin Hanssons dagboksanteckningar, 15/2 1940

<sup>7</sup> Per Albin Hansson FK 1940, 11: 22; Per Albin Hanssons dagboksanteckningar 10/2 1940.

<sup>8</sup> Folkets Dagblad 16. 2. 1940.

<sup>9</sup> K. A. Bratt, »I krigarens lovlige avsikt», 1952, s. 247.

<sup>10</sup> K. A. Bratt i uttalande för Stockholms-Tidningen, S. T. 16. 10. 1952.

<sup>11</sup> A. Douglas, »Jag blev officer», 1950, s. 175.

Tanner själv,<sup>12</sup> något som denne mycket energiskt bestritt.<sup>13</sup> Den indiskretion, som Rappe — säkerligen ytterligt missnöjd över regeringschefens besked — sålunda begick genom att förtro sig åt överste Bratt, som vid denna tid var militärskribent i Dagens Nyheter, fick betydande följder, då den av Bratt utkolporterades genom Folkets Dagblad. Notisen i detta fribytarorgan — senare snarast ett nazistorgan — föranledde under dagens lopp en kommuniké från statsminister Hansson på regeringens vägnar. Den lämnades till T. T. på eftermiddagen fredagen den 16 och publicerades i morgontidningarna lördagen den 17. Kommunikén omnämnde inledningsvis, att finska framställningar om leverans av förnödenheter kunnat tillmötesgå samt att frågan om beredande av vård i Sverige av sårade och invalider från Finland liksom även om överflyttning av civil arbetskraft från Sverige till Finland diskuterats och föranlett åtgärder. Därefter konstaterades att jämväl frågan om personell militär hjälp hade dryftats, varefter kommunikén fortsatte: »Senast tisdagen den 13 februari hade Finlands utrikesminister ett samtal i denna sak med svenska stats-, utrikes- och försvarsministrarna. Även därvid framfördes önskan om överförande till Finland av svenska militära förband. Från svensk sida hänvisades till de riktlinjer för det svenska biståndet åt Finland, som angivits bland annat genom statsministerns uttalande i riksdagen den 17 januari i år, vilket vunnit allmän anslutning. Någon förändring i den därvid angivna ståndpunkten hade icke inträtt».

Denna kommuniké gav anledning till mycket kraftiga opinionsutslag både i Sverige och utomlands, främst naturligtvis i Finland. Den var omedelbart föranledd av indiskretionen i Folkets Dagblad, men den var på visst sätt förberedd redan tidigare. Enligt vad dåvarande utrikesministern, envoyén Christian Günther, i sin relation av händelserna i samband med februarikrisen uppgivit för förf., hade frågan om en kommuniké i Finlandsfrågan dryftats mellan honom och statsminister Hansson, innan den blev aktuell genom notisen i Folkets Dagblad. Günther ansåg att det bästa för Finland vore att det slöte fred och att freden skulle bli mindre oförmånlig ju förr den kom till stånd. Vid Tanners upprepade besök i Sverige sades klart ifrån att Finland icke kunde räkna på direkt militär hjälp från Sverige och att svenska regeringen icke trodde att sådan hjälp i längden skulle vara till nytta för Finland. Då Tanner ändå

<sup>12</sup> G. Andersson i Rasjön, »Kring en kunglig diktamen», D. N. 2. 12. 1952.

<sup>13</sup> V. Tanner, a. a., s. 227 f.

vid hemkomsten till Finland tycktes framställa saken som om han icke fått riktigt besked i Sverige och finska regeringen därför syntes nära ett obestämt hopp om att krigsläget till slut skulle förbättras med svenskt bistånd, föreslog Günther statsminister Hansson att svenska regeringen skulle avge en bestämd förklaring, varigenom det definitivt klargjordes för finnarna att de icke kunde räkna på någon direkt militär hjälp från Sverige. Det vore nödvändigt med en sådan förklaring för att rensa luften och göra slut på falska förhoppningar i Finland, vilka sannolikt endast skulle fördröja och försämra freden.

När sedan innehållet i Folkets Dagblad den 16 februari plötsligt ytterligare aktualiserade saken, företedde Hansson vid »lunchberedningen» denna dag ett förslag till uttalande. Åtminstone flertalet regeringsledamöter voro närvarande vid denna lunch. Hanssons förslag godtogs i stort sett; vissa modifikationer gjordes, men några invändningar på väsentliga punkter förekommo icke. Günther godkände för sin del förslaget. Han ansåg att formuleringen borde vara ganska skarp för att motsvara sitt ändamål, nämligen att göra slut på spekulationer och falska förhoppningar.<sup>14</sup>

Per Albin Hansson har i sin dagbok för den 16 februari bl. a. följande anteckning: »Kommuniké kl. 2 med anledning av F. D:s meddelande. Kommunikén gillad av kollegerna efter föredragning under lunchen».<sup>15</sup> Dåvarande kommunikationsministern och folkpartiledaren Gustaf Andersson i Rasjön har i en tidningsartikel uttalat, att det av statsministern uppgjorda förslaget »underställdes regeringsledamöterna, åtminstone några av dem».<sup>16</sup> Dåvarande statsrådet Fritiof Domö — handelsminister vid denna tid — har för förf. uppgivit, att statsministerns kommuniké avfattades av denne utan att regeringsledamöterna fått del av dess utformning; dock hade regeringen förut varit enig om att ett uttalande borde göras.<sup>17</sup> Möjligen var Domö icke närvarande vid den nämnda lunchberedningen.

Det får anses fastslaget att regeringen varit helt enig om nödvändigheten att göra ett uttalande liksom också om det väsentliga

<sup>14</sup> Christian Günthers relation 12. 11. 1952.

<sup>15</sup> Per Albin Hanssons dagboksanteckningar, 16/2 1940.

<sup>16</sup> G. Andersson i Rasjön, a. a., D. N. 2. 12. 1952.

<sup>17</sup> Brev fr. landshövding Fritiof Domö till förf. 14/11 1952. — Gösta Bagges efterlämnade anteckningar, som bli helt tillgängliga först 1964, innehålla enligt uppgift från en av arkivförvaltarna ingenting vare sig om regeringskommunikén eller om den följande kungadiktamen.

av innehållet. Någon egentlig redaktionell granskning har kommunikén däremot tydligen icke varit föremål för vid beredning med deltagande av ministären in corpore. Ansvar för den stilistiska utformningen och formuleringens enskildheter åvilar Per Albin Hansson.

Som en kuriositet må nämnas, att överste Bratt i sin förut nämnda memoarbok talar om »en diktamen i konseljen av statsministern».<sup>18</sup> Han gör gällande, att det var nyheten om denna »diktamen», som han vidarebefordrade till Folkets Dagblad. Det var emellertid självfallet ingalunda fråga om någon »diktamen» i konseljen av statsministern. Förhandlingarna med Tanner fördes i förtroliga former, och svenska regeringens svar till Finland behövde icke inregistreras genom något konseljbeslut. Den nyhet, som Bratt kunde överbringa till Nils Flygs tidning, avsåg alltså Per Albin Hanssons svar till Tanner, icke någon formell akt i konselj. Någon sådan förekom icke. Slappheten och bristen på precision i Bratts i andra avseenden tilltalande och åtminstone genom sin ärlighet sympatiska framställning blir emellertid till en verklig stollighet, när en recensent i en dagstidning — docent Sven Ulric Palme — tar Bratts formulering för god, lägger till ett nytt missförstånd och därmed kommer fram till en mycket kuriös ståndpunkt. Palme talar i sin recension om »Per Albin Hanssons diktamen till statsrådsprotokollet» och undrar hur Bratt fick reda på »texten till Per Albin Hanssons diktamen» och vilka trådar han hade till konseljsalen. Recensenten menar att frågan om händelsens publicitet är särskilt viktig. Detta i och för sig icke oriktiga påpekande ges emellertid en alldeles speciell motivering: »Om Per Albin Hanssons diktamen aldrig var avsedd att delgivas allmänheten, förfaller det mesta av klandret mot själva utformningen».<sup>19</sup> Nu var det dock så att »klandret mot själva utformningen» avsåg den av Per Albin Hansson författade regeringskommunikén, som överlämnades till T. T. den 16 februari, och den var onekligen avsedd att delges allmänheten. De två fasta punkterna i vad som verkligen förevarit äro alltså dels ett svar från Hansson till Tanner vid en förtrolig överläggning, vars innehåll genom en indiskretion kom till allmänhetens kännedom, dels en härav föranledd kommuniké till offentligheten, vars utformning blev skarpt kritiserad. Någon statsministerns konselj-»diktamen», vars utform-

<sup>18</sup> K. A. Bratt, a. a., s. 246 f.

<sup>19</sup> S. U. Palme, »Krypskytte och skarpskytte», S. T. 15. 10. 1952.

ning icke borde alltför starkt kritiseras, då dess »text» kanske aldrig varit avsedd att delges allmänheten, har alltså aldrig existerat annat än som fantasifoster.

Den svenska regeringens kommuniké den 16 februari fick ett ogynnsamt mottagande både i Sverige och utomlands. I Finland utlöste den naturligt nog besvikelse och bitterhet. Typiskt för denna reaktion är vad K. A. Fagerholm skrev i finländska Arbetarbladet: »Statsminister P. A. Hanssons kommuniké, vari meddelades att svenska regeringen avslagit utrikesminister Tanners hemställan om militär hjälp från Sverige, innebar i sak ingen överraskning för dem, som haft tillfälle att på nära håll följa med sakernas utveckling. Att också de fick en chock vid läsningen av kommunikén beror utslutande på den sällsynt kyliga formulering avslaget fått. Där fanns intet av värme, intet som var ägnat att uppmuntra den för sitt liv kämpande broderationen. Därför väckte kommunikén beklämning hos Finlands folk. Därför mottogs P. A. Hanssons ord med ovationer i Moskva. Det hade inte varit svårt att formulera kommunikén så, att reaktionen hade blivit den omvända».<sup>20</sup> I efter kriget gjorda uttalanden har bitterheten icke mildrats. I sina »Minnen» klandrar marskalk Mannerheim hårt regeringskommunikén. Den försvårade möjligheterna att uppnå en dräglig fred.<sup>21</sup> Tanner skriver i sina erinringar från utrikesministertiden under vinterkriget, att regeringens kommuniké och den efterföljande kungadiktamen, som kunde mildra men icke upphäva intrycket av den förra utan tvärtom utgjorde en bekräftelse i sak, kostade Finland både Viborg och Sordavala, något som han också sade Per Albin Hansson rätt i ansiktet, då de båda träffades den 27 februari 1940. Tanner hävdade, att fredsvillkoren tidigare varit mer moderata. Då Hansson vid detta tillfälle frågade, vilken annan möjlighet han hade haft och om han hellre borde ha dementerat eller tigit, svarade Tanner att det hade varit bättre att tiga.<sup>22</sup> Även i Sverige har gjorts gällande, både 1940 och senare, att offentliggörandet av Sveriges nej till Finland var en politisk blunder.<sup>23</sup>

»Finlands sak är vår» hade den svenske utrikesministern yttrat i riksdagen,<sup>24</sup> men det var Sveriges egna intressen i högre grad än Finlands, som den svenska utrikesledningen hade att tillvarata. I

<sup>20</sup> Cit. efter V. Tanner, a. a., s. 226.

<sup>21</sup> G. Mannerheim, »Minnen». II. 1931—1946, 1952, s. 223, 236.

<sup>22</sup> V. Tanner, a. a., s. 256 f.

<sup>23</sup> Senast av S. T. 3. 12. 1952.

<sup>24</sup> FK 1940, 3: 47 f.

Sveriges intresse låg framför allt att Finland kom loss ur kriget, låt vara även på mycket hårda villkor, blott Finland kunde bestå som helt självständig och icke totalt stympad stat. Blevet kriget långvarigare, skulle fredsslutet sannolikt bli katastrofalare för Finland. Om Finland hänvände sig till västmakterna och dessa försökte sätta i verket sina planer, komme Tyskland att svara med motåtgärder och Sverige bleve indraget i stormaktskriget. Att Sverige ensamt skulle kunna hjälpa Finland till seger-fred — status quo skulle varit en seger — mot den sovjetryska stormakten, som ännu hade Tyskland som passiv allierad, den uppfattningen tedde sig för regeringen som orealistisk. Då förhoppningarna om svensk direkt militär hjälp icke syntes vara skrinlagda i Finland ens efter Tanners besök i Stockholm den 13 februari, ansågs det nödvändigt att göra ett otvetydigt officiellt uttalande, även frånsatt den yttre anledning som tillkom genom indiskretionen i Folkets Dagblad. Huruvida detta bedömande var en politisk blunder eller icke må vara en fråga, som kan besvaras olika och som ger utrymme för spekulationer i skilda riktningar. Det väsentliga i detta sammanhang har varit att fastställa motivet.

Även den svenska opinionen var till övervägande del starkt kritisk mot regeringskommunikén. Den ansågs allmänt vara olyckligt avfattad, alltför snäv och kylig. Bl. a. saknade man någon positiv antydning om regeringens villighet att främja frivillighjälpen till Finland i all den utsträckning, som vore möjlig. Regeringen klandrades vidare för bristande information av såväl riksdagen som allmänheten.

Nya Dagligt Allehanda kritiserade att kommunikén saknade motivering. Dess hänvisning till regeringsdeklarationen i riksdagen den 17 januari förutsatte enligt tidningen »att remissdebattprotokollen skola ingå i svenska folkets hembibliotek». Även med regeringens ställningstagande borde kommunikén ha kunnat göras mera positiv: »Vill regeringen inom ramen av den neutralitetspolitik, som uppdragits som rättesnöret, medverka till effektivisering av biståndet till Finland, borde detta ha meddelats».<sup>25</sup> Svenska Dagbladet ansåg, att kommunikéns negativa innehåll motvägdes alltför svagt av de positiva uppgifterna om den hjälp, som lämnats till Finland, därför att omfattningen av denna av naturliga skäl icke kunde närmare anges.<sup>26</sup> Framför allt saknade Sv. D. »varje som helst antydning om

<sup>25</sup> N. D. A. 17. 2. 1940.

<sup>26</sup> Sv. D. 17. 2. 1940. — En liknande synpunkt anlade högerns dåvarande gruppledare i andra kammaren Martin Skoglund i Doverstorp i ett tal i Göteborg den

regeringens avsikt att snabbt främja och stimulera den frivilliga personliga hjälpen på alla de vägar, vilka här äro framkomliga». I en följande artikel kritiserades statsminister Hansson hårt för bristande förmåga när det gällde uppgifter, som lågo utanför det inrikespolitiska planet.<sup>27</sup> Dagens Nyheter krävde i en kritisk ledare ytterligare besked av regeringen.<sup>28</sup> Stockholms-Tidningen klandrade, att utrikesnämnden icke blivit hörd före deklarationens avgivande samt att samråd veterligen icke heller ägt rum med överbefälhavaren eller hans närmaste män i försvarsstaben. »En bred svensk opinions vilja i Finlandsfrågan hindras att komma till sin rätt», skrev tidningen.<sup>29</sup> Härtill kan anmärkas, att utrikesnämnden, som nämnt, sammanträdde på förmiddagen samma dag som kommunikén utfärdades. Frågan om en regeringsdeklaration behandlades förmodligen icke då men däremot det svar, som hade lämnats Tanner. I sammanhanget kan också erinras om att frågan om riksdagens bristfälliga utrikespolitiska information hade behandlats vid plenum onsdagen den 14 februari. En förstakammarledamot, Georg Andrén, krävde fylligare upplysning från regeringens sida och klandrade att utrikesnämnden icke sammankallats så ofta, som varit motiverat efter det finsk-ryska krigets utbrott. »Svensk politik håller på att bli en ockult kunskap hos några herrar, som gå omkring och blinka åt varandra», menade professor Andrén.<sup>30</sup>

Göteborgs Handelstidning var bitter och patetisk: »Vi nöja oss med att offra pengar och att tillåta ett antal frivilliga bege sig över gränsen. I stor utsträckning kommer detta att räknas som förmildrande omständigheter när historien fäller sin dom. Den kan bara komma att lyda på ett sätt: Sverige svek. Det svek demokratiens sak, det svek sin broder i nödens stund, det svek sina historiska förplik-

21 februari: »Mitt intryck från utrikesnämnd och annorledes är, att statsministerns kommuniké på ett alltför starkt sätt återgav vad den svenska regeringen *icke* ansåg sig kunna medverka till, men obetydligt och alltför dämpat berörde vad regeringen *gör* för vårt broderfolk». Talet delvis återgivet ordagrant i N. D. A. 22. 2. 1940.

<sup>27</sup> Sv. D. 18. 2. 1940.

<sup>28</sup> D. N. 18. 2. 1940. »Det kan inte hjälpas att statsministerns svar på den nu aktuella finska frågan med hänvisning till ett anförande i riksdagen för jämnt en månad sedan måste såväl i Finland som i Sverige verka i viss mån som en kalldusch. Om det är omöjligt att bistå med stridande män utöver de frivilliga som anmält sig, så vill man veta skälen. Regeringen och främst statsministern måste träda ut ur sin isolering.»

<sup>29</sup> S. T. 17. 2. 1940.

<sup>30</sup> FK 1940, 9: 2 f. Vidare: »Demokratiens väsentliga problem, att skapa en på information grundad upplyst opinion, lämnas denna gång olöst — denna gång när vi kanske står inför större avgöranden än på mycket länge.»

telser, det svek sin framtid. De, som nu skola träffa avgörandena, bära ett fruktansvärt ansvar. De ha ansvaret för vårt folks tillvaro. Det gäller dess liv. Det gäller allt. Det gäller Sverige.»<sup>31</sup> Social-Demokraten fann det vara beklagligt, om kontakten mellan regeringen och folket i viktiga frågor skulle komma till stånd »på krokvägar». Tidningen instämde i önskemålen om »en mer fortlöpande och regelbunden förbindelse mellan regering och riksdag i utrikespolitiska spörsmål». Vidare konstaterades att det var okänt, hur den ansvariga militära ledningen ställt sig, men ledarförfattaren — Z. Höglund — utgick dock från att regeringen kunde stödja sig på militärledningens auktoritet när det gällde problemets militära sidor.<sup>32</sup>

Opinionen sådan den kom till uttryck i pressen och på annat sätt dessa dagar, den 17, 18 och 19 februari, tydde på att en verklig förtroendekris var under uppsegling. Den positiva sidan av saken var dock, som en tidning skrev, »att den samvetssak, som Finlandsfrågan är och bör vara för var och en, trängt sig på svenska folket med starkare intensitet än någonsin tidigare».<sup>33</sup> I ett tal, som högerledaren, ecklesiastikminister Bagge, höll dagen innan regeringskommunikén utfärdades, slog han fast, att Sveriges ställningstagande till händelserna i Finland under pågående stormaktskrig måste bli »en samvetssak för varje svensk av enastående djup och betydelse».<sup>34</sup> Just vid denna tid hade också de finska linjerna på Karelska näset börjat vackla. »Undret vid Summa» kunde inte vara hur länge som helst. Stor uppmärksamhet tilldrog sig en skrift, författad av professor Nils Ahnlund och överste K. A. Bratt, »Finlands öde — och Sveriges?», som publicerades i mitten av februari. I denna argumenterades kraftigt för verksammare svenskt bistånd åt Finland i form av väpnade styrkor. Det lämnades emellertid öppet, om sådan hjälp kunde lämnas frivilligt i tillräcklig omfattning eller om den måste ske på officiell väg. De för Finland positiva och mot statsministern och regeringen oppositionella stämningarna kommo till koncentrerat uttryck vid en konferens, som lördagen den 17 och

<sup>31</sup> G. H. T. 17. 2. 1940.

<sup>32</sup> Soc. Dem. 18. 2. 1940.

<sup>33</sup> N. D. A. 19. 2. 1940.

<sup>34</sup> G. Bagge, »Tal 1939—1941», 1941, s. 113 ff. Han tillade bl. a.: »Det har sagts, och detta med rätta, att uppgiften att genomföra en politik, som samtidigt hjälper Finland och håller Sverige utanför stormaktskriget, ställer stora krav på regeringens vaksamhet och fasthet. Detta är otvivelaktigt riktigt. Jag kanske kan tillägga att mod och fasthet i våra dagar icke alltid äro detsamma som stora ord och oöverlagda handlingar».



söndagen den 18 anordnades i Stockholm på initiativ av organisationen Nordens Frihet. En av de huvudagerande vid denna informationskonferens, som hölls på Konserthuset, var Rickard Sandler, känd som förespråkare för en rätt långt gående positiv svensk politik visavis Finland. Redan i början av oktober 1939 hade det uppstått en oöverkomlig meningsskiljaktighet mellan Sandler och flertalet inom den dåvarande ministären beträffande Ålands- och Finlandspolitiken, ehuru han icke avgått förrän i samband med samlingsregeringens tillkomst.<sup>35</sup> Vid den nämnda konferensen sammanfattade Sandler sin kritik av regeringens Finlandspolitik i orden: »Om Finlands sak är vår, så är det antingen för mycket sagt eller för litet gjort».<sup>36</sup> Om denna konferens har dåvarande statsrådet Andersson i Rasjön i en 1952 publicerad tidningsartikel erkänt, att »oron» från densamma spred sig och »uppammade en nervös stämning även utanför de aktivistiska kretsarna».<sup>37</sup> »Folkstormen» var under utveckling.

Måndagen den 19 februari tillkom emellertid ett nytt moment, som blev av utomordentlig betydelse med hänsyn till den inhemska opinionen. Det meddelades att konungen vid extra konselj denna dag gjort ett uttalande i den fråga, som stod i brännpunkten för det allmänna intresset. Konungens uttalande citeras här in extenso:

»Det är på eget initiativ som jag i dag sammankallat min regering för att till statsrådsprotokollet göra följande uttalande:

Det är min önskan att för mitt svenska folk klargöra den svåra och ansvarsfulla ställning i vilken vi nu befinna oss. Jag har ansett det vara min oavvisliga plikt att i det längsta söka hålla vårt land utanför den ödesdigra konflikt som för närvarande råder i världen. Därför har också med regeringens och riksdagens fulla tillslutning vår neutralitetsförklaring utfärdats.

Jag har hela tiden med största beundran följt broderlandet Finlands hjältemodiga kamp mot övermakten. Sverige har från början genom frivilliga och på mångfaldigt annat sätt sökt hjälpa detta land, men från första stunden meddelade jag till Finland att man där tyvärr ej borde räkna på militär intervention från Sveriges

<sup>35</sup> Se O. Nym an, »Parlamentarismen i Sverige», 1950, s. 84. Den redogörelse för Sändlers ställningstagande inom regeringen, som där lämnas, är grundad på socialdemokratiska partistyrelsens protokoll över de överläggningar, som hölls inom partistyrelsen jämte den socialdemokratiska riksdagsgruppens förtroenderåd 5/12 1939, främst Sändlers eget anförande.

<sup>36</sup> Svenska Dagbladets årsbok 1940 (1941), s. 112.

<sup>37</sup> G. Andersson i Rasjön, a. a., D. N. 2. 12. 1952.

sida. Med sorg i hjärtat har jag efter mogen omprövning kommit till den uppfattningen att vi i nuvarande läge måste fasthålla vid denna ståndpunkt. Jag har nämligen den bestämda meningen att om Sverige nu ingrepe i Finland, skulle vi löpa de största risker att bli indragna icke blott i krig med Ryssland, utan även i kriget mellan stormakterna, och ett sådant ansvar har jag icke kunnat ta på mig. I en sådan situation skulle det dessutom sannolikt bli omöjligt att ge Finland det ej ringa bistånd som det nu erhåller härifrån och så väl behöver och vilket vi även i fortsättningen äro beredda att ge med varmaste hand.

Sveriges livsintressen, dess heder och dess fred utgöra de mål som jag ständigt har för ögonen. Med Guds hjälp hoppas jag att vi på den av oss inslagna vägen skola kunna undgå ett krigs alla olyckor.

Fosterlandet har alltid givit mig talrika bevis på tillit och förtroende. Det är därför min innerliga förhoppning att mitt folk även i denna svåra situation skall förstå och gilla mitt handlingssätt.»

Denna konungens diktamen visade sig snabbt ha en mycket gynnsam verkan på opinionen. Den avvärjde den hotande förtroendekrisen. Typiskt är att såväl Nya Dagligt Allehanda som Dagens Nyheter publicerade ledare med rubriken »Kungsord», båda lika entusiastiskt lovordande i sina kommentarer.<sup>38</sup> »Hans förklaring kommer i ett psykologiskt ögonblick — och det är med glädje och även med beundran man iakttar med vilken psykologisk skärpa och takt konungen utformat sin personliga vädjan», skrev Dagens Nyheter. Presskommentarerna voro över hela linjen ytterst positiva. »Vår gamle käre kung har funnit de samlande och ledande orden». Detta uttalande av Göteborgs-Posten<sup>39</sup> torde kunna sägas vara ganska representativt för en opinion inom folkets breda lager. Den liberala Vestmanlands Läns Tidning drog rent av en parallell med 1914: »Liksom en gång förut, våren 1914, har kung Gustaf ansett sig böra säga sitt tungt vägande ord. Han visade sig då vara bättre underkunnig om världsläget än den allmänna opinionen, särskilt landets vänster, och då han nu åter, låt vara på ett mindre uppseendeväckande sätt, ger sin mening till känna, må man hoppas, att hans uppfattning skall visa sig vara lika väl grundad».<sup>40</sup> Det blev genomgående en betydligt lugnare ton i pressdebatten efter konungens dik-

<sup>38</sup> N. D. A. 20. 2. 1940, D. N. 20. 2. 1940.

<sup>39</sup> G. P. 20. 2. 1940.

<sup>40</sup> V. L. T. 20. 2. 1940.

tamen än tidigare. Eskilstuna-Kuriren erbjuder ett särskilt flagrant exempel härpå. Tidningen, som mycket hårt hade kritiserat statsministerns kommuniké, hade förut närmast intagit en aktivistisk hållning, men efter konungens uttalande hette det: »Kungen har talat med både hjärna och hjärta. Han har sagt vad ett nästan enhälligt folk tänker och känner. Detta folk är ingalunda så genstörtigt, att det icke villigt fogar sig under klokhetens bud». <sup>41</sup> På några håll kontrasterades konungens uttalande mot statsministerns kommuniké, som ytterligare klandrades. Svenska Dagbladet ansåg, att den kungliga diktamen formellt vore att betrakta som en korrigerig av statsministerns kommuniké. Konungen hade »givit regeringschefen en lektion i den statskonst, som består i att giva folket klara och ärliga upplysningar». <sup>42</sup>

Även i riksdagen blev konungens diktamen genomgående gynnsamt bedömd av talare representerande skilda partier med dåvarande ordföranden i utrikesutskottet, universitetskansler Östen Undén, i speisen. <sup>43</sup> Det skedde vid en utrikesdebatt i Första kammaren onsdagen den 21 februari i anslutning till behandlingen av tredje huvudtiteln. Debatten var uppenbart arrangerad som en förtroendeförklaring för regeringen, men den gav också besked om att förtroendet var i hög grad nyanserat. Flera talare krävde bättre information för riksdagen och hävdade, att regeringen icke tillräckligt bidragit till opinionens upplysning. Kritiken riktades framför allt mot statsminister Hansson, vars kommuniké uttryckligen klandrades av J. B. Johansson i Fredrikslund — ordförande i kammarens högergrupp <sup>44</sup> —, Bertil Ohlin <sup>45</sup> och Georg Andren. <sup>46</sup> Liksom i pressen framhävde en del talare konungens uttalande som kontrast mot statsministerns kommuniké.

Hur tillkom då denna konungens diktamen, vars betydelse och lyckliga effekt det sålunda endast kan råda en mening om? Vilka voro de närmare omständigheterna kring konungens agerande vid detta tillfälle? Från ett håll har framlagts en bestämd hypotes härom. Docent Sven Ulric Palme har talat om, hur det enligt hans uppfattning egentligen gick till: »När Per Albin Hansson vid ett kritiskt tillfälle under Finlands vinterkrig hade kommit på kant med all-

<sup>41</sup> E. K. 20. 2. 1940.

<sup>42</sup> Sv. D. 20. 2. 1940.

<sup>43</sup> FK 1940, 11: 14 ff.

<sup>44</sup> FK 1940, 11: 18 f.

<sup>45</sup> FK 1940, 11: 30 ff. Ohlin — liksom tidigare i debatten högermannen Mannerskantz, 11: 27 ff. — efterlyste också den militära sakkunskapens ståndpunkt.

<sup>46</sup> FK 1940, 11: 35.

männa opinionen och behövde få den svenska politiken lagd tillrätta utåt, lät han kung Gustaf träda fram med en i ordalagen försonande förklaring». <sup>47</sup> Palme har i en senare artikel vidhållit sin mening, betonande »att det var den skicklige politiske taktikern Per Albin Hansson som regisserade denna andra akt». Hansson begagnade konungen för sitt syfte; han »spelade ut sitt finaste kort och tog hem sticket». <sup>48</sup> Palme har ytterligare byggt ut sin hypotes. Han tänker sig, att Per Albin Hansson drivit en låtslek och ingivit andra den föreställningen att det var konungen som tog initiativet, medan det i själva verket var han själv som stod bakom och regisserade det hela. »Också för statsministern måste det ha varit ett intresse att låta Gustaf V:s diktamen framstå som en fullt självständig yttring av kunglig politik — ville Per Albin Hansson effekten, måste han också vilja medlet, hur påkostande det än måste ha varit för en så rakryggad anhängare av det parlamentariska systemet». <sup>49</sup> »Dess bättre måste det finnas möjlighet att småningom få papperen på bordet och därmed ett tillräckligt material för en historisk bevisning i detta särskilda mål», skrev Palme i ett av sina inlägg i oktober 1952. <sup>49</sup> Möjlighet till »historisk bevisning» finns, bl. a. på grundval av Per Albin Hanssons egna dagboksanteckningar. Det är inte troligt att denne drivit sin låtslek så långt, att han även i dessa anteckningar fördolt sin verkliga roll. Även annat material kan dras fram. För vissa äldre skeden av vår historia har en forskare måhända möjlighet att med skenbar framgång försvara även misslyckade hypoteser i brist på helt bindande källmaterial. Även den modernaste historien ger till en början utrymme för löst spekulerande utan fäste i säkra fakta, men historikern har här icke samma »skyddsmöjligheter». Källmaterialet kan småningom dras fram i dagsljuset och läggas på bordet.

Det visar sig då att Palmes hypotes är förfelad. Konungens diktamen vid extra konselj den 19 februari 1940 tillkom icke på statsministerns eller regeringens inrådan. Konungen har icke inspirerats till sitt initiativ av någon av ministärens medlemmar. Statsminister Hansson försökte avstyra konungens uttalande, och två medlemmar av statsrådet anmälde uttryckligen sitt ogillande av monarkens aktion.

Söndagen den 18 februari kallade konungen till sig utrikesminister

<sup>47</sup> S. T. 13. 11. 1948.

<sup>48</sup> S. T. 15. 10. 1952.

<sup>49</sup> S. T. 16. 10. 1952.

Günther och förklarade, att han ville göra ett eget uttalande. Kronprinsen var närvarande. Konungen hade skrivit ett förslag till uttalande och läste upp detta. Såväl kronprinsen som Günther gjorde vissa invändningar beträffande formuleringen och föreslog en del ändringar av texten. Konungen godtog också vissa ändringar, och texten blev slutgiltigt utredigerad vid detta tillfälle av konungen, kronprinsen och Günther tillsammans. Ingressen i konungens diktamen i den form den offentliggjordes är helt överensstämmande med konungens ursprungliga förslag, och även slutet är likalydande med förslaget formulering. Beträffande huvuddelen av diktamen — mellanavsnittet — funnos åtskilliga av dess vändningar med även i konungens ursprungliga manuskript, men bl. a. gjordes en ändring, som tydligare visade att uttalandet endast hade avseende på frågan om svensk militär intervention för Finland, icke på den svenska neutralitetspolitiken i övrigt.<sup>50</sup>

Konungen bad Günther underrätta Hansson före konseljen, vilket skedde.<sup>51</sup> Enligt Günthers relation »mulnade» Hansson och var rätt motvillig, men han ville icke resa något motstånd mot konungens plan. »Om han önskar säga det, så kan det kanske vara lika bra att det blir sagt». Så ungefär yttrade sig Per Albin Hansson enligt Günther. Han visade ett vagt missnöje men ingen bestämd opposition.<sup>52</sup> Enligt den uppgift, som Hansson själv har nedtecknat i sin dagbok, invände han vid samtalet med Günther att om konungen gjorde det ifrågasatta uttalandet, kunde detta lätt tolkas »som om regeringen sköt kungen framför sig».<sup>53</sup> Icke heller Günther själv var särskilt entusiastisk för konungens diktamen. Men den tycktes icke kunna ha någon skada med sig. Syftet med regeringskommunikén hade vunnits: situationen hade blivit klarlagd på ett otvetydigt sätt. Det var det avgörande. Om konungens diktamen sedan kunde dämpa opinionen något, vore det kanske endast nyttigt.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Christian Günthers relation 12.11.1952. Såväl konungens ursprungliga manuskriptlappar som ett ändringsförslag i ett avsnitt av kronprinsen äro bevarade i envoyén Günthers ägo. — Beträffande tidpunkten för överläggningen har envoyén Günther i sin relation uppgivit att den ägde rum på förmiddagen måndagen den 19. Av Per Albin Hanssons dagboksanteckningar framgår dock att Günthers besök hos konungen skedde redan dagen före, söndagen den 18. Hansson har för denna dag antecknat att Günther uppsökte honom och underrättade honom om konungens avsikt.

<sup>51</sup> Jfr föreg. not.

<sup>52</sup> Christian Günthers relation 12. 11. 1952.

<sup>53</sup> Per Albin Hanssons dagboksanteckningar, 1<sup>8</sup>/<sub>2</sub> 1940.

<sup>54</sup> Christian Günthers relation 12. 11. 1952.

Hansson och Günther voro de enda av ministärens medlemmar, som på förhand hade informerats om vad som skulle ske vid den extra konseljen. De övriga statsråden, som fingo kallelsen endast någon timme före konseljens början, underrättades endast om att konungen ville göra ett uttalande.<sup>55</sup> Av f. landshövding Gustaf Anderssons anteckningar, vilka ställts till förf:s förfogande, framgår att kallelsen till konselj kom helt oförmodat. Andersson i Rasjön, som varit hemrest på söndagen, hade på måndagsmorgonen sammankallat folkpartiets förtroenderåd för dryftande av den aktuella situationen. Sammanträdet var fåtaligt besökt. De närvarande ansågo, att statsministerns kommuniké hade en kategorisk och olämplig form och att ytterligare klarlägganden erfordrades. Riksdagen borde också få tillfälle att på nytt uttala sig. Medan sammanträdet pågick, kom kallelsen till konselj, och Andersson i Rasjön och statsrådet Bergquist, som också deltog i överläggningen, begåvo sig omedelbart till Kanslihuset, där de av Bagge underrättades om att konungen ämnade göra ett offentligt uttalande och att Hansson befann sig hos denne. Socialdemokraterna hade gruppmöte, från vilket statsministern blivit uppkallad till Slottet.<sup>56</sup> Det är lätt att förstå att det var med blandade känslor, som statsråden infunno sig till konseljen. Stämningen var uppjagad, och de visste icke i vilken riktning konungens personliga uttalande skulle gå.

Vid Per Albin Hanssons besök hos konungen på måndagsförmiddagen voro även kronprinsen och prins Gustaf Adolf närvarande. Enligt den kortfattade anteckning, som Hansson har anförtrott sin dagbok, framförde han sina betänkligheter gentemot konungens avsikt. Betänksamheten var motiverad både med hänsyn till den tolkning monarkens uttalande kunde ges i Sverige och till verkningarna i Finland. Konungen insisterade emellertid, och konselj hölls kl. 12 på måndagen.<sup>57</sup>

Omedelbart före konseljen blev det tillfälle till en kort överläggning, sedan statsråden fått del av texten till konungens diktamen. Därvid visade det sig att ministären icke var alldeles enig, i det att

<sup>55</sup> Landshövding Thorwald Bergquist i brev till förf. 9/11 1952, landshövding Fritiof Domö i brev till förf. 14/11 1952.

<sup>56</sup> Gustaf Anderssons i Rasjön anteckningar. — Vid det socialdemokratiska gruppmötet den 19, från vilket Per Albin Hansson blev uppkallad till konungen före konseljen, antog riksdagsgruppen ett förtroendeuttalande för regeringen och dess politik. Särskilt vände man sig mot angreppen på statsministern. »Dessa angrepp fördömas på det kraftigaste av gruppens samtliga ledamöter», hette det i uttalandet. Soc. Dem. 20. 2. 1940.

<sup>57</sup> Per Albin Hanssons dagboksanteckningar, 19/2 1940.

två av statsråden — en socialdemokrat och en högerman — markerade en viss särmening. Konungen var vid konseljen åtföljd av kronprinsen och prins Gustaf Adolf. Sedan dessa inträtt, meddelade konungen syftet med konseljen, de två dissenterande statsråden anmälde sin mening, sekreteraren inkallades och uttalandet föredrogs av konungen. Därefter hemställde statsministern om en stunds uppskov för att regeringen skulle få diskutera saken enskilt, vilket efter vissa yttranden av konungen och kronprinsen medgavs. Svar skulle lämnas konungen efter kl. 14. Nämda klockslag sammanträdde ministären för överläggning, vars resultat blev att regeringen icke ansåg sig böra avstyrka offentliggörande av konungens uttalande. Monarken underrättades, någon fortsättning på konseljen ansågs icke erforderlig och den kungliga diktamen offentliggjordes därefter.<sup>58</sup>

Att Gustaf V:s diktamen i Finlandsfrågan i februari 1940 väckte ett så utomordentligt uppseende berodde främst på den situation, i vilken den gjordes.

Upphetsning och nervositet äro egentligen rätt svaga ord för den stämning, som härskade på många håll i landet, åtminstone i huvudstaden. Statsministerns kommuniké den 16 februari hade givit upphov till ett ganska allmänt missnöje. Även sådana, som till fullo gillade den inställning i sak, som kommunikén gav uttryck åt, kände sig otillfredsställda. Den overksamhet rent militärt, som Sverige måste ålägga sig i förhållande till det för sin blotta existens kämpande finska broderlandet, var för många svenskar ytterst plågsam, dubbelt plågsam i de dagar då den ryska övermakten först fullt började göra sig gällande och man kunde frukta att allt det hjältemod, all den uthållighet och alla de uppoffringar, som Finlands folk av såväl svensk som finsk stam lagt i dagen och vidkänts, till slut skulle vara förgäves. Den av Per Albin Hansson utformade regeringskommunikén var icke ägnad att skona dessa känslor. Tvärtom, uttalandets påfallande strävhet gjorde att denna tagg i det svenska folkets samvete endast blev av starkare verkan. För många tedde sig Per Albin Hanssons uppträdande som ytterst klumpigt, utan all förståelse för psykologiska faktorer. Han beskylldes för att icke ha

<sup>58</sup> Gustaf Anderssons i Rasjön anteckningar, Per Albin Hanssons dagboksanteckningar, 19/2 1940, G. Andersson i Rasjön, »Kring en kunglig diktamen», D. N. 2. 12. 1952.

något sinne för den nedslående effekt, som hans uttalande måste få på det finska folket. Icke heller förmådde hans korthuggna, torftiga ord ge ett tillfredsställande uttryck för den vilja att på allt möjligt sätt utom genom direkt militärt ingripande bistå det kämpande Finland, som allt tydligare behärskade det svenska folket. Man reagerade instinktivt mot kommunikéns knapphet och kyla. Man hade svårt att tro att den, som förde ordet på sådant sätt som kommunikéförfattaren, kunde vara villig att på allt sätt underlätta frivilligvärvningen till Finland.<sup>59</sup> Även beträffande andra former av hjälp var det svårt att av kommunikén utläsa någon varmhjärtad vilja att lämna bistånd. Uttalandet gav därför en missvisande bild även av det officiella Sveriges faktiska inställning.

Å andra sidan ligger det ovedersägligen ett visst berättigande i den reflexion, som Per Albin Hansson gjorde i sitt försvarstal i riksdagen den 21 februari 1940: »Nu förhåller det sig naturligtvis så, att det inte är så mycket kommunikéns formulering, som har åstadkommit oro, utan att den ståndpunkt, som har angivits i kommunikén, icke motsvarar önskingarna hos vissa kretsar i vårt land, vilka alldeles särskilt ha blivit upprörda över kommunikéns formulering men faktiskt äro det över kommunikéns innehåll».<sup>60</sup> Med hänsyn till den svenska opinionen kan det emellertid på rent objektiva grunder sägas, att statsministerns formulering var mindre lyckad. Om det utrikespolitiska syftet att definitivt krossa finska förhoppningar om svensk intervention varit det primära, kan bedömandet bli ett annat, beroende på om en offentlig deklaration kan anses ha varit tvingande nödvändig trots det besked, som givits utrikesminister

<sup>59</sup> Kritiken av Per Albin Hansson bör även ses mot bakgrunden av de rykten om meningsmotsättningar inom regeringen beträffande frivilligfrågan, som förekommo. Sv. D. skrev sålunda, 20. 2. 1940: »... Det synes sannolikt, att härvidlag meningarna äro delade bland konungens rådgivare. Det tjänar heller ingenting till att dölja, att statsråden Andersson i Rasjön, Wigforss, Westman, Bramstorp och Bergquist icke anses över hövan intresserade för denna uppgift, och det är vidare en känd sak, att statsministern fått pressas från det ena förhindret till det andra, bakom vilka han sökt förskansa sig för att stäcka den spontana hänförelsen hos svenske män att med livet som insats skynda till Finlands hjälp». — I ett tal den 20 mars 1940 berörde statsrådet Bagge kritiken mot regeringen i detta avseende och tillfogade därvid: »För min del vill jag säga rent ut, att jag har gott samvete och från början gjort allt vad i min förmåga stått för att på olika håll undanröja de hinder som förelegat för frivilligkårens snabba och omfattande rekrytering», G. Bagge, Tal 1939—1941 (1941), s. 123 ff. (128). — I en tidningsartikel 1952 har f. landshövding Andersson i Rasjön bekräftat att regeringens inställning till hjälpåtgärderna försköts under krigets gång samt erkänt att det inte alltid skedde utan slitningar, G. Andersson i Rasjön, »Februarikrisen 1940», D. N. 17. 12. 1952.

<sup>60</sup> FK 1940, 11: 23.



Tanner vid kontakten den 13 februari, och trots den avgjorda nackdel för Finland, som en dylik deklaration måste ha varit inför de förestående fredsunderhandlingarna med Ryssland. Att ett uttalande av samma sakliga innebörd kunde ges en långt mera positiv, nationellt uppfordrande och värdig ton visade konungens diktamen.

Denna omständighet pekar onekligen på några av svagheter i Per Albin Hanssons utrustning. Han stod egentligen främmande och tafatt inför utrikespolitiska problemställningar. Hans utrikespolitiska kunnande var litet, och hans intresse för utrikespolitik hade förut varit ringa. I detta fall vacklade han icke beträffande beslutet, men han förstod icke att ge det den rätta motiveringen inför nationen till stöd för opinionen. Tydligen oförmögen att helt fatta känsloläget fick han för tillfället kämpa mot opinionen i stället för att söka leda den.

Någon egentlig vältalare var han icke. Han kunde vara effektiv som riksdagstalare och debattör och kunde som agitator och folktalare utveckla ett starkt patos, men detta patos var socialt. Nationellt patos var han knappast mäktig. Han var ännu rädd för att ta ett sådant ord som »ära» i sin mun. Även om han inom kort övervann denna sin rädsla, kom förmågan att ge anslående och inspirerande uttryck för en nationell politikens målsättningar i en tid av ständig yttre oro och krigsfara aldrig att höra till hans statsmannadygder. Hans stil, som ingalunda saknade kraft, blev oftast torftig och tafatt i dylika sammanhang. I dessa stycken kunde han aldrig ta upp tävlan med Rickard Sandler eller Gösta Bagge. Han stod dem långt efter. Det var emellertid inte endast en fråga om stilistisk förmåga. Han underskattade också påtagligt betydelsen av dylika appeller och deklarationer och den omsorg, som måste ägnas åt utformningen av sådana uttalanden. Han uttalade sedermera i riksdagen sin förvåning över hur man i en så allvarlig situation kunde göra till ett huvudnummer, »hur ett meddelande har formulerats».<sup>60</sup> Per Albin Hanssons överlägsna egenskaper i flera avseenden, vilka gjorde honom till en stor politisk ledare både för parti och stat, äro erkända, men även begränsningen måste erkännas. Just februarikrisen 1940 blottade denna begränsning, även om den också visade något av hans styrka: det trots alla känslostormar orubbade fasthållandet i sak vid vad han och ministären i övrigt ansåg vara det realpolitiskt riktiga men också hans resonlighet och frihet från prestigehaveri, då han, låt vara motvilligt och först efter försök att avstyra den, accepterade konungens diktamen utan att anmäla avvikande mening,

trots att det kungliga uttalandet icke utan fog kunde karakteriseras som en formell korrigerings av hans kommuniké.

Det var i en spänningsladdad situation konungen gjorde sin diktamen. Regeringskommunikén den 16 februari hade givit aktivistopinionen vind i seglen. Stämningen var orolig, och kritiken mot statsministerns uttalande föreföll vara så allmän, att det icke är överdrivet att tala om en begynnande förtroendekris. Då konungen beslöt att ingripa genom en egen deklaration, torde avsikten i första hand mindre ha varit att få till stånd en fördelaktigare reaktion i Finland än att stämma den svenska opinionen mera gynnsam och häva förtroendekrisen.aktionen kom vid en psykologiskt lämplig tidpunkt. Den spontana reaktionen mot regeringskommunikén hade nått sin kulmen, och en motreaktion mot överdrifterna i kritiken började arbeta sig fram. »Ovidkommande element ha inblandats i den stora brygden, som många äro angelägna att koka så het, att den inte ens kan avsmakas. Detta ligger varken i Finlandssakens eller i vårt lands intresse.» Så skrev en av huvudstadstidningarna samma dag som konungen gjorde sitt uttalande, och den hörde ingalunda till de för Finland ljumma.<sup>61</sup> Konungens diktamen var också så utformad, att den kunde tillfredsställa alla dem, som varit missnöjda med statsministerns kommuniké, med undantag för de övertygade aktivisterna. För aktivistopinionen innebar monarkens aktion ett avgörande avbräck, för ministären ett starkt stöd och för de vagt missnöjda elementen ett incitament i regeringsvänlig riktning. Kungadiktamen gjorde slut på förtroendekris och splittringstendenser. Leif Kihlberg har givit en slående riktig karakteristik av monark och regeringschef i funktion under krigstiden, då han konstaterar hur de dubblerade varandra, hur de vunno delvis skilda folkgrupper och avväpnade skilda motståndshärdar.<sup>62</sup> Detta gäller även beträffande februarikrisen 1940, ehuru monarkens verkningskrets då var vidare än vanligt och hans roll större än vanligt, utpräglat hjälpsamt och tillrättaläggande.

Gustaf V:s framträdande vid detta tillfälle är emellertid märkligt även fränsett den dramatiska situationen. Ur statsvetenskaplig synpunkt är det självfallet den författningspolitiska aspekten som har det största intresset, men denna sida av saken uppmärksammades knappast alls 1940.

<sup>61</sup> N. D. A. 19. 2. 1940.

<sup>62</sup> L. Kihlberg, »Statsvetenskapliga problem från krigsåren», »Statsvetenskapliga studier» (1944), s. 414 ff. (440).

Redan enligt den konstitutionella och ännu mer enligt den parlamentariska doktrinen skola statschefen och dennes ansvariga rådgivare utåt framstå som en enhet. Konungen skall i en parlamentarisk monarki icke framträda som en självständigt agerande faktor i det politiska livet annat än huvudsakligen i samband med regeringskriser. Uppträder monarken som politisk ledare i mer eller mindre markerad motsättning till sina egna ministrar och deklarerar han en politik, som icke överensstämmer med den, som den ansvariga ministären för, uppstår ett ohållbart läge, som ofelbart måste resultera i en författningspolitisk kris. Monarken får emellertid å andra sidan icke så solidarisera sig med sin ministär, att han personligen binder sig vid dess politik och därmed omöjliggör eller försvårar samarbete med företrädare för en annan politik, som genom en parlamentarisk styrkeförskjutning mycket väl kan tänkas bli berättigad att upphöjas till regeringspolitik i stället för den förut sittande ministärens. Att statschefen enligt det parlamentariska systemet icke får blanda sig i de politiska striderna innebär dels att han självklart icke får motarbeta sin regering, dels också att han icke får identifiera sig med den. Han skall vara beredd att i nästa ögonblick kunna samarbeta med sina ministrars politiska motståndare i händelse av ett parlamentariskt maktskifte. Den fordran, som uppställs på en monark enligt den parlamentariska doktrinen, är sålunda att han över huvud icke skall göra några offentliga personliga uttalanden i politiska frågor. Hans politiska uttalanden skola ha karaktären av officiella förklaringar å regeringens vägnar, varvid monark och ministär bilda en enhet och varvid det icke skall vara någon skillnad på hans förhållande till den ena eller den andra ministären.

Doktrin är emellertid en sak, praxis en annan. Att Gustaf V under sin regeringstid icke alltid iakttagit en strikt efterlevnad av den nyssnämnda doktrinen är välbekant. Hans diktamen till statsrådsprotokollet i december 1911 vid konseljbeslutet om inställande av F-båtsbygget — till innebörden en kunglig reservation mot beslutet — och borggårdstalet den 6 februari 1914 stå i en särklass, eftersom de ligga före det parlamentariska genombrottet. Men även sedan konungen accepterat parlamentarismen och bemödat sig om att iaktta dess former, framför allt vid regeringskriserna, ha förekommit kungliga uttalanden och handlingar, som icke helt kunna bringas i överensstämmelse med en strikt tillämpad parlamentarisk doktrin. Gustaf V:s uttalande vid den första ministären Brantings avgång i

oktober 1920, då han gav uttryck åt sin uppfattning att ministären »på ett förtjänstfullt sätt skött den för vårt land så viktiga Ålandsfrågan», är anmärkningsvärt. Det är en offentlig betygssättning, som kan höra hemma i konstitutionalismen men knappast i det parlamentariska systemet. Vid konseljbeslutet om ministären Sändlers nedrustningsförslag i försvarsfrågan 1925, som konungen skarpt ogillade, hade han övervägt att göra en diktamen till statsrådsprotokollet, men han avråddes från konservativt håll, och diktamen inhiberades. Under C. G. Ekmans första ministär inträffade 1927 en kontrovers mellan monarken och hans rådgivare i en detaljfråga, som kom till offentligheten, nämligen rörande besättande av ministerposten i Rom. Regeringens mening segrade dock i denna fråga.

Under andra världskriget förekommo några fall av självständigt, personligt ingripande av konungen. Till dessa kan räknas även själva den deklARATION, i vilken Gustaf V motiverade dylika aktioner. Denna deklARATION förekom som bekant i det tal på borggården den 16 juni 1943, i vilket konungen tackade för hyllningarna på åttiofemårsdagen, det s. k. andra borggårdstalet. Han yttrade däri bl. a.: »Jag önskar härmed öppet förklara att jag och min regering varit fullt eniga i vad som gjorts eller vad som icke kunde och icke borde göras. Det är min bestämda åsikt att en konstitutionell konung under vanliga normala förhållanden icke bör uppträda såsom ledare i den ena eller den andra riktningen annat än i undantagsfall. Men under nu rådande stora världskris har jag ansett det vara min oavvisliga plikt att genom ett personligt ingripande vid flera tillfällen söka hjälpa landet ur stundens svårigheter.»<sup>63</sup>

Ett sådant personligt ingripande var otvivelaktigt Gustaf V:s diktamen i Finlandsfrågan den 19 februari 1940. Denna diktamen utgjorde, som Herbert Tingsten har påvisat i en undersökning 1943,<sup>64</sup> en kombination av en sådan officiell förklaring, som kännetecknar ett trontal, och av personligt ståndpunktstagande. Å ena sidan talas om »mitt handlingssätt», åsyftande den av Kungl. Maj:t i statsrådet förda politiken. Å andra sidan sägs att uttalandet tillkommit »på eget initiativ» och att neutralitetsförklaringen utfärdats »med regeringens och riksdagens fulla tillslutning», varav klart framgår att det icke är en förklaring å regeringens vägnar. Det är i stället en aktion av konungen personligen till försvar för konungen i statsrådet och därmed också till försvar för statsrådet som sådant.

<sup>63</sup> Svenska Dagbladets årsbok 1943 (1944), s. 67.

<sup>64</sup> H. Tingsten, »Monarkin i kristid». Tiden 1943, s. 398 ff.

Konungen uppträdde som garant för regeringen. Det sätt varpå diktamen tillkom klargör också att det är fråga om en personlig aktion av konungen, även om ministären gavs tillfälle att diskutera den enskilt vid statsrådsberedning, innan den offentliggjordes. Sistnämnda förhållande karakteriserar skillnaden i läget mellan å ena sidan 1911 och 1914 och å den andra 1940. Att konungens personliga diktamina behandlas i statsrådsberedning är naturligtvis ett formellt egendomligt förhållande. Statsrådet kunde emellertid icke ha hindrat konungen från att göra uttalandet, om det så hade önskat. Om monarken framhärdat, hade ministären antingen måst böja sig eller också protestera genom att begära sitt avsked. Konungen hade då — för att fortsätta det teoretiska resonemanget — måst skaffa sig en ny ministär, men icke vilken som helst utan en ministär med betryggande parlamentarisk förankring eller med rimlig möjlighet att uppnå sådan. En författningspolitisk kris hade under alla förhållanden blivit följd, såvida icke ministären givit vika. Risker av en författningskris, exempelvis i en utrikespolitiskt spänningsfylld situation, måste uppenbart utgöra en stark press på en ministär. Resonemanget visar, att konungens framträdande som självständigt agerande faktor i politiken principiellt sett icke låter sig förena med ett regelrätt parlamentariskt system. Resonemanget har emellertid i det fall, som här diskuteras, endast teoretiskt intresse. Dels har nämligen den svenske monarken allt sedan det demokratiska och parlamentariska genombrottet 1917 behärskats av strävan att efter förmåga i stort sett iaktta de parlamentariska reglerna; konungen har accepterat och respekterat denna styrelseform. Dels var avsikten med hans uttalande i februari 1940 att underlätta, icke att försvåra ministärens arbete.

De avvikelser från en strikt efterlevnad av den parlamentariska doktrinen, som Gustaf V har gjort efter 1917, ha uppenbarligen icke dikterats av önskan att frigöra sig från parlamentarismen. De torde sannolikt ha berott på att han med den uppfattning om den monarkiska uppgiften, som han fått genom uppfostran och påverkan av tradition och miljö, icke fullt ut tillägnat sig innebörden av den parlamentariska teorien och därför icke heller restlöst accepterat parlamentarismen i dess strikta utformning. Han saknade säkerligen också intresse för statsvetenskapliga doktriner. Däremot kände han uppenbart som monark starkt ett personligt ansvar för landet. Han accepterade aldrig, att hans uppgifter begränsades till rent ceremoniella och representativa funktioner. Därför grep han säkerligen med till-

fredsställelse den möjlighet att framträda och ställa till rätta, som uppkom under februarikrisen 1940, då oro och splittring hotade att komplicera läget för hans regering. Att åtgärden skulle varit en medveten demonstration mot parlamentarismen vore naivt att tro. Dock kan det med visst fog sägas, att det löper en konsekvent linje från 1914 års borggårdstal till diktamen i februari 1940 och det andra borggårdstalet 1943. Känslan av personligt ansvar för riket, viljan att lämna ett självständigt bidrag till landets väl och önskan att direkt meddela sig med folket voro desamma på 1940-talet som 1914, trots det mellanliggande accepterandet av parlamentarismens former.

Motiven för de två regeringsledamöter, som i konselj och statsrådsberedning klargjorde, att de ogillade konungens diktamen, voro möjligen delvis av konstitutionell art, men åtminstone för den ene torde hänsynen till intrycket i Finland ha varit det avgörande. Man kan fråga, varför konung Gustafs aktion 1940 icke blev utsatt för någon nämnvärd, mera allmänt förekommande kritik ur principiell författningspolitisk synpunkt vare sig då eller senare. Svaret är säkerligen dels att man icke uppmärksammat de principiella vådorna ur parlamentarismens synpunkt av dylika åtgärder från monarkens sida, dels och framför allt att man icke betraktat doktrinen som något egenvärde utan mera sett till syftet och resultatet av konungens diktamen. Man kan också hänvisa till den stämning av allmän nationell samling, som härskade under krigsåren, åtminstone 1940. Man har mera sett till uppsåtet att gagna landet än till spörsmålet om parlamentarisk doktrin. Syftet var gott och resultatet blev lyckat, det har blivit avgörande för bedömningen. Av intresse är också att arbetsformerna inom den krigstida samlingsregeringen med en opolitisk fackman på utrikesministerposten tydligen möjliggjorde ett ökat inflytande för statschefen.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Jfr L. Kihlberg, a. a., s. 414 ff. (438). Förf. tror sig vidare kunna konstatera att kungamakten i det aktuella läget då uppsatsen skrevs, 1943—44, hade en starkare position och tillerkändes större betydelse än tidigare efter demokratiens genombrott. Konklusionen blir »att gränserna för konungens personliga insatser i viss mån är flytande, att de är flyttbara i förhållande till vad förut ansetts vara svensk parlamentarisk doktrin». (ibid., s. 437.)

# PROJEKTET TILL ETT STÄNDIGT STÄNDERUTSKOTT ÅR 1800

ETT ÅTERFUNNET AKTSTYCKE FRÅN RIKSDAGEN  
I NORRKÖPING

*Av Docent STURE M. WALLER, Lund*

Enligt excellensen A. F. Skjöldebrands memoarer skulle några av de främsta oppositionsmännen vid riksdagen i Norrköping år 1800 ha förhandlat med generallöjtnanten frih. J. C. Toll som representant för konung Gustav IV Adolf om en kompromiss ifråga om tiden för bevillningen. Den skulle ges intill nästa riksdag, som kungen önskade, men på villkor, att »ett beständigt riksens ständers utskott» inrättades. Det »skulle äga en del af ständernas rättigheter, ej kunna öka eller minska bevillningen, men till konungens antagande föreslå ändringar i fördelningen af bördan mellan olika medborgareklasser». Det skulle också »vaka öfver allmänna hushållningen, äga att från alla publika värk infordra underrättelser i det, som hörde till deras befattning, hos konungen anmäla alla missbruk i styrelsen, föreslå nya ekonomiska författningar eller ändringar i de redan gällande». Utskottet skulle »åtnjuta samma heder och gevärgång af alla vakter som rikets ständer, dess ledamöter skulle bestås ett årligt arvode m. m., som jag ej så noga minns».

De, som förhandlade om projektet, skulle från oppositionens sida ha varit bröderna Axel och Georg Adlersparre samt baronerna Nils Silfverschiöld och Hans Hierta (sedan Järta), av vilka den förstnämnde uppges ha författat ett skriftligt utkast. Sedan skola flera andra oppositionsmän ha invigts, bl. a. översten P. Schönström och Skjöldebrand själv. Denne säger sig ha funnit förslaget »väl skrifvet och ej illa uttänkt», men han påstår sig ha avvisat tanken att kompromissa bort ständernas oinskränkta bevillningsrätt och ha fått instämmande av alla utom de fyra förhandlarna och Schönström.

Överläggningarna med Toll uppges dock ha fortgått, tills kungen slutligen förkastade hela planen.<sup>1</sup>

Ungefär samma framställning möter, fastän i mer koncentrerad form, i Schinkel-Bergmans bekanta »Minnen ur Sveriges nyare historia». Sagesmannen har med all sannolikhet varit just Skjöldebrand, vars memoarer i andra sammanhang uttryckligen återopas, ehuru i detta fall endast »Anteckning i SS» anföres.<sup>2</sup> Då excellensens sent nedskrivna minnen allmänt anses som en högst opålitlig källa,<sup>3</sup> måste de påstådda underhandlingarna anses mycket svagt bestyrkta, så länge de ej bekräftats av annat material. Det finnes således ur källkritisk synpunkt goda skäl till att Skjöldebrands och Schinkel-Bergmans uppgifter rönt ganska ringa beaktande i den moderna litteraturen.

Nils Höjer fann emellertid i den av honom väckta diskussionen om »Hans Järta och Sveriges grundlag» de olika sengustavianska

<sup>1</sup> Excellensen greve A. F. Skjöldebrands memoarer, utg. af H. Schück, II (1903), s. 128 ff.

<sup>2</sup> Minnen ur Sveriges nyare historia, saml. af B. v. Schinkel, förf. o. utg. af C. W. Bergman, IV (1854), s. 91 f. med not 6, jfr s. 90 not 5. En framställning av kungens reaktion mot kraven på begränsad bevillningstid anföres omedelbart före den av projektet, i ordalag som blott äro en lätt omskrivning av Skjöldebrands, medan Gustav IV Adolfs åsikter om detta återges i en mycket tillspetsad form utan någon egentlig motsvarighet i memoarerna. Den återopade anteckningen skulle därför kunna återgå på någon annan och två olika källor alltså möjligen föreligga. Delta synes dock mindre sannolikt. En upprepning och dramatisering av Skjöldebrands uppgifter i Schinkel-Bergmans ofta ganska fritt utformade framställning torde enklast förklara skillnaderna (jfr S. Carlsson, Gustaf IV Adolfs fall, 1944, s. 27 med not 33), då skildringen av kungens åsikter om bevillningstiden i memoarerna möter först efter redogörelsen för projektet, alltså just på den plats, där Schinkel-Bergman infogat sina uppgifter om monarkens reaktion inför tanken på ett ständigt utskott och där man skulle ha väntat att finna något därom. En parallell mellan de båda framställningarna torde i varje fall vara av källkritiskt intresse.

#### Skjöldebrand

Toll hade inbillat Gustaf Adolf, att hela hans kungliga makt berodde däraf [bevillning på obestämd tid], och konungen hade förklarat, att han häldre ville uppoffra sin krona än samtycka till den bestämda tiden . . . Toll . . . hade förklarat, att förslaget om ett permanent riksens ständers utskott var af konungen förkastadt . . .

#### Schinkel

Toll hade öfvertygat konungen, att hela hans kungliga myndighet berodde på hans beslutsamhet och fasthet i denna punkt [obegränsad tid för bevillningen], och denne hade förklarat, att han ville uppoffra kronan hellre än medgifva en bestämd tid för bevillningen. . . . Denne [konungen] yttrade högt sin förtrytelse öfver detsamma [Adlersparres projekt] såsom ett ingrepp i konungamakten, förkastade det, samt beslöt fastare än någonsin att ej gifva vika i frågan rörande obegränsad tid för bevillningen.

