

16/7

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 57

1954

HÄFTE 2—3

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 6:50

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1954 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 statsvetenskaplig litteratur, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Fahlbeckska 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 G. HECKSCHER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året. Prenumerationspriset är 15 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 279565), samt 20 kr. pr år vid beställning genom bokhandel. Studerande vid universitet och högskolor erhålla abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

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

Lund i januari 1954.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

NYMAN, OLLE, Förstakammarproblemet	129
ERNBERG, ALBERT, Löneavdraget enligt uppbördsreformen	181
NYCANDER, SVANTE, Pressen i 1952 års valrörelse	189
MERIKOSKI, V., Utvecklingstendenser ifråga om domstolskontrollen av förvaltningen	202

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Republiken Indiens författning. Av BO GRAN	217
Upplåtelse av gatu- och vägmark för den allmänna rörelsen. Av HILDING EEK	235
Till frågan om vitets rättsliga natur. Av HÅKAN STRÖMBERG	247

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Jan-Magnus Jansson, Frihet och jämlikhet. Anm. av CARL ARVID HESSLER	256
Marion J. Levy Jr., The Structure of Society. Anm. av RIKARD HAMMARSTRÖM	258
David Easton, The Political System. An Inquiry into the State of Political Science. Anm. av RIKARD HAMMARSTRÖM	258
Jules Moch, Confrontations. Anm. av BO SÖDERSTEN	263
På liberalismens grund. Utg. av Folkpartiet. Anm. av SVANTE NYCANDER	267
Tidskriftsöversikt. Av HANS F. PETERSSON	270

FÖRSTAKAMMARPROBLEMET

Av Docent OLLE NYMAN, Uppsala

I

»Förstakammarfrågan har visat sig vara hos oss som annorstädes ett av de svåraste bland de problem, som den konstitutionella rätten har att lösa». Orden ha formulerats av en av de svenska forskare, som mest sysslat med detta problem, Sigfrid Wallengren.¹ En amerikansk statsvetenskapsman, James W. Garner, har fällt ett liknande omdöme från allmän utgångspunkt om problemet att tillfredsställande organisera en övre kammare. »The question as to the best mode of constituting an upper chamber is one of the most difficult in the whole field of political science», var hans slutsats. Det finns anledning att erinra om dessa omdömen nu, då vår svenska förstakammarfråga åter blivit aktuell under 1950-talet. Det svenska förstakammarproblemet närmar sig sitt hundraårsjubileum.

Då Louis De Geer gick att utarbeta sitt program för den *representationsreform*, varigenom den gamla fyrståndsrepresentationen skulle avlösas av en tvåkammarriksdag, och den långa, praktiskt taget alltsedan 1809 pågående reformdiskussionen få ett påtagligt resultat, var det också speciellt förstakammarproblemet, som förorsakade honom svårigheter. Även om programmets huvudlinjer lågo klara för honom genom hans anslutning till det alternativ för representationsproblemets lösning, som under de föregående decennierna förts fram till allt större genomarbetning och mognad från greve Carl Gustaf Spens' reservationer i konstitutionsutskottet 1840 och 1841 till representationskommitténs förslag 1847 och den kungliga propositionen 1848, utgjorde dock konstruktionen av första kammaren med de speciella uppgifter, som borde tillkomma denna, ett svårbemästrat avvägningsproblem.

Den huvudlinje De Geer ville följa avsåg ett tvåkammarsystem,

¹ S. Wallengren, »Förstakammarreformen». Statsvet. tidskr. 1919, s. 109 ff. (143); J. W. Garner, »Political science and government» (1928), s. 620.

vars båda kamrar i stort sett vilade på samma sociala grundval men dock uppvisade en verklig karaktärsskillnad. Emellertid borde undvikas att kamrarna komme i ett alltför skarpt motsatsförhållande till varandra. Till detta system, ofta kallat det amerikanska, lades vidare att kamrarna skulle ha väsentligen lika makt.

I sitt första utkast till reformen — den för Karl XV framlagda U. P. M. av juli 1861² — proklamerar De Geer utöver den grundläggande principen om ett tvåkammerssystem uppbyggt på samfälliga val även den sociala ursprungsgemenskapen som en ledande grund-sats: »Ett tvåkammerssystem torde dock vara lämpligast för att förekomma ensidiga och förhastade beslut, men båda kamrarna böra utgå från folket i dess helhet och ej från så beskaffade olika val-korporationer, att den ena representerar det högre och den andra det lägre i samhället, hvarigenom blott utbrott af samhällets farligaste inre strid framkallas». Samtidigt är emellertid önskvärdheten av karaktärsolikhet kamrarna emellan aktuell för honom. Den tilltänkta första kammarens ledamöter borde utses för längre tid än andra kammarens och med tillämpning av stipulationer om särskilda kvalifikationer ägnade att »trygga bildningens och förmögenhetens talan». Som lämpliga väljarkorporationer nämndes landstingen, »därest sådana komma till stånd». I annat fall borde förstakammarledamöterna väljas »länsvis af sockennämndernas eller kommunernas ordförande såsom själfskrifna elektor». Det inbördes förhållandet mellan kamrarna berördes icke.

Sedan landsting kommit till stånd som provinsrepresentation genom landstingsförordningen 1862 — förslaget härom behandlades av riksdagen redan 1860 — fanns också en tjänlig elektorskorporation för en övre kammare i överensstämmelse både med tidigare svenska förslag och utländska förebilder. Därmed var en av grundpelarna för representationsreformen given. Landstingen som förstakammarväljare återkomma i De Geers utförligare utkast sommaren 1862, »grunderna» till representationsförslaget. Just frågorna rörande första kammarens bildande och förhållandet mellan kamrarna — den gemensamma voteringen och kamrarnas ledamotsantal — blevo de mest omstridda punkterna under diskussionerna mellan konungen och De Geer. Karl XV:s motförslag beträffande första kammaren gick ut på att kammaren till en del skulle bestå av valda represen-

² Denna U. P. M. finnes avtryckt i Louis De Geer, »Minnen», I, s. 222 ff. Om förberedelsearbetets gång se G. Andrén, »Tvåkammerssystemets tillkomst och utveckling». Sveriges riksdag 2: IX (1937), s. 20 ff.

tanter för adeln samt dessutom av biskoparna som självskrivna utöver de landstingsvalda medlemmarna. Alternativt borde konungen få rätt att tillsätta den del av kammaren, som icke skulle väljas av landstingen, genom att utse ledamöter på livstid. Som påpekats av Andrén³ i hans grundläggande utredning av tvåkammerssystemets tillkomst, anknöt Karl XV:s förslag icke endast till vissa utländska förebilder, t. ex. från det franska kejsardömet under Napoleon III, utan även till inhemska föregångare, främst ett förslag av lagman Aron Isak Silfversparre, väckt inom konstitutionsutskottet 1809.⁴ I dessa frågor stod emellertid De Geer fast vid sin mening, och det kungliga förslag som förelades riksdagen 1863 fullföljde hans intentioner. Den koncession, som De Geer gjorde beträffande slopandet av arvode till förstakammarledamöterna, var icke av samma avgörande vikt som andra tvistepunkter.

Här skall icke lämnas någon redogörelse i detalj för innehållet i bestämmelserna rörande första kammaren och kamrarnas inbördes förhållande i det förslag till ny RO, som i januari 1863 såsom proposition förelades ständerna och som i sin 1 § fastslog tvåkammerssystemet, kamrarnas benämning och deras lika behörighet och myndighet. Några hastiga erinringar torde vara tillfyllest. Det betydelsefulla och anmärkningsvärda i betraktande av De Geers uttalande om det önskvärda i kamrarnas sociala ursprungsgemenskap är att förslaget låter de båda kamrarna utgå från skilda grundvalar. Första kammaren grundas genom sina primärväljare — väljarna av landsting och stadsfullmäktige i städer utanför landsting — på den graderade kommunala rösträtten, som kunde utövas även av bolag och sålunda icke var grundad på personlighetsprincipen. Röst-rätten till andra kammaren är däremot lika för alla röstberättigade, men dessas antal begränsas genom krav på vissa kvalifikationer utöver de för kommunal rösträtt gällande (fast egendom på landet eller i stad till taxeringsvärde av minst 1000 rdr, arrende för livstid eller för minst fem år av jordbruksfastighet till taxeringsvärde av minst 6000 rdr eller bevillning till staten för en till minst 800 rdr uppskattad

³ G. Andrén, a. a., s. 36.

⁴ I detta förslag förekommer f. ö. benämningen »första kammaren» för första gången i den svenska diskussionen som beteckning för ett överhus. Jfr A. Brusewitz, »Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag» (1913), s. 166. — Silfversparre talade om »öfre och nedre kammaren eller kanske heldre första och andra kammaren». I sak innebar hans förslag beträffande första kammaren, att denna skulle bestå dels av biskoparna som självskrivna, dels lika många av konungen utsedda ledamöter och dels slutligen av länsvis av häradsselektorer valda ledamöter. K. U:s mem. o. exp. 1809, s. 540 ff.

inkomst). Dessa censusbestämmelser för den politiska rösträtten uppvägde emellertid ingalunda verkningarna av den graderade skalan vid de kommunala valen. Någon övre begränsning av fyrkskalan fanns icke för landsbygdens del. För städerna stadgades att ingen fick utöva rösträtt för ett större antal röster än en tjugondel av det sammanlagda röstetalet i staden. (Detta maximum nedskars 1869 till en femtiondedel och dessutom bestämdes att ingen röstberättigad skulle få rösta »för högre röstetal än det, som motsvarar bevillningen för tio tusen riksdalers inkomst av kapital eller arbete»).

Att mandattiden för första kammaren skulle vara väsentligt längre än för andra kammaren var för De Geer en självklar eller åtminstone lätt antagen förutsättning, men han hade länge tvekat, om den borde vara nio- eller tioårig. Då han beslöt sig för nioårig valperiod, följde han närmast 1848 års proposition. Samma valperiod förekom också i det Anckardsvärd-Richertska förslaget 1830. Beträffande första kammarens förnyelse heter det, att val till riksdagsman skall anställas, så ofta ledighet uppstår eller då konungen förordnat nya val. Detta innebär en successiv förnyelse, men en oorganiserad sådan. I ett skriftligt uttalande till konungen har De Geer förklarat anordningen: »Avsikten med förslagets föreskrifter har varit att åt första kammaren bereda den konservatism, som ligger i en oavbruten kontinuitet. Då nämligen dess ledamöter väljas för så lång tid som nio (eller helst tio) år, så måste det inträffa att före denna tids utgång många genom döden eller andra anledningar avgått, och om dessa successive blivit ersatta genom andra, var för sig valda på nio eller tio år, så skulle åtminstone efter ett par decennier ganska få ledamöter beräkna sin tjänstgöring från samma tid och några val i massa följaktligen aldrig komma ifråga utan blott enstaka kompletteringar.»⁵ Andrén har framkastat, att De Geer upptagit denna originella form för förnyelse från John Stuart Mills arbete »Considerations on representative Government», där en sådan förnyelse diskuteras med tanke på ett enkammersystem.⁶

Om de stipulerade valbarhetsvillkoren (35 års ålder som åldersminimum och som censusbestämmelser krav på innehav av fastighet med ett taxeringsvärde av minst 80.000 rdr eller erlagd skatt för minst 4000 rdr:s årlig inkomst av kapital eller arbete) kan sägas, att 1863 års proposition vad beträffar censusbestämmelserna är rätt

⁵ Cit. efter G. Andrén, a. a., s. 119.

⁶ G. Andrén, a. a., s. 124 f.

självständig gentemot tidigare förslag.⁷ De Geer har skärpt den plutokratiska betoningen och övergivit sådana valbarhetskategorier, som betingas av ämbete och lärdomsmeriter. Han har emellertid tänkt sig, att de ekonomiska strecken i realiteten komme att verka också som bildningsstreck. Sedan De Geer i motiveringen till statsrådsprotokollet konstaterat, att avsikten varit att inskränka valbarheten till dem, som äga större fast egendom, idka någon betydligare rörelse, inneha högre tjänst eller eljest befinna sig i någorlunda betryggad, ekonomisk ställning, tillfogar han: »Inom dessa kategorier torde ock i allmänhet den högre bildningen och den mera omfattande erfarenheten vara att söka».⁸ Som en allmän motivering för penningstrecken framhöll De Geer, att det icke vore mer än billigt att majoriteten bland de politiskt berättigade, i vars makt det låge att tillsätta båda kamrarna, åtminstone vid valet av den ena kammaren genom skärpta valbarhetsvillkor bleve hänvisad till dem, som icke uteslutande representerade denna majoritets egna intressen. Påståendet att majoriteten av de politiskt berättigade hade makt att tillsätta båda kamrarna, även den övre, får ses mot bakgrunden av De Geers felbedömning av den graderade skalans verkningar. Valbarhetsvillkorens starkt plutokratiska prägel blev emellertid i realiteten ytterligare skärpt genom bestämmelsen om arvodeslöshet för första kammarens medlemmar, en eftergift som De Geer till slut lät förmå sig till. I sitt uttalande till statsrådsprotokollet motiverade han bestämmelsen med att den åsyftade att åt första kammaren »bereda ett i sann mening aristokratiskt element».⁹ Till valbarhetsbestämmelsernas område hör slutligen också ett annat karaktärsskiljande element: frånvaron av bostadsband för första kammaren.

Av intresse för förstakammarfrågan äro i övrigt bestämmelserna om den samtidiga behandlingen av riksdagsärendena, om de gemensamma utskotten, av vilkas ledamöter kamrarna skulle utse hälften var, samt om gemensam votering. Om de två förstnämnda bestäm-

⁷ G. Florén, »Tillkomsten av 1866 års RO» (1912), s. 75.

⁸ K. prop. 1862—63, nr 61. Utdrag ur Protokollet öfver Justitie-Departements-Ärenden ... 5 januari 1863, s. 43. Bihang till riksständens protokoll 1862—1863. — Även tryckt hos Chr. Naumann, »Sveriges statsförfattningsrätt». I (1879), s. 678 ff.

⁹ Ibid. (Utdrag ur ...), s. 43. — Om utvecklingen av De Geers program beträffande valbarhetsvillkor och arvode eller icke arvode, från alternativen valbarhetscensus för första kammaren och arvode eller båda kamrarna grundade — indirekt resp. blandat direkt och indirekt — på den graderade skalan, arvode till bådass ledamöter men ingen förmögenhetskvalifikation för valbarhet till första kammaren till den slutliga ståndpunkten: både valbarhetscensus och arvodeslöshet för första kammaren, hänvisas till Andréns detaljutredning, a. a., s. 76 ff.

melserna helt överensstämde med och underströko principen om kamrarnas lika behörighet och myndighet, kunde däremot gemensam-voteringsinstitutet synas strida mot kammarpariteten. Formellt var det ovedersägligt ett avsteg från likställigheten, då första kammaren hade ett lägre ledamotsantal än den undre kammaren. Även om bestämmelsen ingalunda innebar något direkt medgivande åt det engelska systemet med dess prioritet för den nedre kammaren på finansmaktens område — det lika initiativet och den samtidiga föredragningen höll man strängt på — var andra kammaren dock given en viss favör. De Geers försvar var emellertid att första kammarens större homogenitet skulle neutralisera andra kammarens större numerär.¹⁰

De grundläggande satserna i De Geers planritning av sitt representationsprogram innehållas i följande avsnitt ur uttalandet till statsrådsprotokollet den 5 januari 1863:

»Utgående från den grundsats, att en Nationalrepresentations nödvändigaste egenskap är att vara ett sannt uttryck af tänkesättet hos majoriteten af den politiskt tänkande delen av nationen, men att detta tänkesätt, med alla dess vexlingar, icke bör hafva magt att göra sig gällande förr än visshet vunnits, att det utgör majoritetens öfverlagda och varaktiga tanke, samt att en lagstiftande församling, liksom hvarje annan menskelig magt, behöfver vid sin sida en jemnlige för att icke, förr eller sednare, urarta till ett envälde, som sätter sin egen magtfullkomlighet framför sanningens och rättvisans, afser förslaget att å ena sidan från valrätt till representanter icke utesluta andra oförvitliga medborgare än dem, hos hvilka något politiskt intresse icke kan förutsättas, samt åt flertalet af de väljande lemna den afgörande öfvervigten, men att å andra sidan, i likhet med hvad som allmännast erkännes lämpligt, fördela representationen i två kamrar på ett sätt som på samma gång förekommer förhastade beslut och tryggar det beståendes rätt».¹¹

¹⁰ Beträffande gemensam-voteringsinstitutets ursprung, som närmast är att räkna från en reservation av justitieombudsmannen Landin till representationskommitténs betänkande 1847, har G. Rexius uttalat, att den gemensamma voteringen »är ett stycke af det norska enkamarsystemet», Rexius, »Det svenska tvåkamarsystemets tillkomst och karaktär» (1915), s. 333. Tänkbart är, att själva grundprincipen om en enkamrig överbyggnad över den delade representationen hämtats från ståndsriksdagens förstärkta utskott, medan inflytande från Norge har spelat in vid utbildandet av den nya formen för den traditionella principens tillämpning. Så synes Rexius själv vilja modifiera sitt resonemang i ett senare inlägg: »Det svenska tvåkamarsystemets tillkomst. Genmäle till Dr Hj Haralds», Statsvet. tidskr. 1916, s. 90 ff. (100 ff.). — Ur vidare synpunkt har S. J. Boëthius opponerat mot Rexius' hypotes om Norge som förebild, »1865—66 års representationsreform i idéhistorisk belysning», Hist. tidskr. 1918, s. 221 ff.

¹¹ K. prop. 1862—63 nr 61. Utdrag ur Protokollet öfver Justitie-departementets Ärenden ... 5 januari 1863, s. 40. Bihang till riksståndens protokoll 1862—1863.

Den från ståndsbanden frigjorda representationen bör alltså i enlighet med »vad som allmännast erkännes lämpligt» uppbyggas som en tvåkammarsdag. Tvåkammersystemet var det vanligaste representationsskicket utomlands. Den allmännast förekommande meningen bland de statsteoretiker och politiker, som uttalat sig i frågan om en- eller tvåkammersystem, var också att det sistnämnda vore att föredra. Montesquieu, Jean Louis de Lolme, Alexander Hamilton, John Adams, James Madison, Thomas Jefferson, John Jay, Gérard de Lally-Tolendal, François de Boissy d'Anglas, Benjamin Constant de Rebecque, Joseph Story — författaren av »Commentaries on the Constitution of the United States» (1833) —, K. S. Zachariae, Henry Brougham, Fr. Ch. Dahlmann, Francis Lieber, Odilon Barrot och Édouard de Laboulaye m. fl. hade uttalat sig i denna riktning, medan t. ex. Benjamin Franklin, Turgot, Condorcet, Sieyès, Mathieu de Montmorency, Karl von Rotteck och Alphonse de Lamartine förordat enkammersystem.¹² John Stuart Mill ansåg tvistefrågan om en- eller tvåkammersystem vara överdimensionerad.

När det gäller motiveringen för att representationsproblemet borde lösas i tvåkammersystemets tecken lägger De Geer alltså huvudvikten vid kontinuitetskravet samt balans- och maktdelningsläran. Det dualistiska representationssystemet skall förhindra förhastade beslut, uppburna av en otillräckligt manifesterad opinion. Den ena — övre kammaren — bör därför vara kännetecknad av en »ständig kontinuitet»¹³ till motvikt av den andra kammaren såsom uttryck för den mera tillfälliga opinionen. Då makt utan motvikt lätt leder till ensidighet och missbruk, är avsikten vidare att representationens uppdelning på två kamrar skall verka modererande och förhindra ensidighet.¹⁴ Tvåkammersystemet som ett skydd för minoriteten mot majoriteten får eljest icke någon betoning i De Geers allmänna motiveringar i uttalandet till statsrådsprotokollet. Hans jämvikts-teori — i den mån den är klart utsagd — avser i varje fall endast det politiskt-psykologiska momentet. Någon social bestämning av motsatsen majoritet — minoritet har han icke gjort. Första kammaren som ett värn för de sociala minoriteterna är en tanke, som

¹² En objektiv ventilerings av tvåkammersystemets problem och dess för- och nackdelar presterades av J. K. Bluntschli i »Allgemeines Staatsrecht» (1863) m. fl. arbeten.

¹³ K. prop. 1862—63 nr 61. Utdrag ur Protokollet öfver Justitie-departements-Ärenden ... 5 januari 1863, s. 40. Bihang till riksståndens protokoll 1862—1863.

¹⁴ G. Andrén, a. a., s. 138 ff. betonar De Geers anslutning till de gängse maktdelningslärorerna enligt Montesquieu, Guizot o. a., men framhåller också maktdelningsstankens djupa rötter i svensk författningshistoria.

icke kan förenas med De Geers varning mot att grunda kammar-dualismen på motsatsen mellan »det högre» och »det lägre» i samhället. De Geer ansåg sig genom sin representationsreform ha förlagt den politiska tyngdpunkten till medelklassen i såväl första som andra kammaren. Däremot borde som ett karaktärsskiljande element tillkomma en inskränkning av valbarheten till första kammaren. Majoriteten av de röstberättigade, som enligt De Geers uppfattning fått i sin hand att tillsätta båda kamrarna, borde få finna sig i vissa begränsningar vid urvalet av ledamöter till den övre kammaren. I någon mån skymtar här ett elitmotiv, eftersom De Geer var övertygad om de ekonomiska censusstreckens korrespondens med andliga egenskaper. Med valbarhetsvillkoren skulle sålunda vinnas en garanti för större kapacitet hos representanterna i första kammaren. Förmodligen har emellertid även det sociala jämviktsmotivet till någon del varit verksamt och underförstått som bevekelsegrund för De Geer. Ett tecken härpå är att han varit villig att modifiera valbarhetsvillkoren för första kammaren, så att all förmögenhetskvalifikation skulle bortfalla, därest även andra kammaren skulle grundas på den graderade kommunala röstskalan. Det väsentliga om man vill se till De Geers egna intentioner är dock, att han velat åstadkomma en kompromiss mellan målsättningen att lägga makten hos »den politiskt tänkande delen af nationen» och kravet på moderation. »Majoriteten bland de politiskt berättigade» skulle ha att välja förstakammarledamöter men vid valet vara hänvisad till »bildningens och förmögenhetens» företrädare. Att dessutom primärvalrätten genom den graderade skalans verkan blev sådan, att redan härigenom förmögenhetens talan blev »tryggad» har icke i full utsträckning stått klart för De Geer, även om han icke gärna kan ha varit helt omedveten om dessa verkningar och den förskjutning i hela systemet av »checks and balances», som följde härav.

De tre huvudprinciper, som lågo till grund för det dualistiska representationssystem, som De Geer bekände sig till, kunna rubriceras som *ursprungslighet*, *karaktärsskillnad* och *likställighet*. Frågan blir, hur dessa principer realiserades i De Geers förstakammarprogram. Det intima sambandet och den känsliga reciprociteten dem emellan behöver icke särskilt betonas.

Av de nämnda principerna har den om kamrarnas sociala ursprungsgemenskap blivit sämst tillgodosedd. Det avgörande härvidlag var den olika primärvalrätten. Den socialt betingade motsatsen mellan kamrarna blev härigenom så stor, att det är svårt att

upprätthålla tesen om någon ursprungsgemenskap; den blev illusorisk.¹⁵ Att olikheten i primärvalrätten till de båda kamrarna skulle i någon högre grad inverka på kamrarnas ursprungslikhet och karaktärsskillnad och därigenom även i längden bli av betydelse med hänsyn till likställigheten har emellertid, som förut nämnts, knappast i full utsträckning stått klart för De Geer och hans anhängare och för övrigt icke heller för reformens motståndare. Hur De Geer såg saken framgår av följande passus ur hans anförande till statsrådsprotokollet: »Kammarens (första kammarens) styrka är, såsom förut är antydt, att söka deruti, att den jemväl utgår från hela folket, till och med i större utsträckning än den Andra Kammaren, enär från valrätt till denna sednare äro uteslutna många, som ega rösträtt inom kommunen och sålunda deltaga i tillsättandet af valnämnderna för Första Kammaren».¹⁶ Henning Hamilton, en av de främsta på motståndarsidan, trodde för sin del, att den graderade skalan och den vidsträcktare rösträtten skulle uppväga varandra och ge samma resultat som den lika men genom census mera begränsade rösträtten till andra kammaren.¹⁷ Förutvarande teaterchefen och generalpostdirektören Hugo Hamilton på Boo, som tillhörde reformvännerna, skrev i en 1865 utgiven broschyr, att den föreslagna olikheten i primärvalrätten skulle medföra, att första kammaren komme att vila på bredare bas än andra kammaren.¹⁸

Dock förekom även kritik av sättet för första kammarens bildande med den motiveringen, att kammaren finge ett alltför plutokratiskt drag. Vid frågans första riksdagsbehandling 1863 utgjorde prästeståndsledamöternas reservation i konstitutionsutskottet det kritiska huvudinlägget. Reservanterna rikta sig mot »penningens allsvåldighet att skapa konservativa tendenser, penningens rätt att bilda den Första Kammaren.»¹⁹ Liknande synpunkter återkommo även vid riksdags-

¹⁵ Jfr G. Rexius, a. a., s. 305: »Första kammaren blev en minoritetsrepresentation, oåtkomlig för andra kammarens valmanskår; motsatsen mellan kamrarna blev den mellan de förmögnare och de fattigare samhällsklasserna ...»

¹⁶ K. prop. 1862—63 nr 61. Utdrag ur protokollet öfver Justitie-Departements-Ärenden ... 5 januari 1863, s. 43. Bihang till riksståndens protokoll 1862—1863.

¹⁷ (Henning Hamilton), »Bidrag till granskningen af Kongl. Maj:ts Nådiga proposition till Rikets Ständer om antagande af ny Riksdagsordning och dermed sammanhängande ändringar i Regeringsformen» (1865), s. 22.

¹⁸ Hugo Hamilton, »Slutsatser i representationsfrågan» (1865), s. 40.

¹⁹ K. U. mem. 1862—63, nr 7, s. 21 ff. (reservation nr 3). Även tryckt i P. O. Gränström, »Prästeståndets sista strid» (1915), s. 169 ff. — Hela prästeståndets utskottsavdelning stod bakom reservationen med biskopen i Visby, kyrkohistorikern Lars Anton Anjou — ecklesiastikminister 1855—59 — i spetsen. En av de fem övriga prästerliga reservanterna var dåvarande förste teologie professor och domprosten i Lund Anton Niklas Sundberg.

behandlingen 1865. Sålunda uttalade friherre Erik Leijonhufvud, att förslaget icke erbjöd »någon annan konservatism än förmögenhetens, icke någon annan aristokrati än penningens».²⁰

De Geer och hans anhängare försvarade sig häremot genom att framhålla att penninginnehavet ingalunda tillmättes något värde i sig självt i detta sammanhang. Förmögenheten hade värde endast som tecken på förmåga. Penningen har tagits till hjälp endast »på samma sätt som man begagnar ett ämne för att kemiskt afsöndra en oanvändbar bottensats», heter det i den broschyr, som De Geer gav ut 1865 och som utgör ett avtryck av några artiklar, införda i Post och Inrikes Tidningar och Wäktaren 1864—65.²¹ Och Pehr von Ehrenheim försvarade i riddarhusdebatten censusbestämmelserna genom att citera Geijer: »Det intellektuella och moraliska kapital, som uppfostran meddelat, måste visa sig i sina frukter, hvartill hör att af förmåga blifver förmögenhet och af den inre sjelfständigheten yttre oberoende».²² Även arvodeslösheten för första kammaren rönt åtskillig kritik.²³

Vad karaktärsskillnaden beträffar har De Geers program under diskussionens och förberedelsearbetets gång utvecklats mot en större skärpning av skillnaderna än vad som från början avsetts. Utom skillnaderna i valsätt, valperiod och valbarhetsvillkor tillkomma som karaktärsskiljande moment frånvaron av arvode, successiv förnyelse och lägre medlemsantal för första kammaren. Skillnaden beträffande valbarhetsvillkoren är ej inskränkt till högre åldersstreck samt förmögenhetscensus för första kammaren. Härtill kommer bostadsbandet gällande för andra kammaren men ej för första. Kravet på karaktärsskillnad måste anses ha blivit väl tillgodosett, vilket icke hindrade att kritikerna funno skillnaden alldeles för liten eller blott skenbar.²⁴ Som representativt för försvarets argu-

²⁰ Ad. 1865—66, I: 244.

²¹ L. D. G. (De Geer), »Några ord till försvar för det hvilande representationsförslaget» (1865), s. 52.

²² Ad. 1865—66, I: 316 f. Geijercitatet anført även av professor Herman Rydin i broschyren »Betraktelser i representationsfrågan af en Svensk medborgare, som icke undertecknadt någon reformadress». (1865).

²³ K. U. mem. 1862—63, nr 7, s. 21 ff. (reservation nr 3), (Henning Hamilton), a. broschyr, s. 25, Erik Sparre Ad. 1865—66, I: 293, professor Jacob Agardh Pr. 1865—66, I: 253.

²⁴ (J. J. Nordström), »Bref om det från år 1863 hvilande förslag till ombildning av svenska representationen af Thomas Frisk» (1865), s. 67 (»en enkammar med två afdelningar»), (C. O. Palmstierna), »Större och mindre skäl mot oförändradt antagande af det hvilande förslaget till representationens ombildning» (1865), s. 9, (J. A. Södergren), »Satser angående det från riksdagen 1862—1863 hvilande förslag till nationalrepresentationens ombildning» (1865),

mentation — även i dess felsyn om den bevarade ursprungslikheten — kan anföras ett uttalande från riddarhusdebatten 1865 av greve C. L. F. af Ugglas: »En karaktärsskillnad skall visserligen finnas emellan de båda kamrarna, men denna bör vara det lugnare omdömet, den mognare erfarenhetens, de vidsträcktare insigternas, den vidgade uppfattningens, med ett ord, den bör ligga uti de individuella egenskaperna, men icke uti ursprunget. Denna — ursprungets olikhet — bygger, om jag så får uttrycka mig, på en antagonism, som lätt gjuter bitterhet i kamrarnes inbördes förhandlingar. Långt ifrån att stärka, försvagar den dessutom den första kammarens motståndskraft».²⁵ De Geer själv uttalade för övrigt, att första kammaren skulle kunna uppfylla det väsentligaste av sin bestämmelse, även om den endast vore en fördubbling av andra kammaren. Det viktigaste vore maktens uppdelning.²⁶

De Geers förstakammarprogram tillgodosåg likställighetsprincipen, då de båda kamrarna fingo lika behörighet och myndighet. Likhet i politisk maktställning var en förutsättning för att första kammaren skulle kunna effektivt förhindra icke blott förhastade utan även ensidiga beslut. Den svaga punkten i De Geers program i detta avseende var, att första kammaren mötte medkammaren med betydligt mindre medlemsantal i den gemensamma voteringen, något som också vederbörligen påpekades av kritikerna.²⁷ Häremot framhölls emellertid, att den gemensamma voteringen i själva verket vore en förmån, som givits åt första kammaren. Skulle nämligen regeln om nödvändigheten av båda kamrarnas bifall för vinnande av riksdagsbeslut konsekvent vidhållas även för beskattningsfrågor, komme detta att liksom utomlands leda till att andra kammaren bleve bestämmande i alla de fall, då den beviljat mindre än första kammaren. Och detta ansågs bli regeln. Genom den gemensamma voteringen däremot — menade man — kunde första kammaren utöva ett avgörande inflytande, då dennas sammansättning troddes bli mera homogen och dess majoritet mera kompakt än andra kammarens.²⁸

s. 39 ff. — Erik Sparre, Ad. 1865—66, I: 294, Henning Hamilton, Ad. 1865—66, I: 300 f., 388, C. G. Mörner, Ad. 1865—66, I: 329, Rudolf Cederström, Ad. 1865—66, I: 332, (Henning Hamilton), a. broschyr, s. 26.

²⁵ Ad. 1865—66, I: 197. Se även G. Rexius, a. a., s. 316 f.

²⁶ L. D. G. (De Geer), a. broschyr, s. 10.

²⁷ Skarpast av J. J. Nordström i hans förut anförda under pseudonymen Thomas Frisk utgivna broschyr, s. 79. Den gemensamma voteringen vore i och för sig »ett lyte på tvåkammarssystemets princip», ytterligare förvärrat genom kamrarnas olika medlemsantal.

²⁸ De Geer, Ad. 1862—63, III: 217; F. F. Carlson, Pr. 1862—63, III: 103.

Det är svårt att bestrida, att den svenska första kammaren genom formerna för beslut angående statsutgifter och bevillning har fått en stark ställning, starkare än som är vanligt för senater, även om teorien om första kammarens övervikt vid gemensam votering till följd av dess större homogenitet i allmänhet icke visat sig hållbar. Under en period har dock första kammaren genomgående varit segerrik vad beträffar antalet vunna gemensamma voteringar. För perioden 1888—1905 — det förstakammarkonservativa majoritetspartiets glanstid — hade kammaren en övervikt i detta avseende över medkammaren i proportionen 100:89. Som Rexius mycket pregnant har framhållit,²⁹ utgöra reglerna för budgetfrågors avgörande i den svenska tvåkammarriksdagen ett eklatant bevis för de båda kamrarnas principiella jämbördighet i folkrepresentativt avseende, vilket ger vårt tvåkammarssystem dess originella drag. För skattefrågors avgörande fordras inte endast samtycke av första kammaren, den kan själv pålägga folket en ny beskattning mot andrakammarmajoritetens vilja, förutsatt att den får stöd av en tillräckligt stor minoritet i andra kammaren. Särställningen är markant, eftersom eljest den undre kammaren brukar ges den positiva, ibland exklusiva, makten i finansfrågor och den övre kammaren endast den negativa vetomakten eller ingen budgetkompetens alls.

Gunnar Rexius har i sitt stimulerande och idérika arbete om det svenska tvåkammarssystemets tillkomst och karaktär velat hävda, att det De Geerska tvåkammarssystemet från att ursprungligen ha koncipierats efter den »amerikanska» modellen i själva verket blev utformat helt enligt den »engelska» principen.³⁰ Det är att ge en alltför lång räckvidd åt den riktiga iakttagelsen, att De Geers program under arbetets gång kom att undergå betydelsefulla modifikation. Att införandet av den olika primärvalrätten betecknade ett avsteg från den amerikanska principen och innebar en betydande förändring av det representativa systemet är uppenbart, men engelskt blev det icke därmed. Tanken var från början att grunden skulle vara densamma för båda kamrarna. Den övre kammaren skulle endast som ett resultat av indirekt valsätt, i någon mån andra valbarhetsvillkor och längre valperiod företräda en mognare och varaktigare folkvilja än den nedre kammaren, men grundvalen skulle vara identisk. Slutet blev i stället att de båda kamrarna kommo att grundas på olika underlag, att skillnaden dem emellan icke endast blev av psyko-

²⁹ G. Rexius, a. a., s. 337.

³⁰ Ibid., s. 347.

logisk utan av intressebetonad och social art. Men i stället för ett aristokratiskt överhus med vikande kompetens i politiskt betydelsefulla frågor enligt det engelska systemet, blev första kammaren en plutokratiskt betonad senat, fullt jämbördig den nedre kammaren. Georg Andrén torde ha träffat den rätta avvägningen, då han menat att De Geer såg saken så, »att Sverige genom den av honom föreslagna reformen skulle lämna den aristokratiska representationsform, som länge härskat i vårt land och fortfarande rådde i England, för att i stället uppbygga en riksdag på mera moderna principer, på en kompromiss mellan demokratiska och plutokratiska grundsatser».³¹ De Geer hade först tänkt sig, att både första och andra kammaren skulle kunna grundas på den kommunala rösträtten. När nu andra kammaren blev mera demokratisk än från början var avsett, är det knappast ägnat att förvåna, att å andra sidan första kammaren genom förmögenhetscensus fick en starkare plutokratisk prägel än som ursprungligen avsetts. En annan sak är, att den i själva verket blev vida mer plutokratisk än även det modifierade De Geerska programmet avsett, därför att De Geer i likhet med andra misstog sig på den graderade skalans verkningar. De Geers tanke, realpolitiskt sett, var att trygga medelklassens politiska maktställning. Demokratien sköts på framtiden. De Geers första-kammarprogram måste ses mot bakgrund härav. Hela representationsreformens innebörd var — för att använda Rudolf Kjelléns ord — »en rättning mittåt mera än nedåt», icke en demokratisk reform utan »ett kvarblifvande på den bestående sociala nivån».³²

II

Den representationsreform, som med rätta bär Louis De Geers namn, gav Sverige en tvåkammarriksdag, som långtifrån att vara »en enkammare med två afdelningar», vilket Johan Jakob Nord-

³¹ G. Andrén, a. a., s. 135, — Hjalmar Haralds' kritiska inkast gentemot Rexius' arbete rymmer åtminstone i ett avseende — om också endast i detta — ett beaktansvärt påpekande: fördömandet enligt de ursprungliga intentionerna av en på sociala åtskillnader grundad karaktärsskillnad torde i första hand ha riktat sig mot ståndsskillnaden, mot bördens och självskrivenhetens rätt i det politiska livet mera än mot penningens, Hj. Haralds, »Det svenska tvåkammar-systemets utvecklingslinje». Statsvet. tidskr. 1916, s. 5 ff.

³² R. Kjellén, »1866 och 1909. Historiska randanmärkningar till den svenska rösträttsfrågans lösning» i Historiska studier tillägnade Harald Hjärne (1908), s. 675 ff. Jfr E. Fahlbeck, »Ständsriksdagens sista skede 1809—1866», Sveriges riksdag 1: VIII (1934), s. 467 ff.

ström fruktat,³³ tvärtom både till karaktär och verkningssätt blev en utpräglad exponent för det dualistiska representationsskicket. Redan från början framstod karaktärsskillnaden mellan första och andra kammaren som mycket prononcerad. I hög grad var den socialt betingad.³⁴ Med den konstitutionella likställighet, som var given första kammaren, måste motsättningen mellan kamrarna förr eller senare leda till svårigheter av sådan art, att förstakammarproblemet blev aktualiserat och revisionsförslag väcktes. För lagstiftningsarbetet var den alltför skarpa kammardualismen en hinder-sam faktor. Med tullstridens partibildningar försämrades samarbetet mellan kamrarna, och angreppen på första kammaren blevo under 1890-talet häftiga.³⁵ Tendenserna till parlamentarism gävo ökad skärpa åt kammarmotsättningens problem, och de demokratiska kraven ställde första kammarens plutokratiska karaktär i en anklagande bjärt belysning. Men dessa krav riktade sig i första hand på andra kammaren. Andra kammarens rösträttsfråga förblev länge den dominerande författningsfrågan, och först sedan denna efter sekelskiftet kommit in i sitt avgörande skede, blev också förstakammarproblemet akut. Dess behandling i riksdagen efter 1866 till och med det demokratiska genombrottets första etapp 1907—09 har ingående skildrats och analyserats av Sigfrid Wallengren³⁶ och mera översiktligt behandlats av Rudolf Kjellén i hans monografi över rösträttsfrågan³⁷ och i sitt allmänna författningshistoriska sammanhang av Georg Andrén, som i sitt stora riksdagsverk »Två-kammarsystemets tillkomst och utveckling» även diskuterat representationsreformen 1918—21 och berört förhållanden och reformsträvanden därefter till mitten av 1930-talet.

Under de återstående decennierna av 1800-talet efter 1866 fram till rösträttsfrågans kulmination 1904—07 sågo åtskilliga reform-

³³ (J. J. Nordström), a. broschyr, s. 67.

³⁴ Se I. N. Sandström, »Första kammaren 1870—1930» och J. L. Hartmann, »Andra kammaren under det odelade lantmannapartiets tid», I: A. Brusewitz m. fl., »Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning», Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. VII (1936), s. 101 ff. resp. 128 ff.

³⁵ Se t. ex. A. Hedin, »Första kammaren i Sverige och i andra länder» (1893), i »Tal och skrifter», utg. av V. Spångberg. I (1904), s. 215 ff. A. Hedin, »Sveriges första kammare enligt motiven till riksdagsordningen och i verkligheten» (1896). Ibid., s. 239 ff. Bland senare angrepp märkas bl. a. V. Spångberg, »Första kammargärningar 1867—1904» (1905) och Z. Höglund, »Första kammaren. Se där fienden» (1905).

³⁶ S. Wallengren, »Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866» (1916).

³⁷ R. Kjellén, »Rösträttsfrågan 1869—1909. Ett bidrag till den svenska statsförfattnings historia» (1915).

förslag dagen, vilka på ett eller annat sätt berörde första kammaren. Alla de förslag, som togo sikte på en demokratisering av den kommunala rösträtten, inrymde konsekvenser för förstakammarfrågan, men det primära intresset vid dessa aktioner var inriktat på den kommunala sfären, icke på förstakammarproblemet. I övrigt äro reformförslagen med ett undantag³⁸ begränsade till skilda detaljusteringar avseende sänkning av valbarhetscensus, införande av arvode, förkortning av valperioden och förslag med olika syftning rörande omfattningen av den gemensamma voteringens tillämpningsområde.

Under det intensiva slutskedet i rösträttskampen före reformen 1907—09 stå *två huvudprogram* mot varandra i förstakammarfrågan, *det liberala* och *det konservativa*. Första kammarens karaktär av minoritets- och förmögenhetsrepresentation var vid denna tid för länge sedan klart ådagalagd,³⁹ och den skarpa kammardualismen ett ofrånkomligt faktum. Det liberala programmet — regeringsförslaget 1906 och partimotionen 1907⁴⁰ — avsåg att ytterligare accentuera första kammarens prägel av minoritetsrepresentation. Andra kammaren skulle grundas på allmän manlig rösträtt med majoritetsval i enmansvalkretsar, första kammaren däremot lämnas orörd. Den politiska tyngdpunkten skulle definitivt förläggas till den undre kammaren, underhusparlamentarismen skulle införas och första kammaren bli undanskjuten, varvid förr eller senare även dess for-

³⁸ Mot. 1885, I: 2 av friherre Rudolf Mauritz Klinckowström på Stafsund. Denna motion avsåg ett tvåkammerssystem med båda kamrarna vilande på den allmänna rösträttens grund men med längre valperiod, indirekt valsätt, högre valbarhetsålder, arvodeslöshet och särskilda valbarhetskategorier för första kammaren. Som valbarhetskategorier nämndes godkänd mogenhetsexamen för inträde vid universitet eller annan därmed jämförlig offentlig examen, förtroendeuppdrag som kommunal- eller stadsfullmäktig, ordförande i kommunalstämma eller ledamot av kommunalnämnd, ledamot i bevillningsberedning, taxerings- eller prövningskommitté eller ledamot av häradstings nämnd eller befattning som lärare vid offentligt läroverk. Valbarhet skulle också tillerkännas dem, som »deltagit i fälttåg eller fältslag eller blifvit sårad i strid mot rikets fiender och därför emottagit offentligt vedermäle eller belöning».

Värd att nämna är också en motion av A. O. Wallenberg 1873, mot. I: 46, som bl. a. föreslog, att anslags- och skattefrågor alltid skulle behandlas först i andra kammaren och endast i händelse av bifall överlämnas till första kammaren.

³⁹ Minoritetsskydd eller minoritetsrepresentation var också den vanliga funktionen beträffande utlandets senater. Även i doktrinen har tesen om den sociala jämvikten tillerkänts en större plats som beståndsdel av tvåkammarteorien vid denna tid parallellt med att rösträtten till de undre kamrarna har vidgats. Jfr H. Desplaces, »Sénats et chambres hautes» (1893), s. 309 ff., J. Hatschek, »Allgemeines Staatsrecht», I (1909), s. 75 f., S. Wallengren, »Valrättsproblem» (1915), s. 158, densamme, »Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866» (1916), s. 10.

⁴⁰ K. prop. 1906, nr 55, mot. 1907, II: 203.

mella kompetens väl kunde tänkas bli reducerad och likställigheten mellan kamrarna uppgiven. I 1907 års motion förklaras att första kammaren icke finge balansera andra kammaren utan endast vid behov moderera den. En breddning av underlaget för första kammaren borde undvikas, då en sådan reform kunde uppfattas som en förstärkning av kammarens betydelse i statslivet.⁴¹ Det borde förbehållas andra kammaren att vara »det närmaste och egentligaste uttrycket för folkmeningen». Staaff betonade i andrakammardebatten 1907 med synnerlig skärpa denna kammares preponderans. Tyngdpunkten låg i andra kammaren och måste där förbliva — »med orubblig och otvetydig säkerhet».⁴² Vid en reform av första kammaren kunde man däremot enligt samme talare befara, att tyngdpunkten icke bleve lika fast förankrad; den kunde bli »osäker och kanske oscillerande mellan båda kamrarna».⁴³

Det konservativa programmet sådant det till sist blev utformat — även under inverkan av rent taktiska synpunkter — innebar, att man höll fast vid likställighetsprincipen och ville förebygga attacker mot denna genom att restaurera första kammaren, samtidigt som andra kammaren demokratiserades genom den allmänna manliga rösträtten. Den konservativa linjen i rösträtts- och valrättsfrågan, »enkelproportionalismen»,⁴⁴ som var avsedd att möjliggöra ett »förstakammarannex» i andra kammaren — gemensamma voteringen! — utvidgades till »dubbelproportionalism»⁴⁵ och kompletterades med en reduktion av den kommunala fyrskalan, som något stärkte första kammarens grundval ur demokratisk synpunkt. Till parlamentarismen ställde man sig i princip avvisande, men i praktiken tillämpade den moderatkonservativa Lindmanska ministären en gemensam-voteringsparlamentarism. Lindmanshögern praktiserade en tvåkammarparlamentarism i medveten motsättning till Staaffliberalismens underhusparlamentariska ideal.

Otvivelaktigt innebar det liberala programmet med dess monistiska tendens en brytning med 1866 års tvåkammarprogram. Kamrarnas likställdhet var för De Geer en kardinal punkt, som betydde mer än ursprungsgemenskapen. De konservativa visade större trohet mot den svenska traditionen från moderatliberalismens reformverk

⁴¹ Yttranden i denna riktning förekommo också i kammardebatterna av exempelvis Staaff, AK 1907, 22: 22, 52: 85 och Fridtjuv Berg, ibid. 53: 6.

⁴² A K 1907, 52: 85.

⁴³ Ibid., 52: 88.

⁴⁴ K. prop. 1904 nr 51, 1905 nr 26.

⁴⁵ Mot. 1906, II: 139, 151, 153, K. prop. 1907, nr 28.

i representationsfrågan, men till något återställande av ursprungsgemenskapen sträckte sig icke det konservativa programmet, trots att 1907 års proposition av det föredragande statsrådet sades avse att mera än dittills ge första kammaren »karaktären att stå på folklig botten». Med andra kammaren grundad på den allmänna rösträtten och första kammaren på den fyrtiogradiga fyrkskalan bestod fortfarande ett sådant avstånd mellan kamrarna, att det uteslöt allt tal om social ursprungsgemenskap. Högern stödde sig liksom De Geer på jämviktsteorien, då den slog vakt om tvåkammarssystemet, men dess argumentation var mera intressebetonad, mindre abstrakt statsteoretisk än De Geers. Man ryggar icke tillbaka för att betrakta första kammaren som en minoritetsrepresentation i den sociala jämviktens tjänst,⁴⁶ även om dess förmenta elitkaraktär och intresseinriktning på sådana angelägenheter som utrikespolitiken, försvaret och näringslivets utveckling framhållas som en värdefull tillgång ur det allmänna statsintressets synpunkt.⁴⁷

Liberalernas författningspolitiska program i stort och sett på längre sikt inneslöt tendenser till ett monistiskt representationsskick. Som en näraliggande möjlighet framstod första kammarens degradering till ett kringskuret överhus. För tillfället nöjde man sig med att kritisera regeringsförslaget, därför att dess reduktion av den kommunala fyrkskalan ansågs otillräcklig, och 1907 års liberala massmotion innehåller en positiv motivering för tvåkammarssystemet, som det kan ha sitt intresse att anföra:

»Alla tiders erfarenhet visar, att en folkmening kan vara oviss och växlande. Fördenskull låter det sig väl försvara att inrätta en folkrepresentation på det sätt, att dess ena afdelning tjänstgör såsom ett mera omedelbart och hastigt verkande uttryck för folkmeningen, medan den andra mera medelbart och småningom, allteftersom folkmeningen visat sig äga stadga och varaktighet, anpassar sig efter densamma. Det låter sig sålunda väl försvara att i enlighet med vårt nu gällande riksdagsskick ordna representationen i två kamrar, af hvilka den ena regelmässigt nyväljes hel och hållen med vissa perioders mellanrum och den andra efter hand omdanas genom partiella nyval. Genom ett sådant tillvägagående vinnes den fördelen, att, därest den ena kammaren skulle i något fall genom sina afgöranden gifva uttryck åt en mera tillfällig, måhända hastigt öfvergående folkstämning, så skulle medkammaren, hvilken allenast successivt omdanas, kunna förhindra

⁴⁶ Renodlat exempelvis hos P. Fahlbeck, »Regeringsformen 1809—1909. Ett författningsjubileum». Statsvet. tidskr. 1909, s. 133 ff.

⁴⁷ Medan Ernst Trygger särskilt betonade sådana synpunkter, F K 1907, 38: 76, lade Arvid Lindman huvudvikten vid den modererande funktionen, första kammaren som företrädare för »opinionen hos de mera besinningsfulla och eftertänksamma elementen inom nationen», F K 1907, 38: 50.

förhastade beslut. Äfven vissa andra anordningar än den successiva om-
daningen kunna tjäna samma ändamål. Men det måste, om vår utgångs-
punkt är riktig, finnas en bestämd gräns för motsättningen mellan kam-
rarna. Öfverhuset må organiseras huru som helst, det får icke organiseras
så, att dess sammansättning kan utgöra ett permanent hinder för folk-
meningen, att komma till sin rätt i representationens afgöranden.»

1 Det konservativa alternativet segrade 1907. Det innebar med de
justeringar, som under riksdagsbehandlingen gjordes i ministären
Lindmans förslag, en demokratisering av första kammarens primära
valrättsgrund så tillvida, att den kommunala fyrkskalan reducerades
ned till ett röstmaximum av fyrtio röster, vidare att valperioden för-
kortades till sex år, att arvode infördes för förstakammarledamöterna
samt att valbarhetscensus nedsattes till ett fastighetsstreck av 50 000
kr. och ett inkomststreck av 3 000 kr. Samtidigt avlöstes den oorgani-
serade form av successiv förnyelse, som De Geer infört, av en organi-
serad sådan med val varje år av en sjättedel av kammaren. Flera
av beståndsdelarna i denna reform hade uppställts som krav av
Sven Adolf Hedin redan 1867 i hans ryktbara »Femton bref från en
demokrat till svenska riksdagens medlemmar». Införande av arvode
och sänkning av valbarhetscensus voro eftergifter avsedda att nöd-
torftigt tillmötesgå de av Daniel Persson i Tällberg uppställda vill-
koren för de liberala proportionalisternas medverkan, och de gjordes
med verksamt biträde av de konservativa lantmannarepresentanterna
Olof Jonsson i Hof och Hans Andersson i Nöbbelöf. För första kam-
maren betydde 1907—09 års reform en restaurering på kort sikt.
Försöken att fastslå den övre kammarens relativa underlägsenhet
blevo avvisade. Likställdheten hävdades och karaktärsskillnaden
likaså, men kammarmotsättningens problem skulle återkomma.
Trots de för första kammaren temporärt positiva momenten voro
emellertid debatterna 1907 rika på överord från kritikerna i första
kammaren,⁴⁸ även om flertalet dock gav reformen sin anslutning.⁴⁹

Vid sidan av huvudmotsättningen mellan de konservativa och
liberala programmen framfördes de socialdemokratiska förslagen
om begränsning av första kammarens kompetens till suspensivt veto

⁴⁸ Louis De Geer d. y., F K 1907, 38: 63 ff., Gustaf Benedicks, 38: 66 ff., Gustaf
Axel Berg, 38: 91 ff., Hugo Wachtmeister, 39: 6 ff., Elis Heüman, 39: 32 ff., Lars
Berg, 40: 2 ff., Hjalmar Palmstierna, 40: 7 ff., Lars Åkerhielm, 40: 16 ff., Gustaf
Lagerbring, 40: 54 ff.

⁴⁹ Johan Fredrik Nyström, F K 1907, 38: 55 ff., Teofron Säve, 38: 60 ff., Corne-
lius Sjöcrona, 38: 71 ff., Ossian Berger, 38: 72 ff., Olof Jonsson i Hof, 38: 79 ff.,
Pontus Fahlbeck, 39: 42 ff., Hugo Fahlén, 40: 10 ff., Gustaf Tamm, 40: 21 ff.,
Sigfrid Wieselgren, 40: 39 ff., Ivar Afzelius, 40: 48 f.

i lag- och grundlagsfrågor 1907, 1908 och 1909,⁵⁰ vilka förslag haft en förelöpare i Julius Mankells motion 1894.⁵¹ De socialdemokratiska attackerna mot första kammaren fullföljdes efter 1909 års reform, då aktionsprogrammet utvidgades till yrkanden om kammarens avskaffande. Det rena enkammarprogrammet förfäktades i socialdemokratiska motioner såväl 1912 som 1914.⁵² Ett originellt och ensamtstående uppslag är vidare den liberala partimotionen 1908 om folkomröstning som skiljedomsinstitut vid motsättning mellan kamrarna i lag- och grundlagsfrågor.⁵³

Den lösning av förstakammarproblemet, som kom till stånd som en följd av rösträttsreformen 1907—09, blev icke länge bestående. De kritiker, som förutspått ett utplånande av karaktärsskillnaden mellan kamrarna som en direkt följd av reformen, blevo icke sannspådda. Däremot fingo de rätt — Hans Wachtmeister t. ex. — som förutsagt, att det steg mot första kammarens nivellering, som togs 1907—09, rätt snart skulle följas av andra. Den kommunala rösträttsfrågan trängde på, och därmed stod förstakammarfrågan åter på dagordningen. Alldeles oavsett detta var emellertid problemet om första kammarens ställning och sammansättning sådant, att det måste bli föremål för revisionskrav från den demokratiska reformrörelsens sida. Kammarmotsättningen var fortfarande ett aktuellt problem även efter den senaste reformen, ett incitament i reformsträvandena ur rent praktisk politisk synpunkt. Socialdemokraterna hade redan tidigt markerat en radikal ståndpunkt i frågan, och då liberalerna 1916 och 1917 motionerade om den graderade kommunala röstskalans avskaffande men eljest ville lämna första kammaren orörd, framgick därav att de övergivit det »engelska» alternativet och det doktrinärt underhusparlamentariska programmet, åtminstone i dess mera outrerade form. Några betänkligheter liknande dem, som hystes inför 1907 års förstakammarreform, hade man

⁵⁰ Mot. 1907, II: 205 (Branting m. fl.), II: 208 (Lindhagen m. fl.), 1908, II: 143 (Branting m. fl.), II: 145 (Lindhagen m. fl.), 1909, II: 220 (Branting och Lindhagen m. fl.).

⁵¹ Mot. 1894, II: 143.

⁵² Mot. 1912, II: 317 (Lindhagen m. fl. bland dem Sandler), 1914 B, II: 251 (Lindhagen m. fl. Som motionens motto hade satts Ciceros ord: Senatorerna äro förträffliga människor, men senaten är ett odjur). — Belysande för meningsbrytningarna inom socialdemokratien rörande förstakammarfrågan är en diskussion i tidskriften Tiden 1915 mellan Gustaf Möller och Fredrik Ström som talesmän för resp. två- och enkammarssystem, G. Möller, »Ett demokratiskt problem», Tiden 1915, s. 9 ff., densamme, »Socialdemokratiens representationsproblem», Ibid., s. 80 ff., F. Ström, »En- eller tvåkammarssystem», Ibid., s. 44 ff.

⁵³ Mot. 1908, II: 332.

uppenbarligen icke. På representativt liberalt håll syftade man till att införa den ursprungsgemenskap mellan kamrarna, som varit avsedd men som icke blev förverkligad vid reformen 1866.⁵⁴

Då lösningen kom vid urtiman 1918, sedan den Edénska koalitionsministärens proposition vid den lagtima riksdagen samma år mötts av förstakammarhögerns nej, gav forceringen och pressen under de hektiska decemberdagarna icke tillfälle till den grundliga behandling, som kunde varit motiverad av ärendets vikt; det beslut, som fattades i denna situation och fullföljdes 1919 och 1921, var icke mindre betydelsefullt än reformerna 1863—65 och 1907—09. Många mena tvärtom att det var ännu mera genomgripande. Men avgörandet hastade. Genom regeringens metod att föra fram den kommunala rösträttsfrågan till beslut vid den urtima riksdagen, samtidigt som övriga delar av den tilltänkta författningsrevisionen presenterades i och för principöverenskommelse,⁵⁵ kom visserligen hela författningsfrågan under behandling, men någon ingående genomarbetning av hela frågekomplexet kunde icke medhinnas. Huvudnumret blev demokratiseringen av den kommunala rösträtten. Övriga aspekter av förstakammarfrågan sköt regeringen ifrån sig, åtminstone för tillfället. Det blev den konservativa riktningen, vilken också ansågs närmast berörd, som fick på sin lott att vidga diskussionen på denna punkt. Det kan också konstateras, att de mest betydande av de modifierationer, som regeringsförslaget undergick, voro föranledda just av hänsynen till förstakammarfrågan. Den kompromiss, som blev resultatet av överläggningarna i det särskilda utskottet och dess förhandlingsdelegation,⁵⁶ som följdes av båda kamrarna vid besluten den 17 december och som blev normerande även för de följande grundlagsbesluten 1919 och 1921, godtog den 1909 reducerade kommunala röstskalans slutgiltiga rasing. Därmed inträdde förstakammarfrågan i ett nytt skede. En ny grund var lagd. Ursprungsgemenskapens princip kunde äntligen betraktas som nästan fullständigt realiserad. Utskott och riksdag gingo ytterligare ett steg i denna riktning utöver vad regeringen föreslagit, då den kommunala rösträtten gjordes helt allmän och icke endast lika, i och med att regeringsförslagets stipulation om kommunal skattskyldighet som villkor för rösträtt slopades. Den kommunala röstskalans försvinnande är för-

⁵⁴ N. Edén, »Det svenska tvåkamarsystemets principer», Forum 1915, s. 172 ff. Jfr också d e n s a m m e, »Den kommunala rösträtten och förstakammarproblemet», Ibid., s. 147 ff.

⁵⁵ K. prop. 1928 B nr 34.

⁵⁶ Sä U 3 1918 B nr 1.

fattningsrevisionens viktigaste moment med hänsyn till förstakammarfrågan, men det togs utan strid. De högerförslag på den minoritetsrepresentativt motiverade pluralvalrättens⁵⁷ och klassvalens⁵⁸ grund, som framförts vid 1918 års lagtima riksdag, återkommo icke.⁵⁹ Däremot togs striden upp om de karaktärsskiljande element, som borde tillkomma som ersättning för den avskaffade graderade primärvalrätten. Huvudförslagen från högerhåll avsågo en höjning av valrättsåldern för primärväljarna till 34 år — från av regeringen föreslagna 21 år »under föregående kalenderår» —, kommunalt utskyldsstreck för de tre senaste kalenderåren, samt förlängning av mandattiden för första kammaren till åtta år.⁶⁰ Kompromissen uppvisade ett relativt stort tillmötesgående beträffande åldersstrecket — 27 år — samt innehöll vidare ett rudimentärt utskyldsstreck och ett fattigvårdsstreck, »av allmänna fattigvården omhändertagen för varaktig försörjning».

Den i december 1918 uppnådda överenskommelsen i författningsfrågan, omsatt i grundlagsbeslut vid 1919 års lagtima riksdag, vilka blevo definitiva 1921, resulterade för förstakammarfrågans vidkommande i att den genom demokratiseringen åvägabragta ursprungslikheten kom att balanseras av åtskilliga karaktärsskiljande moment ifråga om första kammarens bildande. Det mindre ledamotsantalet, det indirekta valsättet, den längre valperioden, den successiva förnyelsen, friheten från bostadsband, den högre valbarhetsåldern och valbarhetscensus bibehöllos. Beträffande några av dessa moment skärptes skillnaderna. Valperioden förlängdes från sex till åtta år — samtidigt som dock även andra kammarens legislaturperiod ökades från tre till fyra år; vilande beslut härom förelåg redan. Vidare tillkom att förstakammarvalkretsarna gjordes större. Antalet valkretsar minskades därigenom från 30 till 19, ordnade i 8 grupper med hänsyn till turordningen vid de successiva valen. Syftet var bl. a. att uppnå större proportionell rättvisa; förut hade fyra valkretsar utgjort enmanskretsar: Gotland, Norrköping, Hälsingborg och Gävle. Den 1907—09 beslutade valbarhetscensus rubbades icke. Endast en motionär, vilden P. E. Molin i Dombäcksmark, som

⁵⁷ Mot. 1918 A, I: 171 (Clason m. fl.), II: 402 (Magnusson i Tumhult och Räf).

⁵⁸ Mot. 1918 A, II: 403 (Karl Hildebrand).

⁵⁹ Den pluralvalrätt, som skisserades i mot. 1918 B, I: 16 (K. J. Ekman), I: 21 (Clason), II: 56 (Räf) och II: 58 (Nilsson i Landeryd m. fl.), hade icke minoritetsrepresentativ motivering. Tilläggsrösterna voro beroende av ålders- eller bofasthetsstreck, och förslagen kunde därför sägas ligga inom den demokratiska principens ram.

⁶⁰ Mot. 1918 B, I: 20 (Trygger m. fl.), II: 55 (Lindman m. fl.).

tidigare tillhört liberala samlingspartiet, föreslog upphävande av denna census.⁶¹ Härtill kom så slutligen den högre primärvalrätten för första kammaren, 27 år mot 23 år som rösträttsålder vid andrakammarvalen, en höjning som endast motvilligt accepterades av vänsterpartierna.⁶² Med 27-årsstrecket var förknippad den komplikationen, att första kammarens förbindelse med den kommunala organisationen till en mindre del blev bruten. Rösträttsåldern till landstingen ansågs kunna höjas till 27 år, och landstingen bibehöllos därför som förstakammarväljare. Då däremot rösträttsåldern i primärkommunerna måste sättas lägre — den blev densamma som vid andrakammarvalen — blev det nödvändigt att för de städer, som ej deltog i landsting, inrätta särskilda elektorskollegier för förstakammarvalen med 27 år som valrätts- och valbarhetsålder liksom för landstingen. Första kammaren kom härigenom att utgöra resultatet av en kombination av två eljest konkurrerande former för senatsbildande, dels val av kommunalrepresentationer, dels val av elektorsförsamlingar ad hoc. Med hänsyn till landstingens funktion som kommunala organ var det också en nackdel, att rösträttsåldern vid landstingsvalen blev högre än vid stadsfullmäktig- och kommunalfullmäktigvalen. Högerförslagen, som åsyftade en väsentligt högre valrättsålder, hade räknat med särskilda elektorskollegier över hela linjen.

Författningsrevisionen 1918—19—21 innebar att Sverige följde med i den allmänna internationella demokratiseringsprocessen. Första kammaren omdanades från minoritets- och förmögenhetsrepresentation till en demokratisk senat, utgående från i stort sett samma underlag som den undre kammaren, en senat av den typ, som en engelsk författare med ett ofta citerat uttryck har karakteriserat som »a check of democratic ardour in the name of democratic sense.»^{62a} Sverige följde i spåren efter Danmark 1915 och Nederländerna 1917 och fick därmed ett överhus av samma struktur, som Förenta staternas senat hade före 1913 — då direktvalen infördes —, om man bortser från dess federativa karaktär. Den amerikanska senaten hade ju ofta fått tjäna som typexempel i diskussionen.⁶³ Det »amerikanska» systemet hade

⁶¹ Mot. 1919 A, II: 355.

⁶² Edén, FK B, 10: 8, Otto von Zweigbergk, 10: 49, Olof Olsson, 10: 64, Mauritz Hellberg, 11: 6 f., Raoul Hamilton AK 1918 B, 17: 34, Gustav Möller, 17: 46, Harald Hallén, 17: 50 ff. Liberalen S. H. Kvarnzelius, ledamot av Sä U, försvarade emellertid helhjärtat 27-årsstrecket, FK 1918 B, 10: 84.

^{62a} H. W. V. Temperley, »Senates and upper chambers» (1910), s. 134 f.

⁶³ Att de utländska exemplen — även en mängd här icke nämnda — beaktades

omsider blivit förverkligat i Sverige. Då principen om ursprungsgemenskapen eller rättare ursprungslikheten nu blivit tillbörligen tillgodosedd, knöt sig svårigheten i stället till problemet att uppnå en tillfredsställande karaktärsskillnad mellan kamrarna. Åtskilliga karaktärsskiljande element funnos, nu övervägande sådana att skillnaden blev av psykologisk art; endast valbarhetscensus kvarstod som en rest av privilegiesamhällets överhus. Flera kritiska röster höjdes dock i riksdagen från det konservativa lägret, vilka gjorde gällande att karaktärsskillnaden vore för liten eller rent av obefintlig. Arvid Lindman var en av dessa kritiker. I ett långt och temperamentsfullt anförande betecknade han resultatet som ett svagt tvåkammerssystem även efter utskottets jämkningar, och regeringsförslaget skulle enligt hans mening ha inneburit ett tvåkammar-system endast på papperet.⁶⁴ En annan kritiker var ordföranden i Jordbrukarnas fria grupp Olof Olsson i Kullenbergstorp, som talade om »ett enkammersystem, som sammanträder på två rum».⁶⁵ Bittra uttalanden saknades naturligt nog ingalunda vid avgörandet i kamrarna. Högermän och liberaler serverade varandra ömsesidiga beskyllningar för att ha försummat och förfuskat förstakammarproblemet.⁶⁶ Ernst Trygger, som deklarerade att han aldrig tidigare under sina 24 riksdagar känt så stor tvekan, ansåg att konsekvensen av regeringens kommunala rösträttsförslag utan de justeringar, som vidtagits under utskottsbehandlingen, skulle ha blivit »ett tillintetgörande av tvåkammerssystemet i vår författning, och detta till och med så grundligt, att första kammaren, i stället för att utgöra ett besinningens och erfarenhetens forum, enligt detsamma skulle blivit en omogenhetens och okunnighetens kammare».⁶⁷ Carl Swartz, som jämte Hjalmar Branting bar det närmaste ansvaret för kompromissens utformning, försökte ta fasta på det positiva ur högersynpunkt: de skarpa författningsstriderna borde härmed vara slut.⁶⁸ För Branting

i diskussionen framgår av talrika dylika hänvisningar i motioner och yttranden. Som bilaga till propositionen 1919 rörande ändringarna i RO publicerades en översikt av S. Wallengren, »Första kammaren i nutida författningar», K. prop. 1919 A, 358. En analys av den danska tvåkammardiskussionen vid författningsrevisionen 1912—15 återfinnes i densamme, »Tvåkammersystemet i belysning av den danska författningsrevisionen 1912—15» (1915).

⁶⁴ AK 1918 B, 17: 12 ff.

⁶⁵ Ibid., 18: 12. Högermannen Erik Räf uttalade sig i drastiska vändningar i liknande riktning, ibid., 18: 4.

⁶⁶ Trygger, FK 1918 B, 10: 14, 11: 20, Adolf Dahl, 10: 51 f., Johan Östberg, 10: 81, von Zweigbergk, 10: 48, 50 f., Nils Alexanderson, 10: 70 ff., Lindman, AK 1918 B, 17: 12 ff.

⁶⁷ FK 1918 B, 10: 14 f.

⁶⁸ Ibid., 10: 27.

tecknade sig ett helt annat framtidsperspektiv, då han erinrade om det socialdemokratiska programmet: »Det är alldeles uppenbart, att vi även i vårt land komma att ställas inför sådana frågor som de om enkammarsystemet och om själva anordningen av den högsta verkställande makten».⁶⁹

Om lösningen av förstakammarfrågan med avseende på den önskvärda karaktärsskillnaden för många tedde sig problematisk, var läget däremot närmast problemfritt beträffande likställighetsprincipen vid detta tillfälle. Demokratiseringen av första kammaren gav icke anledning till att aktualisera några krav om begränsning av dess kompetens. Principen om de båda kamrarnas lika behörighet och myndighet kunde förfäktas med större kraft än tidigare. Trygger lät också förstå, att man kunnat gå med på att även första kammaren skulle bildas på bred demokratisk grund just för att den skulle kunna bli i stånd att hävda sitt likaberättigande.⁷⁰ Icke många år härefter inträffade, att ett ministärskifte närmast föranleddes av ett nederlag för regeringen i första kammaren. »I kraft av sitt folkliga ursprung och sin sakliga insats kräver första kammaren rättmätigt ett inflytande även på regeringsbildningen», skrev Dagens Nyheter i sina kommentarer till den andra Brantingska ministärens fall 1923.⁷¹

III

I propositionen rörande ändringarna i RO vid 1919 års lagtima riksdag förklarade föredragande departementschefen, att de förestående besluten om första kammaren icke finge anses avskära möjligheten »att taga under övervägande användningen av andra, med ett demokratiskt samhällsskick förenliga former för första kammarens bildande».⁷² Det särskilda författningsutskottet vid denna riksdag be-

⁶⁹ AK 1918 B, 17: 29.

⁷⁰ FK 1918 B, 10: 16.

⁷¹ D. N. 16. 4. 23. — D. N. hävdade med skärpa — delvis i polemik mot Social-Demokraten — att första kammaren omöjligen kunde hänvisas »till den snävt begränsade andrarangsställning vilken tillkommer kammare av överhustyp». »Det strider såväl mot det faktiska läget som mot allmänt vedertagna politiska teorier. — Vad som gällde om den gamla fyrkvalda kammaren gäller ej längre om den folkvalda. Demokratiseringen har ställt den på helt annan grundval, även beträffande politisk myndighet. — Och i denna ställning förmår kammaren att medelst sin förbindelse med den stadgade folkmeningen göra sitt inflytande gällande med en aktivitet och varaktighet som förr varit uteslutna. Den blir, med andra ord, en politisk maktfaktor av största betydelse i det demokratiska samhället».

⁷² K. prop. 1919 A nr 358.

kräftade och upprepade denna deklaration.⁷³ I andrakammardebatten i detta ärende 1919 yttrade justitieminister Eliel Löfgren, att förstakammarfrågan knappast fått en god lösning. Den kunde med fog sägas lida av en viss svaghet, »som plägar karaktärisera de fall, när en ny klut sättes på ett gammalt kläde». Han hoppades emellertid, att förstakammarproblemet med det snaraste skulle tas upp på allvar.⁷⁴ Dagens Nyheter under ledning av tidens främste liberale publicist, Otto von Zweigbergk, hade redan på ett tidigt stadium med skärpa understrukt, att en fullgod anordning av tvåkammerssystemet krävde längre gående positiva åtgärder för första kammarens vidkommande än dem såväl vänsterregeringen som högeroppositionen tänkt sig.⁷⁵ Den känslan att förstakammarfrågan icke fått en helt tillfredsställande lösning var sålunda icke främmande för dem, som stodo bakom författningsreformen. Sedan den övre kammaren organiserats på helt demokratisk basis och den förlorat sin minoritetsrepresentativa karaktär, framstodo två postulerade egenskaper som nyckelord för arten av dess särkaraktär till skillnad från andra kammaren: kontinuitet och kvalitet. För kontinuiteten var sörjt genom den åttaåriga mandatperioden och den successiva förnyelsen. Första kammarens kvalitativa särprägel ansågo många däremot otillräckligt tryggad, helst som ett par av de karaktärsskiljande momenten — de ekonomiska valbarhetsvillkoren och 27-årsstrecket vid primärvalrätten — voro föremål för vänsterpartiernas ovilja och ansågos bräckligt grundade. Tre *reformsträvanden* göra sig därför gällande jämsides *under 1920-talet*. Negativt inrikta sig ansträngningarna på att undanröja valbarhetscensus och sänka primärvalrätten till lägre åldersklasser, men samtidigt förekomma strävanden av positiv art i syfte att stärka första kammarens särprägel och dess förmåga att fullgöra sin modererande och reglerande uppgift.

Förslag att avskaffa valbarhetscensus förekomma vid de flesta av 1920-talets riksdagar. En socialdemokratisk motion med sådant yrkande 1926⁷⁶ tog konstitutionsutskottets borgerliga majoritet till utgångspunkt för ett förslag om utredning av vissa sidor av förstakammarproblemet. De negativa och de positiva reformsträvandena kombinerades. Utredningen borde åsyfta sådana reformer, som utan att utplåna karaktärsskillnaden mellan kamrarna kunde vara äg-

⁷³ Sä U 1 1919 A nr 1.

⁷⁴ AK 1919 A, 54: 20.

⁷⁵ T. ex. D. N. 16. 11., 17. 11., 24. 11. 18.

⁷⁶ Mot. 1926, I: 226 (Strömberg i Karlstad och Hansson i Göteborg, båda ledamöter av konstitutionsutskottet).

nade att tillföra första kammaren »en allsidig sammansättning». Svagheten i de ekonomiska valbarhetsvillkoren berördes, och som ett tänkbart medel att stärka karaktärsskillnaden nämndes projektet att binda valet av förstakammarledamöter till vissa valbarhetskategorier eller kompetensgrupper. Det borde övervägas i vilken utsträckning de ekonomiska valbarhetsvillkoren lämpligen kunde utbytas mot eller kompletteras med »personliga kvalifikationsfordringar av annan art, exempelvis en viss tids ledamotskap av riksdagen eller av landsting, stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige eller kommunalnämnd». ⁷⁷ Första kammaren biföll utskottsförslaget, under det att andra kammaren beslutade i enlighet med ett socialdemokratiskt yrkande, som endast avsåg bifall till motionerna om valbarhetscensus avskaffande. Någon riksdagsskrivelse kom därför icke till stånd, men den Ekmanska ministären tog ett eget initiativ och tillsatte hösten 1926 sakkunniga för utredning angående »ändrade grunder för val och valbarhet till riksdagens första kammare». Den liberale publicisten och förstakammarledamoten Mauritz Hellberg blev ordförande och som ledamöter ingingo parlamentarikerna Gustaf Adolf Björkman (h), Henning Leo (s) och Petrus Nilsson i Gränebo (bf) samt dessutom professor Sigfrid Wallengren och efter dennes död professor Axel Brusewitz. De sakkunniga avlämnade sitt betänkande i slutet av 1927. ⁷⁸

Det reformförslag, varom en majoritet inom kommittén kunnat samla sig, var ytterst begränsat. De ekonomiska valbarhetsvillkoren skulle avskaffas och kommunal rösträtt utgöra valbarhetsvillkor; det var allt. Men även på denna punkt reserverade sig höger- och bondeförbundsrepresentanterna. De önskade endast en modifiering av strecket såtillvida, att det taxerade i stället för det beskattningsbara beloppet skulle vara avgörande. De sakkunniga avvisade projekten om såväl intresserepresentation som särskilda valbarhetskategorier. Ett positivt program för en förstakammarreform framlades däremot i en reservation av de båda liberala ledamöterna Hellberg och Brusewitz. De betecknade existensen av en första kammare som »ett av de viktigaste medlen till självkontroll den moderna demokratien äger». Tyngdpunkten i deras förslag var kooptionsprincipens tillämpning vid utseende av en mindre del av första kammarens ledamöter. Förslagsvis 20 av kammarens 150 medlemmar borde utses genom självkomplettering. En förebild i detta hänseende var det

⁷⁷ K U 1926 nr 26.

⁷⁸ S O U 1927: 35.

danska landstinget efter 1915 års reform. Den franska senaten förnyades likaså delvis genom kooptation perioden 1875—84. I den svenska debatten hade kooptationsprincipens tillämpning på första kammaren berörts i Karl Hildebrands klassvalsmotion vid 1918 års lagtima riksdag och förts fram av majoriteten i konstitutionsutskottet vid samma riksdag.⁷⁹ Kooptationsinstitutet hade också upprepade gånger förordats av Dagens Nyheter,⁸⁰ som ägnade speciell uppmärksamhet åt förstakammarproblemet. I det särskilda författningsutskottet vid den urtima riksdagen 1918 arbetade åtminstone en av de liberala representanterna, enligt vad han vittnade om i kammardebatten efteråt, för kooptationsprincipens tillämpning i viss omfattning såsom en integrerande del av kompromissen, ehuru utan resultat.⁸¹ Kooptationsinstitutets förespråkare trodde sig genom denna anordning kunna tillförsäkra första kammaren en kvalitetsförstärkning och en däremot svarande potentierad politisk förmåga. Mot denna tanke invände Trygger 1918, att kooptationsinstitutet kunde bli en fara för första kammarens likaberättigande.⁸²

De liberala reservanterna inom 1926 års förstakammarsakkunniga föreslogo vidare bl. a., att valkretsarna till första kammaren skulle göras färre och större samt att möjligheterna att upplösa första kammaren skulle begränsas, så att upplösning skulle kunna ske endast efter upprepad beslutskonflikt mellan kamrarna. En för regeringen riskfri upplösning av första kammaren för att inbärga några på förhand givna mandatvinster borde i kontinuitetens intresse omöjliggöras. Restriktiva bestämmelser angående upplösningensinstitutet med avseende på första kammaren vore endast att betrakta som ett korollarium till de i grundlagen befintliga kontinuitetsbestämmelserna. En av reservanterna, professor Brusewitz, kommenterade och försvarade det liberala reformprogrammet i en serie tidningsartiklar, senare samlade i en broschyr. I denna plädering kom han även in på ett försvar av tvåkammerssystemet som sådant.⁸³ »Det skulle vara

⁷⁹ K U 1918 A nr 18, s. 18. I Hildebrands motion räknades med 140 klassvalda ledamöter och 10 utsedda genom kammaren själv. Ett litterärt diskussionsinlägg, som i sitt representationsutkast ger ett visst utrymme åt kooptationsinstitutet, är I. Flodström, »Under samhällets banér» (1907). Enligt detta förslag skulle första kammaren ha 120 ledamöter. Åtta av dessa skulle utses av första kammaren själv och åtta av andra kammaren. I en skrift utgiven av Frisinnade ungdomsförbundet 1918 föreslås att första kammaren skall utses genom val av första och andra kammaren i förening, T. Berg, »Förstakammarproblemet», 1. (1918).

⁸⁰ D. N. 13. 11, 25. 11, 14. 12. 18.

⁸¹ Alexanderson, F K 1918 B, 10: 69 f.

⁸² F K 1918 B, 11: 21.

⁸³ A. Brusewitz, »Vårt förstakammarproblem» (1928), s. 28 ff.

intressant att veta, om det ännu finns många som på allvar hålla på enkamarsystemet såsom den enda riktiga representationsformen i ett demokratiskt statsskick», högg författaren in. Och han fortsatte: »Man tycker annars att den demokratisering av första kammaren, som blev resultatet av 1918—21 års författningsreform, skulle rycka bort allt underlag för enkammardoktriner». De socialdemokratiska yrkandena på första kammarens avskaffande ville han beteckna som föga annat än »rituella rytanden, icke olika dem som medicinmännen hos vilda stammar pläga upphäva för att sprida skräck bland fienden och förtröstan inom stammens egna led». Verkingarna voro icke imponerande, men »det hindrar icke att de giva ett nog så intressant vittnesbörd om ett fortlevande atavistiskt föreställningssätt, som är ägnat att i någon mån verka nedstämmande på den som icke alldeles upphört tro på civilisationens framsteg även inom det politiska livets område».⁸⁴

Ministären Ekman framlade för 1928 års riksdag förslag om valbarhetscensus avskaffande och om begränsning av konungens rätt att upplösa första kammaren. I det förstnämnda fallet följde regeringen sålunda förstakammarsakkunnigas majoritet, i det senare de liberala reservanterna, dock med vissa ändringar. Sålunda föreslogs, att nyval till andra kammaren måste ha ägt rum mellan de båda beslutskonflikterna kamrarna emellan, innan upplösning av första kammaren finge tillgripas, och vidare undantogos alla de ärenden, som kunde avgöras genom gemensam votering; beslutskonflikt i sådana frågor finge icke räknas.⁸⁵ Propositionen fälldes av riksdagen, då såväl socialdemokraterna som högern voro ohågade att bidra till framgången för ett regeringsförslag, som de icke helhjärtat kunde stödja. Socialdemokraterna ogillade de föreslagna bestämmelserna beträffande upplösningensinstitutet, och högern var kritisk mot borttagandet av de ekonomiska valbarhetsvillkoren utan compensation härför och var dessutom tveksam även inför det andra ledet i den

⁸⁴ Det är av intresse att notera Brusewitz' uppfattning om tvåkamarsystemets faktiska läge vid denna tid. »Tvåkamarsystemet har i själva verket utmärkt väl bestått provet genom tidernas omskiften. Det har icke blott bevarats i de flesta stater där det sedan gammalt var historiskt rotfäst; det har även vunnit ny terräng i en del av de allra senaste statsbildningarna. Demokratiens seger kan sålunda sägas ha medfört detta systems beästande i föryngrad gestalt, och om dess uppgift samtidigt undergått en förvandling är denna därför knappast mindre betydelsefull än förr.» Ibid., s. 30 f. Georg Andrén gjorde några år senare ett liknande konstaterande: »Alltmer har den meningen stadgat sig att ett tvåkamarsystem är en värdefull tillgång för en demokrati», G. Andrén, »Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling», s. 680 f.

⁸⁵ K. prop. 1928 nr 183.

tilltänkta reformen. Georg Andrén kritiserade efteråt i en tidskriftsartikel såväl regeringsförslaget som de liberala förstakammarsakkunnigas reservation.⁸⁶ Han erinrade om ett yttrande av Carl Gustaf Ekman strax innan denne blev statsminister. Ekman uttalade i första kammaren 1926, att han fann det uppenbart, »att om man stryker alla censusbestämmelser har man anledning befara, att denna kammare ur kvalifikationssynpunkt skulle komma att stå under andra kammaren». Andra garantier borde därför komma i stället.⁸⁷ Propositionen 1928 tog bort valbarhetsstrecket utan att införa någon kvalitetsgaranti som ersättning men däremot en förstärkt garanti för kammarens kontinuitet genom begränsningen upplösning sinstitutet. Andrén fann detta vara dålig kompensationspolitik, eller rättare ingen kompensation alls, »ty det är klart, att en försämrad kvalitet icke kan kompenseras av en förstärkt kontinuitet». Mot begränsningen av upplösning rätten invändes, att den även med regeringsförslagets restriktivare utformning skulle göra upplösning sprerogativet alltför lätt tillgängligt. Med en hänvisning till praxis, enligt vilken upplösning av första kammaren vore att räkna med endast i ytterst sällsynta undantagsfall, fruktade författaren, att man i stället för en gammal praxis, som satte snäva gränser, skulle få en ny rätt, som gäve ett alltför fritt utrymme åt missbruk av upplösning sprerogativet.