<sup>3</sup> S. E. Bring, Bibliografisk handbok till Sveriges historia (1934), s. 543; S. Carlsson, a. a., s. 22 f.



projekten om något slags beständigt riksdagens utskott av intresse för frågan om författarskapet till 1809 års RF. Han betraktade därvid uppenbarligen Schinkels framställning som fullt pålitlig.<sup>4</sup>

Axel Brusewitz uppmärksammade också projektet i sin avhandling om representationsfrågan vid 1809—1810 års riksdag under hänvisning till Skjöldebrands memoarer. Han fann emellertid tydlig källvärdet tvivelaktigt och skriver: »Inseende sin underlägsenhet och i afsikt att rädda skymten af en representativ makt skola oppositionsmännen till och med ha föreslagit utvägar, hvilkas accepterande skulle ha inneburit, åtminstone provisoriskt, den ordinarie riksdagens ersättande med en representation af representationen».<sup>5</sup>

Projektet är uppenbarligen, om det verkligen existerat, ganska uppseendeväckande. Dess tillvaro kan åtminstone indirekt styrkas redan med hjälp av den otryckta delen av greve A. L. Hamiltons »Anteckningar», vilket förbisetts trots att dessa äro väl kända för forskningen.<sup>6</sup> Viktigare är, att själva det av Skjöldebrand åberopade aktstycket kunnat återfinnas. Ett med okänd handstil skrivet exemplar försett med rubriken »Svar på 2<sup>ne</sup> Frågor» ingår nämligen i den samling avskrifter rörande riksdagen i Norrköping och de följande rättegångarna, vilken finnes i den lilla rest av jordbruksreformatorn Rutger Mackleans papper, som bevarats i Svaneholms godsarkiv i Lunds landsarkiv.<sup>7</sup>

Så ofullständigt som oppositionens intentioner omkring år 1800 äro kända och så sparsamt det fullt samtida källmaterialet är, synes det vara skäl att in extenso publicera det återfunna projektet och något närmare diskutera dess innehåll.

En plan på ett permanent utskott har således bevisligen existerat under riksdagen i Norrköping,<sup>8</sup> men dettas befogenheter skulle ha

<sup>4</sup> N. Höjer, Hans Järta och Sveriges grundlagar, HT 1910, s. 79; Dens., Till frågan om uppkomsten af 1809 års regeringsform, Stv T 1911, Bih., s. 22 f. (där även Skjöldebrands memoarer åberopas). Jfr M. Hamnström, Om realisationsfrågan vid riksdagen i Norrköping år 1800 (1896), s. 90; S. J. Boëthius, Till frågan om tillkomsten af 1809 års regeringsform, Stv T 1911, s. 113 f.

<sup>5</sup> A. Brusewitz, Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag (1913), s. 23 med not 1.

<sup>6</sup> A. L. Hamilton, Anteckningar rörande Sverige (avskr.), s. 502, Cod. VIIa1, De la Gardieska saml., LUB; jfr Bring, a. a., s. 533; nedan s. 185 not 35. Här framställes dock förslaget som utgående från regeringens sida och endast avseende minskning av bevillningen.

<sup>7</sup> För kännedom om samlingens existens har jag att tacka ett ben. påpekande av numera framlidne rektor E. Ingers. — Handstilen i det bevarade exemplaret av projektet synes snarast vara en skrivares. I varje fall kan den ej vara identisk med någon av de av Skjöldebrand omtalade personernas (jfr ovan s. 175).

<sup>8</sup> Aktstyckets datering torde klart nog framgå av bestämmelserna i punkt 17 (nedan s. 189 f.).

blivit vidsträcktare än vad Skjöldebrand uppgivit. Det skulle ej blott föreslå jämkningar i bevillingens fördelning, utan självt äga företaga sådana (punkt 1). Dess befogenheter med avseende på övervakning av den allmänna hushållningen (punkt 2—3) tyckas däremot ha överdrivits i memoarerna, och uppgiften om »gevärsgång af alla vakter» är en något egendomlig detalj som saknar direkt motsvarighet (jfr punkt 16). Ej heller stadgas något direkt om arvode för utskottets ledamöter utom för dem som skulle sköta förvaltningen av riksbanken och riksgäldskontoret. I fråga om de övriga ägde varje stånd besluta om någon ersättning skulle utgå till dess representanter eller icke (punkt 13). I övrigt är projektet, som Skjöldebrand själv antytt, betydligt utförligare än hans referat. Med hänsyn till källans dåliga rykte kan nog framställningen i memoarerna likväl sägas vara nästan överraskande korrekt, något som synes vara en varning mot att utan närmare granskning förkasta allt i en källa, därför att den till stora delar visat sig opålitlig.<sup>9</sup>

Själva tanken på någon sorts permanent representation, särskilt med hänsyn till fördelningen av beskattningen, var säkert av fysiokratiskt ursprung och mot slutet av Gustav III:s levnad mycket aktuell både för kungen och i oppositionskretsar.<sup>10</sup> Inhemska förebilder, särskilt från frihetstiden, saknades dock inte, såsom redan N. Höjer påpekat.<sup>11</sup> Förslaget från 1800 skulle nästan i vissa avseenden kunna betecknas som en sorts kompromiss mellan Gustav III:s plan från 1789 på en mindre representation om 112 personer, som skulle utöva ständernas skattebevillningsrätt, och ett bland oppositionsmannen Jacob von Engeströms papper befintligt utkast om ett permanent utskott med 48 medlemmar.<sup>12</sup> Projektet från Norrköpings riksdag var dock till sin natur avgjort mindre radikalt än båda dessa föregångare. Till och med ifråga om antalet med-

<sup>9</sup> Den allvarligaste avvikelserna synes vara uppgiften, att utskottet blott skulle föreslå och kungen fastställa jämkningar i bevillingen, vilket tycks bero på en förväxling med monarkens av oppositionen avvisade motförslag. Jfr nedan s. 184 f., med not 35.

<sup>10</sup> Brusewitz, a. a., s. 6 ff.; jfr t. ex. B. Güntzberg, *Die Gesellschafts- und Staatslehre der Physiokraten* (1907), s. 118 ff.; Weulersse, *Le mouvement physiocratique en France*, II (1910), s. 60 f., 69 f.; nedan s. 181.

<sup>11</sup> N. Höjer, HT 1910, s. 86; *Dens.*, Stv T 1911, Bih., s. 24. Jfr dock kritiken Boëthius, Stv T 1911, s. 113 f. Om ständernas permanenta organ under frihetstiden se F. Lagerroth m. fl. *Frihetstidens maktägande ständer*, II (Sveriges riksdag VI, 1934), s. 361 ff.

<sup>12</sup> Brusewitz, a. a., s. 12 f.; G. Hasselberg, *Till förenings- och säkerhetsaktens genesis* (HLHS 18—19, 1943), s. 183 ff.; G. Samuelsson, *Representationsfrågan i Gustav III:s utkast till Förenings- och säkerhetsakten*, HT 1946, s. 348 ff.; G. Landberg, *Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden* (Sveriges riksdag, VII, 1932), s. 215; N. Höjer, Stv T 1911, Bih., s. 22.

lemmar uppehölls den gamla ståndsskillnaden, så att adeln skulle ha dubbelt så många representanter som vart och ett av de ofrälse stånden. Frånsett bevillingens fördelning skulle det ju dessutom blott ha rådgivande befogenhet.

Den partiella anknytningen till Gustav III:s planer borde kunna bidra till att skaffa projektet gehör hos Gustav IV Adolf. Det som framför allt tycks ge anledning att instämma i Skjöldebrands ord, att projektet ej var illa uttänkt, är emellertid själva uppläggningsen. Framställningen börjar med en fråga om icke ett ständigt utskott skulle genom jämkningar åstadkomma en rättvisare fördelning av skatterna än vad som vore möjligt, om den av riksdagen fastställda fördelningen under lång tid förbleve helt oförändrad. Det var att vädja till monarkens välbekanta starka rättskänsla, vilket borde kunna få honom att godtaga förslaget, helst då det så syntes berövat den konstitutionella motivering, som rimligtvis icke varit främmande för dess upphovsmän. Även för dem kan dock den ekonomiska rättvisan ha varit av stor betydelse.<sup>13</sup>

Utskottets befogenhet att i enlighet med i övrigt gällande föreskrifter övervaka och genom särskilda fullmäktige förvalta riksbanken och riksgäldskontoret (punkt 8—10, 15) har väl knappast heller i och för sig kunnat stöta konungen. En förbättrad förvaltning skulle fastmer för framtiden kunna undanröjda sådant krångel som det som 1800 uppstod rörande riksgäldskontorets skötsel sedan 1792 och som måste ha varit obehagligt även för Gustav IV Adolf.<sup>14</sup> Dessutom skulle tillsättandet av ett ständigt utskott möjligen också göra slut på den diskussion som vid riksdagen uppstått om nya instruktioner rörande förvaltningen av ständernas egna verk.<sup>15</sup> Det betonades ju f. ö. (punkt 11) eftertryckligt, att utskottet på intet vis finge inkräkta på vare sig konungens eller riksdagens rättigheter. Ej heller finge det under någon förevändning befatta sig med sådant som det ej enligt sin instruktion uttryckligen hade rätt till.

Utskottet skulle dock redan genom de nämnda befogenheterna ha fått en stark ställning, och då hela bevillingssumman skulle inleve-

<sup>13</sup> Jfr Skjöldebrand, a. a., II, s. 130; Waller, Rutger Macklean och 1809—1810 års riksdag (Skr. utg. av Fahlbeckska stiftelsen, 39, 1953), s. 91 ff.

<sup>14</sup> Se K. Hildebrand, Riksgäldskontoret 1789—1934 (Sveriges riksdag, XIII, 1934), s. 122; Lolo Krusius-Ahrenberg, art. Johan von Engeström, SBL XIII (1950), s. 635.

<sup>15</sup> Se bl. a. memorial av A. Adlersparre  $\frac{1}{4}$  1800 och yttrande av konungen  $\frac{22}{5}$ , Protocoller hållne hos Höglofl. Ridderskapet och adeln vid riksdagen i Norrköping år 1800 (1800), I, s. 93 ff., s. 501 f. Jfr A. Gråde, art. Axel Adlersparre, SBL I (1917—18), s. 173 f., nedan s. 184 not 33.

reras till detsamma och av utskottet fördelas mellan stats- och riksgäldsverken (punkt 7), kunde det få sken av att vara överordnat även statskontoret. Värre måste dock utskottets övriga uppgifter ha tätt sig för monarken. Dess rätt att göra föreställningar i olika avseenden rörande den inre hushållningen och att för vidare befordran till konungen mottaga förslag till förbättringar (punkt 3—5), var kanske i och för sig inte så avskräckande, då monarken på intet sätt var bunden av de önskemål som framfördes.<sup>16</sup>

Vida allvarligare var, att alla utskottets protokoll skulle tryckas oavkortade, utom i de ärenden som enligt gällande författningar för riksdagens verk skulle vara hemliga (punkt 10). Risk förelåg således för en opinionsbildning, som i längden kunde utöva ett starkt tryck på monarken. Den föreslagna ordningen skulle också, åtminstone när det gällde inre angelägenheter, göra dennes makt att begränsa tryckfriheten till ett sken.<sup>17</sup>

De regelbundna, vart tredje år återkommande valen av nya utskottsmedlemmar enligt en högst indirekt valmetod (punkt 17—18) skulle också kunna ge ett starkt uttryck åt opinionen inom landet, helst som elektorerna skulle till huvudstaden medföra sina »principalers» allmänna och enskilda besvär, vilka genom det nyvalda utskottets försorg skulle vidare befordras till kungen. De fingo dock ej offentliggöras (punkt 18—19). Detta var däremot fallet med den berättelse om utskottets och dess underavdelningars förvaltning under de gångna 3 åren, vilken skulle avges av de s. k. generalrevisorer, som elektorerna också hade att utse (punkt 18, 20).

De vittgående kraven på tryckfrihet och offentlighet, närmast rörande den inre hushållningen, synas ej till fyllest kunna motiveras med syftet att åstadkomma en rättvis beskattning, utan här torde

<sup>16</sup> Anders Schönberg hade redan 1775 föreslagit, att förslag till lagändringar skulle offentliggöras, så att allmänheten finge tillfälle yttra sig och att vem som helst skulle anonymt »kunna . . . insända sina tankar till Kongl. Majjt». Avsikten var att skaffa regeringen stöd i opinionen och avleda missnöje med det rådande statsskicket. Gustav III hade dock ställt sig avvisande. G. Kjellin, Rikshistoriografen Anders Schönberg (1952), s. 331 med not 28. I Preussen hade metoden tillämpats. E. Holm, Den offentl. Mening og Statsmagten i den dansk-norske stat . . . (1888), s. 3.

<sup>17</sup> Typiskt nog hade projektet i sist berörda avseenden en föregångare i ett av T. Thorild i början av 1790-talet framlagt förslag. Enligt detta skulle en kommitté av visa och erfarna män tillsättas, vilken i viss mån skulle vara i riksdags ställe, mottaga klagomål och förslag till förbättringar, framställa olika ämnen till allmän granskning och till sist själv döma om vad som vore det rättaste. Så skulle »duglige Lagar och en SANN ordning til Allmänt Bästa vinnas . . .». Detta utskott kallades f. ö. typiskt nog »et tribunal för uplysning och förbättring», vilket tycks erinra om de romerska folktribunerna. Se S. Arvidson, Thorild och den franska revolutionen (1938), s. 30 f. En annan sorts nämnder äro de som Thorild föreslog 1794. Se E. Fahlbek, Idéer och män (1936), s. 12.

de doktrinära och väl även konstitutionella motiven ha trätt väl öppet i dagen. Tryckfrihet och offentlighet ifråga om finansförvaltningen, vilken senare enligt projektet dock skulle förbli högst ofullständig i Sverige, voro redan för de äldre, absolutistiskt sinnade fysiokraterna hörnstenar i samhällets riktiga politiska ordning, och med tiden blevo de även ett slags konstitutionella garantier mot kungligt godtycke.<sup>18</sup>

Det fysiokratiska inflytandet på tidens tankar, ej minst i representationsfrågan, framträder f. ö. också på åtskilliga punkter i projektet. Det skulle rent av kunna påstås att utskottet genom den föreslagna begränsningen av dess uppgifter till att jämka och fördela bevillningen samt att göra föreställningar mer än någon annan i Sverige projekterad institution kom att likna de assembléer, som de något äldre franska teoretikerna velat införa i sitt hemland.<sup>19</sup> Denna likhet är väl snarast tillfällig, men detaljbestämmelserna rörande villkoren för valbarhet till utskottet (punkt 12) äro signifikativa. Av adelns och borgarståndets representanter skulle två tredjedelar besitta fast egendom, vilket således berövat ämbetsmännen majoriteten bland dessa, i motsats till vad fallet som bekant var inom de nämnda stånden vid riksdagarna. Då jordägarna ju helt dominerade bondeståndet, skulle således denna samhällsgrupp kommit att behärska utskottet. Visserligen voro väl många ämbetsmän även fastighetsägare, men i så fall ansågos de nog ha väl så stor intressegemenskap med andra sådana som med sina obesuttna kolleger.

Sättet för valet av adelns elektoror vid den vart tredje år återkommande förnyelsen av utskottet tycks än ytterligare skola ha reducerat för att inte säga förintat den obesuttna adelns inflytande. Det heter nämligen (i punkt 17), att för var socken skulle såsom elektoror väljas en adelsman och en bonde, båda bofasta inom den samma, men det nämnes alls intet om att de i städerna bosatta adelsmännen skulle utse sådana. Detta var med hänsyn till tendensen i övrigt säkert intet förbiseende.<sup>20</sup> Också bestämmelsen om att blott

<sup>18</sup> H. HOLLDAK, *Der Physiokratismus und die absolute Monarchie* (HZ 145, 1932), s. 538 f. Redan yrkandet på en sorts representation kunde anses innebära ett tvivel på den starka kungamakten, HOLLDAK, HZ 145, s. 545.

<sup>19</sup> Se GÜNTZBERG, a. a., s. 113 ff.; WEULERSSE, a. a., II, s. 69 f.; jfr ovan s. 178, och där not 12 anf. litt. Också valmetoden erinrade om fysiokraternas »assemblée nationale». Införandet av utskott med dylika befogenheter behövde alltså tydligen inte avse en inskränkning av kungamakten. Jfr även t. ex. A. ESMEIN, *L'assemblée nationale proposée par les physiocrates* (Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 162, 1904), s. 397 ff.

<sup>20</sup> Jfr Kerstin Anér, *Läsning i blandade ämnen* (1948), s. 123 (som dock synes pressa sin källa); LANDBERG, a. a., s. 214 ff. För Stockholms stad måste dock rimligen särskilda bestämmelser ha fått införas, då den ju ej tillhörde något

två tredjedelar av utskottets medlemmar fingo omväljas, hade anknytning till vad som föreslagits från fysiokratiskt håll men hade f. ö. förebilder i flera av revolutionstidens franska författningar, som plägade förbjuda allt omedelbart omval.<sup>21</sup> Ståndsskrankornas bevarande ter sig mot denna bakgrund och i förhållande till Gustav III:s sista planer desto mer påfallande. Orsaken har säkert varit den förut antydda strävan att undgå skenet av att vilja införa några konstitutionella nyheter.<sup>22</sup>

Det torde emellertid vara svårt att avgöra, om projektets upphovsmän varit klart medvetna om den doktrinarism, som främst tog sig uttryck i kraven på vittgående publicitet och tryckfrihet, eller om de trots antingen att de skulle kunna vilseleda konungen eller att denne skulle anse bevillning på obestämd tid som en så betydande vinst, att han vore beredd till väsentliga eftergifter. Konsekvenserna kunde dock på lång sikt uppenbarligen bli vådliga för det bestående statskicket. Då utsikter funnos att genomdriva bevillning intill nästa riksdag utan någon kompromiss, är det lätt begripligt, att Gustav IV Adolf till slut förkastade projektet, utan att man, som Skjöldebrand gör, behöver anse förhandlingarna som ett trick av Toll.<sup>23</sup>

Om oppositionsmännen i allmänhet ställt sig avvisande, har det sannolikt berott på konstitutionella hänsyn, d. v. s. att man ville söka bevara möjligheten att framtinga en ny riksdag genom att begränsa bevillningstiden, och mindre på de rent ekonomiska som Skjöldebrand för sin del särskilt framhäver. De anförda farhågorna för att utskottet skulle kunna bli ett medel för kungamakten eller leda till anarki synas ha varit mindre väsentliga.<sup>24</sup> Då memoarförfattaren tydligen vill göra gällande, att underhandlingarna blivit lurade av Toll, är det f. ö. mycket möjligt, att han överdrivit sin egen klarsynthet.

län (jfr punkt 17, 22). Redan A. Nordencrantz hade dock velat utesluta ämbetsmännen, jfr Kjellin, a. a., s. 143 f.

<sup>21</sup> Se t. ex. Esmein, a. a. (Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 162), s. 408; M. Deslandres, Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870, I (1932), s. 140, 302, 454. Det var kungamaktens motståndare som från början genomdrevo inskränkningar i valbarheten (Hélie, Les constitutions de la France, 1880, s. 298).

<sup>22</sup> Jfr ovan s. 179 och den s. 178 not 11 anf. litteraturen.

<sup>23</sup> Jfr Skjöldebrand, a. a., II, s. 129 f.; ovan s. 176. Uppfattningen har knappast varit allmän, då den pålitlige gamle oppositionsmannen R. Macklean några år senare (t. F. B. von Schwerin 17/s 1804, Svenska originalbrev och urkunder, vol. M 1, v. Brinkmanska arkivet, Trolle-Ljungby) omtalade Toll som den kanske mest sympatiske av kungens rådgivare.

<sup>24</sup> Skjöldebrand, a. a., s. 128 f. »Permanent» utskott tyckas överhuvudtaget ha rönt motstånd på olika håll (Landberg, a. a., s. 134). För A. L. Hamilton (Anteckningar — —, s. 503, Cod. VIIa1, DGS, LUB) var hotet mot riksdagen uppenbarligen helt avgörande.

Uppenbart är, att inte ens Skjöldebrand likväl tillskriver sitt avståndstagande någon avgörande betydelse för förhandlingarnas sammanbrott, fastän Nils Höjer egendomligt nog tycks tolka hans framställning så.<sup>25</sup>

Vilka som voro projektets verkliga upphovsmän och hur förhandlingarna faktiskt förlöpt, kan givetvis inte med någon säkerhet sägas, då Skjöldebrands memoarer ifråga härom i huvudsak fortfarande äro den enda källan, men det någorlunda korrekta referatet av utkastets innehåll synes öka trovärdigheten av berättelsen i övrigt, när det gäller det huvudsakliga innehållet. Det förefaller f. ö., som redan antytts, a priori sannolikt, att det var kungen som förkastade förslaget, då han knappast hade något direkt att vinna på en kompromiss. Ett genomtruffande av bevillning på obestämd tid måste nämligen mot riksdagens slut anses ganska tryggt.<sup>26</sup>

Värdet av en uppgörelse i samförståndets tecken har knappast varit något som Gustav IV Adolf gjort klart för sig, och i varje fall skulle han säkert ha ansett en kompromiss som alltför dyrköpt, om den inneburit ett förverkligande av det projekt som här behandlas. För de oppositionsmän som utarbetat detsamma innebar det däremot säkerligen, som Brusewitz framhållit, en sista utväg att rädda åtminstone något av ständernas inflytande.<sup>27</sup> Det var dock snarast fråga om något mer än blott en representation av representationen, och projektet hade, som förut nämnts, vissa förutsättningar att, om det förverkligats, underminera det gustavianska statsskicket.<sup>28</sup>

Trots källmaterialets bräcklighet torde dock ytterligare några slutsatser kunna dragas om förhandlingarnas gång.<sup>29</sup> Skjöldebrand synes vilja förlägga projektets tillkomst relativt tidigt, kanske redan till

<sup>25</sup> N. Höjer, Stv T 1911, Bih. s. 23; jfr även Brusewitz, a. a., s. 23.

<sup>26</sup> Jfr Landberg, a. a., s. 142 f.; ovan s. 178, 182.

<sup>27</sup> Brusewitz, a. a., s. 23. Jfr Boëthius, Stv T 1911, s. 114; A. G. Mörner, *Exposé raisonné et historique des événements principaux de la diète de 1800*, HH XXV: 1 (1914), s. 113. Om utskottet såsom Höjer (Stv T 1911, Bih., s. 23, 25) och Brusewitz (a. st. not 1) tyckas vilja hävda skulle ha ett slags kontrollerande myndighet, synes något diskutabelt. Rätten att göra föreställningar skulle ju enligt projektets egen ordalydelse (jfr ovan s. 178, 180) ha varit begränsad och kungen ej ha haft någon skyldighet att ta hänsyn till dem.

<sup>28</sup> Projektets följder borde ha blivit alldeles särskilt stora, om tidens tro på betydelsen av tryckfrihet och den allmänna opinionens upplysning var blott i någon mån berättigad. Jfr t. ex. Holidack, a. st.; Güntzberg, a. a., s. 31, 84 f.; Weulersse, a. a., II, s. 70; Lolo Krusius-Ahrenberg, *Tyrannmördaren C. F. Ehrensvärd* (1947), s. 452. Se även A. G. Silverstolpe, *Hvad synes Allmänna Opinionsen önska . . .* (1809), omtryckt i »1809 års regeringsform. Några aktstycken . . .» (1940), s. 127 ff. Jfr ovan s. 177, 182.

<sup>29</sup> Då förhandlingarna, så vitt känt är, icke omtalas i några samtida brev synas de ha förts i all hemlighet och de invigdas antal ha varit begränsat. Det bör dock observeras, att den frånvarande Macklean fick en avskrift (se ovan s. 177).

mitten av april.<sup>30</sup> Om Axel Adlersparre verkligen är författaren, skulle det då vara mycket troligt, att tanken på en kompromiss sammanhänger med den enligt uppgift för båda parter tillfredsställande explikation denne skall ha haft med kungen någon gång mellan den 1 och den 23 april rörande ett av Adlersparre förstnämnda dag på Riddarhuset uppläst memorial, som bl. a. gällde riksdagens makt över sina egna verk.<sup>31</sup>

Om tidpunkten för förhandlingarnas början således, åtminstone t. v., måste förbli ganska oviss, torde den för deras avbrytande kunna anges ganska exakt. Enligt Skjöldebrand skall det ha skett på aftonen den 22 maj,<sup>32</sup> och denna dag är faktiskt den sista tänkbara. Då gjorde kungen nämligen i hemliga utskottet ett uttalande, som uppenbarligen var avsett såsom ett motförslag, och berövade det planerade utskottet allt existensberättigande ur monarkens synpunkt. Denne skulle själv på förslag av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, vilka ev. skulle förenas under gemensam styrelse, lindra bevillningen efter omständigheterna.<sup>33</sup>

Uttalandet kan tydligen uppfattas som en eftergift från konungens sida på de punkter, där detta ansågs kunna ske utan principiella betänkligheter. Ytterligare diskussion om oppositionsmännens projekt var tydligen sedan meningslös. Genom att i likaledes den 22 maj daterade men först den 26 plena meddelade skrivelser avstå från statsverkets andel i bevillningen omöjliggjorde också monarken faktiskt en tidsbegränsning för dennas utgående.<sup>34</sup> Hans förslag

<sup>30</sup> Skjöldebrand, a. a., II, s. 128.

<sup>31</sup> Den enda källan är S. Rosenhane t. De la Gardie 10/5 1800, De la Gardieska släktarkivet vol. 369, De la Gardieska saml., LUB, delvis tr. i De la Gardieska arkivet, utg. af P. Wieselgren, XX (1843), s. 116 f.; jfr Grade, SBL, I, s. 173 f.; Protocoller ——— 1800, s. 93 ff., 121 f. Jfr ovan s. 179 med not 15. — Något stöd för A. Adlersparres författarskap skulle möjligen kunna vinnas av det memorial rörande s. k. hushållningsnämnder daterat den 15 maj 1800 som efter riksdagens slut trycktes i Läsning i blandade ämnen n:o 39—41 (1800), s. 39 ff. I de därtill fogade bilagorna som härröra från en kommitté redan 1793 påyrkades en uppdelning av nämndernas ledamöter i ståndspersoner och bönder men utan åtskillnad mellan frälse och ofrälse samt en dubbel indirekt valmetod (s. 60 f.). Nämndledamöternas mångskiftande uppgifter synas mycket väl i viss mån ha kunnat tjäna som förebild för det tilltänkta ständerutskottet. Det bör märkas, att det är Adlersparre själv som fogat bilagorna till memorialet (s. 41). H. Elvsons anmärkning i sin rec. av Kerstin Anér, Läsning i blandade ämnen (Samlaren 1948, tr. 1949, s. 148 not 2) verkar därför förhastad.

<sup>32</sup> Skjöldebrand, a. a., II, s. 130.

<sup>33</sup> Protocoller ——— (23/5 1800), s. 500 ff. Kungen ifrågasatte också att antalet fullmäktige skulle kunna ökas, tid och sätt för revisionerna ändras samt publiciteten vidgas, blott den ej bleve till förfång för penningverket. Gustav Adolf hade alltså behjärtat båda de frågor som inleda det här behandlade projektet, vilket styrker skickligheten i dettas uppläggning (jfr ovan s. 179).

<sup>34</sup> Se Protocoller ———, I, s. 530 ff.; Vållofl. Borgare-Ståndets protocoller vid



kunde emellertid lika litet tillfredsställa oppositionen som det Adlersparre tillskrivna varit acceptabelt för Gustav IV Adolf. Något omedelbart ställningstagande är ej känt, men då tanken på fullmakt åt kungen att minska och jämka bevillningen återupptogs av den unge sekreteraren i kabinettet för utrikes brevväxlingen Gustaf Lagerbielke på Riddarhuset den 12 juni, mötte den förbittrat motstånd, särskilt från A. L. Hamilton, som ett intrång i ständernas uteslutande rätt att höja och minska bevillningen. Om kungen underlät sänka den, när detta var möjligt, sedan han fått fullmakt därtill, skulle det innebära en höjning och följaktligen en rubbning av gällande lag, enligt vilken beskattningsrätten tillhörde ständerna allena, hävdade greven. Adeln förkastade ock varje tanke på att ge konungen någon befogenhet att ändra bevillningen och fastslog, för att hindra att så skulle kunna ske, uttryckligen att den skulle utgå oförändrad och oavkortad intill nästa riksdag.<sup>35</sup>

Oppositionsmännens projekt från riksdagen i Norrköping fick således aldrig någon praktisk betydelse. Det förkastades 1800 uppenbarligen av konungen, och de ivrigaste oppositionsmännen genomdrev till på köpet en sådan formulering av riksdagsbeslutet för adelns del, att detta på en väsentlig punkt fick en syftning närmast motsatt den kompromissen enligt sin ordalydelse skulle ha haft. Då riksdagen efter 1809 skulle samlas periodiskt, miste tanken på ett utskott för jämkning av bevillningen sin aktualitet. Däremot framförde riddarhussekreteraren A. G. Silverstolpe 1809 förslag om en

riksdagen i Norrköping år 1800 (1800), s. 271 ff.; Protocoller hållna hos det hedervärda Bonde-Ståndet ... 1800 (1800), s. 270 ff.; jfr t.ex. A. G. Mörner, HH XXV: 1, s. 101; Landberg, a. a., s. 142.

<sup>35</sup> Protocoller — — —, II, s. 1272 ff.; jfr Landberg, a. a., s. 134 (om realisationsbestämmelserna, där dock intet nämnes om den refererade formuleringen och dennas orsaker). Hamiltons tankegång tycks ganska väl stämma med Fr. Lagerroths sätt att tolka 1809 års RF (se t.ex. Lagerroth, 1809 års regeringsform, 1942, s. 114 f.), vilket även tycks få ett visst stöd av omständigheterna kring tillkomsten av adelns formulering av bevillningsbeslutet 1800. — I sina memoarer (s. 502, Cod. VIIa1, DGS, LUB) uppger greven emellertid, att han i debatten uppträtt mot förslaget om särskilda deputerade med rätt att minska bevillningen, en sammanblandning av oppositionsmännens projekt och kungens erbjudande i motsatt riktning mot Skjöldebrands (ovan s. 178 not 9). Påfallande är att Hamiltons memoarer, som måste ha tillkommit ganska kort efter riksdagen, då författaren avled redan 1802, och som betecknats såsom »delvis värdefulla» (Bring, a. a., s. 533) likväl beträffande det här behandlade projektet, vilket dock endast flyktigt och ofullständigt beröres, äro vida mer förvirrade än Skjöldebrands långt senare och allmänt illa anskrivna anteckningar (jfr ovan s. 176, 177 not 6). — Det må nämnas, att G. Lagerbielke i sina f. ö. innehållsrika brev till fadern från juni 1800 (Lagerbjelkes saml., vol. 3, RA) icke omnämner sitt uppträdande den 12 juni och dess följder. Det sista brevet från Norrköping är nämligen daterat 11/6.

s. k. lag- och hushållsberedning med blott 12 ledamöter och dessa valda utan hänsyn till stånd. En tredjedel skulle emellertid avgå vart tredje år, och tjänstemän fingo ej utöva sin tjänst, så länge de tillhörde beredningen. Denna skulle mottaga anmärkningar mot alla slags lagar och förordningar men icke något som innebar en sådan mot regeringens beslut, något som ju innebar både en utvidgning och en inskränkning av de 1800 projekterade befogenheterna. Protokoll och handlingar skulle i båda fallen ha blivit offentliga. Gemensam var f. ö. också rätten att från olika myndigheter infordra upplysningar om ekonomiska förhållanden. Den av Silverstolpe föreslagna kommittén skulle dessutom haft att utge det statistiska tabellverket och att avge vissa yttranden.<sup>36</sup>

Enligt Nils Höjer finns ett samband mellan 1800 års projekt och de förslag till någon sorts permanent riksdagsutskott, vilka 1809 framställdes av flera författare, bl. a. Hans Järta och A. G. Silverstolpe. Ytterligare inspiration skulle ha kommit från abbé Sieyès' förslag till en s. k. jury constitutionnaire av 1795, vilket i sin tur antages vara inspirerat av svenska frihetstidens författningsinstitut och den gustavianska oppositionens konstitutionella idéer omkring 1790.<sup>37</sup> S. J. Boëthius fann detta vara en betänklig blandning av olikartade institut, och ehuru Höjer vidhöll sin uppfattning torde t. ex. Sieyès' projekt inte ha något att göra, vare sig med äldre svenska idéer eller med det här behandlade utkastet från 1800 eller Silverstolpes förslag 1809.<sup>38</sup> Mellan de båda senare synas däremot likheterna, om hänsyn toges till de förändrade tidsförhållandena, vara så stora, att det förefaller mycket sannolikt att riddarhussekreteraren haft det äldre projektet i tankarna.<sup>39</sup> Om han ej fått

<sup>36</sup> Silverstolpes projekt har här återgivits efter hans framställning till konstitutionsutskottets prot. 20/5 1809, tr. ss. bil. till utskottets memorial n:o 1, Rikens höglöfl. ständers Constitutions-Utskotts memorialer och öfriga expeditioner vid riksdagen i Stockholm 1809—1810 (1874), s. 68 ff. Tanken hade framförts redan i broschyren »Hvad synes Allmänna Opinionen önska . . .», s. 25, 1809 års regeringsform. Några aktstycken, s. 137.

<sup>37</sup> Höjer, HT 1910, s. 77 ff., 84 ff.

<sup>38</sup> Boëthius, Stv T 1911, s. 114; Höjer, Stv T 1911, Bih., s. 22 ff. Den utförliga utredningen av P. Bastid (Sieyès et sa pensée, 1939, s. 416 ff.) synes göra det ganska osannolikt, att Sieyès fått några impulser från Sverige. Att ett inflytande i motsatt riktning kunnat göra sig gällande 1800 vore rimligare, men några sådana likheter som kunde föranleda ett dylikt antagande synas ej föreligga. Den dubbla indirekta valmetoden är väl det i projektet som mest påminner om Sieyès (jfr Bastid, a. a., s. 396 ff.), men den fanns redan hos fysiokraterna (jfr ovan s. 181 not 19).

<sup>39</sup> Boëthius (a. st.) synes dock vilja förneka även detta. Möjligt är, att Silverstolpe haft kännedom också om andra äldre tankar i samma riktning t. ex. Thorilds (jfr ovan s. 180 not 17).

känndom därom redan 1800, kan ju Hans Järta senare ha förmedlat kunskapen.<sup>40</sup>

Silverstolpes förslag avvisades emellertid först av konstitutionsutskottets majoritet, och sedan, då denna på våren 1810 äntligen tillstyrkte, förklarades det visserligen grundlagsenligt vilande av ständerna, men ärendet har sedan ej vidare kunnat återfinnas. Orsaken till motståndet synes ha varit densamma som 1800 påverkat en del av oppositionsmännen att ta avstånd från tanken på ett permanent utskott, nämligen farhågor för att ett sådant med tiden skulle kunna usurpera ständernas befogenheter.<sup>41</sup> Inte ens i Silverstolpes blygsammare utformning blevo således planerna från 1800 förverkligade. Som ett vittnesbörd om tidens idéer och strävanden torde de dock vara av intresse och betydelse, inte minst när Norrköpingsriksdagens historia en gång skall mera utförligt skildras. Då komma måhända också omständigheterna kring projektets tillkomst att framstå klarare än vad nu är fallet.

#### Bilaga.

##### Svar på 2<sup>ne</sup> Frågor.

Männe olägenheterna af en Bevilling som inom loppet af ett eller få år och genom vissa näringars till- eller aftagande, nödvändigt skall blifva ojämn och tryckande, kunna undanrödjas genom et mellan Riksdagar allmänt och permanent Utskott af Rikssens Högloflige Ständer; samt alla oredor i de under Rikssens Ständer[!] lydande Penninge-verk, genom samma Utskott säkrare förekommas och rättas, än genom vanlige Fullmäktige och Revisorer?

Huru borde et sådant allmänt och permanent Utskott af Rikssens Höglofl. Ständer vara inrättadt<sup>1</sup>?

Dessa frågor hafva blifvit gjorda och skola här i få rader blifva besvarade.

Man tror sig inse, at den åsyftade nyttan torde kunna vinnas genom et sådant Utskott, när det samma, utan at i ringaste måtto kränka de rättigheter, som i Grundlagen äro antingen Kongl. Maytt eller Rikssens Ständer

<sup>40</sup> För uppgifter om ett nära samarbete mellan Järta och Silverstolpe se t. ex. Höjer, HT 1910, s. 83 f.; Brusewitz, Studier öfver 1809 års författningskris (Skr. utg. av K. Hum. Vetenskaps-Samf. i Uppsala, XVIII:5, 1917), s. 70 f.; S. Andgren, Konung och ständer 1809—1812 (1933), s. 139; E. Fahlbeck, a. a., s. 84.

<sup>41</sup> Se Utdrag ur konstitutionsutskottets prot. <sup>20-27</sup>/s 1809 och <sup>21</sup>/s 1810 vid mem. n:o 1 och 35 samt sistnämnda memorial. Rikssens höglofl. ständers Constitutions-Utskotts memorialer — — —, s. 80 ff., 82 f., 470 ff.; Sakregister till Rikets ständers protokoll med bihang för tiden fr. o. m. år 1809 t. o. m. år 1866, II (1892—93), s. 3; jfr ovan s. 182.

<sup>1</sup> Ändrat från »inrättade».

kraftigt förbehållne, ägde en nog vidsträckt och eftertrycklig befattning och vore till sin sammansättning nog fast sammanfogadt för at i de delar af Ståtens<sup>2</sup> angelägenheter, som sålunda hörde därunder kunna värka rättelse och gagn.

Denna befattning och sammansättning synas kunna och böra äga följande hufvudsakeliga bestånds delar.

1:o Utskottet skulle äga rättighet at emellan Riksdagarne jemka och fördela den af Rikssens Ständer vid hvarje Riksdag beslutne Bevillnings-Summan, så at den efter rättvisa grunder och med noggrant afseende på hvarje Skattdragares förmåga beständigt må utgå.

2:o För at kunna fullgöra föregående föreskrift, skulle Utskottet äga rättighet, at ifrån Collegier, Embetsmän och enskildte personer infortra de underrättelser om allmänna hushållningen, utan hvilka en rättvis beskattning icke kan äga rum.

3:o Det skulle äfven vara Utskottet tillåtit, at med den systematiska kännedom det således kan förvärfva sig och bör äga om Rikets oeconomiska författning till Kongl. Mayt i underdånighet inkomma med underdånige yttranden öfver de för den ena eller andra orten samt i afseende på industrie, folkmängd och all slags oeconomisk förkofran förmånliga eller skadliga Närings privilegier och hushållsLagar; på hvilka yttranden Kongl. Mayst likväl fäster endast det nådiga afseende, som han sjelf pröfvar nödigt och nyttigt.

4:o Äfven skulle det vara Utskottet tillåtit, at hos Kongl. Mayt i underdånighet anmäla de brister som kunna uptäckas i Grundskattens beskaffenhet och fördelning, hvarå Kongl. Mayt likaledes endast efter sitt höga välbehag fäster nådigt afseende.

5:o Hvarje enskildt man i Riket skulle äga rättighet, at til Utskottet skrifteligen upgifva sine tankar i alla de ämnen som enligt föregående puncter höra under Utskottets Handläggning och bearbetning. Alle sådane, af enskildte upgifna yttranden borde antingen i fullständigt sammandrag eller i hela deras vidd intagas i Utskottets protocoller efter Utskottets eget godtfinnande.

6:o Den vid en Riksdag till Riksgäldens betalande faststälde Bevillning-Summan, kan endast vid andra Riksdagar och af Rikssens Ständer, men aldrig af Utskottet minskas och genom dess åtgärd äfven uphöra at utgå, när detta genom afbetalningar på Riksgälden eller denna sidstnämndas sluteliga afbördande blir en möjlighet.

7:o Ifrån Landt Ränterierna i Riket insändes hela Bevillningen till RiksgäldsContoiret, hvars Ledamöter genast derom<sup>3</sup> lämna derom underrättelse åt Utskottet som anordnar fördelningen af de inkomna medlen emellan Stats och RiksgäldsContoiren efter Rikssens Ständers föreskrift.

8:o Utskottet väljer och förordnar årligen inom sig de personer som skola vara Ledamöter af Rikssens Ständers Banque och RiksgäldsContoiret, samt de Revisorer hvilka hvarje  $\frac{1}{4}$ dels år skola granska dessa Ledamöters förvaltning.

<sup>2</sup> Ett följande »sammansättning» har strukits.

<sup>3</sup> Skrivet över raden.

9:o Alla öfverläggningar i utskottet eller i de särskildte fördelningarne deraf upptagas till hela och sanfärdiga ordalydelsen i deröfver förda Protocoller. Justeringen af dessa protocoller får aldrig uppskjutas öfver 14 dagar.

10:o Alla Protocoller så väl öfver allmänna Utskottets som de mindre afdelningarnes öfverläggningar och beslut, skola så fort ske kan och sidst 21 dygn efter Justeringen öfverlämnas till allmänhetens kunskap genom allmänt tryck. Härifrån undantages dock alt hvad som af Banquens och RiksgäldsContoirets styrelse, enligt de lagar derom, som redan äro eller framdeles blifva utfärdade, hemligt hållas bör.

11:o Utskottets befattning får för öfrigt för ingen del<sup>4</sup> och under ingen förevändning utsträckas<sup>5</sup> öfver den gräns som genom ofvanstående föreskrift är utstakad.

12:o De[!] Allmänna permanenta Utskottets sammansättning blir denna följande:

Vid hvarje Riksdag väljas till Ledamöter deruti, af Ridderskapet och Adeln 30; af hvarje de öfrige Stånden 15. När Riksdagen är slutad och Allmänna Utskottet sammanträder i hufvudstaden där det altid skall hafva sitt säte, utväljes genast af Utskottets Ledamöter En ordförande, hvarefter Utskottet skrider till val af Ledamöter och årliga Revisorer i Banquen och RiksgäldsContoiret, nämner och förordnar alla sina Ämbets- och Tjenstemän m. m.

Vid hvarje Riksdag utnämnas och väljas dessutom 10 Ledamöter af Adeln samt 5 af hvarje de öfrige Stånden, hvilke Ledamöter, i en af Rikssens Ständer faststæld ordning intaga alla i Utskottet ledige Rum efter afgångna Ledamöter. Två tredjedelar af Adeln samt Borgare Ståndets Ledamöter i Utskottet måste hafva fast Egendom. Ingen af Bonde Ståndet som icke är vederbörligen qualifierad till Riksdagsman, kan till Ledamot i Utskottet väljas.

13:o Hvarje Riks Stånd fastställer serskildt och endast för sine Ledamöter i Utskottet, om alla eller endast de ibland dem som äro arbetande i Banquen och RiksgäldsContoiret, skola njuta arfvoden, bestämmer i sådant fall desse arfvodens belopp och beviljar nödiga medel dertill.

14:o De adelige Ledamöterne af<sup>6</sup> Allmänna Utskottet välja äfven inom sig Ledamöter till Riddarhus Direction hvilcken företager sina arbeten på de dagar då Allmänna Utskottet icke sammanträder och har i öfrigt som sådan, ingen gemenskap med Utskottet och dess göromål.

15:o Vid öfverläggningarne t. ex. öfver Banquens angelägenheter kunna Ledamöterne af samma verk icke vara närvarande. På samma sätt förhåller det sig med Ledamöterne af RiksgäldsContoiret vid öfverläggningarne om detta verks angelägenheter.

16:o Allmänna Utskottet njuter samma företrädes Rättigheter och anseende som Rikssens Ständer sjelfva, och hvar och en af Utskottets Ledamöter njuter samma skygd af Lagen som verkelige Riksdagsmän.

17:o Den 1<sup>sta</sup> September af 3<sup>dje</sup> året efter den sednast förflutne Riks-

<sup>4</sup> Sista bokstaven i ordet ändrad.

<sup>5</sup> Några bokstäver i ordet synas ha ändrats.

<sup>6</sup> De följande orden »Ridderskapet och Adeln» ha strukits.

dagens slut och således 1<sup>sta</sup> gången den 1<sup>sta</sup> September 1802, välja Ledamöterna af hvarje Sochn 2<sup>ne</sup> därinnom bofaste Fullmäktige, den ena af Adeln, den andra af Bonde Ståndet. På samma dag väljas äfven en Ledamot af Präste Ståndet inom hvarje Contract och af Borgarståndet<sup>7</sup> inom hvarje Stad. Alle således inom ett Län valde fullmäktige sammantråda i Landshöfdinge Residencet den 1<sup>sta</sup> därpå följande October, då inom hvarje Stånd väljas en Elector för Länet. Hvarje Stånds från<sup>8</sup> Sochnarne, Contracten och Städerna afsände Fullmäktige skola medhafva sine principalers allmänna och enskildta besvär, och dem till de utsedde Electorerne aflämna.

18:o Electorerne infinna sig i Stockholm sidst den 15. derpå följande December, sammantråda dagen derefter; välja Ledamöter till Allmänna Utskottet hvartill  $\frac{2}{3}$  tagas af de förra Ledamöterne och  $\frac{1}{3}$  af andre vederbörligen qualificerade personer utom eller inom Electorerne Corps, välja sedan General Revisorer af förvaltningen under de 3 förflutna åren, och sidst 25. behörigen qualificerade personer, at i en af Electorerne faststald ordning, intaga de rum i Utskottet som genom Ledamöters afgång kunna blifva ledige; aflämna vidare till det förnyade Allmänna Utskottet alla medhafde Stånds besvär och åtskilljas genast derefter, inom 5. dagar efter ankomsten.

19:o Så snart det förnyade Allmänna Utskottet således är formeradt, väljes Ordföranden och Fullmäktige i Banquen och RiksgäldsContoiret. Allmänna Utskottet gör sedan et sammandrag efter de genom Electorerne inlämnade allmänna besvären och frambär detta sammandrag till Kongl. Mayst som därå gör det nådiga afseende han sjelf pröfvar vara nödigt och nyttigt. Detta Sammandrag får icke inflyta i Utskottets protocoller eller genom tryck eller afskrift göras allmänt.

20:o Så snart General Revisorerne äro af Electorerne valde, företaga de sig Revisionen så väl af Utskottets Allmänna som Banco- och Riksgälds-Fullmäktiges enskildte förvaltning och göromål för de förflutne 3<sup>ne</sup> åren och afgifva sedan derom en berättelse, som genom Trycket öfverlämnas Allmänheten. Härifrån undantages blott General Revisorerne ytrande öfver de delar af Banquens och Riksgälds Contoirets förvaltning, som enligt Lagarne skola hållas hemliga. Detta sidstnämde ytrande förvaras under General-Revisorerne Sigiller i Allmänna Utskottets Archiv och brytes endast vid Rikssens Ständer sammankomst.

21:o Allmänna Utskottet förnyas på detta samma sätt hvart 3<sup>dje</sup> år, om icke något Riksmöte mellankommer.

22:o Rikssens Ständer låta utarbета, öfverse och utfärda utförlige Instructioner, ej mindre om Arbets-Methoden i Allmänna Utskottet, Samt alla<sup>9</sup> fördelningar inom det samma, än för de valförrättningar genom hvilka Utskottet förnyas.

(Återgivet med diplomatarisk noggrannhet, utom att kommateringen i någon mån normaliserats och w ersatts med v, efter exemplar skrivet med okänd handstil i vol. Angående friherre Rutger Maclean och Politik, Svaneholms godsarkiv, LLA.)

<sup>7</sup> Första bokstaven ändrad från »hv(?)».

<sup>8</sup> Ett följande upprepat »från» har strukits.

<sup>9</sup> Ordet »alla» skrivet över raden.

# NÅGRA HUVUDLINJER I DEBATTEN OM TYSKLANDS FOLKRÄTTSLIGA STATUS 1945—1948

*Av Jur. kand. EDWARD CEDERLUND, Uppsala*

I den aktuella folkrättsliga debatten har frågan om Tysklands status kommit att intaga en central plats. Orsaken härtill har varit den säregna maktutövning de fyra allierade stormakterna praktiserat efter den »unconditional surrender», som ägde rum i maj 1945. Problemet är av stor praktisk betydelse och har givit ett antal författare anledning till diskussion i vilken behandlats frågan huruvida denna »unconditional surrender» är att anse som ett kringgående av IV Haagkonventionens regler rörande ockupants rättigheter och förpliktelser eller ett begrepp analogt med *subjugatio* eller som ett folkrättsligt institut *sui generis*.

Kravet på Tysklands ovillkorliga kapitulation framfördes första gången vid konferensen i Casablanca år 1943. Begreppet definieras av Churchill (Andra Världskriget del IV, s. 678 ff.) så att tyskarna »inte har rätt till någon speciell behandling. Det är alltså inte ett rättskrav att Atlantdeklarationen tillämpas på dem». Materiellt innebar den ovillkorliga kapitulationen att Tyskland avrustades och dess krigspotential förstördes, att civilpersoner dömdes för krigsförbrytelser, att landets territorium genom segrarmakternas beslut kunde förändras etc. Tankegången återfinnes i deklarationen efter Yaltakonferensen, i vilken bl. a. angives att Tysklands ovillkorliga kapitulation skulle: »disarm and disband all German armed forces; break up for all time the German General Staff that had repeatedly contrived the resurgence of German militarism; remove

Bland använd litteratur märkes utöver vad som angivits i uppsatsen: Bomgren, »Tysklands ockupation som rättsproblem», Göteborg 1947, van Essen, »Het recht van de bezetter in Duitsland: een strijdvrage in de volkenrecht-literatuur», *Nederlandsch Juristenblad* no. 43, 1948, Jennings, »Die Rechtsnatur der allierten Besetzung Deutschlands», *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1948, Mann, »The present legal status of Germany», *Transactions of the Grotius society*, 1948, Vol. XXXIII, Undén, »Neutralitet och folkrätt», Stockholm 1939. Jfr även denna tidskrift årg. 1948, s. 50 ff.

or destroy all German military equipment; eliminate or control all German industry that could be used for military production; bring war criminals to just and swift punishment and exact reparations in kind for the destruction wrought by the Germans; wipe out the Nazi party, Nazi laws, organisations and instructions, remove all Nazi and militarist influences from public office and from cultural and economic life of the German people» (The Axis in Defeat, Publication 2423 Department of State, Washington).

Av intresse är vidare att citera följande punkter ur det kapitulationsinstrument som undertecknades den 8 maj 1945 av befullmäktigade ombud för det tyska överkommandot.

»1. We the undersigned, acting by authority of the German High Command, hereby surrender unconditionally to the Supreme Commander, Allied Expeditionary Force, and simultaneously to the Supreme High Command of the Red Army, all forces on land, at sea, and in the air who are at this date under German control.

.....

4. This act of military surrender is without prejudice to, and will be superseded by, any general instrument of surrender imposed by or on behalf of the United Nations and applicable to Germany and the German forces as a whole.» (The Axis in Defeat).

I den s. k. Berlindeklarationen av den 5/6 1945 fastslogs att det inte fanns någon »central Government or authority in Germany capable of accepting responsibility for the maintenance of order, the administration of the country and compliance with the requirements of the victorius Powers», samt att de allierade stormakterna därför övertaga »the supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government and any local government or authority». »... the supreme authority in Germany will be exercised, on instructions from their Governments, by the British, United States, Soviet and French Commanders-in-Chief.» Det framhålles uttryckligen att »the said authority and powers does not affect the annexation of Germany,» samt att de allierade stormakterna »will hereafter determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or any area at present being part of German territory». (H. M. Stationery Office Cmd. 6648). I detta sammanhang synes det vara av intresse att jämväl citera artikel 107 i Förenta Nationernas stadga: »Nothing



in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.»

Härmed böra jämföras de rättsregler som avse förhållandet mellan ockupant och ockuperad. De återfinnas i Haagkonventionens kap. IV, sektion III, art. 42—56 rörande »l'Autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi». Där i stadgas bl. a. att ockupanten skall respektera gällande lag i det ockuperade landet »sauf empêchement absolu» (art. 43); att privat egendom icke kan konfiskeras (art. 46); att ockupanten skall följa den fördelning av skatter, som var gällande innan ockupationen, och skall, därest han upptager skatter, även bekosta administrationen av det ockuperade landet (art. 48); att den ockuperande staten endast skall betrakta sig som nyttjanderättshavare till offentliga byggnader, fastigheter, skogar och lantbruksegendomar tillhörande den ockuperade staten (art. 55); och att egendom tillhörande kommuner, kyrkliga samfund, fattigvård, undervisning m. m. skall betraktas som privat egendom (art. 56).

Att det allierade maktutövändet, såsom det angivits i ovan nämnda deklARATIONER, icke överensstämmer med de rättigheter som tillkomma ockupanten i enlighet med Haagkonventionens stadganden synes uppenbart. In concreto kunna dessa avvikelser påvisas bl. a. i följande lagar utfärdade av Kontrollrådet (rådet bildades av de fyra ockupationsmakternas överbefälhavare): no. 4, <sup>30</sup>/<sub>10</sub> 1945 avseende reorganisation av den tyska jurisdiktionen; no. 5, <sup>30</sup>/<sub>10</sub> 1945 avseende upprättandet av den s. k. German External Property Commission, vars reella uppgift var att konfiskera tysk privat-egendom i utlandet jämte den egendom som tyska juridiska personer ägde i utlandet. Lag no. 5 har sedermera (den <sup>5</sup>/<sub>9</sub> 1951) ersatts av nya bestämmelser rörande tysk utlandsegendom, men förpliktar liksom den gamla lagen tyska medborgare att respektera den överföring av tysk egendom som gjorts inom ramen för skadeståndskraven. Lagen giver icke tyska medborgare rätt att inför tysk domstol bestrida konfiskations rättsenlighet. Vidare kan observeras lag no. 16, <sup>20</sup>/<sub>2</sub> 1946 avseende ändrade bestämmelser i tysk familjerätt; no. 38, <sup>30</sup>/<sub>10</sub> 1946 avseende ändrad lydelse av art. 904 i den tyska straffprocessrätten; no. 46 enligt vilken lag den preussiska staten upplöses. Slutligen kan anföras § 4 i PotsdamdeklARATIONEN (<sup>2</sup>/<sub>3</sub>

1945) angående »the transfer to the Soviet Union of the City of Königsberg and the area adjacent to it . . .».

Det har följaktligen varit angeläget för de allierade att visa att en av Haagkonventionen reglerad *occupatio bellica* icke föreligger utan att istället ett annat folkrättsligt institut är tillämpligt.

Den som tidigast behandlade problemet om Tysklands folkrättsliga ställning var professor Hans Kelsen vars tankegångar fått en vidsträckt tillämpning, bl. a. återfinnas de i det teoretiska underlaget för krigsförbrytarprocesserna i Nürnberg.

I flera uppsatser har Kelsen behandlat föreliggande problem, de väsentligaste äro »The Legal Status of Germany according to Declaration of Berlin» (The American Journal of International Law. Vol. 39, 1945 s. 518 ff.) samt »Is a Peace Treaty with Germany legally possible and politically desirable?» (The American Political Science Review. Vol. XLI, 1947 s. 1188 ff.).

För fastställandet av Tysklands rättsläge arbetar Kelsen med två alternativ nämligen *occupatio bellica* samt *kondominium* utövat av de fyra stormakterna. En *occupatio bellica* förutsätter givetvis att krigstillstånd råder mellan ockupant och ockuperad, mellan två stater. Vid sin definition av staten anser Kelsen att följande förutsättningar måste finnas: 1) ett visst avgränsat landområde, 2) landområdet skall innesluta ett folk samt 3) samhället skall äga en suverän regering. Regeringen skall vara den legitime bäraren av landets suveränitet. Vid en *occupatio bellica* är det ockuperade landets regering förhindrad att utöva sina befogenheter under en begränsad tidsperiod. Regeringen kan bli fördriven och reablerad å annat territorium, men regeringen måste fortsätta att existera och den måste fortfara att vara erkänd. Den tyska regeringen hade emellertid eliminerats genom att dess medlemmar arresterades, vilket enligt Kelsen medförde att Tyskland icke var att betrakta som en stat i internationellrättsligt hänseende. Att hävda motsatsen skulle vara att stödja sig på en »legal fiction» (s. 1188). Då de allierade genom Berlinkonventionen övertogo »the supreme authority» innebar detta de facto en cession av suveräniteten. Denna uppfattning leder till flera frågeställningar t. ex. huruvida den ockuperade statens medborgare kunna betraktas som medborgare i den ockuperande staten; huruvida den ockuperande statens lagar bli exigibla jämväl i det ockuperade området etc. Det avgörande för bedöman-

det av dessa frågor är enligt Kelsens mening att de allierade icke avsågo att annektera Tyskland. Genom att denna avsikt icke förelåg var den tyska befolkningen att betrakta som medborgare i det ockuperade området. Behörighet att reglera denna medborgarrätts rättigheter och förpliktelser tillkom den allierade militärregeringen, vilken på samma grund även ägde utöva den legislativa myndigheten inom det ockuperade området.

Vid krigsförbrytarprocessen i Nürnberg anförde den franske åklagaren att den tyska staten icke längre var ett internationellt rättssubjekt och att det från kapitulationsögonblicket till upprättandet av en ny tysk regering icke funnes något organ behörigt att företräda den tyska staten. Vid de förhandlingar inför domstolen där Tysklands rättsläge fastställdes fastslogs att kapitulationen utan villkor överförde suveräniteten till de allierade stormakterna, som utöva ockupationen genom sina befullmäktigade organ. Denna suveränitetsövergång gav de allierade kompetens att stifta de lagar genom vilka den legala grunden kunde skapas för en mängd anmärkningsvärda tillämpningar av den internationella rätten.

Professor Y. Jennings ansluter sig icke till denna tolkning i sin uppsats »Government in Commission» (*The British Yearbook of International Law*, s. 112 ff. 1946). Han finner istället att de allierade visserligen övertagit »the supreme authority», men att ingensstädes finnes angivet att de allierade övertaga suveräniteten, »it is quite clear that the powers assumed by the Allies fall something short of what is generally understood by sovereignty» (a. a. s. 121). Skulle den tyska staten ha upphört att existera, vore det berättigat att tala om en statssuccession, vilken givetvis innebure att de allierade iklädde sig betalningsskyldighet för Tysklands skulder, men detta torde med fog kunna sägas ligga fullständigt vid sidan av de allierades avsikter vis-à-vis Tyskland. Vad som istället varit de allierades avsikt var att upprätta en »agency through which the Government of Germany is carried on» (Berlindeklarationen d. <sup>5</sup>/<sub>10</sub> 1945), vilket icke berör suveränitetsfrågan i den utsträckning som Kelsen gör gällande utan, framhåller Jennings, »Germany still exists as a legal person properly called a state but that, having no independent government, that legal personality is reduced to the sphere of constitutional law and has no validity in international law» (a. a. s. 122).

Kelsen finner emellertid att Tyskland förintats som stat i den internationella rättens mening, att här således föreligger ett debel-

latio. Enligt gällande doktrin kan dock suveränitet över en besegrad stat upprättas endast genom subjugatio varmed menas att den segrande parten annekterar det erövrade området. (»Subjugation, may therefore, be correctly defined as extermination in war of one belligerent by another through annexation of the former's territory after conquest», Oppenheim-Lauterpacht, 6<sup>th</sup> edition. Vol. II, § 264). I inledningen till Berlindeklarationen, som ovan citerats, utsäges däremot tydligt att någon annexion av Tyskland icke avses. För att avsluta ett debellatio torde yttermera erfordras en deklaration, där områdets förändrade status officiellt tillkännagives, något som exempelvis var fallet i Versaillesfredens olika traktater. Kelsen är medveten om att hans ståndpunkt är svår att förena med gällande folkrätt, men anser att »this doctrine is however untenable». Har regeringen och krigsmakten i det besegrade landet upphört att finnas till är skillnaden mellan områdets formella annekterande och områdets ställande under erövrarens suveränitet »rather a political than a legal one» (a. a. s. 521). Utplånar man ett lands regering, måste följdriktigt en suveränitetsövergång äga rum ändå att annexion icke företages, ty eljest skulle den besegrade staten, eftersom den upphört att vara rättssubjekt, ligga öppen för ockupation som ett »no state's land». Då sålunda debellatio utan annexion föreligger med avseende på Tyskland äga de allierade, enligt Kelsen, genom en multilateral deklaration möjlighet att skapa en ny stat »since they possess the sovereignty over the territory and the population concerned».

Hos Oppenheim-Lauterpacht återfinnes tankegången om suveränitetsövergång, men till skillnad mot Kelsen hävdas att detta jämväl finner stöd i gällande folkrätt: »the exercise of internal and external prerogatives and rights of the German State is vested, with full effect in International Law, either jointly with the four Powers or with any of them in respect of the part of the German territory placed under its administration» (6<sup>th</sup> edition. Vol. I, § 237 a).

Sedan Kelsen emellertid fastslagit att de allierade övertagit de suveräna maktbefogenheterna, anför han att i Tyskland råder ett *kondominium* utövat av de fyra allierade stormakterna. Med ett kondominium menas, att ett territorium står under beskydd av ett antal stater som på detta utöva gemensamma suveräna rättigheter. Som exempel på kondominier anför Kelsen dem som utövades av Österrike och Preussen över Schleswig-Holstein och Lauenburg 1864—66, Storbritannien och Egypten över Sudan sedan 1898 (kon-

dominiet ensidigt uppsagt av Egypten 1951), Storbritannien och Frankrike över Nya Hebriderna sedan 1914 etc.

Jennings (a. a. s. 133) anser att de allierade för att kunna övertaga »the supreme authority» måste kunna stödja sig på en »positive title» (a. a. s. 136) och denna »title» finnes i subjugationen. Att med avseende på Tyskland tillämpa Haagkonventionens regler vore att »insist on the maintenance of a governmental vacuum» (a. a. s. 135). De förutsättningar på vilka denna konvention grundade sina bestämmelser voro i förevarande fall inte tillfinnandes, nämligen dels att skydda de rättigheter som tillkomma den legitima regeringen i det ockuperade landet och dels att skydda invånarna i det ockuperade landet från att bli »exploited for the prosecution of the occupant's war in ways which are forbidden by the ordinary rules of war». Ett krigs avslutande innebär i allmänhet att det erövrade området antingen annekteras efter debellatio eller att den segrande makten avslutar ett fördrag med den besegrade statens regering. Beträffande Tyskland var icke något av dessa alternativ för handen, däremot har Berlindeklarationen givit en annan utväg, den drager nämligen en gräns mellan stat och regering varvid utplånandet av den ena faktorn icke behöver innebära utplånande jämväl av den andra, och då de allierade ägde rätt att annektera Tyskland hade de i subjugationen den rättstitel som erfordrades. »If as a result of the Allied victory and the German unconditional surrender, Germany was so completely at the disposal of the Allies as to justify them in law in annexing the German state, it would seem to follow that they are by the same token entitled to assume the rights of supreme authority unaccompanied by annexation; for the rights assumed by the Allies are coextensive with the rights comprised in annexation, the difference being only in the mode, purpose and duration of their exercise ...» (a. a. s. 137). Gentemot denna uppfattning vänder sig justitierådet A. Bagge (Jus Gentium Vol. I, 1949 s. 38) och anför att Jennings åsikt »att den som kan annektera också kan, utan att på detta sätt inträda som suverän, tillvälla sig utövandet av de suveräna rättigheterna strider mot den traditionella folkrätten». Och han anför även att den »vårdnadsplikt» som, låt vara moraliskt, åvilar den suveräne härskaren under inga omständigheter föreligger för en ockupant och att detta faktum säkerligen observerades vid tillkomsten av Haagkonventionen.

De Kelsenska argumenten ha givetvis mött en mycket stark opposition i Tyskland, och de ha givit en mångfald jurister anled-

ning att taga upp ämnet till behandling. Det hitintills tyngst vä-  
gande inlägget emanerar från professor Rolf Stödter (Deutsch-  
lands Rechtslage, Hamburg, Rechts- und Staatswissenschaftlicher  
Verlag 1948), som på ett inträngande sätt behandlat föreliggande  
problem.

Först behandlar Stödter själva statsbegreppet för att därur  
draga slutsatser, som något avvika från de vanliga. De element  
som konstituera statsbegreppet äro tre: 1) statsfolk, 2) statsområde  
samt 3) statsmakt (Staatsgewalt). För bestämmande av stats-  
makten anför han: »Auszugehen ist dabei nicht von dem als  
Staatsgewalt verstandenen Inbegriff von Zuständigkeiten, sondern  
von dem Zuständigkeitsträger» (a. a. s. 45). Vanligen förväxlas  
själva elementet i statsmakten med statsorganen. Statsmakten är  
icke identisk med regeringen, och det är en i folkrätten erkänd regel  
att en regeringsväxling icke berör staten som internationellt rätts-  
subjekt. När däremot »der Träger der Staatsgewalt» förändras bryts  
själva statslivets kontinuitet samman och staten har förlorat sin  
identitet. Statsmaktens element är emellertid folket, statsfolket, och  
själva statens identitet är avhängig fastställandet av folket som  
»Träger der Staatsgewalt». Stödter citerar själv Kelsen i följande:  
»Es ist die faktische Kontinuität der den Inhalt der staatlichen  
Rechtsordnung bildenden, auf einem und demselben Gebiete ansäs-  
sigen Menschen, die das Völkerrecht als entscheidendes Kriterium  
für die Identität der Staatsperson aufgenommen hat» (a. a. s. 47).

Det avgörande för frågan, huruvida en stat har upphört att exi-  
stera, finner Stödter således vara »das Geschick des Volkes als  
Trägers der Staatsgewalt» (a. a. s. 47). Är statsfolkets existens ut-  
plånad har jämväl statens identitet upphört. Att bestämma denna  
situation möter svårigheter. Territoriella förändringar kunna icke  
åstadkomma ett dylikt läge, icke heller en längre period av anarki  
och upplösning inom en stat. [Jfr *The Government of Spain v. Chancery Lane Deposit Co. Ltd.* och *The State of Spain v. samma*  
(*British Yearbook of International Law* 1944, s. 195 ff.).] Tager man  
exempel från det sista världskriget, finner man exempelvis att de  
polska och jugoslaviska staterna icke upphört att existera, trots att  
Tyskland för att åsidosätta Haagreglerna konstaterade att *debellatio*  
förelåg, samt att dessa stater under vissa perioder icke hade några  
exilregeringar. Vad beträffar Österrike, var icke under någon tid-  
punkt av den tyska annekteringen någon exilregering etablerad å  
annat territorium och tillika var Österrike förhindrat att utöva sin

statsförvaltning men trots detta förklarade österrikiska nationalrådet vid session den  $12/4$  1946 att »der Annektion von 1938 keinerlei Rechtswirksamkeit zukomme».

Även professor Rudolf Laun (»Der gegenwärtige Rechtszustand Deutschlands», *Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht*. I 1948, s. 9 ff.) underkänner Kelsens teori om den tyska statens undergång som »juristisch völlig verfehlt». Vid bedömandet av frågan om Tysklands existens har man enligt Laun främst två spörsmål att fästa avseende vid, dels huruvida Dönitz ägde behörighet (Kompetenshoheit) att upplösa den tyska staten, dels huruvida de avtalsslutande parterna (genom kapitulationsakten) ägde befogenhet att förändra (so vollständig zu durchbrechen) folkrätten därhän att Tyskland komme att göra »ein völlig rechtsleerer Raum» (a. a. s. 10).

Det vi veta om Dönitz behörighet är alltför vagt för att medgiva ett bedömande av hans formella rätt att folkrättsligt förrinta Tyskland som rättssubjekt. Vad beträffar den andra frågan besvarar Laun denna nekande.

Antager man emellertid att Dönitz ville och hade befogenhet att upplösa den tyska staten och att kapitulationsakten eliminerade Tyskland som rättssubjekt, då har också kapitulationen »das einstige Pflichtsubjekt Deutsches Reich aufheben» (a. a. s. 11). En kapitulation utan villkor förpliktar emellertid icke de enskilda subjekten utan endast staten och om staten icke existerar »ist niemand da, der weiterhin Pflichten aus dieser Kapitulation eines nicht mehr existierenden Staates hätte» (a. a. s. 12). Laun finner fördens skull, att det finnes tillräcklig grund för antagandet att de allierade icke ville upplösa den tyska staten då detta icke låg i deras intresse.

Laun finner vidare, att de inskränkningar som företagits i Tysklands suveräna rättigheter icke heller de äro av betydelse för bedömande av frågan huruvida Tyskland består som stat, ty i ett flertal fall (bl. a. Danzig 1919—1939) ha mer eller mindre betydande begränsningar i den statliga rättshandlingsförmågan icke inneburit förlust av rättssubjektiviteten.

Gentemot Kelsens uppfattning rörande en suveränitetsövergång hävdar Stödter att man icke kan jämställa »supreme authority» med suveränitet, ty en suveränitetsövergång skulle innebära att befolkningen på det främmande territoriet erhöle medborgarskap i den suveränitetsövertagande staten. Och vidare torde suveränitetsöver-

gång icke kunna ske såsom i Potsdamdeklarationen genom en deklARATION endast av berörda regeringar utan stöd av respektive länders folkrepresentation. I allierad praxis har dessutom uttrycket »supreme authority» begagnats vid ett flertal tillfällen i dagorder från befälhavare avseende främst administrationen av det behärskade området och icke som något fastställande av suveränitetsövergång. Slutligen angives det i de deklARATIONER som tala om »supreme authority» bestämt avgränsade områden där denna »authority» kommer att tillämpas och utvecklingen under de senare åren har ju visat ett successivt ökande av de tyska myndigheternas befogenheter tydande på att de allierades avsikt icke varit att övertaga suveräniteten med avseende på Tyskland.

Den schweiziske juristen professor G. Sauser-Hall (»l'Occupation de l'Allemagne par les Puissances Alliées», *Annuaire Suisse de Droit International*. Vol. III 1946) framhåller att det var endast den tyska militärmakten, icke staten, som kapitulerade. Staten som sådan består och någon konstitutionellt godtagbar väg har icke anlåtats för att överflytta den befällande myndigheten till de allierade med avseende å det tyska territoriet och den tyska befolkningen.

Frågan om Tyskland existerar som stat har varit föremål för skilda domstolsavgöranden. Österrikes Högsta Domstol har sålunda funnit att Tyskland existerar som stat (*Juristische Blätter* nr. 68/1946). Obergericht des Kantons Zürich fastslog i ett domslut 1945 att Tyskland existerade som stat och vidare att landet var under *occupatio bellica* och att de allierade makterna utövade regeringen i kraft av gällande folkrätt (*Schweizerisches Juristenzeitung* nr. 89/1946). Slutligen skall anföras det kanske viktigaste rättsfallet med avseende på Tysklands status som förekommit sedan 1945 och som ställer Kelsens tankegångar i en säregen dager. Här avses det bekanta fallet *Rex v. Bottrill ex parte Küchenmeister* (*AER* I, 1946 s. 635). K., som var tysk medborgare, hade sedan 1931 varit bosatt i England. Under kriget var han internerad och när fientligheterna upphörde 1945 skulle han liksom ett antal tyskar förpassas ur England och han begärde då »a writ of habeas corpus» vilket domstolen icke biföll under motivering att K. var en »enemy alien». K. bestred påståendet med den motiveringen att genom Berlindeklarationen av den 5/6 1945 hade Tyskland upphört att vara en suverän stat och att av den anledningen det icke kunde råda något krigsförhållande längre mellan Storbritannien och Tyskland samt att det icke funnes någon tysk nationalitet. Foreign Office utfärdade då ett certifikat



i vilket angavs att »His Majesty is still in a state of war with Germany» och att »Germany still exists as a state and German nationality as a nationality». Målet avgjordes i King's Bench Division, som förklarade att den hade ingen rätt att »go behind the certificate» och fastställde domen i enlighet härmed. I Court of Appeal blev icke ändring. (Jfr Netz v. Ede, Solicitors Journal, 20/3 1946 s. 186. United States ex rel. Kessler v. Watkins, American Journal of International Law, Vol. 42, 1948, s. 478.)

Slutligen kan beträffande Kelsens åsikt att de allierade makterna utöva kondominium över Tyskland anföras att kondominium icke är något i folkrättslig mening entydigt begrepp. De hitintills föreliggande och av Kelsen citerade fallen förete avvikelser hänförande sig till de olika traktatyperna genom vilka kondominiet etablerats. Kärnpunkten torde dock vara den som Stödter anför, nämligen att med kondominium menas ett av flera stater gemensamt innehavt territorium över vilket kondominiumstaten äger suveränitet och faktisk besittningsrätt. Då Tyskland icke ingår i andra staters statsområden torde fördenskull förutsättningen för kondominium här icke vara tillfinnandes.

Då det ovan konstaterats i den officiella deklARATIONEN från Foreign Office att Tyskland existerar som stat ha vi att övergå till att behandla frågan huruvida Haagkonventionen är tillämplig.

I det ovannämnda brittiska certifikatet konstaterades att krigstillstånd alltjämt var rådande mellan Storbritannien och Tyskland (här nämnes endast Storbritannien ehuru samma ståndpunkt intagits av de övriga ockupationsmakterna). Det gäller sålunda att söka fastställa, huruvida detta krigstillstånd skulle vara av en så speciell karaktär att det omöjliggjorde en användning av Haagkonventionens regler rörande *occupatio bellica*. Den åsikten har framförts att det andra världskriget var ett slags korståg. (Eisenhower använder ex. ordet »Crusade» i titeln på sina krigsminnen). Tanken är icke ny i anglosachsisk praxis, där man återfinner den i ex. fallet Maria (1799). En dylik tankegång synes dock ligga fjärran från vad som äger stöd i gällande folkrätts regler sådana de gestaltats i Haagkonventionen.

Även den uppfattningen har varit företrädd att en slags repressalierätt vore förhanden gentemot Tyskland. Repressaliernas innebörd är reparativ, »kein Akt der Rache, auch kein Akt der Strafe,

sondern ein Akt der Wiedergutmachung» (Stödter a. a. s. 110). Desslikes äro repressalier att hänföra till fredliga påtryckningsmedel »som erkännas i och för sig folkrättsstridiga, men vilka vinna sitt berättigande genom att utgöra svar på ett folkrättsstridigt uppträdande från andra partens sida» (Sundberg, Folkrätt, Stockholm 1944, s. 227). Den väsentliga avsikten med repressalier är att låta den skadegörande parten få gälda vad hans förfarande åsamkat. Utvidgar man repressaliernas tillämplighetsområde till krigiska konflikter kan man ändå icke ens materiellt påvisa deras berättigande, ty regelmässigt brukas i den formella avslutningen av en konflikt inneslutas bestämmelser för gottgörelse av skador vållade genom den besegrade parten. Att på denna grund söka finna ett motiv att åsidosätta Haagkonventionen torde icke vara möjligt.

I debatten har vidare framskymtat försök att konstruera särskilda ockupationsformer såsom *occupatio interveniens* och *occupatio mixta* (det senare innebärande en mellanform mellan *occupatio bellica* och *occupatio pacifica*).

Hur kan en *occupatio interveniens* vara en användbar lösning av problemet? Man har då tänkt sig att ett krig i allmänhet syftar till två mål, antingen att tillgodose angripnarstatens krav på territoriella förändringar eller att förmedla ett faktiskt inflytande över den angripna statens inre organisation. En intervention däremot skulle kunna betecknas som »*Revolution von aussen*» (Stödter a. a. s. 134) och ett interventionskrig skulle således syfta till att förändra den angripna statens inre struktur till något nytt som tilltalar angripnarna. Möjligheten att tillämpa denna teori på Tyskland förefaller tänkbar. Kriget avsåg ju mer att förrinta den nationalsocialistiska organisationen (jfr Yaltadeklarationen) än att medföra några direkta territoriella förändringar, dessa voro i varje fall av sekundär betydelse. Emellertid torde man härvid komma i konflikt med vad som betecknas som en stats fundamentallättigheter till vilka även höra förbud för en stat att »ingripa å en annan stats maktområde med begäran om ett visst handlande eller tålande» (Sundberg a. a. s. 48 ff.). Dessutom torde det vara ofrånkomligt att därest en *occupatio interveniens* utgör resultatet av ett krig även reglerna rörande *occupatio bellica* komma att tillämpas. När konferenserna i Haag ägde rum för att skapa handlingsregler för väpnade mellanfolkliga konflikter hade redan interventionskrig ägt rum, ex. 1877, och detta medförde icke någon undantagsbestämmelse att reglerna om *occupatio bellica* icke skulle komma till användning i detta fall.

Vad *occupatio mixta* beträffar så bygger det på den faktiskt oriktiga slutsatsen att krigstillståndet mellan de allierade och Tyskland upphörde i och med Tysklands kapitulation. Med hänsyn till det ovan refererade certifikatet från Foreign Office och med hänsyn till att först den 9/7 1951 slöts vapenstillestånd mellan Tyskland och Storbritannien (tidpunkten för de övriga krigförande är varierande) torde tanken på en *occupatio mixta* falla på sin egen orimlighet.

De tyska juristerna ha nästan genomgående företrätt den ståndpunkten att inga förutsättningar finnas för ett åsidosättande av konventionen. De hävda att någon uppsägning av den icke ägt rum och att den följaktligen har bindande karaktär för signatärerna. I denna uppfattning stöder man sig jämväl på doktrinen i neutrala länder (Gihl, Sundberg och i Schweiz ex. Sauser-Hall). Även i ett flertal officiella politiska uttalanden under det andra världskriget har hänvisats till Haagkonventionen.

Justitierådet Bagge (a. a. s. 40 ff.) kritiserar starkt uppfattningen i den allierade doktrinen att någon särskild rättighet skulle berättiga till ett åsidosättande av bindande folkrättsliga regler och han synes icke ifrågasätta att Haagkonventionen icke fortfarande skulle äga giltighet.

Laun anser icke att den villkorlösa kapitulationen skulle kunna upphäva Haagkonventionens regler, ty en kapitulation utan villkor är icke mera än en kapitulation med vissa föreskrifter rörande rent militära förhållanden, och det är icke möjligt att pressa innebörden av begreppet så långt att det skulle innebära att Tyskland avsåde sig alla anspråk på tillämpningen av folkrättens regler.

Vid krigsförbrytareprocesserna i Nürnberg har man utgått från att Haagkonventionen fortfarande äger giltighet. Till försvar för sina handlingar under kriget åberopade de anklagade att den moderna krigföringens karaktär omöjliggjorde en tillämpning av konventionens bestämmelser. Ändock att liknande synpunkter jämväl kommit till uttryck i anglosachsisk doktrin med avseende på Tyskland, tillbakavisade domstolen dessa argument med hänvisning till att Haagkonventionen fortfarande var i kraft (Jfr Laun a. a. s. 10).

Som argument mot *occupatio bellica* kan urskiljas följande: 1) att det föreligger en *casus sui generis*, »a situation without precedent»; 2) att den moderna krigföringen förhindrade en tillämpning av Haagkonventionen; 3) att någon tysk regering icke existerade samt 4) att de kaotiska förhållanden som voro rådande vid kapitulations-

ögonblicket nödvändiggjorde ett åsidosättande av Haagkonventionen för att med alla medel söka ernå stabilitet i landet. Det väsentligaste argumentet är dock det som ligger inneslutet i »a situation without precedent» nämligen att det skulle vara fullständigt omöjligt för de allierade att förverkliga sina krigsmål om de voro tvingade att taga hänsyn till gällande folkrätt. Jag skall emellertid i nästa avsnitt beröra frågan om occupatio sui generis. Vad beträffar den andra punkten synes det onödigt att ytterligare beröra denna fråga. Som ovan nämnts ha de allierade officiellt redan tagit ställning härtill (Nürnbergprocessen).

Vad beträffar det tredje argumentet, kravet på en regering, har det ovan angivits som ett rekvisit för själva statsbegreppet. I frågan om occupatio bellica återkommer det som ett rekvisit för själva »partsbegreppet» ockupant och ockuperad. Som tidigare anförts hyser Jennings den uppfattningen att Haagkonventionens syfte är att tillvarata den legitima regeringens intressen i det ockuperade landet. Detta torde dock vara felaktigt. Det skydd som Haagkonventionen avser omfattar det ockuperade landets innevånare. (Jfr Laun a. a. s. 17). Den ockuperande staten kan dock icke åsidosätta reglerna om occupatio bellica enbart på den grund att den icke erkänner den ockuperade statens regering. Ej heller kunna reglerna åsidosättas därför att det ockuperade landet icke äger någon regering. (I bägge fallen dock under förutsättning att någon annekktion icke företages). Beträffande Japan kan dessutom det intressanta förhållandet observeras att här tillämpades icke heller reglerna om occupatio bellica ändock att Japan hade såväl en erkänd regering som ett erkänt statsöverhuvud. Skulle dessa synpunkter kunna anses vara riktiga, inställer sig den reflektionen att en angriparstat genom att på något sätt eliminera den fientliga statens regering skulle äga rättighet att gå förbi Haagkonventionen. Något dylikt kan givetvis icke vara riktigt. Att i förevarande fall den s. k. Dönitzregeringen tillkommit på formellt tvivelaktiga grunder kan knappast innebära att några rättigheter som äro vidsträcktare än dem som innehållas i Haagkonventionen skulle tillkomma de allierade. Till stöd för de ovan framförda synpunkterna kan framhållas Oppenheims åsikt att en segrare kan sluta fredsfördrag med »the expelled or imprisoned head of the defeated State, reestablish its Government and hand back to it the whole or a part of conquered territory» (International Law, II, s. 467).

Icke heller det fullständiga sammanbrottet för de tyska förvalt-

ningsorganen torde kunna grunda någon mera omfattande rätt än Haagkonventionens. I dess artikel 43 återfinnes bestämmelser som avse att låta de ockuperande arméerna handhava den oundgängliga makten för ordningens upprätthållande.

Som ovan anförts har den invändningen rests mot att tillämpa reglerna om *occupatio bellica* på Tyskland att man här hade att taga ställning till en situation »without precedent». Man har framhållit att vid tiden för Haagkonventionens tillkomst var det omöjligt att förutse ett läge där konventionen skulle komma att te sig otymplig. Utvecklingen skulle sålunda i grund ha förändrat förutsättningarna för de mellanfolkliga konflikter konventionen avsåg att reglera. Detta kan sägas ha varit uppfattningen bland de författare, vilka i Tyskland vill se en *casus sui generis*.

Uppfattningen av den allierade *ockupationens karaktär av sui generis* delas av ett flertal anglosachsiska, franska, tyska och neutrala författare. Man kan urskilja dels den tankegången att de allierade äga en ställning av »*Treuhändische Vertreter*» eller »*occupants fiduciaires*» analog med Förenta Nationernas förvaltarskapsbegrepp, dels att ockupationen av Tyskland utgör ett precedensfall med »*die normative Kraft des Faktischen*».

Professor von Mangoldt har i sin skrift »*Grundsätzliches zum Neuaufbau einer deutschen Staatsgewalt*» (Hamburg 1947) fastslagit, att de allierade uttryckligen låtit den tyska staten fortbestå genom att angiva i Berlindeklarationen att någon annexion icke var avsedd att företagas och sålunda *subjugatio* icke kunde vara tillämpligt. Någon suveränitetsövergång har enligt denne författare icke kunnat ske utan den allierade ockupationsmyndigheten ägde karaktären av »*Treuhändische Vertreter der deutschen Staatsgewalt*». Den ovannämnde schweiziske professorn Sauser-Hall anser att det materiellt finnes grund för de allierades uppträdande som om det förelåg ett *debellatio*, men han vill kläda *debellatio* i en ny dräkt och göra de allierade till »*occupants fiduciaires*». Den pretention som de allierade haft att uppträda såsom innehavare av regeringsmakten i Tyskland finner han fullständigt ohållbar enligt gällande folkrätt, en dylik rättighet är icke möjlig utan verkställande av en annektion. Endast den tyska armén, icke staten, avsågs vid dert ovillkorliga kapitulationen 1945 emedan de tyska ombuden voro befullmäktigade endast i vad avsåg den tyska krigsmakten.

Det resultat Sauser-Hall kommer till blir att de allierade ägde rättigheter som tillkommo dem som »förvaltare» samt att den tyska staten består och har »la jouissance de droit, mais qu'il n'a pas la capacité de l'exercer et qu'il a, par conséquence besoin d'un représentant» (a. a. s. 21). Han framhåller dock att »la situation actuelle de l'Allemagne est très particulière; elle est sans précédent dans l'histoire. Le cas est entièrement nouveau. Il est pour s'en rendre compte, nécessaire de remonter à la genèse des pouvoirs que les Puissances occupants exercent en Allemagne» (a. a. s. 59; cit. från ovannämnda dom av Obergericht des Kantons Zürich).

Även fransmannen Virally (L'Administration internationale de l'Allemagne du 8 mai 1945 au 24 avril 1947. Baden-Baden 1948) anknyter till tanken att den allierade förvaltningen äger karaktär av ett förvaltarskap för att realisera ett bestämt politiskt mål sanktionerat av Förenta Nationerna. Systemet är emellertid nytt och kan ej analogiseras med den klassiska occupatio bellica annat än genom sitt militära ursprung. Skulle man söka någon motsvarighet i den klassiska internationella rätten bleve det i så fall närmast mandatet. Vad som här råder är enligt Virally en »pouvoir extraterritorial». Folkrätten erkänner denna »pouvoir» i olika former såsom mandatet, protektoratet eller kondominiet.

De invändningar, som kunna resas gentemot uppfattningen att förvaltarskapsinstitutet vore tillämpligt på ockupationen av Tyskland, äro främst av två slag. Förvaltarskapets objekt har regelmässigt varit att utveckla ett område av kolonial karaktär till en statsbildning med självstyre av större eller mindre omfattning. För många har det med all rätt förefallit stötande att Tyskland skulle vara att likställa med dessa kolonialområden och detta med så mycket större rätt som det uttryckligen stadgas i artikel 78 i Förenta Nationernas »charter» att »the trusteeship system shall not apply to territories which have become Members of the United Nations, relationship among which shall be based on respect for the principle of sovereign equality». Det torde även vara en förutsättning för uppkomsten av ett förvaltarskap att detta grundas på en överenskommelse mellan tvenne internationella rättssubjekt, Förenta Nationerna och den stat åt vilken det uppdrages att utöva förvaltarskapet. Det har dock gjorts gällande att det beträffande Tyskland skulle vara en slags consensus mellan de fyra ockupationsmakterna och resten av de Förenta Nationerna (de ursprungliga) som utgjorde rätts-

grunden för ockupationen. Riktigheten av ett dylikt betraktelsesätt måste dock starkt ifrågasättas.

I ett interpellationssvar den 20/3 1946 (Hansard Parliamentary Debates, Vol. 420, s. 1850) i brittiska underhuset gjorde sig dåvarande utrikesministern till tolk för den tankegången att ockupationen utgjorde ett precedensfall. Han yttrade att »the Allied Control Council is the agency through which Government is carried on, but its position and that of Germany itself are without precedent». I den franska ockupationsförvaltningens organ »Revue de la Zone Française» återfinns man en liknande uppfattning (no. 5 mars 1946). Där sägs att de principer som tillämpats »constituent la charte de l'occupation moderne beaucoup plus que le Règlement annexé à la IV<sup>e</sup> Convention de la Haye ... Celui-ci ne correspond plus à l'esprit et aux méthodes de la guerre moderne».

Jennings hyser den uppfattningen att Berlindeklarationen inte »fits easily if it fits at all into orthodox legal categories» (a. a. s. 133). De begrepp som folkrättsförfattarna hitintills arbetat med äro icke tillämpliga på Tyskland. Visserligen befunno sig de allierade i krig med Tyskland, men detta var icke ett krigstillstånd som avses vid occupatio bellica. Han anser att här rådde ett »tekniskt krig» på vilket Haagkonventionen icke kunde tillämpas. Rent faktiskt förelåg debellatio i och med den ovillkorliga kapitulationen, och de allierade ägde sålunda den rätt som tillkommer en annekterande stat, men i ockupationens »mode, purpose and duration» inträder skillnaden mot subjugatio. I Tyskland inträdde närmast en debellatio av regeringen, men icke av landet, och då de allierade faktiskt haft denna rätt som tillkommit dem genom ett debellatio strider det icke mot gällande folkrätt att utöva dessa rättigheter även inom begränsade områden.

Ockupationen av Tyskland har icke endast givit upphov till de ovan berörda problemställningarna. I detta folkrättsliga virrvarr möter oss frågor rörande ockupationsorganens rättskaraktär, rättskraften av deras beslut, de tyska förvaltningsorganens ställning etc. Detta skall emellertid icke beröras här, men jag skall avslutningsvis redogöra för den officiella svenska ståndpunkten.

Denna har kommit till uttryck i det s. k. Washingtonavtalet (Skriftväxling med Amerikas Förenta Stater, Frankrike, Storbritannien och Nordirland rörande tyska tillgångar i Sverige m. m. Sveriges

överenskommelser med främmande makter nr. 16 1946). I detta avtal har Sverige biträtt de allierades uppfattning med avseende på deras folkrättsliga ställning i Tyskland, d. v. s. att denna icke grundas på Haagkonventionen, och att de icke blott övertagit förvaltningen av landet utan jämväl regeringsmakten. I avtalet stadgas bl. a. följande: § 1 punkt a. . . . »svenska regeringen bekräftar sin avsikt att fullfölja ett program för tryggande av fred och säkerhet genom eliminering av de tyska intressena i Sverige». Och i punkt b. . . . »svenska regeringen bekräftar vidare att Flyktkapitalbyrån för detta ändamål kommer att fortsätta att uppdaga, taga under sin kontroll, likvidera, försälja eller eljest överlåta tysk egendom . . . att utbyta upplysningar beträffande uppsparandet och likvideringen av tysk egendom och för att lämna ömsesidigt bistånd därvid». § 2: »Behållningen av likvidationen av tyska tillgångar i Sverige . . . skall användas till finansiering . . . av för det tyska folkhushållet viktiga varor». § 3: »De allierade myndigheterna komma att vidtaga erforderliga åtgärder för att erhålla motvärdet av den likviderade egendomen skall bli vederbörligen registrerad».

De tyska tillgodohavandena i Sverige ha realiserats och de vid likvidationen erhållna medlen ha dels överlämnats till de allierade för det tyska folkhushållets räkning och dels utgjort bidrag till återuppbyggnadsarbetet; vidare har det i Riksbanken förvarade s. k. rövade guld överlämnats. Återstoden av likvidationsmedlen ha använts till betalning av svenska fordringar på tyska staten och tyska fysiska personer. Detta förfarande har givetvis väckt en livlig diskussion, som icke skall citeras här ändock att de framförda synpunkterna äga stort intresse. Avtalets utformning kan lätt få betydande konsekvenser för svensk del i framtiden därigenom att de allierades rättigheter i Tyskland icke kunna anses ostridiga. Schweiz har härvidlag uppträtt mera försiktigt genom att det icke velat erkänna rättsgrunden för den allierade framställningen. [»Le Gouvernement suisse a déclaré ne pouvoir reconnaître le fondement juridique à ces prétentions, mais être desiréux de contribuer pour sa part à la pacification et à la reconstruction de l'Europe, y compris le ravitaillement de contrées dévastées» (Jahrbuch für internationale und ausländisches öffentliches Recht II/III, 1948, s. 447).]

I det ovanstående har citerats en mångfald växlande uppfattningar rörande Tyskland. Å ena sidan har man påstått att Tyskland gått



under som stat, å andra sidan har det sagts att Tyskland består som stat. Man har hävdats att landet icke existerat som subjekt i folkrättslig mening, men däremot i statsrättslig. Man har förnekat förekomsten av en tysk suveränitet och dragit en skiljelinje mellan stat och regering. En del har velat se de allierade i någon slags förvaltarställning och andra åter ha velat betrakta »le fait comme droit» (Jfr Stödter, a. a. s. 161). Vad är riktigt?

När man söker ett svar på dessa frågor synes det berättigat att i problemställningen även medtaga frågan om vad folkrätten är och hur folkrätten förändras. Främst är ju som bekant folkrätten icke en rätt i egentlig bemärkelse i likhet med den inomstatliga rätten. Frånvaron av en reell tvångsmakt som kan hindra ett subjekt att begå en icke rättsenlig handling begränsar folkrättens styrka och lägger dess bindande kraft till det rent moraliska planet. Visserligen kunde på sin tid Nationernas Förbund tillgripa tvångsåtgärder i syfte att återställa den internationella ordningen, men dessa bestämmelser fingo ingen avgörande betydelse. I Förenta Nationernas stadga upptages ånyo bestämmelser om åtgärder, som skola vidtagas om någon stat bryter mot stadgans innehåll (art. 41 o. 42) och dessa ha även tillämpats, men dock under så speciella omständigheter att det icke är möjligt att objektivt bedöma deras värde. Folkrätten har ju bildats på väsentligen två vägar, dels genom sedvana och dels genom mellanfolkliga överenskommelser. Detta medför att folkrätten i ringa utsträckning utgör ett fast system av rättsregler, ett förhållande som ytterligare understrykes av det faktum att dessa regler äro bindande endast så länge en stat själv erkänner sig bunden därav. Frågan om den moraliska bundenheten sammanhänger med det förhållandet att en rättsregel måste ha förankring i rättsmedvetandet för att bli åttlydd. Detta gäller i den inomstatliga rätten och måste med så mycket större skäl gälla i den internationella rätten, där inga tvångsmedel finnas för att tvinga den motspänstige till lydnad. För att en förankring i rättsmedvetandet skall kunna åvägabringas fordras att rättsregeln har karaktären av en allmängiltig, en objektiv norm.

Vad nu rör den allierade ockupationen av Tyskland så ha vi sett, hur ett flertal författare sökt inränga den villkorlösa kapitulationen under något av de hitintills gällande folkrättsliga instituten. Kapitulationens rättsverkningar ha dock varit av ett sådant slag att någon jämförelse med gällande folkrätt icke går att göra annat än i begränsad omfattning. Då nu större delen av världens stater

har godkänt de former, under vilka den allierade ockupationen av Tyskland verkstälts, torde det finnas starka skäl för antagandet att här har sedvanerättsligt ett nytt institut uppstått — *den villkorslösa kapitulationen*.

Som ovan anförts kräves att en rättsregel skall ha objektiv karaktär för att kunna fylla sin funktion i rättsordningen, vare sig denna är inomstatlig eller internationell. Det synes uppenbart att man vid en bestämning av institutet kapitulation utan villkor icke kan hävda den objektiva karaktären, ty vi kunna icke bortse från att vad vi ha konfronterats med i realiteten är segrarens rätt, mer eller mindre godtyckligt utformad. I ett institut, som i så utpräglad grad belyser vår tids ideologiska motsättningar, synes man dock ha uppnått största möjliga »allmängiltighet» i och med att ett så stort antal stater godkänt detsamma.

Skulle man helt i korthet vilja angiva institutets innebörd på grundval av erfarenheterna från ockupationen av Tyskland så innebär en stats kapitulation utan villkor följande.

Kapitulationen medför, att en stat förlorar sin rättssubjektivitet endast i internationellrättsligt hänseende, men bibehåller den i statsrättsligt. Någon suveränitetsövergång äger icke rum, men däremot överflyttas på en »supreme authority» en mycket stor del av vad som kan anses vara en stats suveräna rättigheter. Det kapitulera områdets befolkning bibehåller sin tidigare nationalitet. Kapitulationen upphäver icke krigstillståndet, och den innebär att det i och med kapitulationsaktens undertecknande icke vidare finnes några myndigheter i den besegrade staten, som äga behörighet att ingå avtal med segraren. Segraren erhåller utomordentligt vittgående befogenheter i administrativt, judiciellt och ekonomiskt hänseende. Vidare äger den segrande parten sluta bindande avtal med tredje makt samt uppsäga eller eljest förändra av den besegrade parten slutna avtal och även övertaga den diplomatiska representationen.<sup>1</sup> Slutligen äger den segrande parten rätt att företaga territoriella förändringar.

Även om kapitulationen utan villkor de facto erkännes som ett nytt folkrättsligt institut, torde det vara synnerligen angeläget att detta institut göres till föremål för en internationell reglering. Det

<sup>1</sup> Här må framhållas att det synes tveksamt att i den villkorslösa kapitulationen även inlägga rättighet för den segrande parten att sluta avtal med tredje makt rörande inom denna macts territorium befintlig privategendom tillhörig den besegrade partens medborgare. Sverige och Schweiz ha som ovan anförts härutinnan företrätt skilda ståndpunkter. (Jfr Bomgren a. a., s. 11 ff.)

synes uppenbart att det föreligger stora risker för att den besegrade parten utsätts för segrarens godtycke på ett sätt, som icke står i rätt överensstämmelse med civiliserade rättsnormer. Detta krav kan resas med så mycket större skäl som det andra världskriget på andra områden medförde ett visst lagstiftningsarbete på det internationella planet, exempelvis där en »conscience universelle» krävde straff för brott mot mänskligheten (*Déclaration internationale des droits de l'homme*).

## HOVEDTREKK AV NASJONAL SAMLINGS IDÉER OM STAT OG SAMFUNN 1930—40.

*Av Mag. art. THOMAS CHR. WYLLER, Oslo*

Denne avhandling er ment som en innledning til et senere arbeid om »Nasjonal Samling»s forsøk på under krigen å nyordne den norske stat i korporativ retning. Jeg har funnet det av betydning at krigshistorikken suppleres med en oversikt i store trekk over partiets ideologiske utvikling opp til 1940. Når jeg tar mitt utgangspunkt i 1930, er det fordi Quisling i dette år trer fram som aktiv politiker, selv om den egentlige partidannelse først fant sted i 1933.

Som materiale har jeg brukt både trykte og utrykte kilder. I første rekke kommer Quislings og de andre partilederes bøker, taler, artikler o. l. Dessuten har jeg hatt anledning til å gjennomgå de dokumenter som nå er oppbevart på Universitetsbiblioteket.<sup>1</sup> Avhandlingen er utarbeidet ved »Instituttet for Norsk Historisk Forskning» i Oslo.

Det er naturlig at undersøkelsen i første rekke har konsentrert seg om Quisling selv og hans meninger og program-fortolkninger. Han var partiets ideologiske inspirator, han gjennomsyret det med sin ånd og sin vilje. Han ble utvilsomt påvirket og kanskje utnyttet av andre. Men en »fører-ideologi» kan ikke forstås uten en viss konsentrasjon om føreren selv.

Det har ved dette arbeid vært vanskelig å holde sine egne verdidommer i tømme og å unngå etterpåklokskapens mange fristelser, men det burde være overflødig å peke på at jeg så langt som mulig har søkt å imøtekomme de vitenskapelige krav til en objektiv framstilling.

<sup>1</sup> Etter frigjøringen ble en del arkiver fra ministerkontorene, Førerkansliet, partikontorene o. s. v. beslaglagt av landssvikpolitiet.

En del dokumenter er blitt tatt ut og vedlagt saksaktene. Resten skal overtas av Riksarkivet, men er foreløpig lagret på Universitetsbiblioteket i Oslo. Det dreier seg om over 60 store kasser med til dels stoff også fra partiets og Quislings arkiver fra 30-årene.

Universitetsbibliotekets »Krigstrykk-samling» inneholder også materiale til belysning av førkrigstiden.

Alt dette materiale vil i det følgende bli henvist til i form av »UB».

*Fascistiske organisasjoner* oppsto rundt i Europa i mellomkrigs-tiden som resultat av et historisk, sosialt og økonomisk årsaks-kompleks av innviklet karakter. Bevegelsene var en følge av — og samtidig en medvirkende årsak til — den krisen som rystet de mer eller mindre demokratiske statsdannelser som hadde sett dagens lys etter den første verdenskrigen. De hadde sitt utspring i den almene sosiale og økonomiske labilitet som preget Europa i — 20 og — 30 årene. Idémessig representerte de en revolte mot fundamentale demokratiske grunnsetninger som de påsto var ubrukbare fundament under en konstruktiv politikk. Partienes ideologi ga uttrykk for en klar reaksjon mot arven fra 1789 som først i de årene så smått hadde tatt til å bli realisert i dybden. Mot det demokratiske likhets-prinsippet reiste de kravet om den politiske elites større rett til å fatte de endelige politiske avgjørelser, basert på en prinsipiell avstandtagen fra det demokratiske sine qua non: folket i valg som bærer av suvereniteten. Mot demokratiets understrekning av individets rettigheter reistes stats-apoteosen med krav om full individuell underkastelse under statsmakten.

Selv om de fascistiske retningene fikk en egen utforming i de forskjellige land, diktert av særegne nasjonale forutsetninger, har de både historisk og idémessig en klar tilknytning til hverandre. Idéene var sprunget av beslektede rötter, hva enten de tok form av Mussolinis fascisme, Hitlers nazisme, »l'action française» eller »Nasjonal Samling» i Norge. Partienes styrke og sosiale funksjon var tildels nokså forskjellig, men i grunntrekkene er de alle uttrykk for et og samme europeiske fenomen.<sup>2</sup>

Denne internasjonale bakgrunnen bør være klar allerede fra starten av når en tar fatt på en analyse av den *norske utløper av fascismen*. Men i denne sammenhengen er det på den annen side tilstrekkelig bare å ha pekt på de historiske parallellene. Her er oppgaven å gi en nærmere utgreiing om »*Nasjonal Samling*», be-

<sup>2</sup> Quisling hevdet selv at hans viktigste teorier i alt vesentlig var fullt utarbeidet i 1918 i Russland, og han benektet kategorisk å ha mottatt særlige impulser fra Italia og Tyskland. Hans hovedtese er at de »korporative» idéene naturlig kom fram omlag samtidig i flere land. Men i Norge har de fått sin særlige form, bl. a. grunnet den nordiske rases kvalitet. — — For denne påstanden om originalitet har en bare Quisling selv og Prytz å holde seg til. Det er i og for seg ikke utenkelig at Quisling ikke plagierte Mussolini, men bare tenkte parallelt. Det er ikke av vesentlig betydning. Klart er det i hvert fall at det er mange lånte fjær i Quislings senere programklæringer. Vi vet for lite om Quislings tenkning før 1930 til å kunne gå nærmere inn på den tiden. Det ser ut til at Nansens død i 1930 övet en stor virkning på ham, og det er godt mulig at det var den begivenhet som fikk ham til å lansere tanker han allerede lenge hadde gått svanger med.

grenset til partiets idéer om staten og samfunnet. I det følgende kommer jeg derfor bare sporadisk til å henwise til den alminnelige internasjonale konteksten.

Av betydelig interesse for analysen av en politiker er spørsmålet om hans subjektive oppfatning av politiske realiteter. Her skal bare gjøres noen korte bemerkninger ut fra det syn at problemet er særlig viktig når en står overfor en type som Quisling.

I sentrum for Quislings oppfatning står troen på at menneskene kvalitativt er ulike. Det hevdvunne slagord om likhet er derfor naturstridig, sier han, — det springende punkt er den både biologiske og kvalitetsmessige ulikhet. Tankegangen lar seg godt forene med diverse raseteorier, og Quislings framheven av den nordiske rases egenverdi er en alen av samme stykke. Målet for enhver rasjonell politikk må være en planmessig utnyttning av denne fundamentale ulikhet mellom mennesker.

Hvem skal da styre staten? Svaret er for Quisling ikke tvilsomt: Staten må ledes, ikke av et flertall framkommet ved opptelling av likeverdige stemmer, men av de beste, de mest skikkede. På samfunnslivets område ellers gjelder alltid at mannen med faglig innsikt skal tillegges større vekt enn lekmannen. Det samme må gjelde innen politikken. Det er en meningsløs og farlig tanke at menigmann er like godt i stand til å fatte politiske avgjørelser som fagmannen.

Men etter hvilke kriterier skal en da velge denne politiske fagmann?

Her kommer vanskene inn med full styrke.

Gjennom all historie tilbake til Platon har politiske tenkere strevet med problemet om å finne utvalgsmetoder hvorigjennom staten kunne sikres det beste styre. Mer eller mindre av praktiske grunner har demokratiet funnet sin vei — majoritetsprinsippet. Anti-demokratene i forskjellig avskygning mener at de sentrale politiske vedtak må fattes av en elite som qua definisjon må være et mindretall.

Hittil har ingen funnet på den nokså absurde tanke å tillegge minoriteten større innsikt utelukkende fordi den er i mindretall. En har alltid føyd til en kvalifiserende bestemmelse og har da søkt denne enten i sosial status, nedarvet blått blod, guddommelig oppdrag eller liknende attributter. Alle disse retninger har det samme utgangspunkt: Tanken om at de få, men beste skal lede.

Hittil har imidlertid ingen gitt annet »bevis» for at en bestemt

minoritet har denne statsbærende evne framfor andre enn elitegruppens egen påstand om at det er slik.

Hvilke er da Quislings utvalgs-kriterier? Kort kan en si det slik: De beste skal styre i kraft av sin iboende intuisjon og sin evne til å identifisere seg med »folkets evige idé». Eksistensen og innholdet av denne »idé» kan bare fattes av eliten. Dermed er ringen bokstavelig talt sluttet gjennom et sirkelbevis, og ideologien får politisk tyngde i samme grad som dens opphavsmenn evner å identifisere sin egen oppfatning av sannheten med sannheten selv.

Det er denne *identifikasjonsprosess* mellom egen overbevisning og evige sannheter som er det sentrale ved Quislings personlighet. Jo sterkere den er, dessto mindre plass for motforestillinger og tvil, dessto mindre hemmet blir han av politisk motstand fra et flertall. »Hva enten vi er i flertall eller i mindretall representerer vi den egentlige folkevilje.»<sup>3</sup> Det er hans alvorlige overbevisning. Han er Messias, hans kall er tvingende, og hans egen oppfatning av dette kall og dets krav til ham er tilstrekkelig legitimasjon for ham selv. Spørsmålet om å få flertallet med seg blir uten vekt, i beste fall bare av ren taktisk natur i en øyeblikkelig politisk situasjon. Eliten trenger ikke føle noe hensyn overfor massene utover hva den rent opportunistisk måtte finne gunstig i øyeblikket.

Dette betyr at Quisling prinsipielt forkaster demokratiets regler for avgjørelser av politiske motsetninger. Han har ingen sans for det demokratiske *kompromiss*. En konflikt mellom samvittighet og flertallets krav vil for ham alltid falle ut til samvittighetens fordel. Innenfor hans personlige referansesystem blir f. eks. en anklage for lovbrudd fullstendig meningsløs for ham. Han begriper det ikke, kan ikke begripe det. Er da ikke nasjonens evige interesser hevet over en tilfeldig lovbestemmelse?

Kryssende lojalitetshensyn er en dagligdags situasjon for alle mennesker. De blir bevisst bare relativt sjelden. Særlig tilspisset vil valget bli hvor det gjelder verdier en selv finner fundamentale.

Quislings situasjon i så måte er derfor bare spesifikk på grunn av styrken i hans trosvisshet. Hans problem er bare en potensert utgave av vansker vi alle møter. Avgjørelser i lojalitetskonflikter fattes av enhver i henhold til ens personlige verdihierarki. Og for Quisling var her plasert som høyeste verdinorm hans egen oppfatning av sin historiske misjon.

<sup>3</sup> Quislings tale 25 september 1942. Se f. eks. også brevet til Hitler av 1 mai 1940. Tonen ble i det hele tatt tydeligst under krigen.

Dette er det nødvendige utgangspunkt for å forstå Quislings grunnleggende meninger. Det er graden av hans tro som gjør ham til en fascinerende politisk personlighet og at betegnelsen »makt-syke» bare gir en utilstrekkelig forklaring.<sup>4</sup> Det er videre denne psykologiske identifikasjonsevnen som gir oss en nøkkel til hans egenartede oppfatning av begrepet »politikk».

Politikk kan defineres som kampen om samfunnsmakten, og Quisling ville ha vært en dårligere politiker enn han ble om han ikke hadde satt seg som mål å erobre makten. Men hans definisjon av politikk har to elementer i seg: Den vanlige partipolitiske maktkampen — samfunnsode nr. 1 i hans öyne. Men dertil: det å lede folket. Det var dette elementet som tok overhånd da han fikk avskaffet partipolitikken. Da var begrepet politikk blitt helt befridd for sitt kampinnhold. Kampen om samfunnsmakten var definitivt avsluttet, eliten hadde overtatt styret, og politikk ble nå synonymt med en åndsretning, en bevegelse basert på faglig innsikt i statskunsten. Samfunnskampen var avpolitisert og projisert ned — eller om man vil opp — på et faglig nöytralt plan.<sup>5</sup>

At Quisling her blandet sammen fagstyre og politikk til et terminologisk villniss, er åpenbart. Men også her gjelder at en ikke kommer langt med bare å konstatere en uklar bruk av begreper. Også her gjelder at Quisling i stor utstrekning fölte seg overbevist om å ha rett, både i sine definisjoner og i den praktiske atferd han mente hang logisk sammen med dem.

Disse innledende bemerkninger får i denne sammenheng være tilstrekkelige. De betyr ikke at jeg i det fölgende hovedsakelig kommer til å legge psykologiske synspunkter til grunn for framstillingen. Men de bör tas med som bakgrunnsbetraktninger for den historiskstatsvitenskapelige oppgave: å undersøke Nasjonal Samlings tanker om stat og samfunn.

*Politisk grunnsyn.* En kan vanskelig si at Quislings ideologi inneholder noe klart *statsbegrep*. En har ikke i hans skrifter og forberedende lovutkast og taler kunnet påvise noe forsök på å fastholde

<sup>4</sup> Det var aktors viktigste psykologiske argument under Quislingsaken. — — Det er også uriktig å stemple Quisling kort og godt som lögner. Ofte snakker han vel mot bedre vitende. Men like ofte er det hans oppfatning av kjensgjerninger som divergerer fra den vanlige.

<sup>5</sup> Se f. eks. Q. tale <sup>16</sup>/11. 41: »Politikk i NS-betydning er å styre folket, overensstemmende med det som er meningen med dette folket. — —»

Se også »Fritt Folk»s leder <sup>26</sup>/1. 42 og Quislings tale <sup>1</sup>/2. 42.



en bestemt definisjon. Han gir hverken uttrykk for noen juridisk eller noen sosiologisk statsoppfatning, like lite som han ellers søker presise uttrykksformer.

De termer han bruker skifter etter omstendighetenes propagandatekniske krav. Han opererer med begrepene stat, samfunn, folk og nasjon nærmest som synonymer, alt tilpasset det publikum de i øyeblikket skulle virke på.

Sannsynligvis er forklaringen den enkle at han selv ikke var oppmerksom på denne språklige forvirringen, og at han i den grad han var klar over den, bevisst lot være å søke en nærmere konkretisering. Delvis kunne han det ikke, delvis innså han ikke nødvendigheten av det, og delvis passet uklarhet på dette felt godt inn i hele hans system forøvrig.

Ikke dessto mindre kan en med noen velvilje påvise visse elementer av en relativt konsekvent statsoppfatning.

I et notat til det forberedende programarbeid i 1933 heter det f. eks.: »— — Et folkesamfund er en levende organisme, et høyere vesen med eksistensberettigelse og mål langt utover de enkelte personers og grupper som til enhver tid utgjør folkesamfundet. Det er en etisk, politisk og økonomisk enhet i verdensfellesskapet, virkeliggjort statspolitisk i staten. — —»<sup>6</sup> I kortere form ble denne tanken tatt opp i innledningen til partiprogrammet fra 1934: »En nasjon er en organisk enhet, og et folkesamfund har leverett og mål langt utover de enkelte personer og grupper. — — —»<sup>7</sup>

Disse sitatene er karakteristiske både for det klare og det uklare i Quislings tanke. Det er en åpen erkjennelse til den statsoppfatning som er velkjent i den politiske tenknings historie under navnet »organismeteorien».

Idéen bak denne teorien er at staten og samfunnet er overindividuelle begreper og nærmest identiske. »Stats-samfunnet» er et noe som er mer enn summen av delene det er satt sammen av, og både strukturelt og funksjonelt beskrives dette »noe» nærmere ved uttrykk lånt fra biologien. Derved skaper en den oppfatning at staten er et levende vesen hvor forstyrrelser i et organ forårsaker sykdom-

<sup>6</sup> UB — — — Det er interessant å merke seg at denne formuleringen nærmest er en direkte oversettelse av § 1 i den italienske »Diritto del Lavoro» fra 1927: »The Italian Nation is an organism having ends, a life and means superior in power and duration to the single individuals or groups of individuals composing it. It is a moral, political and economic unit which finds its integral realisation in the Fascist State». Se Mussolini, »The corporate state», Firenze 1936.

<sup>7</sup> Program for Nasjonal Samling, stadfestet 15/2 1934.

mer i hele organismen<sup>8</sup>, hvor avståelse av land kan liknes med å amputere et lem og hvor individenes arbeidsdeling og den sosiale lagdelingen blir noe naturnødvendig på linje med funksjonsfordelingen i en levende organisme.

Organismeteorien passet Quisling godt for en rekke formål. Den var uklar, med de muligheter dette ga for politisk propaganda. Den var klar, for så vidt som den hang intimt sammen med Quislings prinsipielle fornektelse av majoritetsprinsippet: Hvis stat og samfunn og nasjon og folk går i ett og har ett mål og en iboende livsidé som strekker seg bakover til å omfatte de døde slekter og framover til de ennå ufødte, blir det klart at denne idé ikke nødvendigvis kommer til uttrykk gjennom et tilfeldig og kanskje stemningsmotivert flertall ved en tilfeldig valghandling. Tanken er derfor nøye forbundet med eliteteorien: Denne livsidé, statens historiske misjon, kan bare fattes av noen få utvalgte gjennom disses høyere innsikt og intuisjon. Derfra var veien igjen kort over til kravet om en faglig, upolitisk statsledelse.

Organismeteorien var også egnet til å motivere statens behov og oppgaver som dominerende overfor enkeltindividene og deres individuelle rettighetskrav. »Over den enkeltes interesser og krav må stå hensynet til hele folkets velferd.»<sup>9</sup> Slagordet om »fellesnyttan foran egennyttan» var ikke bare en propagandistisk frase, men også et rent ideologisk uttrykk for kampen mot idéene fra 1789.

Quisling gjør i blant enkelte forsøk på å komme bort fra den egentlige organismetanken. Flere ganger framhever han uttrykkelig at en må skille mellom stat og samfunn. I 1934 nevner han hvilke synspunkter som må legges til grunn ved en eventuell lovregulering av forenings- og organisasjonslivet. Statens oppgaver må begrenses til »det statspolitiske felt», mens »det solidariske folkesamfund» — hvor foreningslivet har sin plass — skal organiseres under statens overoppsyn, men uavhengig av det egentlige statsapparat.<sup>10</sup> Det samme synet på stat og samfunn ligger bak denne uttalelsen: »Det er en meningsløs og skadelig opfatning at staten skal bekymre sig om alt, mens dens vesen og oppgave i virkeligheten består i å sørge for det som privatfolk enten ikke vil eller kan befatte sig med. Det må derfor skjelnes mellom stat og samfund. Staten må avlastes for gjøremål som ligger utenfor dens kompetanse. Statens gjøremål må

<sup>8</sup> Se f. eks. notat fra 1933. Quislings arkiv. UB.

<sup>9</sup> Partiprogrammet, innledning.

<sup>10</sup> UB, passim.

innskrenkes til dens særegne statspolitiske opgaver og til overledelse og kontroll over de andre områder av samfundslivet. — — — Ved denne — — — organisasjon av stendernes selvforvaltning blir staten — — — mektigere uten å bli tyrann — — —. Samfundet blir et organisk levende samfund som kan puste fritt og vokse fritt — — —.»<sup>11</sup>

Som så ofte ellers lanserer Quisling her i samme åndedrag islett av sin generelle ideologi og sine dagspolitiske krav. Men her ligger i det minste en intensjon i retning av en terminologisk klargjøring.

Det ble imidlertid med forsøket. I den grad det lar seg gjøre å finne noe statsbegrep hos Quisling, er det *organismestaten* og *organismesamfunnet* og likhetstegnet mellom dem som springer i öynene. Allerede ved starten av hans politiske løpebane er disse toneangivende strengene slått an.

För en kan gi noen framstilling av Quislings konkrete nyordningsplaner for den norske stat, må en hurtig skissere opp partiets grunnsyn på den *statsform* politisk praksis gjennom over hundre år hadde grunnlagt her i landet.<sup>12</sup>

Quisling fant på mange vis at Eidsvolds-forfatningen var relativt tilfredsstillende. Særlig er han glad i den maktfordeling som han mente var det enerådende prinsippet i 1814. Han går aldri inn på at grunnlovsgiverne også var motivert av andre, delvis motsatte prinsipper, som f. eks. folkesuvereniteten. Quisling begrenser seg til å trekke fram maktfordelingen. Han omdöper den til »arbeidsdeling», et begrep som adv. Hjort videre synonymiserte med en organisert utnyttelse av den menneskelige ulikhet, hvilket igjen ble til *förrerprinsippet*.<sup>13</sup>

Gjennom en definatorisk glidningsprosess av denne art mener en altså å ha bevist at grunnloven av 1814 plaserte förrerprinsippet som en hovedsokkel under byggverket. Det var en åpenbar propaganda-utnyttelse av historiske fortolknings-muligheter, men samtidig ligger det også elementer av en subjektiv overbevisning til grunn. Quisling mente å kunne finne förrerprinsippet instituert i grunnlovens utforming av kongemakten, særlig i bestemmelsen om at

<sup>11</sup> Av »Det nasjonale samlingsprogram», antakelig fra 1933/34. Quislings arkiv. UB.

<sup>12</sup> Klarest kommer partiets oppfatning av disse forhold til syne i motivene til det grunnlovsforslaget det søkte å få behandlet i 1935, i adv. Hjorts brosjyre »Hvad vi vil», I, fra 1934 og i et utrykt manuskript av Quisling, »Veien ut av kaos», antakelig fra 1934. UB.

<sup>13</sup> Loc. cit. passim.

kongen selv velger sitt råd og at det alene tilkommer ham å fatte vedtak. Friheten var sikret ved at makten ble fordelt, noe som ikke kom på tvers av førertanken, da Adler-Falsen var fullstendig klar over at en ensidig maktkonsentrasjon i lovgivernes hender var farligere enn overlatt den utøvende makts organer.<sup>14</sup>

I grunnloven av 1814 mente Quisling også å finne klare uttrykk for en korporativ tendens. Bondeparagrafen tok nemlig »utvilsomt» sikte på å gjøre Stortinget til et slags »næringsting». Denne paragrafen ga nemlig byenes næringsliv en forholdsvis for sterk representasjon på grunn av disse næringers økonomiske betydning for den nye stat, hvilket han fant var en klar korporativ bestemmelse. Grunnlovsgiverne, hevder Quisling, var fullt fortrolig med en representasjon etter næringsinteresser.<sup>15</sup>

Hele dette systemet — en sterk regjering i samspill med en folke-representasjon delvis valgt etter næringer — gjorde utøvelsen av regjeringsmakten til en ren embetsmessig forvaltningsaffære. Næringslivets enkle og oversiktlige struktur gjorde at politikken kunne begrenses til løsning av praktiske arbeidsoppgaver på rent saklig grunn.<sup>16</sup>

Disse hovedprinsippene er i den senere tids utvikling blitt fullstendig kompromittert, i eminent grad gjennom parlamentarismens innførelse og alt hva det har ført med seg. Dette »maktforenings-system» ble innført i strid med grunnlovens bestemmelser. Det kunne forsvares at så skjedde under en forfatningskamp som i realiteten gjaldt landets befrielse fra fremmed innflytelse. Men det var en alvorlig forsømmelse at en i 1905 ikke sørget for å innføre enten en reell europeisk parlamentarisme, særlig kjennetegnet ved oppløsningsinstituttet, eller vendte tilbake til den opprinnelige maktfordelingen. For parlamentarismen i dens norske skikkelse har gitt Stortinget større makt uten å gi regjeringen midler til å verne folket mot nasjonalforsamlingens maktmisbruk. Folket gjør seg derfor ved valget politisk umyndig i 3 år — »en tilstand som intet annet land har maken til».<sup>17</sup>

Det er unødvendig å understreke at Quisling her tillater seg en meget fri tolkning av Eidsvoldsforfatningen. Lukket for andre synspunkter biter han seg fast i den selvfølgelige kjennsgjerning at

<sup>14</sup> »Veien ut av kaos», cf. note 12.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Grunnlovsforslaget, cf. note 12. I Stortingets arkiv.

teksten fra 1814 ikke dekker politisk praksis i 1930. Bakgrunnen for parlamentarismens gjennombrudd, sammenhengen mellom partivesenets oppkomst og hele den sosiale og økonomiske utvikling går han aldri nærmere inn på. Han streifer næringslivets utvikling i samme periode og mener å kunne påvise at en fullstendig har oversett grunnlovens bestemmelser om interesserepresentasjon. Følgen er blitt de mange organisasjoner som utöver en privat, utenomparlamentarisk innflytelse uten offisielt ansvar.

Resultatene av denne perverterende politiske utvikling er mangfoldige. Det har ført til en svekkelse av regjeringsmakten til fordel for nasjonalforsamlingen. Stortingets virkefelt er utvidet langt inn på forvaltningens område. Den opprinnelige arbeidsdelingen er blitt helt forkludret, slik at den politiske makt brer seg uheldig inn på ikke-politiske områder, både på åndslivets og de sosiale og økonomiske sektorer av samfunnslivet. Noe organ for den egentlige statsmakt eksisterer ikke lenger.<sup>18</sup> Partistyrete fører til at den lovgivende makt blir avhengig av ikke-saklige hensyn, hvor fellesinteressene blir borte i et nett av særinteresser. Skiftende stortingsmajoriteter skaper en usikker tilværelse for regjeringen, og takket være en urettferdig valgordning gir representasjonen intet fullgodt uttrykk for folkeopinionen. Den opprinnelige klassiske parlamentarismen med vekselspillet mellom 2 store partier er blitt uthulet slik at makten ligger hos små mellompartier som bare representerer en brøkdel av stemmetallet. Partienes nominasjonspraksis tjener også den almene umyndiggjørelse av den menige velger. Folket splittes i innbyrdes stridende grupper, og det blir umulig å føre noen samlet plan-politikk til felles gagn. Resultatene viser sig i klassekamp, arbeidsløshet, sosial elendighet og utenrikspolitisk usikkerhet.

Hånd i hånd med almene betraktninger av denne art går en rekke spesielle dagspolitiske standpunkter. På det felt spekket Quislings argumentasjon fortsatt av juridiske resonnementer, noe som så langt fra er noe særegent for ham som det tvertimot er en felles fristelse for alle politikere. Agitasjonen mot Arbeiderpartiet føres f. eks. etter en kvasi-juridisk linje: En marxistisk regjering vil i seg selv være illegal sålenge den marxistiske ideologi er revolusjonær. »Den som overlater statsapparatet til et marxistisk parti gjør seg skyldig i forræderi mot fedrelandet og vårt folks idé.»<sup>19</sup>

Dette synet ble jo ikke synderlig svakere da det »marxistiske»

<sup>18</sup> Hjort, cf. note 12.

<sup>19</sup> cf. note 11.

arbeiderpartiet virkelig ble overlatt roret i 1935. Quisling skrev sitt berømte brev til Kongen<sup>20</sup>, hvor han faktisk oppfordret til statskupp. En kan si brevet var konsipert av en politisk fantast. Men en kan også se det som et uttrykk for hvor sterkt Quisling mente at en arbeiderregjering var landsforrædersk.

Et ypperlig juridisk argument fikk NS til disposisjon da Stortinget i 1938 vedtok grunnlovsendringen om en 4-årig valgperiode. Det var et uhørt overgrep — Quisling fordømmer »Stortingets statskupp».<sup>21</sup> Klimaks ble nådd da Stortinget trådte sammen til et fjerde år — i januar 1940. Da var kronen satt på verket: et ulovlig Storting og en ulovlig regjering! »Fritt Folk» forsømte ikke anledningen: »Norge uten konstitusjonelle statsmakter» heter det i svære overskrifter den 13 januar 1940.

Hele dette resonnementet var jo overveiende agitatorisk, delvis en åpen utnyttelse i politisk öyemed av en reell juridisk fortolkningsvanskelighet. Men det er unektelig en viss konsekvens i synet. Og i den grad Quisling og hans parti oppfattet situasjonen slik, i den grad de mente at landet allerede befant seg i en åpen revolusjonær tilstand, kaster 5-spaltersteksten fra januar 1940 et visst lys over de begivenhetene som skulle følge 4 måneder senere.

Quislings holdning til det norske demokratiet var »anti». Han var *anti parlamentarismen, anti majoritetsprinsippet, anti demokratiet*. Hele denne innbitte antipati mot fundamentene under det herskende politiske systemet i landet samlet han i et brennpunkt: partivesenet. Han hatet det, kanskje mest og dypest fordi det ödela hans egne politiske muligheter, men til dels også fordi han var overbevist om at hele systemet var en ulykke for det norske folket.

At han her gikk til felts mot symptomer i den tro at han sto ved ondets rot, er en ting for seg.