Även om resultatet av det Ekman—Thyrénska reformförsöket 1928 blev rent bord, stod det klart, att det fanns en majoritet i riksdagen för de ekonomiska valbarhetsvillkorens avskaffande. Vid följande riksdag fattades också beslut härom efter motioner av de frisinnade och socialdemokraterna,⁸⁸ ett beslut som bekräftades av 1933 års riksdag, varigenom censussystemet blev definitivt utplånat ur grundlagen. Fyra år senare föll också 27-årsstrecket. Yrkanden i denna riktning hade förekommit flera gånger tidigare under 1920-talet och början av 1930-talet. Vid 1936 års riksdag fattades beslut att sänka åldersstrecket för primärvalrätten till första kammaren från 27 till 23 år. Då rösträttsåldern härigenom blev densamma vid landstingsval som vid de övriga kommunalvalen, blevo de särskilda elektorsförsamlingarna för städerna utanför landsting obehövliga. Stadsfullmäktige i dessa städer återfingo uppgiften som förstakammarväljare, och kammarens ursprungsförbindelse med den kommu-

⁸⁶ G. Andrén, »Första kammarfrågan», Svensk tidskr. 1928, s. 331 ff.

⁸⁷ FK 1926, 35: 19.

⁸⁸ Mot. 1929, I: 225 (N. J. F. Almkvist, B. v. Stockenström, G. Rosén), II: 349 (C. G. Ekman), II: 365 (P. A. Hansson).

nala organisationen blev återställd över hela linjen. Konstitutionsutskottets förslag var närmast föranlett av en motion från nationella gruppen,⁸⁹ men majoriteten bestod främst av socialdemokrater och bondeförbundare. De invändningar som gjordes avsågo konsekvenserna för tvåkammerssystemet av den ytterligare nivelleringen av de karaktärsskiljande momenten.⁹⁰ De ändringar av RO, som följde med denna reform, blevo definitivt beslutade vid 1937 års riksdag.

1926 års förstakammarsakkunniga hade ställt sig avvisande till tanken att skärpa det dualistiska representationssystemet därhän, att första kammaren skulle göras till en intresserepresentation som motvikt mot den direkt folkvalda nedre kammaren med dess parti-representation. Den korporativa representationsidén har spelat en stor roll i den teoretiska diskussionen i vårt land, åtminstone före författningsreformen 1918—21, liksom korporativa tankegångar utomlands vunnit åtskilliga förfäktare bland teoretiker sådana som Durkheim, Duguit och Benoist i Frankrike, Albert Schäffle och Othmar Spann i Österrike samt gillesocialisten G. O. H. Cole i England. Påfallande många samhällsvetenskapsmän av den generation, som var särskilt verksam under de två första decennierna efter sekelskiftet, ha uttalat sin sympati för intresserepresentation eller klassvals-system.⁹¹ Även i riksdagen ha uppslag om skilda former av kor-

⁸⁹ Mot. 1936, II: 517 (Gustafsson i Välsnäs). Motionärer från de två andra ytterlighetspartierna föreslogo en ytterligare sänkning av rösträttsåldern till 21 år, mot. II: 3,4 (Henriksson i Göteborg m. fl.) och II: 125 (Brädefors i Notviken m. fl.).

⁹⁰ Pettersson i Bjälbo, FK 1936, 20: 9 ff, Johan Bergman, 20: 11 ff., Björkman i Norrköping, 20: 17 ff., Olsson i Mora, AK 20: 28 ff., Lundqvist i Rotebro, 20: 33 ff.

⁹¹ E. Liljeqvist, »Chr. J. Boström och frågan om folkets representation i staten», Statsvet. tidskr. 1907, s. 141 ff., R. Kjellén, »Representationsproblemet», Det nya Sverige 1907, s. 448 ff., densamme, »Ett program. Nationella samlingslinjer» (1908), särsk. s. 95 ff., S. J. Boëthius, »Om olika uppfattningar af orden folk, nation, folkrepresentation och nationalrepresentation», Statsvet. tidskr. 1908, s. 229 ff. (243), C. A. Reuterskiöld, »Förstakammarfrågan och kommunal-rösträtten», Statsvet. tidskr. 1917, s. 271 ff., densamme, »Klassval-korporationsval», Ibid. 1918, s. 178 ff., G. Rexius, »Förstakammarfrågan», Svensk Tidskr. 1917, s. 253 ff., Hj. Haralds, »Nyorientering. Riktlinjer för en representationsreform» (1917). Bland andra politiska skriftställare, som under denna tid förordade intresserepresentationens princip, märks K. J. Ekman, »Klasser och partier i Sverige jämte några ord om förstakammarproblemet» (1917), och senare A. Molin, »Kris. Till belysningen av svensk demokrati» (1925). G. Möller i »Ett demokratiskt problem», Tiden 1915, s. 9 ff., framkastar tanken på första kammaren som en korporativ representation i form av en expertkammare med suspensivt veto. En kort, sammanfattande kritik av dessa tankegångar lämnas av S. Wallengren i uppsatsen »Förstakammarreformen», Statsvet. tidskr. 1919, s. 109 ff. (119 ff.) samt en mera utförlig av samma förf. i »Valrättsproblem» (1915), s. 100 ff. Ett summariskt bemötande återfinnes i G. Andrén, »Första kammar-frågan», Svensk Tidskr. 1928, s. 331 ff. (339). Jfr G. Heckscher, »Korporationerna och staten», Sv. D. 29. 1. 41. Heckscher ställde sig avvisande till det korporativa representationssättet.

porativ representation förekommit. Sam Clason uttalade i första kammaren 1907, att bredvid rösträttens andra kammare borde ställas en första kammare, som icke endast representerade »förmögenhetens konservatism» och erfarenhet i kommunala värv utan även »den kvalificerade duglighet, som gör sig gällande på många andra områden av det moderna samhällslivet — i handel, industri, undervisningsväsende, arbetarrörelse och mera sådant». Talaren tillade, att det med tidens benägenhet för starka sammanslutningar på olika områden borde vara lätt att finna material till valkorporationer för en sådan kammare.⁹² En av förstakammarhögerns ultras, bruksägaren Gustaf Benedicks, väckte 1908 en motion, i vilken han i grälla färger utmålade den allmänna rösträttens skadebringande verkningar. Han föreslog en utredning om sådana ändringar rörande rösträtten och konstitutionella frågor i samband därmed, »att de samhällsbevarande intressena alltjämt må bibehållas vid den andel i representationen, som de enligt grundlagens mening böra äga». Första kammaren borde bevaras som »ett i ordets egentliga bemärkelse verkligt öfverhus». Det kunde enligt motionären ske, om kammarens ledamöter till en del utsågos av »mera representativa korporationer och samfund inom samhället» såsom akademier, högre undervisningsanstalter, sammanslutningar för handel, sjöfart, industri o. s. v.⁹³ Vid 1918 års lagtima riksdag presenterade Karl Hildebrand ett i detalj utformat program för reform av första kammaren grundat på klassvals-system,⁹⁴ och i Clasons m. fl. motion vid samma riksdag skisserades en röstskala, som bl. a. skulle premiera jordägare och jordbrukare samt representanter för vissa näringsgrenar.⁹⁵

Ur praktisk politisk synpunkt hade emellertid dessa uppslag föga betydelse. I diskussionen ha de dock återkommit vid skilda tillfällen. Ett utomparlamentariskt bidrag till denna diskussion utgjorde det författningsbetänkande, som 1934 avgavs av en inom Sveriges nationella ungdomsförbund tillsatt kommitté. Kommittén tänkte sig ett enkammerssystem, men vid sidan av enkammarriksdagen ett organ uppbyggt på korporativ grund, riksrådet, utrustat med suspensivt veto gentemot riksdagen och med möjlighet att framtvinga beslutande folkomröstning. Riksrådet var tänkt som ett korporativt organ i egentlig mening, d. v. s. icke endast som en intresserepresentation utan också som en expertinstans med företrädare för statliga

⁹² FK 1907, 39: 20 f.

⁹³ Mot. 1908, I: 71.

⁹⁴ Mot. 1918 A, II: 403.

⁹⁵ Mot. 1918 A, I: 171.

institutioner och korporationer.⁹⁶ Frågan berördes även i en riksdagsmotion 1936, väckt av medlemmar tillhörande den s. k. nationella gruppen, vilka togo upp problemet från liknande utgångspunkter.⁹⁷ Motionen avslogs. Sambandet mellan de korporativa representationsidealerna och den italienska fascismens statsskick och den från fascismen utgående propagandan gjorde, att de korporativa teorierna voro gångbara endast inom mycket begränsade kretsar. Samtidigt som den faktiska korporatismen ständigt vunnit terräng genom organisationsväsendets maktexpansion, ha de korporativa tankegångarna länge framstått som politiskt diskrediterade och odemokratiska. Skillnaden mellan den fria korporatismen i Sverige och den korporativa tvångsordning, som rådde i fascismens Italien och nazismens Tyskland är grundväsentlig, men den faktiska utvecklingen har medfört, att korporatismens författningsaspekt blivit aktualiserad även i vårt land.

Med avseende på representationsproblemet har det spørsmålet rests, om icke den faktiska intresserepresentation, som existerar genom de fria organisationerna, borde legitimeras och underkastas konstitutionell reglering. I en uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift 1941 behandlades frågan om den korporationsrättsliga regleringen i Sverige. I denna framställning uttalades vissa principiella sympatier för representation på grundval av yrkestillhörighet, men samtidigt konstaterades att de existerande närings- och yrkessammanslutningarna ingalunda voro »så utbildade, så uppdelade, så rediga eller så enhetliga, att de skulle kunna utgöra grundvalar för en politisk samhällsorganisation».⁹⁸ I en motion vid 1943 års riksdag tog en högerrepresentant, bruksdisponenten Carl Sundberg i Överum, upp problemet och föreslog en utredning om »åtgärder för att åt de stora ekonomiska närings- och fackorganisationerna tillförsäkra erforderlig representation i riksdagen». Motionären tog avstånd från de korporativa representationer, som organiserats i vissa totalitära stater, men ville för att förhindra riksdagens undanskjutande från dess konstitutionellt givna ställning i statslivet förstärka dess auktoritet genom att tillföra den företrädare för de inflytelserika organisationerna.⁹⁹ Motionen fick ett blandat mottagande. Stockholms-Tid-

⁹⁶ »Författningsbetänkande avgivet av Sveriges nationella ungdomsförbunds författningskommitté» (1934).

⁹⁷ Mot. 1936, II: 518 (Gustafsson i Välsnäs m. fl.).

⁹⁸ H. G. F. Sundberg, »Den korporationsrättsliga regleringen i Sverige», Statsvet. tidskr. 1941, s. 208 ff.

⁹⁹ Mot. 1943, I: 148.

ningen ville gärna se det korporativa inslaget utvidgat något utöver vad motionären tänkt sig. Den naturliga vägen vore en ombildning av första kammaren. »Det går mycket väl an att tänka sig, att första kammaren bygges upp så, att den utom representanter för landstingen och de större städerna även inrymmer en representation för de stora organisationerna och varför inte också vissa representanter för andra betydelsefulla områden av stats- och samhällslivet, kyrkorna, försvaret etc. Det gamla förstakammarproblemet, som aldrig blivit tillfredsställande löst hos oss, anmäler sig på nytt, om riksdagen över huvud är intresserad av att bevara folkrepresentationens ställning till statslivet.»¹⁰⁰ Andra tidningar ställde sig däremot avvisande. Bland dem var Nya Dagligt Allehanda, som fann det troligt, att ett korporationselement inom en efter helt andra grunder sammansatt riksdag visserligen skulle kunna inverka sakligt stärkande på debatten men däremot bli utan betydelse för besluten.¹⁰¹ Riksdagen avslog motionen. I konstitutionsutskottets enhälligt avstyrkande utlåtande pekades på de praktiska svårigheterna att objektivt avväga storleken av olika organisationers representation. Den ekonomiska sakkunskapens inflytande ansågs vidare bli tillgodosett genom remissinstitutet. Det borde för övrigt enligt utskottet vara lika nödvändigt att tillföra riksdagsarbetet sakkunskap från andra områden av samhällslivet som från det ekonomiska ämnesområdet.¹⁰²

Den tankegång, som låg bakom Sundbergs motion, har sedermera upptagits från helt annat håll. Vissa socialdemokratiska kretsar ha yppat intresse för den korporativa representationsidéns applicering på första kammaren. I en ledande artikel i tidskriften Tiden 1953 framhölls, att det ur olika synpunkter vore värdefullt, om det betydande inflytande, som organisationerna ha på statsmakternas ställningstaganden i olika ekonomiska frågor, bleve reglerat i författningsmässiga former. De opinioner, som förmedlas genom de utomparlamentariska gruppernas indirekta påverkan, borde få göra sig gällande »direkt i statsskicket». Första kammaren borde bli en representation för de stora intresseorganisationerna och ett speciellt forum för de ekonomiska frågorna.¹⁰³ Den socialdemokratiska första-

¹⁰⁰ S. T. 3. 2. 43. Tidningen har återkommit med liknande rekommendationer senare, t. ex. 30. 11. 50 och 14. 5. 52.

¹⁰¹ N. D. A. 12. 2. 43.

¹⁰² K U 1943 nr 12.

¹⁰³ S. Larsson, »Folkstyrets förnyelse», Tiden 1953, s. 129 ff. I en annan ledarartikel i Tiden har sedermera föreslagits en reorganisation av tvåkammar-systemet på basis av majoritetsval i enmansvalkretsar till andra kammaren och proportionella val till första kammaren enligt rikslista. K. Björk, »En kammare eller två?», Tiden 1954, s. 257 ff.

kammarledamoten Hemming Sten framkastade under riksdagens författningsdebatter i maj 1953 projektet, att första kammaren med fördel kunde omvandlas till »ett ekonomiskt parlament», en tanke som han tidigare varit inne på. En sålunda ombildad kammare borde sammansättas av företrädare i ledande ställning för industrien, bankerna, jord- och skogsbrukets organisationer, Kooperationen och fackföreningsrörelsen. Då sådana representanter vore sällsynta i riksdagen, vore det värdefullt, »om de kunde sammanföras några dagar om året eller kanske ett par gånger om året för överläggningar i de allt flera och allt större gemensamma frågorna på det ekonomiska livets område».¹⁰⁴ Även från annat håll har denna tanke förts fram. Ledamoten av andra kammaren och dess folkpartigrupps förtroenderåd Sven Wedén har med utgångspunkt från ett tal av Winston Churchill 1930, i vilket denne föreslog ett av underhuset valt ekonomiskt rådgivande organ såsom ett i parlamentet inordnat debattforum för den ekonomiska sakkunskapen, ifrågasatt första kammarens ersättande med en rådgivande ekonomikammare, bestående av 75 à 100 ledamöter och vald av andra kammaren. Dess kompetensområde skulle begränsas till den ekonomiska politiken och handelspolitiken, och den skulle sammansättas av högt kvalificerade ekonomer, affärs- och organisationsmän.¹⁰⁵

Genom beslut under 1940- och 1950-talen ha såväl *primärvalrättsåldern* som *valbarhetsåldern* till första kammaren sänkts. Vid 1941 års riksdag fattades beslut om nedsättning av den kommunala rösträttsåldern från fyllda 23 år till fyllda 21 år, samtidigt som förslag om motsvarande ändring beträffande andrakammarrösträtten antogs som vilande för vidare grundlagsenlig behandling. År 1945 skedde en ytterligare förändring avseende valrätten till de förstakammarväljande korporationerna. Då upphävdes nämligen det kommunala utskyldsstrecket samt fattigvårds- och konkursstrecken som obehörighetsgrunder för kommunal rösträtt. Vidare må noteras att valbarhetsåldern till de kommunala församlingar, som välja första kammaren, sänktes från 25 till 23 år genom beslut 1945. Vid 1946 års riksdag föreslog kommunistledaren Sven Linderot en sänkning även av valbarhetsåldern för första kammaren ned till samma nivå som för andra kammaren.¹⁰⁶ Motionen avslogs. Tre år senare återkommo kommunisterna med samma yrkande,¹⁰⁷ men samtidigt

¹⁰⁴ F K 1953, 20: 59.

¹⁰⁵ S. Wedén, »En ekonomikammare», Expressen 26. 2. 53.

¹⁰⁶ Mot. 1946, I: 69.

¹⁰⁷ Mot. 1949, I: 192 (Öhman och Norling), II: 239 (Holmberg i Luleå och Hagberg i Luleå).

motionerade också några socialdemokrater om samma sak.¹⁰⁸ I den socialdemokratiska motionen, som torde få ses mot bakgrunden av att Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund krävt, att det högre åldersstrecket för första kammaren skulle sänkas ned till det för andra kammaren gällande, uttalades att den höga valbarhetsåldern, i samband med den långa mandattiden, ofta lett till att dugande krafter icke kunnat inväljas förrän de nått långt över 40-årsåldern. Riksdagen biföll denna gång förslaget efter tillstyrkan av konstitutionsutskottet, som förklarade att första kammarens högre valbarhetsålder saknade egentlig betydelse för grundande av karaktärsskillnaden mellan kamrarna.¹⁰⁹ Genom bekräftande beslut blev en 1945 som vilande antagen ändring av valbarhetsåldern för andra kammaren fastställd 1949. Åldersstrecket sänktes härigenom från 25 till 23 år, och den grundlagsändring beträffande valbarhetsåldern för första kammaren, som antogs som vilande 1949, avsåg en ålder av fyllda 23 år. Beslutet blev bekräftat av 1953 års riksdag. Beslutet 1949 fattades av mycket att döma i likgiltighetens tecken, och det antydde, att behandlingen av ärendet i utskottet också haft en dylik karaktär. Vid avgörandet i utskottet avgåvos 12 röster för förslaget och 8 mot. De nej-röstande utgjordes av höger- och folkpartirepresentanterna samt utskottets ordförande socialdemokraten Harald Hallén.¹¹⁰ Endast de tre högerledamöterna reserverade sig för avslag på motionerna. Vid föredragningen i kammarplena förekommo endast mycket korta debatter. Reservanterna gjorde gällande, att åtgärden endast vore en gest utan verklig betydelse, och att väljarkorporationerna blott i mycket liten utsträckning utnyttjat möjligheten att välja in 35-åringar i första kammaren utan vanligen hållit sig högre på åldersskalan. Om de skilda valbarhetsbestämmelserna för de båda kamrarna icke vore av någon betydelse för karaktärsskillnaden, berodde detta på att möjligheterna att välja in ungt folk i andra kammaren icke tillvaratagits.¹¹¹ Huvudmotionären i andra kammaren, Ragnar Edenman, ville ha sagt, att det givetvis icke vore så, »att politiskt intresserade ungdomar gå omkring med en brinnande lust att bli senatorer vid 23 års ålder», men det faktum att man överhuvud taget räknade med åldersstreck vore ändå »en källa

¹⁰⁸ Mot. 1949, I: 72 (Johannesson m. fl.), II: 90 (Edenman m. fl.).

¹⁰⁹ K U 1949 nr 21.

¹¹⁰ Herlitz, F K 1949, 15: 32.

¹¹¹ Herlitz ibid. Nolin i Tingsryd, A K 1949, 15: 104. Socialdemokraten Rickard Lindström instämde i Herlitz' anförande.

till irritation», varför strecket åtminstone borde göras enhetligt för både första och andra kammaren samt de kommunala församlingarna.¹¹²

Den karaktärsskillnad mellan första och andra kammaren, som var ett framträdande drag i De Geers tvåkamarprogram, blev väsentligt reducerad genom den Lindmanska reformen 1907—09 och ytterligare utjämnad vid den stora författningsrevisionen 1918—19—21, som vänsterministären Edén genomdrev. Genom denna reform realiserades i stället en av de andra De Geerska grundprinciperna, ursprungslighetens. Den tredje, likställdhetens princip, har hela tiden kunnat förbli oanfäktad. Skillnaden mellan kamrarna har efter 1921 blivit ytterligare nivellerad. Samtliga de smärre reformer efter demokratiseringen, som ha berört de karaktärsskiljande momenten, ha gått i egaliserande riktning. År 1933 avskaffades de ekonomiska valbarhetsvillkoren, 1937 blev valrättsåldern densamma för första kammarens primärväljare som för andrakammarväljarna, när valrättsåldern 1941 sänktes för de sistnämnda (vilande grundlagsbeslut), sänktes den samtidigt för första kammarens primärväljare, och slutligen blev 1953 valbarhetsåldern lika för båda kamrarna. Skillnaden i genomsnittsålder mellan kamrarna har dock oavsett valbarhetsbestämmelserna under senare tid icke varit betydande.

Kvar som särskiljande moment stå nu endast det mindre ledamotsantalet för första kammaren, det indirekta valsättet, frånvaron av bostadsband samt den längre valperioden och den successiva förnyelsen. I vilken utsträckning ha då dessa faktorer någon reel betydelse? Det är uppenbart, att första kammarens avsevärt mindre ledamotsantal, fränsett konsekvenserna vid gemensam votering, är av betydelse för kammarens särprägel. Det är ägnat att ge dess debatter en mera intim karaktär samt att ge dess ledamöter en förmånligare utskottsplacering och en proportionsvis större andel i utskottsarbetet, eftersom de 150 senatorerna disponera lika många ordinarie utskottsplatser som de 230 andrakammarledamöterna.¹¹³ Att första kammaren möter upp svagare rustad vid den gemensamma voteringen kan måhända försvaras med att den undre kammaren bör tillerkännas ett visst försteg i sådana frågor,

¹¹² A K 1949, 15: 105.

¹¹³ Motioner 1951 av några socialdemokrater — mot. I: 15 (Ulla Lindström) och II: 25 (Rolf Edberg m. fl.) — om upphävande av kamrarnas paritetiska representation i de ständiga utskotten blevo avslagna.

som kunna avgöras genom gemensam votering, till följd av sin närmare rapport med den aktuella folkmeningen. Det är vidare ofrånkomligt, att den åttaåriga mandatperioden i förening med den successiva förnyelsen har reell karaktärsskiljande betydelse. Första kammaren kommer härigenom att företräda kontinuiteten. Den kan till någon del representera en upp till 12 år gammal opinion inom folket. En folkopinion måste eftertryckligt manifestera sig som stadigvarande, innan den kan få full genomslagskraft i första kammaren. Mera problematiskt är däremot, huruvida det indirekta valet genom landstingen, stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg samt delegater för stadsfullmäktige i de övriga städer, som icke delta i landsting, numera har någon reell betydelse för utbildande av en första kammarens särart. I nära sammanhang härmed står frågan, om friheten för dessa väljarkorporationer att söka sina kandidater oberoende av bostadsband har någon nämnvärd betydelse. Redan Rexius ansåg sig i sitt 1915 utgivna arbete om tvåkammerssystemet kunna konstatera, att det indirekta valet genom landstingen knappast spelade någon karaktärsskiljande roll.¹¹⁴ Om ett sådant omdöme kunde förefalla något överdrivet vid denna tidpunkt, är det intet tvivel om att det är långt mera befogat nu.¹¹⁵ Det är numera oftast rätt svårt att upptäcka någon skillnad i urvalet av kandidater vid en jämförelse mellan förstakammarval och andrakammarval. Meriteringen är i stort sett densamma. Partisynpunkterna äro avgörande även vid förstakammarvalen. Med hänsyn till denna kammars förbindelse med de kommunala organen, dess egenskap av »ett uttryck för folkviljan, sådan den utvecklas och modifieras i den kommunala erfarenhetens skola» enligt Lindhagen,¹¹⁶ kunde det ligga nära till hands att tro, att den i särskild grad skulle företräda den kommunalpolitiska erfarenheten och intresseinriktningen. Sådan sakkunskap finns utan tvivel i mycket hög grad i första kammaren, men den finns i minst lika stor utsträckning även i andra kammaren.

¹¹⁴ G. Rexius, »Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär» (1915), s. 347. I en tidskriftsuppsats av samme författare två år senare hette det: »Det indirekta valet genom landstingen har förlorat så godt som all betydelse», Dens., »Förstakammarfrågan», Svensk Tidskr. 1917, s. 253 ff. (256).

¹¹⁵ G. Heckscher konstaterar 1941: »Kamrarnas väsensskillnad är för närvarande helt försvunnen», »Ha vi en författningsfråga?», Sv. D. 20. 2. 41. Och G. Gerdner 1950: »Karaktärsskillnaden är på väg att plånas ut», »En kammare eller två?», Liberal debatt 1950, s. 33 ff. — »Förhoppningarna om att första kammaren även efter författningsändringen för trettio år sedan skulle behålla sin egenart, låt vara att denna skulle vara av psykologisk natur, ha knappast förverkligats», Sv. D. 26. 9. 50.

¹¹⁶ Mot. 1907, II: 208.

Härav konstitueras ingen karaktärsskillnad. Belysande är vidare det ringa antalet förstakammarledamöter, som valts utanför sin egen valkrets. Antalet »rikskandidater» är vid 1954 års riksdag endast 17. Obenägheten hos väljarkorporationerna att gå utanför den egna valkretsen har varit särskilt prononcerad alltsedan mitten av 1930-talet. Utvecklingen belyses av följande siffror: 1867: 27 ledamöter ej tillhörande den valkrets, för vilken de valts, 1877: 34, 1887: 55, 1897: 39, 1908: 41, 1911: 42, 1915: 38, 1918: 39, 1921: 49, 1925: 44, 1929: 39, 1933: 35, 1937: 25, 1941: 23, 1945: 22, 1949: 22, 1953: 18. Det är ofta betygat att just de »riksvalda» ledamöterna verksamt bidragit att hålla första kammarens kvalitativa standard på en hög nivå.

Den fortgående nivelleringen av de karaktärsskiljande momenten kamrarna emellan har aktualiserat förstakammarproblemet i hela dess vidd. Denna utveckling har dels givit upphov till reformförslag i syfte att få fram en kvalitativ förstärkning av första kammaren och på denna väg ett kraftigare markerande av dess särart, dels givit förnyad styrka åt kravet på övergång till enkammarssystem. Härtill har även bidragit, att första kammarens opinionseftersläpning utsatts för stark kritik, då kamrarna, trots nivelleringen i övrigt, uppvisat sådana skiljaktigheter i den partipolitiska sammansättningen, att de kunnat komplicera den parlamentariska situationen och försvåra parlamentarismens funktion. Genom 1944 års andrakammarval förlorade socialdemokraterna sin absoluta majoritet i den nedre kammaren — de nådde då exakt halva antalet mandat, 115 mot 134 år 1940 —, och vid 1948 och 1952 års val minskades deras mandatantal ytterligare något, till 112 resp. 110. I första kammaren har emellertid under samma tid socialdemokraternas absoluta majoritet bevarats (79 mandat ännu vid 1954 års riksdag).

Vid 1953 års riksdag, som karakteriserades av ett förhållandevis stort antal motioner i författningsfrågor, drogs förstakammarproblemet i skilda sammanhang inför riksdagens prövning. Frågan om övergång till *enkammarssystem* aktualiserades genom motioner av representativa folkpartiledamöter¹¹⁷ och av några socialdemokrater.¹¹⁸ I folkpartimotionerna hemställdes om en utredning om införande av enkammarssystem och därmed sammanhängande frågor. Huvudvikten i argumenteringen mot tvåkammarssystemet lades på första kammarens förmåga att fördröja verkan även av sådana för-

¹¹⁷ Mot. 1953, I: 96 (Bergvall m. fl.), II: 125 (v. Friesen m. fl.).

¹¹⁸ Mot. 1953, I: 63 (Valter Åman och Ulla Lindström), II: 89 (Edberg m. fl.).

skjutningar inom valmanskåren, som uppenbarligen vore att räkna som varaktiga, då de visat sig äga bestånd under en följd av år. Vidare pekades på att riksdagsarbetets effektivitet och planmässighet hämmades av representationens uppdelning på två kamrar. Garanti mot oöverlagda beslut under intryck av ett tillfälligt stämningsläge ansågs kunna vinnas genom användande av folkomröstningsinstitutet. De socialdemokratiska motionärerna ville ha en stor allmän författningsutredning, »en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv». Vid en dylik allmän författningsrevision kunde icke tvåkammerssystemets problem förbigås. Dess vara eller icke vara borde ställas under debatt. Även inom tvåkammerssystemets ram kunde emellertid tänkas vissa betydande reformer. Sålunda borde övervägas, om första kammarens absoluta veto i lagstiftningsfrågor borde bibehållas eller förvandlas till ett suspensivt veto eller helt avlägsnas.

Folkpartimotionen var underskriven av flera av partiets förtroenderådsledamöter från båda kamrarna, bland dem partiledaren, och aktionen stöddes av en stor del av partiets press.¹¹⁹ För första gången i Sverige hade betydande delar av ett stort »borgerligt» parti engagerat sig för tvåkammerssystemets avlösning och ersättande med ett enkammerssystem. Denna folkpartiets aktion hade då sedan någon tid varit under förberedelse genom kritiska framstötter i folkpartipressen och utredningsarbete inom partiorganisationen. En av folkpartiets mest spridda tidningar krävde i januari 1950, att första kammaren skulle avskaffas. Den ansågs icke längre ha någon funktion att fylla.¹²⁰ På hösten samma år yrkade folkpartiets ledare på en utredning av frågan om en förstakammarreform, däri inbegripet frågan om första kammaren överhuvudtaget borde bibehållas.¹²¹ I anslutning härtill preciserade en annan folkpartitidning problem-läget sålunda: »Gör man vår aktade senat mer up to date, så gör man den också mindre annorlunda, och det kommer att aktualisera frågan om den alls behövs». ¹²² Diskussionen hölls vid liv; på hösten 1951 förklarade sålunda en av de liberala huvudstadstidningarna, att första kammaren »i dess nuvarande utformning» vore mogen

¹¹⁹ Expressen 28. 1. 53, G. H. T. 28. 1., 12. 3. 53, D. N. 29 1., 8. 4. 53, S. T. 28. 1., 2. 3. 53, Falu-Kuriren 30. 1. 53, Västerbottens Kuriren 10. 2. 53, G. P. 12. 3. 53.

¹²⁰ G. P. 25. 1. 50.

¹²¹ Tal av Bertil Ohlin den 3 okt. 1950, ref. i dagspressen 4. 10. 50.

¹²² G. H. T. 6. 10. 50.

för »avlivning».¹²³ Samtidigt framkastade en högertidning om icke en viss arbetsfördelning, även en uppdelning efter ämnesområden, kunde ske mellan de båda kamrarna,¹²⁴ medan ett bondeförbundsorgan uttalade sig positivt om första kammaren.¹²⁵ Folkpartiets landsmöte våren 1952 beslöt att tillsätta en kommitté för utredning av förstakammarproblemet, vilket skedde senare under året. På hösten 1952 publicerades i Frisinnad Tidskrift, som redigeras av vice ordföranden i folkpartiets andrakammargrupp och i rikspartiorganisationen Waldemar Svensson i Ljungskile, en osignerad artikel, som krävde första kammarens avskaffande.¹²⁶ Samtidigt accentuerades under hösten kritiken av första kammaren i folkpartipressen,¹²⁷ vilket föranledde ett par tidningar företrädande samma parti att uppträda till kammarens försvar.¹²⁸

Utöver partipolitiska hänsyn på grund av att socialdemokraterna gynnas i rådande läge av första kammaren som uttryck för äldre opinioner och hänsynen till riksdagsarbetets effektivitet och planmässighet samt irritationen över den onödiga dubbleringsanordningen med två kamrar utan egentlig karaktärsskillnad torde även den danska författningsrevisionen ha influerat på denna liberala aktivitet. Danmark gick före vid demokratiseringen av den övre kammaren, och Danmark har nu åter uppställts som föredöme, då det gällt att ta steget fullt ut till enkammarrepresentation.

De grundläggande argumenten mot tvåkammerssystemet formulerades redan av abbé Sieyès under franska revolutionen: Folkets vilja skall vara lag, och ett folk kan icke samtidigt ha två viljor rörande samma sak. Till vad nytta kunna då två kamrar vara? Om de äro överens, är den ena överflödig. Om de äro oense, måste den ena av dem hindra folkets vilja att komma till sin rätt och är därför skadlig.¹²⁹ Även kritiken av tvåkammerssystemet som ett hinder för

¹²³ S. T. 14. 11. 51.

¹²⁴ S. D. S. 12. 11. 51.

¹²⁵ Sk. D. 14. 11. 51.

¹²⁶ »Första kammaren bör avskaffas.» Frisinnad Tidskrift 1952, s. 230 ff.

¹²⁷ G. H. T. 20. 10., 19. 11. 52 (tvåkammerssystemet »en konstitutionell anakronism»), D. N. 7. 11. 52, S. T. 17. 11. 52.

¹²⁸ E. K. 7. 11. 52., Sv. M. 12. 11., 18. 11. 52.

¹²⁹ »La loi est la volonté du peuple; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet: donc le corps législatif, qui représente le peuple, doit être essentiellement un. A quoi bon deux chambres? Si elles sont d'accord, il y en a une d'inutile; si elles sont divisées, il y en a une qui non-seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir: c'est la confiscation de la souveraineté.» Cit efter É. de La'boulaye, »Questions constitutionnelles», (1872), s. 349. Jfr A. Esmein, »Eléments de droit constitutionnel français et comparé» (1909), s. 112.

effektivitet och »framåtskridande» har gamla anor.¹³⁰ Drastiskt formulerades dessa invändningar av Benjamin Franklin sålunda: »It is a cart with a horse hitched to each end and both pulling in opposite directions».¹³¹

Kritiken av tvåkammerssystemet kunde länge anläggas från demokratisk utgångspunkt. Så länge första kammaren kunde sägas utgöra en plutokratisk minoritetsrepresentation, var den ett givet angreppsmål för de demokratiska strävandena. Sedan även första kammarens grundval demokratiserats, blev läget förändrat, men kritiken satte då in mot den sista återstående censusresten, de ekonomiska valbarhetsvillkoren. Kritiken gick emellertid vidare och inriktades på den relativt höga åldersgränsen för primärväljarna och på valbarhetsåldern. Kammaren hade upphört att vara en särrepresentation för de sociala minoriteterna, men den ansågs icke heller böra vara en senat i egentlig mening, ett de äldres råd. Egaliseringen fullföljdes även i detta avseende. Nästa angreppspunkt har blivit första kammarens långsamma förnyelse till följd av den långa mandatperioden och den successiva förnyelsen. Kontinuitetskravet har ansetts bli alltför väl tillgodosett, då systemet menats ge möjlighet icke blott för stadigvarande utan även för föråldrade opinioner att göra sig gällande. Samtidigt som en rad karaktärsskiljande moment ha försvunnit, ha alla positiva reformförslag, som i någon mån varit ägnade att stärka kammarens särart, avvisats eller i varje fall icke lett till några reformbeslut. För några har konsekvensen då bjudit att löpa linan ut och kräva tvåkammerssystemets avskaffande. Enkammar-systemet har framstått som den rationella fulländningen av demokrati.

Det dilemma med avseende på tvåkammarrepresentationen, som den demokratiska styrelsen ställes inför efter båda kamrarnas demokratisering och utplånandet av de flesta karaktärsskiljande momenten, ger emellertid rum även för en annan ståndpunkt. Den har redovisats av bland andra den danske statsrättsteoretikern Alf Ross. I ett memorandum till den danska författningskommissionen 1946 slog Ross fast, att man icke kan förkasta tvåkammerssystemet som odemokratiskt. En första kammare behöver icke vara ett konstitutionellt rudiment utan kan vara ett organ, »der tjener velforståede demokratiske ideer». För den som är anhängare av den representativa demokratiens idéer och alltså tror, att den »verkliga» eller

¹³⁰ H. Desplaces, »Sénats et chambres hautes» (1893), s. 441.

¹³¹ Cit. efter H. J. Ford, »Representative government» (1924), s. 278.

»sanna» folkviljan, som det gäller att förverkliga, icke alltid är identisk med den ögonblickliga, stämnings- och propagandabestämda opinionen utan ofta inses och uttrycks bäst under ledning av folkets valda representanter, en ledarelit, som i högre grad än gemene man har förmåga till överblick och eftertanke samt sakkunskap, för den ligger det enligt Ross nära till hands att utveckla denna tanke vidare: »Denne tanke kan føres videre, således at man ved siden af den ordnære folkrepresentation, der forholdsvis står de aktuelle strømninger nærmest og ligesom i første række repræsenterer det folkelige initiativ, skaber endnu et organ, der i potenseret grad skal besidde de repræsentative egenskaber og virke til fordel for omtanke, besindlighed og kontinuitet i statsstyret». Den övre kammaren bör enligt Ross representera den mognaste omdömesförmågan och den bäst kvalificerade sakkunskapen. Dess funktion skall vara att representera kontinuiteten och kvaliteten. En första kammare kan enligt denna framställning ha ett värde även därigenom, att den kan bereda plats för välkvalificerade krafter, som finna det valkampanjengagemang, som måste föregå ett inval i den direkt folkvalda kammaren, avskräckande. I en första kammare kan det bli möjligt att utnyttja ett politiskt ledarmaterial, som även om det icke besitter »folketække» i samma grad som de egentliga folktribunerna dock kan tillföra demokratien stora värden.¹³² Detta argument för tvåkammar-systemet har på senare tid framstått som ett av de mera vägande, samtidigt som andra argument blivit inaktuella eller förlorat i styrka. Då det frågas, om självständiga och framstående förstakammarledamöter icke skulle visat prov på lika goda egenskaper, om de suttit i andra kammaren,¹³³ är frågeställningen icke fullt relevant. Frågan är i stället, hur många av de självständiga och i övrigt kvalitativt högtstående senatorerna som skulle blivit ledamöter av en enkammarriksdag. Argumenteringen utgår från att det finns personer, som äro väl lämpade för arbetet inom en lagstiftande församling men icke ha håg eller läggning för så betydande engagemang i det partipolitiska fältarbetet, som krävs för mandat till en direktvald folkrepresentation. Vissa av förespråkarna för enkammarssystemet ha dock häremot gjort gällande, att sådana krafter skulle kunna

¹³² A. Ross, »Memorandum om tokammerssystemets utformning i demokratiska stater», Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 (1953), s. 130 ff. Synpunkterna på tvåkammarssystemet återfinnas även i dens., »Varför demokrati?» (övers. 1948), s. 320 ff.

¹³³ T. ex. H. Johansson, »Aktuella författningsproblem i svensk demokrati» (1954), s. 28.

beredas plats i en enkammarriksdag, om en mindre del av kammaren utses genom kooptation eller om valsystemet ändras, så att tilläggsmandat på rikslistor kunna förekomma.¹³⁴

Hur har första kammaren förmått fylla den funktion att representera kontinuiteten och kvaliteten, som enligt Ross bör tillkomma en demokratiserad övre kammare? Att kontinuitetskravet är väl tillgodosett genom den åttaåriga mandatperioden och den successiva förnyelsen är uppenbart. Kritiken har menat, att stabiliteten blir alltför markerad genom detta system; eftersläpningen blir för stor. Frågan i vad mån första kammaren representerar kvaliteten i högre grad än andra kammaren är ett spørsmål, som icke är tillgängligt för vetenskaplig analys. Värderingen av kvalitet är något subjektivt. Som bevis för första kammarens faktiska betydelse i det sakliga arbetet har emellertid anförts, att de ledande platserna i utskotten i mycket stor utsträckning anförtrotts åt förstakammarledamöter. Under åren 1921—35 ha ungefär dubbelt så många av de ständiga utskottens ordförandeplatser innehafts av förstakammarledamöter som av den direkt folkvalda kammarens medlemmar.¹³⁵ Först under 1950-talet har det skett en utjämning i detta avseende. Fördelningen mellan kamrarna av ordförandeposterna i de ständiga utskotten framgår av följande. År 1938 tillhörde 5 av ordförandena första kammaren och 3 andra kammaren. 1940 var proportionen 4: 4, 1942 7: 1, 1945 7: 1, 1948 5: 3, 1950 5: 4, 1952 4: 5 och 1954 4: 6.

En liberal tidning hävdade 1923, att första kammarens »starkare kvalitetsrepresentation, dess större insikter och mognare övervägande ge den en verkningsförmåga — i synnerhet vid ärendenas oftast avgörande förberedande behandling — som mer än väl kan mäta sig med andra kammarens».¹³⁶ En »partsutsago» från 1953 gör gällande, att den mest vägande argumentationen i flertalet utskott kommer från förstakammaridan.¹³⁷

Beträffande debatterna har hävdats, att första kammaren numera för en undanskynd tillvaro och att intresset helt fångas av andra kammarens plena. Gentemot denna kritik har man velat erinra om förhållandena under det andra världskrigets tid, då intresset ofta var koncentrerat till första kammaren: »Då gick man ifrån mer än en förstakammardebatt med det ordet på läpparna: tack gode Gud,

¹³⁴ B. von Friesen, »En ny representationsreform», S. T. 7. 2. 53.

¹³⁵ G. Andrén, »Tvåkammarssystemets tillkomst och utveckling» (1937), s. 626.

¹³⁶ D. N. 16. 4. 23.

¹³⁷ Intervju med Karl Wistrand vid hans avgång ur första kammaren, Sv. D. 21. 12. 53.

att första kammaren finns! Det var nämligen i denna kammare man när det fria ordet kländes mellan sköldarna vågade sjunga ut och föra frihetens talan, medan i andra kammaren läget var det, att hade Per Albin Hansson krävt censur, så hade det också blivit majoritet i denna kammare för censur. Man böjde sig som vassen för stormilarna, medan första kammaren på ett helt annat sätt höll huvudet kallt». ¹³⁸ Å andra sidan har det sagts, att första kammarens dominans då endast var en tillfällighet, en lycklig tillfällighet. ¹³⁹

Frågan om enkammersystemet har väckts åtskilliga gånger före 1953. Förutom de tidigare nämnda motionerna av Lindhagen 1912 och 1914 ha dylika framstötter förekommit 1918, 1919, 1920, 1922, 1924, 1925, 1927 och 1932. ¹⁴⁰ Dessa förslag ha utgått från vänstersocialistiska och kommunistiska riksdagsmän. Carl Lindhagen har även under sin senare parlamentariska bana återkommit till detta projekt. Dessutom har tanken förekommit som beståndsdel i förslag om allmän författningsrevision dels 1936, dels 1948. ¹⁴¹ Vid båda dessa tillfällen emanerade förslaget från ytterlighetsriktningar. Samtliga förslag om införande av enkammersystem eller utredning därom ha avslagits av riksdagen. Så blev också fallet beträffande motionerna vid 1953 års riksdag. Konstitutionsutskottet avstyrkte dylik utredning, varemot tre av de fem folkpartiledamöterna reserverade sig, men båda kamrarna följde utskottet. Några talare hävdade, att första kammaren icke längre hade någon funktion att fylla, att stabiliteten vore stor nog ändå inom vårt politiska liv och att kammaren förlorat sin specialkaraktär, ¹⁴² men flertalet voro mera positiva i sin bedömning, även om brister påtalades och behovet av vissa positiva partiella reformförslag betonades. ¹⁴³ Bl. a. framhöll man, att första kammaren hade ett värde även om den vore endast en dubblering av andra kammaren. »Det finns alltid skäl att antaga,

¹³⁸ Sv. M. 12. 11. 52. Liknande i E. K. 7. 11. 52: »Under anpassningens bedrövliga år var det första kammaren med de många starka motståndsviljor, som funnos där, som representerade den svenska demokratiens livskraft».