Men partier er — sosiologisk sett — bare en art frivillige sammenslutninger blant et mangfold av andre. Og Quislings syn på de spesifikt politiske gruppedannelser dekket bare en sektor av en helhetsoppfatning om statens forhold til organisasjonslivet i sin alminnelighet.

Her står en ved utgangspunktet for partiets konkrete planer om en omforming av det norske samfunnet i »korporativ» retning. —

<sup>20</sup> 20/s. 36.

<sup>21</sup> »Fritt Folk» 9 april 1938.

Som nevnt prøvte Quisling å dra et terminologisk skille mellom stats- og samfunnsbegrepene. Hans forsök på å gi en analyse av *organisasjonenes rolle* i de moderne samfunnsdannelser tar også utgangspunktet sitt i dette skillet.

Quisling ser på organisasjonene som samfunnets selvhevdelse overfor staten. Den spontane organiseringen en merker på alle samfunnslivets felter er det beste bevis på at staten ikke makter sin egentlige oppgave og ikke skjötter pliktene sine. Organisasjonenes formål er å ivareta visse særinteresser for grupper som ikke föler seg tilstrekkelig dekket av statens virksomhet, og antallet sammenlutninger blir derfor like stort som det finnes gruppeinteresser i et samfunn.

Særlig trekker Quisling inn i bildet de store landsomfattende fag- og næringsorganisasjoner. Mindre og lokale foreningsdannelser interesserer ham foreløpig lite i forhold til Arbeidsgiverforeningen, Arbeidernes faglige landsorganisasjon, Bondelaget o. a. Også de første hörer med i det bilde han tegner av samfunnets forhold til staten, men i den politiske analysen og kampen er det de store omfattende forbundene han konsentrerer oppmerksomheten om.

Disse har i löpet av de senere årtiene vokset seg fram til veritable maktposisjoner i samfunnet. I svært mange tilfelle kan de konkurrere med selve statsmakten, både i styrken av lojalitetskravet overfor enkeltmedlemmene og hvor det gjelder å fatte sentrale vedtak av politisk og ökonomisk innhold. De har ingen »offisiell status», er ikke »legalisert» av statsmyndighetene — to uttrykk som stadig går igjen i Quislings penn. Faktisk er de å likne med små-partikler innen statsorganismen, veritable små-stater. De svekker dermed statsmakten i den grad at en ikke lenger har noe organ for de bærende statsidéer. De huler ut statens makt innenfra idet flere og flere av de essensielle statsfunksjoner faktisk — om ikke alltid juridisk — overlates dem. Makten og kontrollen går fra Stortingets hender over til fag- og næringsgrupperinger. »Den tid er forbi da det kunde sies i tinget: 'all makt er samlet i denne sal', — makten er ved å gli ut av tingets hender til krefter utenfor.»<sup>22</sup>

Fordi statsmakten ikke har klart å hevde seg overfor dette villniss av særgrupper, er disses organisasjonsdannelser nærmest blitt suverene organer som kan bekjempe statens krav på å sitte inne med den høyeste suverenitet. Og fordi de ikke er koordinert ovenfra og ledet av en samlende hånd, blir de suverene organer som be-

<sup>22</sup> H. H. Aall, »Norges politiske nyreising». 1934. p. 80.

kjemper hverandre innbyrdes uten noen samorganisasjon, til skade ikke bare for staten, men også for de interesser de selv er skapt for å fremme. I dette spillet av organisert gruppekamp blir også enkeltindividet borte, og det dominerende trekk i bildet er blitt forenings-tyranniet over den enkelte.<sup>23</sup>

I organisasjonene hersker fagkyndigheten, og den bör være ene-rådende. Men i utviklingens løp har to ting funnet sted: Et fagkyndig organisasjonsvesen er kommet i kampstilling til dilletantstyret i storting og regjering. Derav følger at organisasjonene er blitt tvunget til å drive en blanding av faglig og politisk virksomhet for i det hele tatt å finne en plattform i kampen mot staten. Denne kampen tar form av utenomparlamentarisk virksomhet i ulike nyanseringer, med gruppeinteressenes press på nasjonalforsamlingen og et stadig klarere nærings- og gruppefundament som basis for den politiske partidannelsen. På den annen side søker staten å trenge inn på de økonomiske og kulturelle sektorene av samfunnslivet, d. v. s. på de faglige feltene »som staten ikke skjønner seg på».<sup>24</sup> Hele fagstyre-prinsippet er blitt forkludret gjennom denne kampsituasjon mellom staten og de store sosiale og kulturelle sammenslutningene.

Dette siste var kanskje det sentrale momentet i partiets syn på det gjennomorganiserte samfunnet: Den faglige innsikt som etter »naturens orden» skulle hatt sitt virkefelt i landets nasjonalforsamling er på en måte blitt oppslukt underveis og monopolisert av organisasjonsapparatene. Men heller ikke innenfor disse har det det klart å hevde seg i ren form. Når så det høyeste representative organ i det hele tatt ikke er basert på en næringsmessig og faglig sammensetning, er fagkunnskapen glidd totalt ut av bildet i alle de organer som fatter de avgjørende vedtakene.

Følgen er da også blitt, sier Quisling, med en parallell til romernes auspisier: »vi nöier oss ikke med å ta varsel av hönsenes opførsel, men vi lar hönsene selv bestemme».<sup>25</sup>

Det innflökte organisasjonslivet med dets evige vekslende spill og motspill blir for Quisling selve sinnbildet på det atomistiske samfunnet, symbolet på manglende enhet og samdrektighet i statsstyrelsen, — nettopp det han tok sikte på å erstatte gjennom en nasjonal

<sup>23</sup> »Redegjørelse for Nordiske Folkereisnings Retningslinjer», mars 1931, passim. Redegjørelsen er inntatt i »Nasjonal Samlings historiske kamp», Oslo 1945.

<sup>24</sup> Dette uttrykket går stadig igjen i flere av Quislings notater og artikler.

<sup>25</sup> »Veien ut av kaos», cf. note 12.



samling som eneste middel til å forene nasjonen om dens vitale interesser.

Quisling mente selv at denne analysen av forholdet mellom staten og organisasjonene var sentral for hele hans politiske syn. Og utvilsomt tangerte han her vesentlige problemer.

Når han imidlertid aldri førte denne delen av sin samfunnsanalyse lenger fram og dypere ned, er vel grunnen til dels at han ikke var noen sosiolog. Men i enda større grad skyldtes det at de politiske målsettingene alltid hadde første prioritet. Formålet med synet på organisasjonslivet var ikke en åpen, objektiv analyse av sosiale foreteelser, men å trekke fram de kjensgjerninger blant mange andre som egnet seg best i politisk agitasjon. Kritikken av det herskende systemet var mindre prinsipielt begrunnet enn motivert med at systemet ikke ga ham og hans parti muligheten for å vinne fram. Andre hadde nytt godt av utviklingen, i første rekke Arbeiderpartiet og Landsorganisasjonen. For å ramme disse og andre hindringer for sin egen marsj mot makten, måtte han ramme hele det systemet som makten deres var basert på.<sup>26</sup>

Særlig vanskelig var det derfor ikke for Quisling å samle både sine politiske målsettinger og de elementer som fantes i ham av politisk teori i et brennpunkt av tilsynelatende objektiv analyse: »I første rekke har utviklingen gjort det klart at samfundets rette ordning er den efter yrker og stender. — — —»<sup>27</sup>

Og dermed er spørsmålet: Hvilke former tok hans politiske program i den grad det siktet mot »den rette ordning» av stat og samfunn?

*Nyordningsplaner.* I sin store alminnelighet er Quislings plan for den nye stat Norge omtrent denne:

Nærings- og yrkesinteressene i samfunnet skal *organiseres i laug og yrkeslag* omfattende alle som har sin tilknytning til faget og næringen. Denne organisasjonsformen skal tjene som et slags filter for samfunnsdynamikken og fange opp og nøytralisere de prosesser som til nå har gitt eksistensgrunnlag for klassekamp, innbyrdes kjempende organisasjoner og partidannelser. De sosiale strømningene som en lar slippe gjennom filtreringsanlegget vil på sett og vis være avpolitisert og nøytralisert. Veien er dermed klar til dan-

<sup>26</sup> Se f. eks. rundskriv fra Quisling til samtlige fylkesførere av 5/11. 36. UB.

<sup>27</sup> Notat, fra Quislings arkiv, ca. 1934. UB.

nelsen av en faglig styrt, ikke-politisk samvirkestat, hvor laugene danner grunnlaget for den nye nasjonalforsamlingen som skal være representativ for folket.

Hva betyr nå alt dette i den grad det lar seg nærmere konkretisere?

Svaret må gis i to punkter: Først må en ta for seg de sosiale nyordningsplanene og deretter idéene om de politiske institusjonene som skulle dannes på basis av den nye samfunnsordningen.

Hovedtesen er altså at *samfunnet skal ordnes i grupper dannet etter samfunnsmedlemmenes faglige, yrkesmessige og næringsmessige tilknytning*. Enhver borger, kvinne som mann, kropps- som åndsarbeider skal tilsluttes den organisasjon der han rent faglig hører hjemme og ikke der hans klasse- eller partitrohet måtte føre ham. Hver enkelt slik gruppeinndeling skal i neste omgang sluttes sammen med de fagmessig nærmest beslektede sammenslutninger til store landsomfattende forbund. Når hele det norske samfunnet på dette vis er blitt gjennomorganisert, vil en i siste instans ha samlet hele befolkningen i et relativt lite antall store samband. Rent organisasjonsøkonomisk vil et slikt system bety en vesentlig forenkling i forhold til det nåværende. De faglige interessene vil bli de dominerende, slik at en alltid vil være sikret en saklig behandling av de spørsmål som berører alle laugs-medlemmenes livsinteresser.

Samme framgangsmåte skal tas i bruk både overfor de vanlige faglige sammenslutninger, de frie yrker og de mer utpregede næringsorganisasjoner. De skal alle omdannes til laug, de skal legaliseres av staten og føre sitt liv »mest mulig selvstendig under statens kontroll».<sup>28</sup> Men bare hvor det gjaldt arbeidslivets nyordning kan en si at Quisling utarbeidet en mer detaljert plan, og dette området blir derfor særlig illustrerende.

Fra sin tidligste opptreden på den politiske arenaen hadde Quisling dradd til felts mot klassekampen. Den var alle anders opphav, og en sosial terapi må derfor primært ta sikte på å utrydde dette smittestoffet. Quisling gjør intet alvorlig forsøk på å analysere klassekampens årsaker for derigjennom eventuelt å kunne fjerne svulstens rötter. Han griper lenger oppe på stammen: Det gjelder å hindre klassekampen i å manifestere seg. Med dette utgangspunkt ga resten seg selv: Klassekampen kommer tydeligst til uttrykk gjennom arbeidslivets organisasjoner. Ergo må en ta sikte på en nyordning av disse.

Hittil har det norske arbeidslivet vært organisert horisontalt

<sup>28</sup> Quisling, »Oppfordring til Nasjonal Samling». Mai 1933.

med arbeidernes sammenslutninger på det ene planet og arbeidsgivernes på det andre. Systemet er klassekampens ektefødte barn og har tvunget partene til å solidarisere seg mer med sine klassefeller enn med dem som de i følge sin plass i produksjons- og næringslivet burde ha større interessetilknytning til. Klarest ser en misforholdet innen de enkelte bedrifter og næringsgrener hvor skillet går horisontalt mellom kapitalinteresser, driftsledelse, funksjonærer og arbeidere. En ordning av denne art kan bare tjene til å forbitre den sosiale klassekampen.

Botemidlet ligger like i dagen, mener Quisling. Arbeidslivet må organiseres vertikalt. Hver bedrift, hver næringsgruppe og industrigren må ordnes som en sluttet enhet omkring de felles interesser som binder alle leddene i produksjonsprosessen sammen til den felles arbeidsplass. Klassemessige bånd skal vike plassen for den naturlige tilknytning som finnes mellom arbeider og arbeidsherre i den enkelte bedrift. Samarbeidet mellom samfunnets enkeltbedrifter skal så i siste omgang sikres gjennom en eller annen form for øverste organisasjon hvor samtlige arbeidsorganisasjoner er representert og som står i direkte kontakt med statsmyndighetene.

Planen om en vertikal oppbygning av samfunnslivet — den skulle realiseres over alt hvor organiseringen hittil har foregått etter skjemaet arbeidsherre/lønsmottaker — er prioritert i Quislings tanke så tidlig som i 1930, da han tok til med dannelsen av sine »Nasjonale klubber».<sup>29</sup> I »Retningslinjer for Den Nordiske Folkereisning» fra 1931<sup>30</sup> lanseres kravet om det »Arbeidets Frihetsbrev» som skulle fastslå arbeidets rettigheter og vise veien til forsoning mellom kapital og arbeid. Idéen ble senere mer kjent under etiketten »Arbeidets lov», hvis mål var å »lovfeste arbeidsgivernes og lønsmottagernes rettigheter og plikter mot hinannen og likeoverfor samfundet».<sup>31</sup> Hva dette lovverket konkret siktet mot, går temmelig klart fram av Quislings egen fortolkning: »I sammenheng med organisasjonen av det solidariske samfund og den almindelige fjernelse av kapitalismens utvekster, skal staten *organisere arbeidsfreden* ved å gjøre umulig klassekampens egentlige virkemidler og gjennomføre *en nasjonal arbeiderpolitikk*. — — *Arbeidstvister skal avgjøres av tillitsmenn for arbeidet* som er opnevnt av staten og har anledning til å følge de enkelte fag og bedrifter. Fagforeningene skal om-

<sup>29</sup> Div. dok. UB. Se også Quislings svar til Lehmkuhl, formann i Fedrelandslaget, i »Tidens Tegn» 4/a. 30.

<sup>30</sup> Mars 1931. Brosjyre.

<sup>31</sup> »Oppfordring til N. S.», cf. note 28.

dannes til upolitiske yrkeslag av strengt faglig karakter. — —»<sup>32</sup>  
Dertil krever partiprogrammet at både streik og lockout skal forbys,<sup>33</sup> i hvert fall må politiske streiker holdes klart ut fra streiker for økonomiske mål.<sup>34</sup>

Rent taktisk kunne partiet velge mellom to veier: »——enten — — vinne og omskape de allerede eksisterende (fagforeninger), eller — — organisere nye. — —» Begge veier kunne lede til samme mål: »å bryte det nuværende foreningstyranni — — (og å) danne frie nasjonale fagforeninger — —».<sup>35</sup>

Helst ville Quisling ha fulgt den første veien og søkt å vinne de tradisjonelle organisasjonene innenfra. Det kunne hatt sine fordeler om en slik vei var farbar. »Så få forandringer som mulig, og la alt nytt mest mulig ikles de bestående former — er et grunnprinsipp i hele politikken historie om gjennomføringen av det nye skal lykkes. — —» Det er H. H. Aall som taler<sup>36</sup>, og dennegang var det politisk innsikt i synet hans. Det innarbeidede organisasjonsapparatet representerte en nedfelt sum av erfaringer og velfundert prestisje hos medlemsmassene, vunnet gjennom årelang kamp for interessene deres. Uklokt ville det ha vært av Quisling om han frivillig var gått til direkte frontalangrep mot dem ved å organisere helt nye sammenslutninger. De eksisterende organisasjoner fylte en oppgave som de enda bedre kunne fylle i hans regi.

Teoretisk skulle derfor den taktiske linjen ikke være vanskelig å velge. Men også en nydanning av allerede fungerende foreninger kunne skje på to måter: Innenfra eller — og det ble jo linjen under krigen — gjennom statsinngrep ovenfra. Tallmessig var NS alltid for svak til å kunne ta i bruk selv et såvidt enkelt kavalleri som en flokk trojanske hester. Derfor måtte en også gå den andre veien og forlange at staten skulle ta affære og samordne organisasjonsvillnisset. Selv med et korrupt parlamentarisk statsapparat må en i det minste kunne forlange en rimelig lovgivning om foreninger og organisasjoner, ja det kan sogar være hensiktsmessig å gå bare skrittvis fram.<sup>37</sup> Riktignok må organisasjonene være statskontrollerte, men »deres autonomi bör være så vidtstrakt som mulig».<sup>38</sup>

<sup>32</sup> cf. note 11.

<sup>33</sup> § 11.

<sup>34</sup> H. H. Aall i »Fritt Folk» 11/s. 37.

<sup>35</sup> »Redegjørelse», mars 1931, cf. note 23.

<sup>36</sup> H. H. Aall, referert antakelig av Fuglesang, trolig fra 1936. UB.

<sup>37</sup> Quisling i brev til »Kommissjonen for utredning av visse foreningsspørsmål» 20/2. 34. UB.

<sup>38</sup> Quisling i »Tidens Tegn» 2/s. 33.

I 1933 ble det nedsatt en offentlig kommisjon — Quisling hevdet at det skjedde etter hans initiativ — for å utrede spørsmålet om de faglige organisasjoners lovmessige innordning i samfunnet m. v. Paal Berg ble formann, og Quisling skrev en lengre utredning om hvorledes han så kommisjonens oppgave. Han peker på at Norge mangler lovbestemmelser om foreninger, spesielt hva angår fag- og arbeidsgiverorganisasjoner. »Disse spesielle organisasjoner har i våre dager fått et omfang og en innflytelse over samfundet som skulde gjøre det innlysende at også i vårt land lovgivningsmakten må gripe regulerende inn. — — Det må lovfestes at disse foreningers formål må være av strengt faglig art. Det må være utelukket at nogensomhelst form for politisk virksomhet kan drives i ly av en fag- eller arbeidsgiverforening. — —»<sup>39</sup> Et år tidligere hadde Quisling forlangt en »foreningslov» som sammen med »arbeidets lov» skulle sikre klassekampens opphør.<sup>40</sup>

Om ikke annet skulle Quisling en gang få oppfylt sitt ønske om en foreningslov. I juni 1941 ble den kunngjort i Stortinget — men av Hagelin og i Terbovens personlige regi.

I 30-årene var det imidlertid ikke mange som tok hensyn til hva NS ønsket. De gamle partier var ikke til å formå å begynne arbeidet med sine egne likkister. Quisling måtte derfor også prøve den andre aksjonslinjen som taktisk sto ham åpen: å søke dannet helt nye organisasjoner på siden av de gamle. Det var en ulike tyngre vei, ikke minst økonomisk. Det ble heller aldri noe virkelig resultat av betydning ut av det. Små grupper ble dannet her og der, et husstell-laug i Akershus, et sjøfarts-laug o. s. v.<sup>41</sup> Det gikk sørgelig smått, både med gruppedannelsen og med medlemstilsiget. Quisling opprettet faglige ombud og utvalg, i alt 15 stykker for områder som det uten- og innenrikske, kirken, forsvaret, landbruk og fiskeri o. s. v.<sup>42</sup> Men ombudsmennene ble generaler uten armeer, og generalsekretær Fuglesang var stabssjef for Tordenskjolds soldater i en historisk periode hvor festninger var mindre lette å innta enn den gang Marstrand ble erobret.

Under motgangen endrer teorien gradvis karakter. De elementer av totalitær tankegang som lå i den fra første dag, trer etter hvert fram i stadig skarpere relieff. De første 30-årenes vake tanke og håp om at organisasjonene vil nyordne seg selv og derfor kan be-

<sup>39</sup> cf. note 37.

<sup>40</sup> cf. note 38.

<sup>41</sup> Se f. eks. »Nasjonal Samling» for 4/10. 34 og »Fritt Folk» for 26/3. 36.

<sup>42</sup> Bestemmelse av 23/3. 36. UB.

holde sin organisatoriske frihet, er fullstendig forlatt i 1937. Quisling skriver: »De nye faglige organisasjoner som blir lovfestede ledd mellom den enkelte og staten, skal organiseres mest mulig på grunnlag av de eksisterende fag- nærings- og kulturorganisasjoner. — — — De skal være frivillige organisasjoner, men de legaliserte fagorganisasjoner skal være de eneste som har lovlig status og rett til å representere vedkommende fag og yrke.»<sup>43</sup>

Stort mer direkte kunne det ikke sies at partiet aktet å oppheve organisasjonsfriheten. Men selv med basis i en statskontrollert opprinnelse var det fortsatt teoretisk tenkbart at laugene i neste omgang kunne beholde en viss autonomi i relasjon til staten. Men ikke en gang Quisling lover dem nå mer enn »en viss frihet og forpliktelse til å styre sig selv».<sup>44</sup>

For så vidt hadde det i tidligere år heller ikke vært plass for virkelige tolkningsmuligheter. For allerede i 1933 var det klart for Quisling hvem som skal organisere arbeidsfreden: arbeidstvister skal avgjøres av tillitsmenn oppnevnt av staten.<sup>45</sup>

Senere skal vi undersøke i hvilken utstrekning Quisling aktet å delegere statsmyndighet til laugene.

Ideen om det vertikalt oppbygde samfunnet var åpenbart revolusjonerende.<sup>46</sup> Det betyr ikke nødvendigvis at den var revolusjonær i den forstand at den — om den ble virkeliggjort — ville ha ført til en total omlegning av eiendomsforholdene i samfunnet, til en helt ny sosial struktur. Andre faktorer — f. eks. hvilke sosiale interessegrupper som mest så seg tjent med det nye systemet — ville bli avgjørende for hvorvidt den nye ytre organisasjonsramme kunne fungere med den gamles sosiale hierarki som innhold. Men utvilsomt kunne systemet bidra til å knekke arbeiderorganisasjonene og gjøre klassekampen om til uartikulerte motsetninger i folkedypet.

<sup>43</sup> Leder i »Fritt Folk» 27/11. 37. Cf. formuleringen i den italienske »Arbeidets grunnlov» fra 1927: »There is complete freedom of professional or syndical organisation. But syndicates legally recognised and subject to State control alone have the right of legal representation of the whole category of employers and workers for which they are constituted, — — —». Mussolini, op. cit. p. 65.

<sup>44</sup> »Fritt Folk», 27/11. 37.

<sup>45</sup> Cf. note 11.

<sup>46</sup> Quisling hevdet alltid at han hadde suget denne tanken av eget bryst. Han henviser ofte til Italia hvor fascismen fortsatt praktiserte en horisontal organisering av arbeidslivet. Dette var for så vidt en riktig karakteristikkk av det italienske systemet slik det var utformet i loven av 1927. Men i 1934, da Quisling bl. a. skrev sitt utførlige opus »Veien ut av kaos», var Italia raskt på vei mot en vertikal ordning. (Lov av 1930 og 1934, inntatt i Mussolini, op. cit.) Quisling var ikke à jour med utviklingen. I nevnte artikkel henviser han som kilde for Italias vedkommende til Gyldendals leksikon. Siste utgave av dette — 1933 — er bare à jour til 1928.

Institusjonsmessig ville det være skapt nye organer hvor kontrollen relativt enkelt ville kunne utøves av det parti som hadde skapt dem.

Hele planen var derfor like mye egnet til politisk å lamme motstandernes kadre som til å bygge opp et nytt samfunn.

Stort mer er ikke å si om Quislings sosiale nyordningsplaner. En hel rekke detaljer forble alltid uklare, men uten at hovedtrekkene mistet sin karakter:

Laugsvesenet er basis for NS's sosiale system. Det betyr at nasjonen skal gjennomorganiseres i sammenslutninger som nærmest skal være en art statsorganer.<sup>47</sup> Staten skal få den mest mulig direkte kontakt med enkeltindividene idet organisasjonene ikke lenger skal kunne virke som støtpute mellom stat og individ. Organisasjonenes oppgave som kamporganer mot statsmakten skal elimineres, — særlig skal arbeidssammenslutningene miste sin politiske innflytelse. Men planen sikter også videre: Alle de grupper som til nå har dannet små stater innen statsorganismen skal nyordnes til å bli statens tjenere i stedet for frittstående interesserepresentasjoner. »Det vertikale samvirke» bygges opp omkring »folkets felles interesser» som grunnlag for en sterk og enhetlig stat.

*Statens organer* vil NS nyordne ved å *rekonstruere det gamle maktfordelingsprinsipp*. En sterk handlekraftig regjering skal stå i spissen for landets styre med en lovgivende og kontrollerende nasjonalforsamling ved sin side. Et system av domstoler skal fortsatt ta seg av rettspleien.

Domstolene brydde partiet seg lite om å behandle teoretisk, som rimelig kan være. De er jo underordnet statens lover og har selv ingen del i lovgivningen. Særlig vanskelig ville det heller ikke være for et revolusjonært parti i praksis å fjerne domstolenes rett til å kontrollere lovers grunnlovsmessighet.

Regjeringens rolle er derimot av sentral betydning, og det samme gjelder i enda større utstrekning partiets funksjon i staten. Begge disse spørsmål skal vi se på senere, idet vi først skal gi en framstilling av Quislings planer for *nasjonalforsamlingen* og dens struktur og funksjon som statsorgan.

Så tidlig som i 1930 lanserer Quisling den tanke som senere og

<sup>47</sup> Se Hjort, note 12. Cf. Italia hvor korporasjonene allerede fra 1926 uttrykkelig gis en rolle som statsorganer. (Lov av 3/4 og 1/7. 26, i Mussolini, op. cit. p. 96 ff.).

til siste slutt skulle utgjøre grunnelementet i hans statspolitiske nyordningsprogram:

»— — Organiser en rikskongress som et nytt statsorgan bestående av representanter for de forskjellige erhvervs- og fagorganisasjoner, og som efterhånden overtar rollen som et underhus, mens Stortinget går over til å bli et overhus. — — —»<sup>48</sup>

Tanken inneholder to hovedelementer: Et forslag om et nytt statsorgan med en bestemt representativ basis, samt et forslag om dette organs politiske funksjon og plass i staten.

Planene for det nye organets strukturelle basis og sammensetning går igjen i Quislings tanke noenlunde i samme form i alle år. Det skulle være nærings- og yrkes-interessenes representative forum, sammensatt ikke etter vanlige politiske valg, men med representanter valgt av de nye organisasjonsdannelser: laugene. Planen varierte i detaljer opp gjennom årene, f. eks. med hensyn til hvor mange representanter hvert laug skulle ha, organets indre arbeidsordning o. s. v. Spørsmålet om valgmanen til dette »Rikstinget» — det var det navnet en ble stående ved — ble såvidt vites aldri gjort til gjenstand for noen framstilling, men det gjentas stadig at medlemmene skal være underkastet laugenes revokasjonsrett.<sup>49</sup>

Disse detaljene skal vi foreløpig ikke bry oss særlig med annet enn i den grad de kan tjene til å belyse bildet av den *funksjon* tinget var tildelt. På det felt kan en nemlig rekonstruere en ganske klar utviklingslinje fra 1930 opp til krigsutbruddet med et avgjørende vendepunkt etter stortingsvalget i 1936. Partiprogrammet forelå ferdig og »stadfestet av undertegnede fører»<sup>15/2</sup>—34. Formelt undergikk det ingen endringer i partiets levetid. Men programmets krav om et Riksting er ikke uten videre av samme karakter som »Folkereisningens» rikstingsbegrep eller det Riksting partiet forlangte våren 1940.

Denne utviklingen er verd en inngående behandling.<sup>50</sup>

I artikkelen ved Nansens død tenkte Quisling seg en utvikling mot et to-kammersystem med den nye Riksting som maktens sentrum og Stortinget redusert og tilbaketrukket som et overhus.<sup>51</sup> Rikstingsidéen inntok også en framtreddende plass under arbeidet med

<sup>48</sup> »Politiske tanker ved Nansens død». »Tidens Tegn»<sup>24/s.</sup> 30. Samme avis også <sup>4/s.</sup> 30, hvor Quisling foreslår »en rikskongress eller et riksting — —».

<sup>49</sup> Senest i »Fritt Folk»<sup>27/11.</sup> 37.

<sup>50</sup> Av plasshensyn må imidlertid framstillingen her forkortes ganske sterkt.

<sup>51</sup> En liknende tanke ligger muligens bak et notat antakelig fra samme år hvor det snakkes om et »Arbeids- og Forsvarsting» som »øverste organ i staten». Samme sted forekommer også begrepet »Folketinget». Notatet på UB.



»Nationalklubbene», og det ble nedsatt en egen rikstingskomité for å ta seg av planleggingen.<sup>52</sup> Men på denne tid er det hele ennå nokså flytende, og komiteen — som da var blitt til »Centralkomiteen for Den nordiske folkereisning» — vedtok i april 1931 at centralkomiteen skulle suppleres planmessig med sikte på å gjøre seg selv identisk med det foreslåtte Riksting.<sup>53</sup>

Denne siste tanke er av en viss interesse, for i denne idé om centralkomiteen = Rikstinget ligger en liten spire til det likhetstegnet mellom parti og stat som skulle nå sin fulle vekst først under krigen.

I »Retningslinjene» fra mars 1931 er tanken forsåvidt klarere: Her setter en seg som mål å danne næringsråd, representative for de ulike næringsgrener (og vertikalt organisert), samt binde disse rådene sammen med talsmenn for andre stender til et Riksting som sammen med Stortinget skal dannet et tokammersystem. Det var et sentralt punkt i hele folkereisningens program.<sup>54</sup>

Retningslinjene ble nærmere tolket og kommentert i den »redegjørelse» som ble sendt ut like etterpå.<sup>55</sup> Quislings almene syn på situasjonen gjentas nok en gang, og en framhever betydningen av å organisere en stenderforsamling og næringsråd »til supplerings av Stortingets rolle som nasjonalforsamling». Et to-kammersystem vil kunne tilfredsstillende alle rimelige krav ved at Rikstinget tjener som avlastningsorgan for Stortinget samtidig som det blir et direkte forum for organisasjonene.<sup>56</sup>

Planen er altså fortsatt å instituere et to-kammersystem med Stortinget som det folkevalgte og vel derfor det sterkeste element. Men i et notat fra 1933<sup>57</sup> nevnes nødvendigheten av grunnlovsendringer for å omorganisere lagtinget til å bli en direkte representasjon for organisasjons- og næringslivet. Her er det altså tatt et langt skritt videre: nå gjelder det å få plasert det nye elementet innenfor selve stortinget og ikke lenger bare som et supplerende organ

<sup>52</sup> UB.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Det ble også understreket av Quisling i talen <sup>25/9.</sup> 42. Talen i særtrykk på UB.

<sup>55</sup> Cf. note 23.

<sup>56</sup> Tross »Redegjørelsen» må det ha hersket en viss tvil blant folk med hensyn til »Folkereisningens» formål. Prytz fant det nødvendig å gi en fortolkning: Det er slett ikke hensikten at Rikstinget skal erstatte Stortinget, men bare avlaste det på visse felter. Derved får en et hensiktsmessig to-kammersystem, nemlig »en stenderforsamling» og »en nationalforsamling, utgått av almindelige valg og distriktsrepresentasjon». Og, fortsetter Prytz: »Spiren til en sådan institution (Rikstinget) ligger jo allerede i de store fag- og erhvervsorganisationer». Brev (utkast?) til O. Thommessen, datert <sup>2/3.</sup> 31 UB.

<sup>57</sup> »Utkast til arbeidsprogram», <sup>27/2.</sup> 33. UB.

til dette. Men offisielt er formuleringene ennå svevende og forsiktede: I sin berømte »Oppfordring» fra mai 1933 krever Quisling: »Folkerepresentasjonen utfylles med direkte målsmenn for organisasjons- og næringslivet som gis en rimelig innflytelse på rikets styre (næringsting)». Begrepet Riksting nevnes ikke lenger, »Næringstinget» er satt inn i stedet. Quisling unngår noen nærmere omtale av hvorledes han tenker seg forholdet mellom det nye organ og det gamle Storting. Han sier bare kort at »nasjonalforsamlingens oppgaver (skal) innskrenkes til det som er fastsatt av grunnloven». Men ikke med et ord berører han detaljer som i denne sammenheng var avgjørende for bedømmelsen av forslaget karakter.

Nå nærmet en seg imidlertid selve partidannelsen, og hvorledes skulle en formulere disse sentrale punktene om den kommende statsordning? Programmet gir ikke stort: § 2 sier kort at »nasjonens kultur- og næringsliv organiseres i *selvstyrende legaliserte yrkeslag (laug)* som danner bindeleddet mellom den enkelte og staten, under statens kontroll. Et *riksting* av yrkeslagene organiseres og gis innflytelse på statens styre». En gleder seg over å finne igjen begrepet Riksting, men ellers er programmet like opplysende som parti-programmer flest pleier å være det.<sup>58</sup>

For Quisling ville ikke konkretisere mer enn nødvendig. Her ble han øyensynlig ledet av to motiver: Det ene var av taktisk natur. Intet parti — og særlig ingen »dynamisk bevegelse» av den art NS gjerne ville være — er tjent med å låse seg fast i programdogmatikk. Det er tilstrekkelig — og gjør stillingen mest mulig elastisk til fram- og motstöt — å lansere en almen linje hvor detaljutfyllingen overlates framtiden. Men ved siden av dette moment er det vel sannsynlig at Quisling ennå ikke hadde klart for seg hvorledes han skulle ordne den nye staten. En eller annen form for næringsrepresentasjon i statens øverste organer ville han ha. Det skulle tjene til å bryte ned parlamentarismen og partiveldet. Men framtidsveien var stadig usikker, og selv Quisling måtte jo innrømme at hans maktovertakelse neppe sto like for døren. For så vidt hadde han tid til å vente.

<sup>58</sup> Innen bevegelsens egne rekker hersket det øyensynlig også en del utilfredshet over uklarheten. På partiets konstituerende møte drøftet en utformingen av programteksten. Quisling redegjorde for de ulike planer som forelå om stendenes innflytelse på Stortinget og avslo å gå med på noen nærmere presisering i programmet. — Referat av møte 9/5. 33. Fra Quislings arkiv. UB. Prof. H. H. Aall — partiets statsrettslige ekspert — polemiserer i 1934 sterkt mot en utelukkende geografisk bestemt folkerepresentasjon. Han vil ha valgordningsbestemmelsene ut av grunnloven og tilføye § 73 en bestemmelse om et konsultativt »rådsstyre». Aall, op. cit. note 22.

Programmets ordlyd fikk klare seg så lenge. Det ble stadfestet med mange spørsmål ubesvart og, som Quisling selv innrømmet under krigen<sup>59</sup> — spørsmålet om Stortingets rolle ble latt helt åpent.

Ut på høsten samme år som programmet ble brakt til dåpen, skrev adv. Hjort en artikkelserie hvor han ga en inngående framstilling av partiets stilling til disse problemene.<sup>60</sup> Han finner at programets pt. 2 må sees i sammenheng med punkt 24: »Frittstående åndsliv med organisert selvstyre under statens kontroll og kontinuerlige støtte». — Statens oppgaver må inndeles i to grupper: de primære (rikets styre, forvaltning, rettspleie, forsvar etc.) og de sekundære (alle øvrige funksjoner). Ut fra denne oppdeling blir kvintessensen i partiprogrammet at en sikter mot en delegasjon av visse oppgaver til organisasjonene under de primære statsorganers kontroll. Næringsinteressene skal representeres i et næringsting mens kulturoppgavene overlates et kulturting eller kulturakademi. På dette vis får han følgende statsskjema:

1. Regjeringen som styrer landet og skjötter forvaltningen.
2. Stortinget hvorunder bl. a. henhører valg av regjeringssjef og de andre folkerepresentasjonen tilliggende oppgaver.
3. Næringstinget som steller med næringspolitiske og sosiale oppgaver og som normalt bør kunne fastsette beskatningens maksimale størrelse.
4. Kulturtinget som tar seg av kulturspørsmål.
5. Domstolene som fortsatt er frittstående.

Og så gjentar Hjort uttrykkelig: En suveren stat er begrepsmessig en enhet, den tåler intet over seg og intet ved siden av seg. Staten kan ikke fraskrive seg det endelige ansvar for landets samlede styre.

Uttrykket »Riksting» leter en forgjeves etter i Hjorts framstilling — det er avløst av de to særtिंग. Men det er ganske åpenbart at han tiltenker disse nye statsorganer utelukkende konsultative funksjoner. En annen ting er at de faktisk — i den grad de kunne samle fagkyndig representasjon og sikre seg en posisjon ved klok politikk — kunne få det siste ordet i en lang rekke viktige saker.

Men så fortsetter Hjort: Ved valgene må hovedregelen være et direkte folkevalgt Storting uten bostedsbånd. »Det kan sies at man

<sup>59</sup> Cf. note 54.

<sup>60</sup> Hjorts brosjyre cit. supra n. 12. I en samtale med forfatteren 1952 mener Hjort å huske at hans brosjyre var det eneste forsøk som ble foretatt på å gi disse problemene en uttømmende teoretisk behandling. Cf. også hans artikler i »Vestlandets Avis» 5/10. 34 og i »Tidens Tegn» 21/9. 34.

da fortsatt vil måtte regne med partiuesenet, men hertil kan svares at partiene er skapt av et konkret behov, i første rekke i næringspolitisk og kulturell henseende, og at folkets behov for partier vil forsvinne i og med at de næringspolitiske og kulturelle saker som har betinget partidannelsen, ikke lenger direkte skal behandles av Stortinget, men av selvstendige ting med en særskilt representasjon som nettopp tar sikte på å imøtekomme de praktiske behov.»—

Sammenholdt med Hjorts statsskjema, må en her kunne si ett av to: Enten er hans tro på at partiene skal »svinne hen», ikke stort mer enn et vagt ønske. Hvorledes skulle reelle interessemotsetninger — hvilke han jo uttrykkelig innrømmer er grunnlaget for partidannelsen — kunne elimineres gjennom representasjon i to konsultative, underordnede organer? Eller også gjelder at Hjort nok i sitt stille sinn har tenkt seg en ganske annen avgjørende myndighet for de to særting enn den han skisserer her, og at denne stille tanke — som han ikke finner å kunne gi åpent uttrykk for — stikker hodet fram i form av de konsekvenser han allerede har trukket av den.

Samme år Hjort skrev denne teoretiske utgreiingen, hadde partiet tatt et praktisk skritt: riksmötet i Trondheim i juli 1934 vedtok et utkast til midlertidige lover for »Norges Faglige Riksting».<sup>61</sup> Hjort satte likhetstegn mellom dette faglige rikstinget og sin egen plan om næringsting.<sup>62</sup> Og så sent som to år etterpå bruker Gulbrand Lunde uttrykket »riksnæringsting» side om side med »næringsting».<sup>63</sup> Terminologien var ikke særlig klar.

Etter Rikstingsdannelsen i Trondheim var neste milepel partiets store grunnlovsforslag fra mai 1935. Hovedpunktet i denne sammenheng er den tilføyelse en foreslo til grl. § 75: »Storthinget organiserer Nationens Kultur- og Næringsliv i selvstyrende Yrkes- og Næringslaug med et Riksting, bestående af to Afdelinger, et Kulturting og et Næringsting, som overledelse. Rikstingets og Laugenes almindelige Organisation og Funktioner bestemmes ved Lov.»

Her har partiet altså plutselig funnet fram til en helt ny formulering av tingets struktur. Nå dreier det seg om å organisere et Riksting med to avdelinger, for så vidt fullstendig parallelt med organi-

<sup>61</sup> Lovutkastet er datert 28/7. 34. UB. En konstituerte også et midlertidig Riksting mens det endelige Riksting ble besluttet innkalt i løpet av året. Det hele var en slags improvisert institusjon uten offisiell tilknytning til staten og de bestående organisasjoner. Formålsparagrafen var meget omfattende, bl. a. »å vinne innflytelse på rikets styre som organ for alle nordmenns felles interesser — —».

<sup>62</sup> Hjorts brosjyre, p. 10.

<sup>63</sup> »Til Norges fiskere». Brosjyre, Oslo 1936.

seringen av Stortinget. Det ble dette Rikstings-begrepet partiet skulle holde fast på helt opp til 25 september 1942.

Men grunnlovsforslaget går ikke lenger enn til fortsatt å gjøre Rikstingets funksjoner begrenset til det konsultative område. Det skal på ingen måte erstatte Stortinget, bare supplere det. »Stortingets funksjoner vil bli som för», heter det i premissene, »dog med delegasjon av dets myndighet på det nærings- og kulturpolitiske område til Rikstinget». Derfor foreslås tilføyed til grl. § 49: »— — — samt i den Utstrekning Storthinget bestemmer det, af Rikstinget eller dets Afdelinger». Og for å gjøre det helt klart, understrekes det i kommentarene: »Parlamentet kan selvsagt ikke fritas for det endelige ansvar for løsningen av hvilket som helst nærings- eller kulturpolitisk spørsmål, men det kan delegere førstehåndsbehandling av dem til spesielle organer til hvem staten delegerer sin myndighet innenfor visse av staten selv trukne grenser med adgang til anke til høiere statsinstans og rett til selvstendig inngripen fra statens side».

Forskjellen mellom denne plan og Hjorts er den tilsynelatende ubetydelige at Hjorts to særting nå utgjør avdelinger av et større organ. Men forskjellen viser likefullt en viss tendens mot å gjøre Rikstinget i det minste sideordnet med Stortinget. Et nytt statsorgan av den art ville, selv med bare konsultativ status, stå atskillig sterkere overfor Stortinget enn to separate særting kunne gjøre det. Og selv om forslagsstillerne konsekvent understreker stortingets og regjeringens dominans, heter det i samme åndedrag: »Forutsetningen må dog være at de av Rikstinget behandlede saker kun undtagelsesvis skal behandles av Stortinget».

Naturlig nok har grunnlovsforslaget ikke tatt med Hjorts tanke om partivesenets skjebne. Framlegget var dødsdømt likevel som det var — det nådde aldri fram til behandling i Stortinget. Men at Quisling hadde langsiktige mål bak sine varsomt formulerte konsultative forslag, ga han selv åpent til kjenne samme år: »Det er først og fremst partipolitikken vi vil til livs. — — — Som det annet hovedpunkt vil jeg nevne Rikstings- og Laugsorganisasjonen, det korporative samfund». Så peker han på at de borgerlige partier ikke kan løse spørsmålet om et faglig styre uavhengig av partipolitikk. »Hvorledes skulle det gå denne politikk hvis — — — sakkyndige skulle være med å bestemme de ting de var sakkyndige i? Da ville jo partipolitikken være forbi». Og så kommer et illustrerende eksempel: Under Weimarforfatningen »søkte man å imøtekomme dette spørsmål ved å opprette et 'Wirtschaftsparlament', men dette kom i det

hele tatt ikke i stand, for *enten måtte jo riksdagen bukke under eller Wirtschaftsparlamentet*, og naturligvis var det det siste som skjedde». (uth. her.)<sup>64</sup>

Parallellen var slående. Og den som hørte dette foredraget burde ikke lenger være i tvil om hvilket av de to statsorganer — Stortinget og Rikstinget — Quisling så fram til å la bukke under.<sup>65</sup>

Men like opp til valget i 1936 skaper uklarheten omkring disse avgjørende problemene en latent fraksjonsstrid. Standpunktet til Rikstingets statsrettslige funksjon, partiets rolle og Stortingets posisjon var jo i realiteten avgjørende for hele partiets karakter. Å foreslå et rådgivende organ for statsledelsen hvor fagkyndigheten kunne få ytre seg, var en helt legitim affære, og et begrenset forslag av denne art kunne godt la seg realisere innenfor både en demokratisk og en parlamentarisk ramme. Men å la et organ av denne art overta ledelsen i staten, se det var en helt annen ting.

Lundes standpunkt er fast: »Det fremgår klart av utviklingen at de gamle partipolitiske partier må ødelegges for å muliggjøre en slik nyordning».<sup>66</sup> Men Hjort holder stadig igjen: »Storting og regjering må ha det endelige ansvar, stater i staten kan ikke tåles. — — — Stortinget skal velges med almindelige valg».<sup>67</sup>

I sin store tale den 25 september 1942 ga Quisling — som vanlig — et utsyn over partiets historie. Han siterte programmet fra 1934 og sa: »Spørsmålet om Stortinget ble latt helt åpent — —, d. v. s. spørsmålet om der (som en overgangsordning) skulle etableres et Riksting ved siden av Stortinget eller om Rikstinget skulle erstatte Stortinget. Inntil stortingsvalget i 1936 hadde bevist at en løsning på fredelig og fornuftig måte var umulig, tok vi sikte på den første ordning». Og han fortsetter i samme stil: etter valget »var det ingen grunn til for oss i NS lenger å bekymre oss om Stortinget og de partipolitiske partier. Vi styrte derfor like løs mot målet. Vi krevde en handlekraftig nasjonal riksregjering uavhengig av partipolitikk, og at Stortinget ble erstattet av et Riksting sammensatt av faglige delegerte for det arbeidende folk og ikke av partipolitikere».<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Referat av Quislings tale på førerkurset <sup>28/12.</sup> 35. UB.

<sup>65</sup> For Quisling gjaldt det nemlig enten-eller. Politikernes forsøk på å gjøre innrømmelser til korporatismen kaller han »forskjellige slags dødfødte kvaksalvertiltak som produksjonsråd, næringsråd, meglingsinstitusjoner o. l.», og han advarer mot en slik reaksjonær politikk i dette sentrale spørsmål som krever »en fullstendig løsning». Tale foran Stortinget 7/2. 36. Gjengitt i utrykt manuskript til bind II av »Nasjonal Samlings historiske kamp», cit. supra n. 23. UB.

<sup>66</sup> »Fritt Folk» 4/7. 36.

<sup>67</sup> Ibid. 21/8. 36.

<sup>68</sup> Cit. supra n. 54.

Dette er ikke seierherrens historiske forvrengning for å glorifisere sin egen politiske konsekvens. Det er en helt gjennom riktig framstilling av partiets linje etter 1936.

Så tidlig som 5/11 - 36 — stemmene var så vidt talt opp — sender Quisling et direktiv til sine fylkesførere, hvor han i tilslutning til vedtak på rådsmötet i slutten av oktober understreker nødvendigheten av å fortsette utbyggingen av Rikstings- og Laugsorganisasjonen. Han siterer pt. 4 i »Retningslinjer» fra 1931 med en karakteristisk utelatelse: hvor teksten fra den gang krever et tokammer-system nevner Quisling bare at planen var »et system» 'der svarer til tidens krav'. Siden har en rekke mislykte praktiske forsök vært gjort. Men »nu synes imidlertid tiden inne til å ta opp dette arbeid med full kraft både teoretisk og praktisk».<sup>69</sup>

Unntatt det megetsigende lille sitatfusket sies her intet om Rikstingets stilling som statsorgan. Men full klarhet skulle ikke la vente på seg lenge. I juni 1937 åpner Quisling offensiven på bred front: »Et selvstyrende riksting er den nye nasjonalforsamling for det norske folket».<sup>70</sup> Riksmötet på Hamar samme sommer behandler problemene, og Quisling holder tale: Det fins 3 ulike lösninger av samfunnets faglige organisasjon: den diktatoriske, en blanding av partipolitisk parlamentarisme og faglig organisasjon samt den rene faglige ordning med Rikstinget som överste lovgivende og kontrollerende myndighet. Quisling framholdt at tiden nå var inne til klart og bestemt å gå inn for å få Stortinget omdannet til et Næringsting og lagtinget til et kulturting.<sup>71</sup> Hvilket da også ble innholdet i mötets resolusjon.

Quisling gir fremdeles ikke slipp på prestisjeverdien i ordet »Stortinget». Men nå er det utelukkende navnet han vil beholde: »Styreformen er kjennemerket ved ordningen av den överste lovgivende myndighet — — — —. I et diktatur er den överste makt i hendene på en enkelt mann eller hvad verre er, en partiklikk eller sammenrotting av partiklikker. I den stats- og samfunnsordning som NS vil gjennomföre skal den överste lovgivende makt fremdeles ligge i Stortinget, men i et Storting sammensatt av faglige delegerte for det arbeidende folk og ikke av partipolitikere. Stortinget skal omdannes til et faglig Riksting bestående av et Næringsting og et Kultur-

<sup>69</sup> Cf. supra n. 26.

<sup>70</sup> »Fritt Folk» 3/6. 37.

<sup>71</sup> Ibid. 9/7. 37. Legg merke til den terminologiske uklarheten.

ting, istedetfor nu av et såkalt Odelsting og et såkalt Lagting.» Og så fortsetter han: »De faglige organisasjoner (laugene) skal således avløse de politiske partier som grunnlag for valget til nasjonalforsamlingen og bestemmelse av folkeviljen.—»<sup>72</sup>

Skriftet er her tatt fullt ut. Og Quisling har nå bare hånsord til overs for »slike trivialiteter som 'konsultative organer' for å pynte på det borgerlig-marxistiske system — —».<sup>73</sup>

Nye momenter kom til som forsterket partiets grunnsyn på at en »fornuftig» ordning ikke lenger var mulig. Stortinget bevilget seg selv et ekstra år. Juridisk var vedtaket unektelig diskutabelt, og politisk var det uansett jus »gefundenes Fressen» for hungrige propagandister. Ved riksmötet sommeren 1938 trekkes argumentet fram som vesentlig, og kravet om et Riksting til Stortingets avløsning lyder høylydt fra resolusjonene.<sup>74</sup> Detaljer var det stadig ikke nöye med, og slik situasjonen lå an var det vel heller ikke særlig påkrevd. Hovedsaken var å formulere en ideologisk blikkfanger med politisk slagkraft.

Men helt tilfredsstillende kunne det jo ikke alltid være selv for Quislings egne tilhengere. I mars 1939 får han et brev fra en av sine senere fylkesførere: »Det er mig uklart — — hvorledes oppbygningen av organisasjonene og deres representasjon i næringstinget skal foregå. Jeg har selvsagt lest adv. Hjorts utredning, men — — — — — Vi kan neppe komme forbi forandringer i grunnloven.»<sup>75</sup>

På dette siste punktet var det unektelig vanskelig å motsi ham. —

Imidlertid — partiets planer for den nye norske nasjonalforsamling var utformet i alle hovedtrekk. Sogar för krigsutbruddet innrømmer Quisling at også grunnlovsforslaget fra 1935 tok sikte på et »Riksting som efterhånden utvikles til å overta Stortingets rolle».<sup>76</sup> Allerede i hans første tanker om en »Rikskongress» ligger spiren fullt ferdig til det nye organet som helt skulle ta det gamle Stortingets plass. I sin første redegjørelse under rettssaken i 1945 hevdet Quisling at partiets linje alltid hadde vært å bibeholde Stortinget som den alminnelige politiske folkerepresentasjon.<sup>77</sup> Hvis en kan si at begrepet Storting i Quislings munn i 1945 stemte med vanlig språkbruk, bunnet utsagnet mildest talt i en erindringsforykning.

<sup>72</sup> Ibid. 27/11. 37.

<sup>73</sup> Ibid. 4/7. 38.

<sup>74</sup> Ibid. 9/7. 38.

<sup>75</sup> Brev av 12/3. 39 fra Leif Rabben. UB.

<sup>76</sup> »Fritt Folk» 18/2. 39.

<sup>77</sup> »Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling». Oslo 1946, p. 587.



Best korrigeres Quisling av 1945 med Quisling fra 1942: »— — — de forskjellige utforminger vi i tidens løp har gitt våre ideer om reform av statens styre, var forskjellige, *tidsbetonte* utforminger av de oppgaver vi hadde stilt oss fra begynnelsen».<sup>78</sup>

Det er öyensynlig liten grunn til ikke å la denne utgaven av Quisling få det siste ordet. Og historisk gjenstår det bare å avrunde kronologien: I dagsorden for NS's siste fredelige rådsmöte lyder pt. 6: »Rikstings- og Laugsorganisasjonen».<sup>79</sup> Dagen for dette möte var den 7 april 1940.

Quisling uttalte seg sjelden i detalj om hvilken rolle *regjeringen* skulle innta i den nye staten. Han konsentrerte seg om nasjonalforsamlingen og gikk ikke nærmere inn på hva det konkret lå i programets krav om »en handlekraftig nasjonal riksregjering uavhengig av partipolitikk».

Men dessto større grunn er det for oss å spørre: Hva ligger det egentlig i dette programmet?

Regjeringens *struktur* antydes ved kravet om at den skal være ubundet av partipolitikken. Det kunne bety flere ting: For det første kan en tenke seg kravet oppfylt gjennom et politisk nöytralt forretningsministerium, et fagkyndig kollegium. En regjering av denne art ville ikke kunne före politikk overhodet, men bare være en samling forvaltningsembetsmenn.<sup>80</sup> Vi så ovenfor at Quisling beklaget den politiske utviklingen som hadde fört staten bort fra denne styreformens som han mente grunnloven av 1814 hadde instituert. Men når han i 1934 med det motiv forlangte en regjering lösrevet fra partipolitikken, er det en åpenbar anvendelse av gamle ord med nytt innhold.

Videre kunne en tenke seg at programmet siktet mot en art samlingsregjering, en koalisjon av vanlig kjent type i et parlamentarisk demokrati. Tanken var i hvert fall fremme: »Der må — — ved samarbeide mellem partiene dannes en nasjonal riksregjering som ubundet av partipolitikk kan gå inn for en nasjonal reisning ———».<sup>81</sup> Den antydede koalisjonstanke — som forövrig vitnet om slett po-

<sup>78</sup> Cit. supra n. 54.

<sup>79</sup> UB.

<sup>80</sup> Cf. notat av 27/2. 33, antakelig av Quisling, hvor det foreslåes at visse departementer skal besettes av fagministre som ikke skal være politisk ansvarlige sammen med de övrige. UB.

<sup>81</sup> Loc. cit.

litisk tenkning — er ikke å oppfatte som annet enn et rent taktisk forsök i öyeblikket uten videre ideologisk relevans.<sup>82</sup>

Den naturlige tolkningen, både ut fra samtidige kommentarer og ut fra den senere utviklingen er imidlertid at Quisling allerede da tok sikte på en regjering dominert av en eneste politisk oppfatning og som kunne gjennomføre denne oppfatningen uten å hindres av partipolitiske hensyn, det være seg innen regjeringen selv eller i nasjonalforsamlingen. Det var Quislings eget parti som skulle fylle regjeringen med sine folk, og i og med at NS var en bevegelse og intet parti, hadde en ordene sine i behold: En NS-regjering var ingen partiregjering og altså ubundet av partipolitikk.

Spørsmålet om regjeringens struktur kan derfor bare besvares gjennom en analyse av NS's syn på partivesenet og på forholdet mellom staten og »bevegelsen». Vi har allerede sett hvorledes Quisling fra starten gikk inn for å eliminere partisystemet. Nedenfor skal vi se hvorledes partiet oppfattet seg selv i relasjon til statsmakten.

Regjeringens viktigste *funksjon* var å være handlekraftig. Det ble selvsagt først og fremst oppnådd ved å la den beherskes av en eneste politisk retning. Men her spiller også inn spørsmålet om arbeidsdelingen mellom regjering og nasjonalforsamling.

En regjeringens oppgave er i Quislings øyne å lede folket etter visse store linjer. Når regjeringene i det norske demokratiet har vært så svake, skyldes det ikke bare partipolitikken, men også den ting at de har hatt for mye å gjøre. De har derfor mistet overblikket og fortapt seg i allehånde små gjøremål som ikke ligger innenfor deres naturlige oppgaver. En sterk regjering kan derfor bare skapes ved å avlaste den alle sekundære plikter gjennom en delegasjon av statsmyndighet til organisasjonene og deres representative organer.

Dette var på ny det stående refrenget i alle Quislings tanker om disse ting: De sosiale, økonomiske og kulturelle oppgaver er av sekundær art som trygt kan overlates sekundære statsmyndigheter til lösning på rent faglig grunnlag. Derved styrkes regjeringen, og det sier seg selv at den må bevare denne styrken ved å beholde kontrollen i siste instans over sine underordnede organer.

Stort mer enn slike almen-betraktninger kom det faktisk ikke fra partiets ledere. Men samme ting kunne jo sies på mange måter og derved gis et skinn av detaljert gjennomarbeidelse.

Maktfordelingen mellom storting og regjering er tenkt opprett-

<sup>82</sup> Cf. planen om samarbeid mellom NS, Bondepartiet, Frisinnede Folkeparti og Fedrelandslaget. Teksten til overenskomsten, dat. 28/6. 34, på UB.

holdt også i partiets grunnlovsforslag, hvor en tar sikte på å bevare det parlamentariske system med visse ganske vesentlige modifikasjoner. Som en ny § 3 i grunnloven foreslåes her: »Den udøvende Magt udöves af Kongen ved hjælp af Regjeringen, Statsraadet. Regjeringen bestaar af en Statsminister og i det mindste syv andre medlemmer. Statsministeren er Regjeringschef.» Dette var mer enn kommentarene til forslaget ville ha det til, nemlig bare en kodifisering av den nåværende statsskikk. Det var, om noe, en understrekning av den personlige kongemakt nettopp i motsetning til gjeldende praksis. Og så heter det videre som § 12: »Kongen velger og entlediger selv Regjeringschefen som er ansvarlig ligeoverfor Kongen og Stortinget for Regjeringens almindelige politik. Regjeringschefen skal entlediges naar  $\frac{2}{3}$  af Stortinget vedtager en uttrykkelig Beslutning om at dette er ønskelig. De övrige Medlemmer af Regjeringen, Statsraadene, opnævnes af Kongen efter forslag fra Regjeringschefen.» I kommentaren heter det at det altså blir Kongens sak å avgjøre om regjeringssjefen skal avskjediges i andre tilfelle.<sup>83</sup>

Dette er et underlig forslag. Partiets hovedformål — en styrkelse av regjeringsmakten — ligger bak tanken om kvalifisert flertall for å kunne kaste regjeringssjefen, og samme motiv har vel også betinget forsöket på å aksentuere statsministerens maktposisjon innen statsrådet. Stortinget er tydelig skjövnet mer i bakgrunnen og hele det parlamentariske prinsipp derved klart modifisert. Men kvintessensen av forslaget er at det ville ha styrket den personlige kongemakt. Han kan fritt velge sin regjeringssjef, og med den partikonstellasjon som hersket i Norge i midten av 30-årene, skulle det bli vanskelig for Stortinget gjennom et kvalifisert vedtak å binde kongens hender på dette feltet.

Men Quisling så det ikke slik. »NS vil ikke gjenopvekke den personlige kongemakt», skriver han i 1937, samtidig som han gjentar hovedpunktene i grunnlovsforslaget sitt. Han understreker at kongen selv når som helst skal kunne avskjedige sin statsminister, under henvisning til någjeldende grunnlovs § 22. Og så gjentar han sitt gamle krav om opplösningsrett og referendum<sup>84</sup>, hvorav i hvert fall det förste instituttet — sammenholdt med de andre endringene — ytterligere ville tjene til å styrke nettopp kongemakten.

Forslaget bærer ikke vitnesbyrd om at det er båret fram av en

<sup>83</sup> Grunnlovsforslaget av mai 1935, cit. supra n. 12.

<sup>84</sup> »Fritt Folk» 27/11. 37. Det kan jo være av interesse å huske på at også den italienske fascismen blomstret under et teoretisk sett sterkt kongedømme.

klar politisk hjerne. I det hele tatt: Ingen av Quislings tanker om regjeringens stilling, om nasjonalforsamlingen og det parlamentariske vekselspill dem imellom er så klart formulert at en kan trekke enstydige konklusjoner av dem.

Ser en dem rent overfladisk, fristes en til bare å tro at en her står overfor en politisk dilletantisme av stort format. Men et slikt bilde blir ufullstendig tegnet fordi vi ennå ikke har plasert det motiv som gir det farge og dybdevirkning: partiet og dets tiltenkte posisjon i statsapparatet.

NS var i Quislings oppfatning ikke å likne med et parti. Det var en åndelig strømning, en bevegelse som skulle gjennomsyre nasjonen og vinne fram i kraft av sin egen iboende overlegenhet. Uten tvil var det en ubehagelig nødvendighet for Quisling at han måtte tute med ulvene og skaffe seg et organisert apparat for å lansere bevegelsen og forkroppslige den for folket. Men stadig så han det slik at ideologiens sannhetsverdi gjorde NS-organisasjonen til noe vesensforskjellig fra andre partiapparater.

Det affiserte ham lite at ikke-troende vanskelig fant andre særpreg ved NS sammenliknet med andre partidannelser enn en større fanatisme, mindre realpolitisk innstilling og dårligere økonomi. Heller ikke innså han at hans bevegelse fikk samme skjebne som alle liknende aksjoner med sikte på å avskaffe partisystemet: Anti-parti-partiet blir selv hverken mer eller mindre enn et nytt partipolitisk parti. Men Quisling opererte i sin egen forestillingsverden: han stilet mot makten, ikke som ordinær politiker, men som representant for en åndsmakt hvis egenverdi legitimerte ham som folkets fører.

Alt dette er av betydelig interesse for forståelsen av Quislings politiske personlighet. Men i det ideologiske bildet endrer ikke spørsmålet om partiets stats-funksjoner karakter om vi formulerer det slik: Hvilken rolle skulle denne åndelige strømning spille i den nye staten?

I lys av senere begivenheter kan problemet synes fiktivt. Men her er oppgaven å dokumentere lengst mulig hva Quisling selv kan ha ment om disse ting i de 10 årene han ledet bevegelsen under normale vilkår.

Det er ikke stort vi kan finne av opplysende dokumentariske kilder.

Ovenfor er nevnt vedtaket fra 1931, hvor Centralkomiteen for Folkereisningen skal organiseres med sikte på å bli identisk med det kommende Riksting. I denne form kom tanken aldri igjen, men her lå en liten antydning av identifikasjon mellom stats- og partiorganer.

Av større ideologisk relevans er imidlertid de funderinger Quisling gjorde seg i 1934. Etter å ha gjennomgått den korporative tankens spredning i Europa, skriver han: »Av betydning er det også å merke sig at denne korporativt oppbyggede stat tenkes holdt sammen av en statsbærende stand. — — — Der har også i tidligere perioder vært slike statsbærende stender, adelen, presteskapet, böndene. Vår tid kan ikke slå sig til ro med en slik opdeling av folk efter næringer og stender. Der må dessuten finne sted et utvalg av folk efter deres egenskaper. — — — Denne nye statsbærende stand må være bærer av de ideer som holder staten oppe som en ramme om et lykkelig folk. — — —» Etter å ha skutt inn Ibsen-ordet om 'det adelige element' fortsetter han: »I Italia og Tyskland er det vel tanken at (de eneste tillatte partier) skal danne grunnstammen i en slik ny statsbærende stand ut fra den betraktning at de medlemmer som meldte sig på et tidspunkt da det var risikabelt — — — herved har gitt et praktisk bevis på sin statsbevarende innstilling. Det er ikke spørsmål om belønning for fortjente partifeller — — —. Men når kamptiden er forbi, må man finne andre måter å velge på. Om de nye retninger makter å finne et rettferdig og effektivt utvalgssystem vil naturligvis være avgjørende for fremtiden. — — — (En må) bygge på de folk som har politisk innsikt — — —».<sup>65</sup>

En standsmessig oppbygging av det sosiale og politiske hierarkiet er altså ikke tilstrekkelig: systemet må suppleres av en kvalitetsmessig rangering av menneskene etter deres statsbærende evne og politiske innsikt. Under kampperioden har en bare et rent pragmatisk kriterium å holde seg til — (det er ikke tale om belønning!) — men deretter får en finne andre utvalgsmetoder.

Med andre ord: De korporative elementene i nyordningen er bare sekundære og underordnet den politiske eliten. En må vente med noen definitiv dom over forholdene i Tyskland og Italia til en ser hvorledes en der ordner elite-utvelgelsen.

Quisling ventet i 3 år, og så skrev han: »— — — den faglige ordning er der (∴ i Tyskland og Italia) gjennomført av og helt underordnet et diktatorisk parti, et *statsparti*, hvis ledelse eller leder inne-

<sup>65</sup> »Veien ut av kaos», cit. supra n. 12.

har den øverste lovgivende makt, om enn efter folkets mandat. Det er ikke den ordning vi arbeider for. — — — NS vil en *ren faglig* ordning, med den øverste lovgivende, bevilgende og kontrollerende myndighet samlet i en nasjonalforsamling valgt på faglig og demokratisk grunn. — — — NS tilstreber ikke noget diktatur. Ikke kommunistisk og ikke 'fascistisk'.<sup>86</sup>

Her er jo Quisling åpent antagonistisk vis å vis de fascistiske diktaturstatene. Hvilket vekt kan en legge på det? Har han oppgitt tanken om den statsbærende stand som en overbygning over et faglig underlag?

Karakteristikken av de fascistiske systemene er ubetinget trefende. Men dommen over dem og understrekningen av hva NS tar sikte på er begge deler elementer i en agitasjon som ikke kan tas for mer enn den innebærer. Og uttalelsen stilles i nokså klart relieff av noen ord han kom med bare et par måneder tidligere: I Tyskland står en overfor et diktatur »som naturnødvendig må sitte på folkeviljen».<sup>87</sup>

NS vil intet diktatur, sier Quisling. Hva sier ellers partiets ledende teoretikere om dette problemet som i og for seg bare er et annet aspekt av spørsmålet om partiets stilling i statsapparatet?

I åpningsnummeret til bevegelsens første organ »Nasjonal Samling» skrev adv. Hjort: »— — i valget mellem Stortinget og landet (vil) ikke mange være i tvil, selv om landets interesser skal håndheves av et diktatur. Dette er neppe aktuelt ennu, men det kan bli det. Det avhenger i første rekke av Stortinget selv.»<sup>88</sup> Gjennomgangstonen senere er den samme: For å unngå en utvikling mot diktatur, må staten sørge for å reformere seg selv, d. v. s. etter de retningslinjer NS stilte opp. Håpet om en slik utvikling brister litt etter litt for i følge Quislings egne ord definitivt å oppgis etter 1936. Stortinget »sviktet», men Eidsvoldsmennene hadde ikke forutsett »at de skulle svikte alle sammen»,<sup>89</sup> selv Odelstinget. Når Stortinget ikke oppfylte sin plikt overfor landet, var det misvisende å si at en avskaffelse av tinget betydde diktatur. Å tjene folkets interesser kan aldri stemples som diktatur. Selv tjente Quisling aldri andre guder, ergo var det uriktig å kalle ham en diktator in spe. At andre fant en slik bevisføring noe kunstig, var et argument som helt prellet av på en politisk misjonær av hans legning.

<sup>86</sup> »Fritt Folk» 27/11. 37.

<sup>87</sup> Ibid. 3/6. 37.

<sup>88</sup> »Nasjonal Samling» 29/8. 33.

<sup>89</sup> Ibid. 10/1. 36, ved henleggelsen av partiets grunnlovsforslag.

Men diktatur-begrepet lot seg jo diskutere: »Det er forskjellig slags diktatur. Vi har det *despotiske* diktatur, et diktatur som vokser seg frem som nødverge, mot oppløsning og nasjonal utslettelse, for å redde folket fra undergang. — —»<sup>90</sup> Det er vel noe liknende Hjort har hatt for øye da han skrev: »NS vil ikke avskaffe all meningsforskjell». Men »den politiske meningsforskjell — — kan gi sig fullgodt uttrykk på annen måte enn ved partidannelse. Det samme gjelder klassekampen. — — —»<sup>91</sup> Men mest slående finner en ledelsens syn på partiet og diktaturet i dette notatet: » — — — Dette med at vi er et 'diktaturparti': Det eneste punkt hvor vi med alle midler og hård hånd vil gjennomføre vor vilje er kampen mot klassekampen, forbud mot streik og lockout, organisert samarbeid mellom alle klasser i samfundet, mellom alle ledd i kulturlivet og i det økonomiske liv. Men dette er ikke diktatur, det er befrielsen fra et allerede eksisterende diktatur.»<sup>92</sup>

Så svært mange felter ble det jo etter dette ikke tilovers hvor Hjorts »politiske meningsforskjell» kunne komme til uttrykk. Så slette realpolitiske tenkere kan hverken Quisling eller Prytz ha vært den gang at de ikke fullt ut skjønnte hva dette standpunktet innebar.

Mindre eufemistisk kunne det samme sies slik: »Her er ingen tvang. Men vil du ikke, så skal du!»

Det er ikke påkrevd å gå særlig lenger på denne veien og å følge partiet i dets terminologiske krumspring og definatoriske glideflukt. Ingen som i dag leser »Fritt Folk» fra 30-årene kan nære synderlig tvil om hvilken grunntone det er som den hele tid dirrer bak agitasjonen og gir den klangbunn.

En kan ikke nøye seg med analyse av verbale utsagn, en må også la ordene belyses av den ånd som gjennomsyret og motiverte hele tankegangen. Og der kommer en nok engang tilbake til utgangspunktet: Quislings messianske oppfatning av seg selv, hans likhetstegn mellom egen politisk overbevisning og »meningen med dette folket», hans forakt for å avgjøre politisk uenighet ved å telle stemmer. Uten de psykologiske bremsesom tvilen gir, uten de motforestillinger som skaper og naturlig finnes hos en normal parlamentarisk politiker, fører en slik oppfatning uten særlige vansker over til diktaturets nødvendighet og likhetstegnet mellom stat og parti, begge deler båret oppe av eliten, den statsbærende stand. Det er mu-

<sup>90</sup> »Fritt Folk» 3/4. 37.

<sup>91</sup> Hjort, op. cit. supra n. 12.

<sup>92</sup> Notat av Quisling eller Prytz antakelig fra 1936—37. UB.

lig at Quisling opprinnelig ikke ønsket diktaturet. Men psykologisk hadde han godkjent det som et i tilfelle helt legitimt middel.

Ingen har bedre enn han selv gitt uttrykk for den røde tråd i partiets ideologi som preget den helt fra startpunktet. I talen 25 september 1942 behandler han som nevnt de ulike utkast til innlemmelse av et faglig element i statsstyret. Og så fortsetter han: »Men i alle disse forskjellige konsepsjoner og anvisninger var det i virkeligheten en og samme grunnbetingelse og samme politiske grunnlag: *Nasjonal Samlings bevegelse og partiorganisasjon som statsbærende stand var og er den første betingelse og det politiske grunnlag for nyordningen av statens og samfunnets styre.* Denne realitet, som vi den *hele* tid hadde for øye, — — —. — — — Et folks nye statsrettslige institusjoner må for å kunne bli levedyktig innbleses livets ånde. — — —»<sup>93</sup> I den grad Quisling — som her — var realpolitisk orientert, innså han at hans nye stat bare kunne eksistere med flest mulige likhetstegn mellom statens og partiets centrale maktposisjoner. Men i den grad han beveget seg på sitt eget, a-politiske plan, drømte han platonisk om at alle ville innse sannheten og fylke seg om ham. På det plan er det irrelevant å si at han siktet mot et partidiktatur. Der må en bruke andre termer enn de vanlige jordiske.

Men holder vi oss til denne verden, er det tillatt å summere opp:

Allerede fra starten av var NS-bevegelsen tiltenkt en helt dominerende plass i statens institusjonelle oppbygning. Faktisk tok en sikte på den størst mulige identitet mellom stats- og partiorganer, selv om en formelt ikke ville ha vansker med å finne statsrettslige kamouflasjefarger.

Når Quisling slet med å finne brukbare formuleringer for tanken om det faglige elements innpasning i det politiske liv og idéen om en nasjonalforsamling basert ikke på parti-, men på nærings- og kulturinteresser, når han detaljert planla Riks- og Nærings- og Kulturting og foreslo at regjeringen skulle kunne kastes av stortinget med  $\frac{2}{3}$  flertall — så var det alt sammen bare en nitid konstruksjon av Potemkins kulisser. I sentrum satt den åndelige bevegelse representert ved sin elite og sin fører. Kulissene ble konstruert etter hans tegninger og montert i hans regi, og han skulle nok kunne sørge for at de forble kulisser.

I dette forhold ligger en vesentlig del av forklaringen på hvorfor

<sup>93</sup> Cf. note 54.



NS's nyordningsidéer bærer preg av manglende gjennomtenkning og politisk dilletantisme.<sup>94</sup>

*Konklusjon.* Bak Quislings mange nyordningsplaner for det norske samfunnet og den norske staten lå en uklar, men dog et forsøk på en sosial og politisk analyse av sentrale problemer. Han tangerte en hel rekke av de politiske og juridiske vanskene som det moderne parlamentariske demokratiet har ført med seg. En kan bare nevne forholdet mellom stat og organisasjonsliv, partistyrets dominans over fagkyndigheten og problemet om den demokratiske elitedannelse. Videre stortingets innflytelse over forvaltningen, den svake regjeringsmakten og umuligheten av å føre en langsiktig planpolitikk i et samfunn hvor en rekke partier slåss om og stadig skifter om å sitte ved roret.

Det er liten grunn til å lukke øynene for vansker av denne art. De moderne samfunnsvitenskaper har da heller ikke unnlatt å gå løs på de oppgaver som her viser seg. Ved en empirisk tilnærming til forholdet stat/organisasjoner er en inne på dypt vann hvor resultatene antakelig vil ha den største betydning både for den formelle definisjonen av stats- og suverenitetsbegrepet og for kartleggingen av de politiske maktsentra i samfunnet.<sup>95</sup> Den dag i dag opprettholdes den åpenbare fiksjon at all makt er samlet i Stortingets haller, mens det virkelige forhold synes å være at tinget oftest bare strør sand på de vedtak som allerede er fattet i partigruppene, partistyrene, i LO eller etter overenskomst mellom de store organiserte motspillere i arbeids- og næringsliv.

Det var disse problemene Quisling streifet. Men den analysen han ga, fortjener ikke navnet, dertil var den for propaganda-taktisk motivert. I den utstrekning han søkte å gi en saklig framstilling av disse problemfeltene, bidro han imidlertid med verdifulle synspunkter til belysning av forhold som særlig etterkrigstiden har satt i skarp relieff.

Quislings mer eller mindre følelsesmessige oppfatning av vesentlige sosiale prosesser er bare en del av bakgrunnen for hans forsøk

<sup>94</sup> Om ikke så utpreget som ved Mussolinis fascisme er forklaringen selvsagt også den at partiet var delvis pragmatisk innstilt: Først makterobringen, så programutformningen.

<sup>95</sup> Cf. særlig Gunnar Heckscher, »Staten och organisationerna». Stockholm 1946.

på å finne botemidler. For bildet av ham er ikke ferdigtegnet för en i det minste har föyet til resten av hans psykologiske utrustning.

Quisling var dominert av troen på sin egen misjon. Alt annet var for ham av underordnet betydning. Han var ingen mester i taktiske spill og intrigerende fraksjonsdannelser. Det interesserte ham neppe annet enn i den grad han ble nödt til — for i det hele tatt å bli hört — å munge seg med usle brödpolitikere. Selvsagt har han en velutviklet psykologisk rasjonaliseringsevne, slik at kalls-fölelsen blir sterkere og sterkere proporsjonalt med den motbör han mötte i det politiske liv. Sterkest blir denne innstillingen i det öyeblikk han har störst behov for å rasjonalisere vekk alle andre motiver: 9 april 1940 og i de årene som fulgte. Men allerede fra begynnelsen av er han sterkt preget av sin messianske tro.

Hva han tok sikte på av politiske mål er fra denne synsvinkel irrelevant. Det som interesserer er Quisling som politisk personlighet. Og *hva* en slik type tror på, hvilke sosiale krefter han stiller seg til disposisjon for og eventuelt lar seg utnytte av, er mindre vesentlig enn den ting *at* han tror, at han identifiserer sin egen overbevisning med sannheten i den grad at det ikke finnes plass for motforestillinger. Messiastypen vil alltid före ekstrem politikk i den utstrekning han slipper til. Men om han blir kommunist eller fascist, reaksjonær eller revolusjonær bunder i andre forhold, spesielt den sosiale og historiske sammenhengen.

Faktisk kan en derfor si at det var »tilfeldigheter» som gjorde Quisling til fascist. Han kunne — psykologisk sett — like gjerne blitt ortodoks kommunist eller fanatisk religiös sekterist.

Dette forklarer i det minste tilnärmelsesvis at Quisling oftest blir stemplet som en dårlig politiker, som »en elefant i et glassmenasjeri».<sup>96</sup> Det er riktig nok, men det gir bare halve forklaringen. Årsaken er nemlig også at han befant seg på et annet plan enn det vanlig politiske.

Han må derfor bedömmes på to måter: Når han deltar i det politiske spill spørres det bare om han spiller sine kort godt eller dårlig. Han må da måles med vanlige menneskelige mål, og Quisling var ingen dyktig spiller. Men på det annet plan må han ha krav på at hans dommere stiller seg i flukt med ham selv. Han sto aldri bare på det trivielle planet. Oftest befant han seg på det opphöyet tragiske. Og ideologisk sto han der alltid.

<sup>96</sup> Magne Skodvin, i »Norges Krig», Oslo 1947, p. 575. Til dels kan det kanskje også gi en psykologisk nökkell til Quislings forhold til de »röde gardar» i 1920-årene.

Om en derfor kan si at hans analyse av de store motsetninger i samfunnskampen var utilstrekkelig, gjelder enda mer at hans konkrete endringsplaner fullstendig manglet tilknytning til den verden de skulle ta form i. De kunne bare realiseres på den sosiale arena som allerede var lagt opp og ikke i den stratosfære hvor Quislings tanker beveget seg.

Det er hovedårsaken til at han ble en så slett politiker.

Quisling yndet selv å lansere nyordningsidéene sine som en aksjon for *det korporative systemet*. Helt fra et tidlig tidspunkt i partiets utvikling krever han betegnelsen »korporatisme» for bevegelsen. I og med at denne etiketten allerede den gang var fast forbundet med den italienske fascismen, ble uttrykket også av Quislings politiske motstandere godtatt som en karakteristikk av hva han egentlig ville. Han tok sikte på å innføre korporative elementer i stats- og samfunnslivet, ergo var han fascist.

Men anti-fascistene kunne ha spart seg denne omveien og like godt ha tatt fatt på Quislings rene fascistiske idéer som hans førerprinsipp, ettparti-tanken og rasemystikken. For i realiteten er det ingen nødvendig forbindelse mellom det fascistiske systemet og det egentlige innholdet i den korporative tankegangen.

Grunntanken i den virkelige korporatismen er at produsentene innen ulike fagområder sluttet sammen til faste organisasjoner og får et vesentlig og selvstendig myndighetsområde. Målet er ett fritt samvirke mellom sosiale grupper.<sup>97</sup> Med korporasjon har en vanligvis forstått en enkelt sammenslutning som har fått særlige fullmakter av staten, spesielt i form av en statlig anerkjent tvangsmakt.<sup>98</sup>

Fører en disse definisjonene over på et statlig plan, følger bl. a. at en korporativ statsdannelse ikke har noen nødvendig sammenheng med et diktatur. En kan tenke seg en autoritær førerstat uten antydning av korporative elementer, på samme vis som et demokrati uten vanskelighet bør kunne oppta korporative innslag i seg.

I det korporative samfunnet må hovedvekten ligge på organisasjonslivets selvforvaltning. Og en stat dominert av korporative trekk — en korporativ stat i ordets virkelige betydning — må være bygget på innslag av reelle valg av representanter for organisasjonslivet. Etter som folkerepresentasjonen helt eller bare delvis er valgt av

<sup>97</sup> Tingsten, »Den nationella diktaturen». Stockholm 1936, p. 167.

<sup>98</sup> Hechscher, op. cit.

korporasjonene og etter graden av forsamlingens faktiske innflytelse over lovgiving og andre statsfunksjoner, kan en etablere et mål for i hvilken grad staten må kalles korporativ.

Skillelinjen mellom ulike statsformer vil her som ellers være lite skarp. Det er aldri tale om annet enn overgangsformer. Men i hvert fall teoretisk skulle det ikke være noe til hinder for å tenke seg et korporativt demokrati med flertallsstyre og sogar parlamentarisme.

I NS-ideologien finner en spredd omkring mange innslag som isolert sett er av klart korporativt innhold. Hovedtanken er allerede fra 1930 at en må tilstrebe et samvirke mellom de enkelte ledd i samme næringsgren og dannelsen av et samordningsorgan hvor nærings- og fagsammenslutningene direkte kan tale sine interesser. Dengang mente Quisling også at dette kunne skje innen rammen av den daværende samfunnsordning.<sup>99</sup>

Staten skal — i en eller annen form — delegere en del av myndigheten sin til organisasjonene. Det er kongstanken, og den er klart korporativt tilskåret. Det samme gjelder en hel rekke andre detaljer, den opprinnelige planen om at organisasjonene skulle organisere seg selv, at de skulle ha rett til »recall» av sin valgte representanter o. s. v. Partiet ga aldri noen inngående klarlegging av hvorledes en hadde tenkt seg forholdet mellom det rent politiske og det rent faglige element i statsstyret. Men det var en uklarhet som kunne skyldes manglende teoretisk evne mer enn sviktende vilje og som derfor ikke alene svekker den korporative tendensen i tankegangen.

Hvis Quislings ideologi ikke hadde inneholdt andre idéer en disse, ville den med rette ha fortjent betegnelsen korporativ. Men saken er — og det er her det vesentlige — at de rene korporative trekkene i tankegangen stadig og etter hvert mer og mer krysses av og må slåss med andre ideer av en helt annen karakter. Og fremst blant disse står i denne sammenheng *eliteteorien*, forkroppsliget i tanken om partiet som den statsbærende stand, med *förelprinsippet* som trobekjennelse og føreren selv som eneste åpenbaringskilde.

Her stötte kryssende interesser mot hverandre både ideologisk og rent taktisk. Ingen av disse tankeretningene kunne komme til full utfoldelse under tak med den andre. Teoretisk ga Quisling aldri slipp på noen av dem, men i praksis måtte han etterhvert stadig forskyve tyngdepunktet. En formulering som denne skulle derfor være brukbar:

I motsetningen mellom den korporative og den 'autoritære' delen

<sup>99</sup> »Russland og vi». Oslo 1930, p. 122 f.

av ideologien blir det mindre og mindre av reelle korporative innslag etterhvert som kravet om partiets sentrale rolle i statsapparatet stadig mer aksentueres. Mer konkret: I jo større utstrekning de nye organisasjonsdannelser ble rene statsorganer, dessto mer er betegnelsen korporatisme bare en prestisje-kamouflasje for statsdiktaturet.

Mussolinis italienske fascisme hadde uten tvil — i hvert fall fra begynnelsen av 30-årene og enda tidligere — sin ubetingede hovedvekt på staten med organisasjonslivet helt underordnet og kontrollert av denne. Det samme var i like stor utstrekning tilfelle i Tyskland. Den såkalte »Reichsnährstand» ble instituert i september 1933, og senere organiserte en på liknende måte industrien, handel og håndverk. Forbundene ble kalt stender og utgitt som organer for en korporativ selvforvaltning, men i realiteten var de nærmest å likne med statsorganer.<sup>100</sup>

Så sammenvevet som de ulike ideologiske trekkene er hos Quisling, kan en vanskelig måle graden av korporatisme annet enn langs en glideskala. Hovedsaken er den grad av selvforvaltning nærings- og kulturinteressenes representative organer var tenkt tildelt. Skulle selve organiseringen på første trinn, d. v. s. laugdsdannelsen, skje spontant og i frie former? Skulle laugene fritt kunne velge sine representanter til de nye statsorganene, tingene? Skulle disse ting ha reell politisk innflytelse og hadde staten tenkt å delegere myndighet og tvangsmakt til enkelte sammenslutninger ved siden av selve Rikstinget?

Slik kan en stille en hel rekke spørsmål, og resultatet må bli: I den grad en må besvare dem benektende, i samme grad er det korporative element i statsapparatet un *quantité négligeable*. Og samme resultat kommer en til i den utstrekning en svarer ja på spørsmål av denne type: Skulle regjeringen (staten) i siste instans kontrollere både laugdsdannelsen, laugenes valg av representanter og disses virksomhet i Rikstinget? Var det tanken at staten i hvert fall faktisk skulle domineres av et eneste parti?

Quislings analyse av samfunnsforholdene gikk ut fra at viltvoksende organisasjoner har fått en faktisk, om ikke juridisk, del i statsmakten. Organisasjonsdannelsen har kort sagt svekket staten. For å råde bot på dette foreslår da Quisling at en skal la de store sammenslutningene beholde den makten de allerede har, men i organiserte og kontrollerte former. Dette vil styrke dem, sier han, samtidig som det også vil styrke statsmakten.

<sup>100</sup> Tingsten, op. cit. p. 49 f.

Dette er jo en forvirret tanke. For hvis det foregår maktkamp mellom to krefter, kan en neppe styrke den ene ved først å gjøre også den andre sterkere.

Resultatet av hans botemidler ville utelukkende bli en styrkelse av statsmakten ved at denne fikk kontrollen over organisasjonslivet. Når staten var enig i organisasjonenes politikk, kunne den saktens ha råd til å la dem handle i frihet med delegert myndighet. Men skulle de bli uenige, var tvilen neppe stor om hvilken av partene ville være den sterkeste. Det eneste konkrete målet for hele denne korporative planen var direkte sagt å avskaffe organisasjonsfriheten. Den likevekt som en til dels kunne si hersket i det norske samfunnet mellom organisasjoner og stat<sup>101</sup> ville bli vesentlig forstyrret. Ikke ved at organisasjonene ytterligere trengte seg inn på statens område, men ved at staten la de tidligere frie sammenslutninger under sin kontroll. Og som et »biprodukt» av denne nyordning ville staten deretter stå i direkte kontakt med enkeltindividene, idet det ikke lenger ville finnes effektive støtputer i form av organiserte gruppedannelser mellom stat og individ. Dermed var veien klar til kneblingen også av den individuelle frihet.<sup>102</sup>

Om en kanskje kan si at Quisling opprinnelig la hovedvekten på korporatismen, varer det ikke lenge før denne retningen må vike plassen for førerprinsippet og alt som hang sammen med det.

Han kan nok ha trodd — i det minste ønsket — at de to retninger skulle gå an å praktisere samtidig. Under krigen anklager han motstanderne for at han er blitt tvunget til en maktposisjon som han aldri hadde ønsket: »Vi har aldri strebet etter eller ønsket en slik maktfylde», sier han under statsakten. »Det er forholdenes utvikling og våre motstandere som selv — — har laget det slik». Men i samme åndedrag røper han hovedsaken: »Og fører — og ansvarsprinsippet må også under normale forhold forbli vår grunnsetning for styre i stat og samfunn».<sup>103</sup>

I referatet i »Fritt Folk» var denne setningen satt med sperrede typer. Det er derfor ikke nødvendig for oss å utheve den ytterligere.

»Nasjonal Samlings» ideologiske utvikling i 30-årene er selvsagt intimt forbundet med situasjonen i Europa. Etterhvert som denne

<sup>101</sup> Cf. Sverre Steen, »Historisk Tidsskrift» 34, p. 600.

<sup>102</sup> Cf. Hechscher, op. cit. passim, som framholder organisasjonsvesenets betydning for den individuelle frihet vis à vis statsmakten.

<sup>103</sup> »Kunngjøring til det norske folk». 1/2. 42. »Fritt Folk». Linjen er klar tilbake til 1930: »Det nye parti må — — være et parti som tar sikte på å gjøre alle andre partier overflødig». (Quisling i »Tidens Tegn» 4/6. 30.)

tilspisset seg, førte den til en stadig mer åpenbar maktkonsentrasjon i parti- og statsapparatet i de diktatoriske land. Rhinlandbesetnelsen, Etiopiafelttoget, »Anschluss» den spanske borgerkrigen og München for å nevne enkelte begivenheter, er stikkord til antydning av den internasjonale bakgrunnen som heller ikke interne norske politiske forhold kunne unngå å bli påvirket av. Frykt, usikkerhet og sosial nød preget også en rekke av demokratiene, og »sterke menn» med autoritære partiapparater bak seg steg fram i det ene land etter det andre. For Quisling måtte det fortone seg som om han i sannhet var i pakt med sin tid.

Og for ham og hans partis vedkommende er det ikke vanskelig å kunne konstatere en relativ klar utviklingslinje. Fra en forholdsvis forsiktig og famlende start hvor Quisling til dels bare søker å orientere seg, drives han av den politiske utviklingen, men like sterkt av den indre dynamikken i sin politiske personlighet over i en klar antidemokratisk holdning. Og parallelt utvikler han seg mot et stadig mer utpreget anti-korporativt syn.

Den gamle maktfordeling av statsmyndighetene mellom 3 separate organer får en fjerde, dominerende komponent: partiet. Om resultatet ville bli et faktisk enmannsvelde, et oligarki eller kanskje et plutokrati, var avhengig av indre forhold i partiet, dets struktur og interne maktfordeling. Men jo mer effektivt dette parti domierte staten, jo mindre plass til overs for korporatisme.

Sluttsteinen ble lagt ved loven om parti og stat i mars 1942.<sup>104</sup> Det var det logisk og psykologisk naturlige endepunkt for en over 10-årig kontinuerlig ideologisk utvikling. Men allerede før denne avrunding av ideologien ble nådd, synes det klart at det var større innslag av faktisk korporatisme i det samfunn Quisling ville nyordne enn i den stat han selv tok sikte på å bygge. Og dette gjelder selv om han hadde fått gunstigere vilkår for sitt store sosiale eksperiment.

<sup>104</sup> Lov nr. 2 av 12 mars 1942:

»§ 1. NS er det statsbærende parti i Norge og fast forbundet med staten.

§ 2. Partiets organisasjon og virksomhet og medlemmenes plikter fastsettes av Nasjonal Samlings Fører».

Norsk Lovtidend, 2. avd. 1942, p. 137.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Kyrkoegendom och församlingsegendom.** Enligt Finlands kyrkolag 305 a § må vid församlingsdelning »delaktighet i den samfällda, kyrkan och församlingen tillhöriga egendomen», med vissa undantag, tilläggas den nybildade församlingen. Med stöd av detta stadgande beslöt finländska statsrådet att tillerkänna Helsingfors' Malms finska och svenska församlingar andel i tvenne fastigheter, Räckhals och Lövä holme, vilka tillhörde Helsing kyrka. Fråga har därefter uppkommit, huruvida statsrådet ägt, med stöd av angivna bestämmelser i kyrkolagen, meddela dylikt förordnande.

Helsing socken antages hava avskilts såsom egen församling från Sibbo före år 1400.<sup>1</sup> Ett kapell existerade där år 1401; det benämnes då Sankt Lars Kyrka. Sagda år »gav Anders i Räckhals och Hans Madelin, Micke Redeswijn Gudi och S. Lars kyrka i Helsing för dess själ och för dess danne kvinnors själ och för alla deras arvingars själar en skattmark jord, liggandes i förbemälda Räckhalsböle innan lagl. rår, med husum, tomtom, åkrom och ängiom, i skogom och skogsbodom, inga undantagandes, till evärdel. ägor, till ett görandes själarykt hans med alle de i helige kyrkio liggandes, för deras själ och bönhåld hådde».<sup>2</sup>

Förutom Räckhals äger Helsing kyrka även egendomen Lövä holme med tillhörande fiskevatten, belägen i Hoplaks. Huru Helsing kyrka förvärvat denna egendom är icke känt; det har, obekant på vilken grund, uppgivits, att egendomen är av medeltida ursprung.<sup>3</sup>

Den ursprungliga kyrkan antages hava varit ett träkapell, vilket mot århundradets slut ersattes av den nuvarande stenkyrkan, även denna helgad åt Sankt Lars.<sup>4</sup>

Helsing landsförsamling lades år 1652 av drottning Christina under Helsingfors stadsförsamling såsom annex.<sup>5</sup> Detta förhållande fortfor till år 1865, då Helsing församling blev eget pastorat.<sup>6</sup> Samma år bildades den

<sup>1</sup> Hultin, »Helsing församlings historia», s. 11, 12. Korpinen, »Några drag ur Helsing sockens historia 1351—1951», s. 16 f., 18.

<sup>2</sup> Efter Finlands medeltidsurkunder avtryckt i Korpinen, a. a., s. 88 f.

<sup>3</sup> Harvia, »Helsingfors inkorporeringsfråga», I, s. 156, anför sålunda, att Lövä är en från de första åren av 1400-talet stammande donation.

<sup>4</sup> Hultin, a. a., s. 14, 16; Korpinen, a. a., s. 45.

<sup>5</sup> Hultin, a. a., s. 25; kungl. brev den 4 november 1652, avtryckt s. 39.

<sup>6</sup> Hultin, a. a., s. 42, 155; Korpinen, a. a., s. 20.



borgerliga kommunen och den kommunala förvaltningen skildes från den kyrkliga.<sup>7</sup>

År 1816 inleddes en rättegång mellan å ena sidan domkapitlet i Borgå och församlingens kyrkoherde för prästbordets räkning och å den andra Helsinges sockenbor för Helsinges kyrka, avseende »Räckhals utbysjord och Lövä holme med därunder lydande fiskevatten».<sup>8</sup> Häradsrätten fann i utslag den 31 juli 1818 det »vara fullleligen styrkt, att dessa egendomar av ålder varit Helsinges kyrka tillhöriga», varför prästbordet ålades avträda dem; utslaget fastställdes av lagmansrätten den 11 juni 1819. Efter det hovrätten år 1821 upphävt utslagen på grund av rättegångsfel, vidhöll häradsrätten den 28 juli samma år sin mening, och lagmansrätten biträdde den 12 juni 1826 densamma till alla delar, »alldenstund av det, bland andra företedda handlingar, åberopade donationsbrev för år 1401 förekomme skäl därtill, att Räckhals utbysjord blivit av Anders Räckhals, Hans Madelin och Michel Redesven given till Helsinges sockens kyrka, vilket jämväl övriga inlämnade handlingar vidare bestyrkte; fördenskull och som Lövä holme även funnits av ålder hava underlegat nämnda kyrka». Hovrätten fastställde den 11 juni 1825 domslutet, »så vida Räckhals utjord och Lövä holme i åtskilliga dels äldre, dels nyare handlingar hade blivit benämnda såsom Helsinges sockens kyrkas enskilde ägor». I dom den 22 november fastställde senaten — dåtidens högsta domstol i Finland — hovrättens och underrätternas domslut under åberopande av följande domsskäl:

»att häradsrätten ... genom dom den 24 juni 1660 tryggt kyrkan vid berörda ägor ...»;

»att vid en den 12 juli 1698 projectvis förrättad skattläggning å Helsinges sockens prästgård, då kyrkans föreståndare Henric Bertilsson tillstades varit och i grund av icke allenast ett gammalt document av år 1401: utan ock Botved Hanssons rannsaking av den 1 augusti 1619: samt förenämnde härads dom daterad den 24 juni 1660: påstått att Räckhals jordstycke vore Helsinges sockens kyrka tillhörigt och av Anders Räckhals år 1401: donerat, skattläggningsmännen ansett detta jordstycke icke kunna till prästeboet skattläggas, innan från högre ort besked komme antingen det tillerkändes kyrkan eller prästeboet, varhos skattläggningsmännen antecknat att förhållandet varit enahanda med Lövä holme, vilken kyrkoföreståndaren, i stöd av Botved Hanssons förenämnde rannsaking av år 1619: jämväl yrkat tillhöra kyrkan»;

»att uppå den av lantmätaren Broterus år 1699: upprättade karta, Räckhals utbysjord till en skattmarks vidd och Lövä holme blivit upptagne såsom kyrkans tillhörighet»;

att vid sockenstämma den 16 augusti 1730 avhandlats vad »pastor årligen skulle erlægga till kyrkan för Räckhals höslag»;

att vid biskopsvisitation den 24 februari 1742 antecknats, att »handelsmannen Julius J. Sund<sup>9</sup> emot årligt arrende till kyrkan innehaft Lövä holme ... samt att han erbjudit sig att inlösa berörde Lövä för sexhundra

<sup>7</sup> Hultin, a. a., s. 145 ff.

<sup>8</sup> Revisionsakten nr 14/1825, Senatens justitiedepartement, Finlands riksarkiv; Hultin, a. a., s. 73, 101 ff.

<sup>9</sup> Hultin, a. a., s. 72 uppgiver namnet vara »Lund».

daler kopparmynt, men att förrättningsmännen icke kunnat bifalla denna begäran emot författningarnas uttryckliga förbud att kyrkans fasta egendom abalienera»;

att vid 1776 års storskifte av Räckhals utjord den till kyrkan donerade andelen upptagits i delningsbeskrivningen »såsom Helsinges sockens kyrka tillhörig» utan anmärkning »å pastors eller prästebolets vägnar»;

att »å särskilda tider, såsom åren 1660: och 1729: talan å kyrkans vägnar vid häradsrätten blivit utförd emot åtskilliga personer för begången åverkan å kyrkans ägor i Räckhals»;

»fördenskull och emedan häradsrättens ovanberörda dom av den 24 juni 1660, varigenom kyrkan vid äganderätten till Räckhals utbysjord och Lövä holme blivit tryggad, icke kunnat visas vara ändrad eller upphäven, samt icke allenast kyrkans äganderätt till nämnda lägenheter sedermera blivit vid flera tillfällen då slik rättighet kommit ifråga iakttagen och bevakad, utan kyrkan jämväl . . . tidtals varit i åtnjutande av årlig avgift eller arrende från ifrågavarande lägenheter och dessa sålunda till sin fördel begagnat».

När Hoplaks församling enligt senatens brev den 16 augusti 1917 utbröts ur Helsinges församling, förordnades, att Hoplaks församling skulle erhålla andel uti Helsinges församlings »kyrkliga kassor», bland dem »uti sådana fonder, som icke uppkommit genom uppbörd, utan på annat sätt såsom genom gåvor, kollekter och annan insamling . . . om icke donatorn bestämt om donationens användande uttryckligen till förmån för Helsinges församling; Räckhals till Helsinges församling donerade hemman kommer förty att förbliva sagda församlings egendom» — Lövä synes hava blivit bortglömd.

Liknande förordnande ehuru med undantagande av både Räckhals och Lövä meddelades den 7 augusti 1919 vid utbrytning av Aggelby församling, medan Brändö församling vid sin utbrytning ur Helsinges församling den 10 maj samma år över huvud ej erhöll andel i moderförsamlingens egendom.

Enligt statsrådets förordnande den 6 augusti 1952 angående utbrytningen av Helsingfors' Malms finska och svenska församlingar, punkten 4, skola däremot de nya församlingarna erhålla del i Helsinges församlings fasta egendom och fonder. Härvid stadgas i stycket g):

»Den egendom, som skall fördelas, omfattar icke Helsinges församlings kyrka, kyrkans inventarier, klockstapeln, gravskötselns fonden och hjältegravsfonden. Utanför fördelningen förbliva även begravningsplatserna samt sådan egendom, som kyrkan eller församlingen erhållit genom testamente, som gåva eller på annat sätt därest stadgarna angående skötseln och användningen av densamma icke tillåta dess delning.

Räckhals egendom och Lövä holme äro icke sådan i kyrkolagen 305 a § 1 mom. punkt a) avsedd egendom, vars delning enligt stadgarna icke är tillåten, varför denna jordegendom samt Räckhals-Lövä-fonden skall delas . . .»

Det är för den föreliggande rättsfrågan belysande att jämföra de rättsfakta, som framgå av den lämnade redogörelsen för saksammanhanget, med den samtida lagstiftningen.

Under medeltiden och långt fram i nyare tiden reglerades *kyrkornas rättsställning* enligt den svensk-finska rätten av de olika landskapslagarnas kyrkobalkar. I Finland synes Helsingelagen till en början hava tillämpats.<sup>10</sup> Denna ersattes senare av Upplandslagens kyrkobalk, vilken erhöi riksgiltighet. Anledningen därtill var, att den under 1300-talets senare del successivt på landstingen antagna Magnus Erikssons landslag i följd av kyrkans motstånd saknade egen kyrkobalk och att såsom sådan den omsorgsfullt utarbetade Upplandslagens kyrkobalk i stället kommit att tilläggas riksgiltighet.<sup>11</sup> När detta blev fallet i Finland är icke känt i vidare mån än att Helsingelagen ännu år 1379 där synes hava varit i bruk.<sup>12</sup> Det torde emellertid kunna antagas, att Upplandslagens kyrkobalk med sin i huvuddragen med Helsingelagens kyrkobalk överensstämmande ehuru mera ingående reglering angav den svensk-finska rättsordningens innehåll under 1400-talet.<sup>13</sup>

Enligt denna rättsordning var sockenkyrkan, förkroppsligad i kyrkobyggnaden, ett erkänt rättssubjekt.<sup>14</sup> Den kyrkan tillhöriga egendomen var av tvenne slag, dels den egentliga kyrkoegendomen (*fabrica ecclesiae*), omförmäld i kyrkobalken III och VII pr., 4,<sup>15</sup> dels prästbordet (*mensa presbyteri*), nämnd i kyrkobalken II.<sup>16</sup> Villkor för att en kyrka skulle kunna invigas av biskopen var enligt den kanoniska rätten, att kyrkan ägde tillräckligt av båda slagen av egendom.<sup>17</sup> Kyrkobalken förutsåg emellertid i XIV:3, att kyrkan kunde få ytterligare egendom utöver denna så att säga minimiutrustning: »Allt det som bliver givet till kyrkan, vare sig det är jord eller lösöre, likaså kyrkans avrad, som hon får av sina jordar, vare sig det bliver henne givet eller hon köper det för sin tionde, likaså all kyrkans tionde, med detta skall kyrkan pryda sig, och därmed får intet annat göras än det som är denna kyrka till gagn».<sup>18</sup> Av andra landskapslagar framgick, att även gåvor till prästens underhåll förekommo.<sup>19</sup> Det har gjorts gällande, att prästbordet eller prästämbetet och icke kyrkan skulle vara ägare till dylika gåvor;<sup>20</sup> här är det emellertid likgiltigt, om

<sup>10</sup> Schaumann, »Finlands kyrkorätt», s. 62; Westman, »De svenska rättskällornas historia», s. 22 f.

<sup>11</sup> Brilioth, »Svensk kyrkokunskap», 2:dra uppl., s. 75; Holmbäck-Wessén, »Svenska landskapslagar», III, s. 273; Westman, a. a., s. 41, 45. Jfr Willgren, »Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt», s. 13, där både Helsingelagen och Upplandslagen citeras.

<sup>12</sup> Landtmanson, i Nordisk familjebok, 1:a uppl., art. »Landslag».

<sup>13</sup> Jfr Westman, a. a., s. 23, 45.

<sup>14</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 18: »Därför ihågkom man den gamla helgedomen med gårdar och skänker av allehanda slag ...».

<sup>15</sup> Jfr Helsingelagens kyrkobalk III, VII.

<sup>16</sup> Jfr Helsingelagens kyrkobalk II.

<sup>17</sup> Brilioth, »Svensk kyrkokunskap», 2:dra uppl., s. 124 ff.

<sup>18</sup> Citerad enligt Holmbäck-Wessén, a. a., I, s. 23 f.

<sup>19</sup> Se t. ex. Östgöta lagens kyrkobalk II:2: »Alla de (skötningar), som givas sedan kyrkan är invigd, har givaren rätt att lämna till underhåll åt prästen eller till prydnad för kyrkan, vilketdera han helst vill». Holmbäck-Wessén, a. a., I, s. 7.

<sup>20</sup> Schalling, »Den kyrkliga jordens rättsliga ställning i Sverige», s. 39 ff.; jfr Bet. och förslag, avgivna av den utav 1898 års kyrkomöte tillsatta kyrkolagskommitté, s. 84 (Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viidennen yleisen kirkolliskokouksen pöytäkirjain liitteet).

prästämbetet anses såsom ägare eller såsom blott förvaltare av den i detta sammanhang ej aktuella boställsjorden. Evad gåvorna voro avsedda för kyrkans prydnad eller prästens underhåll, torde de i regel hava skett i avsikt att tillförsäkra givaren själamässor till hans eller hans anhörigas frälsning eller att mera allmänt utgöra av fromhet förestavade offer för den kristna kulten.<sup>21</sup>

Jämför man gåvobrevet angående Räckhals med den medeltida rätten, finner man huru det till alla delar låter sig inpassa i bilden. Gåvan är given åt »Gudi och S. Lars kyrkia i Helsing ... till evärdel. ägo»; den är sålunda en gåva till själva kyrkan till främjande av själamässors hållande, icke, såsom förhållandet vanligen var i dylika fall, en gåva till prästbordet med krav på själamässor såsom ett slags motprestation.<sup>22</sup> Närmare bestämmelser om dessa själamässor gåvos icke: gåvan var ett mera allmänt offer, förestavat av omtanke »för hans själ och för dess danne kvinnors själ och för alle deras arvingars själar ... till ett görandes själarykt hans med alle de i heliga kirkio liggandes för deras själ och bönhåld hålde» — i vilken omfattning själamässor skulle hållas berodde sålunda av kyrkans eget bestämmande. Donationen av Räckhals var alltså en gåva till kyrkans berikande, given i fromt syfte men utan villkor i sträng mening. Även i detta hänseende avvek denna donation från den typ, som innehöll vissa detaljerade bestämmelser om mässorna och förbehöllo dem givaren och hans anhöriga.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Jfr Reuterskiöld, i Festskrift för friherre R. A. Wrede 1921, s. 64 f.

<sup>22</sup> Brilioth, a. a., s. 125: »Prästbordet ihågkoms oftare än kyrkan med gåvor, vid vilka då vanligen voro bundna villkor om läsande av själamässor». Jfr Nytt juridiskt arkiv (cit. NJA) 1925: 229: I testamentet 1337 gav Gudhlags Bilder »till själa frälsning för min älskade maka Rodhni, salig i åminnelse, och för mig själv ... till Sollefteå kyrka, till dess prästbord»; NJA 1929: 353: Sven Nilsson testamenterade »åt sockenkyrkan i Hoby och till prästunderhållet, såväl för sin själs som sin hustrus och bådas föräldrars och barns». Se ock de nedan i not 23 återgivna rättsfallen.

<sup>23</sup> Se t. ex. NJA 1932: 263: I donationsbrev 1420 föreskrives: »Präst efter präst vid Rogslösa kyrka skall säga ena mässa för mina själ och mina föräldra i varje månade till Guds dom»; NJA 1938: 137: Enligt brev 1330 hade »Erland, kanik i Linköping och kyrkoherde vid Agunnaryds kyrka för att under sitt liv framgångsrikt sörja för sin själs frälsning till präste i Agunnaryds bord såsom evärdelig tillhörighet skänkt sin gård Ekenäs med åkrar, ängar, betesmarke, skogar, fiskevatten och vad i övrigt därtill hörde, inom rågångarna och utom, nära och fjärran ... på det villkoret att därvarande kyrkoherde borde årligen hålla en mässa för hans själ i evärdelig tid»; NJA 1938: 157: Väpnare Alexander Tors-  
tenson och hans hustru Ingeborg Torbjörnsdotter hade 1431 åt sockenkyrkan i Kil under prästens bord skänkt ett antal gårdar. På givarens begäran förordnade biskopen, bland annat, »att den kyrkoherde i Kil som nu är och alla hans efterträdare skola hålla en själamässa i var månade för ovannämnda Alexanders och Ingeborgs själar och för deras föräldrars och för alla kristna själar till evig tid». — Närmare Räckhalsdonationen står NJA 1934: 57, där enskilda personer till »Boldenäs kyrka till evärdeliga ägo till bönehåll och i själarykt för deras framlidne vänners själa (givit) ett gods hetande Finnefarne». Frågeställningen i rättsfallen, som gäller om donationen avsett att bereda pastor förmån över lönen, är i detta sammanhang utan intresse.

Möjligheten av en motsättning mellan den egentliga kyrkoegendomen och prästbordet — d. v. s. mellan kyrkan och pastor — förutses redan i Upplandslagens kyrkobalk XIV:2: »Nu tvista präst och kyrka: prästen säger, att det har blivit givet till hans underhåll, och kyrkan, att det har skett till hennes prydnad».<sup>24</sup> En dylik motsättning har svensk kyrkorätt, oberoende av reformationen, 1686 års kyrkolag och senare lagstiftning, fortfarande bevarat.<sup>25</sup> Liknande motsättning framträder i tvisterna mellan kyrkan och prästbordet om rätten till Räckhals och Lövä. Enligt vad 1827 års senatsdom upplyser har äganderätsfrågan varit föremål för rannsaking av Botved Hansson 1619,<sup>26</sup> och häradsrätten har genom dom 1660 tryggt kyrkan vid berörda ägor och förbjudit pastor att med dem sig befatta;<sup>27</sup> kyrkans rätt har vidare hävdats vid 1698 års skattläggning och iakttagits å 1699 års lantmäterikarta samt vid 1776 års storskifte; kyrkan har enligt sockenstämmoprotokoll år 1730 uppburit avkastningen av Räckhals; intrång har vid flera tillfällen beivrats genom talan å kyrkans vägnar; och Räckhals karaktär av kyrkoegendom i egentlig mening (*fabrica*) har slutligen fastslagits genom rättegången 1818—1827. Den lärer sålunda vara ovedersäglig.

En lika fullständig bevisning av Helsing kyrkas rätt till Lövä holme med dess fiskevatten låter sig icke med tillgängligt material åstadkomma. Huruvida Lövä såsom kyrkoegendom är av medeltida eller senare ursprung framgår sålunda icke av handlingarna. Att Lövä holme äger karaktären av egentlig kyrkoegendom visas emellertid enligt 1827 års senatsdom därav, att egendomen enligt Botved Hanssons rannsaking år 1619 tillhörde kyrkan;<sup>28</sup> att häradsrätten 1660 tryggt kyrkan även vid Lövä holme såsom kyrkans enskilda ägor;<sup>29</sup> att den vid 1698 års skattläggning ansetts icke kunna skattläggas till prästbordet; att den å 1699 års lantmäterikarta upptagits såsom kyrkans tillhörighet; att enligt protokollet vid 1742 års biskopsvisitation arrendet därav utgått till kyrkan; samt att arrendatorns begäran om inlösen då icke kunnat bifallas emot författningarnas uttryckliga förbud att kyrkans fasta egendom abalienera — varmed torde åsyftas stadgandena i 1686 års kyrkolag 26:6, att »kyrkans fasta jordagods må ingen föryttra utan högsta nödortf eller nytta samt Vår vetskap och tillåtelse», och i 1723 års prästprivilegier § 5, att »ingen skall hava makt eller sig fördrista, att bortsälja ... några kyrko ... ägor ...». Helsing kyrkas äganderätt till

<sup>24</sup> Holmbäck-Wessén, a. a., I, s. 23.

<sup>25</sup> Så hava i NJA 1924:515 domstolarna prövat, huruvida ett av Lemnhults »församling» år 1681 köpt hemman, å vilket köp Lemnhults »kyrka» erhållit fasta, var kyrkans egendom eller ecklesiastikt boställe (prästbord); hemmanet ansågs såsom prästbord. I NJA 1931:159 har likaledes prövats fråga, huruvida en utjord, som år 1686 sålts till två församlingar, erhållit karaktär av ecklesiastik boställsjord; frågan besvarad jakande. I NJA 1927:48 åter har jord, som äges av kyrkan, funnits icke hava egenskap av ecklesiastikt boställe.

<sup>26</sup> Innehållet är återgivet hos Hultin, a. a., s. 71 f.

<sup>27</sup> Ib.

<sup>28</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 72.

<sup>29</sup> Ib.

Lövö holme med tillhörande fiske har slutligen blivit fastslagen genom rättegången 1818—1827. Även kyrkans rätt till denna egendom lärer sålunda få anses ovedersäglig.

Enligt den medeltida rätten gällde olika regler för *förvaltningen* av den egentliga kyrkoegendomen och av prästbordet. I den förra förvaltningen deltog sockenmenigheten genom kyrkvårdarna,<sup>30</sup> vilka ägde i rättegång företråda denna egendom.<sup>31</sup> Prästbordet åter disponerades och företrädades av prästen ensam, ehuru under viss tillsyn av biskopen.<sup>32</sup> Dessa förhållanden rubbades icke av reformationen och fortlevde länge.<sup>33</sup> Kyrkvårdarna — i Finland voro de vanligen en vid varje kyrka<sup>34</sup> — betecknades senare såsom kyrkans föreståndare; detta uttryck förekommer i 1686 års kyrkolag 19: 17 och 24: 8, och det nyttjas även av lagkommissionen i förarbetena till 1734 års lag.<sup>35</sup> Pastors medverkan i förvaltningen nämnes i 1686 års kyrkolag 26: 8 och i 1723 års prästprivilegier § 23 samt i en kungl. resolution för Borgå stift den 14 juli 1741.<sup>36</sup> Ett dylikt deltagande av pastor var givetvis enligt sakens natur uteslutet i en rättegång, där pastor själv stod som motpart till kyrkan.

Kyrkans medel fingo enligt 1686 års kyrkolag 24: 13 endast användas »till dess tarv och tjänst allena». Detta inskräptes ytterligare genom kungl. brev den 23 november 1686 och den 6 april 1695. Medlen fingo sålunda icke nyttjas till lättande av sockenbornas kyrkobyggnadsskyldighet, intill dess Kungl. Maj:t genom kungl. cirkulär den 28 maj 1789 medgav, att klockstaplar och kyrkogårdsmurar (»kyrkobalkar») fingo besörjas av kyrkans medel, när tillgången det medgav, »så att församlingarnes invånare emellertid undgå att därtill göra särskilde sammanskott, efter som de ändock måste fylla vad vid förekommande behov kan brista uti kyrkans kassa». Medgivandet var dock ett undantag. I kungl. brev den 6 juni 1797 underströks, att församlingarna icke ägde någon rätt att efter eget behag och gottfinnande använda kyrkans medel.

Det förekom stundom, att sockenborna själva — flera eller färre — uppträdde och tillvaratogo kyrkans rätt. Förklaringen härtill lärer vara att

<sup>30</sup> Willgren, a. a., s. 15, 18. Jfr ärkebiskop Jöns Håkanssons stadga för kyrkan i Helsingland den 4 mars 1425: »Vidare vilja vi ock befalla, att kyrkoherden och kyrkovårdarna ... varje år vid påsktiden i alla sockenmännens närvaro skola göra räkenskap för kyrkans tionde och andra hennes inkomster och utgifter». »Item förbjuda vi kyrkoherdarna och kyrkovårdarna ... att herefter göra stora köp med kyrkans penningar ... utom med vår och kapitlets vetskap och samtycke». Se Holmbäck-Wessén, a. a., III, s. 275.

<sup>31</sup> Jfr Östgötalagens kyrkobalk III: 1: »Om nu endera av dem, prästen eller kyrkan, går förlustig sin jord, sedan den är laghävdad, då stämme prästen, om det är han, och kyrkovärden, om det är kyrkan ...», Holmbäck-Wessén, a. a., I, s. 8.

<sup>32</sup> Upplandslagens kyrkobalk II, XVI: 1, 2.

<sup>33</sup> von Schubert, »Sveriges kyrkoförfattning och läroverk», I, s. 217 f.

<sup>34</sup> Ib.

<sup>35</sup> Sjögren, »Förarbetena till Sveriges rikets lag 1686—1736», V, s. 99. Jfr även Hultin, a. a., s. 42: »... i egenskap av kyrkans föreståndare (kyrkvärd) ...», s. 46, 57, 66 f.

<sup>36</sup> Mittags kyrkolagsedition 1845, s. 529, jfr Hultin, a. a., s. 98.

söka i det nyss angivna förhållandet, att ansvaret för kyrkobyggnad och kyrkounderhåll fortfarande, liksom på landskapslagarnas tid, åvilade dem.<sup>37</sup> Ett författningsreglerat lokalt exempel därå erbjuder kungl. instruktionen den 12 april 1815 angående vården och förvaltningen av kyrkornas fastigheter, medel och övriga tillhörigheter i de forna danska länen — dessa kyrkor voro rikare doterade, då de undgått Gustaf Vasas kyrkoreduktion.

Nu angivna förhållanden avspegla sig, såsom 1827 års senatsdom visar, i tvisterna om Räckhals och Lövö. I den rättegång, som avgjordes genom häradsrättens dom år 1660, fördes sålunda Helsinges sockens talan av kyrkvården Bertil Mattsson, och vid 1698 års skattläggning företrädde kyrkan av Henric Bertilsson såsom kyrkoföreståndare. I rättegången 1818—1827, där pastor representerade prästbordet såsom motpart till kyrkan, företrädde sockenborna kyrkan.<sup>38</sup> Pastor hade vid sin sida konsistoriefullmäktig i underrätterna, men, jämlikt 1686 års kyrkolag 26:5, advokatfiskalen i hovrätten vid fullföljden dit och till senaten.

Såsom Schalling påvisat i sin undersökning »Sockenmenighetens utveckling till juridisk person»<sup>39</sup> var socknen eller »församlingen» icke av den svensk-finska rätten erkänd såsom en juridisk person utan kunde i rättslivet endast uppträda såsom »socknemännen», d. v. s. såsom individer. Socken var en »menighet», d. v. s. en icke rättskapabel gemenskap, utgörande objekt för kyrkans verksamhet. Den kunde förty icke förvärva och äga egendom.<sup>40</sup> Också i 1686 års kyrkolag är det »kyrkan» i betydelse av *lokal-kyrkan*, som framträder såsom äganderättssubjekt. Även om en fastighet inköptes av sockenborna eller församlingen, blev det sålunda kyrkan, som förvärvade äganderätten.<sup>41</sup> Först genom pietistiska uppfattningars inträngande under frihetstiden och genom sockensjälstyrelsens utveckling på grundval av 1723 års prästprivilegier § 23 kom församlingen att framstå såsom ett allt betydelsefullare element. När socknen eller församlingen av rättsordningen började erkännas såsom eget rättssubjekt låter sig knappast bestämt fixera. Det är resultatet av en fortskridande utveckling, som i allt fall torde tillhöra 1700-talets senare och 1800-talets första decennier.<sup>42</sup> Uttrycken »församlingen», »sockenborna» eller liknande blev så små-

<sup>37</sup> Jfr NJA 1927: 48 (s. 50 f.), där Bösarps församling vid kyrkostämma beslutit om utarrendering av kyrkans jord.

<sup>38</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 101: »... Major August Hagelstam, vilken erhållit i uppdrag att föra processen å församlingens vägnar ...».

<sup>39</sup> Statsvetenskaplig tidskrift 1927, s. 27 ff.

<sup>40</sup> Jfr NJA 1925: 229: »Enär genom återopade testamentet, varigenom ifrågakomma 15 sättungsland blivit till Sollefteå kyrka, till dess prästbord, donerade, församlingen ej kan anses hava förvärvat äganderätten till den jord, som sålunda donerats».

<sup>41</sup> Se de ovan återgivna rättsfallen NJA 1924: 515 och 1931: 156; i det senare fann hovrätten, vars dom fastställdes av Högsta domstolen, att utjorden »inköpts för kyrkornas räkning» och att »äganderätten till utjorden enligt kronans i målet uttalade åsikt tillkomme församlingarnas kyrkor».

<sup>42</sup> Schalling, a. a., s. 47. Jfr Hultin, a. a., s. 66 ff., däri för 1700-talet skildras »kyrkans ekonomi» utan antydning om någon församlingens egendom eller inkomst.

ningom det i språkbruket dominerande, medan »kyrkan» trängdes undan. Begreppen torde dock ofta hava uppfattats såsom mer eller mindre synonyma.<sup>43</sup> Först 1817 års förordning om sockenstämmor och kyrkoråd innebar ett otvetydigt erkännande av socknens rättssubjektivitet; 1815 års kommitté, som utarbetade förslaget till denna författning, förklarade sig anse »varje kyrkosocken vid sockenstämma utgöra en corporation för sig».<sup>44</sup> Detta innebar dock *icke*, att församlingssubjektet rättsligen konsumerade det äldre kyrkosubjektet eller att någon sammansmältning av dem båda ägde rum.<sup>45</sup>

Även vad nu sagts avspeglar sig i rättegången om Räckhals och Lövö. I denna förde sålunda »Helsinge socken boer ... talan, att från Helsinge sockens prästegård tillvinna samma sockens kyrka» ifrågavarande fastigheter. Sockenborna uppträdde alltså här såsom representanter — givetvis med ett eget, indirekt intresse såsom kyrkobyggnadsskyldige — för kyrkan såsom fastigheternas ägare, icke såsom själva ägare till dem.

Den svenska kyrkorättens utveckling i Sverige efter det svensk-finska rikets klyvning torde här böra något redovisas, då den knappast kan vara utan betydelse för det rätta förståendet av de rättshistoriskt bedömbara förhållandena i Finland.

Såsom nyss nämdes nådde socknen legalt erkännande såsom juridisk person genom 1817 års förordning om sockenstämmor och kyrkoråd. Detta innebar, såsom ock nämnts, för ingen del, att socknen eller församlingen såsom rättssubjekt konsumerade lokalkyrkan såsom rättssubjekt eller att de båda rättssubjekten sammanslogos, utan kyrkan och församlingen kommo att stå såsom självständiga rättssubjekt vid sidan av varandra. Följaktligen har domstol kunnat pröva, »huruvida en utjord, som enligt köpebrev av år 1686 sålts till två kyrkoförsamlingar, äges av församlingarna eller av församlingskyrkorna».<sup>46</sup> Att det är fråga om skilda rättssubjekt framgår även på andra sätt av svensk rättspraxis.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 71: »vården och underhållet av församlingens gemensamma fasta egendom», varmed åsyftas kyrkor och prästgårdar.

<sup>44</sup> Schalling, a. a., s. 36.

<sup>45</sup> Ib., s. 47. Jfr NJA 1914: 227 och övriga nedan i not 47 omnämnda rättsfall.

<sup>46</sup> NJA 1931: 156.

<sup>47</sup> NJA 1914: 277, där kronan anförde: »Då väl Alsens kyrka finge anses vara särskild juridisk person, kunde fastigheten icke sägas vara inköpt av församlingen» (år 1346); 1925: 229: »Enär genom åberopade testamente ... till Sollefteå kyrka, till dess prästbord ... församlingen ej kan hava förvärvat äganderätten till den jord, som sålunda donerats»; 1927: 48: tvist om dispositionsrätten till jord, som äges av (lokal-)kyrka; 1932: 187: kronan anförde: »Äganderätten till bostället finge anses tillkomma lokal-kyrkan eller prästbordet såsom självägande stiftelser ...»; 1934: 57: mål om »ett till kyrkan donerat stomhemman»; 1935: 195: kyrkojord av medeltida ursprung; 1938: 130: donation till Söderköpings stads kyrka; 1938: 157: donation till sockenkyrkan i Kil.

Men NJA 1899: 406: Fasta beviljad Linsells och Ransjö kapellagsbor 1861; 1924: 211: Församling ansågs i förhållande till kronan vara rätt ägare till fastighet, som socknemännen inköpt år 1847; och 1939: 249: Boställe inköpt av församling år 1869; fasta beviljad kommunen.



Enligt 1817 års förordning § 6 hörde till sockenstämmans handläggning »de mål, som röra kyrkans vård samt socknens eller församlingens hushållning och allmänna angelägenheter såsom ... hushållningen och vården om kyrkoegendomar och lägenheter samt socknens enskilda kassor». I följande författning, 1843 års förordning om socknestämmor i riket, § 9 återfinnes liknande uttryck: »Till sockenstämmans handläggning höra de mål, som röra kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter», bland annat »hushållning med och vård om kyrkoegendomar». I motsats till kyrkoegendomar stå i båda författningarna »socknens hus», bland vilka nämnas prästgård, sockenstuga och fattigstuga. Genom 1862 års kommunalreform klövs socknen i en borgerlig »kommun» och en kyrklig »församling» i betydelsen av *kyrkokommun*. Till den senares uppgift hörde enligt § 2 »hushållning med och vård om kyrkans egendom» ävensom kyrko- och prästgårdsbyggnadsskyldigheten. Denna förordning räknar, såsom framhålles i Hammarskjölds berömda kommentarer till kommunallagarna, med dels fastighet, som tillhör kyrkan, och dels fastighet, som tillhör den kyrkliga kommunen;<sup>48</sup> distinktionen framskyntar även i § 40, som talar dels om »kyrkoförsamling tillhörig fastighet» och dels om »kyrkoegendom». I nu gällande lag om församlingsstyrelse 2 och 41 §§ skiljes otvetydigt mellan »kyrkans egendom» och »församlingens egendom», vilken senare kan vara avsedd »för kyrkliga ändamål» eller av profan natur. Hushållningen med denna egendom tillhör enligt 2 § de kyrkliga angelägenheter, som församlingen har att vårda.

Då sålunda socknen eller församlingen handhade vården om kyrkoegendomen, kom den att fungera såsom målsman för denna egendom. Det blev därför församlingen, som i rättegång representerade både sin egendom och kyrkans egendom. Också detta framgår otvetydigt av rättspraxis.<sup>49</sup>

På kyrkorådet, i vilket pastor var ordförande och kyrkvårdarna ledamöter, ankom enligt 1862 års kyrkostämmoförordning § 22 att såsom administrativt organ »vårda kyrkans angelägenheter»; hit hörde det omedelbara handhavandet av kyrkans egendom; detta uttalades i Kungl. Maj:ts utslag den 3 juni 1881 rörande ifrågasatt skyldighet för Motala församlings kyrkoråd att till vice pastor i församlingen avlämna kyrkans kassa,<sup>50</sup> i vilket utslag förklarades, att den befattning med kyrkans ekonomiska angelägenheter, som enligt 1686 års kyrkolag och prästerskapets privilegier tillkommit kyrkvårdarna »enligt grunderna för» 1862 års kyrkostämmoförordning hade »övergått till kyrkorådets samtliga valde ledamöter». Vid förvaltningen var kyrkorådet enligt § 34 bundet av den kyrkorättsliga regleringen.