¹³⁹ B. von Friesen, »En ny representationsreform», S. T. 7. 2. 53.

¹⁴⁰ Mot. 1918 A, II: 399 (Vennerström m. fl.), 1919 A, II: 326 (Vennerström m. fl.), 1920 II: 148 (Hage m. fl.), 1922, I: 106 (Lindhagen), 1924, I: 221 (Lindhagen) och II: 358 (Helmer Molander m. fl., bland dem K. Kilbom), 1925, II: 6 (Spångberg i Charlottenberg m. fl.), 1927, I: 200 (Lindhagen), 1932, I: 107 (Ture Nerman).

¹⁴¹ Mot. 1936, II: 518 (Gustafsson i Välsnäs m. fl.), 1948, I: 145 (Lindrot och Öhman), II: 244 (Lager m. fl.).

¹⁴² Bergvall, FK 1953, 20: 39 ff., von Friesen, A K, 20: 18 f., Edberg, 20: 25.

¹⁴³ Lindén i Vimmerby, FK 1953, 20: 45 f., Elowson i Kristianstad, 20: 48, Ulla Lindström, 20: 52 f., Herlitz, 20: 57, K. J. Olsson, 20: 64 f., Hallén, A K, 20: 9, Håstad, 20: 45, 84.

att en fråga blir bättre gnuggad och mera genomtänkt, får en livsdugligare lösning, om det är två individer eller församlingar som måste komma överens än om beslutet skall fattas av bara en. Ensam kan man — vare sig det är en individ eller ett kollektiv — klippa till med ett beslut, som blir förhastat under inflytande av en suggestiv opinion i omgivningen. Det är inte heller absolut nödvändigt — att de båda är olika till läggning och temperament. Huvudsaken är att det är två, som har att fatta beslut var för sig.» Det yttrandet fälldes av en av de socialdemokratiska motionärer, som yrkat på en förut-sättningslös allmän författningsutredning men som för sin personliga del dock var anhängare av den dualistiska representationsprin-cipen.¹⁴⁴

Om konstitutionsutskottet 1953 icke ansåg frågan om tvåkammar-systemets avskaffande mogen att upptas till övervägande, erkände det däremot behovet av *partiella reformer* inom tvåkammarsystemets ram. Det anknöt därvid till den andra huvudlinje i diskussionen, vilken med en positiv inställning till tvåkammarsystemets idé förenat krav på förändringar av dess utformning i syfte att låta denna idé bättre komma till sin rätt. De positiva reformförslagen ha avsett dels första kammarens bildande, dels arbetsformerna, främst frågan om övergång från samtidig till successiv behandlingsgång.

I motion till 1953 års riksdag föreslog högersenatorn Nils Herlitz en breddning av valmansunderlaget för första kammaren. Medlems-antalet i de kommunala väljarkorporationerna var enligt motionären för litet. Ett mycket litet antal landstings- eller stadsfullmäktige-ledamöter kan förfoga över ett förstakammarmandat. Ett sådant förhållande ansågs otillfredsställande. Det vore icke någon bredare medborgerlig opinion, som bestämde urvalet av kandidater, utan en trång krets av kommunala förtroendemän, benägna att särskilt högt värdera just kommunalpolitiska meriter. De kommunala valkorpora-tionerna borde därför enligt Herlitz kompletteras med särskilda genom allmänna val utsedda elektorer. Dessa elektorsval skulle ske genom andrakammarvalen. Valsedlarna vid andrakammarvalen skulle alltså avse dels val av andrakammarledamöter, dels samtidigt val av elektorer för förstakammarvalen. De valda andrakammar-medlemmarna skulle ingå i elektorsförsamlingen, och denna komme alltså att bestå av landstingsmän resp. stadsfullmäktige samt andra kammarens ledamöter jämte deras närmaste suppleanter på val-

¹⁴⁴ Ulla Lindström, FK 1953, 20: 52 f.

listorna. Alternativt föreslog Herlitz, att de särskilda elektorerna kunde väljas i samband med landstings- och stadsfullmäktigevalen.¹⁴⁵

Med utgångspunkt från det sistnämnda alternativet föreslogs i en tidningsartikel av förf. till denna framställning en något längre gående förstakammarreform.¹⁴⁶ Då landstingen (och stadsfullmäktige) enligt förf:s mening icke fungerat tillfredsställande som valkorporationer, då de icke förmått hålla första kammarens kvalitativa standard uppe på ett sätt, som givit den tillräcklig särkaraktär i förhållande till den undre kammaren, borde de kommunala korporationerna fräntas det rikspolitiska uppdraget att välja förstakammarledamöter. Denna uppgift borde helt övergå till speciella elektorsförsamlingar, valda vart fjärde år samtidigt med kommunalvalen. Landstingen ansågos vara alltför kommunalpolitiskt präglade och alltför hårt bundna av lokala hänsyn. Vid elektorsvalen borde man däremot främst ta sikte på de verkligt rikspolitiskt intresserade. Samtidigt föreslogs i samband med en radikal förkortning av mandatiden från åtta till fyra år¹⁴⁷ — men med bibehållen successiv förnyelse inom denna trängre marginal som en viss kontinuitetsgaranti — en betydande förstoring av förstakammarvalkretsarna. Antalet valkretsar borde minskas från 19 till 8.¹⁴⁸ Speciellt för valuppdraget valda elektorsförsamlingar, väljande i dessa stora kretsar, antogs leda till ett kvalitativt bättre urval, mindre bundet vid lokala hänsyn och kommunalpolitiska värderingsnormer än valen genom landstingen.¹⁴⁹ Slutligen föreslogs övergång till successiv handläggning

¹⁴⁵ Mot. 1953, I: 97.

¹⁴⁶ O. Nyman, »Förslag till förstakammarreform», Sv. D. 7. 4. 53.

¹⁴⁷ En sådan förkortning hade tidigare ifrågasatts av S. T. 6. 10. 50. Sv. D. har sedermera föreslagit en förkortning till 6 år, 29. 7. 53.

¹⁴⁸ 1) Stockholms stad, 2) Östra Svealand och Östergötland (Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Östergötlands län), 3) Sydöstra Sverige (Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Gotlands län), 4) Skåne (Kristianstads och Malmöhus län), 5) Västkusten (Hallands och Göteborgs- och Bohus län), 6) Västergötland--Värmland (Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län), 7) Bergslagen (Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län) samt 8) Mellersta och Övre Norrland (Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län). Även de liberala reservanterna inom 1926 års förstakammarsakkunniga förordade åtta valkretsar. Indelningen var dock en annan än den här nämnda, bl. a. till följd av andra befolkningssiffror vid denna tidpunkt.

¹⁴⁹ O. Nyman, »Landstingen och första kammaren», Sv. D. 16. 4. 53. Om de tänkta elektorsförsamlingarna yttrades: »Utom de genuint politiskt intresserade bland de kommunalpolitiskt verksamma, som man kunde utnyttja även för denna uppgift, borde man framför allt försöka få med omdömesgilla och allmänorienterade personer, som äro verkligt rikspolitiskt intresserade. Det finns utan tvivel politiskt intresserade av denna kategori, som kanske dra sig för att ställa sig till förfogande som kandidater vid andrakammarvalen och som inte heller vilja engagera sig i det tidsödande och praktiskt betonade kommunalpolitiska

av ärendena kamrarna emellan samt återgång till högre valbarhetsålder för första kammaren såsom ett rimligt karaktärsskiljande moment.

Tanken att förstakammarvalen borde anförtros åt speciella elektorsförsamlingar fristående från de kommunala korporationerna har flera gånger tidigare figurerat i diskussionen. I begränsad utsträckning var denna tanke realiserad 1921—37 i de städer, som icke deltog i landsting. År 1904 väckte en av de i rösträttsfrågan mera verk samma riksdagsmännen, den moderatliberale representanten för Karlstad lektor Gullbrand Elowson förslag om slopande av landstingen som valorgan och deras ersättande med särskilda elektorskollegier.¹⁵⁰ Vid 1907 års riksdag återkom förslaget om speciella elektorsförsamlingar som förstakammarväljare, denna gång framfört av liberalen Theodor Adelswärd,¹⁵¹ och denne förnyade sitt förslag 1918,¹⁵² vilket då i andrakammardebatten stöddes av professor Knut Kjellberg,¹⁵³ utpräglad vänsterorienterad ledamot av liberala samlingspartiet. Högers huvudmotionärer vid den urtima riksdagen 1918 räknade med särskilda valkollegier över hela linjen, ej endast för de större städerna, men detta förslag dikterades icke av misstro mot de kommunala organen som valkorporationer utan av svårigheten att låta den föreslagna höga primärvalrättsåldern — fyllda 34 år — gälla även för de kommunala församlingarna.

Konstitutionsutskottet vid 1953 års riksdag, som icke fann skäl för utredning vare sig om införande av enkammersystem eller om begränsning av första kammarens kompetens, tillstyrkte däremot utredning avseende reformer inom tvåkammerssystemets ram rörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner. Särskilt nämndes frågan om övergång från samtidig till successiv behandling av ärendena kamrarna emellan samt i anslutning till Herlitz' motion uppslaget om breddning av valmansunderlaget för första kammaren. Dessutom rekommenderades till övervägande frågan

arbetet men som med nöje skulle ägna sig åt uppgiften som förstakammarväljare.» — Folkpartiets ledare, professor Bertil Ohlin, har sedermera i ett tal i augusti 1953 föreslagit speciella elektorsval för första kammaren. Länen skulle odelade kunna utgöra valkretsar vid dessa val, varvid kravet på proportionellt rättvis representation kunde bli tillgodosett. Behovet av representation i landstingen för olika bygder bleve å andra sidan tillgodosett genom de mindre valkretsarna vid landstingsvalen, som då icke finge någon direkt rikspolitisk betydelse. Talet ref. i dagstidningarna 3. 8. 53.

¹⁵⁰ Mot. 1904, II: 180, 247.

¹⁵¹ Mot. 1907, II: 216.

¹⁵² Mot. 1918 A, II: 416.

¹⁵³ AK 1918 A, 72: 35 ff.

om att bereda kamrarna en utskottsrepresentation i proportion till antalet ledamöter i vardera kammaren.¹⁵⁴ Den sistnämnda rekommendationen ströks emellertid i riksdagsbeslutet, eftersom första kammaren motsatte sig denna del av utskottets betänkande. Ett uppgivande av den paritetiska utskottsrepresentationen ansågs kunna tas till intäkt för ett uppgivande även av kamrarnas likställdhet och bekämpades därför av senatorer från olika partier.¹⁵⁵

Frågan om samtidig eller successiv behandlingsgång är icke något nyväckt problem. Redan prästeståndsavdelningens reservation i 1863 års konstitutionsutskott kritiserar den samtidiga behandlingen. »Det förhastade i beslut undanröjes nämligen icke i allmänhet därigenom, att personer på olika rum samtidigt överlägga och besluta, utan fastmera därigenom, att överläggningen i den ena kammaren blir tillgänglig till upplysning och prövning i den andra», hette det.¹⁵⁶ Och Hugo Hamilton framhöll i sin broschyr 1865, att till ett verkligt tvåkammerssystem hörde successiv behandling.¹⁵⁷ Rexius har emellertid påpekat, att för upphovsmännen till 1866 års representationsreform var den samtidiga föredragningen ett sätt att markera kamrarnas fullständiga sidoordning och jämlikhet i uppgifter.¹⁵⁸ Kritiken av den samtidiga behandlingen har fullföljts. I sin år 1879 utgivna statsrättsliga avhandling över den svenska riksdagen uttalade Herman Rydin, att den successiva behandlingen åtminstone ur teoretisk synpunkt vore att föredra framför den samtidiga,¹⁵⁹ och i en år 1900 framlagd avhandling rörande tvåkammerssystemet påpekas, att genom den samtidiga föredragningen en av tvåkammerssystemets största tekniska fördelar icke blir utnyttjad.¹⁶⁰ I början av 1920-talet klandrades den samtidiga behandlingen av Nils Herlitz,¹⁶¹ och i en reservation till betänkandet från 1946 års utredning angående riksdagens arbetsformer förordade Elis Håstad en övergång till successiv föredragning.¹⁶² Konstitutionsutskottet medgav 1953, att

¹⁵⁴ KU 1953 nr 17.

¹⁵⁵ Johanson i Vännäs, FK 1953, 20: 51, Sten, 20: 60, Ewerlöf, 20: 72.

¹⁵⁶ KU 1862—63, nr 7 (reservation nr 3), P. O. Gränström, »Prästeståndets sista strid» (1915), s. 182.

¹⁵⁷ Hugo Hamilton, »Slutsatser i representationsfrågan» (1865), s. 38 ff.

¹⁵⁸ G. Rexius, »Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär» (1915), s. 336.

¹⁵⁹ H. L. Rydin, »Svenska riksdagen», II: 2 (1879), s. 3. I begreppet successiv behandling inlade Rydin emellertid även skild utskottsbehandling.

¹⁶⁰ C. Malmroth, »Kamrarnas inbördes ställning i stater med tvåkammerssystem» (1900), s. 52.

¹⁶¹ N. Herlitz, »Det svenska tvåkammerssystemet i ny gestalt» (urspr. publicerad 1921), även i: »Svensk självstyrelse» (1933), s. 153 ff. (161).

¹⁶² S O U 1947: 79.

den samtidiga behandlingen ur flera synpunkter måste sägas vara irrationell, då den ena kammaren går miste om de argument och upplysningar, som framförts i den andra, och då systemet leder till svårigheter för statsråden att på ett effektivt sätt delta i båda kamrarnas överläggningar. Dessa synpunkter underströkos ytterligare vid avgörandet i plena.¹⁶³

Utredning om partiella reformer inom tvåkammarssystemets ram, närmast avseende möjligheterna till successiv föredragning och vissa förändringar ifråga om första kammarens bildande, är sålunda vad riksdagen har begärt. Förstakammarfrågan är uttryckligen ställd på dagordningen av riksdagen själv.

I 1950-talets diskussion rörande förstakammarproblemet äro åtskilliga reformlinjer företrädde. Den gamla frågan om tvåkammar-systemets vara eller icke vara har väckts till nytt liv. Det monistiska representationssystemet har fått förespråkare, icke minst i pressen. Bland de reformförslag, som röra sig inom tvåkammarssystemets ram, är att skilja mellan dem, som räkna med samma grundval för båda kamrarna, och dem, som avse en principiell skillnad mellan kamrarna. De förra förslagen ta sikte på att genom vissa förändringar avseende första kammarens bildande uppnå en tydligare markerad särart hos kammaren jämfört med den direkt folkvalda och samtidigt göra den bättre skickad som forum för självständighet och sakkunskap och tillika ett forum, där rikssynpunkterna skulle ha lättare att göra sig gällande än i andra kammaren. Dessa strävanden avse också att ge första kammaren en sådan sammansättning, att den i högre grad än andra kammaren kan bli ett forum för principdebatter som ett komplement till andra kammarens mera praktiskt och partitaktiskt inriktade diskussion, som även måste rymma de politiska huvuddrabbningarna. Alla dylika reformer av första kammarens bildande äro emellertid självfallet osäkra till sina verkningar, då dessa ytterst bero på hur valkorporationerna fullgöra sin funktion. En särställning bland reformförslagen inom denna grupp inta de, som med fasthållande av ursprungsgemenskapens princip ändock åsyfta en begränsning av första kammarens kompetens eller någon form av arbetsfördelning mellan kamrarna.

De reformförslag, som avse ett system karakteriserat av en principiell skillnad mellan kamrarna, utgå som regel från att den övre

¹⁶³ Herlitz, FK 1953, 20: 57, K. J. Olsson, 20: 65.

kammaren skall ha en begränsad kompetens i förhållande till andra kammaren. Man tänker sig en intresse-, korporations- eller expert-representation med antingen endast rådgivande funktioner eller suspensiv vetomakt. Ofta tänkes en sådan kammare endast få att behandla en del av de frågor, som handläggas av riksdagen; man avser en övre kammare med endast specialfunktioner.

Förstakammarproblemet har betecknats som en svårbemästrad fråga. Frågan erbjöd svårigheter under den fördemokratiska tiden, då första kammaren mer eller mindre klart utsagt var en minoritets- och förmögenhetsrepresentation, ett organ för »de 10.000 övre». Frågan var då huvudsakligen ett problem om utskiftning och avvägning av den politiska makten. Koncessioner åt demokratien på ett håll kompensades med konservativa garantier på ett annat. Efter demokratiseringen ha problemen icke blivit mindre men andra. Allteftersom skillnaderna mellan kamrarna undan för undan ha utplånats, ha frågorna om första kammarens funktion resp. möjligheterna att stärka dess särart trängt sig på.

Denna framställning har velat ge en samlad orientering över huvuddragen av vad som förevarit i frågan och en bakgrund till den nuvarande diskussionen. Frågekomplexet är i eminent grad ett av dem, som även efter det grundligaste övervägande ge utrymme för mer än en mening. Det gäller icke minst den grundläggande frågan: en kammare eller två? Såväl den faktiska verkligheten världen över, den historiska och den aktuella, som doktrinen ge expressiva belägg härför.¹⁶⁴ Det dualistiska representationssystemet är visserligen långt vanligare än det monistiska, men man bör observera, att åtskilliga stater med tvåkammarssystem äro förbundsstater, och i dessa har den övre kammaren en alldeles specifik funktion som en speciellt federativ representation. Tvåkammarrepresentationer finnas för närvarande i följande stater: Förenta staterna, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Tyska demokratiska republiken, Italien, Sverige, Irländska republiken, Nederländerna, Belgien, Portugal, Schweiz, Österrike, Jugoslavien, (Egypten), Libyen, Etiopien, Jordanien, Irak, Persien, Afghanistan, Pakistan, Indiska unionen, Ceylon, Burma, Filippinerna, Japan, Australiska statsförbundet, Sydafrikanska unionen, Liberia, Canada, Mexico, Cuba, Haiti, Dominikanska republiken, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Brasilien, Peru, Bolivia, Uruguay, Argentina och

¹⁶⁴ Om den skiftande förekomsten av en- eller tvåkammarssystem sedan slutet av 1700talet se t. ex. J. W. Garner, »Introduction to political science» (1910), s. 427 ff., densamme, »Political science and government» (1928), s. 600 ff. och J. A. R. Marriott, »The mechanism of the modern state» I (1927), s. 389 ff.

Chile. Enkammarssystem förekommer däremot i Norge, Island, Danmark, Finland, Luxemburg, Spanien, Polen, Tjeckoslovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Albanien, Grekland, Turkiet, Syrien, Libanon, Israel, Indonesiska republiken, Thailand, Kinesiska folkrepubliken (åtminstone t. v.), Mongoliska folkrepubliken, Nordkorea, Sydkorea, Nya Zeeland, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panama, Ecuador och Paraguay. Bland de statsteoretiker, statsvetenskapsmän och historiker, som uttalat sin mening i detta spörsmål, äro uppfattningarna också mycket delade. Förut ha nämnts några exempel ur den politiska doktrinhistorien i detta avseende från tiden före det svenska tvåkammarssystemets tillkomst. Bland dem, som efter denna tidpunkt uttalat sig till förmån för tvåkammar-systemet, kunna nämnas Walter Bagehot — dock under uttalande att även enkammarssystem under vissa betingelser kan vara tillfyllest,¹⁶⁵ L. A. Prévost-Paradol, Henry Maine, Rudolf von Gneist, Émile de Laveleye, J. E. E. D. Acton, William Edward H. Lecky, Henry Sidgwick, Frederic Harrison, A. V. Dicey, John W. Burgess, Woodrow Wilson, Adhémar Esmein, Léon Duguit, James Bryce, James W. Garner och John A. R. Marriott,¹⁶⁶ för att nämna endast

¹⁶⁵ Ifråga om en tvåkammarrepresentation bestående av helt jämbördiga kamrar ställer sig Bagehot kritisk, »The English constitution» (1867): »The evil of two coequal Houses of distinct natures is obvious.»

¹⁶⁶ Prévost-Paradols uppfattning är framlagd i »La France nouvelle» (1868). För historikerna von Gneist och Lecky må hänvisas till resp. »Englische Verfassungsgeschichte» (1882) och »Democracy and liberty» (1896). Lord Actons ifråganvarande uttalanden förekomma i den postumt utgivna samlingen »History of freedom and other essays» (1907). Den belgiske nationalekonomen de Laveleye behandlade problemet i sitt sista arbete »Le gouvernement dans la démocratie», II (1891), och den engelske filosofen och nationalekonomen Sidgwick tog upp det i arbetet »Elements of politics» (1897). De övriga nämnda äro stats- och rättsvetenskapsmän och ha behandlat problemet upprepade gånger i sin produktion. Marriotts arbete »Second chambers. An inductive study in political science» (senaste uppl. 1927) innehåller utöver en översikt över de övre kamrarna i olika stater även ett bestämt förord för tvåkammarssystemet. Albrecht Mendelssohn Bartholdy i »Ein- oder Zweikammersystem?», Handbuch der Politik. I. (1912—13), s. 401 ff., betonar att generell bedömning icke är möjlig. Herman Finer i »The theory and practice of modern government», I (1932) kommer också till resultatet, att något generellt förord för någotdera systemet icke kan avges: »Whether such an institution [en övre kammare] should be set up obviously depends upon the answer which each country can give to these questions: Are the deputies wise; do the parties think out their programmes adequately, and are they sincere in their intentions; is there a parliamentary sense of justice and tolerance which will prevent persecution; how far is the Lower Chamber aided and rescued from the blunders of ignorant benevolence by the expert professional civil servants; how far does the Lower Chamber possess and master adequate sources of information about the state of the country, domestic and foreign, and a procedure which passes the laws after adequate debate, and in such style as to avoid internal contradiction or erroneous record of legislative intention?» (s. 739 f.). — I arbetet »Parliament. A survey» (1952), som framgått ur en engelsk diskussions- och studiegrupp bestående av vetenskapsmän, parlamentariker och

utomskandinaviska författare. Argument för enkammersystem däremot ha i skilda sammanhang förts fram av bland andra R. von Mohl, Goldwin Smith, Frank J. Goodnow, W. F. Willoughby, H. B. Lees-Smith, Henry J. Ford och Harold Laski.¹⁶⁷ Det kan tilläggas att åtskilliga av de äldre teoretikernas synpunkter ha förlorat sin relevans till följd av den demokratiska utvecklingen. Det gäller i olika avseenden om såväl bicameralisternas som unicameralisternas argument.

Under de senaste årens diskussion i Sverige om förstakammarproblemet är det särskilt kretsar tillhörande folkpartiet som ha ställt problemet på dess spets till att avse tvåkammerssystemets vara eller icke vara överhuvud taget, men även inom denna riktning äro meningarna delade, åtminstone om det lämpliga framgångssättet beträffande denna konstitutionella fråga.

Som avslutningsvinjett må det vara tillåtet att kontrastera mot varandra två tidningsuttalanden från detta håll, båda gjorda efter riksdagsbehandlingen av författningsfrågorna 1953. Karlstads-Tidningen: »Tanken är kanske för tidigt väckt. Folk har knappast den känslan, att reformarbetet hittills gått för sakta, att tvåkammerssystemet sålunda varit något hinder härför. Tvärtom är det väl på allt fler håll man börjar få den inställningen, att vi i stället snarast behöver en broms på utvecklingen.»¹⁶⁸ Göteborgs-Posten: »Äro vi icke färdiga med första kammaren? Ett avskaffande av första kammaren är det enda radikala. Låt oss intensifiera vår agitation för ett effektivt enkammersystem!»¹⁶⁹

ämbetsmän — bland dem Lord Campion, L. S. Amery, professor D. W. Brogan och Sir Arthur Saeter — redovisas en positiv inställning till tvåkammerssystemet.

¹⁶⁷ Willoughbys uppfattning kommer klart till uttryck i arbetet »Principles of legislative organization and administration» (1934), s. 222 ff. Ett tidigare arbete, »The government of modern states» (1920), s. 317 ff., innehåller mera av objektiv granskning av de båda systemens för- och nackdelar. Lees-Smiths och Fords ifrågavarande arbeten äro »Second chambers in theory and practice» (1923) resp. »Representative government» (1924). För Laskis del kan åberopas bl. a. »A grammar of politics» (1925). I ett enstaka sammanhang har den eljest konservative Joseph Barthélemy riktat kritik mot tvåkammarmekanismen: tillvaron av en reviderande övre kammare minskar den undre kammarens ansvars-känsla, »Le problème de la compétence dans la démocratie» (1918), s. 116 f. Kritiska synpunkter framkomma också i W. R. Sharp, »Le problème de la seconde chambre et la démocratie moderne» (1922). Ivor Jennings, »Parliament must be reformed. A programme for democratic government» (1941), är starkt kritisk åtminstone mot den engelska formen av tvåkammerssystem. Canadensaren J. A. Corry, »Democratic government and politics» (1947), röjer i viss grad en kritisk inställning till tvåkammerssystemet men medger, att de övre kamrarnas reviderande suspensiva vetofunktion kan vara av värde.

¹⁶⁸ K. T. 18. 5. 53.

¹⁶⁹ G. P. 10. 8. 53.

LÖNEAVDRAGET ENLIGT UPPBÖRDS-REFORMEN

Av Professor ALBERT ERNBERG, Lund

Uppbördsreformen av år 1945, lagstiftningen om skatt vid källan, har en omisskännelig karaktär av experiment, ett vidlyftigt sådant med omfattande och svåröverskådliga verkningar. Finansministern har för någon tid sedan meddelat, att med hänsyn bl. a. till svårigheterna att anpassa de nya uppbördsreglerna till vårt skattesystem förutsattes redan från början att, sedan författningen under några år tillämpats i praktiken, skulle en översyn därav göras med ledning av vunna erfarenheter. 1949 uppdrogs också åt särskilda sakkunniga, 1949 års uppbördssakkunniga, att verkställa denna översyn. De avlämnade följande år ett första betänkande, vilket ledde till vissa lagstiftningsåtgärder. De sakkunniga ha sedermera avgivit ett andra betänkande, daterat i oktober 1951, tryckt 1952. Detta betänkande är ett förarbete till k. prop. nr 100 till 1953 års riksdag med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. Dessa båda böcker, som tillsammans innehålla mer än 900 sidor i stor oktav, ge ett starkt intryck av den rikedom på problem, som frammanas av källskatten, och av svårigheten att bemästra dem. Lagtexten i det förslag till uppbördsförordning, som innefattas i prop. nr 100, återfinnes med ett par detaljändringar i uppbördsförordningen av den 5 juni 1953.

Med 1945 års uppbördsreform åsyftades att skatten skulle erläggas samtidigt med förvärvandet av inkomsten eller så nära därtill som möjligt. Genom en sådan anordning, populärt benämnd skatt vid källan, ville man undvika skatternas eftersläpning med åtföljande menliga verkningar. Källskattens princip framträder särskilt starkt i den anordningen att avdrag på arbetstagarens lön blir uppbördsform. Grundregeln härvidlag är att arbetsgivaren vid utbetalning av kontant lön skall för en var hos honom anställd arbetstagare göra avdrag, i och för gäldande av dennes skatt. Lönen betecknas

också som inkomst av tjänst. Vissa andra inkomster, t. ex. pension, äro i detta sammanhang likställda med inkomsten av tjänst. Nämnda grundregel är underkastad vissa modifikation. Genom uppbördsformens löneavdrag tvingas emellertid hundratusentals människor att göra tjänst som ansvariga — och oavlönade — uppbördsmän, och detta fastän många av dem sakna auktoritet eller kompetens för denna uppgift. Personer i mycket anspråkslösa levnadsvillkor, med dålig ekonomi, med svag intellektuell utrustning och skolning, åldringar, sjuka — alla kunna de bli arbetsgivare och uppbördsmän. Situationen inbjuder eventuellt till att skatten övervältras på arbetsgivaren. Inom ett arbetsområde, där det är brist på arbetskraft, och gentemot svaga och maktlösa arbetsgivare, som sakna stödet av en organisation, blir beklagligen en sådan övervältring ofta en naturlig konsekvens. En påfallande inkonsekvens är det däremot att, fastän en arbetstagare icke av lagstiftningen betros med att själv betala sin skatt, anses han, om han — såsom lätt kan hända — själv blir arbetsgivare, däremot utan vidare vara kvalificerad för skattefogdens ansvarsfulla och ofta svårare uppgift. Vad jag nu anfört om löneavdraget som uppbördsmetod äger även betydelse beträffande denna anordning enligt 1953 års uppbördsförordning. Denna författning har utbytt termen »löneavdrag» mot »skatteavdrag». Vad angår båda förordningarna använder jag det äldre uttrycket. Anvisningarna till 1945 resp. 1953 års förordningar innehålla vissa bestämmelser om möjlighet för vederbörlig skattemyndighet att efter framställning av arbetsgivare eller arbetstagare medge befrielse från löneavdrag. Dessa bestämmelser synas mycket ofullständigt tillgodose arbetsgivarernas behov att få stå utanför en uppgift, som de icke äro vuxna.

Enligt anvisningarna till 1945 års förordning föreligger icke avdragsskyldighet, då den som uppbär lönen är att anse som självständig företagare. En sådan betraktas nämligen icke som arbetstagare i författningens mening. Med någon variation i lydelsen heter det i anvisningarna till 1953 års förordning, att den som är självständig företagare och vars inkomst är hänförlig till inkomst av rörelse, icke skall vidkännas skatteavdrag å denna inkomst. Den nämnda, i och för sig välgrundade normen kan icke sällan ställa arbetsgivaren inför ett vanskligt avgörande, då det gäller att bedöma huruvida han är avdragsskyldig. Detta framgår också med tydlighet av den tämligen officiella kommentar till 1945 års uppbördsförordning, som följande år utgavs av fyra experter. För att ange vad som förstås med arbetstagare, och särskilt åtskillnaden

mellan arbetstagare i förordningens mening och självständig företagare, anlitas här framställningen i en av två experter på nya semesterlagen skriven kommentar till denna. Av denna framställning återges referat på åtskilliga sidor i den förstnämnda kommentaren. Den klarhet, som härigenom vinnes beträffande den ifrågavarande skillnaden, kan dock enligt sakens natur icke bli annat än ganska ofullständig. Och man kan visserligen icke heller begära, att en arbetsgivare vilken som helst skall härvidlag underkasta sig ett krävande litteraturstudium. Utvägen att söka besked hos skattemyndighet är måhända för besvärlig och tidsödande. Detta kan också vara fallet, då arbetsgivaren eljest behöver ledning beträffande frågan om löneavdrag.

Uppbördsförordningen av 1953 har gjort flera ändringar i den föregående författningen. Så också ifråga om löneavdraget. Jag skall här göra några anteckningar beträffande ett par centrala moment av denna uppbördsform. Min framställning anknyter jag närmast till avdrag för preliminär A-skatt. Avdragsskyldigheten hänför sig enligt 1945 års förordning icke till ersättning för bisysslor, korttidsanställning — m. a. o. anställning, som är avsedd att vara kortare tid än en vecka — eller tillfälligt arbete. Det är uppenbart, att de inbördes gränslinjerna mellan dessa tre arbetsformer ofta måste vara oklara. Men då arbetsformerna i förevarande sammanhang äro likställda, har en gränsdragning dem emellan här ett underordnat intresse.

Arbetsgivarna äro av många slag, som innefatta olika pondus och kompetens: staten, kommuner, bolag och föreningar, enskilda personer som inneha större eller mindre företag eller som icke äro företagare. Det ligger då nära till hands att genom en uppdelning av arbetsgivarna söka befria svaga eller mindre väl kvalificerade sådana från avdragsskyldighet. Olikhet mellan arbetsgivarna kan också tänkas genomförd på det sätt, att inkomst av visst slags arbete, särskilt hushållsarbete, får falla utanför avdraget. Möjligheten av ifrågavarande uppdelning diskuterades i 1944 års uppbördsberednings betänkande, som är ett förstadium till 1945 års förordning, och åberopades av finansministern, då han för sistnämnda års riksdag framlade förslag till uppbördsförordning. Beredningen kom till det principiella resultatet att en uppdelning icke borde göras. Som skäl härför anfördes, att den skulle vålla vissa olägenheter, som torde kunna betecknas som uppbördstekniska. Enligt beredningen var vidare löneavdraget som uppbördsform en förmån för den skatt-

skyldige, och det var icke rättvist att därifrån utesluta vissa arbetstagare. Beredningen meddelade ytterligare, att vid överläggningar, som den haft med representanter för olika sammanslutningar av arbetsgivare — näringslivets skattedelegation, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Riksförbundet landsbygdens folk samt Sveriges husmodersföreningars riksförbund —, hade dessa uttalat att utan tvivel vissa svårigheter komme att, åtminstone i början, föreligga för åtskilliga mindre arbetsgivare att fullgöra den ifrågavarande avdragsskyldigheten; men flertalet representanter hade samtidigt framhållit, att det dock icke kunde vara lämpligt att undantaga vissa kategorier av arbetsgivare från avdragsskyldighet. Det synes emellertid framgå, att en del representanter haft en annan mening; och det kan icke gärna betvivlas att så var fallet med ett mycket stort antal personer, som voro eller kunde bli arbetsgivare, men icke i denna egenskap tillhörde någon organisation. 1945 års förordning ställer icke någon kategori av arbetsgivare utanför avdragsplikten.

I direktiven för 1949 års sakkunniga framhölls särskilt som eftersträfvansvärt att vinna närmare överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt och att i största möjliga utsträckning göra uppbördsförfarandet oberoende av den skattskyldiges medverkan. I anslutning härtill föreslog de sakkunniga i sitt betänkande av 1950, att löneavdrag för preliminär A-skatt även skulle göras på inkomst av korttidsanställning, bisysslor eller tillfälligt arbete. På grund av remissyttrandena förklarade emellertid finansministern, att han icke var beredd att omedelbart taga definitiv ställning till frågan om utsträckning av avdragsskyldigheten, utan ansåg att denna fråga borde hänskjutas till de sakkunniga för ytterligare utredning. Betänkandet av 1952 utsträckte avdragsplikten till att avse även inkomst av korttidsanställningar och bisysslor, men däremot icke till inkomst av tillfälligt arbete. 1953 års förordning vidgar också området för avdragsskyldigheten utöver dess sfär enligt den föregående uppbördsförordningen, men endast till korttidsanställning. De båda förslagen av 1949 års sakkunniga innehålla bestämmelser, vilka som förutsättning för avdragsplikt i vissa fall ange ett minimum för den inkomst, varå avdrag skall göras. En föreskrift av sådan innebörd har också intagits i 1953 års förordning. Här nämnas tio kronor som minimum för inkomsten.

I och för belysning av de tre kategorierna korttidsanställningar, bisysslor och tillfälligt arbete anger jag här några hållpunkter, häm-

tade från betänkandet av 1950. Med bisyssla förstås en anställning eller ett stadigvarande uppdrag, som innehaves av en arbetstagare med annan anställning, vilken i förhållande till förstnämnda anställning eller uppdrag är att betrakta som hans huvudsakliga anställning. Som inkomst av tillfälligt arbete anses inkomst genom tillfälligt bedriven vetenskaplig, litterär, konstnärlig eller därmed jämförlig verksamhet samt av tillfälligt uppdrag, t. ex. uppdrag att förrätta bouppteckning, arvskifte, värdering. Inkomst av tillfälligt arbete härrör främst av arbete, som utförts efter uppdrag eller överenskommelse. Men hit räknas också vissa fall, då arbetet utförts därförutan. Så t. ex. då arvode erhålles för ett bidrag, som författaren på eget initiativ insänt till en tidning eller tidskrift, där han icke är stadigvarande medarbetare. Om en arbetstagare vid sidan av sin anställning utfört ett tillfälligt arbete, föreligger icke ett fall av bisyssla. Termen korttidsanställning betecknar fortfarande en anställning, som är avsedd att vara kortare tid än en vecka. Gränserna mellan de tre ifrågavarande arbetsformerna måste i mycket bli svävande och ofullständiga. Det är synnerligen motiverat, då i prop. nr 100 år 1953 framhålles, att om en arbetsgivare skulle av misstag anse en löneutbetalning härröra av bisyssla eller tillfälligt arbete i stället för av korttidsanställning och därför underlåter att göra löneavdrag, så får frågan om ekonomiska och straffrättsliga påföljder för denna försummelse bedömas under beaktande av de svårigheter, som kunnat föreligga vid rubriceringen av den utbetalade inkomsten.

Då 1953 års uppbördsförordning utsträckte avdragsplikten till att avse även inkomst av korttidsanställning, förknippades härmed — i analogi med 1952 års betänkande — en uppdelning av arbetsgivarna. Vid sådan anställning är arbetsgivare, som är fysisk person eller dödsbo, avdragspliktig endast om utbetalningen av lönen är utgift i en av honom bedriven rörelse. Detta villkor gäller icke för andra arbetsgivare. Genom denna uppdelning befrias en mängd svaga eller oerfarna arbetsgivare från att göra löneavdrag.

Då i direktiven för 1949 års sakkunniga framhölls att uppbördsförfarandet borde i största möjliga utsträckning frigöras från den skattskyldiges medverkan, gives rum för en fråga, varför detta skall framstå som ett självklart önskemål. Uppfattningen att så är förhållandet harmonierar med föreställningen om den statliga verksamheten såsom principiellt överlägsen den enskilda. Arbetsgivaren, även en sådan med mycket bristfälliga kvalifikationer, har ju, då han befinner sig i uppbördsmannens honom påtvungna situation, att full-

göra en uppgift å statens vägnar. Statsverksamhetens överlägsenhet kan emellertid icke med fog anses vara ådagalagd. Och att arbetsgivaren som uppbördsman utövar en funktion i statens tjänst är icke någon garanti för hans lämplighet därvidlag. Arbetstagaren, på vars lön avdrag skall göras, tänker sig nog också i allmänhet endast arbetsgivaren eller hans organisation som kontrapart.

Det torde numera vara en allmän uppfattning, att det är nyttigt eller nödigt för staten att medborgarna spara. Att skola lägga undan pengar för ett så konkret, närliggande och nödvändigt ändamål som skattens betalning bör innebära en lämplig fostran till sparsamhet och ansvarskänsla. Motsvarande betydelse tillkommer icke löneavdraget som sätt för skattebetalningen. Att vederbörande själv erlägger sin skatt är från psykologisk och pedagogisk synpunkt avgjort bättre än att han beträffande betalningen omyndigförklaras därigenom att omsorgen därom överflyttas på arbetsgivaren. 1944 års uppbördsberedning framhöll, att sistnämnda tillvägagångssätt vore att betrakta som en förmån för de skattskyldiga. Då man icke vill antaga att härmed åsyftades eventuell utsikt till skatteövervältring, synes förmånen bestå i att arbetstagaren befrias från den omtanke och den självdisciplin, som må erfordras om han själv skall erlägga skatten. Men detta kan förefalla vara ett ganska diskutabelt lagstiftningsmotiv.

Om uppbördsförfarandet, såsom i direktiven för 1949 års sakkunniga, anses böra i största möjliga utsträckning frigöras från den skattskyldiges medverkan och man därför anlitar löneavdraget som uppbördsform, kan anledningen ligga i en önskan att därigenom motväga en bristfällig skattemoral och sålunda ernå ett bättre uppbördsresultat. Jag skall icke här försöka bedöma i vad mån den nämnda metoden är mera effektiv än en reglering, som låter den skattskyldige själv betala sin skatt. Ett företräde för löneavdraget lär väl emellertid egentligen kunna anknyta sig till sådana fall, där arbetsgivaren har tillbörlig makt och kompetens. Det må också ihågkommas, att den ekonomiska vinsten minskas genom den ökning av kostnad och besvär, som åsamkas samhället och arbetsgivarna.

Man kan antaga att skattemoralen hos en betydande del av svenska folket är underhaltig. Som en illustration må nämnas, att enligt uppgift i pressen ha 1,16 millioner deklaranter eller i det närmaste en tredjedel av hela antalet skattskyldiga år 1953 deklarerat felaktigt.

Jag vill gärna förmoda, att åtskilliga justeringar berott på att vederbörande av förbiseende eller av överdriven samvetsgrannhet deklarerat för högt. Stundom kan nog också vågen väga tämligen jämnt, då det gäller att bedöma huruvida en uppgift — resp. frånvaron av en sådan — i en deklaration skall anses vara korrekt eller anses innebära ett fel. Av dem, som deklarerat för lågt, ha sannolikt endast relativt få klart insett oriktigheten. Det stora flertalet har nog velat deklarerat rätt, fastän förmågan eller omsorgen varit otillräcklig. I den anförda statistiken kan man emellertid se ett indicium på otillfredsställande skattemoral. Härtill kommer, att en mängd deklarationsfel naturligtvis icke upptäckas vid granskningen. — I vårt lagstiftningsarbete har påtalats en tendens hos vissa arbetstagare att söka undkomma löneavdrag genom att ofta byta anställning. Finansministern har för någon tid sedan tillkallat sakkunniga, som skola utreda frågan om att i lagstiftningen infoga bestämmelser mot skatteflykt och opåkallade skattelättnader. I prop. nr 100 år 1953 framhålles, att löneavdrag vid korttidsanställningar kan motivera en utvidgning av skyldigheten att lämna löneuppgift till ledning för annans taxering.