<sup>48</sup> Hammarskjöld, »Bidrag till tolkning av K. förordningarna den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämma», s. 257.

<sup>49</sup> Församlingen uppträder sålunda för att bevaka kyrkans rätt i NJA 1899: 406 (intervenient), 1914: 277 (kärande), 1924: 211 (kärande), 1926: 550 (förklarande), 1927: 48 (kärande), 1929: 353 (förklarande), 1931: 156 (kärande), 1932: 187 (kärande), 263 (intervenient), 1934: 57 (kärande), 1935: 195 (klagande), 1938: 100 (kärande), 130 (intervenient), 137 (förklarande), 157 (svarande), 1939: 249, 253 (kärande), 1943: 694 (kärande), 1944: 166, 458 (kärande), 1945: 316 (kärande).

<sup>50</sup> Waldéns m. fl. »Samling av kungl. brev rörande kommunalförordningarna»: 749.

Men kyrkorådet var även församlingens allmänna kyrkokommunala förvaltnings- och verkställighetsorgan. I sin förra funktion handhade kyrkorådet den (egentliga) kyrkokassan, d. v. s. kyrkans medel, i sin senare den kyrko-(kommunala) kassan, d. v. s. församlingens medel. Det är naturligt, att denna dubbla, men olikartade funktion skapade oklarhet och att allmänhetens känsla för distinktionen försvagades eller rent av flerstädes försvann, särskilt där kyrkorna saknade nämnvärd egendom. Rättsligen har den emellertid upprätthållits. Genom kungl. cirkulär den 29 oktober 1886 angående användande av kyrkokassas medel sökte Kungl. Maj:t sålunda inskränka, att förfoganderätten över kyrkans medel var underkastad kyrkorättsliga inskränkningar. I olika rättsfall har också fastslagits, att kyrkorådet självständigt och icke på grund av något församlingens bemyndigande företräder kyrkans egendom och att kyrkorådet därvid icke är, såsom när det gäller församlingsegendom, underkastad församlingsrepresentationens direktiv.<sup>51</sup>

I nu gällande lag om församlingsstyrelse 41 § framträder skillnaden mellan kyrkorådets handhavande av församlingsegendom och av kyrkans angelägenheter, däribland kyrkoegendomen, med större klarhet. Sålunda gäller, att kyrkorådet utan särskild fullmakt utövar den rättsliga representationen för kyrkoegendomen, varemot dess rätt att företräda församlingen enligt uttryckligt stadgande gjorts beroende av att »icke särskilt ombud av församlingen förordnats för sådant ändamål».

Distinktionen mellan kyrkans egendom och församlingens egendom medför, att det enligt svensk rätt är otänkbart, att administrativ myndighet skulle äga överflytta egendom från kyrkan till församlingen eller tvärtom. Lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 34 och 35 §§ bemyndigar Kungl. Maj:t att förordna om ändring i rikets indelning i territoriella kyrkoförsamlingar. I samband med sådan ändring skola enligt 36 § jfrd med 4 §, där så finnes nödigt, de av indelningsändringen berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden ordnas genom en uppgörelse, som fastställas av Kungl. Maj:t. Vid denna uppgörelse må »kommunala tillgångar» delas, och viss »kommunal tillgång», såsom en donation, kan därvid överflyttas, uppdelas eller förbehållas viss del av ändrad eller nybildad församling. Genomgående avser bestämmelsen kyrkoförsamlingens, d. v. s. kyrkokommunens, och icke kyrkans förmögenhet. Den senare beröres över huvud ej ens av lagen, som är kommunallag, stiftad enligt Regeringsformen § 57 st. 2, icke civil- eller kyrkolag, stiftad enligt Rege-

<sup>51</sup> I Kungl. Maj:ts utslag den 14 oktober 1898 på besvär i mål rörande åverkan å den Torekovs kyrka tillhöriga lägenheten Hallands Väderö har församlingsbeslut att icke vidtaga åtgärder i anledning av skadegörelse å lägenheten ansetts vara utan verkan för kyrkorådets vidkommande. Kungl. brev den 1 juni 1900 i anledning av besvär av Fryksände församlings kyrkoråd ifråga om Lekvattnets kommuns beslut att vägra ombud för kyrkorådet att för den Fryksände kyrka tillhöriga skog i Lekvattnets socken föra talan vid kommunalstämma: »Enär kyrkorådet, vilket det jämlikt» kyrkostämmoförordningen »tillkommer, bland annat, att vårda kyrkans angelägenheter, på grund härav varit berättigat att utan uppdrag av kyrkostämma . . . rösta för den Fryksände kyrka tillhöriga skog», undanröjdes överklagade beslutet, Waldén, a. a.: 1371, 1427.

ringsformen § 87. Kungl. Maj:t har jämväl enligt lagen den 9 december 1910, 23 §, ägt besluta ändring i pastoratsindelningen; detta avser emellertid endast de kyrkliga tjänsterna och saknar betydelse för lokalkyrkan såsom rättssubjekt. Endast i händelse av kyrkans nedläggande och sålunda dess försvinnande såsom rättssubjekt lär Kungl. Maj:t, i kraft av den s. k. permutationsrätten, äga överflytta kyrkans egendom till annat rättssubjekt.

Skulle svensk rätt hava tillämpats vid utbrytningen av Helsingfors' Malms finska och svenska församlingar ur Helsinge församling, är det av anförda skäl uppenbart, att administrativ myndighet icke skulle kunnat, på sätt skett, giva de nya församlingarna andel i egendom, som tillhör Helsinge kyrka och icke Helsinge församling. Skulle Kungl. Maj:t hava meddelat liknande förordnande, hade Helsinge församling såsom målsman för Helsinge kyrka kunnat vid allmän domstol få kyrkans rätt till egendomen prövad och fastställd.<sup>52</sup>

Frågan blir då, om Finlands rätt på förevarande område utvecklats annorlunda än Sveriges och särskilt om detta skett på ett sätt, som innebär ett klart avbrytande av förbindelsen med den nedärvda gemensamma svensk-finska rätten. Detta skulle uppenbarligen vara fallet, om administrativ myndighet ägde överföra äganderätten till kyrkoegendom från lokalkyrkan till dennas egen eller till annan församling. I denna del kan förf. uppenbarligen icke göra anspråk på fullständig författnings- och prejudikatskänedom, varför efterföljande framställning göres under reservation för ett avvikande innehåll i andra — för förf. okända — rättskällor än de i det följande åberopade.

Den ovan lämnade redogörelsen för Räckhals och Lövä har visat, att kyrkans äganderätt till dessa fastigheter är *res judicata*. Denna egenskap har 1827 års dom dock allenast i förhållande till prästbordet. Domen utesluter sålunda icke i och för sig, att Helsinge församling skulle kunna göra anspråk på fastigheterna. Då emellertid Räckhals är givet till Helsinge kyrka vid en tidpunkt, då Helsinge församling ej existerade såsom rättssubjekt, kan påtagligen församlingen ej med något fog påstå äganderätt till denna egendom. Visserligen torde kyrkan ej kunna styrka sin åtkomst till Lövä. Enär denna likväl enligt 1827 års senatsdom varit i kyrkans ägo redan vid Botvid Hanssons rannsaking år 1619, i häradsrättens dom 1660 förklarats tillhöra kyrkan, enligt visitationsprotokollet 1742 varit utarrenderat för kyrkans räkning och vid 1776 års storskifte upptagits såsom kyrkan tillhörig samt sålunda varit kyrkoegendom vid tidpunkter, då Helsinge församling enligt svensk-finska rätten icke kan antagas hava ägt rättssubjektivitet, är det ävenledes uteslutet, att församlingen med något fog skulle kunna påstå äganderätten till Lövä.

I 1869 års kyrkolag för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, vilken där ersatte 1686 års kyrkolag och tillika meddelade mot 1862 års kyrkostämmoförordning i Sverige svarande bestämmelser om församlingarna »i betydelsen av kyrkliga kommuner»,<sup>53</sup> framträder även för Fin-

<sup>52</sup> Se t. ex. de förut citerade rättsfallen NJA 1943: 649, 1945: 316.

<sup>53</sup> Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 219.

lands del begreppen kyrkans egendom och församlingens egendom. Sålunda har enligt 9 § »var och en församling, såsom sådan, rättighet att sina angelägenheter och *sin egendom*<sup>54</sup> själv förvalta». 12 § åter föreskriver, att vården om församlingens gemensamma angelägenheter utövas av kyrkostämman och kyrkorådet, »varjämte» på dem ankommer »vården om *kyrkans egendom*».<sup>54</sup> Kyrkolagens 17 kap. innehåller sedan närmare bestämmelser om denna egendom, varvid i 303 § föreskrives, att den skall vårdas av därtill utsedd kyrkvård. Församlingens befattning med kyrkans egendom regleras i 18 kap. Till kyrkostämmans handläggning förklaras sålunda i 307 § höra »hushållning med och vård om kyrkans jord och fastigheter», i 331 § säges kyrkorådet skola »utöva den närmare tillsynen över, vården och förvaltningen av kyrkans egendom» och i 332 § bemyndigas kyrkorådet att i processuellt hänseende företräda i fråga, som angår »kyrkas eller präste- eller klockareboställes jord eller därmed förenade rättigheter eller skyldigheter, eller kyrkan tillhörig fastighet» och därvid bevaka »församlingens rätt» — påtagligen här som i Sverige med hänsyn till församlingens intresse såsom kyrko- och prästgårdsbyggnadsskyldig. »Den närmaste vården om kyrkans egendom» handhaves enligt 349 § av kyrkvården, åt vilken emellertid, på sätt 350 § visar, även »vården eller förvaltningen av ... församlingen tillhöriga medel» kan uppdragas.

Såsom synes överensstämmer denna kyrkolagens reglering nära med den i Sverige samtidigt gällande kyrkokommunala rätten. Kyrkoförsamlingen tillägges sålunda vissa förvaltningsbefogenheter beträffande kyrkans egendom, samtidigt som kyrkolagen förutsätter förefintligheten av en församlingens egen egendom.

Genom en förordning den 19 oktober 1908 vidtogos åtskilliga ändringar i kyrkolagen, avseende enligt propositionen,<sup>55</sup> bland annat, »vård och förvaltning av församlingens och kyrkans medel» samt kyrkoförsamlingarnas organisation, främst tillsättande av kyrkofullmäktige och förvaltningsnämnd. Såsom församlingens administrativa organ har sålunda enligt 477 § inrättats en särskild förvaltningsnämnd, vilken i kyrkvårdens ställe handhar »närmaste vård om kyrkans egendom». Vid denna ändring i kyrkolagen infördes det citerade nya uttrycket, »*kyrkans och församlingens egendom*»; så i 12 § och 331 §, vilka avse den närmare vården eller tillsynen av denna egendom. I 303 § andra stycket talas om kassaförvaltare och förvaltningsnämnd för vården och förvaltningen av »*kyrkan eller församlingen*» tillhöriga kassor, i 307 § om kyrkostämmans handläggning av frågor om hushållning med och vård om »*kyrkans samt församlingens jord och fastigheter*».

Av dessa uttryck är det endast »kyrkans och församlingens egendom», som kan verka förbryllande; de övriga strida uppenbarligen icke mot församlingens uppgift att vårda både kyrkans och sina egna tillhörigheter. Det kan emellertid icke bliva föremål för berättigad tvekan, att avsikten varit icke att angiva existensen av någon samäganderätt mellan kyrkan och församlingen utan endast, att båda kunna hava egendom, vars vård

<sup>54</sup> Kurs. här.

<sup>55</sup> Prop. nr 3/1908, s. 8, 14.

skulle handhavas i närmare föreskriven ordning. Detta visas dels av att propositionen nyttjar detta uttryck och samtidigt talar om »förvaltning av kyrka eller församling tillhöriga medel», dels av att till grund för propositionen låg ett betänkande av den vid 1898 års kyrkomöte tillsatta kyrkolagskommittén, till vars ledamöter hörde professoren Hermansson och vars förslag upptagits av 1903 års kyrkomöte. Kommittén anförde i sin motivering bland annat följande:<sup>57</sup> »Härvid bör den anmärkning förutskickas, att under kyrkovårds samt kyrkoråds vård och förvaltning kunna komma dels medel, vilka i kyrkolagen betecknas såsom kyrkomedel eller kyrkans medel, dels kassor och medel, vilka böra betecknas såsom tillhörande församlingen såsom en korporation.<sup>58</sup> Kyrkomötets<sup>59</sup> beslut avser uppenbarligen bägge dessa slags medels förvaltning ... Beträffande uppbörd och förvaltningen av medel, vilka böra anses såsom församlingens,<sup>60</sup> har församlingen rätt att bestämma såsom henne för bäst synes, en sats, som ... ligger i sakens natur ... Angående kyrkomedel<sup>61</sup> stadgas åter ...». Kyrkolagsutskottet med professoren Hermansson såsom ordförande anförde:<sup>62</sup> »Kommitténs förslag om ändring av gällande bestämmelser rörande uppbörd och förvaltning av kyrkans medel därhän, att församlingen finge uppdraga vård och förvaltningen av såväl församlingen som kyrkan tillhöriga medel<sup>63</sup> åt särskild kassaförvaltare och förvaltningsnämnd, har redan härförinnan i praktiken tillämpats inom flera större stadsförsamlingar». Allt detta utesluter möjligheten, att lagstiftaren med uttrycket »kyrkans och församlingens egendom» skulle avsett en så rättsligt revolutionerande åtgärd, som att upphäva lokalkyrkans rättssubjektivitet eller att överföra äganderätten till dess förmögenhet till församlingen.

Det må tilläggas, att Willgren i sitt arbete »Finlands finansrätt», tryckt 1906,<sup>64</sup> talar om dels »kyrkliga fastigheter» såsom en rest av de medeltida jordagodsens i »kyrkans ägo» och underställning av fråga om försäljning av dylikt gods, och dels underställning »även» av beslut om försäljning av »församling tillhörig fastighet». I »Förvaltningsrättens allmänna läror»<sup>65</sup> (1924) nämns »kyrkans och församlingens egendom och tillgångar». Ståhlberg utgår i »Grunddragen av Finlands förvaltningsrätt. Inrikesförvaltningen», tryckt år 1947,<sup>66</sup> från en församlingsegendom, skild från församlingens kyrkans: »Kyrklig egendom utgöres av kyrkans eller församlingens tillgångar». Som synes överensstämmer detta helt med rättsuppfattningen i Sverige.<sup>67</sup>

<sup>57</sup> Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viidennen yleisen kirkolliskokouksen pyöytäkirjan liiteet, Bet. och förslag avgivna av den utav 1898 års kyrkomöte tillsatta kyrkolagskommitté, s. 84 f.

<sup>58</sup> Jfr uttalandet av 1815 års kommitté i Sverige, återgivet ovan s. 264.

<sup>59</sup> 1898 års.

<sup>60</sup> Kurs. i bet.

<sup>61</sup> Kurs. i bet.

<sup>62</sup> Kyrkolagsutskottets bet. nr 5, s. 3 f.

<sup>63</sup> Kurs. här.

<sup>64</sup> S. 471.

<sup>65</sup> S. 222.

<sup>66</sup> S. 135.

<sup>67</sup> Se även Ståhlberg, »Finlands förvaltningsrätt», s. 342: »Vidare finnes

Enligt 1868 års kyrkolag, 15 §, hör fråga om delning eller annan förändring av redan inrättade församlingar till senatens prövning och avgörande. I 305 § stadgas, att kyrkoherde och församling ej må kyrkans medel och inkomster för andra än kyrkans behov använda. Till denna regel har genom lag den 8 mars 1920 såsom ett slags undantag införts 305 a § med stadgandet, att då senaten fattar beslut om delning eller annan förändring av redan inrättade församlingar, delaktighet i den samfälliga kyrkan och församlingen tillhöriga egendomen må tilläggas den utbrutna eller nya församlingen. Spörsmålet blir då, om denna bestämmelse kan tillämpas på kyrkans egendom, d. v. s. dess fabrica?

En sådan tolkning synes icke språkligt möjlig. Den egendom, som skall kunna delas, måste nämligen enligt författningstexten hava karaktären av »samfällig, kyrkan och församlingen tillhörig».<sup>68</sup> Det lär icke vara görligt att beteckna egendom, som en kyrka förvärvat långt innan församlingen var erkänd såsom rättssubjekt och sålunda kunde något äga, såsom »samfällig» egendom. Det är synnerligen upplysande att taga del av Helsinges sockenbors protestskrivelse<sup>69</sup> mot en förlikning angående Räckhals och Lövä, som socknens kyrkoherde sökte genomdriva å socknestämman den 24 september 1826. Sockenborna förklarade i nämnda skrivelse, att de blivit tystade med »maktspråk» och bestredo förlikningen under återopande av att de »såväl då som nu och alltid ansågo ... det icke vara ... tillståndigt, att genom en förlikning bortskänka andras tillhörigheter och aldraminst kyrkans genom flera sammanstämmande domar henne tilldömde jord». Härav framgår, att sockenborna, såsom ju också i följd av rättsläget var naturligt, icke betraktade Räckhals och Lövä såsom sin, d. v. s. sockenbornas samfälliga egendom. Uttrycket »samfällig» anger otvetydigt tillhörighet till en sammanslutning eller en gemenskap; den egendom, som kan inbegripas därunder är alltså församlingens, icke kyrkans egendom. Den samfälliga egendom, som skall kunna delas, skall enligt 305 a § vara »kyrkan och församlingen tillhörig». Med detta uttryck torde, såsom förut nämnts, icke kunna avses någon samäganderätt mellan kyrkan och församlingen. Detta framgår därav, att i stycket a) av samma 305 a § under begreppet inräknas »kyrkan eller församlingen ... tillfallen egendom». Vad som här åsyftas med »kyrkans egendom» av samfällig natur<sup>70</sup> synes därför vara vad i den

för skötseln av församlingens ekonomi en *kyrkovård* samt för prästerskapets boställen en *boställsnämnd*», s. 343: »En *kyrkoförvaltningsnämnd* skall tillsättas för verkställigheten av fullmäktiges beslut och den närmaste vården av kyrkans egendom». »Beslut av församling, angående försäljning ... av fastighet, som tillhör densamma», jfr kyrkolagen 326 §. Hultin, a. a., s. 87: Kommunalreformen »reducerar den forna socken- eller kyrkostämmans inflytande blott och bart till ärenden, som rörde kyrkan och församlingen».

<sup>68</sup> Kurs. här.

<sup>69</sup> I revisionsakten nr 14/1825, Senatens justitiedepartement, Finlands riksarkiv.

<sup>70</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 95, som betecknar prästgårdar såsom »församlingens egendom», vilket svarar mot lokutionen i 1817 och 1843 års svenska sockenstämmoförordningar, där prästgården upptages bland socknens hus (se ovan s. 265). Liknande uttryck förekom i 1863 års kyrkostämmoförordning för Stockholm: »kyrkans och annan församlingen tillhörig egendom»; den har emellertid rättats i 1930 års lag om församlingsstyrelse för Stockholm.

svenska lagen om församlingsstyrelse 41 § första stycket e) betecknas såsom »församlingens för kyrkliga ändamål avsedda egendom». Det vore ju egendomligt, om det i administrativ väg skulle kunna föreskrivas, att församlingskyrkans egendom skulle vid församlingsdelning övergå till församlingen och sålunda förlora egenskapen av kyrkoegendom. Att något dylikt varit avsett med uttrycket »kyrkan och församlingen tillhörig» bör på fullgod grund kunna betvivlas.

Detta bestyrkes ytterligare, om man undersöker stadgandets proveniens. Initiativet till bestämmelsen togs av det sjunde allmänna kyrkomötet, som påtalade bristen på stadganden vid församlingsdelning, »huruvida och enligt vilka grunder församling tillhörande fastigheter, fonder och skulder böra skiftas» — om kyrkoegendom nämndes intet. Frågan hänsköts till den av samma kyrkomöte tillsatta kyrkolagskommittén, vilken i sitt betänkande<sup>71</sup> framhöll, att tidigare hade, utom i undantagsfall, utbrutet område icke beviljats del »i kyrkans och församlingens egendom». På senare tid hade däremot delaktighet däri tillerkänts avskild del. En redogörelse lämnades för svensk praxis »i enahanda fall»; den avsåg uteslutande återverkningarna på prästerskapets avlöning, vilket spörsmål påtagligen stod i intressets centrum. Kommittén anför därefter<sup>72</sup>: »Vad beträffar ordnandet av egendomsförhållandena vid områdesförändringar, vore enligt kommitténs mening en bestämning nödig därom, att alla anspråk på delaktighet i *samfälld, kyrkan och församlingen tillhörig egendom*<sup>73</sup> bör framställas, då själva huvudfrågan enligt § 15 K. L.<sup>74</sup> handlägges ... Vidkommande de principer, som borde iakttagas vid beviljandet av delaktighet i sådan *församlings kyrkliga egendom*,<sup>75</sup> varav någon del avskiljes, bör slik delaktighet i allmänhet icke beviljas redan inrättad församling, som undergått förändring genom att nya områden överföras till densamma ... Däremot borde delaktighet uti *ifrågavarande egendom*<sup>76</sup> i allmänhet beviljas kapell- eller annan församling, varmed den tidigare varit förenad, ävensom ny församling, vilken bildas genom delning eller sammanslagning av områden, som avskiljas från två eller flera församlingar.»

Det anförda torde visa, att den egendom, som av stadgandet åsyftades, var »församlingens kyrkliga egendom», d. v. s. församlingsegendom av kyrklig natur eller, enligt nutida svenskt lagspråk, »församlingens för kyrkliga ändamål avsedda egendom». Detta indiceras ytterligare av kommitténs uttalande om den allmänna delningsgrunden<sup>77</sup>: andel borde beviljas församling »allt eftersom dess medlemmar bidragit till *hopbringandet*<sup>77</sup> av dessa medel, eller eljes finnes skäligt», vilket uttalande synes ådagalägga, att det var fråga om församlingsmedlemmarnas samfällda, d. v. s. församlingens egendom, icke kyrkoegendom i egentlig mening, och att delningens prin-

<sup>71</sup> Bihang till Ev. Luth. kyrkans i Finland åttonde allmänna kyrkomötes protokoll III.

<sup>72</sup> S. 45 f.

<sup>73</sup> Kurs. här.

<sup>74</sup> = Kyrkolagen.

<sup>75</sup> Kurs. här.

<sup>76</sup> S. 48.

<sup>77</sup> Kurs. här.

cipliella grund var egendomens anskaffande genom församlingsmedlemmarnas sammanskott.

Skulle till äventyrs ännu något tvivel återstå om vad med »den samfällda, kyrkan och församlingen tillhöriga egendomen» avses, bör detta slutgiltigt skingras av regeringens motivering i 1919 års proposition med förslag till ifrågavarande stadgande<sup>78</sup>: »Då ... den del av den odelade församlingen, som önskar varda avskild till självständig församling, i samma förhållande som den återstående delen *bidragit till anskaffandet av den samfällda kyrkliga egendomen*,<sup>79</sup> är det rättvist och billigt, att den avskilda delen av församlingen vid avskiljandet tillägges proportionell andel *i den odelade församlingens samfällda egendom*.<sup>79</sup> Hittills har någon lagstiftning i detta avseende ej förefunnits. Men regeringen har likväl, på särskild anhållan, under den senaste tiden beviljat församlingar, som skola avskiljas, andel i de odelade *församlingarnas kyrkliga egendom*.<sup>79</sup> Kyrkomötet har, omfattande huvudsakligen enahanda grunder som regeringen dithills tillämpat vid delning av kyrklig egendom, beslutit intaga i kyrkolagen en ny § 305 a, vars bestämmelser *fastställt gällande praxis*.<sup>79</sup> Detta uttalande bekräftar än ytterligare, att den egendom, varom fråga var, utgjordes av sådan, som församlingarna anskaffat, och *icke* av egendom, som tillfallit kyrkan, d. v. s. egendom av sådant slag som Räckhals och Lövä. Dylig egendom var *icke* församlingens samfällda egendom.

Uppgiften, att det nya stadgandet allenast avsåg att konfirmera en redan förefintlig praxis, är även av intresse, enär en sådan praxis kan påvisas just för Helsingfors församlings vidkommande. Enligt senatens förordnande den 16 augusti 1917 angående bildande av Hoplaks församling tillades den nya församlingen andel »uti sådana fonder som *icke* uppkommit genom uppbörd utan på annat sätt såsom genom gåvor, kollekter och annan insamling, enligt medlemsantal, om *icke* donatorn bestämt om donationens användande uttryckligen till förmån för Helsingfors församling; Räckhals till Helsingfors församling donerade hemman kommer förty att förbliva sagda församlings egendom» — Lövä nämnes *icke* utan synes hava blivit bortglömd. Man torde kunna bortse från den klart felaktiga uppgiften, att Räckhals skulle vara donerad till Helsingfors församling, enär någon närmare undersökning av rättsläget, så vitt framgår av här tillgängligt material,<sup>80</sup> ej synes hava ägt rum. Det väsentliga är, att egendomen ej delades mellan församlingarna. Detta iaktogs också, såsom tidigare nämnts,<sup>81</sup> när förordnanden år 1919 meddelades angående Aggelby och Brändö församlingars bildande; Aggelby fick ingen andel i Räckhals och Lövä och Brändö *icke* ens någon del i Helsingfors församlings egendom.

Det må tilläggas, att i en diskussion i juridiska föreningen i Finland 1916 om effekten av kyrkoförsamlings eller kommuns delning, behandlas genomgående endast församlingsegendom, *icke* kyrkoegendom.<sup>82</sup> Även Ståhlberg anför i sitt förut citerade arbete »Grunddragen av Finlands förvaltnings-

<sup>78</sup> Reg:ns prop. nr 49/1919, s. 3.

<sup>79</sup> Kurs. här.

<sup>80</sup> Hoplaks församlings historia 1917—1947, s. 1 ff., 34 ff.

<sup>81</sup> Se ovan s. 258.

<sup>82</sup> Juridiska föreningens i Finland tidskrift 1918, s. 74 ff.



rätt»,<sup>83</sup> att 305 a § avser »de ekonomiska mellanhavandena mellan församlingarna».

Det är av 1917 års förordnande att döma sannolikt, att undantagandet av Räckhals — och Lövä — föranleddes av stadgandet i 305 a §, att »delaktighet icke må utsträckas till ... sådan kyrkan eller församlingen på grund av testamente eller gåva eller annorledes tillfallen egendom, som till följd av bestämmelserna om dess vård och användande<sup>84</sup> icke får delas». Bedömer man effekten av donationen av Räckhals med ledning av den medeltida kyrkorätten, sådan denna framgår av Upplandslagens kyrkobalk, är donationen att betrakta såsom Helsinge kyrkas egendom.

Gåvan förestavades av fromhetsskäl i avsikt att berika kyrkan och därmed befrämja givarens och hans anhörigas salighet, medan orden om själämässor icke hade sådan bestämdhet, att de kunna uppfattas såsom en ovillkorlig motprestation utan mera såsom ett önskemål. Oavsett detta måste kyrkobalkens stadgande hava ägt tillämpning, att »allt det som blivit givet till kyrkan ... med detta skall kyrkan pryda sig, och därmed får intet annat göras än det som är denna kyrka till gagn».<sup>85</sup> Att överflytta, helt eller delvis, egendomen till annat rättssubjekt måste därför även stå i strid med stadgandet i Finlands kyrkolag 305 a §, att delaktighet för den avskilda församlingen ej får utsträckas till egendom, »som till följd av bestämmelserna om dess vård och användande icke får delas». Egendom, given till Helsinge kyrkas prydnad, kan uppenbarligen ej fylla denna uppgift i den mån den överföres till Helsingfors' Malms församlingar, då dessa enligt statsrådets förordnande den 6 augusti 1952 punkten 2 skola uppföra en ny kyrka. Men även om ändamålsbestämningen skulle uppfattas såsom ett egentligt villkor, skulle detta näppeligen medföra, att kyrkans rätt till egendomen upphörde. Verkan av att själämässor i sin katolska form avlysts<sup>86</sup> blir allenast, att villkoret blir ligkiltigt och därmed förlorar villkorskaraktären.<sup>87</sup> Sålunda har i åtskilliga svenska rättsfall pastors rätt till egendom, som donerats till prästbordet under villkor av själämässors hållande, icke ansetts påverkad av själämässornas upphörande.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> S. 132 not. 2.

<sup>84</sup> Spärr. här.

<sup>85</sup> Jfr Hultin, a. a., s. 94: »Medel till alla de betydande utgifter, kyrkans iståndsättande krävt, hade till ej ringa del kunnat bestridas med tillhjälp av de arrendemedel, som inflöto från Räckhals och Lövä».

<sup>86</sup> 1571 års kyrkoordning kap. »Ordning med kristelig begravning» innehöll: »Mässor, vigilies eller annat slikt, som man haver plägat säja lata för de döda, skall intet ytterligare brukat varda, varken för eller efter begravningen» (jfr även kap. »Om Herrans nattvard den vi för sedvänjo skall ock kalla mässo»). Detta innebar dock icke ett ogillande av fromma gåvor: »Eljes där den döde eller hans arvingar något giva vilja till kyrkiones byggning såsom väl är höveligt, där något är tillförena efter den döda, det må väl ske, och skall vara fritt».

<sup>87</sup> Reuterskiöld, a. a., s. 65.

<sup>88</sup> NJA 1932: 263. Kronan anförde: »Därest emellertid nu ifrågavarande donation skett till pastor, utgjorde densamma ersättning för läsande av själämässor, något som upphört». Pastor genmälde: »Älloggandet för prästen vid Rogslösa kyrka att där läsa själämässor har upphört att existera av självklara orsaker, för vilka prästen ej rår». Domstolarna funno pastor berättigad till inkomsten

Vad Lövä holme med tillhörande fiskevatten angår äro omständigheterna och villkoren för Helsing kyrkas förvärfv av denna egendom ej kända. Man har sålunda att utgå från tvenne omständigheter. Å ena sidan bör erinras, att Upplandslagens kyrkobalk även formellt gällde ända till dess den av Carl IX år 1608, enligt vad stadfästelseresolutionen till 1686 års kyrkolag utvisar, förklarades icke få läggas till grund för domar, innan den översetts och påvisk villfarelse utrensats därur, något som ej hindrar, att den även därefter faktiskt tillämpades såsom subsidiär rättskälla.<sup>89</sup> Å den andra sidan bör beaktas, att, enligt vad senatens dom år 1827 upplyser, Lövä holme vid Botved Hanssons rannsaking år 1619 befanns tillhöra Helsing kyrka. Därav synes med till visshet gränsande sannolikhet kunna slutas, att även Lövä holme måste anses såsom kyrkans fabrica, avsedd för kyrkans prydnad.

*Halvar G. F. Sundberg.*

**Om judiciell och administrativ avstängning av tjänstemän.** Under en i Norge pågående rättegång mellan å ena sidan vissa statstjänstemän, vilka av politiska orsaker<sup>1</sup> »suspenderats» från sina tjänster men sedermera, innan avsättningsfrågan avgjorts, frivilligt lämnat dem, och norska staten å den andra angående rätten till lön under suspensionstiden, har från norskt rättsvetenskapligt håll<sup>2</sup> visats, att det stadgande, om vars tillämpning fråga var, Norges grundlov § 22 andra stycket, införts i den norska grundlagen på svenskt initiativ i samband med unionens tillkomst och haft till förebild oavsättningsstadgandet i § 36 i den svenska regeringsformen. Det norska lagrummet innehåller i första stycket en bestämmelse om Konungens rätt att avsätta vad vi benämna förtroendeämbetsman, varefter i andra stycket stadgas:

»Andre Embedsmænd kunne ikkun<sup>3</sup> suspenderes af Kongen, og skulle da strax tiltales for Domstolene, men de maa ei, uden efter Dom, afsættes, ej heller mod dens Vilje, forflyttes.»

Huru det skall förhållas med avlöningen under mellantiden säges ej.

Det är påtagligt, att den »suspendering», som Norges grundlov åsyftar, motsvarar vad man i vår rätt benämner avstängning från tjänstgöring, d. v. s. är en provisorisk åtgärd. Sambandet mellan den norska och den svenska grundlagen aktualiserar spørsmålet om den svenska rättens ståndpunkt i fråga om tjänstemans rätt till lön under avstängningstiden.

av jorden. Enahanda utgång i NJA 1934: 57 och 1938: 137. Jfr ock NJA 1939: 253, där reformationen ansetts ej hava den verkan, att en altartiftelse blivit upplöst eller dess egendom indragen.

<sup>89</sup> Holmbäck-Wessén, a. a., s. 3, Brilioth, a. a., s. 75.

<sup>1</sup> Såsom medlemmar av Nasjonal Samling.

<sup>2</sup> Castberg i en i rättegången avgiven, icke tryckt »Betenkning»; jfr även Aschehoug, »Norges nuværende statsforfatning», 2, s. 276; Morgenstierne, »Lærebog i den norske statsforfatningsret», 2:dra udg., s. 509 f., Østlid, »Det offentlige adgang til å avskjedige embeds- og tjenestemenn», s. 44.

<sup>3</sup> = blott.

Den likhet, som föreligger mellan norsk och svensk rätt, är icke fullständig. Regeringsformen innehåller sålunda väl förbud mot förflyttning eller avsättning »utan medelst rannsaking och dom», men nämner icke något om »suspendering» eller avstängning. Denna skillnad framhålles också av Naumann<sup>4</sup>:

»Enligt uttryckliga stadgandet i Norges grundlov 22 §, senare avdelningen, äger Konungen rätt att suspendera även inamovible ämbetsmän; i vilken händelse åtal mot dem genast skall anställas inför domstolarna. Men svenska grundlagarna tillerkänna Konungen icke en sådan rättighet; utan tillkommer denna endast den domstol eller administrativa myndighet, som 'i laga ordning', enligt särskilda stadgar, har att ålägga ämbetsmannen ett sådant ansvar, med rättighet för denne senare att över beslutet anföra besvär.»

Såsom härav framgår, är suspenderingen enligt svensk rätt en form av ansvar, som allenast kan användas efter rannsaking och dom. Denna åtgärdens straffkaraktär bekräftas ytterligare av Th. Rabenius, till vars arbete<sup>5</sup> Naumann hänvisar i fråga om anställningsförhållandets närmare detaljer. Rabenius behandlar sålunda under rubriken »Ämbets- och tjänstemäns ansvar» de särskilda straff, som kunna drabba dylika befattningshavare, och bland dessa »mistning av ämbete eller tjänst på viss tid, även kallad suspension». Därvid hänvisar Rabenius till 1864 års strafflag 2 kap. 15 §, där såsom »särskilda straff för ämbetsman» upptagas »avsättning» och »mistning av ämbete på viss tid», samt anför vidare:

»Mistning av ämbete på viss tid medför, under den tid, förlust av de rättigheter eller förmåner, som med befattningen följa. Denna temporära mistning av befattning har för övrigt en dubbel karaktär. Den ålägges understundom såsom det slutliga straff, varav förbrytelsen drabbas, understundom såsom en det slutliga straffet föregående preliminär åtgärd, vilken vidtages för att sätta den, som skäligen misstänkes för att hava förbrutit sig i sin befattning, ur stånd att genom dess utövande tills vidare tillskynda det allmänna skada, och är i detta fall ofta fakultativ för den myndighet, som äger därtill befogenhet, så att det står i dennas skön att, efter måttet av den fara, som han anser uppstå genom den misstänktes förblivande i utövning av sin befattning, vidtaga den eller icke.»

Det anförda torde visa, dels att denna senare fakultativa och provisoriska suspension — vilken numera regelmässigt betecknas såsom avstängning från tjänstgöring — utgjorde motsvarigheten till suspenderandet enligt Norges grundlov § 22 andra stycket, dels ock att dylik avstängnings verkan är att bedöma ur judiciella — statsrättsliga — synpunkter. Åtgärden kunde beslutas såväl av domstol som av administrativ myndighet. Den administrativa myndigheten fungerade härvid icke såsom förvaltningsmyndighet utan såsom vad rubriken till 10 kap. rättegångsbalken i 1734 års lag benämnde »laga domstol i varjehanda rättegångsmål». Enligt 26 § nämnda kapitel gällde sålunda, att »de mål ... som någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel där i röra, prövas och dömas av dem, som Konungen vård och inseende där över betrott haver, efter ty som i särskilda stadgar därom sägs».

Vid tiden för regeringsformens tillkomst kunde avstängning beslutas för

<sup>4</sup> Sveriges statsförfattningsrätt, 2:dra uppl., II, s. 216.

<sup>5</sup> »Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt», I, s. 293.

uppbördsmän och dem, som togo del i lantregeringen, för balans och när de ställdes under åtal för tjänstefel. Bestämmelserna därom utgjorde undantag från oavsättlighetsprincipen, intagna, såvitt uppbördsmän angick, i ständernas beslut den 23 juni 1786 och i fråga om »alla mindre ämbetsmän, som togo del i lantregeringen», i 1789 års förenings- och säkerhetsakt.<sup>6</sup> 1855 års landshövdinginstruktion § 66 stadgade beträffande landssekreterare och landskamrerare åtal vid domstol, »varvid landshövdingen jämväl äger att, i händelse omständigheterna det påkalla, emellertid skilja honom från ämbetets utövning. För lantränträstare, länsnotarie, länsbokhållare, kronofogde och häradskrivare vare lag samma», men beträffande dem kunde KB själv utöva disciplinär bestraffningsmakt. I 1877 års utsökningslag 10 § tillades överexekutor, d. v. s. på landet och i landsrättsstäder KB, jämte viss egen domsrätt över utmätningsman, rätt att, om saken i följd av felets svårare beskaffenhet eller behovet av utredning hänvisades till domstol, »emellertid skilja den felaktige från tjänstens utövning, när skäl därtill äro». Detta stadgande är fortfarande i kraft.

Utsökningslagens bestämmelser beträffande avstängning av utmätningsman rubbade icke länsstyrelsens avstängningsmakt i övrigt. 1866 års instruktion förblev sålunda gällande fram till 1918 års landshövdinginstruktion.

Den judiciella synpunkten på länsstyrelsens åtgärd, evad den vidtagits med stöd av utsökningslagen eller enligt landshövdinginstruktionen, underströks i nya lagberedningens förslag till utsökningslag 1876<sup>7</sup>:

Av överexekutors förmanskap »följer ock, jämlikt det allmänna stadgande i 10 kap. 26 § rättegångsbalken, hans befogenhet att fälla sina underlydande till ansvar för tjänsteförseelser, när dessa icke äro av svårare art. De angående denna överexekutors disciplinärmyndighet i 10 § meddelade föreskrifter överensstämma i det huvudsakligaste med vad i gällande (= 1855 års) landshövdinginstruktion är för Konungens befallningshavande stadgat.»

Den administrativa domsrätten har genom promulgationslagen till nya rättegångsbalken förblivit orubbad av processreformen.

Hur det skulle förfaras med den avstängdes lön sades icke i författningarna. Denna fråga har emellertid varit föremål för prövning i tvenne rättsfall, ett från 1883 och ett från 1916.

*NJA 1883:344.*<sup>8</sup> En landskamrerare A. vid länsstyrelsen i Västernorrlands län blev den 2 september 1877 av KB försatt ur tjänstgöring och ställdes under åtal för åtskilliga ämbetsförbrytelser. Genom kungl. brev förklarades därefter, att A., »medan han vore från ämbetsutövning skild, finge oavkortat uppbära de med hans tjänst åtföljande löneförmåner, intill dess i anledning av det emot honom väckta åtal kunde varda annorlunda bestämt; men att om A. dömdes förlustig större eller mindre del av löneinkomsterna, innehållning därav i överensstämmelse härmed skulle sedermera äga rum».

A. blev den 26 maj 1880 av kammarrätten dömd till avsättning. I anledning härav innehölls lönen från följande månadsskifte och tjänstgöringspenningarna från dagen efter domen. Kammarrättens utslag överklagades i högsta instans men blev den 16 september 1881 fastställt.

Under åberopande av att han först sistnämnda dag gått tjänsten förlustig yrkade A. att utfå innehållna löneförmåner. Från kronans sida åberopades »den

<sup>6</sup> Myrberg, »Om tjänstemäns oavsättlighet», s. 10 f.

<sup>7</sup> S. 68.

<sup>8</sup> Se även Naumanns tidskrift 1884, s. 479.

i förhållandets egen natur grundade regel, att ämbets- eller tjänsteman, som blivit dömd ämbete eller tjänst förlustig, icke vidare ägde rätt, att den därmed förenade avlöning uppbära». Högsta domstolen förklarade, i huvudsaklig anslutning till underdomstolarnas mening, att A. »varit lagligen berättigad att uppbära ... honom såsom landskamrerare tillkommande lön med ålderstillägg för tiden» intill september månads slut 1881 och utdömde lön och ålderstillägg jämte ränta. En ledamot av rådhusrätten och en ledamot av hovrätten ville utdöma även tjänstgöringspenningarna, ehuru A. under avstängningstiden icke tjänstgjort.

*NJA 1946:700.* R. var rådman och stadsfogde i Strängnäs. Han åtalades i april 1942 och blev den 18 maj 1942 tillsvidare och intill dess annorlunda förordnades avstängd från utövning av sina befattningar, och erhöll därefter icke några löneförmåner. R. dömdes av Svea hovrätt den 3 augusti 1943 till avsättning och frihetsstraff och Högsta domstolen fann den 1 februari 1944 ej skäl göra ändring i hovrättens utslag. R:s konkursbo yrkade att utfå löneförmånerna inklusive sportler från maj 1942 till avsättningsdomen den 1 februari 1944. Rådhusrätten utdömde samtliga på avstängningstiden belöpande löneförmåner — jämte ränta — utom sportlerna, vilka ansågos likställda med tjänstgöringspenningar. Hovrätten fann däremot, att R. icke, innan avsättningsdomen vunnit laga kraft, kunde undanhållas ens någon del av de med tjänsterna förenade ekonomiska förmånerna, och denna mening biträdades av Högsta domstolen.

De båda rättsfallen äro, trots den tid av mer än sex decennier, som skiljer dem, till innebörden entydiga. Å ena sidan kan ämbets- och tjänsteman jämlikt § 36 regeringsformen icke utan laga rannsaking och dom avsättas, vilket innebär, att han icke därförutan kan berövas de med tjänstens innehav förenade ekonomiska förmånerna, men väl de förmåner, vilka såsom tjänstgöringspenningar bero av tjänstens utövning. Avstängningen är en provisorisk skyddsåtgärd vidtagen i avvaktan på den slutliga domen. De ekonomiska verkningarna bestämmas däremot av den slutliga domen och träda i funktion först, när denna vinner laga kraft. Därförinnan har icke laga rannsaking och dom ägt rum och därförinnan kan enligt RF § 36 avlöningsrätten ej gå förlorad. Att innehållande av avlöningen ansetts otillåtet framgår i båda de återgivna rättsfallen därav, att ränta utdömts. Till dess avsättningsdomen vunnit laga kraft förblir ämbets- och tjänstemannen, avstängd eller icke, innehavare av sin befattning med därav följande rätt till alla med innehavet förbundna ekonomiska förmåner. Allenast de med befattningens utövning sammanhängande ekonomiska förmånerna, såsom tjänstgöringspenningar, går han genom avstängningen förlustig.

Vid sidan av denna här såsom judiciell betecknade avstängning, vars verkan är att bedöma ur statsrättsliga synpunkter, förekommer inom förvaltningen även ett annat administrativt eller avlöningsrättsligt avstängningsinstitut. Detta har utvecklats ur föreskrifter om avstängning, som vid 1800-talets mitt utfärdades för vissa verk med stora kadrer av lägre befattningshavare.

Till en början må här erinras om generalpoststyrelsens instruktion 1863,<sup>9</sup> där avstängningen framträdde såsom en åtgärd av samma natur som i landshövdinginstruktionen. Generalpoststyrelsens instruktion

<sup>9</sup> SFS nr 62.

tillade sålunda styrelsen domsrätt och föreskrev i § 41 mom. 2 beträffande postverkets ordinarie med fullmakt försedda tjänstemän, att de vid svårare förseelser skulle tilltalas inför laga domstol, samt tillade: »på styrelsen ankommer att emellertid från tjänstens utövande avstänga en sålunda under tilltal ställd tjänsteman, intilldess över honom blivit slutligen dömt eller domstolen annorlunda förordnar». I 1873 års instruktion,<sup>10</sup> som bibehåller domsrätten, innehåller § 41 mom. 5 liknande klart jämställande av verkets och domstols domsrätt:

»Har, vare sig hos generalpoststyrelsen eller vid domstol, åtal för tjänstefel blivit emot posttjänsteman eller postbetjänt anhängiggjort, ankommer på styrelsen att från tjänstens utövning avstänga den tilltalade, till dess målet blivit avdömt eller av domstol annorlunda förordnas.»

Med 1878 års instruktioner för telegrafstyrelsen och generaltullstyrelsen<sup>11</sup> sker emellertid en förvandling av avstängningen i riktning mot ett avlöningsrättsligt institut. Instruktionerna bibehålla visserligen de tidigare bestämmelserna om verkets domsrätt och om provisorisk avstängning, men de tillfoga en föreskrift om avlöningsförmånerna under avstängningstiden: den avstängdes löneinkomster skulle innehållas, där ej styrelsen funne skäligt låta honom någon del därav uppbära.

Instruktionen för generalpoststyrelsen 1886<sup>12</sup> § 44 mom. 6 erhöll liknande lydelse.

Det är påtagligt, att dessa avstängningsbestämmelser avlägsnat sig från de judiciella. Det nya är, att avstängningen ehuru till sin natur en skyddsåtgärd gives en ekonomisk rättsverkan, som den judiciella avstängningen såsom visats icke äger, och denna effekt göres till yttermera visso till omfattningen beroende av den administrativa myndighetens fria skön. Om innehållandet var provisoriskt eller definitivt framgår emellertid icke av stadgandena. Däremot kunde domstolen förordna om avstängningens upphörande.

Ungefär samtidigt med detta ändrade avstängningsinstitut framtråda avstängningsbestämmelser av annan typ. Sålunda innehöll 1875 års instruktion för styrelsen för statens järnvägstrafik,<sup>13</sup> vid sidan av stadganden om styrelsens domsrätt över sin personal, följande bestämmelse:

»Förman är berättigad att en var, som honom omedelbarligen lyda bör, ur tjänstgöring försätta, då sådant till undvikande av fara eller för behörig ordning i tjänsten fordras; dock med skyldighet att en sådan åtgärd ofördröjligen till vederbörande högre befäl anmäla.»

När styrelsen sedermera år 1892 framlade förslag till nytt avlöningsreglemente för personalen vid statens järnvägar, upptogs däri såsom punkt 9:o följande föreskrift<sup>14</sup>:

<sup>10</sup> SFS nr 80.

<sup>11</sup> SFS n:ris 35 och 36.

<sup>12</sup> SFS nr 47.

<sup>13</sup> SFS nr 96.

<sup>14</sup> Riksdagstrycket.

»Avhåller sig ämbets- eller tjänsteman eller betjänt från tjänstgöring utan att hava i vederbörlig ordning erhållit tjänstledighet eller kunna styrka sjukdoms- eller annat laga förfall, må han under bortovaron ej åtnjuta någon som helst avlöning. Enahanda vare ock förhållandet, om han blivit i häkte eller fängelse intagen.»

Såsom motivering anfördes:

»Slutligen är uti mom. 9 föreslaget ett visserligen självklart, men beträffande järnvägarna ej särskilt uttalat stadgande därom, att den, som utan erhållen tjänstledighet eller laga förfall avhåller sig från tjänstgöring eller ock är intagen i häkte eller fängelse, ej må åtnjuta under bortovaron någon som helst avlöning.»

Detta föranledde 1893 års järnvägskommitté<sup>15</sup> att föreslå, att följande stadgande skulle intagas i avlöningsreglementet:

»Avhåller sig tjänsteman eller betjänt från tjänstgöring utan att hava i vederbörlig ordning erhållit tjänstledighet eller kunna styrka sjukdoms- eller annat giltigt förfall, må han under tiden ej åtnjuta någon avlöning. Varder tjänsteman eller betjänt, i sammanhang med att åtal mot honom vid domstol anhängiggöres, från tjänstgöring avstängd, skola löneinkomsterna under tiden innehållas, för så vitt icke styrelsen finner skäligt låta den tilltalade någon del därav uppbära.»

Till stöd härför anføres följande:

Från styrelsens förslag har hämtats »bestämmelsen att tjänsteman eller betjänt, vilken avhåller sig från tjänstgöring utan att hava i vederbörlig ordning erhållit tjänstledighet eller kunna styrka sjukdoms- eller annat giltigt förfall, ej må under tiden åtnjuta någon avlöning. Styrelsens åsikt att jämväl borde föreskrivas, det förhållandet skulle vara enahanda med den, som blivit i häkte eller fängelse intagen, har kommittén däremot icke kunnat biträda, utan har i stället för en dylik föreskrift, i huvudsaklig överensstämmelse med vad förordnas i generalpoststyrelsens instruktion, stadgats, att för tjänsteman eller betjänt, som från tjänstgöring avstänges i sammanhang med att åtal mot honom vid domstol anhängiggöres, löneinkomsterna skola innehållas, för så vitt icke styrelsen finner skäligt låta honom uppbära någon del därav».

Den sålunda föreslagna bestämmelsen intogs därefter såsom tillägg till 1897 års avlöningsreglemente för tjänstemän och betjänte vid statens järnvägar<sup>16</sup> § 8. Avstängningsåtgärden angives här såsom en rent administrativ åtgärd, beroende av »åtal vid domstol», varmed icke avses någon verkets egen domsrätt utan allmän domstols; denna äger å andra sidan här icke besluta om avstängningens vare sig godkännande eller underkännande.

Motsvarande stadgande upptogs i de av kommittén för utarbetande av förslag till nya stater för post- och telegrafverken år 1901 avgivna förslagen till avlöningsreglemente för post- och telegrafverken,<sup>17</sup> ehuru kompletterat med tillägget, att avlöningen skulle innehållas även i det fall, att tjänsteman eller betjänt blev i häkte tagen. Den äldre bestämmelsen om domstols rätt att förordna om avstängningens upphörande har därvid utan motivering försvunnit. I fråga om avstängningens avlöningsrättsliga verkan hänvisa därefter instruktionerna till avlöningsreglementena.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Riksdagstrycket.

<sup>16</sup> SFS nr 123/1897.

<sup>17</sup> Riksdagstrycket 1902. Kommittébetänkanden.

<sup>18</sup> SFS nr:ris 138/1902 § 45, 139/1902 § 64.

De nya avlöningsreglementen, som antogs för statens järnvägar, post- och telegrafverken samt tullverket åren 1907—1910,<sup>19</sup> byggde på 1901 års förslag.

Det anförda torde hava visat, att den administrativa avstängningen under 1870- och 1880-talen börjat framträda såsom ett institut med avlöningsrättsliga verkningar, en utveckling, som fullbordats med 1897 års avlöningsreglemente för järnvägspersonalen och därifrån övertagits av 1907—1910 års avlöningsreglementen för de senast nämnda verken. Till detta administrativa avstängningsinstitutets karakteristika hörde: att avstängningen medförde avlöningens innehållande, icke såsom straff utan såsom en vid uteblivandet från tjänstgöring knuten påföljd. Att detta uteblivande berodde av verkets beslut och icke av tjänstemannen själv var sålunda likgiltigt. Den enda uppmjukningen av denna effekt var, att verket ägde skönmässigt medgiva den avstängde att bibehålla någon del av — icke hela — avlöningen. Att denna administrativa avstängning saknade varje straffkaraktär framträdde med ertsande skärpa i sådana fall, där avstängningen genom den senare utredningen visade sig hava saknat objektiv grund, i det avstängningen befunnits obefogad eller den avstängde visat sig vara oskyldig till den gärning eller underlåtenhet, som föranlett avstängningen.

Denna fråga kom i flera fall under prövning av regeringsrätten såsom besvärsmyndighet. I RA not. Ju 54/1912 hade en lägre befattningshavare vid fångvården, där motsvarande regler gällde, avstängts från tjänstgöring; det mot honom väckta åtalet blev sedan ogillat. Hans framställning om utfående av de innehållna löneförmånerna fann sig verkstyrelsen förhindrad bifalla, varvid tillika uttalades, att avstängningen varit befogad under sakens utredande. Besvär föranledde ej ändring. I not. C 145/1918 upphävde regeringsrätten ett avstängningsbeslut men förklarade samtidigt, att frågan om utbetalande av innehållna löneförmåner berodde av verkstyrelsens prövning. I ref. 71/1911 gällde frågan avlöning till en avstängd tulltjänsteman, mot vilken åtalet nedlagts. Den innehållna avlöningen hade disponerats för vikarien. Tjänstemannens framställning om utfående av löneförmånerna lämnades av verkstyrelsen utan bifall. Efter administrativa besvär till regeringsrätten biträdde majoriteten (tre ledamöter) verkstyrelsens mening; två ledamöter ville utbetala hälften av den innehållna avlöningen. I not. Fi 154/1922 förelåg ett liknande fall; här tillerkändes den avstängde av regeringsrättens majoritet halv avlöning. Enahanda utgång föreligger i not. Fi 13/1923. Regeringsrätten har sålunda konsekvent upprätthållit avstängningens avlöningsrättsliga verkan oberoende av om fel eller försummelse i tjänsten förelegat.<sup>20</sup> Det är påtagligen de fiskaliska synpunkterna — att ett medgivande till avlöningens utgivande innebar en utbetalning av statsmedel — som behärskat praxis.

Med denna utveckling av det administrativa avstängningsinstitutet synes

<sup>19</sup> SFS n:ris 127, 134/1907, 104/1909, 78/1910.

<sup>20</sup> Jfr Thulin, »Avstängning från tjänstgöring», Nordisk Administrativ Tidsskrift 1922, s. 78 ff.



böra jämföras, att styrelseverkens äldre, i GRB 10:26 förankrade domsrätt över sina tjänstemän, ungefär samtidigt förvandlats till en rent administrativ disciplinärmakt. Ännu i ett rättsfall från 1883 fann Högsta domstolen, i god överensstämmelse med 1864 års strafflag, att straff ej kunde av domstol ådömas för förseelse, som verket redan bestraffat. Utvecklingen har sedan lett bort från denna ståndpunkt och verkets beslut anses ej vidare medföra res judicata. Domstol är sålunda numera oförhindrad att döma till straff för förseelse, som verket redan beivrat; verket uppfattas icke vidare såsom specialform utan dess avgörande är av rent administrativ natur, vilket vid konflikt får vika för det judiciella.<sup>21</sup> Denna grundsats har år 1948 fastslagits i strafflagen 25:8, vilket stadgande klart visar, att förvaltningsmyndighets bestraffning av tjänsteman ej utgör hinder för domstolens prövning.

Den administrativa disciplinärmakten har samtidigt med denna utveckling kommit att undantränga styrelseverkens domsrätt i fråga om »någons ämbete eller tjänst, eller fel däri». Verksinstruktionerna tala sålunda i regel icke längre om »åtal» hos verket eller »avdömande» av dylikt åtal,<sup>22</sup> utan konstruktionen är nu regelmässigt den, att verket äger en disciplinärmakt över sina befattningshavare, som ej äro ledamöter eller därmed likställda. Mot de förra kan verket ingripa med olika, mindre straff, såsom varning, mistning av lön eller kortare suspension. Blir ingripandet resultatlöst eller är felet av svårare beskaffenhet, får verket vidtaga åtgärd för den felandes ställande under åtal vid allmän domstol. Det judiciella och det administrativa förfarandet särhållas här ifrån varandra även terminologiskt. Avstängningsåtgärd kan vidtagas i båda fallen. Avfattningen i 1918 års landshövdinginstruktion § 74:5, som emellertid i likhet med UL 1:10, bevarat domstols prövningsrätt av avstängningsåtgärden, är här klargörande:

»Har länsstyrelsen ... vidtagit åtgärd för åtals anställande mot befattningshavare eller suspenderat eller skilt befattningshavare från tjänsten, äger länsstyrelsen avstänga den felande från tjänstens utövning till dess i anledning av åtalet blivit över honom slutligen dömt eller domstolen annorlunda förordnat eller ock beslutet om suspensionen eller skiljande från tjänsten vunnit laga kraft.»

Av liknande innehåll är gällande landshövdinginstruktion av 1937.

Om det administrativa avstängningsinstitutets vidare utveckling må nämnas, att bestämmelserna i 1907—1910 års avlöningsreglemente överfördes till 1919 års avlöningsreglemente för kommunikationsverken<sup>23</sup> i följande redaktionella utformning:

»1. Varder tjänsteman avstängd från tjänstgöring eller tagen i häkte, skall den del av hans avlöning, som prövats icke böra användas för tjänstens uppehållande, under tiden innehållas, så framt ej verkets styrelse finner skäligt låta honom uppbära något därav.

<sup>21</sup> Se härom Jägerskiöld, i »Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld», s. 220 ff.

<sup>22</sup> Undantag härifrån utgöra kuriöst nog de affärsdrivande verkens instruktioner (post-, telegraf- och vattenfallsverken samt järnvägsstyrelsen).

<sup>23</sup> SFS nr 343/1919.

2. Avhåller sig tjänsteman från tjänstgöring utan att hava i vederbörlig ordning erhållit tjänstledighet eller kunna styrka giltigt förfall, må han för den tid icke åtnjuta någon avlöning.»

Såsom motivering anfördes härvid<sup>24</sup>:

»De i samtliga verkens avlöningsreglementen förekommande stadgandena om, huru med tjänstemans avlöning bör förhållas, då han avstängts från tjänstgöring eller tagits i häkte samt därest han avhåller sig från tjänstgöring utan att hava erhållit tjänstledighet eller kunna styrka giltigt förfall, hava icke föranlett någon erinran från kommitténs sida utan införts i reglementsförslaget allenast med en del redaktionella förändringar.»

Då kommunikationsverkens lönesystem år 1921 utsträcktes till statsdepartementen, intogs i detta avlöningsreglemente såsom 20 § härmed i sak överensstämmande bestämmelser, dock utan angivande av vem beslutanderätten tillkom.<sup>25</sup>

1928 års lönekommitté, som föreslog ett lönesystem med olika avdrag vid olika former av tjänstledighet — varvid C-avdrag motsvarande hela lönen — upptog en mot momentet svarande bestämmelse i sitt förslag 18 § 1 mom., men gjorde därvid »i förtydligande syfte» ehuru i klar strid mot regeringsrättens praxis tillägget, »att vad av lönen innehållits skall till tjänstemannen utbetalas, för den händelse avstängningsåtgärden prövas hava varit obefogad eller för brott häktad blivit frikänd».<sup>26</sup>

1930 års avlöningsförslag genomfördes ej, men dess »förtydligande» accepterades av KF den 17 juni 1932<sup>27</sup> avseende lönebestämmelser för polispersonalen:

»Har befattningshavare avstängts från eller försatts ur tjänstgöring eller tagits i häkte och hava i anledning härav löneförmåner innehållits för befattningshavaren, skall, därest han sedermera helt frikännes från den förseelse eller det brott, som varit ifråga, vad sålunda innehållits till befattningshavaren utbetalas.»

Genom beslut av 1935 års riksdag jämkades bestämmelsen så, att dels kravet på »helt» frikännande övergavs, dels även den, vilken fällts till ansvar, skulle efter särskild prövning av domstol eller poliskollegium kunna återfå avlöningen helt eller delvis.

1936 års lönekommitté<sup>28</sup> upptog bestämmelserna angående avstängning från tjänstgöring i 18 §, vars 1 mom. hade följande lydelse:

»Tjänsteman, som är avstängd från tjänstgöring, hålles häktad för brott eller undergår frihetsstraff, skall under tiden vidkännas C-avdrag, så framt ej prövas skäligen att låta honom uppbära någon del av avlöningen. Finnes avstängningsåtgärden hava varit obefogad eller blir för brott häktad frikänd, skall vad av hans avlöning innehållits till honom utbetalas.

<sup>24</sup> Kommunikationsverkens lönekommittés »Betänkande angående gemensamt lönesystem samt lönereglering för postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk» (20 febr. 1919), s. 138.

<sup>25</sup> Se 1902 års löneregleringskommittés bet. 3/11 1920, s. 57 f.

<sup>26</sup> 1928 års lönekommittés betänkande med förslag till allmänt avlöningsreglemente för ordinarie tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen (SOU 1930:17), s. 166.

<sup>27</sup> SFS nr 243/1932.

<sup>28</sup> SOU 1937: 48.

Vad sålunda stadgats i fråga om tjänsteman, vilken hålles häktad för brott, skall gälla jämväl beträffande den, som av polismyndighet kvarhålles såsom misstänkt för brott; dock att, där häktningsåtgärd ej vidtages, tjänstemannen skall äga åtnjuta oavkortad avlöning under tiden för kvarhållandet ...»

Därvid anförde kommittén<sup>29</sup> följande:

»De i 18 § av 1930 års regementsförslag intagna bestämmelserna hava i förtydligande syfte underkastats viss omarbetning. Bland annat hava i 1 mom. orden 'tagits i häkte', om vilkas innebörd tvekan visat sig kunna råda, utbytt mot orden 'hålles häktad för brott eller undergår frihetsstraff'. I momentet har vidare ansetts böra meddelas en regel om huru med avlöningen skall förfaras i fall, då tjänsteman av polismyndighet kvarhålles såsom misstänkt för brott ...

Beträffande tillämpningen av stadgandet i 1 mom. första stycket torde få framhållas, att vid prövning av frågan, huruvida där avsedd tjänsteman må uppbära någon del av lönen, hänsyn i första hand bör tagas till den omständigheten, huruvida tjänstemannen är familjeförsörjare eller eljest har försörjningsplikt mot anhöriga. I regel torde dock vederbörande böra under tiden vidkännas B-avdrag, för så vitt ej alldeles särskilda skäl motivera mindre avdrag. Tjänsteman, som avstängts från tjänstgöring, bör förpliktas avstå övriga med tjänsten förenade förmåner, exempelvis rätten till läkarvård på statens bekostnad.»

Denna bestämmelse intogs i civila avlöningsreglementet 1939 såsom 18 § 1 mom.

I statens nu gällande allmänna avlöningsreglemente återfinnas motsvarande bestämmelser i 28 § III med följande lydelse:

»Är tjänsteman avstängd från tjänstgöring av annan anledning (än att han vägrar underkasta sig ålagd läkarundersökning), kvarhållen av polismyndighet såsom misstänkt för brott eller häktad för brott, eller undergår han frihetsstraff, är han skyldig vidkännas C-avdrag, vederbörande myndighet likväl obetaget att, där så prövas skäligt, låta honom uppbära viss del av lönen. Finnes avstängningen hava varit obefogad, blir den kvarhållne ej häktad eller blir den kvarhållne eller häktade frikänd, skall löneavdrag ej tillämpas och innehållen lön utbetalas.»