Orsakerna till den underhaltiga skattemoralen äro ganska många. Den är icke en isolerad företeelse utan står i samband med åskådningar i andra relationer. Jag nämner här vissa statliga åtgärder, som påverkat skattemoralen i skadlig riktning. Beskattningen är för hård och för många alltför tryckande, och saknar tillräckligt stöd i allmänhetens rättsmedvetande. Aktningen för given lag har avsevärt reducerats. Även utanför skatteväsendet finnas lagbestämmelser, som icke vederbörligen stå i samklang med medborgarnas rättskänsla. Den nutida kriminalpolitiken och kriminaljusticen ha icke saknat drag, ägnade att försvaga uppfattningen av gränsen mellan rätt och orätt. Uppbördsformen löneavdrag har också ett menligt inflytande. Den skatteövervältring, vartill den öppnar möjlighet, är asocial och lagstridig.

I mars 1954 har i pressen meddelats, att finansministern förväntas skola snart för riksdagen framlägga förslag om vissa ändringar rörande taxering av inkomst. Enligt förslaget skulle normeringen av rätt till avdrag för kostnader, som vållats av inkomstförvärvet, för enklas och generaliseras. De flesta av de skattskyldiga, som beröras av denna nyordning, skulle därigenom få mindre skatt än nu. För staten antages på detta sätt uppstå en inkomstminskning av 200 millioner kr. Det synes vara ganska möjligt, att denna minskning

kommer att medföra en skatteskärpning för många andra inkomstagare.

Kravet på likställighet mellan arbetstagarna har varit hinder för en uppdelning av arbetsgivarna beträffande skyldighet att göra löneavdrag. 1953 års förordning har ifråga om avdrag på inkomst av korttidsanställning infört en sådan uppdelning och sålunda härvidlag övergivit kravet på likställighet mellan arbetstagarna. Det borde då icke vara omöjligt att en uppdelning av arbetsgivarna genomfördes även vad angår avdrag på annan inkomst. Synpunkter som jag i det föregående framhållit tala för att detta vore önskvärt. — Den kvarstående skatten är naturligtvis ett ont, som i görligaste mån bör undvikas. Men om en arbetstagare själv får direkt betala sin skatt i stället för att den erlägges genom löneavdrag, behöva chanserna till kvarskatt icke därför bli större.

Lund i april 1954.

PRESSEN I 1952 ÅRS VALRÖRELSE

Av Fil. stud. SVANTE NYCANDER, Uppsala

I en viss anslutning till de synpunkter på den statsvetenskapliga forskningens målsättningar och metoder, som framlades i uppsatsen »Ett allmänt statsvetenskapligt forskningsprogram» av professor Jörgen Westerståhl,¹ utfördes under 1952 års valrörelse den pressundersökning, som härmed presenteras i sina huvuddrag. Professor Westerståhl förutsåg, att det i framtiden skulle visa sig alltmer nödvändigt att anlita nya, närmast sociologiskt orienterade, arbetsätt, som skulle få den statsvetenskapliga forskningen i Sverige att utveckla sig mera i enlighet med de linjer, som framträtt framför allt inom amerikansk »political science». Som exempel på vad därvid bör komma till användning nämndes kvantitativa metoder och s. k. »case studies».

Utgångspunkten för denna undersökning var en önskan att studera den propaganda, som förekommer på de stora tidningarnas ledarsidor, utifrån andra synpunkter än de, som vanligen anläggs. Vilka frågor och områden av politiken blev föremål för den kvantitativt sett mest omfattande behandlingen i pressen under 1952 års valrörelse? Det kunde antas att kunskap om detta skulle ge värdefulla upplysningar om ting, som annars lätt blir förbisedda.²

För samhällsvetenskapernas del kan man säga, att anlitandet av kvantitativa metoder representerar ett försök att lösa det problem, som materialets stora omfattning innebär, och syftar framför allt till att bevara objektiviteten i de fall, då representativa urval är svåra

¹ Statsvet. tidskrift 1952, s. 206.

² Enligt professor Westerståhls mening skulle en väsentligen kvalitativ analys »behöva kompletteras med undersökningar av de politiska idéernas faktiska roll. Genom ett kvantitativt studium av frekvensen av de politiska idémomenten, sådana de framträder i tidningspress, valtal o. s. v., skulle man få en fullständig bild av den politiska propagandan. Den idéhistoriska analysen kan annars inte ge svar på den väsentliga frågan, vilken relativ vikt politikerna tillmätta de olika elementen i sin åskådning eller med andra ord vad det är som gemene man får höra och som alltså kan tänkas starkast påverka honom». Ibid. s. 218.

att åstadkomma. Det är uppenbart att denna synpunkt är i eminent grad tillämplig på pressforskning. Materialet är här så överflödande stort att det förefaller nödvändigt att, om man vill ha en något så när tillförlitlig överblick, åtminstone komplettera den traditionella formen av analyser av artiklar av särskild betydelse med en sådan som tar hänsyn till även den stora massan av, tillsammantagna betydelsefulla, artiklar. Och de enda metoder, som här står till buds, är kvantitativa mätningar. Undersökningar av detta slag utsätts ofta för kritiken att vara intetsägende. Detta är berättigat såtillvida som det självklart är nödvändigt att offra det mesta av nyanserad analys. Men det obestridliga värdet av en sådan undanskymmer på intet vis det berättigade i att tillämpa även andra slag av undersökningar för att göra bilden mer fullständig. Åtminstone har det ansetts befogat att göra ett försök.

Ett speciellt motiv för att utföra en sådan undersökning av den svenska valrörelsen 1952 tillkom. Det förefaller som om en viktig aspekt på det svenska partiväsendets förändring under de senaste decennierna är den, att partierna nu mindre än tidigare är ideologiskt olika. Det som bestämmer deras allmänna positioner förefaller inte att i lika stor utsträckning som t. ex. under 1920-talet vara klart formulerade ideologiska målsättningar på lång sikt utan snarare sådant som lättare låter sig beskrivas som attityder och intressen. Och det torde vara så, att det är just detta, som tar sig kvantitativt mätbara uttryck. Om två politiker uttalat samma åsikt i en viss fråga, är det ändå sannolikt, att det kvarstår vissa skillnader mellan dem. Den ene är relativt likgiltig medan den andre hyser ett livligt intresse för saken. Det är troligt att denna skillnad kan avläsas i att den senare lägger i dagen en mera omfattande aktivitet för att driva sin åsikt. Denna synpunkt förefaller äga en högre grad av relevans nu än tidigare.

Utöver den del av undersökningen, som bestått i att materialet indelats med hänsyn till sitt sakliga innehåll, har även en annan utförts. Den har bestått däri, att det antal gånger de politiska partierna blivit omnämnda registrerats. Till grund för denna del av undersökningen låg den iakttagelsen, att artiklar med starkt polemisk inriktning som regel innehöll ett stort antal omnämnanden av motståndarpartier. Det låg då nära till hands att anta, att i ett stort material det skulle föreligga en proportion mellan antalet omnämnanden och kritikens styrka och omfattning. Det besvärande med detta antagande är emellertid, att det är svårt att ange en metod att verifiera

det. Kritikens styrka och omfattning innehåller ju fler dimensioner än den rent kvantitativa och det måste ingå i antagandet att dessa dimensioner följs åt. Det är uppenbart att man är skyldig att iaktta den största försiktighet vid tolkningen av de resultat, som framkommit i denna del av undersökningen.

Materialet för undersökningen har bestått av ledare, underledare och »stick» i 30 tidningar, som alla finns i det av professor Carl Arvid Hessler grundade pressarkivet vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.³ Undersökningen omfattar tiden från den 1 augusti till valdagen den 21 september.

Om man ser till den del av den svenska dagspressens samlade upplaga, som dessa tidningar representerar, måste man säga sig, att detta material är tillfredsställande. Alla de stora storstadstidningarna finns med och dessutom ett antal betydelsefulla landsortstidningar. Men tyvärr är frågan om materialets representativitet inte uttömd därmed. Det är självklart önskvärt att de tidningar, som tas med, är representativa för de partier de företräder eller någon betydelsefull del därav, om man vill kunna draga några slutsatser av partipolitisk räckvidd. Dessvärre är det mycket svårt att mer än gissningsvis ha någon uppfattning om i vilken utsträckning det här använda materialet tillgodoser detta önskemål. Vidare är det troligt, att pressens särskilda ställning som sådan åstadkommer förskjutningar, som gör att materialet inte ger en bild av valkampanjen som helhet. Detta problem skulle givetvis inte kunnat lösas genom att tidningar, som nu är med i materialet, utelämnats eller andra tagits med. Det är självklart att en ökad kännedom om pressens förhållande till partierna skulle öka värdet av denna undersökning. I sista hand fordras det särskilda undersökningar för att fastställa i vilken grad tidningarna är representativa för partierna i just de avseenden, som det här gäller. Den indelning efter partitillhörighet, som till-

³ Aftonbladet (fp), Aftontidningen (s), Arbetarbladet (s), Arbetet (s), Barometern (h), Dagens Nyheter B-upplagan (fp), Eskilstuna-Kuriren (fp), Expressen (fp), Falu-Kuriren (fp), Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning (fp), Göteborgs-Posten (fp), Karlstads-Tidningen (fp), Morgon-Tidningen B-upplagan (s), Norrköpings Tidningar (h), Norrländska Socialdemokraten (s), Ny Tid (s), Skånska Dagbladet (bf), Smålandsposten (h), Stockholms-Tidningen B-upplagan (fp), Svenska Dagbladet B-upplagan (h), Svenska Landsbygden (bf), Svenska Morgonbladet (fp), Sydsvenska Dagbladet Snällposten (h), Upsala (h), Upsala Nya Tidning (fp), Vestmanlands Läns Tidning (fp), Västerbottens-Kuriren (fp), Västgöta-Demokraten (s), Östergötlands Folkblad (s) och Östgöta Correspondenten (h). I pressarkivet fanns tre tidningar utöver dessa. Om de synpunkter, som varit avgörande för arkivets sammansättning se C. A. Hessler: »Ett politiskt klipparkiv i Uppsala», Statsvet. tidskrift, 1951, s. 84. Fr. o. m. 1 jan. 1954 ingår i arkivet ytterligare 12 tidningar; ibid. 1954, s. 88.

lämpas vid redovisningen av resultaten, torde dock vara tillräckligt motiverad av kända fakta.

En annan svårighet, som i ännu högre grad sammanhänger med att detta arbete inte kan passas in i en helhetsbild av den politiska opinionsbildningens mekanismer, är den, som består i att en stor del av begreppsapparaten måst hämtas från andra områden av forskningen, utan att någon särskild prövning av dess ändamålsenlighet för denna undersökning kunnat göras. Detta kommer till uttryck framför allt i det förhållandet, att den indelning, som gjorts av materialet i olika frågor och områden av politiken, i stort sett är konventionell. Det skulle ha varit en intressant uppgift att undersöka, i vilken utsträckning de olika tidningarna inriktar sig på att attrahera olika väljargrupper, men man tvingas tyvärr konstatera att det är omöjligt att avgöra, vilken indelning av materialet, som verkligen skulle tjäna till att belysa detta. De mest värdefulla resultaten kan beräknas erhållas först sedan man genom experiment och successiva korrektioner kommit fram till en indelning, som ger en god korrelation med andra variabler. Någon sådan kan alltså inte omedelbart uppställas.

Utöver det självklara önskemålet att de kategorier man indelar materialet i är väsentliga i den mening, som här angivits, tillkommer vissa minimikrav. Det viktigaste är att de är klart definierade, så att objektiviteten hos resultaten blir så stor som möjligt. Man kan formulera detta krav så, att varje forskare med kunskap om metoden skall komma till samma resultat. Detta krav måste tillmätas sådan betydelse, att man till och med kan säga, att det ofta är viktigare, att man följer bestämda regler än vilka dessa är. Det skulle emellertid föra för långt att här ge en fullständig redogörelse för alla de principer, som följts i fråga om var och en av kategorierna, principer som när det gäller en del gränsfall kan sägas vara något godtyckliga. Som ett principiellt betydelsefullt, ehuru ensamstående, exempel på de svårigheter, som uppstått, kan nämnas det, som sammanhänger med kategorin »Politiska åskådningar». Det är tydligt att detta begrepp är svårt att avgränsa. Att det ändå använts beror på att vissa föreställningar om t. ex. konservatism ibland framträder som särskilda frågor, som inte går att hänföra till andra kategorier. Som en mätare på tidningarnas ideologiska medvetenhet torde emellertid denna kategori tyvärr ha ringa värde. Utöver sådana artiklar, som kan sägas ligga på gränsen mellan två kategorier, har det i några fall inträffat att frågor behandlats, som svarar mot två

rubriker. Som exempel kan anges: »Kyrkan och den sociala välfärden». Dessa artiklar har förts till »Kyrko- och religionsfrågor», ej till socialpolitik, då de behandlar en del av problemet om stat och kyrka.

Då det ofta är fallet, särskilt under en valrörelse, att artiklar i tur och ordning tar upp flera frågor, har det varit nödvändigt att dela artiklar av detta slag. Detta i sin tur har nödvändiggjort den arbetskrävande proceduren att räkna spaltcentimeter i stället för att använda något mera lätthanterligt mått.

Tyvärr låter det sig inte göra att här framlägga hela det siffermaterial, som framkommit. Den tabell, som medtagits, framställer hur stor del i procent av materialet, som faller under de olika rubrikerna. I texten återges emellertid det väsentligaste som framkommit utöver vad som ryms i denna tabell. Redogörelsen bygger alltså även på iakttagelser av de enskilda tidningarna och på resultaten av den indelning av materialet, som skett i tidshänseende.

Innan undersökningens resultat framläggs, må understrykas, att de svårigheter och problem, som ovan berörts, tillsammans har sådan tyngd att det är naturligt om detta arbete, som endast är ett blygsamt första försök i sin art, ger begränsad avkastning. Särskilt har bristen på jämförelseobjekt i form av liknande undersökningar varit besvärande.

En ofta uttalad åsikt är, att den svenska valrörelsen är alltför lång och utdragen. Dess officiella start inträffade år 1952 den 17 augusti, d. v. s. drygt en månad före valet. Denna undersökning omfattar tiden efter den 1 augusti, varför en stor del av materialet faller utanför den egentliga valrörelsen. Detta innebär emellertid inte att valet är utan betydelse för resultaten för denna tid, och de anger på intet vis ledarnas karaktär under en »normal» period mellan valen.

Om den anförda åsikten vore befogad, kunde man ha rätt att vänta att detta skulle ta sig uttryck i en stagnation i valpropagandans intensitet, när den pågått en tid. Någon sådan kan emellertid inte utläsas ur de resultat, som framkommit. Listan över innehållskategorier har indelats i tre grupper, där de mest valpolitiska förts till en grupp, de helt eller övervägande opolitiska till en annan, och slutligen de med blandat politiskt och opolitiskt innehåll till en tredje.⁴ Klassificeringen kan givetvis diskuteras i någon enstaka punkt, men i de flesta fall är den självklar. Vidare har materialet indelats i fyra tidsperioder om tretton dagar i varje. Man finner då att det sker en

⁴ I tabellen markeras med förkortningarna p, op och m vilka kategorier, som förts till dessa grupper.

fortskridande förskjutning mot större politisk betoning, och denna tendens är obruten i varje partis press för sig. I de socialdemokratiska tidningarna ökar den mest politiska gruppen sin andel från 38 % till 71 % mellan första och sista tidsperioden, medan den minst politiska minskar från 18 % till 11 %. För folkpartiets tidningar är motsvarande siffror 28 % till 63 % och 37 % till 18 %, för högerens 30 % till 56 % och 37 % till 26 %. Den del av undersökningen, som består i att partinamn räknas, ger ett resultat, som pekar i samma riktning. Ökningen av omnämmanden sker kontinuerligt och i stort sett parallellt inom de tre partiernas press; ungefär 12 % av omnämmandena faller inom den första tidsperioden, medan c:a 40 % faller inom den sista.⁵ Det är naturligtvis tänkbart att något sådant som en stagnation i valrörelsens intensitet kommer till uttryck i olika tidningar vid olika tidpunkter, och det finns även ett visst utrymme för mera tillfälliga fluktuationer, men i stort sett torde omdömet, att valrörelsens intensifiering för tidningarnas del sker kontinuerligt, vara korrekt.

När den socialdemokratiska pressen diskuteras, brukar ofta anföras, att den skiljer sig från borgerlig press genom att dess målsättningar är mer politiska, och att detta får konsekvenser för tidningarnas redigering. I den del påståendet avser nyhetsförmedling, reportage o. d. har det inte prövats i denna undersökning. Däremot framträder vid en jämförelse av ledarspalterna i de socialdemokratiska och borgerliga tidningarna skillnader, som tydligt visar, att de förra är mer inriktade på de partipolitiska stridsämnena. Den ovan nämnda indelningen av kategorierna i en politisk, en opolitisk och en mellangrupp ger detta resultat. För socialdemokraterna är siffrorna: den politiska gruppen 57 %, mellangruppen 27 % och den opolitiska 16 %; för folkpartiet motsvarande: 45 %, 25 % och 30 %; och för högeren: 48 %, 20 % och 32 %. Det framgår att skillnaden mellan folkpartiets och högerens tidningar är obetydlig. Även på ett annat sätt kan denna tendens hos de socialdemokratiska tidningarna beläggas. På tusen spaltcm nämner deras ledare partierna i medeltal 142 gånger, medan folkpartiets och högerens stannar vid 100 och 108 gånger. I detta fall har även omnämmanden av kommunisterna

⁵ Omnämmanden av kommunisterna har inte medräknats, då det befunnits att dessa behandlats under inverkan av omständigheter, som varit väsentligt olika dem, som bestämt valrörelsens utveckling i övrigt; domarna i Enbomsaffären var aktuella i början av augusti, och den mest omfattande kritiken mot kommunistpartiet skedde i anslutning till dessa.

medräknats. Siffrorna bör tas med en viss reservation, eftersom typografiska olikheter kan göra, att frekvensen mätt i ord och inte i spaltcm skulle blivit en något annan. Även med hänsyn härtill förefaller dock skillnaden mellan de socialdemokratiska och de borgerliga tidningarna säker.

Avsikten med att räkna omnämnannden av partierna var, som påpekats, framför allt att få en uppfattning om, i vilka proportioner tidningarna i sin polemik riktade sig mot de olika partierna. Eftersom det är svårt att säkert veta, i vilken utsträckning metoden är tillförlitlig, meddelas här endast ett mindre urval av de resultat, som framkommit. Det må parentetiskt tilläggas, att de iakttagelser författaren kunnat göra under loppet av undersökningen talar för att metoden ger riktiga resultat, men denna åsikt kan tills vidare endast vara privat.

De socialdemokratiska tidningarna har sammanlagt nämnt folkpartiet i 31 % och högern i 27 % av alla omnämnannden. Detta resultat är ägnat att förvåna, emedan det förefaller strida mot den vanliga åsikten, att socialdemokraterna betraktade folkpartiet som sin enda allvarliga opponent. Man kan måhända tolka resultatet så, att motsättningen till högern är av övervägande saklig art, medan striden mot folkpartiet mera betingas av konkurrensen om vissa väljargrupper än av motsatta åsikter i bestämda politiska frågor. Denna hypotes skulle verifieras om man kunde konstatera, att omnämnannden av högern skedde framför allt i artiklar, som behandlar olika sakfrågor, t. ex. bostadsbyggande eller konjunkturpolitik, medan folkpartiet oftare nämns i artiklar, som förts till kategorin »Partierna och valet».

En egendomlighet, som det kan ha sitt intresse att påpeka, är att de socialdemokratiska tidningarna genomgående endast i c:a 2 % nämnt bondeförbundet. Slutsatsen att koalitionen och bondeförbundets insatser i regeringen i stort sett inte diskuterats, förefaller att ligga mycket nära till hands. Eftersom folkpartiets och högerns tidningar i betydligt större utsträckning (13 % och 16 %) nämnt bondeförbundet, kan denna hållning hos de socialdemokratiska tidningarna inte bero på bondeförbundets underlägsenhet i pressen.

Folkpartiets och högerns tidningar har sammanlagt fördelat sina omnämnannden på motståndarpartier och oppositionspartner i stort sett i samma proportioner. Att socialdemokraterna blivit nämnda betydligt oftare än bondeförbundet, omkring två och en halv gång så ofta, är ju endast vad man kunde vänta sig. I kritiken mot bonde-

förbundet har under valrörelsen två linjer framträtt. Dels framhävde man motsättningen mellan bondeförbundets borgerliga inställning och socialismen, dels kritiserade man den förda jordbrukspolitiken. Man har rätt att anta att den förra argumentationslinjen var vanligare i högerns än i folkpartiets tidningar, medan förhållandet var det omvända i fråga om jordbrukspolitiken. Som framgår av tabellen upptog socialismen betydligt större plats i högertidningarna än i folkpartitidningarna, medan jordbrukspolitiken fått större utrymme i de senare. De sakliga skiljaktigheterna mellan folkpartiet och bondeförbundet i fråga om jordbrukspolitiken var ju också betydligt större än mellan högern och bondeförbundet. Även på denna punkt skulle det vara av intresse att veta, hur omnämningarna fördelar sig på innehållskategorierna.

Den socialdemokratiska pressen nämnde sammanlagt kommunisterna med större frekvens än den borgerliga. Att detta verkligen är ett uttryck för en mer omfattande kritik stöds av att den förra ägnade betydligt större utrymme åt frågor, som faller under kategorierna »Inre försvar, Enbomsaffären» och »Kommunisterna».

När en tidssynpunkt även anlades på den del av undersökningen, som avser frågor och områden, var en särskild hypotes vägledande. Det antogs att propagandan till en början behandlade ett större antal frågor men senare koncentrerade sig kring vissa av dem. På det hela taget kan antagandet inte anses styrkt. Det har visserligen framkommit att en del omisskännligt valpolitiska kategorier tämligen stadigt ökade valrörelsen igenom, t. ex. »Partierna och valet» samt »Penning- och konjunkturpolitik», men dels var tendensen till ökning inte ens i dessa fall obruten, dels synes ökningen inte väsentligen ha skett på bekostnad av andra valfrågor utan har snarare trätt i stället för en del valpolitiskt ointressant stoff. Om de båda anförda exemplen gäller dessutom att de rymmer ett betydande antal olika frågor, varför det finns stora möjligheter till förskjutningar inom dem. Man har snarast intrycket att de flesta valfrågor aktualiserades av tillfälliga omständigheter, och detta gäller även de frågor, som själva inte var av tillfällig natur. Valets närmande tog sig helt naturligt uttryck i att summan av samtliga valfrågors utrymme ökade, vilket ovan visats, men någon konkurrens mellan olika sådana frågor, där de mest kontroversiella till sist undanträngde de övriga, kan inte påvisas. Detta motsägs knappast av att en del typiska valfrågor minskade under senare delen av valrörelsen. Detta kan snarare ses som ett uttryck för att de hann bli slutdiskuterade långt före valet. Detta

var sannolikt även fallet med många frågor, som ryms inom den stora kategorin »Partierna och valet».

I det följande skall ges en bild av vilka egenskaper i fråga om tidningsledarnas sakliga innehåll, som utmärker de olika partiernas press. Liksom hittills kommer alltså partisynpunkten att stå i förgrunden; skillnader mellan de särskilda tidningarna kommer endast att påpekas i enstaka fall. Indelningen efter partier förefaller helt naturlig, men det bör påpekas, att en kanske mer intressant analys av siffrorna skulle kunna göras, om man, med bortseende från partisynpunkten, hos de särskilda tidningarna undersökte, på vilket sätt olika frågor förekommer korrelerade med varandra. Därigenom skulle man få en mer nyanserad bild av vilka olika slag av intresse-riktningar man har att räkna med; sedan detta gjorts, kunde med fördel en partisynpunkt anläggas. Metoden förefaller emellertid att kräva rent statistiska prövningar, varför den här är i stort sett utesluten.

För att göra slutsatserna mer säkra kan man sammanföra olika kategorier, som har någon väsentlig egenskap gemensam, i grupper. En sådan indelning och dess resultat har redan redovisats: indelningen efter graden av partipolitisk tillspetsning. En grupp av frågor, som hör till den ekonomiska politiken, kan tämligen lätt urskiljas: »Bostads- och byggnadsfrågor», »Finansväsen», »Näringsfrågor» (därunder jordbruksfrågor och utrikeshandel) samt »Penning- och konjunkturpolitik». Denna indelning ger till resultat för socialdemokraterna 28,6 %, för folkpartiet 18,8 % och för högern 23,4 %. Om jordbrukspolitiken, som under valrörelsen intog en särställning, undantages, blir skillnaden mellan folkpartiet och högern ännu större: 14,5 % och 21,5 %. Man kan vidga kretsen av ekonomiska frågor till att omfatta hela det område, som rör den ekonomiska och sociala fördelningspolitiken, genom att tillägga följande kategorier: »Organisationsväsen, fackliga frågor», »Lönefrågor» och »Socialpolitik» (därunder »Folkpensioner och barnbidrag»). Resultatet blir då 38,8 % för socialdemokraterna, 26,3 % för folkpartiet och 29,1 % för högern.

En särskild fråga i samband med den ekonomiska intressepolitiken rör förhållandet mellan skatterna och de sociala reformerna. Såväl folkpartiet som högern tog under valrörelsen ställning för en omedelbar förstärkning av folkpensionerna. Detta bemöttes av socialdemokraterna med en hänvisning till statsfinanserna och särskilt påpekades, att oppositionen samtidigt krävde skattelättnader. Man

kan ur tabellen utläsa, att det senare kravet mest energiskt hävdades av högers tidningar, medan den sociala reformviljan upptog en bredare plats i folkpartiets. Detta är en punkt, där det förefaller intressant att se, hur två kategorier förhåller sig till varandra hos de särskilda tidningarna; om alltså dessa valt mellan att driva de sociala reformkraven och att kräva skattelättnader eller om de känt sig oförhindrade att göra bådadera. Man finner att hos de flesta oppositionstidningar ett från huvudregeln inom vederbörande parti avvikande intresse för socialpolitik är parat med en avvikelse i samma riktning för finansväsen. Det rör sig här sannolikt inte om en statistiskt säkerställbar korrelation, men så mycket kan ändå sägas, som att någon tendens att undvika de statsfinansiella synpunkterna, om man önskade ett vidgat socialt reformprogram, och vice versa, inte fanns hos folkpartiets och högers tidningar.

En grupp av fyra kategorier: »Kulturella frågor», »Kyrko- och religionsfrågor», »Nykterhetsfrågor» samt »Skol- och undervisningsfrågor» kan sägas vara sammanhållen av en allmän kulturpolitisk aspekt. De ägnades ett jämförelsevis ringa intresse under valkampanjen; siffrorna är här: socialdemokraterna 2,5 %, folkpartiet 6,5 % och högern 3,9 %. Den relativt höga siffran för folkpartiet förklaras delvis av Svenska Morgonbladets stora intresse för religions- och nykterhetsfrågor (tillsammans 26,1 %). Andra områden, som de borgerliga tidningarna på det hela taget mera uppmärksammade än de socialdemokratiska, är: »Försvarsfrågor», »Kommunikationsfrågor», »Rättsväsen och rättsfrågor» samt framför allt »Utrikeskommentarer». Den sistnämnda kategorin, som är den största för både högers och folkpartiets tidningar (22,8 % och 19,3 % mot 9,2 % för socialdemokraternas) hörde till dem, som under valrörelsens senare del fick lämna plats för frågor, som hade samband med denna.

Utrikespolitiken spelade i valpropagandan en ganska betydande roll. I diskussionen, som följde på nedskjutningen av de svenska flygplanen över Östersjön och särskilt efter den svenska noten till Sovjet den 5 augusti, kan flera utvecklingsstadier urskiljas. Kommentarer till noten under de första dagarna var i stort sett gillande från såväl oppositions- som regeringspressen. När därefter utrikesnämndens sammanträde gjorde frågan om en hänvändelse till Förenta nationerna aktuell, började meningarna dela sig, dels i själva sakfrågan, dels i frågan om vad som försiggått vid nämndens sammanträde. Debatten utvecklade sig efterhand till en allmän neu-

tralitetsdebatt, särskilt sedan Svenska Dagbladet föreslagit utrikesministerns avgång, vilket av socialdemokraterna uppfattades som ett angrepp på den alliansfria utrikespolitiken. I denna undersökning gjordes ett försök att hålla isär nedskjutningarna och andra utrikespolitiska frågor, passfriheten och annat, men detta gick ej att genomföra på grund av förskjutningarna i diskussionens innehåll. Kategorien utrikespolitik består emellertid till största delen av frågor, som uppkommit med anledning av nedskjutningarna. Tidningarnas inställning till dessa problem följde i stort sett partilinjer; av oppositionspartiernas press var det folkpartiets, som mest uppmärksammade dem (9,1 % mot 7,3 % för högerens, 9,1 % för socialdemokraternas). De tidningar, som främst förde debatten, var Arbetet, Morgontidningen, Dagens Nyheter, Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning; det är påfallande att Svenska Dagbladet, som genom sitt avgångskrav framkallade en stor del av debatten, därefter själv inte i någon större utsträckning deltog.

Under valrörelsen var två frågor av konstitutionell innebörd aktuella: folkomröstning och valordning. Särskilt den senare kan betraktas som en typisk valfråga. I båda fallen befann sig folkpartiet och högern på offensiven, medan socialdemokraterna intog en mer defensiv attityd; det gällde för dem närmast att försvara den valordning, som nyss införts, och att framföra invändningar mot en snar utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Tillsammans ägnades de båda frågorna ungefär lika stort utrymme i de tre partiernas press: socialdemokraterna 2,4 %, folkpartiet 2,2 % och högern 2,6 %. Valordningen behandlades utförligast av de båda förra partierna, 1,7 %, medan det senare mest uppmärksammade folkomröstningen, 1,4 %. Det faller sig svårt att dra några bestämda slutsatser av dessa siffror, som ju är ganska små, särskilt som det finns stora skiljaktigheter mellan tidningar inom samma parti. Åtminstone i fråga om valordningen kan man emellertid våga påstå, att socialdemokraterna fann sina argument tillräckligt övertygande för att i samma omfattning som oppositionen kunna diskutera frågan.

För de två bondeförbundstidningar, som medtagits i denna undersökning, Skånska Dagbladet och Svenska Landsbygden, har rimligtvis inte några medelvärden kunnat uträknas. Skånska Dagbladet har ställningen som partiets huvudorgan, medan Svenska Landsbygden mera har karaktären av ett speciellt jordbruksorgan och utges endast två dagar i veckan. Som man kan vänta ägnade båda tidningarna jordbrukspolitiken stort utrymme, Skånska Dagbladet

Tabell över innehållet i tidningsledare 1 augusti — 21 september 1952. Materialet indelat efter tidningarnas anknytning till de politiska partierna. Alla siffror anger procent av summa spaltcm.

	Soc.- dem.	Folk- partiet	Högern
op Befolkningsfrågor	0,6	0,3	0,5
p Bostads- och byggnadsfrågor	5,7	2,9	4,4
p Finansväsen	3,5	2,1	3,8
p Folkomröstning	0,7	0,5	1,4
m Inre försvar, Enbomsaffären	3,5	1,7	1,2
op Yttre försvar, militärväsen	0,3	1,8	1,9
m Kommunala frågor	2,2	2,7	1,1
m Finansväsen ¹	1,5	1,6	0,8
op Kommunalförvaltning ²	0,5	0,4	0,6
op Kommunikationsfrågor	0,3	1,1	1,0
op Kulturella frågor	0,3	0,9	1,6
p Kvinnorna och politiken	0,2	0,7	0,4
m Kyrko- och religionsfrågor	0,7	2,9	1,3
op Nykterhetsfrågor	1,0	1,7	0,6
m Näringsfrågor ³	2,2	1,3	1,4
p Jordbruks- och skogsfrågor ¹	4,8	4,3	1,9
m Utrikeshandel- och valutafrågor ¹	1,8	1,1	2,2
op Olympiaden, idrott	1,1	1,3	1,2
m Organisationsväsen, fackliga frågor ⁴	1,2	0,8	1,6
p Partierna och valet ⁵	18,5	15,8	14,9
p Kommunisterna ¹	2,8	1,9	2,0
p Penning- och konjunkturpolitik ⁴	10,6	6,9	9,9
m Lönefrågor ⁴	2,9	0,8	0,6
m Politiska åskådningar	1,1	1,5	1,7
p Socialism ¹	1,7	2,0	3,9
m Rättsväsen, rättsfrågor	0,7	1,2	0,9
op Skol- och undervisningsfrågor	0,5	1,0	0,4
p Socialpolitik	3,7	3,7	2,2
p Folkpensioner och barnbidrag ¹	2,4	2,2	1,3
op Statsförvaltning	0,3	0,2	0,1
m Utrikespolitik	9,1	9,1	7,3
p Östersjömanövern ¹	0,9	0,4	1,1
op Utrikeskommentar	9,2	19,3	22,8
p Valordning	1,7	1,7	1,2
op Övrigt	1,8	2,2	0,8
	100,0 ⁶	100,0 ⁷	100,0 ⁸

¹ Kategorin har brutits ut ur den föregående och överordnade.

² Rubriken avser de frågor, som rör kommunerna men som ej behandlar enskilda sådana. Hit har t. ex. förts allt om kommunallagstiftningen.

³ Dels näringspolitik i egentlig mening (lokaliseringsfrågor, kartellkontroll m. m.), dels särskilda näringsgrenar.

⁴ Gränsen mellan »Organisationsväsen, fackliga frågor» och »Lönefrågor» å ena sidan, och mellan den senare kategorin och »Penning- och konjunkturpolitik» å den andra har i vissa fall varit svår att bestämma.

⁵ Till denna rubrik har förts allt material, som haft tydligt samband med valrörelsen eller de politiska partierna, utan att samtidigt behandla frågor, som faller under andra rubriker. Här ryms alltså allt sådant som kommentarer till partiernas förhållande till varandra, deras valutsikter, olika listor och kandidater, synpunkter på valrörelsens längd och uppläggning och användandet av olika propagandamedel (särskilt radion).

⁶ Motsvarar 392 ledarsidor. ⁷ Motsvarar 612 d:o. ⁸ Motsvarar 309 d:o.

8,8 % och Svenska Landsbygden 23,2 %. Andra områden, där dessa organ visade ett mera påfallande intresse än den övriga pressen, är »Befolkningsfrågor» (landsbygdens avfolkning), »Finansväsen» (särskilt dyrortsgrupperingen, som förts till denna rubrik), »Kommunikationsfrågor» samt »Skol- och undervisningsfrågor» (införande av särskilda jordbrukslinjer vid en del skolor).

UTVECKLINGSTENDENSER IFRÅGA OM DOMSTOLSKONTROLLEN AV FÖRVALTNINGEN

Av Professor V. MERIKOSKI, Helsingfors

Frågan om rättsskyddet på förvaltningens område och om utvecklandet av det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet har under de senaste tiderna varit föremål för allvarlig och kontinuerlig uppmärksamhet inom den nordiska kulturkretsen. Vid Nordiska Administrativa Förbundets sjunde allmänna möte i Köpenhamn år 1938 hade man som diskussionsfråga upptagit ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen.¹ Vid det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm år 1951 diskuterades garantierna för rättssäkerheten vid administrativa avgöranden.² På diskussionsprogrammet för det tionde allmänna mötet i Helsingfors år 1952 hade Nordiska Administrativa Förbundet upptagit användningen av fri prövning inom förvaltningen.³ Vid Finlands Juristförbunds sjätte juristdagar våren 1953 var frågan om laglighetskontrollen i statsförvaltningen det centrala programnumret. Ett tecken på att sakens vikt observerats även utanför juristernas och förvaltningsmännens krets är den omständigheten, att man på det tionde nordiska handelsmötet i Oslo år 1950 såsom diskussionsämne upptagit »Betryggende regler for administrative avgjørelser».⁴ Ytterligare kan hänvisas till talrika tidskriftsartiklar samt, speciellt för Finlands vidkommande, till betydelsefulla legislativa reformer, av vilka det särskilt är skäl att nämna lagen av år 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden. Beaktansvärt är även, att man vid den danska grundlags-

¹ U. J. Castrén, »Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen», *Nordisk administrativt Tidsskrift* 1938, ss. 165—202. Diskussion ib. ss. 203—234.

² Johs. Andenæs, »Garantier for rettsikkerheten ved administrative avgjørelser», *Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet 1951*, Stockholm 1952, Bil. VI. Diskussion ib., ss. 218—295.

³ Huvudreferatet av författaren. Övriga referenter Frede Castberg och Max Sørensen samt C. G. Wejle (*NAT* 1952, ss. 247—300).

⁴ Huvudreferent Poul Andersen, övriga referenter Nils Herlitz och Edvard Løchen samt författaren (*Beretning om Det 10. Nordiske Handelsmøte*, Oslo 1951, ss. 72—107).

reformen avsett att möjliggöra inrättandet av särskilda administrativa domstolar och att de i Finland sedan länge aktuella planerna på en reglering av den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans under de senaste åren varit föremål för en kontinuerlig utveckling.⁵

Det av allt detta framgående stora intresset för frågor, som berör rättsskyddet på förvaltningens område, beror på lätt iakttagbara orsaker. Utvecklingen går för närvarande överallt i den riktningen, att staten i allt högre grad ingriper i individens liv och handlingsfrihet, särskilt på det ekonomiska och sociala området. Och det är klart, att i ju högre grad den offentliga makten ordnande och reglerande, med påbud och förbud, ingriper i individens liv, desto större betydelse får frågan om på vilket sätt och huru effektivt rättsordningen förverkligar principen om förvaltningens lagbundenhet i förhållandet mellan den offentliga makten och individen, d. v. s. huru dant det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet är och med vilken effektivitet det fungerar.

Mot denna bakgrund bör det förvaltningsrättsliga rättsskyddets problem betraktas: *individen behöver ett allt mer effektivt skydd mot den allt aktivare offentliga makten*. Men vid utvecklandet av rättsskyddssystemet får man ej glömma vikten av förvaltningens snabbhet och smidighet och i allmänhet dess *effektivitet*. Inom förvaltningen konkurrera kraven på rättsskydd och på effektivitet kontinuerligt med varandra, eller noggrannare sagt, de konkurrera med varandra om övermakten, ty i praktiken tillämpas de i själva verket alltid parallellt och på ett varandra kompletterande sätt. Ingen positiv rättsordning kan uteslutande försöka förverkliga kravet på rättsskydd och inte heller uppställa förvaltningens effektivitet som det enda rättesnöret. Att åstadkomma en lämplig balans mellan rättsskyddet och effektiviteten är en av de viktigaste, alltid aktuella uppgifterna för den lagstiftning, som reglerar förvaltningen.⁶ Den positiva förvaltningsrättens område är fullt av kompromisser mellan dessa två, i princip varandra motsatta, men i praktiken varandra kompletterande tendenser. Även det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet är ett resultat av dylika jämkningar. Garantierna för riktiga avgöranden kunna ej göras så stränga, att avgörandena på

⁵ Se särskilt lagberedningens förslag till regeringens proposition till riksdagen angående lag om handläggning av besvärssärenden i länsstyrelse (Lagberedningens publikationer N:o 4/1951) och förslag till lag om länsrätt (N:o 6/1952).

⁶ V. Merikoski, »Befrämjande av forskningen i förvaltningslära», NAT 1943, s. 193.

denna grund bli alltför mycket fördröjda. Även för sakägaren kan det vara viktigare att i ett ärende erhålla ett snabbt avgörande än att, kanske först efter några år, få ett ovillkorligen riktigt avgörande. Vid sådant förhållande får man inte låta kravet på rättssäkerhet inom förvaltningen helt skjuta åt sidan kravet på snabbhet och effektivitet. Det är naturligt, att det under krig och andra exceptionella förhållanden på bekostnad av rättssäkerheten ges vissa medgivanden åt kravet på effektivitet. Vid en återgång till fredstida, normala förhållanden träder kravet på en ökad rättssäkerhet åter på dagordningen.

De medel, med vilka man inom förvaltningen försöker förverkliga kravet på rättssäkerhet, kunna indelas i preventiva och repressiva. Preventivt, på förhand verkande, rättsskydd erbjuda, förutom tjänstemännens kompetens och samvetsgrannhet, bl. a. förvaltningens bundenhet vid bestämda former och särskilt hörandet av sakägaren innan ett ärende avgöres samt vidare myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut, ävensom i allmänhet sakägarens rätt att till sin kännedom få det material, som lägges till grund för avgörandet. Det preventiva rättsskyddets område bildar det »fält», på vilket förvaltningsverksamheten försiggår, och på vilket utgestaltandet av avgörandet i ettvart ärende betingas av de mest olika faktorer. Det repressiva rättsskyddet innefattar alla de regleringar, som giva individen möjlighet att bringa förvaltningsmyndighets avgörande eller beslut, som rör honom själv, under ny behandling. En central betydelse bland de repressiva rättsskyddsmedlen intar den i olika former skeende domstolskontrollen.

Strävan att i förvaltningsverksamheten uppnå den nödvändiga snabbheten och effektiviteten förhindrar det preventiva rättsskyddets utveckling till fullkomlighet. Och även om det preventiva rättsskyddet i allt högre grad skulle effektiviseras, så följer likväl av ofullkomligheten i allt mänskligt handlande, att felaktiga avgöranden ej helt kunna förhindras. Även i det egentliga rättegångsförfarandet måste man vara beredd härpå och med desto större skäl då naturligtvis på förvaltningens område. I själva verket ligger huvudtyngden i det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet på det repressiva rättsskyddet, de medel och procedurformer, genom vilka ett givet beslut kan rättas eller den skada, som en felaktig åtgärd förorsakat, kan gottgöras.

Som den mest elementära och utvecklingshistoriskt äldsta formen av förvaltningens *laglighetskontroll* kan man anse en sådan anord-

ning, att förvaltningsmyndigheterna själva, inom sin egen krets, d. v. s. inom ramen av förvaltningsmaskineriet, dra försorg om kontrollverksamheten. I en mera utvecklad form ger detta system sakägaren möjlighet att i ett visst ärende sätta kontrollmaskineriet i gång, men instanserna för ändringssökande utgöra härvid de högre förvaltningsmyndigheterna och ej oavhängiga domstolar.

Ur rättssäkerhetens synpunkt kan detta förvaltningsmaskineriets interna kontrollsysteem ej rekommenderas. Det har också i praktiken i allt högre grad fått ge vika för en egentlig domstolskontroll. Vid anordnandet av denna kontroll kan man åter observera två huvudriktningar. Ett sätt är, att kontrollen av förvaltningens lagenlighet anförtros de allmänna domstolarna. Den andra huvudriktningen önskar åter reservera denna kontrolluppgift för särskilda förvaltningsrättsliga domstolar, d. v. s. sådana organ för den offentliga makten, som organiserats såsom oavhängiga domstolar, men genom att de endast handlägga ärenden från förvaltningens område, stanna utanför den allmänna, civila och brottmål handläggande domstolsorganisationen.

Den här uppskisserade tredelningen i 1) förvaltningsmaskineriets interna kontrollsysteem, 2) kontroll genom allmänna domstolar och 3) systemet med särskilda förvaltningsrättsliga domstolar bör givetvis anses vara blott en typbildning. Man bör nämligen minnas, att intet av dessa system i praktiken för närvarande förekommer helt renodlat och följdriktigt genomfört. I allmänhet sammansmälta de på olika sätt med varandra sålunda, att det laglighetskontrollsysteem, som är basen för systemet, upptagit element från de andra systemen.

Med beaktande av denna reservation kan man säga, att länderna, tillhörande den anglo-amerikanska kulturkretsen, samt av de nordiska länderna Danmark, Island och Norge höra till den andra av de nämnda grupperna. I dem bör rättsskydd mot missbruk inom förvaltningen sökas hos de allmänna domstolarna.

Det tredje av de ovannämnda systemen, som fullt genomfört förutsätter att förvaltningsrättsliga tvistemål handläggas i förvaltningsrättsliga specialdomstolar även i lägre instans och icke blott i högsta instans, kommer att i sin renaste form förefinnas i Förbundsrepubliken Tyskland («Väst-Tyskland»), efter det den på grundlagen av den 23 maj 1949 baserade nyorganisationen av rättegångsväsendet blivit slutförd.⁷

⁷ Jfr Gustaf Petré, »Förvaltningsrättskipning i Förbundsrepubliken Tyskland», Förvaltningsr. Tidskr. 1951, ss. 327—337.

Det första av de ovannämnda systemen, förvaltningens interna kontroll av sig själv, vill den västerländska rättsuppfattningen ej längre erkänna som godtagbart eller tillfredsställande. Detta gäller systemet i dess renaste form. Däremot ha också nyare rättsordningar — såsom ovan redan nämndes — i rätt stor omfattning använt sig även av detta system på olika sätt modifierat och kombinerat med andra kontrollsystem.

Av dylika kombinerade system bör särskilt nämnas det i Frankrike uppkomna Conseil d'Etat-systemet, som, i högre eller mindre grad modifierat, därifrån utbrett sig till många länder och på olika sätt påverkat andra länders rättsutveckling. Numera torde det närmast böra hänföras till gruppen av system med särskilda förvaltningsdomstolar, ehuru Conseil d'Etat ursprungligen egentligen avsetts att vara något annat än en förvaltningsrättslig domstol. Vid tiden för dess tillkomst hyste man på radikalt håll misstroende mot domstolsväsendet, vilket sedan torde ha varit orsaken till, att man ej ville inrätta en särskild förvaltningsrättslig domstolsorganisation. De administrativa lagskipningsorganen med Conseil d'Etat såsom högsta instans utformades därför formellt såsom delar av förvaltningsmaskineriet. Till en början fattade Conseil d'Etat ej ens slutliga beslut i ärenden utan framställde — principiellt — endast förslag till beslut för statsöverhuvudet. I praktiken gjordes emellertid ej några avvikelser från dess »förslag», och år 1872 fick det också en självständig beslutanderätt. Då dess medlemmar faktiskt, ehuru ej rättsligt, äro oavsättliga och då dess avgöranden alltid äro avsedda att grunda sig på rättsliga synpunkter, torde Conseil d'Etat och övriga av samma typ varande instanser för ändringssökande liksom även i motsvarande ställning varande organ i lägre instans, böra beträffande sin lagskipande funktion praktiskt sett anses som förvaltningsrättsliga domstolar.⁸

Till de nyaste erövringarna, som det franska systemet gjort, hör Belgien, där Conseil d'Etat inrättades år 1946. Det är intressant att lägga märke till också detta organs tvåfaldiga karaktär. Å ena sidan önskar man understryka, att Conseil d'Etat hör till förvaltningsmaskineriet. Å andra sidan konstateras åter, att det vid sidan

⁸ Sammelverket »Le Conseil d'Etat, Livre jubilaire» (Paris 1952) ger en god bild av det franska systemets utveckling och nuvarande läge samt dess »utstrålning» till andra länder. Nordiska artikelförfattare: Frede Castberg (»Le contrôle exercé par les tribunaux sur l'administration en Norvège, surtout en ce qui concerne le détournement du pouvoir») och Poul Andersen (»Le Conseil d'Etat et le droit administratif danois»).

av sina administrativa uppgifter handhar rättskipning i egenskap av domstol.⁹

I själva verket är frågan därom, huruvida organ av Conseil d'Etat-typen skall karaktäriseras som förvaltnings- eller lagskipningsorgan, i sista hand beroende av, hur gränsen mellan förvaltning och lagskipning dras.¹⁰ Utan att i detta sammanhang närmare önska gå in på den frågan, konstaterar jag endast i korthet, att Conseil d'Etat i egenskap av ett organ, vilket avgör rättstvister, till sin ställning samt arten av och ändamålet med sin verksamhet i varje fall närmare hör till de förvaltningsrättsliga domstolarnas grupp än till tjänstehierarkins interna kontrollorgan. Detta konstaterande räcker också för att vi skall kunna konstatera, att utbredningen och utvecklingen av Conseil d'Etat-systemet innebär ett avståndstagande från förvaltningens interna kontrollsystem.¹¹

Också Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem är sammansatt av element, hörande till olika system. I Finland finns, förutom vissa specialdomstolar, som handlägga till förvaltningsrättens område hörande ärenden, en allmän förvaltningsrättslig domstol, Högsta förvaltningsdomstolen. Men delvis har den slutliga avgöranderätten också i rättsbesvärsärenden (beträffande utnämningsärenden) fortsättningsvis förbehållits regeringsmyndigheten (statsrådet), och den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instanser är till stor del anförtrödd de egentliga förvaltningsmyndigheterna, d. v. s. de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Dessutom bör ytterligare nämnas de allmänna domstolarnas andel i det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet. Visserligen kunna förvaltningsrättsliga ärenden endast i sällsynta undantagsfall handläggas av allmänna domstolar, men i och med att dessa domstolar behandla ärenden rörande tjänste-

⁹ Henri Velge, »La Loi du 23 Décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat», Bruxelles 1947, ss. 105—106: »Il est incontestable que la section d'administration du Conseil d'Etat, bien qu'elle fonctionne suivant certaines formes normalement utilisées par le pouvoir judiciaire, appartient exclusivement au pouvoir administratif». — — — »la section d'administration rend des arrêts, c'est-à-dire qu'elle soit revêtue d'une véritable pouvoir juridictionnel dans des matières spéciales d'ordre administratif».

¹⁰ Jfr. Aaro Ahtee, »Om den sakliga skillnaden mellan egentlig förvaltningsverksamhet och förvaltningsrättslig lagskipning», NAT 1952, s. 181 och där nämnd litteratur.

¹¹ Av den nyaste litteraturen, förutom den i föregående noter upptagna, om rättsskyddssystemen av Conseil d'Etat-typ må nämnas: Jules Lespes, »Administrative Justice and the 'council of state' in Belgium» (Revue Internationale des Sciences Administratives 1952, ss. 11—41); Henry Puget & Henri Mayras, »Le Conseil d'Etat de la république italienne» (ib. ss. 42—65); Henry Puget & Denis Levy, »Le Conseil d'Etat Néerlandais» (La Revue Administrative 1949, s. 555).

åtal ha de en viktig betydelse i det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet. Ett särdrag för finsk rätt är, att förutom offentlig åklagare även sakägaren kan anhängiggöra ärende rörande tjänsteåtal.

Olika element ingå också i Sveriges system, delvis på samma sätt som i Finland. En skiljaktighet är dock särskilt den omständigheten, att förvaltningsrättsliga besvärärenden i mycket större omfattning än i Finland i sista instans handläggas av den högsta regeringsmyndigheten. Blott de ärenden, som upptagits i en speciell, visserligen mycket diger förteckning, avgöras av Regeringsrätten. Meningsskiljaktigheter förekomma därom, huruvida Regeringsrätten överhuvudtaget är en förvaltningsrättslig domstol i denna terms egentliga betydelse, eller huruvida dess verksamhet endast utgör en form för utövningen av Kungl. Maj:ts regeringsmakt.¹² Det är inte skäl att här vidare gå in på frågan, hur Regeringsrättens ställning juridiskt bör konstrueras. Det räcker att konstatera, att den till sin ställning och organisationsform praktiskt sett mycket liknar en domstol och att dess verksamhet i varje fall är något annat än en laglighetsuppsikt av normal form inom förvaltningsmaskineriet. Inrättandet av Regeringsrätten har — på samma sätt som ovan i fråga om Conseil d'Etat-systemet anförts — inneburit ett avståndstagande från den interna förvaltningskontrollens system. Teoretiska tvivelsmål angående Regeringsrättens egenskap av domstol borde enligt min åsikt ej så mycket förorsakas av den omständigheten, att Regeringsrätten utövar konungens domsrätt, som snarare av den, att det ankommer på Regeringsrätten att avgöra ej blott rätts- utan också ändamålsenlighetsfrågor i de ärenden, som överförts till den.

På detta sätt ha på olika håll och redan under en längre tid kunnat observeras utvecklingsfenomen, som visa, att *den allmänna tendensen* är, att *förvaltningens interna kontrollsystem skjutes åt sidan*. Conseil d'Etats historia i Frankrike visar hur denna utveckling skett småningom genom praxis. Men i allmänhet sker ju rättsskyddssystemets utveckling i länder med skriven rätt inte små-

¹² »Enligt vår i Sverige gällande grundlag, 1809 års regeringsform, skiljer man mellan konungens domsrätt, som utövas av högsta domstolen, och konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som utövas dels av regeringen och dels av regeringsrätten. Därav följer, att när man betecknar den svenska regeringsrätten såsom en förvaltningsdomstol, så kan man därav inte draga den slutsatsen, att den skulle utöva domsrätt i regeringsformens mening och i den montesquieuska tredelningslärans mening. Regeringsrätten utövar förvaltningens kontroll över sig själv, inte den dömande maktens kontroll över förvaltningen.» Halvar G. F. Sundberg, »Användningen av fri prövning inom förvaltningen», diskussionsinlägg, NAT 1952, ss. 297—298). — Jfr. Nils Herlitz, »Förvaltningsrättsliga grunddrag», s. 88.

ningom, utan »stötvis», genom legislativa reformer. I det föregående har det varit tal om några milstolpar i denna stötvis skeende utveckling av olika länders rättsskyddssystem.¹³ Då man granskar utvecklingen kan man observera många mellanformer mellan förvaltningens interna kontrollsystem och domstolskontrollen, men tendensen är klart den, att *domstolslinjen vinner terräng på det tjänstehierarkiska systemets bekostnad*.

Inom den ökade domstolskontrollen observerar man som ett tydligt parallellfenomen en sådan utvecklingstendens, att de förvaltningsrättsliga domstolarna vinna terräng från de allmänna domstolarna. Några exempel, av vilka detta framgår.

Tyska rikets grundlag av år 1849 avsåg att ersätta förvaltningens interna laglighetskontroll med en av de allmänna domstolarna utövad kontroll. I lagens 182 § stadgades, att förvaltningsmyndigheternas utövning av domsmakt skulle upphöra och övergå till domstolarna. Men denna princip blev ej i praktiken genomförd. Tvärtom började man i olika stater inrätta förvaltningsrättsliga domstolar, så att under de senaste årtiondena innan Weimarförfattningen trädde i kraft egentligen endast hansastäderna Hamburg, Bremen och Lübeck stodo på det anglo-amerikanska systemets linje. 1919 års statsförfattning innebar en principiell övergång till de förvaltningsrättsliga domstolarnas linje, ty den ansågs ej tillåta, att offentligträttsliga tvistemål handlades vid allmänna domstolar. Programmet förefaller dock ej att ha förverkligats i annan omfattning än beträffande de högsta lagskipningsinstanserna. I de lägre instanserna handhades lagskipningsärendena fortfarande av i samband med de egentliga förvaltningsmyndigheterna fungerande och till dem hörande organ.

Vi förbigå den nationalsocialistiska perioden, som ur rättssäkerhetens synpunkt innebar ett reaktionärt skede, och övergå till Tysklands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemets nyaste utvecklings-

¹³ Komparativa framställningar om olika länders system: H. L. Hammar-skjöld, »Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt», Stockholm 1907, ss. 6—113; Betänkande om den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans, Lagberedningens publikationer N:o 5/1936, Helsingfors 1936, ss. 15—46; Roger Bonnard, »Le Contrôle juridictionnel de l'Administration», Paris 1934; Stratis Andréadès, »Le Contentieux Administratif des Etats Modernes», Paris 1934. Se vidare Bernhard Schwartz, »Le Droit Administratif Américain», Paris 1952; Charles Ettori, »Le Contrôle juridictionnel de l'Administration en Italie» (Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger 1951, ss. 997—1035); Revue Internationale des Sciences Administratives 1935, ss. 493—547; 1936, ss. 203—247; 1937, ss. 103—105; 1937, ss. 688—690; 1949, ss. 22—30; 1952 s. 454.

skede efter det andra världskriget. Måhända bör det anses som en reaktion mot rättslösheten under den nationalsocialistiska perioden, att Tyskland nu ansåg sig moget för en mycket radikal reform, nämligen för skapandet av ett fullständigt förvaltningsrättsligt lagskipningsmaskineri. Den temporära grundlagen av den 23 maj 1949 förutsätter domstolar av fyra olika slag: 1) allmänna domstolar, 2) förvaltningsrättsliga domstolar, 3) finans- eller skattedomstolar och 4) arbets- och socialdomstolar. För varje gren av domstolsväsendet finnas i lägre instans särskilda domstolar och var och en av de fyra grenarna har sina egna överdomstolar. Dessutom finns över dessa fyra överdomstolar till tryggnad av rättsenhetligheten en högsta förbundsdomstol. Rättsvägen är öppen för envar, vars rättigheter kränkts av den offentliga makten. Såvida ingen specialdomstol är behörig att handlägga ärendet, kan detta anhängiggöras vid allmän domstol.¹⁴

Det steg, som man tagit i Tyskland, är på många sätt intressant och beaktansvärt. Systemet med intern förvaltningskontroll har kategoriskt förkastats. De allmänna domstolarna ha ej ansetts lämpliga för en handläggning av alla rättsärenden. Men å andra sidan har man erkänt betydelsen av en enhetlig rätt och försökt gardera sig mot de missförhållanden, som kunna bliva följden av ett mångförgrenat domstolsväsen. — På grund av praktiska svårigheter har programmet tillsvidare blott delvis kunnat förverkligas.

I Danmark, där laglighetskontrollen av förvaltningen sedan gammalt ankommit på de allmänna domstolarna, innebär den nyligen genomförda grundlagsreformen ett principiellt erkännande av förvaltningsdomstolslinjen. Den nya grundlagens 63 § (»Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov») står i nära sammanhang med 69 § i den gällande grundlagen. Och det i grundlagens 64 § ingående stadgandet »Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser» är ord för ord detsamma som stadgas i 70 § av 1915 års grundlag. Helt ny är däremot 64 § 2 mom., som har följande ordalydelse: »Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole. Den endelige afgørelse skal i så fald henføres under dommere, som nyder den i § 65 fastsatte uafhængighed». Stadgandets syftemål är

¹⁴ Walter Jellinek, »Förvaltningsrättskipningens senaste utveckling i Tyskland», FT 1948, ss. 125—136; Gustaf Petrén, »Förvaltningsrättskipning i Förbundsrepubliken Tyskland», FT 1951, ss. 327—337.

att fullt klargöra, att lagskipningsuppgifter i lagstiftningsväg kunna överföras från de allmänna domstolarna till förvaltningsdomstolar.¹⁵

Mycket intressant är att granska den utveckling, som skett i England, inte endast på grund av den speciella ställning och stora auktoritet, som domstolsväsendet av tradition har i det engelska samhället, utan också av den orsaken, att frågan om att åsidosätta de allmänna domstolarna i det förvaltningsrättsliga rättsskyddsmaskineriet under 1930-talet i England varit föremål för en livlig offentlig uppmärksamhet. Såsom av det följande framgår, slutade tankeutbytet och utredningen såtillvida med en förlust för den allmänna domstolslinjen, vilken uppträtt som den angripande parten, att den kommitté, som tillsattes för att utreda frågan, ej ansåg sig kunna föreslå, att ministeriernas och ministerietribunalens redan stadgade utövning av lagskipningsmakt skulle upphöra.

I England hade under detta sekel i samband med ministerierna uppkommit ett antal organ, som utöva lagskipningsmakt, d. v. s. handha uppgifter, som till sin art egentligen skulle ankomma på de allmänna domstolarna. I denna utveckling såg Lord Chief of Justice, *Lord Heward*, en allvarlig fara för den medborgerliga friheten och den allmänna rättssäkerheten. Hans år 1929 publicerade bok i saken »The New Despotism» gjorde frågan till föremål för allmän uppmärksamhet. År 1929 tillsattes en kommitté för att undersöka saken, och dess betänkande blev färdigt år 1932.¹⁶ I betänkandet ställer sig kommittén på den ståndpunkten, att det ej var möjligt att upphäva ministeriernas och ministerietribunalens ovannämnda maktutövning, men kommittén föreslog, att sådana procedurformer och principer skulle tagas i bruk, att rättssäkerheten vid denna maktutövning härigenom skulle kunna ökas. Såsom sådana medel skulle komma i fråga bl. a. kontrollrätt för högsta domstolen vid kompetensöverskridanden och övriga rena rättsfrågor, en tillämpning av offentlighetsprincipen, iakttagande av jävsbestämmelser, hörande av saksägare, motivering av beslut, o. s. v. — Kommittébetänkandet torde ej ha lett till några vidare åtgärder och det har ej heller verkat bromsande på utvidgningen av området för den förvaltningsrättsliga lagskipningen.¹⁷

¹⁵ Jfr. Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946, København 1953, ss. 23, 39 och 61.

¹⁶ »Committee on Ministers' Powers», London 1932, Cmd. 4060.

¹⁷ »Few reports have assembled so much wisdom whilst proving so completely useless, as the report of the committee on minister's powers. Except amongst students of administrative law — — — its recommendations are forgotten, even

Såsom *Robson* i sin skarpa kritik av kommittébetänkandet påvisat,¹⁸ håller i England — ehuru den allmänna opinionen ej vill medge detta — på att utvecklas ett särskilt rättsskipningsmaskineri och -förfarande för förvaltningsrättsliga ärenden. Denna omständighet måste såsom en allmän vägvisare för utvecklingen tillmätas en stor betydelse, särskilt av den orsaken, att det just är fråga om England, där tanken på de allmänna domstolarnas nyckelställning som rättens väktare är djupt rotad.

De orsaker, som leda till denna också annorstädes observerade¹⁹ utveckling äro säkerligen delvis olika i olika samhällen och under olika tider. Men vissa faktorer, som i allmänhet verka till förmån för den administrativa lagskipningslinjen, kunna i varje fall framläggas.²⁰

Det starkaste argumentet, som framförts till förmån för en särskild förvaltningsrättslig lagskipningsorganisation, är, att den av olika grupper av ärenden påkallade speciella »yrkesmässiga» sakkunskapen genom denna organisationsform bäst kan ernås. Också vid de allmänna domstolarna användas i många länder speciella expertmedlemmar i vissa slags ärenden. Men ju mera mångförgrenad och omfattande den offentliga maktens verksamhet blir, desto svårare blir det att fylla domstolarnas behov av sakkunskap genom dylika adjungerade medlemmar. Då anmäler sig möjligheten att inrätta med särskild domsmakt utrustade organ för avgörande av sådana offentlighetsrättsliga tvistemål, vilka fordra en sådan speciell sakkunskap som i allmänhet saknas hos medlemmarna av en allmän domstol.

Man kan sålunda säga att ärendenas beskaffenhet kräver förvaltningsrättsliga specialdomstolar. Men man kan antaga, att övergivandet av den rena allmänna domstolslinjen i praktiken i många fall därjämte och jämsides också påverkats av ärendenas kvantitativa mängd. Då de allmänna domstolarnas arbetsbörda blivit mycket

by lawyers and administrators, and in no important respect did the report influence, much less delay, the onrush of administrative power, and the supersession of the ordinary forms of law which is taking place today». (C. W. Keeton, »The Twilight of the Common Law», The Nineteenth Century and after 1949, s. 230.)

¹⁸ William A. Robson, »Justice and Administrative Law», 3rd ed., London 1951, s. 419.

¹⁹ Jfr. Lagberedningens publikationer N:o 6/1952, Helsingfors 1952, s. 2: »I den allmänna utvecklingen har redan länge kunnat spåras en strävan till oberoende förvaltningsdomstolar med vidsträckta allmänna befogenheter».

²⁰ Jfr. Bonnard, »Le Contrôle juridictionnel de l'Administration», s. 103; Robson, a. a., s. 557.

stor, har som ett medel att uppnå en lättnad erbjudit sig överförandet av vissa ärenden till andra organ.

Till följd av den sakkunskap, som de förvaltningsrättsliga domstolarna på grund av sin sammansättning kunna företräda t. ex. på det tekniska eller ekonomiska området eller i fråga om sådana speciella förvaltningsgrenar som t. ex. socialförvaltningen, hälsovårdsförvaltningen eller finansförvaltningen, kunna dessa domstolar ha bättre förutsättningar än de allmänna domstolarna att inverka på förvaltningens utveckling mot största möjliga effektivitet och ändamålsenlighet. Huru stor denna nytta av det särskilda förvaltningsrättsliga domstolssystemet blir kan vara beroende av många omständigheter, såsom huru långt specialiseringen förts, domstolarnas rättsutvecklande inverkan i vederbörande land i allmänhet, o. s. v.

Vidare är snabbheten en fördel av det särskilda förvaltningsrättsliga rättsskyddsförfarandet i jämförelse med rättegången vid allmänna domstolar. En frigörelse från domstolsförfarandets i många länder mycket tunga formalitet möjliggör snabbare avgöranden.

Av sistnämnda skäl, frigörelsen från domstolsförfarandets tunga former, beror också, att det förvaltningsrättsliga lagskipningsförfarandet blir billigare. Att skaffa sig rättsskydd på den förvaltningsrättsliga linjen förorsakar i allmänhet sakägaren betydligt mindre kostnader än om ärendena handhas av allmän domstol. Men det är troligt, att också statens kostnader i medeltal per ärende äro mindre på den förvaltningsrättsliga linjen än i fråga om de allmänna domstolarna.

Dylika fördelar kan uppnås genom att anordna ett särskilt förvaltningsrättsligt rättsskyddsmaskineri. De mindre kostnaderna och snabbheten uppnås likväl genom att man ger avkall på formerna, och detta kan betyda, att rättssäkerheten försvagas. Samma fara hotar, om avgöranderätten blir beroende enbart av den s. k. expertisen. Specialiseringen kan leda till splittring och äventyra tillämpningen av enhetliga rättsprinciper på de olika linjerna.

Möjligheten till ändringssökande har tidigare i flera länder varit begränsad på det sättet, att ändringssökande varit tillåtet blott i vissa angivna ärenden. Så kan ha varit fallet oberoende av, huruvida det varit fråga om ett förvaltningens interna kontrollsystem eller om ändringssökande i särskilda förvaltningsrättsliga domstolar. Däremot förefalla dylika begränsningar i allmänhet att ha varit främmande för de rättsordningar, enligt vilka rättsskydd också i administrativa ärenden söks hos de allmänna domstolarna.

Vid en — också partiell — övergång till systemet med förvaltningsrättsliga domstolar anmäler sig frågan, huruvida ändringsökande generellt bör medgivas eller om det bör begränsas till vissa uppräknade ärenden. Det förra alternativet är givetvis ur synpunkten av de förvaltningen underkastade medborgarnas behov av rättsskydd det bättre, medan det senare för någon myndighet kan vara det mera angenäma. Valet mellan dessa alternativ beror i sista hand på, med vilken effektivitet man vill att rättsskyddssystemet skall fungera. Utvecklingstendensen synes de senaste tiderna ha varit den, att generalklausulen vunnit terräng från enumerationsmetoden.

Förvaltningen är till stora delar ordnad så, att lagen eller något annat förpliktande direktiv direkt ger vid handen, hur en myndighet i ettvarit förekommande fall skall handla. Detta är s. k. *bunden förvaltningsverksamhet*. Men då livet fortgående är föränderligt och företer ett obegränsat antal mångskiftande aspekter, är det omöjligt att på förhand för alla i framtiden inträffande fall fastställa regler, som skulle ge vid handen, vilket förfaringssätt som i ettvarit fall är det bästa, d. v. s. på bästa möjliga sätt befrämjar förvaltningens syftemål. På denna grund ges förvaltningsmyndigheterna befogenhet att inom vissa gränser använda s. k. *fri prövning*.²¹

Då den fria prövningen är fri från rättslig bundenhet, kan den inte heller vara rättsligt kontrollerbar. Detta innebär, att i de rättsystem, i vilka den rättsliga kontrollen av förvaltningsverksamheten ankommer på allmänna domstolar, förvaltningsmyndigheternas fria prövning stannar utanför denna kontroll. Sakförhållandet är det motsvarande i de länder, i vilka ett fullständigt förvaltningsrättsligt domstolssystem utvecklats, d. v. s. i dem, i vilka särskilda förvaltningsdomstolar även i lägsta instans fungera såsom instans för ändringssökande i förvaltningsrättsliga besvärsmål. Det är inte tänkbart, att inom ramen för ett dylikt system de förvaltningsrättsliga domstolarna även skulle kontrollera förvaltningsmyndigheternas användning av den fria prövningen. Minst, eller kanske helt och hållet obefintlig, är den praktiska betydelsen av skillnaden mellan bunden och på fri prövning grundad förvaltningsverksamhet i de rättsystem, i vilka rättsskydd i förvaltningsärenden sökes hos förvaltningsmyndigheter.

Då den utvecklingsriktning, som understryker rättssäkerheten,

²¹ Se närmare Merikoski, »Användningen av fri prövning inom förvaltningen», NAT 1952, ss. 247—276.

ej gynnar den sistnämnda organisationsformen, kan man på goda grunder säga, att betydelsen av den fria prövningens problem kontinuerligt hållit på att växa. Det har blivit allt viktigare att klart från varandra åtskilja å ena sidan de blott på den bundna förvaltningsverksamhetens område möjliga, egentliga laglighetsbesvären eller rättsbesvären, och å andra sidan de s. k. ändamålsenlighetsbesvären (lämplighetsbesvären) som inom ramen för ett internt förvaltningskontrollsystem kan användas i ärenden, som höra till den fria prövningens område.

Vad beträffar personsammansättningen av de organ, som handlägga förvaltningsrättsliga lagskipningsärenden, förefaller det som om man kunde konstatera, att dessa organ håller på att i hög grad bli alltmera juristbetonade. Den tanken synes ej ha understöd, att man borde betjäna sig av lekmannaelement i den bemärkelsen som t. ex. i juryinstitutionen och den svensk-finska nämndemannainstitutionen vid häradsrätterna. Däremot hör till dessa organ nog vid sidan av juristmedlemmarna särskilda tjänstemannamedlemmar, som äga yrkesteknisk sakkunskap.

Såsom i det föregående anförts, har utvecklingen på olika håll kontinuerligt gått i den riktningen, att den interna förvaltningskontrollen ger vika för domstolskontroll, och att också i de länder, vilka alltjämt i princip hålla fast vid det förstnämnda systemet, kontrollsystemet praktiskt sett alltmera närmar sig det senare systemet. Vidare kan man i många länder observera en förstärkning av den förvaltningsrättsliga domstolslinjen. Den vinner kontinuerligt terräng från de allmänna domstolarna. Ytterligare kan man som en allmän iakttagelse lägga märke till, att generalklausulen börjat få en dominerande ställning. Och slutligen kan det konstateras, att allt eftersom den väsentliga skillnaden mellan den interna förvaltningskontrollen och den domstolarna anförtrodda laglighetskontrollen börjar bli klarare, allt större uppmärksamhet börjar ägnas skillnaden mellan på fri prövning grundad och bunden förvaltningsverksamhet, varvid den fria prövningen överlämnas åt den interna förvaltningskontrollen och domstolskontrollen begränsas till laglighetsuppsikt.

Såvida man vill hålla fast vid rättsstatstanken i dess nuvarande betydelse, torde man kunna antaga, att utvecklingen kommer att fortgå längs dessa linjer. Denna prognos innebär, att nya problem komma att uppstå. Det närmaste som anmäler sig är frågan, huru

de faror, som förvaltningsdomstolarnas specialisering medför för rätten och rättskipningen, skall kunna elimineras. Borde man kanske inrätta en speciell överdomstol, såsom i Väst-Tyskland, eller finns det kanske andra medel? Och om man bör gå på överdomstolslinjen, hur skall dess kompetens bestämmas, för att den skall kunna förverkliga sitt syftemål, men inte bli lidande av de olägenheter, som just lett till att specialdomstolar inrättats?

Slutligen ett par kompletterande anmärkningar om de nordiska länderna, förutom det som i det föregående redan anförts.

Uppkomsten och den ökade betydelsen av den förvaltningsrättsliga domstolslinjen har i de nordiska länderna skett — man kunde kanske säga — nästan omärkligt och så småningom på det sättet, att man inrättat kollegiala och mer eller mindre noggrant med domstolarna jämförliga organ för att avgöra ärenden av vissa slag. Om dessa organ till sin sammansättning och sina procedurformer ansetts erbjuda tillräckliga garantier för rättssäkerheten, har man kunnat anförtro dem en slutlig avgöranderätt.²² Klarast har de särskilda förvaltningsdomstolarnas linje accepterats i Finland, då en allmän förvaltningsrättslig domstol, Högsta förvaltningsdomstolen, år 1918 inrättades och systemet år 1950 genom lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden kompletterades med generalklausulen, som gjorde besvär möjliga, med vissa undantag, i alla förvaltningsärenden. Frågan om en sådan reformering av den förvaltningsrättsliga rättskipningen i lägre instans i Finland, att lagskipningen i länsstyrelseinstansen, där lagskipningsärenden för närvarande handhas av förvaltningsmyndighet, bättre skulle motsvara moderna krav, har länge stått på dagordningen och förefaller nu att närma sig sitt slutskede.

²² Jfr. Andersen, »Dansk Forvaltningsret», s. 589; Castberg, »Innledning til forvaltningsretten», s. 119; Herlitz, »Förvaltningsrättsliga grunddrag», s. 88; Sundberg, »Förvaltningsrättslig specialprocess».

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Republiken Indiens författning.

Utarbetandet av den nya författningen. År 1922 framlade Mahatma Gandhi för första gången ett förslag om att en konstituerande församling, vald av det indiska folket, skulle sammankallas. Gandhi yttrade vid detta tillfälle bl. a.: »Swaraj will not be a free gift of the British Parliament ... the Parliament, when the settlement comes, will satisfy the wishes of the people of India as expressed through freely choosen representatives».¹ Kravet på fritt valda representer blev sedan en hörnsten i kongresspartiets politik.

Först 20 år senare, år 1942, accepterades Gandhis förslag om en konstituerande församling av britterna genom Crippserbjudandet, men inte förrän 1946 framlades det genom Cabinet Mission i ett skick, som visade sig kunna genomföras i praktiken. I den församling, som utsetts efter valen 1945—46, stod dock de platser, som reserverats för den muhammedanska ligan och för de furstestyrda staterna, tomma.

Den konstituerande församlingen, som samtidigt fungerade som landets centrallegislatur, sammanträdde för första gången i december 1946, besökt av 210 representanter.² Det övervägande flertalet av dessa utgjordes av kongresspartiets män, men även andra partier (utom den muhammedanska ligan) var representerade. Vid detta tillfälle lämnade premiärminister Nehru en redogörelse för förutsättningarna för och avsikten med församlingen och dess arbete. Han skisserade också i stora drag de principer, som den skulle arbeta efter. Den nya författningen skulle göra Indien till en suverän republik. Vidare fastslogs vissa mänskliga rättigheter.

Som en följd av ligans vägran att delta i församlingens arbete dominerades detta helt av kongresspartiet. Därigenom inriktades det på en rent hinduisk stat, trots att något brittiskt förslag om en sådan ännu ej framlagts.

Det kom emellertid genom ett lagförslag i det engelska parlamentet den 3 juni 1947 och den 15 augusti samma år trädde lagen i kraft. Den innebar, att Indien delades i två nya stater efter konfessionella linjer: en muhammedansk — Pakistan — och en hinduisk — den Indiska Unionen. Lagen kan på sätt och vis sägas utgöra en officiell bekräftelse på att man i London accepterat den väg den konstituerande församlingen redan valt. På sensommaren anslöt sig de flesta furstestyrda staterna antingen till Pakistan eller till den Indiska Unionen (i fortsättningen kallad Indien).

¹ The Indian Republic. Utgiven av Indian Information Services, New Delhi 1950. (Publikationens sidor är tyvärr ej numrerade.) Kap. »Making of the Constitution. The years between».

² Ib.

Delningen medförde inga större förändringar i den konstituerande församlingens arbete. Om de viktigaste huvudlinjerna i Indiens nya författning var man redan överens; nu återstod det praktiskt taget bara att få lagtexten utarbetad. Ett utskott med den uppgiften tillsattes omedelbart efter delningen.³ Dess ordförande blev Sir Benegal Rau, som ledde utarbetandet av det första utkastet till den nya författningen. Efter något år avlöstes han av Dr B. R. Ambedkar, som representerade de kastlösa. Det var han som under de två följande åren hade den svåra uppgiften att i den skrivna lagtexten ge uttryck för och göra en sammanfattning av de många förslag, som kommit fram under debatterna i den konstituerande församlingen.

Sir Benegal Raus utkast publicerades i februari 1948. Det har sedan i princip bibehållits, och Rau betraktas allmänt som den egentlige skaparen av den nya författningen. Hans utkast innehöll 243 artiklar (paragrafer) och tretton bilagor, men under de fortsatta debatterna i församlingen framlades inte mindre än 2.473 tillägg och ändringsförslag, som medförde att Raus utkast ökades avsevärt i omfång. I sitt slutgiltiga skick innehåller författningen 395 artiklar och åtta bilagor.

Bortsett från ett kort möte i januari 1948 sammanträdde inte församlingen under det året förrän i november, då den nye ordföranden i utskottet, Dr Ambedkar, framlade Raus utkast. Församlingen var då samlad i två månader. Ett nytt uppehåll följde till maj 1949, då den samlades för att slutföra sitt stora och svåra uppdrag. Efter 165 dagars effektivt arbete godkändes det omarbetade utkastet i tredje läsningen den 26 november 1949.⁴

Författningen trädde i kraft den 26 januari 1950 på årsdagen av kongresspartiets första »självständighetsförklaring» av år 1930. Samtidigt upphörde de två hitintills aktuella författningarna att gälla: 1935 års Government of India Act och 1947 års Indian Independence Act.⁵

Genom den nya författningen blev Indien en fri och suverän republik. Landet är en union av stater, som styrs av en president, vilken till sitt förfogande har en regering, som är ansvarig inför ett unionsparlament. Detta har två hus, varav det övre (the Council of States, staternas råd) utses genom elektorerna och det undre (the House of the People, folkets kammare) utses genom direkta val. Rösträtt tillkommer — med vissa undantag — varje indier, som fyllt 21 år. I delstaterna utövas den högsta exekutivmakten av en guvernör eller en rajpramukh och en regering. Delstatslegislaturerna har en eller två kamrar. Kompetensfördelningen mellan de federala och de lokala organen är noggrant reglerad i konstitutionen.

Den nya författningen är en kompromiss inte bara mellan olika konstitutionella förebilder utan även mellan Österns och Västerns tankar och idéer. Bland de konstitutionella förebilderna märks främst författningarna i Förenta Staterna, Kanada och Storbritannien. I vilket eller vilka avseenden man använt sig av den ena eller den andra blir det anledning att återkomma till i den fortsatta framställningen.⁶

³ Rowat, D.: »The Making of a Nation». Artikel i International Journal, 1950 Vol. V: 2, s. 101.

⁴ The Economist den 28/1 1950.

⁵ Current Notes on International Affairs, 1950 Vol. 21: 2, s. 107.

⁶ Rowat, a. a., s. 102.

Att författningen i så hög grad kommit att gå i kompromissens tecken har varit oundvikligt. Den konstituerande församlingens medlemmar representerade de mest skilda grupper av Indiens befolkning, och var och en av dessa har sökt göra sina anspråk gällande så långt detta varit möjligt. Flera personer intog en framskjuten plats i församlingen. Rau och Ambedkar har redan nämnts. En framstående kongresspolitiker var Vallabhbhai Patel, som alltsedan 1917 stått Gandhi mycket nära. Han har kallats partiets starke man och hans (och i någon mån även Nehrus) främsta insats var furstestaternas relativt smärtfria anslutning till Indien. Från indiskt håll gör man gärna gällande, att anslutningen var frivillig, men det är en sanning med viss modifikation. Frivillig var den i så måtto, att staterna inte officiellt tvingades ansluta sig, men i realiteten lämnades dem inget annat val. När engelsmännen lämnade Indien blev staterna formellt fria, men man förutsatte i London, att de skulle ansluta sig antingen till Indien eller till Pakistan. Till furstestaternas relativt smärtfria anslutning bidrog generalguvernör Mountbattens påtryckningar. Ett annat avgjort effektivare medel var det indiska vapenskrammel, som hela tiden förnams i bakgrunden.

Jämte Dr H. C. Mookerjee, som i församlingen representerade de kristna, ledde Patel utarbetandet av de föreskrifter, som gav de olika minoriteterna en skyddad ställning. Tidigare hade sådant skydd visserligen förekommit genom en rad särbestämmelser, men nu gick man fram efter helt nya vägar, bl. a. genom att i författningen ta med olika rättigheter, som tillkom varje indier oavsett religion, ras, härkomst o. s. v. Trots att kongresspartiet var i avgjord majoritet, lät partiet minoriteterna göra sin vilja gällande i flera viktiga avseenden. Det var av stor betydelse för landets enhet. Genom delningen hade visserligen motsättningen mellan hinduer och muhammedaner praktiskt taget eliminerats, men befolkningen utgjordes av ett konglomerat av raser och samhällsskikt och man befarade, att en splittring efter helt nya linjer skulle komma till stånd nu när hinduismen, det band som tidigare hållit indierna samlade, inte längre intog samma plats som en enande faktor.

Bland minoriteterna är det strängt taget bara en enda grupp, som under en övergångstid fått sina intressen speciellt tillvaratagna i författningen, nämligen anglo-indierna. Deras representant i församlingen har varit Frank Anthony.⁷

Det största inflytandet vid utarbetandet av den nya författningen har dock Gandhi haft. Han deltog visserligen aldrig i församlingens arbete och det blev honom inte heller förunnat att få uppleva den 26 januari 1950, men hans idéer var hela tiden närvarande i församlingen och i dess arbete.⁸

Indien har fått sin frihet under Gandhis ledning och det har varit ganska naturligt, att åtskilliga av hans tankar kommit att prägla den nya författningen. Tydligast märker man hans inflytande i avsnittet om de fundamentala rättigheterna. Avskaffandet av systemet med de kastlösa är till största delen hans förtjänst liksom avskaffandet av det gamla valsystemet med dess indelning av befolkningen i olika grupper.⁹ Gandhis politiska uppfattning

⁷ The Indian Republic.

⁸ The Economist den 28/1 1950.

⁹ Sampson, R. V.: »The Indian Constitution». Artikel i The Political Quarterly, 1949 Vol. XX: 3, s. 270.

var genomsyrad av liberala tankegångar, vilket är ganska naturligt med hänsyn till den miljö i vilken hans intresse för politiken väcktes. Hans kamp för Indiens frihet har emellertid inte gjort honom negativt inställd till utländskt kulturellt inflytande i Indien.