Beträffande tillämpningen anføres i Ericson, »De statliga avlöningsförfattningarna», s. 156:

»Med frikännande torde böra förstås frikännande genom laga kraftägande dom (KÅ 1946 not. 7). Straffriförklaring jämlikt 5 kap. 5 § strafflagen likställes ej med frikännande (KÅ 1945 ref. 6) och medför alltså icke, att innehållen lön utbetalas. Detta torde böra gälla även om tjänstemannen visar, att han varit sjuk under tiden för avstängningen etc., eftersom bestämmelserna om rätt till lön vid sjukledighet principiellt sett förutsätta, att tjänstemannen skulle varit oförhindrad att tjänstgöra, om han ej varit sjuk (RÅ 1918 ref. 48 och KÅ 1937 not. 176).»

Såsom synes har det administrativa avstängningsinstitutet i så måtto förts närmare det judiciella, att avlöningsreglementena beaktat avstängningens faktiska straffeffekt. Även om den för avstängningens avlöningsrättsliga verkan bestämmande synpunkten varit den fiskaliska — att staten ej skall utgiva avlöning för ett icke utfört arbete — har likväl den härmed överensstämmande tillämpningen uppfattats såsom obillig intill oriktighet. När 1928 års lönekommitté uppgav, att den nya bestämmelsen om den inne-

<sup>29</sup> S. 159 f.

hållna avlöningens utbetalande, därest avstängningen visat sig obefogad eller tjänstemannen frigivits eller frikänts, endast innebar ett »förtydligande», var detta påstående klart stridande mot regeringsrättens praxis. Icke desto mindre har denna uppfattning om avstängningens verkan accepterats av statsmakterna och ingår i gällande avlöningsrätt. Avstängningen har därigenom blivit ett av administrativ myndighet provisoriskt beslutet tillägg till den disciplinära åtgärden eller det judiciella ingripandet, ehuru den avlöningsrättsliga effekten är till beståndet beroende av åtgärdens eller ingripandets berättigande.

Detta judiciella betraktelsesätt på den administrativa avstängningen kan lämpligen jämföras med strävandena att motverka s. k. dubbelbestraffning genom att både administrativa och judiciella åtgärder vidtagas i anledning av en och samma förseelse. Genom det förut berörda stadgandet i strafflagen 25:8 har sålunda fastslagits, att visserligen förvaltningsmyndighetens åtgärd ej skapar res judicata, men å andra sidan även, att domstolen har att taga hänsyn till den administrativa bestraffningen vid bestämmandet av straff för samma brott. Har förvaltningsmyndighetens beslut ej helt eller endast delvis verkställts, då åtal för brottet väckes, skall förvaltningsmyndighetens beslut förfalla.

Den administrativa och den judiciella avstängningen äro sålunda av olika rättslig natur, men trots denna juridiska distinktion skall sådan hänsyn tagas till det lidande, som den administrativa åtgärden förorsakar, att en faktisk dubbelbestraffning i möjligaste mån förebygges.

Den äldre judiciella avstängningen har emellertid numera ett mycket begränsat tillämplighetsområde. Därigenom att allt flera delar av den statliga tjänstemannaorganisationen dragits in under statens allmänna avlöningsreglemente, har den där reglerade administrativa avstängningen kommit att undantränga den förra. Endast undantagsvis kan det förekomma avstängning av judiciell natur utan avlöningsrättslig verkan. Även om sålunda en med domsrätt utrustad myndighet skulle besluta om avstängningsåtgärd, komme denna avstängning genom avlöningsreglementets tillämplighet att erhålla avlöningsrättsliga verkningar.

Denna motsägelse yttrar sig även i det åsidosättande av inamovibilitetsprincipen, som det administrativa avstängningsinstitutet utgör. Enligt RF § 36 kunna ju ämbets- och tjänstemän icke »utan medelst rannsaking och dom» ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas — och underordnad ämbetsmyndighet har, såsom Malmgren i sin grundlagskommentar framhåller, naturligtvis icke vidsträcktare befogenhet i denna del än Konungen själv. Inamovibiliteten innebär orubbligheten av de med tjänsteinnehavet förenade ekonomiska förmånerna, en grundsats, på vilken de båda återgivna rättsfallen NJA 1883:344 och 1946:700 bygga: till dess laga kraftvunnen dom föreligger, kan tjänstemannen icke berövas dessa förmåner. Den logiska följderna härav är, såsom rättsfallen visa, att avstängningen ej kan medföra förlust av lön; sådan kan först inträda efter »laga rannsaking och dom». Såsom sådan är att anse ej allenast rättegång vid allmän domstol utan ock förvaltningsmyndighets beslut inom ramen för styrelseverkens i gamla RB 10:26 omförmälda domsrätt.

Denna administrativa domsrätt i fråga om »någons ämbete eller tjänst,

eller fel däri» har numera i det väsentliga försvunnit och ersatts av en disciplinärstraffmakt, reglerad genom verksinstruktionerna och avlöningsbestämmelserna. Verkens disciplinärstraffmakt är icke längre likvärdig med domstols dom; detta framgår otvetydigt av att disciplinstraffet icke skapar res judicata och att det enligt strafflagen 25:8 skall vika för domstols dom. Gamla RB 10:26 är icke tillämpligt och förvaltningsmyndighetens handläggning är alltså icke »laga rannsaking och dom».

Konsekvensen härav blir, att det administrativa avstängningsbeslutets ekonomiska verkningar måste anses stå i strid mot regeringsformen § 36. Som bekant har i svensk rättstillämpning stadgandet ansetts i viss — ovisst huru vidsträckt — utsträckning kunna kringgås, genom att staten och tjänstemannen avtala om åsidosättande av detta stadgande; »överenskomsten» sker genom anställning på avlöningsbestämmelsernas grund — på denna fråga skall ej här ingås, allenast sakförhållandet konstateras. Å andra sidan har motsättningen mellan grundlagen och avlöningsbestämmelserna något mildrats genom föreskriften, att den innehållna avlöningen skall utbetalas i händelse av stängningsåtgärden ej rättfärdigas av målets utgång. Dessutom skall domstolen vid straffutmätningen taga hänsyn till den administrativa bestraffningen, varunder torde kunna hänföras även avstängningsåtgärden. Utplånad är dock motsättningen ingalunda: domen behöver icke innebära avsättning och avstängningen har kunnat medföra större ekonomisk förlust än domstolens utdömande av böter eller suspension innebär. Men i sådana fall, där förvaltningsmyndigheten med stöd av sin disciplinärmakt själv ålägger böter eller suspension, har tjänstemannen utan laga rannsaking och dom berövats med tjänsteinnehavet förbundna ekonomiska förmåner.

I följd av den fortgående utvidgningen av tillämplighetsområdet för statens allmänna avlöningsreglemente har den judiciella avstängningen numera i stort sett förlorat sitt tillämplighetsområde och undanträngts av det administrativa avstängningsinstitutet. I den mån emellertid avlöningsbestämmelser därom icke finnas, uppkommer fortfarande frågan om avstängningens rättsverkan. Ett exempel härpå utgör det förut citerade rättsfallet NJA 1946:700. Samma frågeställning har förelegat ifråga om en kommunal befattningshavare och där, om ock med tvekan, besvarats på enahanda sätt. NJA 1933:272 avser sålunda fråga om rätt för polisman, som på grund av fel i tjänsten avstängts från tjänstgöring och därefter blivit på grund av felet dömd till avsättning, att åtnjuta den lön, som belöpte på avstängningstiden.

En polisman L. hade gjort sig skyldig till förskingring och blev på grund härav den 6 december 1926 av polischefen försatt ur tjänstgöring. L. dömdes av rådhusrätten den 16 juli 1928 till avsättning, vilket straff fastställdes av Högsta domstolen den 28 juni 1929. Bestämmelser om huru med avlöningen skulle förfaras saknades; sådana infördes först 1928, varvid vederbörande myndighet tillades rätt att avgöra om avlöningens avstående. L. fick från och med den 1 februari till och med juli 1928 uppbära allenast 2/3 av lönen och därefter ingen. Administrativa besvär till regeringsrätten föranledde allenast, att polischefens beslut undanröjdes, enär beslutanderätten ansågs ej tillkomma honom. L. stämde staden på skillnaden mellan vad han fått och full lön. Högsta dom-

stolens majoritet (tre ledamöter) utdömde samtliga avlöningsförmåner, utom beklädnadsbidrag, ävensom ränta. Två ledamöter ansågo, att vederbörande kommunala myndighet ägde bestämma, och att 1928 års reglemente häri allenast var ett uttryck för vad redan dessförinnan var ifråga om polispersonalen gällande.

Av rättsfallet torde framgå, att ett avstängningsbeslut också beträffande offentligrättsligt anställd personal, som icke omfattas av RF § 36, ej anses hava avlöningsrättslig verkan utan stöd av särskilt förbehåll därom. Även sådan avstängning är sålunda att betrakta ur judiciella synpunkter.

*Halvar G. F. Sundberg.*

**Lagprövning i Sydafrika.** Sydafrikanska Unionens författning, South Africa Act, är en brittisk parlamentslag av år 1909. Bestämmelser om lagprövningsrätt saknas. Frågan synes knappast ha aktualiserats i vare sig doktrin eller praxis före 1930-talet.

Med Westminsterstatuten fastslogs 1931 Sydafrikanska Unionens ställning som självständig stat genom skriven rätt. South Africa Act förblev landets författning, men kunde nu ändras genom ett sydafrikanskt lagbeslut.

De författningsstadganden, som under den nyligen överständna författningsstriden åberopats för en lagprövningsrätt, utgöras av bestämmelser, vilka för ändring kräva kvalificerad majoritet i en församling bildad genom parlamentets båda kamrars samfälliga sammanträde. Dessa regler gälla bland annat de färgades rösträtt. De funnos från början i författningen, vilken antogs av den brittiske lagstiftaren i fullständig överensstämmelse med det i Sydafrika uppgjorda författningsförslaget. Vid Westminsterstatutens tillkomst beaktades också frågan.

Författningen, som i övrigt icke innehåller några bestämmelser om sin ändring, kan uppenbarligen efter Westminsterstatutens tillkomst ändras genom en vanlig sydafrikansk parlamentslag. Men hur förhåller det sig med de nyssnämnda stadgandena om kvalificerad majoritet, »the entrenched clauses»?

Vid Westminsterstatutens tillkomst gjordes en rad uttalanden. På förslag av Smuts intogs i en resolution enhälligt reservationen, att den föreslagna lagstiftningen »will in no way derogate from the entrenched provisions of the South Africa Act». Men samtidigt förklarades från nationalistiskt håll, att bestämmelsen var onödig. En medlem av den nuvarande regeringen yttrade: »I cannot imagine that any government would alter them by a bare majority». Det gällde enligt honom en moralisk förpliktelse, som ingen tänkte springa ifrån. Det göres också ibland gällande, att dessa lagstiftare måste anses ha betraktat reglerna såsom moraliskt men ej juridiskt bindande. Då materialet, fränsett utdrag i litteraturen, ej i sin helhet är tillgängligt, kan någon bestämd mening härom icke uttalas.

I den sparsamma litteraturen har också gjorts gällande, att man härvidlag hade att göra med moraliska grundsatser utan rättslig valör. Denna ståndpunkt företrädes i den sydafrikanska statsrättens ledande arbete; *H. J. May*, »The South African constitution», 2nd ed. 1949. Detsamma gäller dess första upplaga: *W. P. M. Kennedy & H. J. Schlossberg*, »The law and custom of the South African constitution» 1935.

Enligt ett rättsfall från 1937 har också högsta domstolen ansetts ha anslutit sig till samma ståndpunkt. Parlamentet hade med iakttagande av bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten, d. v. s. i samfällt plenum, fattat ett beslut om de färgades rösträtt i Kap-provinsen. Lagen innehöll dessutom även andra bestämmelser, vilka icke avsågos i de nyssnämnda författningsstadgandena. Mot detta invändes inför domstolen, att beslutet icke vore grundlagsenligt, emedan regeln om samfällt plenum icke finge tillämpas på annat än vad författningen uttryckligen nämnt i dessa bestämmelser. Domstolen tillbakavisade klagomålen och uttalade, att den icke ägde befogenhet att ifrågasätta lagligheten av en parlamentsakt, och att parlamentet »can adopt any procedure it thinks for fit». Det har i den nu pågående debatten med styrka gjorts gällande, att detta uttalande ej får tas till intäkt mot existensen av en lagprövningsrätt. Att det fattades annorlunda 1937 torde dock stå utom allt tvivel. I ett rättsfall från 1930 hade domstolen förklarat, att parlamentet ensamt vore behörigt att övervaka iakttagandet av sina arbetsordningar o. dyl. Gentemot det i detta sammanhang gjorda påståendet att domstolen ej vore behörig att pröva, huruvida bestämmelserna i »the entrenched sections» iakttagits, antyddes litet hotfullt: »But whether an Act has been validly passed by Parliament is another matter». Uttalandet ihågkoms 1937, då domstolen förmenade, att det ej vore nödvändigt att beakta 1930 års utsaga, när den fällts under en tid, som låg före Westminsterstatutens stiftande.<sup>1</sup>

Det står utom allt tvivel, att bestämmelserna om den kvalificerade majoriteten icke band den brittiske lagstiftaren. Men denne har genom Westminsterstatuten ersatts av den sydafrikanske, som alltså icke heller borde vara bunden. Teoretiskt kan det fall tänkas, att den brittiske lagstiftaren återtar sin makt, då bestämmelserna på nytt skulle bli bindande för den sydafrikanske lagstiftaren. Men Westminsterstatuten gäller alltså. Den invändningen skulle också kunna resas, att envar bestämmelse i en författning måste ha någon mening. Mot detta skulle dock kunna invändas, att de åsyftade bestämmelserna böra inrangeras bland de ingalunda sällsynta författningsbud, som ålägga lagstiftaren att handla moraliskt riktigt, att sörja för medborgarnas välfärd o. s. v.

Den 20 mars 1952 förklarade domstolens president på en enhällig rättsvägnar, att en omstridd lag om de färgades rösträtt var »invalid, null and void and of no legal force or effect». Domstolen förmenade, att uttrycket »parlament» i Sydafrikas författning dels måste betyda parlamentet, konstituerat på två kamrar, och dels parlamentet, bildat genom kamrarnas samfälliga sammanträde. Enligt domstolen avsåg Westminsterstatuten att tilldela Sydafrikas parlament rätten att ändra författningen men däremot ej, att det i varje hänseende skulle träda i det brittiska parlamentets ställe. »Indeed it would be surprising if the British Parliament in enacting the Statute of Westminster ... had gone out of its way to change the constitution of a dominion without a request from that dominion to do so. ... It is the South Africa Act and not the Statute of Westminster which pre-

<sup>1</sup> Se D. V. Cowen, *Legislature and judiciary*, s. 290 f. (The modern law review 15. 1952.)

scribes the manner in which the constituent elements of Parliament must function.»<sup>2</sup>

Det kan med visst fog göras gällande, att domstolen med sitt utslag vände sig mot deras mening, som lagen gjorde, doktrinen uttalanden och sin egen tidigare deklarerade ståndpunkt samt även mot en rimlig grundlagstolkning.

Regeringens svar på domstolens utslag blev som bekant en lag om en ny specialdomstol, som, överordnad högsta domstolen, skulle ha befogenhet att slita tvister av detta slag. Högsta domstolen underkände även denna lag, och nu böjde sig regeringen.

Rättsläget har härigenom i grunden ändrats, och framställningar av Sydafrikanska Unionens gällande statsrätt måste på denna punkt för framtiden skrivas om.

Lars Frykholm.

**Nordiska rådet i verksamhet.** I föregående häfte, denna årgång, av tidskriften (s. 1 ff.) har professor Nils Herlitz utförligt skildrat Nordiska rådets tillkomst och kommenterat den för rådet gällande stadgan. Här nedan följer en redogörelse för rådets första session, som avhölls den 13—21 februari 1953 i Köpenhamn. Härvid skola de därunder gjorda erfarenheterna något beröras.

Grundvalen för rådets verksamhet är nyssnämnda stadga. I dennas 12 § förutsattes, att rådet därutöver skall antaga en arbetsordning. Det förslag till en sådan, som före den första sessionen uppgjorts, ursprungligen av Herlitz, och senare överarbetats inom de nationella delegationerna, antogs vid det första sammanträdet att gälla för denna session. Då hänvisning i det följande göres till arbetsordningen, avses ifrågavarande provisoriska bestämmelser. Den definitiva arbetsordning, som sedermera antogs av rådet, avviker endast på enstaka punkter från vad som sålunda gällde under den första sessionen.

Herlitz har redan i sin uppsats angivit rådets partipolitiska *sammansättning* såvitt angår de från Danmark, Norge och Sverige valda medlemmarna.<sup>1</sup> Islands fem till den första sessionen av altinget valda representanter fördelade sig med vardera två från självständighetspartiet och framstegspartiet och en från socialdemokraterna. Sammanfattningsvis kan man säga att av rådets 53 valda medlemmar 24 företrädde socialdemokratiska partier, 14 liberala partier av olika schatteringar, 3 agrara partier, 10 konservativa partier samt återstående 2 andra borgerliga partier (danska rättsförbundet och norska kristliga folkpartiet). Tanken hade vid rådets tillkomst varit att framskjutna medlemmar av folkrepresentationerna skulle utses att företräda sina land däri. Detta syfte synes också ha blivit i huvudsak tillgodosett. Bland rådets danska medlemmar återfunnos sålunda antingen på regeringsbanken eller bland de valda samtliga partiledare — utom kom-

<sup>2</sup> Den utförligaste redogörelsen för domen, som varit tillgänglig, återfinnes i South Africa no. 3293, s. 223—225.

<sup>1</sup> StvT 1953, s. 13.



munistpartiets, vilket parti ej var företrätt i rådet — samt folketingets formand. Åtta av den danska gruppens 16 valda medlemmar hade tidigare varit regeringsmedlemmar. Den isländska gruppen kunde uppvisa en förutvarande statsminister samt både formanden i nedre och formanden i övre avdelningen av altinget. Från Norge kom ledarna för samtliga i stortinget representerade partier. Bland de valda representanterna ingingo även stortingspresidiets tre ledamöter (stortingspresidenten, odelstingspresidenten och lagttingspresidenten), samt tre tidigare regeringsledamöter. Den svenska delegationen inrymde bland sina valda medlemmar några av ordförandena i kamrarnas partigrupper (en socialdemokrat, en bondeförbundare och en folkpartist), däremot icke någon partiledare. I den svenska delegationen ingingo vidare en tidigare regeringsledamot — utom herr Vougt som avled före den första sessionen — samt andra kammarens förste vice talman.

Regeringarnas representation vid den första sessionen var också synnerligen auktoritativ. Samtliga de fyra ländernas statsministrar deltog, likaså den danske, den norske och den svenske utrikesministern. Danmark och Sverige, där vid tiden för sessionen koalitionsregeringar sutto vid makten, sände ledarna för de i respektive koalition ingående partierna som representanter. I övrigt kan nämnas att den danska och den svenska regeringen företrädde av vardera fem representanter, den norska av fyra och den isländska av en.

Till rådets president valdes den danska gruppens ordförande förutvarande statsministern Hans Hedtoft och till vice presidenter den isländske, den norske och den svenske gruppordföranden herrar Magnús Jónsson, Einar Gerhardsen och Nils Herlitz. Dessa fyra bildade rådets presidium intill tiden för nästa session, som är bestämd att hållas i Oslo i augusti 1954.

Det *arbetsmaterial*, som förelåg vid den första sessionen, härrörde från fyra olika källor. Fem förslag hade inkommit från enskilda motionärer — i samtliga fall voro huvudmotionärerna svenskar, ehuru förslagen voro underskrivna även av delegater från andra länder. Som ett enskilt förslag framträdde även, ehuru något oegentligt, förslaget till arbetsordning. Ett regeringsförslag förelåg, avgivet av den svenska regeringen. Verksamhetsberättelser utarbetade av eller om 20 olika statliga internordiska utrednings- eller samarbetsorgan — såsom nordiska kulturkommissionen, nordiska kommittén för friare samfärdsel, delegerade för nordiskt samarbete på lagstiftningens område — hade genom regeringarna överlämnats till rådet. Slutligen hade danska, norska och svenska regeringarna låtit var för sig utarbeta redogörelser om det hittillsvarande nordiska samarbetet på resp. det kulturella, ekonomiska och sociala området. Jag förbigår här ärendenas sakliga innebörd och hänvisar i sådant hänseende till rådets tryckta handlingar. Det bör måhända anmärkas att militära och utrikespolitiska ämnen icke förekommo vid den första sessionen.

Stadgan (9 §) uppehåller sig — såsom Herlitz påpekat<sup>2</sup> — blott vid de två förstnämnda grupperna av ärenden. I arbetsordningen (2 §) sägs emel-

<sup>2</sup> StvT 1953, s. 20.

lertid, att ärende väckes även genom att verksamhetsberättelse från nordiskt samarbetsorgan överlämnas till rådet. De ovannämnda redogörelserna från regeringarna voro däremot avsedda såsom engångsföreteelser. Den i 4 § arbetsordningen anvisade möjligheten för regering eller medlem att i ett redan väckt ärende framställa tilläggs- eller ändringsförslag utnyttjades av den norska regeringen i ett fall. I anledning av ett förslag av Herlitz om gemensamma nordiska institutioner för forskning m. m. föreslog denna en ändring i det av Herlitz framställda yrkandet.

Vad angår rådets *arbetsformer* mötte vid den första sessionen vissa icke övåntade vanskligheter. Här samlades till gemensamma förhandlingar i ett nytt parlamentariskt organ representanter för fyra olika parlament, vilka alla äro bärare av sekelgamla egna traditioner. Det torde vara en allmänt erkänd sanning att — oavsett politisk sammansättning — få organ äro så konservativa beträffande sina arbetsformer som parlamenten. Det gällde sålunda här att finna arbetsformer, som voro lämpade för ändamålet samt effektiva och som icke verkade alltför främmande för de olika ländernas representanter och därigenom hämmande. En av de viktigaste uppgifterna för den första sessionen var just att skapa sådana arbetsformer och göra rådet funktionsdugligt. De resultat, som härvidlag uppnåddes, bära i många stycken prägel av kompromiss mellan de medverkande ländernas parlamentariska arbetsordningar. Man torde emellertid kunna våga det omdömet att uppgiften i huvudsak löstes. Givetvis brast det i både ett och annat, och mycket behöver bättras, men man har erhållit en grund att bygga vidare på.

Såsom framgår redan av 6 och 7 §§ i stadgan skall rådets arbete bedrivas dels vid plenarmöten, dels vid utskottssammanträden. I enlighet med arbetsordningens föreskrifter tillämpades efter danskt mönster vid den första sessionen den ordningen, att varje ärende underkastades två skilda behandlingar i plenarmöte och däremellan en behandling i utskott, vilken senare enligt arbetsordningen (12 §) gjorts i princip obligatorisk. Enligt danskt riksdagsskick är första behandlingen av ett ärende en realbehandling, vid vilken partiernas talesmän ge tillkänna sin mening angående det föreliggande förslaget. Den svenska motsvarigheten härtill, remissdebatten, är som bekant en stor sällsynthet. Även norrmännen äro obekanta med en realbehandling i plenum före utskottsbehandlingen. Rådets första session kom på denna punkt — medvetet vågar man väl säga — att förete bilden av en tydlig kompromiss. De flesta ärendena hänvisades vid första behandlingen till utskott utan någon debatt. Rörande några ärenden förekom dock diskussion, vilken i ett fall — beträffande arbetsordningen — planligt utvecklade sig till en generaldebatt om rådet och dess uppgifter. I ett annat fall utnyttjade en regeringsrepresentant, den norske utrikesministern Lange, första behandlingen för ett tillrättaläggande. Den norska regeringen hade i en till rådet överlämnad redogörelse för det nordiska ekonomiska samarbetet gjort uttalanden, vilka väckt ett visst uppseende. Lange fick nu tillfälle att före utskottsbehandlingen gå närmare in på saken.

Utskottsbehandlingen resulterade i betänkanden, vilka trycktes och lägo till grund för ärendenas andra och avgörande behandling i plenarmöte.

Denna inleddes i flertalet fall efter danskt och norskt mönster med att en av vederbörande utskott utsedd rapportör såsom förste talare presenterade utskottsförslaget.

I den nya arbetsordningen har man borttagit bestämmelserna om två behandlingar och i stället i 12 § angivit att medlem, innan ärende hänvisas till utskott, må yttra sig därom. Man har genom denna ändring, inspirerad från norskt håll, velat närmare anpassa arbetsordningens uttryckssätt till den arbetsmetod som eftersträvas.

*Plenarmötenas* förhandlingar voro, såsom angives i 6 § av stadgan, offentliga. Pressläktarna voro välfyllda, men i övrigt var tillströmningen av åhörare ganska begränsad. Av möjligheten att hålla slutna sammanträden gjordes ej bruk under den första sessionen.

Enligt föreskrifterna i 6 § arbetsordningen äro rådets medlemmar uppdelade i två grupper, en bestående av regeringsrepresentanterna — vilka sakna rösträtt — och en bestående av de valda medlemmarna. Vid plenarmötena äro dessa båda grupper placerade var för sig. Inom varje grupp intaga medlemmarna sina platser i bokstavsordning. Ett norskt förslag, att placeringen i stället skulle ske nationsvis, väckte ej gehör utanför den norska gruppen.

Förhandlingarna ledas av presidenten eller en av vice presidenterna. Den vid sammanträdet fungerande presidenten intager en ställning som närmast överensstämmer med formandens i folketinget eller stortingspresidentens. Han kan nämligen, om han vill deltaga i ett ärendes behandling, innan ärendet ropas på, lämna sin plats i presidentstolen till en vice president och sedan som vanlig medlem taga del i debatten. Presidenten deltagar också i besluten.

Själva förhandlingarna tillgå på i huvudsak samma sätt som i varje annan parlamentarisk församling. I princip få medlemmarna ordet i den ordning de anmäla sig. I den nya arbetsordningen (14 §) stadgas, att presidenten med rådets samtycke kan frångå denna ordning. Där har tillika föreskrivits möjlighet att under vissa villkor besluta om begränsning av anförandenas längd samt om avslutande av överläggning i visst ärende. På tillskyndan från norskt håll infördes i den nya arbetsordningen (18 §) en quorum-bestämmelse, innehållande att råd och utskott äro beslutsmässiga då minst hälften av de valda medlemmarna äro tillstädes.

Av största betydelse för arbetsresultaten är att *verksamheten i utskotten* kan organiseras effektivt. Ehuru obligatorisk utskottsbehandling av ärendena föreskrivits i 12 § arbetsordningen, har man icke velat binda rådets frihet genom att stadga inrättandet av vissa fasta utskott, såsom skett t. ex. i den svenska riksdagsordningen. Enligt 10 § i arbetsordningen kan rådet vid varje session fritt tillsätta utskott till det antal och med den kompetens som befinnes lämpligt. Vid den första sessionen valdes fyra utskott, benämnda det socialpolitiska utskottet, det ekonomiska utskottet, det juridiska utskottet och kulturutskottet. Rådets samtliga valda medlemmar fördelades på utskotten, så att ettvar av dessa kom att bestå av 13 medlemmar utom ett (det socialpolitiska), som hade 14. Vid utskottsvalen, som i enlighet

med föreskriften i 16 § arbetsordningen förbereddes vid gemensamt sammanträde med de nationella delegationernas arbetsutskott, vilka skola fungera som ett slags valberedning, iaktogs att länderna fingo lika antal medlemmar i varje utskott (Danmark, Norge och Sverige fyra samt Island en eller två) ävensom att de olika partierna blevo likformigt representerade. Från svenskt håll insattes t. ex. i varje utskott två socialdemokrater, en folkpartist samt antingen en högerman eller en bondeförbundare. Presidieposterna i utskotten fördelades likaledes efter nationella och partimässiga hänsyn.<sup>3</sup>

Regeringsrepresentanternas deltagande i utskottsarbetet föranledde viss diskussion. Arbetsordningen (13 §) förutsatte, att regeringsledamot skulle erhålla särskild inbjudan från utskottet för att få deltaga i utskottets överläggningar. Allmänt rådde emellertid den uppfattningen att regeringsrepresentanternas medverkan i utskotten vore synnerligen värdefull. För den skull uppmanade presidenten utskotten att redan vid sitt konstituerande sammanträde besluta en generell inbjudan till alla närvarande regeringsrepresentanter att deltaga i utskottets överläggningar. Så skedde också. I flertalet utskott, särskilt i det ekonomiska och det juridiska, gjorde regeringsrepresentanterna bemärkta insatser. I det nära samarbetet mellan företrädarna för folkrepresentationerna och regeringsrepresentanterna vill man se en viss garanti för att de rekommendationer, som rådet beslutar antaga, skola vinna gehör hos regeringarna och efterkommas av dessa.

Utskottsarbetet var närmast upplagt efter svenskt mönster med fasta sekretariat. Danskarna, som svarade för arrangemangen, äro emellertid i stort sett obekanta med dessa arbetsmetoder. De danska riksdagsutskotten äro nämligen vanligen ad-hoc-utskott med rätt lösa arbetsformer och utan egentliga sekretariat. Arbetet i utskotten kom därför att förete drag från olika håll. De svenska medlemmarna saknade t. ex. den föredragning av ärendena genom sekreterarpersonal, varvid de äro vana från svenska riksdagsutskott. Det relativt fylliga utskottsutlåtande, vari utskottsbehandlingen i svenska riksdagen mynnar ut, är också obekant i Danmark, där betänkandena vanligtvis innehålla blott några korta rader. Det danska och norska bruket att utskottsutlåtandena författas av någon utskottsmedlem, t. ex. rapportören, är däremot obekant i Sverige. Det är därför naturligt att utskottsarbetet kom att försiggå i delvis skilda former och lämna ganska olikartade resultat beroende på olika personliga faktorer, t. ex. utskottspresidiets nationalitet. Ett utlåtande som Den juridiske komités betänkning nr. 1 angående den svenska regeringens förslag om nordiska medborgares rättsliga likställighet, vilket utlåtande författats av utskottsordföranden själv (lagmannen J. Lyng), torde fullt motsvara det ideal man på svenskt håll skulle vilja se förverkligat i ett svenskt utskottsutlåtande. Tager man t. ex. Den økonomiske komités betänkning nr. 3 finner man prov på en helt annan teknik. Detta utlåtande saknar egentlig motivering och innehåller i stället — närmast efter internationellt mönster — ett vidlyftigt yrkande —

<sup>3</sup> Utskottsordföranden voro i det socialpolitiska utskottet förutvarande isländske statsministern Stefán Joh. Stefánsson (socialdemokrat), i det ekonomiska utskottet den danske förutvarande ministern Bertel Dahlgaard (radikal), i det juridiska utskottet den norske lagmannen John Lyng (högern) och i kulturutskottet svensken Adolf Wallentheim (socialdemokrat).

ett resolutionsförslag innehållande allehanda uttalanden av ganska allmän natur. Även andra av de i allt 14 utskottsutlåtandena förete särdrag i olika hänseenden.

Vid utskottssammanträdena närvaro och yttrade sig också de vid sessionen tillstådesvarande experterna från de deltagande länderna. Under förarbetet hade förutsatts att behovet av experter skulle kunna i huvudsak tillgodoses genom personer, som funnes att tillgå i värdlandet och som utan egentliga kostnader för rådet kunde gå utskotten till handa. Från denna utgångspunkt hade den svenska och även den isländska delegationen icke medfört särskild sekreterarpersonal. Från Sverige kom sålunda endast de två sekreterare som ansågos behövlige för delegationens och dess medlemmars eget bruk. Från Norge hade däremot medtagits förutom delegationens egen sekreterare tre sekreterare från utrikesdepartementet och fyra expeditiionschefer från andra norska statsdepartement. Från ministerierna i Köpenhamn kunde utskotten planerligt hämta experter i viss utsträckning liksom samtliga fyra utskottssekreterare.

En ytterligare effektivisering av utskottsarbetet torde framstå som en av de angelägnaste uppgifterna vid förberedelserna till den andra sessionen. Om utskotten verkligen på den korta tid som står till buds skola kunna taga ställning till mera konkreta förslag, torde bliva nödvändigt att utskotten få möjlighet att lyssna till ganska omfattande föredragningar och även taga del av betydande skriftlig dokumentation. Om tid därjämte skall erhållas för ingående diskussioner, torde bliva nödvändigt att en proportionellt större andel av sessionen ägnas åt utskottsarbetet. Av den första sessionens 8 arbetsdagar ägnades de två första åt sessionens öppnande och ärendenas första behandling i plenarmöte, 3½ dagar åt utskottsbehandlingen och 2½ dagar åt andra behandlingen i plenarmöte.

*Beslut* i egentlig mening kan rådet endast fatta i frågor, som röra rådet självt eller dess utredningsorgan. I övrigt kan rådet endast antaga rekommendationer, som enligt 10 § stadgan skola riktas till regeringarna.

Beslutsformerna, då det icke är fråga om en rekommendation, hade icke reglerats närmare i arbetsordningen (17 §) mer än för den händelse omröstning begärdes, då omröstning med namnupprop skulle ske. Den fungerande presidenten hade sålunda ganska fria händer. Olika metoder kommo också till användning allt efter dennes nationalitet. Den danske presidenten brukade t.ex. efter inhemskt skick vanligen den formen att han yttrade: »Om ingen har någon erinran mot detta förslag, anser jag det antaget. (Paus) — Det är antaget». Norrmännen använda uppresning i vissa fall, varvid dock är att märka, att de som äro motståndare till det förslag som ställes under avgörande ha att resa sig. Det svenska bruket att ställa propositioner, som skola besvaras med ja eller nej, blev däremot ej utnyttjat.

Rekommendationerna skola antagas i en högtidlig form genom namnupprop. En beslutsform av denna art är nödvändig med hänsyn till stadgans krav att till varje rekommendation skall fogas uppgift om huru varje medlem röstat (10 § första st.). De frågor, som voro föremål för omröstning i denna form vid första sessionen, voro av föga kontroversiell natur. Icke en enda nej-röst avgavs sålunda under någon av de nio omröstningarna.

Samtliga rekommendationer antogos med alla närvarandes röster utom i två fall. Då rekommendationen i sociala frågor ställdes under omröstning, nedlade tio medlemmar sina röster. Rekommendationen rörande Öresundsförbindelsen ansågo norrmän och islänningar endast angå de danska och svenska medlemmarna, varför de vid omröstningen nedlade sina röster.

Materiellt sett innefattade rådets beslut ställningstaganden till de olika ärendena. Samtliga framlagda förslag blevo på ett eller annat sätt bifallna. Men även verksamhetsberättelserna och redogörelserna, av vilka flertalet på utskottens hemställan lades till handlingarna, gävo anledning till positiva beslut. Rådet ansåg sig nämligen kompetent att på grundval av uppgifter i ett visst hänseende i en verksamhetsberättelse upptaga den sålunda berörda frågan till vidare behandling och besluta en rekommendation till regeringarna i saken. Så skedde i betydande omfattning.

Bortsett från avslag kan rådets ställningstagande till ett ärende innebära att en rekommendation antages, saken lägges till handlingarna eller frågan uppskjutes till annan session. Beslut av alla tre slagen förekommo redan vid den första sessionen. I det ärende, som rådet uppsköt till nästa session — frågan om nordiska medborgares likställighet vid vistelse i annat nordiskt land —, beslöt rådet tillika tillsätta ett utskott för att under mellantiden bearbeta materialet. Genom detta beslut tog rådet ställning i positiv riktning till det under sessionen omstridda spörsmålet, huruvida rådet kan tillsätta utskott, verkamma som utredningsorgan under tiden mellan sessionerna.

Klara *gruppbildningar* i rådet kunde på det hela taget icke urskiljas. En viss uppdelning efter nationella linjer förekom naturligt nog. De nationella delegationerna höllo så gott som dagligen gruppmöten. En uppspaltning efter partilinjer blev märkbar egentligen blott vid omröstningen rörande den ovan berörda sociala rekommendationen; de tio, som nedlade sina röster, tillhörde höger-partier eller danska venstre-partiet. Under rådsmötet förekommo också kontakter mellan partikamrater från olika länder. Något parti torde t. o. m. ha avhållit verkliga gruppmöten med deltagande från samtliga medverkande fyra länder.

Enligt 18 § arbetsordningen (19 § i nya arbetsordningen) upptogs *stenografiskt referat* av förhandlingarna, vilka omedelbart trycktes. Hela trycket från sessionen, omfattande förslag, berättelser och redogörelser, utskottsbetänkanden samt diskussionsprotokoll torde, då det inom kort utkommer i samlad form, omfatta ett band. Vid utskottssammanträdena fördes endast ramprotokoll av ungefär samma typ som i svenska riksdagsutskott.

Mellan sessionerna har rådet tre allmänt verkamma organ nämligen *presidiet*, *arbetsutskotten* och *sekretariaten*. Planläggningen av verksamheten åvilar presidiet, som förutsättes skola sammanträda relativt regelbundet även mellan sessionerna. För viktigare frågor och spörsmål av mera principiell natur tänker man sig att de olika delegationernas arbetsutskott skola kunna sammanträda gemensamt. I anslutning till den första

sessionen höllos också dylika sammanträden, dels dagen före sessionens början dels dagen efter dess avslutning. Det löpande arbetet åvilar sekretariatet. Varje land har sitt nationella sekretariat — alla, undantagandes Danmark, utan heltidsanställd arbetskraft. Sekretariatet i det land, där sessionen äger rum, har att taga på sig uppgiften att fungera som generalsekretariat. Uppgiften kvarstår tills förberedelserna för nästa session nödvändiggöra att detta flyttas till det land, där nästa session skall hållas.

De nationella *delegationerna* äro också verksamma mellan sessionerna framför allt i syfte att arbeta för de antagna rekommendationernas genomförande men även för att förbereda nästkommande session.

Som redan antytts kan den första sessionen otvivelaktigt sägas ha varit lyckosam, såtillvida som de grundläggande formerna för rådets verksamhet därvid kunde läggas utan större friktioner. Emellertid kvarstå en rad problem olösta. På en punkt har man senare nått fram till klarhet, nämligen då det gäller relationerna mellan rådet och de permanent verksamma samarbetsorganen. Man har sålunda överenskommit att samarbetsorganen skola avgiva årliga verksamhetsberättelser till regeringarna. Dessa skola sedan — jämte regeringarnas eventuella kommentarer — överlämnas till rådet.

Av för rådet synnerligen stor vikt är att rådet beredes tillfälle taga ställning till ärenden, som äro i så utrett skick att konkreta förslag föreligga. Endast härigenom kunna allmänt hållna till intet förpliktande rekommendationer, vilka kunna befaras i det långa loppet draga ned rådets anseende, undvikas. Vad menas t. ex. konkret, då rådet utan närmare motivering rekommenderar regeringarna att föra samarbetet på arbetarskyddets område vidare? I och med att förslagen erhålla ökad konkretion, kan man vänta sig mera intresseväckande debatter och också större meningsbrytningar. En utveckling i denna riktning kräver emellertid mycket intensivt förberedelsearbete och under sessionen högeffektiva utskottskanslier. Skall det vara möjligt att taga *verklig* ställning till ett flertal invecklade spörsmål under de korta dagar en råds-session kan väntas vara, kräves en fast arbetsledning och tillgång till högklassiga arbetskrafter.

Rådets tillkomst aktualiserar en mängd samarbetsproblem. Sedan rekommendationerna avgivits ankommer det på regeringarna att taga upp frågorna. Regelmässigt kunna dessa emellertid icke lösas utan kontakt mellan de olika ländernas regeringar. Och — trots ministermöten och andra kontaktmöjligheter — äro otvivelaktigt de officiella förbindelserna på regeringsplanet inom Norden ännu icke särdeles väl utvecklade. Regelbundna och någotsånär täta sammanträden hålla endast utrikesministrarna. Det finns emellertid förhoppningar att rådet genom sin verksamhet skall kunna medverka till en intensifiering av det praktiska samarbetet. Vad som kräves är en kontinuerlig samverkan och kontakt mellan t. ex. fackdepartementen i de olika länderna. Rådets egna nationella sekretariat söka därvidlag draga sitt strå till stacken genom att upprätthålla nära förbindelser med varandra.

*Gustaf Petré.*

## LITTE R A T U R G R A N S K N I N G A R

STIG BOBERG: *Gustav III och tryckfriheten 1774—1787*. Akad. avh. Sthlm (tr. Göteborg) 1951. XXI+351 s. Pris kr. 15:—.

Året 1766 är ett betydelsefullt år i tryckfrihetens historia. Efter fleråriga förberedelser utfärdades då den första svenska tryckfrihetsförordningen, som i ett slag förskaffade Sverige en rangplats som en av världens mest avancerade nationer i fråga om det tryckta ordets frihet. Förordningens huvudstadgande fastslog den viktiga grundprincipen, att rikets medborgare hade rätt att i tryck framställa allt som ej i förordningen uttryckligen angavs som förbjudet. Principdeklarationen var ej endast en vacker skylt utan gav ett sant uttryck för förordningens verkliga innebörd. Mot bakgrunden av förhållandena under de föregående årtiondena måste de i lagen stadgade inskränkningarna i tryckfriheten betecknas som ganska obetydliga.

Åtta år senare utfärdades av Gustav III en ny tryckfrihetsförordning. Den närmaste anledningen var en framställning från Svea hovrätt med förfrågan huruvida 1766 års tryckfrihetsförordning fortfarande skulle anses giltig. Då denna med en oklar formulering tillerkänts samma »trygghet, som en orygglig grundlag medför», rådde stridiga meningar, om den tillika med alla lagar av oomtvistlig grundlagskaraktär vore upphävd genom 1772 års revolution. År 1774 löste Gustav III frågan genom att förklara den äldre lagen upphävd och samtidigt utfärda en ny tryckfrihetsförordning. I den diktamen i rådet, varmed konungen motiverade sin åtgärd, förklarade han få avvikelser ha varit behövliga från den äldre förordningens stadganden. »Någon essentiell ändring» hade han funnit nödig endast beträffande några få paragrafer. Regeringssättet vore byggt på »frihet, säkerhet och proprietet», var och en borde »äga frihet att tänka, tala och skriva i allt, som ej strider mot lagen och rikets höghet». Genom tryckfriheten finge regenten kunskap om folkets tänkesätt och om den sanning, som man omsorgsfullt och ofta med framgång undanhölle honom. Gustav III framträdde i sin diktamen som en upplyst monark och trogen anhängare av de franska filosofernas grundsatser.

Forskningen har dock länge varit medveten om att förordningens i paragrafer uttryckta bestämmelser kunde sägas klart strida mot denna konungens deklaration. Redan Rydén påpekade i sin kända framställning »Om yttrandefrihet och tryckfrihet» (1859), s. 168 f., att förordningen skapade möjlighet att ådöma dödsstraff för all kritik av regeringens åtgärder genom föreskriften att publicering av sådant som »rörer eller kväljer» ej endast landets grundlag utan också »Vår och rikets majestät, höghet och rätt» skulle vara att anse som högmålsbrott. Bestämmelsen om att boktryckare



under alla omständigheter skulle vara underkastad samma ansvar som författaren för brott av denna karaktär gjorde det angeläget för boktryckarna att censurera författarnas skrifter för att ej låta något för de maktägande misshagligt komma sig till last. Senare forskare ha anslutit sig till Rydins uppfattning.

I en hösten 1951 vid Göteborgs högskola framlagd gradualavhandling »Gustav III och tryckfriheten 1774—1787» har bibliotekarien Stig Boberg ägnat Gustav III:s tryckfrihetspolitik en ingående specialundersökning. Boberg fullföljer och skärper tidigare forskares uppfattning. Han gör gällande, att konungens senare tryckfrihetsfientliga inställning ej hade sin grund i åsiktsändring efter förordningens tillkomst. Redan under de första åren efter tronbestigningen hade han i för offentligheten ej avsedda yttranden givit tillkänna åsikter, som syntes tyda på en vida mindre uppskattning av tryckfrihetens värde än den han utvecklade i sin diktamen 1774. Som belysande exempel anför Boberg (s. 65) det tillfälle i januari 1773, då Gustav III i sitt svar på justitiekanslerns hemställan att 1766 års tryckfrihetsförordning borde förklaras fortfarande gällande undvek att taga ställning i frågan om den äldre förordningens status. Tvärtom ansåg han den rådande oklarheten verkligen »nyttig, såvida den endast och allena bör förorsaka villrådighet och fruktan hos dem, som därav ville göra missbruk». Samma uppfattning om önskvärdheten av att insvepa frågan om tryckfriheten i en för monarken gynnsam ovisshet kan, som Boberg (s. 72) visat, spåras i ett avsnitt i det ursprungliga konceptet till 1774 års diktamen, som ej tagits med i den slutliga utskriften. Konungen gav här Svea hovrätt en reprimand för dess initiativ att åter upptaga ärendet. Det hade varit bättre, om den ej vidrört frågan utan lämnat till konungens avgörande att utfärda föreskrifter, då han kunde finna sådana av nöden. Hovrättens framställning kunde emellertid nu ej lämnas utan avseende, då den vunnit publicitet även utom landet. Svaret blev den nya tryckfrihetsförordningen, och då Gustav III i sin diktamen förkunnade tryckfrihetens värde, var det givetvis ej opportunt att där klandra hovrätten för dess frispråkighet.

Av dessa uttalanden drager Boberg slutsatsen, att Gustav III redan från början i grund och botten hade en rent reaktionär åskådning i tryckfrihetsfrågan. »Konungens diktamen var endast en propagandaskrift, som ej gav uttryck för hans verkliga uppfattning. — — — I stället för den ideelle upplysningsentusiasten visar sig vid detta tillfälle en skicklig och hänsynslös politiker med stor förmåga att vända en ovälkommen situation till sin fördel och med utpräglad begåvning för propaganda. Skillnaden mellan de bägge bilderna är, att den förra formats efter Gustav III:s tal, den andra efter hans handlingar» (s. 76).

Boberg har härmed lancerat en i viss mån ny uppfattning rörande Gustav III:s motiv för utfärdandet av 1774 års TF. Konsekvensen är att de inskränkningar i den proklamerade tryckfriheten, som konungen sedermera företog, ej behöva tillskrivas sådana förändringar i hans tänkesätt i reaktionär riktning, vilka för en tidigare forskning tett sig ofrånkomliga.

Bobergs upptäckt har utan tvivel ställt förloppet i delvis ny dager. Han har visat, att Gustav III före den nya förordningens utfärdande ådagalagt en klar motvilja mot att taga ställning till frågan om en i lag kodifierad

tryckfrihet. Samma motvilja kom till synes, då konungen på grund av hovrättens framställning såg sig nödsakad att upphöra med sin förhållningspolitik. Hade författaren satt som sin uppgift att skildra tryckfrihetens utveckling under Gustav III, skulle hans framställning enligt anmälarens mening varit övertygande.

Boberg har emellertid gått ett steg längre. Han har angivit sig vilja behandla Gustav III och tryckfriheten, ej endast dennas utveckling under konungens regering utan också Gustavs personliga inställning till tryckfriheten och motiven för hans handlingssätt. Han har påtagit sig uppgiften att lämna en psykologisk förklaring till Gustav III:s tryckfrihetspolitik. Med stöd av det material han utnyttjat anser han sig kunna försäkra, att diktamen i rådet var »endast en propagandaskrift», som ej ger besked om konungens »verkliga uppfattning». Om denna får man kunskap genom tryckfrihetsförordningens avfattning och konungens handlingar. Politisk skicklighet och hänsynslöshet äro de markanta karaktärsdragen. Av den »ideelle upplysningsentusiast», som man tidigare tyckt sig skönja, synes intet spår. De vackra fraser, med vilka han förskönar sina innersta syften, äro ingenting annat än propaganda.

Riktigheten av denna psykologiska karakteristik förtjänar att något diskuteras.

Det torde i första hand få betecknas som något förhastat att av de ganska uppenbara symptom på motvilja hos monarken mot en i lagparagrafer fixerad tryckfrihet, som Boberg ovedersägligen uppvisat, draga slutsatser om hans »verkliga uppfattning» i fråga om tryckfrihet över huvud taget. Att härvidlag tala om viss pressning av materialet torde ej vara oberättigat. Gustav III:s inställning till tryckfriheten är ett mera komplicerat psykologiskt problem än Bobergs formel ger vid handen.

Boberg har i det avsnitt, där han behandlar de fysiokratiska teoriernas betydelse för Gustav III:s teoretiska utveckling, med rätta framhållit det kända arbetet »L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques» av Le Mercier de la Rivière (Boberg, s. 13). Belysningen av Le Merciers åskådning blir dock något ensidig. Boberg anför vissa partier hos Le Mercier, där denne motiverar rätten till fri granskning och kritik inom ett samhälle. Citaten framställas lösryckta och utan samband med Le Merciers stats-teoretiska uppfattning i stort. Det har alltid sina risker att på så sätt utveckla en detalj hos en tänkares åsikter utan hänsyn till de komplement och motvikter, som kunna finnas i andra delar av hans system. I detta fall är det avgjort otillfredsställande, då Le Merciers arbete vederligen tilldragit sig Gustavs synnerliga intresse och haft möjlighet att avsätta betydelsefulla intryck i monarkens åskådning.

Det är riktigt, att Le Mercier betonat värdet av åsikternas frihet. Han har också ingående utvecklat nyttan av de ekonomiska krafternas fria spel, det tillhörde den naturliga ordningen. Men det är också nödvändigt att betona, att i Le Merciers system denna frihet hade sitt komplement och sin fulländning i en odelbar kungamakt, vars intresse sammanföll med undersåtarnas och därigenom befordrade allas väl. Betraktelsesättet var till sin utgångspunkt ekonomiskt, genom skatterna vore konungen medintressent i medborgarnas egendom. Men Le Mercier utvidgade det till en genomförd

statslära och utvecklade den upplysta despotismens ideal: »Partout où la connoissance *évidente* de l'ordre naturel et essentiel des sociétés se trouvera tellement répandue, que chacun éclairé par cette lumière, attache son bonheur au maintien religieux des lois, il doit régner un despotisme *personnel et légal*, qui est le seul et unique véritable despotisme, parce qu'il est le seul qui existe par lui-même, qui se maintienne par lui-même, et qui ne puisse jamais être ébranlé» («L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques», I, s. 310). Och i monarkens funktion som beskyddare och uppehållare av egendomsrätten ligger också korrektivet mot missbruk av hans makt: »Faites attention maintenant, qu'il n'est rien de plus évident que l'étendue naturelle et primitive dont la propriété, et par conséquent la liberté doivent jouir; qu'ainsi il est impossible de leur porter atteinte, sans qu'un tel abus de l'autorité soit publiquement évident; d'après cette seule observation voyez si des abus de cette espèce sont à craindre; voyez si la force naturelle et irrésistible d'une évidence publique, n'est pas suffisante pour vous en garantir; voyez aussi combien se sont égarés ceux qui ont cherché à opposer à l'autorité du Souverain, d'autres contre-forces que celles de cette évidence, qui doit être le principe même de l'autorité, parce qu'elle est celui de la réunion des volontés» (a. a., 2, s. 462 f.).

Boberg har framhållit, att Le Merciers arbete brukar anses sammanfatta de fysiokratiska teorierna och att det under 1760-talets sista år ställde andra fysiokratiska arbeten helt i skuggan. Av intresse är, att i det tanke-system, varifrån Gustav III hämtade sina ideologiska argument vid tryckfrihetsförordningens utfärdande, ekonomiska och politiska frihetsidéer sålunda förkunnades sida vid sida med idén om en odelad och oinskränkt härskarmakt. De båda elementen stå ej i motsatsförhållande till varandra, tvärtom utgöra de varandras komplement. Härskaren framstår som den som genom sin upphöjda och odelade makt skall förverkliga och skydda de i den naturliga ordningen inneboende frihetsidéerna.

Sett mot bakgrunden av denna åskådning behöver Gustav III:s handlings-sätt under åren närmast före 1774 ej bedömas som i och för sig tryckfrihetsfientligt. Den som skulle realisera de naturliga frihetsprinciperna var enligt Le Merciers system den enväldige monarken. Det kunde då ej vara till fördel att genom en hindrande kodifikation lägga band på hans rörelsefrihet. Gustavs önskan att så länge som möjligt på ett smidigt sätt hålla frågan om tryckfriheten svävande kan ej sägas strida mot lärofaderns system utan ligger snarare i linje med detta. Men till systemet hörde också tryckfrihetens princip, och Gustav III:s bekännelse till denna i sin rådsdiktamen behöver ej ha varit mera oärlig än hans utan tvivel uppriktiga maktvilja. Det behöver ej nödvändigt fattas som en tom fras, då konungen framhöll det förträffliga i att »tryckfriheten, beskyddad och bibehållen, upplyser allmänheten om dess sannskyldiga väl och låter ej regenten vara okunnig om folkets tänkesätt». Att kategoriskt förklara denna deklaration stå i strid med Gustav III:s »verkliga uppfattning» är enligt anmälares mening ej berättigat.

Uppfattningen om konungens tryckfrihetsfientliga inställning kan ej heller sägas vinna stöd i den bild Boberg själv tecknat av hans tillämpning av den nya tryckfrihetsförordningen under de första åren. Som Boberg

påpekat har Gustav III ej haft något att göra med de två tryckfrihetsåtal, som under denna tid förekommo, och han har t. o. m. i flera fall ingripit för att förhindra rättsliga åtgärder (Boberg, s. 94 f.). Hans metod att stävja misshaglig kritik mot regimen var av annat slag. I de få fall, då missnöjda röster läto höra sig under dessa i övrigt mycket lugna år, bragtes de diskret men effektivt till tystnad genom det klingande myntets verkningsfulla övertalningsförmåga. Åtgärderna kompletterades med understöd ur konungens kassa till skribenter, som han önskade vinna för aktiv propaganda. Att dessa metoder syftade till att på ett smidigt sätt eliminera politiskt misshaglig publicitet och stärka konungens position är oförnekligt. Det är ej överraskande, att Gustav III valde vägar, som gingo på sidan om den tryckfrihetsförordning han motvilligt proklamerat. Dels var det, som Boberg framhållit, mera praktiskt att utan uppseendeväckande rättsliga aktioner snabbt eliminera olämpliga skrifter. Dels låg det utan tvivel i linje med konungens önsknings att själv dirigera de ingripanden, som kunde vara lämpliga. Men detta behöver ej tolkas som en tryckfrihetsfientlig inställning i och för sig, och Gustavs politik under dessa år kan ej karakteriseras som särskilt hårdhänt. Att åren vid mitten av 1770-talet ej hade att uppvisa någon nämnvärd opposition eller livaktig politisk publicistik överhuvud tillskriver Boberg effektiviteten i Gustav III:s tryckfrihetspolitik (s. 110). Det kan dock ifrågasättas om ej Boberg underskattat den popularitet som Gustavs regim åtnjöt under dessa år. Som av fakultetsopponenten framhölls vid disputationen är Bobergs framställning av kritiken mot brännvinsregalet under 1770-talet knappast hållbar. Det missnöje, som kan spåras i åtskilliga memoaruppgifter, torde snarare härröra från en något senare period.

Gustav III:s tryckfrihetspolitik under åren närmast efter 1774 tyder sålunda enligt anmälarens mening knappast på en innerst antipatisk inställning, snarare på motsatsen. År 1779 tillgrepos emellertid kraftigare åtgärder. Den närmaste anledningen var ett par artiklar i Stockholms Posten av kanslisten J. G. Halldin med skarp kritik av brännvinslagstiftningen, som förklarades uppreta hela nationen till allmänt missnöje och förorsaka allvarliga skador på medborgarnas hälsa och egendom. Konungens person ägnades övlig veneration, men i förstuckna ordalag angreps regeringssättet, där konungens makt ej hindrades av någon motvikt och blott monarkens dygd avhöll honom från att missbruka sin ställning. Gustav III föranstaltade nu själv om åtal, och Halldin dömdes till döden men benådades. Som Boberg efter en ingående analys framhållit var meningen härmed att skapa ett avskräckande prejudikat (s. 131). Med hjälp av ett hittills obeaktat brev från Halldin har Boberg också kunnat visa, att konungen kompletterade de rättsliga åtgärderna med försök att genom pekuniärt understöd oskadliggöra hans farliga penna, vilket också lyckades (s. 132 ff.).

Då anledning till kraftigare ingripande ett år senare åter förekom, var emellertid denna metod verkningslös. Utgivaren av tidningen »Sanning och Nöje», friherre Josias Cederhielm, var en oberoende lantjunkare, som ej kunde bringas till tystnad genom penningens lockelse. I dräpande satirer förlöjligades byråkratin, i försiktig form också regeringssättet. Åtal kunde knappast väckas med utsikt att vinna åsyftad verkan. Gustav III tillgrep då en radikalare åtgärd. Genom ett dekret den 6 maj 1780 ändrade han den

gällande tryckfriheten på så sätt, att boktryckaren i de flesta fall gjordes ensam ansvarig i stället för författaren. Straffet för upprepade brott skärptes betydligt. Härmed var alltså en form av censur införd, som boktryckarna tvingades att utöva gentemot författarna. Det exklusiva boktryckaransvaret fungerade också som en i det hela mycket effektiv spärr, och den oppositionella publicistiken var till största delen tystad. Men även under denna period vågade ett och annat organ att publicera förtäckt kritik genom formellt oskyldiga avtryck av äldre författare och liknande metoder. Någon större livslängd beskärdes emellertid ej dessa alster, »Wälsignade Tryck-Friheten», »Mina Tidsfördrif» o. a. Med olika metoder, åtal, mutor och ren skrämselfaktik bragtes de till tystnad.

Efter 1779 har Gustav III:s tryckfrihetspolitik avsevärt hårdnat, vare sig nu detta berott på förändrade åsikter eller, som Boberg menar, på att konungen nu avslöjat sin verkliga inställning (s. 173). Det saknades i och för sig ej skäl att nu tillgripa kraftigare medel. Konungens popularitet under de första åren hade märkbart avtagit, och efter 1778 års riksdag hade han att möta en allt starkare opposition. Missnöjet med brännvinsregalet satte in på allvar, och Halldins artiklar visade, att de menlösa åren voro till ända. Införandet av det exklusiva boktryckaransvaret hade utan tvivel en starkt återhållande verkan men visade sig ej helt kunna hindra förstucken kritik i vissa periodica. Gustav III:s motdrag blev en ny tryckfrihetsinskränkning. Den 3 maj 1785 gav han i ett tillägg till 1780 års kungörelse boktryckarna ensamrätt att utgiva periodica under förutsättning av meddelat privilegium. För att nå en tillfredsställande kontroll av scenkonsten påbjöd konungen tillika, att för tryckning eller uppförande av teaterpjäser skulle krävas hovkanslersämbetets privilegium.

Som Boberg framhållit var huvudsyftet med denna ändring utan tvivel att skapa möjlighet för regeringen att smidigt och effektivt stoppa missgäliga tidningar (s. 225). Ett privilegium kunde när som helst och utan buller indragas, och utgivningstillstånd kunde vägras. Pressen var härmed underkastad administrativt godtycke, och indragningsmakten var för första gången införd i Sverige (Rydin, »Om yttrandefrihet», s. 174). Ännu fanns emellertid en möjlighet för oppositionella åsikter att offentligen komma till uttryck, och Boberg har påvisat, att så också verkligen skett. Vid 1786 års riksdag hade konungen att möta kraftiga utbrott av missnöje framför allt med brännvinslagstiftningen. Oppositionens anföranden och memorial publicerades ej endast i de stora protokollserierna utan trycktes i stor utsträckning separat och spredos som flygskrifter ut över landet. Konungen har såvitt kunnat konstateras ännu 1786 respekterat riksdagsmännens fria yttranderätt, och denna sista rest av tryckfriheten »utnyttjades 1786 för en kritik mot regimen, som i mångsidighet och omfång överträffade allt vad dittills förekommit sedan statsvälningen 1772» (Boberg, s. 246).

Det sista avsnittet av sin avhandling har Boberg ägnat åt en framställning av den religiösa tryckfriheten under den behandlade tidsperioden. Utvecklingen har på detta område haft ett annat förlopp än den politiska tryckfrihetens. Den censur av sekterism och fritänkeri inom den religiösa litteraturen, som efter 1774 alltfört ålåg konsistorierna, utövades under 1770-talet med nit och effektivitet, särskilt av Stockholms konsistorium. Efter 1780

slappades övervakningen, vilket Boberg främst tillskriver personförändringar på ledande kyrkliga poster. I fråga om Gustav III:s inställning sammanfattar Boberg sin undersökning så, att ehuru Gustav ej öppet uppträtt för frisinne och tolerans, kunna några belägg ej heller anföras för att han skulle med inre övertygelse omfattat kyrkans och prästerskapets sak (s. 339). Genom sin utnämningsspolitik, varigenom rationalistiska och förvärldsligade präster placerades i höga kyrkliga befattningar, bidrog han indirekt att undergräva kyrkans position. Den religiösa tryckfriheten bestämdes av konungens uppfattning om politikens krav.

De skiljaktiga uppfattningar, som ovan på ett par punkter framställts, kunna på intet sätt undanskymma det betydande värdet av Stig Bobergs arbete. Han har genomforskat ett mycket stort material, delvis ej tidigare utnyttjat. Hans skildringar och analyser äro omsorgsfulla och väl avvägda. Framställningssättet är utomordentligt elegant, dramatiskt och medryckande, särskilt avsnittet om Halldinska målet är enligt anmeldarens mening förträffligt. Det är att hoppas, att författaren kommer att prestera den fortsättning han i företalet ställt i utsikt.

Gert Hornwall.

HANS KELSEN: *The Law of the United Nations*. With Supplement. London 1951. Stevens and Sons Ltd. XVII+994 s.

ALF ROSS: *Constitution of the United Nations*. København 1950. Ejnar Munksgaard. 236 s.

EUGENE P. CHASE: *The United Nations in Action*. New York 1950. McGraw-Hill. XII+464 s.

H. FIELD HAVILAND JR: *Le rôle politique de l'Assemblée générale des Nations Unies*. Paris 1952. Presses Universitaires de France. 198 s.

Under de år som gått sedan Förenta Nationernas tillkomst, har en allt stridare ström av skrifter publicerats om olika aspekter på denna organisation. Ur vissa synpunkter sett är detta icke ägnat att förvåna. För att FN skall ha en praktisk möjlighet att fylla sina syften, som ju ligger inte bara på det politiska utan också på det ekonomiska och sociala planet, fordras uppenbarligen en flitig upplysningsverksamhet. Informationskontor världen över begagnar sig av moderna reklammetoder och tar alla upptänkliga meddelelsemedel i sin tjänst för att hos världens många miljoner människor inpränta FN:s grundläggande teser. På så sätt kommer skriftstället kring organisationen att te sig som ett led i en väldig propagandapparat och i ett uppfostringsarbete av världsformat.