Landet tillhör fortfarande det engelska samväldet, men dess ställning är egendomlig så tillvida som det — såsom varande en republik — inte erkänner den engelska Kronan annat än som en symbol. Landets ställningstagande får ses som ett utslag av den starka nationalismen, och någon direkt praktisk betydelse får det inte. Indiens vägran att erkänna Kronan, men att ändå stå kvar inom samväldet aktualiserar en gammal fråga om samväldets ställning och funktioner. Förr betraktades det som en överstat under den engelska Kronan, men nu har det alltmer fått formen av en sammanslutning för internationellt samarbete. Det är inom ramen för den senare formen som Indien har beslutat att fortfarande tillhöra det.¹⁰

Republiken Indien. Allmänt. I författningens första del (den består av 22 delar, var och en behandlande ett visst ämnesområde) fastslås, att Indien eller Bharat skall vara en union av stater.¹¹ (Namnet Bharat, som går tillbaka till den förhistoriske indiske konungen Bharata, har i Indien använts som namn på landet sedan hundratals år.¹²) Staterna, som är 28 till antalet, indelas i fyra grupper: A, B, C och D. Grupp A består av tio stater, av vilka nio tidigare varit brittiska provinser, grupp B av åtta förutvarande furstestater eller sammanslagningar av sådana (de omstridda områdena Jammu och Kashmir finns medtagna bland B-gruppens stater), grupp C av tio områden, som tidigare varit s. k. »Chief Commissioner's Provinces», och slutligen grupp D av Andaman- och Nicobar-öarna.

Indien har valt en starkt centraliserad form av federalism.¹³ I en del avseenden står landet på gränsen till en vanlig enhetsstat. Redan i den konstituerande församlingen framhölls, att författningen är både federal och enhetlig; federal under normala omständigheter, men enhetlig vid nödtillstånd (state of emergency). Det är emellertid obestriddt, att författningen även under normala omständigheter bär en starkt enhetlig prägel. På sätt och vis kan det sägas vara en följd av den tidigare utvecklingen i landet. Enligt 1935 års Government of India Act, som var den sista rent engelska författningen i landet, var det en union av stater (egentligen provinser), som styrdes av en kraftfull centralregering, och det har sedan varit naturligt för den konstituerande församlingen att bibehålla den styrelseformen.

Det är emellertid inte bara traditionen utan även åtskilliga andra faktorer, som bidragit till att denna maktkoncentration kommit att gå igen i den nya författningen. Om Brittiska Indiens provinser på sin tid nästan uteslutande var att anse såsom administrativa enheter under centralregeringen, så hade däremot furstestaterna en friare ställning, och när de svetsades samman till nya enheter, framstod centraliseringen som en nödvändighet, om man ville

¹⁰ Wheare, K. C.: »Is the British Commonwealth Withering Away?» Artikel i American Political Science Review, 1950 Vol. XLIV: 3, s. 545—555.

¹¹ Konstitutionen, art. 1.

¹² TT-Reuter den 18/9 1949.

¹³ Rowat, a. a., s. 105.

undvika det ekonomiska och politiska kaos, som annars lätt kunde drabba den unga staten.¹⁴

Som förebild har man framför allt — förutom 1935 års Government of India Act — haft författningen i Kanada och i någon mån den i U. S. A. Det finns emellertid vissa markanta skillnader mellan federalismen i Indien och i U. S. A. (åtminstone vad beträffar den ursprungliga formen av federalism i Förenta Staterna). När den amerikanska unionen bildades, skedde det genom att ett antal redan existerande autonoma stater slöt sig samman till en union för att bättre kunna tillvarata vissa intressen. Det var sålunda en federation av redan existerande fria stater. I Indien var förhållandet annorlunda. De indiska staterna hade i realiteten inte tidigare utgjort några självständiga enheter, varför federalismen i Indien i detta hänseende blir en konstgjord skapelse.¹⁵

När författningen utarbetades, räknade man med att flera furstestater längre fram skulle kunna vilja bli medlemmar i unionen. Därför stadgades, att unionsparlamentet genom särskild lagstiftning skulle kunna upptaga nya stater i unionen. Vidare kan parlamentet efter framställning från presidenten genom lagstiftning skapa en ny stat genom att avskilja territorium från en eller flera stater eller genom att sammanslå två eller flera stater till en ny stat. Parlamentet kan även öka eller minska en stats territorium genom att ändra statens gränser. Dessa bestämmelser har medtagits i författningen därför att de redan existerande staterna — som inte sällan utformats under den engelska regimen — endast utgjorde administrativa enheter, där ingen hänsyn tagits till språk, ras, religion o. s. v. Nu har man emellertid möjligheter att forma om dessa områden till mer homogena stater. De berörda områdena måste emellertid själva ha samtyckt till förändringen.¹⁶

Ett steg i den riktningen har redan tagits. Då det även inom en och samma delstat inte sällan finns ett betydande antal olika språk leder detta ofta till att den språkliga förbistringen blir enorm. Nu har emellertid den indiska regeringen med stöd av författningen börjat omorganisera staterna efter språkgränser. Den första stat, som tillkommit på detta sätt, var staten Andhra, som utropades den 1 oktober 1953. Dess befolkning, som uppgår till drygt 20 miljoner, talar språket telugu.¹⁷

Huruvida denna om- och nybildning av stater kan komma att medföra ökade risker för splittringstendenser efter nya linjer är ovisst. Säkrare torde då vara, att den kommer att verka stärkande på kulturen, något som måste vara en nyttig motvikt till administrationens ökade centralisering.¹⁸

Unionen: exekutivmakten. Den federala exekutivmakten i Indien är parlamentarisk. I spetsen för exekutiven finns en president, vilken till sitt förfogande har ett ministerråd, som är kollektivt ansvarigt inför parlamentets underhus. Ministerrådet är en kabinetsregering efter engelskt mönster. Hela

¹⁴ Venkatarangaiya, M.: »Fundamental Rights in the new Constitution of India». Artikel i United Asia, 1950 Vol. 2: 4, s. 297.

¹⁵ Varadachariar, S.: »The Indian Constitution — A Brief Study». Artikel i India Quarterly, 1950 Vol. VI: 3, s. 221—222.

¹⁶ Konstitutionen, art. 2—3.

¹⁷ TT den 1/10 1953.

¹⁸ Neue Züriche Zeitung den 29/8 1953.

exekutivmakten är för övrigt uppbyggd efter engelskt mönster. Den enda mer väsentliga skillnaden ligger däri, att exekutivens formella överhuvud i Indien är en president. Dennes konstitutionella ställning liknar dock den engelska monarkens. Så t. ex. skall ministrarna hjälpa och råda honom i utövandet av hans ämbete. Alla exekutiva åtgärder sker i presidentens namn.¹⁹

Den indiske presidenten väljs för en tid av fem år. Valet sker på ett komplicerat sätt genom elektor, som består av de valda medlemmarna i unionsparlamentets båda hus och staternas lagstiftande församlingar. Elektorernas röster vägs samman så att rösterna från de förstnämnda får samma betydelse som rösterna från de sistnämnda.²⁰

För valbarhet till presidentposten fordras, förutom indiskt medborgarskap, att vederbörande kandidat till posten har fyllt 35 år samt att han uppfyller de krav, som ställs på medlemmarna av parlamentets undre hus. Presidenten får ej inneha något annat ämbete. Ej heller får han vara medlem av något av parlamentets båda hus eller av någon delstatslegislatur. Är han det, måste han lämna denna plats innan han tillträder posten som president. När presidentens femårsperiod gått till ända, får han återväljas.²¹

Presidenten åtnjuter straffrättslig immunitet enligt författningen.²² Han kan inte ställas till svars inför vanlig domstol för något av de beslut han fattar eller för det sätt på vilket han utövar sitt ämbete. (Inget hindrar emellertid en enskild person från att föra talan mot den indiska regeringen.) Vid brott mot konstitutionen kan han dock avlägsnas genom ett impeachment-förfarande.

Presidenten kan, om han så önskar, frivilligt lämna sin post före femårsperiodens utgång genom att överlämna makten till vicepresidenten. Han kan också tvingas att dra sig tillbaka, om han åsidosätter konstitutionen. Man har då möjligheter att tillgripa ett undersöknings- och impeachment-förfarande efter amerikanskt mönster. Presidenten skall ställas under åtal, som skall väckas av ett av husen i parlamentet. För att åtalet skall kunna komma till stånd, fordras att ett förslag om åtal framlagts i en resolution i ett av husen och att minst en fjärdedel av husets representanter förklarat sig ha för avsikt att stödja resolutionen samt att den senare antagits med minst två tredjedels majoritet av huset. Det andra huset får nu ta ställning till anklagelserna genom att undersöka eller låta undersöka deras riktighet. Bekräftas anklagelserna mot presidenten, avgiver huset en resolution, och antages den med minst två tredjedels majoritet, leder den till presidentens avsättning. Under den tid undersökningen pågår får presidenten uppehålla sitt ämbete.

Om presidenten avsatts eller om han avlidit under pågående femårsperiod, skall hans efterträdare utses snarast och senast sex månader efter

¹⁹ För att den fortsatta framställningen ej onödigtvis skall splittras av ofta förekommande nothänvisningar sammanfattas de olika uppgifterna i noterna, som lämnas med vissa mellanrum. Uppgifterna lämnas i den ordning de använts i framställningen.

²⁰ Art. 52—53, 74: 1, 75: 3, 77, 55—56, Current Notes on International Affairs, 1950 Vol. 21: 2, s. 109.

²¹ Art. 57—58, Joshi, G. N.: »The Constitution of India». Bombay 1952, s. 117.

²² Art. 361.

det vakansen uppstod. Den nyvalde presidenten skall inneha ämbetet under en hel femårsperiod, alltså inte endast under den del som återstår av den tidigare presidentens period.²³

Presidenten har rätt att benåda eller att bevilja uppskov med ett straffs verkställande i följande fall:

a) då domen har avkunnats av en krigsrätt, b) då straffet har utfärdats för en överträdelse av någon lag, som sorterar under den federala exekutivmakten, eller c) då straffet är dödsstraff.²⁴

I Indien skall finnas en vicepresident. Liksom presidenten väljs han för en tid av fem år. Villkoren för valbarhet är i stort sett desamma som för presidenten. Han väljs genom sluten omröstning av parlamentets båda hus vid ett gemensamt sammanträde. Bland hans åligganden märks, att han å ämbetets vägnar skall fungera som talman i parlamentets överhus. I övrigt gäller i stort sett samma föreskrifter och villkor för honom som för presidenten.

När presidenten på grund av sjukdom eller någon annan mer tillfällig orsak är förhindrad att utöva sina plikter, skall dessa tillsvidare övertagas av vicepresidenten. Så skall även ske, om presidentposten blir vakant genom innehavarens död, avsättning eller dylikt. Till skillnad från sin amerikanske kollega blir den indiske vicepresidenten vid en dylik vakans inte automatiskt unionens ordinarie president. Denne utses i stället genom val på sätt som tidigare beskrivits.²⁵

Den faktiska exekutivmakten i Indien utövas av ministerrådet, d. v. s. kabinetsregeringen. Dess främste ledamot är premiärministern, som utses och utnämns av presidenten. Denne utnämner även de övriga medlemmarna av rådet, men de utses av premiärministern. Ministrarnas antal är ej bestämt, utan det kan variera från en tid till en annan. Deras uppgift är att bistå och råda presidenten, och de är kollektivt ansvariga inför parlamentets undre hus. En minister behöver inte nödvändigtvis vara medlem av parlamentet vid utnämningen, men han måste få en plats i ena huset senast sex månader därefter, annars tvingas han lämna sin post.

För att säkerställa ett gott samarbete mellan presidenten och hans regering har författningen ålagt premiärministern att hålla presidenten underrättad om regeringens arbete och om landets förvaltning.²⁶

Exekutivmaktens utformning ägnades på sin tid många och långa debatter i den konstituerande församlingen. Frågan kom snart att gälla, huruvida man skulle välja det amerikanska eller det engelska systemet. Till slut stannade man för det senare med vissa modifikationer.

Förespråkarna för det amerikanska systemet önskade en stark presidentmakt, som de ansåg utgöra den bästa garantin för att de heterogena staterna skulle kunna hållas samman. Lämpligheten av en kabinetsregering i Indien efter engelskt mönster sattes också ifråga. I England är kabinettssystemet ett resultat av den historiska utvecklingen. Det har växt fram jämsides med

²³ Art. 56, 61—62.

²⁴ Art. 72.

²⁵ Art. 89, 63—64, 66—67, 65.

²⁶ Art. 74, Joshi, a. a., s. 126, art. 78.

de politiska partierna i landet. I Indien saknas denna tradition helt. Vidare finns i England två ungefär jämnstarka partier, vilket medför att det parti, som inte sitter i regeringsställning, kan utöva en kraftfull opposition. I Indien finns för närvarande endast ett stort parti, kongresspartiet, och då man kan utgå från att det åtminstone under den närmaste tiden kommer att inta regeringsställning, saknas en enhetlig och effektiv opposition. Det ansvar, som under dylika förhållanden kommer att vila på kongresspartiet i regeringsställning, blir naturligtvis synnerligen stort, men om inga oförutsedda händelser inträffar finns det ingen direkt anledning att vänta, att partiet skall missbruka sin maktställning. I den för landet så betydelsefulla konstituerande församlingen intog kongressen just en sådan ställning utan att på något vis missbruka den.

Unionen: parlamentet. Den konstituerande församlingen tillerkände folket inflytande på republikens styrelse genom ett unionsparlament, som består av två hus: det övre — staternas råd — och det undre — folkets kammare. Legislaturen har — liksom i alla federala statsbildningar — gjorts bikameral, varvid den övre kammaren representerar delstaterna och den undre folket.

Överhusets medlemsantal får inte överstiga 250. Av dessa skall tolv utses av presidenten själv bland personer, som äger mer djupgående insikter inom något av områdena litteratur, naturvetenskap, konst eller samhällsvetenskap. Husets återstående medlemmar — högst 238 — skall utses av de valda representanterna i de legislativa församlingarna i delstaterna. I de stater, som sakna dylika församlingar, skall representanterna utses på sätt som föreskrivs av unionsparlamentet i varje särskilt fall.

Medlemmarna av överhuset utses för en tid av sex år. En tredjedel av dem skall avgå vartannat år. Huset kan i likhet med den amerikanska senaten inte upplösas.²⁷ Indien tillämpar inte det amerikanska systemet med lika många representanter från varje delstat, utan representanternas antal är i någon mån proportionellt mot statens storlek. De mindre staterna har med avsikt gjorts överrepresenterade; i annat fall skulle de få mycket svårt att göra sig gällande gentemot de större. Häri återspeglas för övrigt ett av grunddragen i den indiska federalismen: staterna betraktas inte som helt likaberättigade enheter inom unionen utan de större tillerkännes ett större inflytande.

Underhuset skall bestå av högst 500 medlemmar, som väljs direkt genom allmänna val. Rösträtt tillkommer varje indier, som fyllt 21 år, om han ej gjort sig skyldig till något brottsligt eller är otillräknelig. Valet sker enligt engelskt mönster med majoritetsval i enmansvalkretsar, som är så beskaffade, att varje parlamentsledamot kommer att representera högst 750.000 och lägst 500.000 personer. Mandattiden är fem år, men presidenten äger rätt att upplösa huset före denna tids utgång. Vid nödtillstånd kan mandattiden genom särskilt stiftad lag förlängas med högst ett år i sänder; dock måste parlamentet upplösas senast sex månader efter det att nödtillståndet upphörde.

För valbarhet till parlamentet fordras, att vederbörande kandidat är

²⁷ Art. 79—80, 83: 1.

indisk medborgare, att han äger sådana kvalifikationer som kan föreskrivas i lag av parlamentet samt att han, om han kandiderar till överhuset, har fyllt trettio år eller till underhuset tjugofem. Ingen får vara ledamot av både parlamentet och någon delstatslegislatur.²⁸

Parlamentet skall sammanträda minst två gånger om året på tid och plats, som presidenten bestämmer. Tiden mellan sessionerna får inte överstiga sex månader.

Som redan nämnts fungerar vicepresidenten som talman i överhuset. En vice talman skall utses av huset. Underhuset väljer självt både talman och vice talman. Talmännen deltar ej i omröstningar annat än vid lika röstfördelning, då de har utslagsröst.

Som kvorumregel gäller, att minst en tiondel av medlemmarna i vederbörande hus skall vara närvarande.

Vad parlamentsledamöternas personliga ställning beträffar gäller tills vidare i stort sett samma förmåner och skyldigheter som för ledamöterna av det engelska underhuset.²⁹

Den federala lagstiftningens olika former. När det här talas om en verkställande, en lagstiftande och en dömande makt får dessa inte betraktas som sidoordnade, eftersom den lagstiftande makten kan påverka de båda övriga.

Lagstiftningsmakten är uppdelad mellan unionen och delstaterna. Den federala lagstiftningsmakten tillkommer parlamentet i New Delhi och presidenten — i en del situationer har presidenten ensam viss lagstiftningsmakt.

Liksom i flertalet författningar skiljer man i Indien mellan grundlagsstiftning och vanlig lagstiftning. Förslag rörande författningsändringar få väckas i vilket som helst av parlamentets båda hus. För att få giltighet måste förslaget godkännas i vardera huset med minst två tredjedels majoritet. Dessutom skall det ratificeras av minst hälften av delstatslegislaturerna om det avser ändring av proceduren vid val av president, ändring av den federala exekutivmakten, viss ändring av domstolsväsendet eller ändring av relationerna mellan de federala och de lokala organen.³⁰

Den vanliga lagstiftningen delar konstitutionen upp dels i budgetlagstiftning, dels i vanlig lagstiftning.

Lagförslag, som räknas till den senare gruppen, dock med undantag för s.k. Money Bills, får läggas fram inför vilket som helst av parlamentets båda hus. (För att ett lagförslag skall anses vara en Money Bill fordras, att det behandlar någon skattefråga, att det reglerar någon pekuniär transaktion, där staten står som garant, eller att det berör den indiska statskulden. I tveksamma fall får underhusets talman avgöra frågan.)

För att ett lagförslag skall antagas fordras att det med eller utan tillägg har antagits av såväl överhuset som underhuset, innan det föreläggs presidenten för godkännande. Några krav på en kvalificerad majoritet har inte föreskrivits.

Presidenten kan ej hindra ett lagförslags genomförande, men han har ett suspensivt veto. När ett lagförslag föreläggs honom för första gången, kan

²⁸ Art. 81, 83:2, 84.

²⁹ Art. 85, 89, 93, 100, 105:3.

³⁰ Varadachariar, a. a., s. 105, art. 368.

15 — Statsvetenskaplig tidskrift 1954. N. F.

han återsända det till parlamentet med ett eller flera ändringsförslag, och parlamentet får då ta ställning till det ändrade förslaget. När det antagits med eller utan ändringar, går det på nytt till presidenten och denna gång kan han inte vägra godkänna det.³¹

Ett lagförslag, som antagits av underhuset och som anhängiggjorts i överhuset, blir ogiltigt om det förstnämnda upplöses. Har däremot ett lagförslag antagits av överhuset, och underhuset upplöses, förlorar det därför icke sin giltighet. Ej heller blir det ogiltigt om parlamentet prorogeras.

Det kan uppstå situationer, då presidenten tvingas sammankalla parlamentets båda hus för gemensam omröstning. Det kan ske bl. a. om ett lagförslag antagits av det ena huset men förkastats av det andra eller om husen ej kan nå överenskommelse beträffande ändringsförslag som gjorts till ett lagförslag. Om ett lagförslag i den gemensamma omröstningen stödes av en majoritet bland de närvarande parlamentsledamöterna, anses det antaget av parlamentets båda hus.³²

En Money Bill kan introduceras endast i underhuset. Vid dylika lagförslag är överhuset nästan helt maktlöst, precis som det engelska överhuset i sådana frågor. Sedan en Money Bill antagits av underhuset, tillställs den överhuset, som efter fjorton dagar skall återställa den med eller utan ändringsförslag. Underhuset antar nu lagen slutgiltigt — i båda husens namn — med eller utan överhusets ändringsförslag. Om överhusets ändringsförslag ej beaktats eller om det ej återställt lagen inom de stipulerade fjorton dagarna, så anses den trots detta antagen av båda husen (»... the Money Bill shall be deemed to have been passed by both Houses ...» /art. 109: 3/).

Överhusets tillbakasatta ställning kommer klart fram vid Money Bills. Men även i andra frågor är underhuset det främsta. För att säkerställa dess ledarställning, bl. a. vid gemensamma omröstningar, har det fått dubbelt så många medlemmar som överhuset.

Vid behandlingen av budgeten intar statsskulden en särställning i så måtto som att de utgiftsförslag, vilka uppförts på den, visserligen får debatteras men ej göras till föremål för omröstning. Dessa utgiftsförslag, som noga skall skiljas från budgeten i övrigt, avser löner och arvoden till innehavare av högre ämbeten och förtroendeposter. De övriga budgetförslagen, som har formen av anslagskrav, framläggs efter presidentens rekommendationer i underhuset.³³

En viss lagstiftningsmakt tillkommer presidenten ensam dels då parlamentet ej är samlat, dels vid nödtillstånd. I det förstnämnda fallet äger han utfärda sådana förordningar han finner omständigheterna fordra. För att de skall vinna laga kraft fordras emellertid, att parlamentet — om det varit samlat — haft befogenhet att utfärda dem. En dylik förordning skall dock föreläggas parlamentet så snart detta sammanträtt, och senast sex veckor

³¹ Art. 110, 111.

³² Art. 107—108, Jennings, I.: »The Commonwealth in Asia», London 1951, s. 98.

³³ Art. 109, The Indian Republic, art. 112—113.

därefter skall den upphöra att gälla. Så blir också fallet, om presidenten återkallar den.³⁴

Indien har inte infört någon som helst form av folkomröstning. Att så ej skett beror främst på de praktiska svårigheter, som skulle möta vid genomförandet av en dylik.

Delstaternas styrelse. I författningen finns noggranna regler för delstaternas styrelse, som i stort påminner om unionens. Som redan nämdes inledningsvis är staterna indelade i fyra olika grupper och för var och en av dessa finns särskilda föreskrifter. För grupperna A och B, d. v. s. de forna provinserna respektive de forna furstestaterna eller sammanslagningar av sådana, är de praktiskt taget identiska, varför de här behandlas samtidigt. En skillnad — låt vara en mer formell sådan — ligger däri, att den högsta exekutivmaktens innehavare kallas guvernör i A-gruppens stater men rajpramukh i B-gruppens. Guvernören utses av unionspresidenten för en tid av fem år. Lägsta valbarhetsålder är 35 år. Några liknande bestämmelser gäller ej för en rajpramukh. I fortsättningen kallas statschefen av praktiska skäl genomgående guvernör; däri innefattas således även rajpramukherna.

Guvernören får ej vara medlem av unionsparlamentet eller av någon delstatslegislatur. Är han det, måste han lämna denna plats innan han tillträder guvernörsposten.

Liksom unionspresidenten har guvernören till sitt förfogande ett ministerråd, som skall hjälpa och råda honom. Premiärministerpostens innehavare bär titeln förste minister (Chief Minister). Han utnämns av guvernören, som också utnämner de övriga ministrarna efter förste ministerns rekommendationer. Ministerrådet är kollektivt ansvarigt inför delstatslegislaturen. Delstatsregeringens alla exekutiva åtgärder sker i guvernörens namn.³⁵

I varje delstat skall finnas en legislatur med en eller två kamrar. Finns det två kamrar, skall den övre kallas the Legislative Council (den lagstiftande rådsförsamlingen) och den undre the Legislative Assembly (den lagstiftande församlingen). Unionsparlamentet kan efter framställning från en stats lagstiftande församling ge eller beröva staten en övre kammare. Då detta innebär en författningsändring fordras det emellertid, att två tredjedelar av de i omröstningen deltagande representanterna stöder framställningen. Av A-gruppens stater skall legislaturen vara bikameral i staterna Bihar, Bombay, Madras, Punjab, De förenade provinserna och Västra Bengalen. Av B-gruppens stater är det bara Mysore, vars legislatur har två kamrar.

De lagstiftande församlingarna utses genom direkta val. Valkretsarna är så avpassade, att varje medlem i församlingen representerar minst 75.000 invånare. Medlemmarnas antal får emellertid inte i något fall understiga 60 eller överstiga 500.

Den övre kammarens medlemsantal får inte överstiga en fjärdedel av den undre kammarens, dock får antalet inte understiga 40. Unionsparlamentet har makt att ändra grundvalarna för sammansättningen av delstaternas övre kammare. F. n. skall dess medlemmar utses på följande sätt:

³⁴ Art. 123, Varadachariar, a. a., s. 224, art. 357.

³⁵ Art. 157—158, 163—164, 166: 1.

a) En tredjedel skall utses av lokala myndigheter, b) En tolvtedel skall utses av personer med indisk akademisk examen eller med liknande kvalifikationer, c) En tolvtedel skall utses av lärare vid högre undervisningsanstalter, d) En tredjedel skall utses av ledamöterna i den andra kammaren, dock ej bland dess egna medlemmar, e) Återstoden skall utses av guvernören bland personer med speciella insikter i eller praktisk erfarenhet från områden som litteratur, konst, den kooperativa rörelsen eller dylikt.

De lagstiftande församlingarna väljs genom allmänna val för en tid av fem år. Lägsta valbarhetsålder är 25 år. Församlingarna kan upplösas. Det kan däremot inte de lagstiftande rådsförsamlingarna (övre kammaren). Mandattiden för dem är sex år och de skall successivt förnyas vart annat år. Lägsta valbarhetsålder är 30 år.³⁶

Närmare föreskrifter för administrationen av C-gruppens stater, d. v. s. the Chief Commissioner's Provinces, finns ej i konstitutionen utan i en särskild lag, »the Government of Part C States Act», som trädde i kraft den 6 augusti 1951.³⁷

Lagen stadgar, att staterna skall styras av en kommissarie (Chief Commissioner) och ett ministerråd, som är parlamentariskt ansvarigt inför en lagstiftande församling. En del stater saknar lagstiftande församling, men där skall i stället finnas en rådgivande rådsförsamling (Council of Advice).³⁸

Kommissarien utses av presidenten. Hans befogenheter avviker något från en guvernörs. Han har t. ex. inte samma självständiga ställning, utan är snarare att anse som presidentens personliga ombud i staten. Vid en eventuell meningsmotsättning i någon mer betydelsefull fråga mellan honom och hans ministerråd måste han rådfråga presidenten och handla i enlighet med dennes beslut.

Ministerrådets medlemmar utses ej av kommissarien utan av presidenten. Förste ministern utses och utnämns av presidenten personligen under det att de övriga utnämns på förste ministrarnas förslag.³⁹

Medlemsantalet i staternas lagstiftande församlingar växlar, men överstiger icke i något fall 60. I en del stater finns platser reserverade för vissa kaster och folkgrupper. Dessa platser utgör i genomsnitt ungefär 20 % av det totala platsantalet. För några staters lagstiftande församlingar saknas bestämmelser i 1951 års lag, men för dem fastställer presidenten sammansättningen i varje särskilt fall. Mandattiden är fem år och för valbarhet fordras att vederbörande kandidat har fyllt 25 år samt att han — om han kandiderar till en reserverad plats — tillhör vederbörande kast eller folkgrupp.⁴⁰

D-gruppens områden förvaltas direkt under centralregeringen i New Delhi.⁴¹

Delstaternas lagstiftningsmakt. Lagstiftningsproceduren i delstatslegisla-

³⁶ Art. 168, 238:7, Manchester Guardian den 24/1 1950, art. 170—174.

³⁷ Joshi, a. a., s. 238.

³⁸ Ib., s. 239—259.

³⁹ Ib., s. 254—257.

⁴⁰ Ib., s. 240—243.

⁴¹ Art. 243.

turerna överensstämmer i de flesta avseenden med den i unionsparlamentet. Här skall endast ett par smärre skillnader påpekas. (Guvernör avser här jämväl rajpramukh och kommissarie.)

I de stater, som har två kamrar, tillgrips aldrig gemensam omröstning. Om kamrarna inte kan enas om ett lagförslag (följande gäller ej Money Bills eller budgetlagstiftningsfrågor), anses det — sedan det ett par gånger passerat kamrarna — antaget av båda i det skick det antagits av den undre kammaren. I de delstater, som har en övre kammare, är dennas ställning lika svag i alla lagstiftningsfrågor som unionsparlamentets överhus är vid Money Bills.

När ett lagförslag antagits av legislaturen, kan det av guvernören underställas unionspresidenten om guvernören anser att det förringar de högre domstolarnas makt så att deras ställning enligt författningen sätts i fara.

Guvernören har en viss lagstiftningsmakt, då legislaturen ej är samlad. I stort sett äger han utfärda förordningar i samma frågor som presidenten i motsvarande situation. Vissa förordningar får dock endast utfärdas efter presidentens instruktioner.⁴²

För staten Delhi, som tillhör C-gruppen, råder särskilda inskränkningar i lagstiftningsrätten. Det beror emellertid uteslutande på att unionens huvudstad ligger inom statens gränser; Delhi är för Indien vad Washington D. C. är för Förenta Staterna.⁴³

Relationerna mellan unionen och delstaterna. Maktfördelningen mellan unionen och staterna är i sina huvuddrag reglerad i författningen. Som regel har staterna fått ungefär samma ställning som det forna Brittiska Indiens provinser hade enligt 1935 års författning.

Den nya författningen skiljer mellan legislativa, administrativa och finansiella relationer.

Uppgifter om unionens och staternas legislativa kompetensområden lämnas i tre synnerligen utförliga listor i en bilaga till författningen. Den första listan uppräknar de fall, som tillhör unionens kompetensområde, den andra de som tillhör staternas och den tredje de fall, som är gemensamma för både unionen och staterna. Dessa listor är i och för sig ingen nyhet; de fanns med redan i 1935 års författning, låt vara att de då ej var fullt så utförliga.

Den första listan — den federala — uppräknar totalt 97 olika fall. De viktigaste är utrikespolitik, försvar, medborgarskapsfrågor, bankväsen och kommunikationer. Staternas lista innehåller 66 fall, bland vilka märks polisväsen, allmän ordning, undervisning, hälso- och sjukvård samt jordbruk. Den gemensamma listan med sina 47 fall behandlar brottmålslagstiftning, viss sociallagstiftning samt priskontroll. Skulle det uppstå något fall, som inte medtagits i någon lista, skall det behandlas som om det tillhörde den federala listan. Så skall även ske vid en eventuell konflikt mellan de federala och de statliga lagstiftande organen.⁴⁴

Generellt kan sägas, att unionsparlamentet ensamt har rätt att stifta lagar.

⁴² Art. 197, 200—201, 213.

⁴³ Joshi, a. a., s. 247.

⁴⁴ Konstitutionen, 7th schedule, art. 248, Times den 30/12 1949.

i de fall, som uppräknats i unionslistan, samt att det delar denna rätt med delstatslegislaturerna i de fall, som uppräknats i den gemensamma listan. På motsvarande sätt tillkommer det normalt staterna ensamma att stifta lagar i de fall, som uppräknas i deras lista. Under vissa omständigheter kan emellertid unionsparlamentet stifta lagar även i dessa fall. Det kan ske dels vid nödtillstånd, dels då två tredjedelar av unionsparlamentets överhus stöder en resolution, i vilken förklaras, att det ligger i nationens intresse att de federala myndigheterna i det föreliggande fallet får inkräkta på staternas lista.⁴⁵

Avsnittet om de administrativa relationerna mellan unionen och delstaterna reglerar i huvudsak de federala organens kontrollmakt.

Vid federala statsbildningar är inte sällan frågan om den finansiella maktfördelningen ett svårt problem. När den konstituerande församlingen ställdes inför frågan, var den inte helt ny; den fanns reglerad i 1935 års författning och dessa föreskrifter accepterades sedan genomgående.

Den finansiella maktfördelningen är mycket komplicerad, varför här endast ett par synpunkter på den federala och den statliga beskattningsrätten skall lämnas. Först fastslås, att ingen skatt får påläggas folket annat än genom lag stiftad antingen av unionsparlamentet eller av någon delstatslegislatur. Det bör dock observeras, att åtskilliga skatter för likformighetens skull tas upp av de federala myndigheterna men senare överlämnas till de statliga eller delas mellan de federala och de statliga.

De skatter som på så sätt skall delas är de vanliga inkomstskatterna. Beträffande delningen gäller att den skall verkställas på sätt som föreskrivs från fall till fall. Enligt författningen är det meningen att tillsätta en särskild kommission, vars uppgift skall vara att avge rekommendationer beträffande delningens genomförande.

Bland de skatter, som uttaxeras och upptas av de federala organen, märks bl. a. förmögenhetsskatt, bolagsskatt, arvsskatt och vissa acciser. Bland de statliga skatterna återfinns skatter på inkomst av jordbruk, fastighets-skatter m. m.⁴⁶

Domstolsväsendet. Det indiska domstolsväsendet är mycket komplicerat. Den högsta domsmakten utövas av en högsta domstol (Supreme Court). Därefter kommer sju högre statsdomstolar (High Courts) — närmast motsvarande de svenska hovrätterna — och under dem ett antal lägre domstolar.

I Indien finns även en federal domstol (Federal Court). År 1947 antogs en lag om utvidgandet av dess verksamhet. Den är högsta dömande myndighet i konstitutionella tvister samt är därjämte besvärsinstans i civil- och brottmål. Den verksamhet, som vid tiden för den indiska författningens ikraftträdande år 1950 åvilade den federala domstolen, skall tills parlamentet annorlunda bestämmer upprätthållas av högsta domstolen.

De lägre domstolarnas verksamhet regleras i särskilda lagar och förordningar under det att de högres regleras i författningen. I många länder lämnas föreskrifter även för de senare i separata lagar. Så var tidigare fallet i Indien, men numera har de inarbetats i den nya författningen. Man

⁴⁵ Art. 246, 249.

⁴⁶ Art. 269—270, 280.

har därmed velat skydda den högre dömande makten från ett alltför lättvindigt ingripande från legislaturen.

Högsta domstolen består av en domstolspresident och sju domare, som alla utnämns av unionspresidenten. De kan avsättas endast om parlamentet med två tredjedels majoritet antar ett därom framlagt förslag av unionspresidenten. Det får dock endast ske vid inkompetens eller vid oskickligt beteende. Domarna måste — till skillnad från sina amerikanska kolleger — avgå vid 65 års ålder med pension.

Att här lämna en fullständig redogörelse för vilka mål som får fullföljas i högsta domstolen skulle föra för långt. Här skall endast lämnas några huvudregler, från vilka det dock finns undantag.

De enda mål, som får anhängiggöras direkt i högsta domstolen, är tvister mellan unionsregeringen och en eller flera stater eller mellan staterna. Det samma gäller även tvister, som kan uppstå rörande de fundamentala rättigheterna. Tillstånd att få fullfölja ett mål i högsta domstolen ges av de högre statsdomstolarna eller i vissa fall av högsta domstolen själv. Vid civilprocesser gäller, att ett fall alltid får överklagas om värdet av det omstridda föremålet överstiger 20.000 rupier (motsvarande ungefär lika många svenska kronor). Vid brottmål gäller, att en dödsdömd alltid kan få överklaga sin dom.

Högsta domstolens utslag får prejudicerande betydelse.⁴⁷

I varje delstat skall finnas en högre domstol, kallad »the High Court». F.n. finns det sådana endast i sju stater, men dessa domstolar skall samtidigt fungera för de övriga staterna. Det är emellertid meningen att efterhand öka de högre domstolarnas antal.

Varje domstol består av en domstolspresident och ett antal domare, vilkas maximala antal bestämmes av unionspresidenten. F.n. varierar det vid de olika domstolarna mellan sju och femton. Domarna utses av unionspresidenten. I stort sett gäller samma föreskrifter för de högre domstolarna som för den högsta domstolen.

Bland de lägre domstolarna märks för brottmål sessionsdomstolar (Courts of Session) och — under dessa — polisdomstolar (Courts of Magistrats). För civilprocesser finns distriktsdomstolar och domstolar för handläggning av skatteärenden.

Det indiska domstolsväsendet bildar — vare sig det regleras genom federal eller statlig lagstiftning — en enhet. Tidigare fanns möjligheter för landets medborgare att vid överklagandet av ett domstolsutslag i sista hand vända sig till Privy Council i London. På hösten 1949 antog emellertid den konstituerande församlingen en särskild lag, »Abolition of Privy Council Jurisdiction Act 1949», genom vilken dessa möjligheter upphörde.⁴⁸

Språkfrågan. I författningen fastslås, att hindi är det officiella språket i Indien. Under en övergångstid av femton år (räknat från 1950) skall dock engelskan användas för officiellt bruk inom unionen. Efter denna tid skall parlamentet genom särskild lagstiftning kunna påbjuda, att engelskan även

⁴⁷ The Indian Republic, art. 124, 129, 131, 133—134.

⁴⁸ Art. 214—216, Stateman's Yearbook 1952, s. 146—147, Eddy, J. P.: »India and the Privy Council». Artikel i The Asiatic Review, 1950 Vol. XLVI nr. 167, s. 1045—1063.

i fortsättningen skall användas i vissa fall. Hindi skrivs med den från sanskrit avledda formen devanagriskrift, men man använder de västerländska siffrorna.

Språkfrågan i Indien är och har alltid varit mycket svår. Det skall dock inte förnekas, att svårigheterna ofta har överdrivits. Ett exempel belyser detta. Enligt uppgifter, som återfinns hos ett flertal författare, talades i det gamla Indien över 220 olika språk. Siffran har man fått från 1921 års indiska folkräkning. Vid ett noggrannare studium finner man, att inte mindre än 140 av språken talades i Burma, alltså utanför det egentliga Indiens gränser. Av de återstående 80 språken talades ett av endast en person och sju andra språk av högst ett 25-tal personer! Den indiska konstitutionen uppräknar 14 olika inhemska språk.⁴⁹

Åren 1955 och 1960 skall presidenten tillsätta en kommission, som skall bestå av representanter för de fjorton olika indiska språkgrupperna, och som skall ha till uppgift att undersöka den språkliga utvecklingen i landet.

I unionsparlamentet skall förhandlingarna ske på engelska eller hindi. Om en ledamot inte kan uttrycka sig nöjaktigt på något av språken, får han — sedan särskilt tillstånd inhämtats från talmannen — använda sig av sitt modersmål.

Inom och mellan staterna är engelskan det officiella språket, för så vitt staterna själva icke beslutar annorlunda. Inom delstatslegislaturerna skall statens officiella språk, engelska eller hindi, användas. Även här kan en ledamot efter särskilt tillstånd använda sig av sitt modersmål.

Såväl unionens som staternas lagar och förordningar skall utfärdas på engelska. För staternas del kan dock undantag från reglerna medgivas. Förhandlingarna vid de högre domstolarna och vid den högsta domstolen skall föras på engelska.⁵⁰

De fundamentala rättigheterna. Den indiska författningen innehåller en lång katalog över fri- och rättigheter. Katalogen torde vara den fullständigaste som en nation någonsin antagit.

Efter det första världskriget har olika fundamentala rättigheter medtagits i de allra flesta europeiska ländernas författningar.⁵¹ De indiska ledarna har varit starkt påverkade av västerländska tankegångar, och det har varit naturligt, att de fundamentala rättigheterna har kommit att få en framträdande plats även i den indiska författningen. Det innebär emellertid ingalunda, att de genomgående har lånats från någon främmande författning. Tvärtom har de indiska grundlagsstiftarna fått ta hänsyn till en del för Indien speciella faktorer, t. ex. språk- och religionsfrågorna, vilka är av den största betydelse.⁵²

Tidigare fanns i Indien flera lagar med för vissa grupper diskriminerande innehåll. Dessa upphörde att gälla, när den nya författningen trädde i kraft i januari 1950. Hur man skulle skydda minoriteterna (dit räknas kristna indier, anglo-indier m. fl.) var ett av de många svåra problem, som den konstituerande församlingen ställdes inför. Hela frågan löstes till slut på ett helt

⁴⁹ Art. 343, Arbetet den 24/4 1950, Konstitutionen, 8th schedule.

⁵⁰ Art. 344, 120, 345—346, 210, 348.

⁵¹ Joshi, a. a., s. 61.

⁵² Venkatarangaiya, a. a., s. 299—300.

annat sätt än man från början tänkt sig. Ursprungligen var det meningen, att minoriteterna skulle få sina intressen tillvaratagna genom särskild lagstiftning, precis som i 1935 års författning. Senare frångick man emellertid denna uppfattning och frågan löstes så, att alla indier, vare sig de tillhörde en minoritetsgrupp eller inte, fick samma ställning och blev likaberättigade inför lagen. Man har dock inte varit helt konsekvent, utan det finns ett par markanta undantag. Anglo-indierna (d. v. s. personer som på fädernet härstammar från en engelsman⁵³) och de forna kastlösa har t. ex. fått särskilda platser reserverade i vissa delstatslegislaturers överhus. Vidare är det ingenting som hindrar en myndighet att anställa personer från de tillbakasatta folkgrupperna, vilka enligt myndighetens uppfattning är underrepresenterade i anställningshänseende.⁵⁴

En översikt av de olika rättigheterna lämnas redan i konstitutionens företal, där det bl. a. heter att syftet är: »... to secure to all its citizens: JUSTICE, social, economic and political; LIBERTY of thought, expression, belief, faith and worship; EQUALITY of status and of opportunity; and to promote among them all FRATERNITY assuring the dignity of the individual and the unity of the Nation». Uppräkningen av rättigheterna är en utvidgning och ett förtydligande av de franska revolutionsidealen.

De olika rättigheterna kan schematiskt uppdelas i två kategorier: en som ger indierna möjlighet att utöva inflytande på sitt lands styrelse, och en som tillförsäkrar den enskilde medborgaren vissa förmåner och en skyddad ställning.⁵⁵

Avsnittet om de mänskliga rättigheterna utgör på sätt och vis en reaktion mot den engelska regimen i landet. När indierna fått sin frihet, vill de genom författningen tillförsäkra landets alla medborgare de fri- och rättigheter, som de länge saknat. Därjämte — och det är det inte minst viktiga — blev författningen en uppgörelse med de inre sociala orättvisorna, baserade på kastväsen, religion, ras, m. m.