Men saken har också en annan aspekt. Skapandet och existensen av en överstatlig organisation för världsfredens bevarande och för en fredlig internationell samhällsutveckling har ett framträdande intresse ur vetenskaplig synpunkt. Alldeles bortsett från all den vetenskapliga expertis, som FN kan ha anledning att för olika ändamål knyta till sig, måste det så småningom bli angeläget för juridikens målsmän att granska de rättsregler, som ligger till grund för organisationens verksamhet, och för statsvetenskapsmännen att med vetenskapliga metoder registrera och analysera de av organisa-

tionerna vidtagna åtgärderna. På detta fält har redan en imponerande aktivitet utvecklats, och vi är någorlunda väl försedda med handböcker och specialanalyser på området. Föreliggande recension avser att fästa uppmärksamheten på ett urval av denna vetenskapliga litteratur, som kan förmodas ha intresse för tidskriftens läsekrets.

Hans Kelsen, som numera är professor vid Berkeleyuniversitetet, är sedan åtskilliga år ett av de internationellt mest kända namnen på den allmänna stats- och rättslärans område. Med hänsyn till den livliga diskussion hans även för svensk publik kända teser väckt är det nu av största intresse att se med vilken inställning han närmar sig en uppgift på den internationella rättsvetenskapens område. Det är inte främmande eller obruten mark för honom, eftersom han strax före det andra världskriget publicerade en kommentar till Nationernas Förbunds stadga, en framställning, som dock på grund av den välkända händelseutvecklingen fick en osedvanligt begränsad aktualitet. Men när han nu tagit itu med en granskning av den nya internationella organisationens grunder, kan han vänta sig intresse inte bara från kollegerna av facket, utan också från politikerna, eftersom han rör sig med i högsta grad brännbart politiskt stoff.

Sin programförklaring som tolkare av FN-stadgan avger Kelsen redan i förordet till sin imponerande volym. Han presenterar sitt verk som en helt och hållet juridisk aspekt på FN-problemen. Mera parentetiskt tillägger han dock, att åtskillnaden mellan juridik och politik alltid måste vara relativ och aldrig kan vara absolut. Lagen är, menar Kelsen, en social teknik för att uppnå vissa politiska syften. En undersökning av lagens struktur måste därför i första hand gälla huruvida den är »consistent in itself», eller med andra ord om den är fri från tekniska fel. Lagen måste emellertid också tolkas. Själva språket medger härvidlag flera möjligheter: historisk och grammatisk metod, tolkning till anda och till bokstav. Ingen av dessa har företräde utom i de fall, då lagen själv föreskriver en viss metod. Av detta följer, fortsätter Kelsen, att man inte kan upprätthålla fiktionen om att lagen bara har en enda sann mening. Och när det gäller internationella stadgor, som är resultat av komplicerade förhandlingar, är »lagstiftarens mening» ofta icke möjlig att precisera. Härtill kommer, att man vid lagstiftningsarbetet ofta vill undvika att aktualisera ett visst politiskt problem och därför med avsikt formulerar lagen så vagt, att flera tolkningsmöjligheter lämnas öppna. Kelsen konstaterar, att detta medför den nackdelen, att de lagtillämpande myndigheternas osäkerhet ökas, men också den fördelen, att man utan formella ändringar kan anpassa tolkningen efter de aktuella omständigheterna. Enligt detta resonemang ger den konkreta tillämpningen bara en tolkning av lagen, som inte är i och för sig riktigare än andra logiskt möjliga men som tills vidare blir bindande. Andra tolkningsförsök får då karaktären av intellektuell hobby, utan juridisk betydelse men med möjlighet att påverka framtida tillämpning. Naturligtvis blir det bara de av lagen auktoriserade myndigheterna som kan utöva tolkning som en laglig funktion.

Så långt bjuder Kelsen inte på några nyheter, åtminstone inte för nordisk publik, som stiftat bekantskap med Alf Ross' och Ernst Andersens arbeten. Men när man tar del av vad Kelsen syftar till med sin vetenskapliga kom-

mentar, kan man inte undgå att bli chockerad. Den har att finna, säger han, de möjliga tolkningarna och visa deras konsekvenser. Fiktionen om lagens enda sanna mening får inte upprätthållas av den vetenskaplige kommentatorn, även om detta skulle vara ur politisk synpunkt fördelaktigt. Kommentarens värde ligger i att den genom att visa luckor och inadvertenser i lagen kan förbättra lagstiftarens framtida reglering av förhållandena människorna emellan. Eftersom FN-stadgan inte ger några tolkningsdirektiv, måste den juridiska expertisen här träda in som en politikens tjänare. Vad den kan erbjuda är en logisk och formell tolkning av stadgans text.

På åtminstone två punkter ger dessa konsekvenser av den tidigare refererade principiella inställningen anledning till kritik. För det första ligger det ett irriterande drag av intellektuellt snobberi i att som Kelsen så deciderat vända sig till lagstiftarna med sin kommentar. En ändring av FN-stadgan — med de politiska svårigheter en sådan i allmänhet möter — likaväl som en omtolkning av den kan aldrig få bli en angelägenhet blott och bart för myndigheten själv, förstärkt med juridisk expertis. Den roll, som en upplyst opinion därvid kommer att spela som påtryckningsmedel, har Kelsen helt bortsett från. När FN i den utsträckning som ovan antytts använder moderna upplysningsmetoder och gör det med stor intensitet, är det naturligt att tänka sig att en växelverkan åtminstone så småningom kommer till stånd mellan opinionen och den lagstiftande myndigheten själv.

För det andra kan det med skäl andragas mot hela Kelsens resonemang, att den strängt logiskt-grammatiska metod för lagtextens tolkning, som han anbefaller, på avgörande punkter kan komma att bryta sig mot de syften, som ligger bakom en lag av FN-stadgans karaktär. Det vill synas som om Kelsen vid tillämpningen av sina grunddefinitioner alltför ofta glömt bort attributet i bestämningen av lagen såsom »social teknik». En tolkning, som uteslutande består i att draga de yttersta språkliga och logiska konsekvenserna av den givna textens formuleringar, kan äventyra de grundläggande teserna i FN-stadgans egen preambul och ge vapen i händerna på dem, som inom eller utom FN:s ram vill undergräva dess förmåga till aktivitet i enlighet med dessa teser. Ett studium av Kelsens arbete ger en bestämd uppfattning om att en formell tolkningsteknik inte kan vara tillräcklig, när det gäller stadgan för en internationell organisation, som har till huvudsyften att värna om fred och säkerhet, skydda de mänskliga rättigheterna och främja socialt framåtskridande.

Dessa organisationens grundtankar rymmer, även om de är diffust och kortfattat uttryckta, ett idéinnehåll och till och med ett patos, som vilar på den västerländska kulturtraditionen. De måste vara kärnan i FN:s förkunnelse för att vinna nya anhängare, nya krafter i samarbetet, och endast den kärnan, den ideologiska grundsynen har möjlighet att fångsla individerna, utan vars tilltro FN i längden inte torde kunna existera. För dem är naturligtvis detaljutformningen av bestämmelserna av mycket underordnat intresse, men det kan bli ödesdigert för deras tillit till FN, om man juridiskt auktoriserar, att en slumpmässigt hopkommen delegatmajoritet tolkar stadgan formellt oklanderligt men utan hänsyn till de nämnda grundtankarna. Även om man inte tror på en lags enda sanna mening är det lätt att se, att en metod som medger vilken som helst politisk konstellation



att genomdriva en tolkning, blott den är formellt och grammatiskt möjlig, mycket snabbt kan urholka den sociala grundtanken i FN-stadgan.

Här torde man stå inför ett av de stora problem, som den moderna internationella rättsvetenskapen möter. Den skall vara politikens tjänare, säger Kelsen. Men rimligen kan tjänandet inte bara få bestå i tillhandahållandet av formellt fullgoda tolkningar av en internationell stadga, ett slags formalistiskt pussel. Därav kan politiken i längden inte vara betjänt. Det räcker inte med en logisk analys, den måste kompletteras med en funktionell sådan. Det gäller att på tolkningsproblemen finna sådana lösningar, som tillfredsställer inte bara kraven på klarhet och logik, utan också kravet på hänsyn till stadgans klara målsättning, till »the social end». Det är uppenbart, att detta ger möjlighet till konflikter, och det är möjligt, att juridikens målsmän skulle anse sig gå utanför sitt område, men konflikterna på det mänskliga och politiska planet blir än svårare och djupare, om de Kelsenska principerna får bli allenarådande. Det är möjligt, att det krävs ett långt intimare samarbete än hittills mellan jurister och samhällsvetenskapsmän för att man skall kunna finna en framkomlig och för de olika parterna godtagbar väg ur detta komplex av problem.

Det är helt naturligt, att Kelsens formalistiska syn på tolkningsfrågorna medför en brist på klart ståndpunktstagande. Denna tendens är särskilt påfallande, när det gäller hans behandling av de aktuella frågorna om Atlantpakten, Koreakonflikten och Achesonplanen. Atlantpaksstadgan anses visserligen stå i överensstämmelse med FN-stadgan, men med någon möda har Kelsen även letat fram en tolkningsmöjlighet, enligt vilken den icke gör det. Och när det gäller Koreakonflikten ägnar han mera utrymme åt frågan, huruvida Nordkorea vid konfliktens början juridiskt var att betrakta som en självständig stat, än åt problemen om Kinas representation och quorumregeln i säkerhetsrådet. Beträffande den sistnämnda hävdar Kelsen först, att eftersom stadgan saknar quorumregel, måste det krävas alla medlemmars närvaro för att ett beslut i säkerhetsrådet skall kunna komma till stånd. Men den möjligheten är inte utesluten, fortsätter han, att bestämmelsen i artikel 27, enligt vilken sju jaröster fordras för ett positivt beslut, indirekt kan sägas innebära en quorumregel. I så fall är det självfallet likgiltigt, om det är en permanent eller en icke-permanent medlem, som tillfälligtvis är frånvarande. Denna senare tolkning kan tillämpas, även om Kuomintangregeringens röst betraktas som ogiltig. Beträffande Kinaproblemet är Kelsens formalism återigen påtaglig: enligt allmän internationell lag har endast den regering möjlighet att representera ett land, som har kontroll över dess territorium och folk, men, tillägges det, så länge säkerhetsrådet självt icke fastställt någon brist i detta avseende, kan ändå den fördrivna regeringens representant räknas som delegat i stadgans mening.

Av något större intresse är Kelsens kommentar till Achesonplanen. Inte så, att han anser sig kunna fastställa huruvida denna är i enlighet med stadgan eller icke, men så, att han åtminstone gör det uttalandet, att planen enligt hans mening på avgörande punkter förändrat hela FN:s karaktär på ett sätt som icke stått i överensstämmelse med San Franciscokonferensens intentioner. Eftersom en av stadgans huvudtankar, koncentrationen till

säkerhetsrådet av maktbefogenheter för fredens bevarande, övergivits, har FN enligt Kelsen genom Achesonplanens antagande i högre grad än förut kommit att likna sin föregångare NF, även om kravet på enhälliga beslut ersatts med majoritetsavgöranden. Kelsen synes emellertid bejaka denna utveckling, som i och för sig icke är artskild från de omtolkningar av enskilda länders författningar, som tillkommit utan grundlagsändring för att möta en ny tids politiska krav.

Trots den besvikelse, som Kelsens bok på många punkter vållar den som frågar efter klara besked och med modernt samhällsliv mera kongeniala normer, är den av stort värde för kännedomen om FN icke minst genom den mängd material, som dragits fram i ljuset och till stora delar avtryckts i den omfångsrika notapparaten. Det bör tilläggas, att boken präglas av den systematiska klarhet, som man känner från Kelsens tidigare produktion.

Alf Ross' kommentar till FN-stadgan har det gemensamt med Kelsens, att den är objektiv och välgörande fri från propagandafraser. Men därmed är det nästan slut med likheterna. Medan Kelsens framställning i hög grad är dogmatiskt präglad, är Ross' påfallande realistisk. Dess syfte är dubbelt: den vill dels vara en lärobok, en orientering om FN:s uppbyggnad och syften, dels vill den ge en vetenskaplig granskning av ett antal centrala punkter i stadgan. Genom en skicklig redigering har Ross lyckats tillgodose båda dessa syften, och boken bör kunna ge stor behållning både för studenten och för specialisten. Det är glädjande att Ross publicerat sitt arbete på engelska, därmed brytande mot en alltför inrotad vana hos nordiska statsvetenskapsmän att reservera studier av internationellt intresse för hemmapublikerna.

Ross är inte rädd för att ta ståndpunkt, och om han också sluppit att göra det i de mest aktuella stridsfrågorna (boken kom ut före Koreakrisen), så har han dock på åtskilliga punkter lämnat övertygande kritik av stadgans formuleringar. Det kan möjligen betraktas som en svaghet att han ibland hänger sig åt tämligen teoretiska spekulationer, men han förstår att få dem att smälta in i huvudtankegången, så att de inte verkar som exkurser. De är dessutom ofta mycket fängslande. Ett exempel på detta får man när Ross uppställer frågan huruvida FN-stadgan bör betraktas som en traktat eller som en grundlag, något som ingalunda är betydelselöst ur den internationella rättens synpunkt. Hans resonemang på denna punkt är i korthet följande: den ena möjligheten att nå fram till ett svar på frågan är att betona den giltighetsgrund, som historiskt bär upp komplexet av regler. Det kan antingen vara principen om överenskommelsens bindande kraft för parterna, i vilket fall en traktat kan sägas vara förhanden, eller en lagstiftningsprincip, d. v. s. att i stadgan inbegripits en kompetens att skapa lagregler, bindande även för andra än parterna själva. I det senare fallet har man att göra med en grundlag eller konstitution. Sedd ur dessa synpunkter måste FN-stadgan i princip betraktas som en traktat, men det finns punkter i den som antyder, att stadgans upphovsmän ibland haft ett grundlagsbegrepp i tankarna. Redan artikel 2 i stadgan ställer krav på att icke-medlemmar skall ställa sig organisationens allmänna principer till efterrättelse i den mån detta är nödvändigt för fredens bevarande, ett krav som är tämligen rimligt med hänsyn till de risker en ohämmad aggression

från en utomstående eljest kunde innebära. Artikel 108 är ett annat exempel på samma tendens. Där stadgas att den traktat eller pakt, som före FN-stadgans tillkomst ingåtts mellan medlem i FN och en utanför stående stat, kan brytas genom medlemmens av organisationen ålagda förpliktelser. Ross borde måhända med större skärpa ha understrukt, att de nyssnämnda bestämmelserna tillkommit mera av benägenhet att göra den nya organisationen så stark som möjligt än som ett utslag av någon allmän strävan att skapa grundvalen för en världsomfattande statsbildning.

Den andra metoden att ge svar på den uppställda frågan, fortsätter Ross, utgår från en icke historiskt betingad, intern systematisk giltighetsgrund. Indiciet är då det system som gäller för förändring av vederbörande stadga. För ändring av en traktat krävs enhällighet, för ändring av en grundlag endast viss majoritet. Enligt dessa förutsättningar är FN-stadgan uppenbarligen en konstitution. Rent tekniskt finns det möjlighet att ändra FN-stadgan i vilken utsträckning som helst, inte ens dess grundprinciper är skyddade på något särskilt sätt. I praktiken kan den däremot knappast ändras alls, dels på grund av stormaktsvetot, dels på grund av risken för organisationens sönderfall, då den minoritet, som röstat mot en beslutad stadgeändring eller för en avvisad sådan, kan utträda ur organisationen i enlighet med en tolkning som antogs vid San Franciscokonferensen. I detta sammanhang må också nämnas, att Ross med rätta menar det vara olyckligt, att vetorätten kan utnyttjas även beträffande sådana förslag till grundlagsändring, som antagits vid generalkonferens enligt artikel 109. Detta innebär bl. a., att den nu bestående stormaktskonstellationen låsts fast på ett sätt, som måhända icke kommer att motsvaras av den framtida utvecklingen.

Efter en överskådlig och klagörande genomgång av organisationens uppbyggnad och funktion, som bara har ett litet skönhetsfel — Unesco uppräknas bland de organisationer, som tillkommit före FN —, gör Ross i ett avslutande kapitel ett försök till juridisk karakteristik av FN. Även om denna i stort sett är av helt teoretiskt intresse, kan det dock vara av praktiskt värde att notera, att det enligt Ross' mening icke är möjligt att definiera organisationen som en federal stat eller som en federation. Däremot kan den karakteriseras som ett administrativt förbund och som ett organ för fredligt biläggande av mellanfolkliga tvister och för tvångsmässiga aktioner för fredens bevarande.

Ross' framställning torde av de hittills utkomna handböckerna vara den som lämpar sig bäst som kurslitteratur i statsrätt och statskunskap vid universiteten. Det är emellertid ytterst angeläget, att en ny upplaga kommer till stånd, där de senaste två årens utveckling kan beaktas. Tills vidare får denna studeras på annat håll, exempelvis i Havilands nedannämnda arbete.

Vid samma tidpunkt som Ross publicerade även en amerikansk FN-sakkunnig, Eugene P. Chase, en lärobok om den nya världsorganisationen. Hans arbete är mera registrerande än analyserande och lämpar sig genom uppläggning och omfång mera som handbok än som kurslitteratur. Chase har emellertid en personlig erfarenhet från San Franciscokonferensen och från State Departments relationer till FN och kan därför ge många intressanta detaljupplysningar. Förutom en utförlig redogörelse för FN:s till-

komsthistoria lämnas en välavvägd översikt över vad som hänt inom FN:s ram under åren 1946—1949 och över hur organisationsapparaten fungerar. Denna har speciellt intresse, när det gäller förvaltarstyrelsen, på vilket Chase är specialist, och specialorganen, som ägnas tämligen betydande utrymme. Chase har inte särskilt många personliga synpunkter att komma med, men hans bok ger nyttig vägledning i det ganska invecklade systemet av organ av olika dignitet.

Betydligt större vetenskapligt och politiskt intresse knyter sig till den amerikanske forskaren H. Field Havilands specialstudie över generalförsamlingens politiska roll, som nyligen utgivits av »Carnegie Endowment for International Peace». Haviland har tagit sikte på de olika moment i de senaste årens utveckling, som medfört en förskjutning av det politiska intressets brännpunkt från säkerhetsrådet till generalförsamlingen, och hans analys av denna utveckling har blivit ett värdefullt bidrag till litteraturen om Förenta Nationerna.

Boken inledes med en översikt över hur man från början tänkt sig generalförsamlingens konstruktion och befogenheter och hur dessa förändrades under loppet av de internationella konferenser, som föregick FN:s tillkomst. Med skärpa betonas, att vetoregeln i säkerhetsrådet var det villkor som stormakterna ställde för att de överhuvudtaget skulle medverka till FN. De små nationernas sak skulle tillvaratas genom den demokratiska ordningen i generalförsamlingen. Sedan Haviland redogjort för hur denna till sist kom att se ut enligt stadgan och för vilka medel som ställdes till dess förfogande, går han över till en givande granskning av de viktiga politiska beslut, som den fattat under sina fem första arbetsår.

Dessa beslut kan med fördel indelas i tre huvudgrupper. Till den första gruppen hör sådana, som angår ett preciserat fall, en speciell konflikt. Det har ibland gällt att bevaka de i stadgan inskrivna frihetsrättigheterna, såsom vid brytandet med Franco-Spanien och vid ingripandet till förmån för indierna i Sydafrika. Haviland konstaterar, att generalförsamlingen använt sig av denna möjlighet till aktion på ett måttfullt sätt med hänsyn till den besvikelse i det egna lägret, som ett misslyckande kan vålla, — och ett misslyckande måste man vänta sig, när den anklagade parten icke är medlem av FN. Skapandet av efterkrigstidens nya politiska enheter har i allmänhet givit mera lyckosamma resultat ur FN-synpunkt, men därvid bör noteras, att FN i något fall (Indonesien) spelat en ganska perifer roll. Vid ett par tillfällen har generalförsamlingen gjort försök att avvärja väpnade konflikter, i Grekland med framgång liksom i Palestina, medan däremot resolutionen mot den kinesiska inblandningen i Koreakonflikten blev helt resultatlös.

En annan grupp av centrala beslut i generalförsamlingen avser allmänna problem. Här behandlar Haviland församlingens energiska försök att få fram lösningar på frågorna om atomvapenkontrollen och den allmänna rustningsregleringen, vidare en rad beslut av mera programmatisk karaktär om de metoder, som kan bli användbara vid internationella förlikningar, och till sist de åtgärder som vidtagits för den internationella rättens utveckling och kodifiering, främst genom folkmordskonventionen och deklARATIONEN om människans rättigheter.

Till den tredje och för organisationens framtid kanske viktigaste gruppen av beslut hänför författaren dels sådana, som syftat till att påverka säkerhetsrådet till förmån för smidigare beslutsformer, dels sådana, som inneburit en förstärkning av assembléns egen politiska makt. Det viktigaste bland de sistnämnda är givetvis Achesonplanen. Haviland tillbakavisar att generalförsamlingen genom denna skulle ha infört en organisationsstruktur, som varit förbjuden av stadgan, men medger självfallet, att man gått utanför dennas ursprungliga syften. Realistiskt konstaterar han, att antagandet av Achesonplanen var den enda framkomliga vägen, om man inte ville tillåta att en konflikt som den i Korea skulle lösas helt utanför organisationens ram. Detta hindrar inte, att planen som sådan kan göras till föremål för ganska bister kritik, och inte minst kan man, som Haviland påpekar, tvivla på generalförsamlingens möjlighet att göra sina beslut tillräckligt auktoritativa och att få dem utförda med full effektivitet.

Havilands arbete är genom sin klara systematik och sin rikedom på synpunkter mycket lärorikt. Studiet av det ger ett starkt intryck av att Koreakonflikten inte skapade men väl aktualiserade ett maktproblem som legat latent alltsedan organisationens tillkomst.

I tre av de ovannämnda skrifterna (Kelsen, Ross, Chase) avtrycks FN-stadgan i sin helhet och i två av dem (Kelsen, Chase) även statuten för den internationella domstolen. Endast en författare (Chase) har ansett det vara mödan värt att upprätta en bibliografi, men hans arbete saknar i stället notapparater.

De här behandlade böckerna är alla artskilda till syfte och uppläggning, men tillsammans speglar de på ett stimulerande sätt den vetenskapliga och populärvetenskapliga aktivitet, som utövas i FN:s skugga.

*Bengt E. Grimlund.*

HILDING JOHANSSON: *Folkrörelserna och det demokratiska statsskicket i Sverige*. Gleerups 1952. Pris kr. 18:—.

Hilding Johansson framhåller inledningsvis, att hans undersökning avser följande huvudfrågor: vilket inflytande har folkrörelserna haft på statsskickets demokratisering, vilken roll har de spelat som rekryteringsbas för riksdag och statsråd, som medborgarskola och som ideell grundval för demokratin, vilken betydelse har de haft för den svenska demokratins arbetsformer? Framställningen är uppdelad i tre huvudavsnitt. Det första behandlar de äldre folkrörelserna fram till 1870, det andra skildrar de moderna folkrörelserna under statsskickets demokratisering fram till 1920 och det sista folkrörelserna under det demokratiska statsskicket.

Att författaren klart angivit sina frågeställningar och genomgående sökt att organisera materialet med hänsyn till dem, är en obestridlig förtjänst. Emellertid är tydligen de angivna frågeställningarna av en sådan art, att de till en del överhuvudtaget inte låter sig besvaras på ett mera exakt sätt, till en del inte kan ens någorlunda besvaras utan undersökningar av en omfattning, som en ensam författare icke kan påtaga sig. Johansson har

därför nödgats att i stor utsträckning ersätta de direkta svaren på frågorna med allmänna resonemang och med enskilda belysande uppgifter. En sådan metod är kanske inte alldeles ovanlig i humanistisk forskning men man kan nog säga, att kontrasten mellan de stora frågorna och de begränsade svaren här är mycket påfallande.

Resonemangen lider stundom av en viss brist på stringens. Som ett kort exempel kan anföras följande diskussion beträffande 1902 års politiska storstrejk och rösträttsfrågans behandling i riksdagen. Johansson förklarar inledningsvis att strejkens betydelse bedömts olika. Vissa författare såsom Andrén och Tingsten har, säger han, uttalat sig med stor försiktighet, varemot John Lindgren och Karl Hildebrand varit mera bestämda: »Bestämmdheten synes omotiverad...». Efter en sidas referat av olika samtida uttalanden m. m. konstaterar emellertid Johansson, att »man kan knappast komma ifrån att det utomparlamentariska trycket hade sin betydelse». Och sedan ytterligare tio rader längre ner: »Mycket tyder alltså på att fackföreningsrörelsens ingripande i rösträttskampen var av stor betydelse».

Johansson har lagt ner ett mycket energiskt arbete på att i tabellform belysa folkrörelsernas representation i riksdag och regering. Resultaten är otvivelaktigt av intresse och kompletterar i flera avseenden tidigare undersökningar. Tydligt är emellertid, vilket författaren också är medveten om, att det förhållandet att en riksdagsman tillhör någon av riksdagens nykterhetsgrupper, är eller har varit fackligt organiserad eller är ansluten till RLF i och för sig inte bevisar, att det just varit engagemanget i vederbörande folkrörelse som fört honom fram till politiska uppdrag. När vissa organisationer, såsom fackföreningsrörelsen och inom många områden RLF, uppnått en nära hundra procentig anslutning från sina rekryteringsgrupper, blir dylika uppgifter överhuvudtaget skäligen intresselösa. För att verkligen belysa folkrörelsernas roll vid rekryteringen av politiska ledare skulle erfordras intensivstudier av olika folkrörelser, helst kompletterade med generella undersökningar av den sociala mobiliteten. En lockande uppgift, som borde ligga väl till för Johansson, vore exempelvis att i detalj studera nykterhetsrörelsens väg till inflytande över vissa partier och andra organisationer. Hur kom det sig att denna rörelse, som i sina djupa led torde ha samlat stora grupper av politiskt och i övrigt socialt inaktiva medborgare, exempelvis kvinnor, kunde pressa in en så stark representation i andra sammanslutningar?

Johansson har utnyttjat ett omfattande lokalt folkrörelsematerial, protokoll, brev, rapporter etc. från olika föreningar ute i landet. Av utrymmesskäl har författaren icke ansett sig kunna göra några fullständiga hänvisningar härtill i noterna. Det är begripligt, men man undrar om författaren ej kunde ha givit en summarisk upplysning om materialets omfattning och om var det finns bevarat. Som det nu är vet man i många fall inte vilket underlag författaren har för sina slutsatser.

Kritiken mot Hilding Johanssons skrift kan i första hand föras tillbaka på att den uppgift författaren ställt sig har varit för stor. Det hindrar emellertid inte att åtskilliga värdefulla delresultat uppnåtts. Här må ytterligare särskilt nämnas framställningen rörande de äldre svenska folkrörelserna. Författarens betydande kunskaper om folkrörelserna, den samman-

fattande behandlingen av folkrörelselitteraturen och det konsekventa fasthållandet vid vissa statsvetenskapliga huvudaspekter på materialet ger skriften ett obestridligt värde såsom en introduktion och orientering på detta område.

Jörgen Westerstähl.

IVAR NYLANDER: *Das kirchliche Benefizialwesen Schwedens während des Mittelalters. Die Periode der Landschaftsrechte.* Akad. avh. Ups. (tr. Lund) 1953. Rättshistoriskt bibliotek I: IV. Pris kr. 20:—.

Licentiaten Ivar Nylanders avhandling rör ett ämnesområde, som föga uppmärksammats inom rättsvetenskapen, nämligen den medeltida svenska kyrkorätten, ehuru denna är av vikt även för förståelse av dagens rättsliga relationer mellan stat och kyrka. Förf. har i förordet anfört, att han bemödat sig om att jämföra den svenska medeltida rätten med den allmänna kyrkorätten. Han synes sålunda hava velat använda en metod, som framlidne professoren K. G. Westman i kritik av V. A. Rinanders avhandling, »Klerus och offentlig rätt», framhöll såsom den ur rättshistorisk synpunkt enda riktiga: att först fastställa den kanoniska rättens innehåll i dess ur förf:ns synpunkt betydelsefulla drag vid den tidpunkt, då dess inflytande på vår rätt börjar, och därefter skildra de olika former, vari den kanoniska rätten såsom en levande rätt påverkat svensk rätt. Förf. redovisar sålunda den kanoniska rättens innehåll och han jämför detta med den rättsordning, som kan utläsas ur landskapslagarna eller ur det från tiden före 1347 bevarade, i huvudsak i svenskt diplomatarium tryckta urkundsmaterialet. Frågan i vad mån kanonisk påverkan eller självständig rättsutveckling föreligger, har förf. dock i allmänhet lämnat därhän.

Mot förf:ns tillämpning av den valda metoden kan bland annat erinras, att Uplandslagens kyrkobalk både reellt och formellt förblev gällande medeltiden ut och att ett fixerande av den svenska rättens innehåll före 1347 ofta ej läter kunna ske annat än med ledning av de upplysningar, som urkunderna lämna om rättstillämpningen eller rättsuppfattningen åtminstone under tiden fram till reformationen. Det av förf. (s. 252, not 5) anförda arbetet av Cederlöf, »Det finländska prästerskapets ekonomiska ställning intill sjuttonde seklet», synes härutinnan förebildligt. Den av förf. valda metoden åter måste leda och har också lett till ett ganska mekaniskt konstaterande av källornas innehåll och en benägenhet att fästa ett avseende vid texternas ordalydelse, som ej med visshet kan antagas svara mot deras andemening. Så kan exempelvis innebörden i äganderättsavseende av sådana uttryck som »böndernas kyrka», »kyrkans inventarier», »prästens bord», o. s. v. icke på allenast språklig väg framanalyseras (jfr s. 69). I allmänhet har förf:ns utpräglade försiktighet hindrat honom härifrån (jfr dock s. 157). Han nöjer sig med att uttala en förmodan, att de varierande uttryckssätten avse samma juridiska verklighet, men lämnar dessvärre läsaren i okunnighet om vad han anser denna verklighet vara (se t. ex. s. 136, 185, 189) eller låter frågan om dess innehåll stå öppen (t. ex. s. 197, 198, 236, 239).

Avhandlingen har disponerats i tre delar. Den första, som avser de allmäneuropeiska förhållandena, innehåller kortfattade uppgifter om den romerskt och den germanskt påverkade kyrkorätten samt om den kanoniska rätten och om läget i Danmark. Framställningen giver emellertid här föga annat än Schallings avhandling, »Den kyrkliga jordens rättsliga ställning» (1920); i fråga om de danska förhållandena synes förf. dessutom utan angiven grund hava avvisat den dokumentariskt belagda uppfattning om kungadömet's betydelse, som Schalling framlagt i sin av förf. här ej omnämnda utredning om kyrkogodset i de danska landskapen. Man hade väntat sig att i denna första avdelning finna en så fullständig redogörelse för den kanoniska rätten, som förf. för sitt ändamål behövt. Häri blir man emellertid besviken. Förf. har föredragit att i de båda senare avdelningarna, som röra kyrkoförmögenheten och de kyrkliga inkomsterna, inspränga olika redogörelser för den kanoniska rättens innehåll i aktuella delar. Häri genom motverkas även i dessa avdelningar den översiktlighet, som en fullständigare redovisning i första avdelningen kunnat skapa.

Andra avdelningen, som behandlar kyrkoförmögenheten, är uppdelad i två kapitel, ett om domkyrkoförmögenheten och ett om sockenkyrkans förmögenhet. Det förra kapitlet omfattar även en undersökning av motsvarigheterna i vårt land till konungamaktens inflytande på biskopstillsättningar, dess jus regalæ och jus spoliæ samt förläningsystemet. Däremot upptagas i det andra kapitlet icke sockenprästernas tillsättning, en inkomstkvens som tydligen föranletts av förf.'s avsikt att göra detta institut till föremål för en specialundersökning (se s. 167 not 2). Av intresse är även förf.'s påpekande (s. 64 f.), att tendenserna till ett kyrkligt länsväsen stoppades genom Magnus Ladulås' konungaförsäkran men att å andra sidan förlänningar av kronogods till kyrkan därefter upphörde, liksom hans slutsats (s. 68), att en kunglig »Kirchenherrschaft» endast i ringa utsträckning kan påvisas. Förf. genomgår urkundernas uppgifter angående domkyrkoegendom utan klar ändamålsbestämning, biskopsstolens, fabricans, kanikernas och vikariernas egendom och redovisar källornas uppgifter om äganderätten, där urkunderna nyttja varierande uttryckssätt, om förvaltningsrätten, om alienationer och om fullmäktigskap. Andra avdelningens andra kap., om sockenkyrkans förmögenhet, inledes med ett något anakronistiskt konstaterande av att genom kristendomens antagande den kyrkliga ordningen blivit en »statsangelägenhet». Härfter behandlar förf. landskapslagarnas bestämmelser om kyrkobygge. I understruken opposition mot Schalling men, efter vad det vill synas, med en onödig tillspetsning av dennes uttalanden, hävdar förf. (s. 130 ff.), att bönderna ej kunde av biskopen påtvingas ett kyrkobygge, något som Schalling näppeligen avsett att påstå. Liknande gäller förf.'s polemik mot Schallings uppfattning om innebörden av majoritetsbestämningen »maior et senior pars» såsom uttryckande en överväldigande auktoritet men givetvis icke vad nu menas med majoritetsbeslut. Vid behandlingen av böndernas skyldighet att bekosta kyrkounderhåll och kyrkobalkar (s. 140 f., 142 f.) synes förf. för övrigt själv hava närmat sig den kritiserade uppfattningen. Förf. redovisar bestämmelserna om bekostandet av kyrkornas inventarieutrustning och deras dotation med mensa och fabrica. Härvid hävdar förf., att termen skötning användes om fastighets-



överlåtelse även sedan skötningsceremonien försvunnit; han hänvisar (s. 160 f.) till att de svenska urkunderna ej omnämna skötningen, ett bevis vars bärkraft synes tvivelaktig, enär det väl var den skriftliga formen för fastighetsöverlåtelse, som undanträngde det äldre symboliska handlandet. Medan kanonisk och svensk rätt överensstämmer i fråga om förvaltningsbefogenheter för prästbordets del, utvisar fabrica-förvaltningen, såsom förf. framhåller, den skillnaden, att kyrkvårdsinstitutionen och kyrkvårdarnas sätt att representera fabrican är en rent inhemsk företeelse.

Förf:ns metod visar sig redan vid behandlingen av sockenkyrkans förnögenhet mindre lyckad genom sin tröttande omständlighet. Sålunda avtrycker förf. för varje institut fullständigt landskapslagarnas texter, något som synes tämligen överflödigt, enär dessa finnas tillgängliga i tryckta editioner, och han dessutom själv lämnar en nästan ordagrann ehuru refererande översättning; endast när det gäller latinska citat ur urkunderna, överlåter förf. vanligen förtroendefullt till läsaren att reda sig själv. Dubbelredovisningen blir mattsam, när förf. i tredje avdelningen behandlar tiondeinstitutet. Här lämnas nämligen efter samma metod särskilda redogörelser med originaltexter och översättningar för vart och ett av den svenskfinska kyrkoprovinsens sju stift. Intressant är däremot förf:ns redogörelse (s. 205 ff.) för de två tiondesystemen, det italienska tillämpat i Norge, med en fyrdelning av tionden mellan biskopen, prästen, sockenkyrkan och de fattiga, och det spanska, tillämpat i Danmark, med en tredelning mellan biskopen, prästen och sockenkyrkan. Det svenska systemet för sädestionden betecknar enligt förf. en oförklarad kompromiss, i det pastor tog  $\frac{1}{3}$  och biskopen, sockenkyrkan och de fattiga lika delade återstående  $\frac{2}{3}$ . De olika variationer i tiondebeskattningen, som förekomma, redovisas utförligt, såsom anslag till domkyrkobyggnader, till domkapitlens och kanikernas underhåll, till stipendier för studier vid Paris' universitet, etc. I Upsala stift var tiondebeskattningen mera omfattande än i de sydligare stiftet, på Gotland utgick ej biskopstionde, på vissa ställen omtalas en särskild tiondebeskattning av köpstäderna, på Öland uppbars fisktionde, i Norrland tionde av jakt och fiske, i vissa delar av Finland, efter vad å annat ställe (s. 292 f.) upplyses, pålsverk i stället för biskopstionde etc. För Åbo stifts del åberopar förf. ej Helsingelagen, ehuru denna såsom i andra sammanhang nämnes (s. 294, 310) ägde tillämpning för åtminstone vissa delar av Finland.

I sista avdelningen behandlar förf. först biskoparnas inkomster, av vilka gästningen eller gengården — eller i dess ställe cathedraticum — var den betydelsefullaste. Förf. redogör för den kanoniska rättens regler samt återgår till sin tidigare metod och redovisar sålunda icke stiftsvis utan för hela kyrkoprovinsen de olika landskapslagarnas bestämmelser och urkundernas upplysningar om gästningen, dels vid kyrkas invigning, dels vid visitationer, under jämförelser med den kanoniska rätten, påpekande likheter och skiljaktigheter. Vidare redogör förf. för övriga biskopliga inkomster och lämnar så ur urkundsmaterialet några upplysningar om domkyrkornas, kanikernas och vikariernas intäkter. I slutkapitlet redogör förf. för sockenprästens inkomstitlar utom tionden: offer och altargåvor, från början frivilliga men senare standardiserade, avgifter för vigsel och kyrkotagning samt för sista smörjelsen, likvaka, begravning och gravplats, etc. Disposi-

tionen, som avviker från den vanliga i jura stolæ och offer, anknyter såsom förf:ns framställning visar, till de utförligt i originalspråket återgivna och i översättning refererade stadgandena i landskapslagarna.

Det må till denna avdelning allmänt anmärkas, att någon föreställning om de olika inkomsternas faktiska betydelse får man dessvärre icke; en sådan hade kanske heller knappast varit möjlig att på det begagnade materialet åstadkomma.

Förf:ns framställning vittnar utan tvivel om ett omfattande, grundligt och gediget arbete. Han har väl satt sig in i den kanoniska rätten och han har nedlagt en stor möda på urkundsmaterialets genomgång. Förf:ns vidsträckta beläsenhet och stora lärdom äro genom avhandlingen väl dokumenterade. Vad som synes brista är det fasta greppet och juristens vilja att nå resultat; det är ett iögonenfallande passivt refererande drag över avhandlingen. Endast i enstaka fall, såsom i polemikerna mot Schalling, blir tonen energisk, ehuru då, efter vad det synes, med benägenhet till överdrivande av meningsskiljaktigheterna. Till det passiva draget torde förf:ns omständliga, sammanställande och redogörande metod hava varit en väsentlig anledning. Det blir ofta varken slutsatser av redovisningar eller bevis för några uppställda teser, det saknas över huvud det konstruktiva drag, som man gärna vill finna i en juridisk avhandling. Arbetet blir därför väsentligen en ytterst vederhäftig materialsammanställning till ledning för framtida forskare men knappast någon slutförd framställning av den medeltida svenska kyrkorätten på ifrågavarande område.

*Halvar G. F. Sundberg.*

#### TIDSKRIFTSÖVERSIKT

**Ekonomisk revy.** Utg. av Svenska bankföreningen. **Årg. 10: 1953. H. 1.** *Montgomery, A.*, Vår ekonomiska beredskap, s. 6—11. — *H. S. och T. H.*, Sverige och den ekonomiska världspolitik, s. 39—46. — *Quensel, C.-E.*, Statistikproduktionens mål och medel, s. 60—62. — **H. 2.** *Montgomery, A.*, Historiska och ekonomiska lagar, s. 119—126. — *Millqvist, R.*, När är budgeten balanserad?, s. 142—147.

**Finsk tidskrift.** Kultur, ekonomi och politik. **T. 153: 1953. H. 1.** *Törngren, R.*, Reflexioner inför det nya året, s. 1—5. — *Fougstedt, G.*, Finlandssvenskarnas livsfråga, s. 6—12. — *Bonsdorff, G. von*, Övergången till en bestående fred, s. 13—26. — **H. 2.** *Meinander, R.*, Ministrar inför rättvisans skrank, s. 49—55. — *Fougstedt, G.*, Finlandssvenskarnas livsfråga II, s. 56—63. — **H. 3.** *Krook, K.-E.*, Maharajornas öde, s. 127—137.

**Historisk tidskrift för Finland.** **Årg. 37: 1952. H. 3—4.** *Koskull, W. von*, Återuppbyggnad av Finlands rättsväsen efter stora ofreden, s. 123—142.

**Historisk tidskrift.** Utg. av Svenska historiska föreningen. **Årg. 16: 1953. H. 1.** *Waller, S. M.*, Bidrag till kännedom om 1809—1810 års riksdags förhistoria och första skede, s. 48—62.

**Landskommunernas tidskrift.** Organ för Svenska landskommunernas förbund. **Årg. 34: 1953. Nr. 1.** *Larsson, S.*, Staten och kommunerna, s. 3—5. — *Lindencrona, G.*, Statsbidragen till kommunerna, s. 5—15. — Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt, s. 19—24. — **Nr. 2.** *Westerståhl, J.*, Lokala folkrörelsearkiv — en fråga värd kommunernas uppmärksamhet, s. 69—73. — *Hägge, E.*, När vi fick våra första

kommunallagar i modern mening, s. 83—87. — **Nr. 3.** *Larsson, S.*, Kommunala bostadssubventioner till vissa statliga funktionärer, s. 129—132.

**Nordisk tidskrift.** Utg. av Letterstedtska föreningen. **Årg. 26: 1952. H. 7—8.** *Andrén, N.*, Sverige 1950 och 1951 I. Den politiska utvecklingen, s. 357—368. — *Dahmén, E.*, Sverige 1950 och 1951 II. Den ekonomiska utvecklingen, s. 369—375.

**Svensk tidskrift. Årg. 40: 1953. H. 2.** *Hagberg, E.*, Österrikes ökenvandring, s. 72—76. — *Rohllieb, G.*, Friedrich Meinecke såsom humanist, s. 77—85. — *Swedenborg, B.*, Det spansk-amerikanska imperiet, s. 86—94. — **H. 3.** *Åstrand, S.*, Stalinism och historieskrivning, s. 128—137. — *Brandel, T.*, Den trettioförsta stjärnan i unionsflaggan, s. 138—149. — *Unger, G.*, Högers unga riksdagsgarde 5. Jean Braconier, s. 150—153. — **H. 4.** *Författningsriksdag*, s. 167—171. — *Herlitz, N.*, Nordiska rådets början, s. 172—183. — *Åkerman, G.*, Vi och västmakterna, s. 184—191. — *Stade, A.*, Syftar Sovjet till krig?, s. 192—212.

**Sveriges landstings tidskrift.** Utg. av Svenska landstingsförbundets byrå. **Årg. 40: 1953. H. 3.** *Kaijser, F.*, Något om reservationsrätten i kommunala beslutande och förvaltande organ, s. 132—140.

**Tiden.** Socialistisk kritik och politik. Utg. av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. **Årg. 45: 1953. Nr. 2.** *Thorsson, I.*, Är partiet kvinnovänligt?, s. 70—75. — *Ragnå, N.*, Samhället — mönsterarbetsgivaren, s. 76—81. — *Landelius, T.*, Raser och partier i Sydafrika, s. 105—110. — **Nr. 3.** *Larsson, S.*, Folkstyrets förnyelse, s. 129—131. — *Myrdal, G.*, Psykologiska hinder för effektiv internationell samverkan I, s. 132—145. — *Eriksson, N.*, Tågordningen i andra kammaren, s. 146—148. — Socialismen och demokratin. Debatt Belgrad—Stockholm III, s. 165—173. — **Nr. 4.** *Björk, K.*, Alliansfriheten igen, s. 193—196. — *Myrdal, G.*, Psykologiska hinder för effektiv internationell samverkan II, s. 197—209. — *Bolin, B.*, och *Svensson, O.*, Två generationsväxlingar, s. 217—221. — *Bodell, K.*, Demokratisk författningsreform — en aktualitet, s. 222—226.

**Utrikespolitik. Årg. 8: 1953. H. 1.** *Hirschfeldt, L.*, Motsättningarna hårdnar, s. 1—5. — *Eek, H.*, Lojalitetsproblemet i USA, s. 9—16. — *Lundberg, Y.*, Den ryska infiltrationen i Österrike, s. 17—22. — *Hirschfeldt, L.*, Nionde april i ny belysning, s. 23—35. — **H. 2.** *Håstad, E.*, Från Lenin till Malenkov, s. 48—54. — *Lorents, Y.*, Mau Mau, s. 55—59. — *Granqvist, H.*, Gaullismens väg, s. 60—69. — *Birnbaum, I.*, Östblockets uppbyggnad, s. 70—73.

**Internasjonal politikk. 1953. Nr. 2.** Ny kurs i De forente stater?, s. 25—27. — *Oftedal, C.*, FN og USA i krise, s. 28—32. — *Moe, F.*, »Koloniforsamlingen». Trekk fra FN's siste generalforsamling, s. 33—37. — *Steiner, K.*, Østerrike — beseiret eller befridd?, s. 37—43. — **Nr. 3.** Stalin og Sovjet-unionen, s. 49—51, 71. — *Elster, T.*, Krigen i Viet Nam, s. 52—59. — *Tschudi, A. B.*, Tre år på Formosa, s. 60—65. — *Ansteensen, E.*, Det »Lille Europa» tar form, s. 65—71.

**Nordisk administrativt tidskrift. Årg. 33: 1952. H. 3—4.** *Merikoski, V.*, Användningen av fri prövning inom förvaltningen, s. 247—276. — *Christensen, B.*, Spørsmålet om rigsdagens medvirken i forvaltningen, s. 302—344. — *Skau*, Statens forretningsdrift, s. 376—405. — *Nihlfors, F.*, Tjänstemannaorganisationerna i Sverige och deras verksamhet, s. 424—449.

**Tidsskrift for Rettsvitenskap. Årg. 65: 1952. H. 4.** *Kruse, V.*, Centrale retsproblemer i nordisk faelleslovgivning, s. 369—434. **Årg. 66: 1953. H. 1.** *Ross, A.*, Nogle traek af naturrettens historie, s. 6—39.

**The American historical review. Vol. 58: No. 2. 1953.** *Randall, J. G.*, Historianship, s. 249—264.

**The American journal of international law. Vol. 47: No. 1. 1953.** *Brandon, M.*, Analysis of the terms «treaty» and «international agreement» for purposes of registration under article 102 of the United Nations charter, s. 49—69.

**The American journal of sociology. Vol. 58: No. 4. 1953.** *Beals, R. L.*, Social stratification in Latin America, s. 327—339. — *Chen, T. H.-E.*, The marxist remolding of Chinese society, s. 340—346. — *Rogoff, N.*, Social stratification in France and in the United States, s. 347—357. — *Drucker, P. F.*, The employee society, s. 358—363. — *McKee, J. B.*, Status and power in the industrial community: A comment on Drucker's thesis, s. 364—370. — *Hildebrand, G. H.*, American unionism, social stratification, and power, s. 381—390. — *Pfautz, H. W.*, The current literature on social stratification critique and bibliography, s. 391—418. — **No. 5.** *Eliot, T. E.*, A criminological approach to the social control of international aggressions, s. 513—518.

**The American political science review. Vol. 46: No. 4. 1952.** *Morgenthau, H. J.*, Another «great debate»: The national interest of the United States, s. 961—988. — *Hartz, L.*, The whig tradition in America and Europe, s. 989—1002. — Research in political behavior. Interuniversity summer seminar on political behavior, social science research council, s. 1003—1045. — *Macrae, D.*, The relation between roll call votes and constituencies in the Massachusetts House of representatives, s. 1046—1055. — *Pollock, J. K.*, The electoral system of the Federal republic of Germany — a study in representative government, s. 1056—1068. — *Duverger, M.*, Public opinion and political parties in France, s. 1069—1078. — *Deener, D.*, Judicial review in modern constitutional systems, s. 1079—1099. — *Stone, D. C.*, The impact of U.S. assistance programs on the political and economic integration of Western Europe, s. 1100—1116. — *Hocking, W. E.*, Problems of world order in the light of recent philosophical discussion, s. 1117—1129. — *Simon, H. A.*, Comments on the theory of organizations, s. 1130—1139. — *Kort, F.*, The issue of science of politics in utilitarian thought, s. 1140—1152.

**The annals of the American academy of political and social science. Vol. 285: 1953. January.** *Marin, L. M.*, Development through democracy, s. 1—8. — *Emerson, R.*, Puerto Rico and American policy toward dependant areas, s. 9—15. — *Fernós-Isren, A.*, From colony to commonwealth, s. 16—22. — *Amato, M.*, Congressional conservatism and the commonwealth relationship, s. 23—32. — *Gutiérrez-Franqui, V.*, och *Wells, H.*, The commonwealth constitution, s. 33—41. — *Friedrich, C. J.*, The world significance of the new constitution, s. 42—47.

**Confluence, an international forum. Vol. 2: No. 1. 1953.** *Aron, P.*, The diffusion of ideologies, s. 3—12. — *Rostow, W. W.*, A note on «The diffusion of ideologies», s. 31—42. — *Galantière, L.*, Ideology and political warfare, s. 43—54. — *Wright, D. M.*, Democracy and economics in American ideology, s. 55—65. — *Canham, E. D.*, The American press and the 1952 presidential election, s. 108—116.

**Foreign affairs, an American quarterly review. Vol. 31: No. 3. 1953.** *Schuman, R.*, France and Europe, s. 349—360. — *Adenauer, K.*, Germany and Europe, s. 361—366. — *Taurer, B.*, Stalin's last thesis, s. 367—381. — *Jebb, G.*, The free world and the United Nations, s. 382—391. — *Altschul, F.*, America's new economic role, s. 392—404. — *Monsabert, de*, North Africa in Atlantic strategy, s. 418—426. — *Middleton, D.*, Nato changes direction, s. 427—440. — *Hatta, M.*, Indonesia's foreign policy, s. 441—

452. — *Bullard, R.*, Behind the oil dispute in Iran, s. 461—471. — *Millikan, G. W.*, The science of Soviet politics, s. 472—485.

**International affairs. Vol. 29: No. 2. 1953.** *Alphand, H.*, The «European policy» of France, s. 141—148. — *Deutscher, J.*, The nineteenth congress of the communist party of the Soviet Union, s. 149—155. — *Hourani, A.*, The decline of the West in the Middle East II, s. 156—183. — *Wood, F. L. W.*, The Anzac dilemma, s. 184—192. — *Marmorstein, E.*, The impact of anti-semitism on the state of Israel, s. 193—203.

**The international and comparative law quarterly. Vol. 2: No. 2. 1953.** *Ramphal, S. S.*, Federal constitution-making in the British West Indies, s. 192—206. — *Hertz, N.*, Swedish administrative law, s. 224—237.

**The journal of modern history. Vol. 25: No. 1. 1953.** *Radkey, O. H.*, An alternative to bolshevism: the program of Russian social revolutionism, s. 25—39

**The modern law review. Vol. 16: No. 2. 1953.** *Farran, C. d'O.*, The law of the accession, s. 140—147.

**The modern quarterly. Vol. 8: No. 2. 1953.** *Woddis, J.*, Asia's peasants in revolt, s. 75—95. — *Hobsbawn, E. J.*, Who is for democracy?, s. 96—103.

**The political quarterly. Vol. 24: No. 2. 1953.** Special number — the conservative party. *Feiling, K.*, Principles of conservatism, s. 129—138. — *Maude, A.*, The conservative party and the changing class structure, s. 139—147. — *Boothby, R.*, The economic policy of the conservative party, s. 148—155. — *Powell, J. E.*, Conservatives and social services, s. 156—166. — *Amery, J.*, A conservative view of the commonwealth, s. 167—180. — *Brooke, H.*, Conservatives and local government, s. 181—189. — *Bulmer-Thomas, J.*, How conservative policy is formed, s. 190—203. — *Coole, C.*, Conservatism and liberalism, s. 204—209.

**Political studies.** The journal of the political studies association of the United Kingdom. **Vol. 1: No. 1. 1953.** *Barker, E.*, Reflections on English political theory, s. 6—12. — *Brogan, D. W.*, The American party system, 1952 model, s. 13—20. — *Cole, G. D. H.*, What is socialism? I, s. 21—33. — *Chester, D. N.*, Public corporations and the classification of administrative bodies, s. 34—52. — *Brown, J. M.*, A note on professor Oakeshott's introduction to the Leviathan, s. 53—64. — *Campbell, P.*, Vérification des pouvoirs in the French national assembly, s. 65—79.

**The quarterly review. No. 595: 1953.** *Webbe, H.*, The first year of conservative government, 1—13. — *Philipps, T.*, British churches and foreign affairs. Relations with churches in communist-controlled countries, s. 28—42. — *Evans, F.*, Whither democracy?, s. 51—61. — *Voigt, F. A.*, The two Germanies, s. 105—119. — *Bentwich, N.*, Ethiopia's federal union, s. 120—127. — **No. 596.** *Smith, N.*, Compulsive non-violence in South Africa, s. 141—145. — *Forbes, A. J. de B.*, Governors-general of Australia, s. 166—176. — *Bailey, S. D.*, The revision of marxism, s. 177—185.

**The round table, a quarterly review of politics of the British commonwealth. No. 170: 1953.** Rhodes and Rhodesia, s. 103—117. — Economic development of the commonwealth, s. 118—129. — Satyagraha in South Africa, s. 130—137. — Gentlemen and players at Washington, s. 138—144. — France and the French union, s. 145—152.

**The twentieth century. Vol. 153: No. 911.** *Strachey, J.*, Racial equality, s. 7—12. — *Swanzy, H.*, Background to Mau Mau, s. 13—17. — *Lowenthal, R.*, Why was Slansky hanged?, s. 18—23. — *Schlesinger, A.*, Stevenson and the American liberal, s. 24—29. —

*Pankhurst, K. P.*, Saint-Simonism in England: II, s. 47—58. — **No. 912.** *Amery, J.*, Racial equality: a reply, s. 87—92. — *Bureau, P.*, The commonwealth conference and after I, s. 93—98. — *Miller, J. D. B.*, The commonwealth conference and after II, s. 99—105. — *Munby, D. L.*, E. H. Carr and «The economic order», s. 106—117. — **No. 913.** *Arnold, G. L.*, The cold war, s. 165—179. — *Lowenthal, R.*, Stalin's testament, s. 180—194. — *Seton-Watson, H.*, Eastern Europe and the German problem, s. 195—202. — *Alexander, M.*, Middle Eastern battleground, s. 203—209. — **No. 914.** *Arnold, G. L.*, The cold war II, s. 249—268. — *Huizinga, J. H.*, Bridgeheads across the Rubicon, s. 269—275.

**The world today, Vol. 9: No. 3. 1953.** President and congress, s. 99—106. — Greece under Papagos, s. 109—119. — The political scene in Ecuador, s. 130—138. — **No. 4.** Motives and methods of European integration, s. 145—153. — Germany and world peace, s. 153—161. — Peaceful changes in the Lebanon, s. 162—173. — **No. 5.** The future of the Saar, s. 193—201. — Argentina's problems today, s. 202—208. — Political prospects in Sierra Leone, s. 208—217.

**Revue politique et parlementaire. Année 55: 1953. No. 625.** *Maquenne, P.*, Les «aides» et les «structures», s. 156—163. — *Marvaud, A.*, L'actualité du Portugal II, s. 164—172. — *Villaret, F.*, La situation politique et la crise constitutionnelle en Afrique du Sud 1951—1952, s. 173—178. — **No. 626.** *Bonnefous, E.*, Communauté européenne et pacte atlantique, s. 217—221. — *Fortelle, R. de la*, Les problèmes monétaires de l'Europe, s. 268—273. — *M. L.*, Quatrième point contre Kominform asiatique, s. 279—284. — *Romainville, F. de*, L'U.R.S.S., est-elle indivisible?, s. 285—292. — **No. 627.** *Biéville, M. de*, Union française et communauté européenne, s. 25—30. — *Delmas, C.*, De la Kleinstaterei au Reich, s. 53—61. — *Silvain, R.*, Perspectives nouvelles en Extrême-Orient, s. 62—68.

**Deutsche Rundschau. Jahrg. 79:1953. H. 2.** *Lieberman, F.*, Klement Gottwald — Triumphator auf Widerruf, s. 124—127. — *Jaeger, H.*, Neo-Faschismus in Deutschland, s. 139—147. — **H. 3.** *Richter, W.*, John Foster Dulles, s. 225—231. — *Lindemann, H.*, Europäischer Frühling-vertagt, s. 240—244. — *Richter, H.*, Die Parteien im demokratischen Staat, s. 262—271.

**Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band 109. H. 1. 1953.** *Dale, E.*, Das Taft-Hartley-Gesetz Hintergrund und Ergebnisse, s. 1—24. — *Neuman, F. L.*, Zum Begriff der politischen Freiheit, s. 25—53. — *Hamel, W.*, Die Bekenntnisfreiheit, s. 54—77. — *Gruhle, H. W.*, Psychologie und Rechtswissenschaft, s. 78—93. — **H. 2.** *Isard, W.*, Some emerging concepts and techniques for regional analysis, s. 240—250. — *Dürig, G.*, Das Eigentum als Menschenrecht, s. 326—350.

**Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Band 5. H. 1—2. 1952.** *Cossio, C.*, Elogische Theorie und reine Rechtslehre, s. 15—69. — *Sulkowski, J.*, The problem of universal membership in the international labor organization, s. 70—100. — *Ermacora, F.*, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, s. 101—165. — *Horvath, B.*, The European court of human rights, s. 166—191. — *Dolp, R.*, Die Rechtslehre Fritz Sanders, s. 192—225. — *Thirring, H.*, Was ist aggression?, s. 226—242.

O. R.

## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR.

- BAER, C. C., Verfassungen — recht verstehen. (Schriften der deutschen Wählergesellschaft. H. 5.) Frankfurt a. M. 1952.
- BERGEN, ESKIL, Det nya Indien. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) 32 sid. Pris 1 kr. Sthlm 1953. KF:s bokförlag.
- Bestämmelser och praxis rörande statens budget. (SOU 1952: 45. Finansdepartementet.) Sthlm 1952.
- BRINGMÄRK, GÖSTA, FAO och världens livsmedelsproblem. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) 32 sid. Pris 1 kr. Sthlm 1953. KF:s bokförlag.
- Bulletin de la Commission royale d'histoire. CXVII. Brüssel 1952.
- Förslag till brottsbalk. Avgivet av straffrättskommittén. (SOU 1953: 14.) Sthlm 1953.
- Förslag till landstingslag m. m. (SOU 1952: 48.) Sthlm 1952.
- GUSTAFSSON, BERNDT, Socialdemokratien och kyrkan 1881—1890. Sthlm 1953. Svenska Diakonistyrelsens bokförlag.
- Göteborgs stads statistik. Bostadsräkningen 1950. Gtbg 1953.
- International political science abstracts. Vol. II. No. 1—4, 1952. Paris 1952.
- LJUNGGREN, TORSTEN, Lorenzo Hammarsköld som kritiker. Lund 1952. C. W. K. Gleerup.
- NORWID, TADEUSZ, Den folkdemokratiska staten. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) 32 sid. Pris 1 kr. Sthlm 1953. KF:s bokförlag.
- Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. (SOU 1952: 44. Socialdepartementet.) Sthlm 1952.
- Statistisk årsbok för Stockholms stad 1952. Sthlm 1953.
- Stockholms stads statistik. Arbetslöshetshjälpen i Stockholm 1951. Sthlm 1952. — Stockholms stads hälsovård 1951. Sthlm 1952.
- Sveriges officiella statistik. Industri år 1950. Av Kömmerkollegium. Sthlm 1953. — Olycksfall i arbete år 1949. Av Riksförsäkringsanstalten. Sthlm 1953.
- Valkretsar vid fullmäktigval i kommunerna. (SOU 1953: 1.) Sthlm 1953.
- WESTERBERG, OLE, RF § 84. Sthlm 1953.
- WÄHLSTRAND, ARNE, Karlstadskonferensen 1905. Protokoll och aktstycken. Uppsala o. Sthlm 1953.

### Förlöpande nummer av följande tidskrifter:

- Allsvensk Samling, Balans, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Europa, Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Internasjonal Politikk (Bergen), International Labour Review, Kartellregistret, Kommersiella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Medborgaren, Mercator (Hfors), Nationaløkonomisk Tidsskrift, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidsskrift for international Ret (Kbhvn), Nytt från FN:s arbetsfält, Political science quarterly, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift for Rettsvitenskap, Tidsskrift for Udenrigspolitik (Kbhvn), Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Vårt forum, Økonomi og Politik, Nya Argus, The American Political Science Review, Diakonen, Der Wähler, Statistisk Tidsskrift, Bedriftsøkonomen.

SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemärknaden. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts-verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGRÉN: Sekretets utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningsskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XXVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härad, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygder 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2: 25.
- XXII. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2: 50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. AROSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt landsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2: 50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfallssamlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—.
- XXVIII. HANNES HYRENIUS: Studier rörande den utomäktenskapliga fruktsamhetens variationer. 1941. Pris kr. 3: 75.
- XXIX. IVAR SUNDBOM: Modern handels- och valutapolitik. 1941. Pris kr. 6:—.
- XXX. GUSTAF OLSSON: 1935 års indiska författning. 1942. Pris kr. 4:—.
- XXXI. R. ERICH: Studier i internationell rättskipning. 1943. Pris kr. 3: 50.
- XXXII. FREDRIK LAGERROTH: Den svenska landslagens författning i historisk och komparativ belysning. 1947. Pris kr. 9:—.
- XXXIII. RAGNAR OLSSON: Riksdagsmannavalen till bondeståndet under den senare delen av frihetstiden (1740—1772). 1948. Pris kr. 7: 50.
- XXXIV. FREDRIK LAGERROTH: Tyskt och nordiskt i Danmarks författningsutveckling 1660—1849. Till 100-årsminnet av Junigrundlovens tillkomst. 1949. Pris kr. 7: 50.
- XXXV. NILS NILSSON-STJERNQUIST: Riksdagen och kronans fasta egendom. Folkningen och tillämpningen av § 77 regeringsformen. 1950. Pris kr. 15:—.
- XXXVI. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth. 1950. Pris kr. 20:—.
- XXXVII. UNO LINDGREN: Heraldik i svenska författningar. 1951. Pris kr. 12:—.
- XXXVIII. JÖRGEN WEIBULL: Tionden i Skåne under senare delen av 1600-talet. 1952. Pris kr. 8:—.