Denna fri- och rättighetskatalog — om man så vill den indiska författningens Magna Carta — riktar sig mot godtycke från såväl de federala som de lokala myndigheterna. Den täcker med vissa undantag de legislativa organen, som är ur stånd att lagstifta mot den.

Rättigheterna kan indelas i sju grupper, som ingalunda är ömsesidigt uteslutande, nämligen: 1) allas jämlikhet, 2) vissa medborgerliga rättigheter, 3) rätt till skydd mot exploatering, 4) religionsfrihet, 5) rätt till undervisning, 6) lagligt skydd för äganderätten samt 7) rätt till konstitutionellt skydd.

Den första gruppen fastslår alla indiers likaberättigande. När författningen talar om lika eller likaberättigade gör den det med hänsyn till religion, ras, kast, kön eller födelseplats. Diskriminering från statens sida på grund av någon eller några av dessa faktorer förbjudes. Det innebär, att principen om lika lön för lika arbete, vare sig det utföres av män eller kvinnor, fastslagits i författningen samt att även kvinnorna fått rösträtt.⁵⁶

Ingen skall heller genom några särskilda föreskrifter kunna nekas till-

⁵³ Art. 366: 2.

⁵⁴ Art. 16: 4.

⁵⁵ Venkatarangaiya, a. a., s. 299.

⁵⁶ Art. 14—15, 39: d, The Indian Republic.

träde till affärer, restauranter, hotell eller några platser avsedda för allmännyttiga ändamål. Det innebär emellertid ingalunda, att alla klassgränser i realiteten har brutits ned. Ingen makt i världen kan t. ex. tvinga en bramin att besöka en restaurant, som företrädesvis besöks av de lägre kasterna eller de forna kastlösa.⁵⁷

Författningen fastslår, att alla indier har samma möjligheter att vinna anställning i federal, statlig eller kommunal tjänst. Som tidigare nämnts finns vissa undantag från denna regel. Anställningsföreskrifterna är mycket kortfattade, och tolkningen kan lätt bli subjektiv med ty åtföljande risk för diskriminering.

»Oberörbarhet», d. v. s. systemet med de kastlösa, avskaffas. Avskaffandet står i direkt överensstämmelse med Gandhis idéer.

Ett följande avsnitt ägnar författningen de fundamentala friheterna. Där återfinns yttrandefrihet, rätt till möten och sammankomster, rätt att bilda föreningar, rätt att fritt förflytta sig inom Indien, rätt att bosätta sig var som helst i landet, rätt att inneha egendom samt rätt att utöva vilket yrke som helst. Ingen som arresterats får kvarhållas i häkte utan att få sin sak prövad av domstol. Man har sökt förhindra ett återupprepande av de ofta godtyckliga arresteringarna, som förekom under den engelska regimen. Författningen förbjuder arbete i fabriker för barn under fjorton år.⁵⁸

Helt i överensstämmelse med författningens sekulariserade karaktär råder full religionsfrihet i Indien. Ingen skall kunna tvingas att betala några skatter, där medlen skall gå till någon viss sekt; ej heller skall några instruktioner utfärdas för religionsundervisningen i de statsunderstödda skolorna. Författningen ger alla minoriteter full rätt att tillvarata sina kulturella, språkliga och religiösa intressen. De får även grunda egna skolor.

För att göra sin rätt gällande i mål rörande de fundamentala rättigheterna kan varje medborgare föra talan inför landets högsta domstol.⁵⁹

I nära samband med kapitlet om de fundamentala rättigheterna står ett annat, »Directive Principles of State Policy», som innehåller riktlinjer för den federala politiken. Helt allmänt kan sägas, att principerna innebär ett närmande till socialismen inte bara som ett ideal utan fast mer som ett program för myndigheternas politik.⁶⁰

Här har endast behandlats de mer väsentliga avsnitten i författningen, som är synnerligen omfattande. Den är f. ö. den längsta som någonsin antagits. Som redan nämnts är den uppbyggd efter västerländska förebilder, ehuru dock vissa avsnitt har tillkommit med tanke på speciellt indiska problem.

En mycket väsentlig fråga, som man ställs inför, är, om de principer, som utvecklats under tidernas lopp i Västerns länder och som till stor del har stöd i traditionen, skall kunna anses lämpade för Indiens stora och

⁵⁷ Jennings, a. a., s. 104.

⁵⁸ Art. 16—17, 19, The Indian Republic.

⁵⁹ Art. 27—28, 30, 32.

⁶⁰ Aiyar, C. P. R.: »Democracy and the Indian Constitution». Artikel i United Asia, 1950 Vol. 2: 4, s. 281.

särpräglade befolkning. Det har sagts, att självstyrelse inte kan skapas genom lag, utan att människor måste uppfostras till det. En åtminstone elementärt bildad befolkning är förutsättningen för en demokrati, annars kan det urarta till vad Shaw kallade »election by the incompetent many instead of appointment by the corrupt few».⁶¹ Om den fortsatta utvecklingen i Indien är det ännu för tidigt att säga någonting, men faktum är, att den unga staten har lyckats bemästra många svårigheter på ett beundransvärt sätt.

Bo Gran.

Upplåtelse av gatu- och vägmark för den allmänna rörelsen.

Den praxis, som utbildats vid gatumarksupplåtelser och som av allt att döma fortfarande följes på många håll i landet, innebär, att det tillstånd, som enligt ordningsstadgan § 2 fordras för att få använda gata eller allmän plats för t. ex. kioskförsäljning eller upplag, meddelas av polismyndigheten, sedan kommunen lämnat medgivande till markdispositionen.¹ Inte sällan har kommunens medgivande lämnats i samband med ett avtal, varigenom den, som skall disponera marken, förbundit sig att betala avgift eller »platshyra» till kommunen.

Denna praxis har betraktats som motiverad av bland annat kommunens äganderätt till marken. Nyttjanderätt till denna skulle inte utan ägarens medgivande kunna upplåtas genom polismyndighetens tillstånd, vilket ju avser att värna allmänna trafik- och ordningsintressen, och inte heller skulle kommunen såsom markens ägare vara förhindrad att kräva privaträttsligt vederlag för upplåtelsen. Uttryck för denna uppfattning finner man i tillståndsresolutioner, däri polismyndigheten föreskrivit till exempel, att arrendeavgift för marken skall erläggas till drätselkontoret. Stundom står det i resolutioner av detta slag att läsa, att tillstånd lämnats »i enlighet med drätselkammarens medgivande». I allmänhet torde dock polismyndigheten under hand ha skaffat sig kunskap om att medgivande lämnats. Ansökningar om tillstånd innehålla också många gånger upplysning eller bevis om, att sökanden redan erhållit kommunens »medgivande» eller »tillstånd».

Gällande rätt. Efter senare tids rättsfall² kan denna praxis icke längre betraktas såsom rättsenlig. Föreställningen, att avgift kan uttagas som vederlag för en kommunens prestation, nämligen tillhandahållandet av kommunen tillhörig gatumark, står sig icke längre. Därmed faller också det resonemang, enligt vilket kommunens medgivande kan och bör krävas som förutsättning för tillstånd enligt ordningsstadgan. Gatumarksupplåtelsen är enligt den uppfattning, som uttrycks i rättsfallen, att betrakta som helt offentligrättsligt reglerad och dess förutsättningar måste bedömas uteslutande på grundval av gällande offentligrättsliga lagar och förordningar.

Enligt byggnadslagen § 49 ankommer det på stad att iordningställa gata

⁶¹ Varadachariar, a. a., s. 223.

¹ Jfr Sundberg, »Kommunalrätt, Allmänna delen» tredje uppl., 1949, s. 406 ff.

² Se nedan s. 237 ff.

eller annan allmän plats inom område, som ingår i stadsplan, samt att upplåta gatan eller platsen »till allmänt begagnande». Det åligger jämväl staden att underhålla gatan (byggnadslagen § 74). Allmänheten har i kraft av dessa bestämmelser rätt att begagna gator och allmänna platser. Denna rätt begränsas i princip endast av ordningsföreskrifter för samfärdseln.

Ordningsstadgan § 2 förbjuder bland annat försäljning från stånd eller bord å gator eller andra allmänna platser utan magistratens tillstånd. Lagrummet behandlar på samma sätt uppläggning av »byggnadsmaterialer, ved, handels- eller hantverksvaror eller annat gods». Till »annat gods» kan en rad impediment av växlande slag inräknas, däribland de affischpelare, som på senare tid kommit att intaga en framträdande plats i stadsbilden. I magistratens ställe som tillståndsgivande myndighet träder i vissa städer poliskammaren, i andra kommunalborgmästaren (ordningsstadgan § 29), samt för köpingar och andra stadsliknande samhällen, där ordningsstadgan är tillämplig, i allmänhet landsfiskalen i distriktet (jfr ordningsstadgan § 30).

Förutsättningar för tillstånd. Magistraten har enligt ordningsstadgan att vaka över dels trafiksäkerheten och dels ordningen i allmänhet inom staden. Det lär vara riktigt att hävda, att åtgärder, som tillhöra handels och näringarnas normala liv inom staden (»den allmänna rörelsen»), icke böra av magistraten hindras, såvida åtgärderna icke kunna anses farliga för trafiksäkerheten eller ordningen. Magistraten bör därför pröva, om en åtgärd, för vilken tillstånd sökes, t. ex. uppsättande av en försäljningskiosk eller en affischpelare, kan medföra men för trafiken eller allmänna ordningen. Om så icke finnes vara fallet, skall tillstånd meddelas. Bestämmelserna i ordningsstadgan § 2 hava nämligen karaktär av begränsning i den allmänna grundsatsen, att allmänheten har rätt att begagna gator och platser, vilka avse att tjäna den allmänna rörelsen. Några andra förutsättningar för tillstånd — till exempel medgivande av kommunen — kan magistraten icke uppställa.

Vissa praktiska svårigheter torde icke sällan uppkomma vid tillämpningen av reglerna angående förutsättningarna för tillstånd. Det kan exempelvis tänkas, att flera ansökningar samtidigt föreligga till bedömande. Om ingen av ansökningarna avser en verksamhet, som kan anses farlig för trafiksäkerheten eller ordningen, lär magistraten hava att bevilja den först inkomna ansökningen. Det skulle leda till godtycke, om kommunalpolitiska synpunkter eller till exempel önskvärdheten av ett glasstånd i stället för ett korvstånd på en viss plats finge bli avgörande i valet mellan flera ansökningar. Det är icke magistratens uppgift att bedöma den relativa »nyttan» av skilda i och för sig tillåtliga inrättningar. Antagas kan väl också, att den fria konkurrensen själv reglerar förhållanden av nu antytt slag. Å andra sidan är magistraten självfallet oförhindrad att sätta en gräns för till exempel antalet korvstånd vid en viss gata, såvitt det kan sägas, att en anhopning av dylika utgör en fara för trafiksäkerheten eller ordningen. Att Per fått tillstånd att sälja korv vid en viss gata, utgör icke i sig anledning att giva samma rätt till Pål.

Genom erhållet tillstånd skapas principiellt en individuell rätt för sökanden. Han kan därför, sedan tillstånd förvärvats, omedelbart gå i författning om uppsättande av den eller de anordningar, som däri avses.

Krav på byggnadslov. Anmärkas må dock, att om i lag eller författning särskilda bestämmelser föreligga, vilka äga tillämplighet på anordning, för vilken tillstånd enligt ordningsstadgan erhållits, dessa bestämmelser måste följas. Särskild betydelse härvidlag hava byggnadsförfattningarna.³ I städer, köpingar och municipalsamhällen, där byggnadslagens bestämmelser äga tillämpning, får nybyggnad icke företagas utan särskilt byggnadslov (byggnadsstadgan §§ 76 ff). Den, som fått tillstånd till exempel att driva handel från kiosk eller att använda gatumark för uppsättande av försäljningsautomat,⁴ måste därför söka byggnadslov såsom förutsättning för att sätta upp kiosken eller automaten. Syftet med kravet på byggnadslov är att vinna säkerhet för att ett byggnadsföretag icke strider mot gällande planer och föreskrifter (jfr byggnadsstadgan § 78). Några andra syften får byggnadsnämnden icke fullfölja, då den behandlar frågor om byggnadslov.⁵ Lagligen kunna byggnadsnämnderna därför icke — då det nu står klart, att kommunens medgivande icke får uppställas såsom förutsättning för tillstånd enligt ordningsstadgan — söka tillgodose kommunens intressen genom att vid beviljande av byggnadslov anlägga andra eller mer vidsträckta synpunkter än dem, som byggnadslagstiftningen medger. Det vore att bedöma som illojal maktanvändning, om en kommun via byggnadsnämnden sökte tillgodose intressen, som hotas genom den i senare rättspraxis uttryckta uppfattningen av gatumarksupplåtelsens rättsliga natur.

Det är icke alltid lätt att avgöra, huruvida en anordning är att betrakta som byggnad eller icke. Byggnadslagstiftningen innehåller vissa bestämmelser av begreppet »nybyggnad» (byggnadsstadgan § 169) men icke någon definition av begreppet byggnad. Under förarbetena till lagstiftningen gjordes synpunkten gällande, att det varken vore erforderligt eller lämpligt att i författningarna uppdraga närmare riktlinjer angående begreppet byggnad. Frågan borde avgöras från fall till fall under beaktande av alla på densamma inverkan omständigheter.⁶ Bland de inrättningar, för vilka gatumark brukar upplåtas, äro försäljningskioskerna liksom affischpelarna av stor praktisk betydelse. Frågan om affischpelares eventuella karaktär av byggnad synes icke ha kommit under bedömande av högsta domstolen eller regeringsrätten. I kommunal praxis har förekommit, att byggnadslov sökts och erhållits för uppsättande av till och med flyttbara pelare, för vilka magistratens tillstånd erhållits enligt ordningsstadgan. Det har också inträffat, att magistratens tillstånd försetts med villkor, att byggnadslov utverkas, och en tendens torde ha kunnat iakttas hos byggnadsnämnder och stadsarkitekter att betrakta sig såsom behöriga att lämna föreskrifter om och vid uppsättande av dylika pelare. På andra håll i landet har man

³ Ett annat exempel erbjuda bestämmelserna i livsmedelsstadgan kap. 3 och 5 med krav bland annat på hälsovårdsnämndens godkännande av till exempel fast kiosk såsom lokal för försäljning av glass, eller fordon, varifrån varm korv tillsaluhålles. Stundom förutsätter utnyttjandet på ett ekonomiskt lönande sätt av ett enligt ordningsstadgan utverkat tillstånd, att kommunen medger avvikelser från butiksstängningslagens bestämmelser enligt §§ 6 ff i denna.

⁴ Jfr RÅ 1951 not. K 60, samt även RÅ 1944 not. K 82.

⁵ Motsvarande princip gäller vid tillämpningen av till exempel livsmedelsstadgans tillståndsbestämmelser.

⁶ Stadsplaneutredningen, Betänkande III, SOU 1945:15, s. 577.

emellertid utgått från en annan uppfattning och sålunda icke ansett skyldighet föreligga att utverka byggnadslov för flyttbara affischpelare. Denna uppfattning lär vara den riktiga. Praxis ställning i fråga om en liknande företeelse, nämligen kiosker på hjul, är oklar; på flyttbara affischpelare torde de synpunkter icke vara tillämpliga, som i vissa fall lett till, att kiosker på hjul betraktats som byggnad.

Stadsplaneutredningen uttalade om dylika kiosker, att »praxis gått i den riktningen, att dessa skola anses som byggnader samt sålunda ej få inrättas utan byggnadsnämndens lov».⁷ Regeringsrätten har i flera avgöranden bedömt kiosker på hjul såsom byggnad. Såsom byggnad har betraktats:

en för försäljning genom automatapparater anordnad och på hjul anbragt kiosk (automatvagn), vilken i regeringsrättens utslag betecknades såsom en »anordning för försäljning från automater», RÅ 1936 not. K 184;

tvenne kiosker, vilka av ägaren beskrevs såsom »på hjul anbragta vagnar», vilka »kunde köras från platsen utan att några förändringar i marken eller å intilliggande byggnader behövde göras», RÅ 1938 not. K 246;

en med hjul och skakel försedd kiosk, vilken enligt ägaren »vore uppställd i ett garage och försämrade icke gatubilden utan snarare förbättrade densamma, då kiosken dolde garagets inkörsport», RÅ 1939 not. K 324;

en med fyra hjul försedd kiosk, RÅ 1940 not. K 157;

en med hjul försedd kiosk, RÅ 1948 not. K 228;

en s. k. campingvagn, avsedd att tjäna såsom matbod och redskapsbod, RÅ 1951 not. K 317.

I ett rättsfall⁸ hade byggnadsnämnden beslutit att förelägga en person (M) vid vite att borttaga en kiosk, »enär det vore för nämnden känt, att J. G. M. sedan åtskilliga år tillbaka utan att därtill hava erhållit tillstånd av nämnden å tomten nr 3 i kv. Magnus Smek haft stående en med hjul försedd försäljningskiosk av sådan beskaffenhet, att densamma måste anses såsom byggnad». M. besvärade sig hos länsstyrelsen och anförde bland annat, att kiosken utgjordes av »en vanlig torgvagn», varå byggnadsstadgan icke vore tillämplig. Länsstyrelsen upphävde byggnadsnämndens beslut med motiveringen, att »ifrågavarande s. k. försäljningskiosk icke vore av sådan beskaffenhet, att lov till densammas uppförande erfordrats». I detta utslag gjorde regeringsrätten icke ändring.

Frågan om kiosks egenskap av byggnad har också varit föremål för prövning i högsta domstolen. I ett rättsfall⁹ betraktade högsta domstolen såsom nybyggnad en kiosk, vilken icke var försedd med hjul och vars planstorlek utgjorde 3×4 meter med en höjd av 2,5 meter. I ett senare rättsfall¹⁰ hade högsta domstolen att bedöma, huruvida en med hjul försedd kiosk vore byggnad. Kiosken kunde enligt ägarens uppgift »för hand rullas bort av en ensam person med hjälp av därå anbragta handtag». Enligt byggnadsnämndens uppfattning hade kiosken likväl »en stationär karaktär». Ägaren innehade sedan lång tid magistratens tillstånd att driva handel från

⁷ A. st.

⁸ RÅ 1939 not. K 309.

⁹ NJA 1930, s. 312.

¹⁰ NJA 1941, s. 535. — Jfr även not 12.

kiosk. Magistraten fann, att kiosken vore att anse såsom byggnad. I Göta hovrätts enhälliga utslag anfördes, att kiosken *icke vore att anse såsom byggnad*. HD fann ej skäl göra ändring i hovrättens utslag. Ett justitieråd lämnade i särskilt yttrande, vari han kom till samma slut som majoriteten, frågan om kioskens egenskap av byggnad öppen.

Rättsfallen från regeringsrätten, vilka redovisats i notisavdelningen, ge icke klara besked om de grunder, som bestämt dess utslag. Det torde emellertid kunna förmodas, att flyttbarheten av en anläggning i och för sig icke varit ensamt avgörande, utan att visst avseende också fästs vid graden av flyttbarhet samt vid anläggningens dimensioner och funktion. Prejudikaten från högsta domstolen fästa särskild vikt vid flyttbarheten.¹¹ Vid sådant förhållande äro de icke helt förenliga med regeringsrättens praxis. Situationen är därför egenartad. Den, som finner sig i ett regeringsrättens utslag med föreläggande att vid äventyr av vite borttaga en flyttbar kiosk, för vars uppförande byggnadslov ej erhållits, är sämre ställd än den, som genom underlåtenhet att foga sig i föreläggandet bereder sig möjlighet att få den prejudicerande frågan dragen under allmän domstols prövning. Högsta domstolens avgörande 1941 synes dock icke ha påverkat regeringsrättens praxis.¹²

Tillståndsvillkor. De ovan angivna förutsättningarna för tillstånd bestämma jämväl i princip omfattningen och arten av de villkor, som kunna uppställas i samband med tillstånd. Behöriga äro sådana villkor, som avse att tillse, att tillståndsinnehavaren iakttaga föreskrifter till undvikande av fara för trafiksäkerheten eller den allmänna ordningen. Till tillstånd får å andra

¹¹ Med flyttbarhet lärers vara att förstå egenskapen att kunna bortföras utan att åverkan sker å gatumarken.

¹² Rättsfallen RÅ 1938 not. K 246 och NJA 1941 s. 535 avse samma person. I det förstnämnda rättsfallet gjorde regeringsrätten ej ändring i byggnadsnämndens beslut att förelägga ägaren av två flyttbara kiosker att vid vite borttaga desamma. Byggnadsnämndens tillstånd till deras uppförande hade icke införskaffats. Rättsfallet 1941 s. 535 avser en ny kiosk, som uppsatts i stället för en av dem, som bedömts såsom byggnad av regeringsrätten och som därefter borttagits genom stadsfogdens försorg, då ägaren underlåtit att borttaga den inom den i regeringsrättens utslag föreskrivna tiden. Byggnadsnämnden hemställde därefter hos magistraten om handräckning för borttagande av den nya kiosken, »vilken i likhet med den gamla vore att anse såsom byggnad som avses i stadsplanelagen». Ägaren invände, att den nya kiosken väsentligt skilde sig från den gamla. Den gamla kunde således icke flyttas utan häst och den nya vore mindre och lättare. Byggnadsnämnden invände, att jämväl den nya kiosken hade »en stationär karaktär». Magistraten yttrade i sitt utslag, att jämväl den nya kiosken vore att betrakta såsom byggnad; handräckning vägrades emellertid på grund av bristande exekutionstitel. Hovrätten prövade rättvist fastställa det slut, vartill magistraten kommit, på skäl bland annat att »ifrågavarande kiosk icke är att anse såsom byggnad som avses i stadsplanelagen».

Rättsfallen utvisa icke någon väsentlig skillnad mellan den gamla och den nya kiosken, bortsett från att häst behövde anlitas för bortflyttandet av den förstnämnda. Det kan antagas, att högsta domstolen skulle hava bedömt den gamla kiosken på samma sätt som den nya, om frågan kommit under dess bedömande i samband med till exempel talan mot ägaren om utdömande av det honom ålagda vitet. Vid sådant förhållande skulle regeringsrättens utslag hava blivit verkningslöst. — Jfr det fall av diskrepans mellan högsta domstolens och regeringsrättens tolkning av 1941 års förordning om varuskatt, som refereras av Nitelius i SvJT 1947, s. 296 ff.

sidan icke knyts villkor, som avser att tillgodose andra intressen än dessa. I konkreta fall kan gränsen mellan behöriga och obehöriga villkor stundom vara svår att draga. Såsom exempel på icke behöriga villkor kan nämnas föreskrift, att kommunens medgivande skall inhämtas eller, i fall då krav på byggnadslov icke lagligen kan uppställas, att föreskrifter av byggnadsnämnd skola åttlydas. Icke heller lærer magistraten kunna kräva, att stadsarkitekten skall godkänna uppställandet av till exempel flyttbara affischpelare. Däremot är ett villkor behörigt, som föreskriver att polismyndigheten, som ju har att vaka över ordning och säkerhet, skall lämna närmare föreskrifter om placering av en affischpelare eller ett försäljningsbord. Det kan icke vara otillåtet att byggnadsnämnden lämnar polismyndigheten tekniskt biträde härvidlag.

Krav på erläggande av avgift såsom tillståndsvillkor skall behandlas nedan (s. 241 ff).

En särskild fråga gäller tidsbestämningar i meddelade tillstånd. Magistraten lämnar till exempel tillstånd för en tid av två år. Detta torde få anses vara ett behörigt villkor. Ordnings- eller trafikskäl kunna nämligen göra det angeläget, att magistraten förbehåller sig rätt att ompröva frågor om tillstånd. En äldre tillståndshavare torde dock kunna åberopa prioritet, om efter tillståndstidens utgång nya aspiranter på gatumarkens nyttjande giva sig tillkänna.

Upphörande av tillstånd. Ett tillstånd upphör, då den tid utgår, för vilken det meddelats. Tillstånd kan vidare återkallas, om förbehåll därom gjorts vid tillståndets lämnande. Nämnas må även, att underlåtenhet från tillståndshavarens sida att fullgöra de behöriga villkor, som blivit uppställda i samband med ett tillstånd, kan leda till att tillståndet förverkas.

Om nya omständigheter inträffat, vilka äro av den art, att en ansökan icke längre skulle kunna beviljas, uppkommer frågan, huruvida det gällande tillståndet kan återkallas under åberopande av de nya omständigheterna. Så länge det antogs, att utnyttjande av gatumark förutsatte kommunens medgivande, kunde man härav draga slutsatsen, att tillståndet kunde och borde återkallas, så snart kommunens medgivande icke längre förelåg. Medgivandet borde kunna återkallas och tillståndet därigenom förlora sin verkan, så snart återkallande ansågs påkallat av markens egentliga uppgift att tjäna den allmänna rörelsen och kommunen icke civilrättsligt förbundit sig att hålla medgivandet vid makt.¹³ Men då frågan bedöms helt ur offentlighetsrättslig synpunkt, blir ett motsatt resonemang försvarligt. Man kan göra gällande, att då tillstånd enligt ordningsstadgan konstaterar en rätt att utöva den verksamhet, som med tillståndet avses, nya omständigheter i princip inte kunna åberopas för återkallande.¹⁴ Är detta förhåll-

¹³ Jfr Sundberg, a. a., s. 405 f.

¹⁴ Jfr Herlitz, »Förvaltningsrättsliga plikter», 1949, s. 386 ff, och Sundberg, »Grunddragen av allmän förvaltningsrätt», 1943, s. 99. Westerberg hävdar (»Om rättskraft i förvaltningsrätten», 1951, s. 387 ff), att tillstånd enligt ordningsstadgan § 2 kan återkallas, »även då tillståndet givits på viss tid utan återkallelseförbehåll, därest den tillåtna verksamheten skulle ge upphov till osäkerhet för trafiken». Enligt hans mening skulle återkallelse jämväl kunna ske, »även om egentlig osäkerhet för trafiken ej uppkommer, men marken anses behövlig

landet, föreligger anledning att vid meddelande av tillstånd enligt ordningsstadgan uppställa klara förbehåll om återkallande eller lämpligt utformade tidsbegränsningar. Förbehåll kunna dock icke uppställas för tillgodoseende av andra syften än trafiksäkerheten och den allmänna ordningen.¹⁵

Avgift för nyttjande av gatumark. De avgifter, som kommunerna kunna uttaga, äro av två huvudslag: offentligrättsliga avgifter och privaträttsliga avgifter.¹⁶ De senare utgöra ersättning för nyttigheter, som en kommun frivilligt tillhandahåller de enskilda och som det står dessa fritt att begagna sig av eller icke. Det vore utan tvivel fråga om en privaträttslig avgift, om en kommun anordnade parkeringsplatser på ett kommunen tillhörigt område, som icke är gata eller allmän plats, och betingade sig ersättning av dem, som använde parkeringsplatsen. Kommunens rätt att kräva avgift är i detta fall att jämföra med rätten att uttaga avgift för leverans att elektricitet eller gas. Kommunen måste dock respektera den s. k. likställighetsprincipen vid taxesättningen, d. v. s. låta alla gatutrafikanter nyttja parkeringsplatsen på i princip lika villkor, samt avstå från att bestämma avgifterna i spekulativt syfte.¹⁷ Nämnas bör jämväl, att lokala trafikföreskrifter icke få givas sådan utformning, att de innebära faktiskt tvång för de enskilda att anlita de parkeringsplatser, där avgifter uttagas.

Såsom ovan nämnts har enligt administrativ praxis, avgifter ansetts kunna uttagas jämväl vid upplåtelse av gatumark. Visserligen fordras enligt lagen om kommunalstyrelse i stad, 74 § 1 mom. c, att beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen kräva Konungens fastställelse, och som en allmän princip gäller, att offentligrättsliga avgifter icke kunna

för sitt egentliga ändamål». Trafikbehov (satt i motsats till trafiksäkerhetsbehov) skulle kunna vara ett sådant ändamål. Det skulle också vara tänkbart, att ett tillstånd »att under viss tid använda till upplagsplats ett område i Stockholm, som egentligen är avsett till parkeringsplats för cyklar», skulle kunna återkallas före tillståndstidens utgång, särskilt »med hänsyn till det f. n. stora behovet av parkeringsplatser».

Möjligheten till återkallelse av hänsyn till trafiksäkerheten må åtminstone de lege ferenda te sig försvarlig. Observeras må dock, att återkallelserätten icke är nödvändig för att möjliggöra rimliga hänsyn till trafiksäkerhetens möjliga framtida krav. Syftet kan vinnas genom uppställande av förbehåll. Att ett tillstånd enligt gällande rätt skulle kunna återkallas utan att hänsyn till trafiksäkerheten eller allmänna ordningen ens kunna åberopas till stöd för åtgärden, synes mig vara ett ohållbart antagande. Det måste observeras, att markens »egentliga ändamål» rättsligt sett icke är något annat än att tjäna allmänna rörelsen. Den nas skilda behov måste bedömas såsom principiellt likställda. Ett givet tillstånd kan därför icke återkallas på rent skönmässiga grunder såsom att polismyndigheten finner, att ett markområde, som enligt löpande tillstånd får användas för upplag, »egentligen» vore avsett för cykelparkering. En annan sak är, att ansökan om tillstånd att hava upplag eller kiosk på visst gatuområde må kunna vägras, om området anses behövt för parkeringsplatser, vilka ju *skola* finnas till den allmänna rörelsens gagn och även erfordras i trafiksäkerhetens intresse. Det må vidare tilläggas, att förändringar kunna uppkomma såsom följd av att viss mark genom stadsplaneändring förlorar sin karaktär av gata eller allmän plats.

¹⁵ Jfr Westerberg, a. a., s. 439.

¹⁶ Se Sundberg, Kommunalrätt, s. 442 ff.

¹⁷ Se Sundberg, a. a., s. 445 ff. Jfr även Welinder, »Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning», 1935, s. 297 ff.

16 — Statsvetenskaplig tidskrift 1954. N. F.

av kommun införas utan särskilt författningsstöd. Men likväl ansåg man, att såväl skälighetshänsyn som kommunens äganderätt till marken motiverade, att en kommun finge ersättning för gatumark, som uppläts till enskilda; dessa fingo härigenom i likställighetens intresse soulagera övriga kommunmedlemmar för sitt bruk av den för allmänt begagnande avsedda marken. Praxis florerade ostört av några tidigare rättsfall, som dock utgjorde varningssignaler.¹⁸ Dessa gällde parkeringsavgifter för bussar. Utgången i målen innebar, att de berörda städerna (Hälsingborg och Göteborg) blevo ålagda att återbetala belopp, vilka de uttagit såsom avgift för parkering å allmän plats utan att hava Konungens tillstånd därtill. Att landets kommuner icke av utgången i dessa mål drogo slutsatsen, att uttagande av avgift för upplåtelse av gatumark för andra ändamål än parkering också förutsatte Konungens tillstånd, torde ha sammanhängt med en snäv uppfattning av uttrycket »allmänna rörelsen». Man synes därmed ofta ha förstått rörelsen på gatan i fysisk mening, d. v. s. trafiken, men icke den ekonomiska samfärdseln i mera allmän mening.¹⁹

Att kommunernas avgiftsmakt verkligen var hotad blev uppenbart efter regeringsrättens avgörande 1949²⁰ mellan en tidningskolportör i Stockholm och Stockholms stad, vars gatunämnd i princip beslutit, att avgift skulle upptagas för upplåtelse av plats för tidningsförsäljning.²¹ Härav drogs slutsatsen, att dylika avgifter såsom avgifter på »den allmänna rörelsen» förutsatte Konungens tillstånd samt att en kommun i princip icke ägde uttaga avgifter, för vilka icke särskilt författningsstöd föreläge, annat än då de hade klar privaträttslig grund.²²

Nästa rättsfall kom från Visby.²³ Här hade högsta domstolen att pröva frågan om den bindande kraften hos ett avtal, träffat mellan drätselkammaren i Visby och försäljare av varm korv och glass, däri de sistnämnda åtagit sig att betala ersättning för gatumarks nyttjande. Magistratens tillstånd hade erhållits enligt ordningsstadgan § 2. Högsta domstolens utslag innebar, att staden »icke lagligen kunnat genom avtal om upplåtelse av förevarande natur tillförbinda försäljaren att utgiva särskild ersättning därför». Staden var därför förhindrad att åberopa avtalet för uttagande av avgifter; dock ansågos försäljarna icke äga att av staden återkräva tidigare erlagda avgifter, då de icke begagnat sig av möjligheten att genom uppsägning bringa avtalet till upphörande.

Rättsfallet har sitt stora intresse, enär det klarlägger, att icke ens på *avtal* grundade avgifter kunna utkrävas. Avtal av denna natur äro sålunda icke giltiga. Det kan ifrågasättas, huruvida icke jämväl återbetalningsskyldighet skulle kunna tänkas föreligga för avgifter uppburna med stöd av liknande avtal efter högsta domstolens utslag. Anses städerna såsom offentligrättsliga subjekt skyldiga att känna innehållet i högsta domstolens

¹⁸ NJA 1939, s. 209, och 1944, s. 653. Jfr även NJA 1931, s. 686.

¹⁹ Jfr emellertid Sundberg, a. a., s. 308.

²⁰ RÅ 1949, ref. 10.

²¹ Se Girell i Svenska stadsförbundets tidskrift, 1949, s. 257 ff., och Kaijser i samma tidskrift, 1952, s. 193 ff.

²² Jfr Hernmarck i Förvaltningsrättslig tidskrift, 1949, s. 95.

²³ NJA 1952, s. 47. Jfr härom Jägerskiöld i Förvaltningsrättslig tidskrift, 1952, s. 218 ff.

dem berörande prejudikat, kunna de ju icke längre anses i god tro vid avgifternas utkrävande. Det har vidare sitt intresse att konstatera, att högsta domstolen uttryckligt förklarade, att dess domslut gällde, oavsett om försäljningen vore att hänföra »till den allmänna rörelsen i den mening, som avses i 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad». Detta uttalande understryker grundsatsen, att avgift, som uttages för gatumarksupplåtelse, är en offentlighetsrättslig avgift, som kan uttagas endast med stöd av särskild författning eller särskilt kommunen bemyndigande beslut.

Genom dessa rättsfall har alltså grunden ryckts undan för en tidigare väletablerad praxis, enligt vilken kommunerna ansett sig ha rätt att utkräva avgifter för upplåtelse av gatumark. Såsom framgick tydligt redan av 1931 och 1939 års rättsfall fordras tillstånd bland annat för att upptaga avgifter för parkering av bilar på parkeringsplatser, vilka anordnats på gatumark. Sådana tillstånd torde också ha meddelats bland annat i samband med inrättande av parkeringsautomater. På kommunalt håll synes man dock mena, att Kungl. Maj:ts praxis uppvisar en tendens att icke medgiva avgifter för begagnande av platser, som anvisats den allmänna rörelsen, och att i varje fall icke godtaga belopp, som överskrida självkostnaderna. Varken 1949 eller 1952 års rättsfall beröra direkt gatumarksupplåtelser, som äro förenade med angrepp på gatumarken. Det får antagas, att dylika upplåtelser i allmänhet eller i varje fall ofta avse anordningar med karaktär av byggnad enligt byggnadslagstiftningen och att kommunala intressen därför i viss mån tillgodoses genom kravet på byggnadslov. Å andra sidan föreligger icke någon särskild anledning till antagande, att en avgiftsrätt för kommunen skulle föreligga i sådana fall. Det torde vara säkrast att utgå från, att kommunen även vid sådana upplåtelser är förhindrad att uttaga ersättning för själva upplåtelsen (»platshyra»), ehuru väl ersättning för kostnader eller skada, som vållas kommunen såsom ansvarig för gatuunderhållet, kan förekomma.

Gata, som jämväl är allmän väg. Avgiftsproblemet är icke den enda komplikation, som tillstött till följd av de praktiska svårigheterna att anpassa en delvis ålderdomlig lagstiftning till nutida krav. Sålunda uppstår i det praktiska livet frågan om former och förutsättningar för användning av *väg* för ändamål av sådant slag, som avses med lokutionen »allmänna rörelsen» i kommunallagarna. Det kan här vara fråga om andra områden än gator och allmänna platser, det vill säga om områden antingen på landsbygden eller inom stad eller tätort men utanför det stadsplanlagda området (jfr ordningsstadgan § 19). Men det kan också inträffa, att en gata eller allmän plats, varå ordningsstadgan är tillämplig, tillika är allmän väg och därför jämväl underkastad bestämmelserna i väglagstiftningen.

Väglagen förutsätter, att vägbanan skall hållas fri från sådant, som vållar olägenhet för trafiken (väglagen § 32). Föremål, som skymma utsikten över körbanan eller eljest innebär fara för trafiksäkerheten, få icke heller förekomma utmed vägen inom visst avstånd från vägbanans mitt. Den, som vill anordna ett upplag eller uppsätta en kiosk eller en annonstavla, reklamskylt eller affischpelare, på mindre avstånd från vägbanans mitt än det i väglagen föreskrivna, måste utverka länsstyrelsens tillstånd härtill (väglagen §§ 33 och 39). Sökanden måste givetvis också skaffa sig tillstånd av

markägaren. Om marken äges av kommun, är denna, liksom andra markägare befogad att uppställa villkor för upplåtelse av marken, så snart denna icke utgör gata eller allmän pats. Dylika giltiga villkor kunna omfatta krav på avgift eller platshyra.

Men hur ställer det sig, då gata, varå ordningsstadgan är tillämplig, jämväl utgör allmän väg? Först bör anmärkas att, om staden eller samhället är väghållare, de vägar, som upplåtits till begagnande såsom gata, falla utanför väglagens tillämpningsområde.²⁴ Fråga om väglagens och ordningsstadgans konkurrerande tillämplighet uppkommer sålunda endast i städer och stadsliknande samhällen, *där kronan är väghållare*. Där kronan är väghållare, förlorar allmän väg nämligen icke denna sin egenskap, därför att den upplåtes eller skall vara upplåten till allmänt begagnande såsom gata.²⁵

Frågan är nu, huruvida i dessa fall såväl magistratens som länsstyrelsens tillstånd erfordras. Läser man lagtexterna efter orden, vill det synas så. I båda fallen betecknas tillståndet som en förutsättning, ett laga villkor, och i väglagen, som är den yngre författningen, göres icke någon hänvisning till den äldre ordningsstadgan. För denna tolkning kan också anföras, att förutsättningarna för tillstånd enligt de båda författningarna icke äro desamma och att de, såsom nedan skall beröras, icke ha samma rättsliga karaktär. Riktiga tillvägagångssättet borde därför vara, att en sökande först har att hos magistraten utverka tillstånd enligt ordningsstadgan. Detta vinnes relativt lätt. Viktigt är dock, att magistraten bereds tillfälle att bedöma, huruvida hinder mot tillståndets meddelande eventuellt föreligger med hänsyn till allmänna ordningssynpunkter; dessa beaktas ju ej enligt väglagen. Därefter har den framgångsrike sökanden att hos länsstyrelsen utverka vad som är svårare att erhålla, nämligen dispens från det förbud enligt väglagen, som hindrar honom att utnyttja det tillstånd han erhållit enligt ordningsstadgan. En dylik prövning i etapper är ägnad att klargöra, var den enskilde står, och påkallas, såsom betonats, av lagtexternas ordalydelse. I praxis torde man emellertid följa en annan ordning. Magistratens tillstånd betraktas såsom onödigt och den, som fått dispens enligt väglagen, anses därmed också ha erhållit det tillstånd, som krävs enligt ordningsstadgan. Kravet på vägstyrelsens tillstånd enligt väglagen anses med andra ord »taga över» kravet på särskilt tillstånd av magistraten.²⁶ Såsom ett praktiskt skäl för denna ordning kan givetvis anföras, att magistratens beslut enligt ordningsstadgan kunna överklagas hos länsstyrelsen genom besvär och att länsstyrelsen därvid beaktar såväl trafik- som ordningsintresset. En förutsättning för att denna praxis skall kunna betraktas såsom förenlig med gällande lagstiftning synes dock oeftergivligen vara, att länsstyrelsen behandlar ärendet i två led och i det beslut, som gives i ärendet, anger, huru beslutet förhåller sig till de två tillämpliga författningarna. Vidare måste fordras, att länsstyrelsen i ärenden av detta slag bereder magistraten tillfälle att yttra sig före tillståndets meddelande.

²⁴ Jfr prop. nr 21 till 1934 års riksdag, s. 104.

²⁵ Se väglagen §§ 50—53. Att vägen i underhållshänseende är allmän väg hindrar icke, att byggnadslagen §§ 19 och 42 kunna vara tillämpliga.

²⁶ Jfr RÅ 1949 not. K. 23.

Slutligen må erinras om att enligt 1951 års vägtrafikförordning, § 61, stadsmyndighet, det vill säga magistrat, poliskammare eller kommunalborgmästare, äger utfärda lokala trafikföreskrifter. Frågan kan ställas om med detta stadgande varit avsett att inskränka länsstyrelsens kompetens enligt väglagen § 39. Motiven till trafiklagstiftningen²⁷ ge vid handen, att med »erforderliga föreskrifter» i vägtrafikförordningen § 61 icke avses sådana föreskrifter, som hänföra sig till vägens beskaffenhet eller vägens omgivning.

Om det nu anses kunna medgivas, att länsstyrelsens tillstånd är tillräckligt i fall, då såväl väglagen som ordningsstadgan äga tillämplighet, uppstår fråga dels om förutsättningarna för länsstyrelsens tillstånd och dels om rättsverkningarna av ett dylikt. Låt oss antaga, att ärendet gäller tillstånd att uppställa en flyttbar reklampelare å gata inom det stadsplanelagda området av ett samhälle, där kronan är väghållare. Beträffande rättsverkningarna gäller, att om staden hade varit väghållare, magistratens tillstånd omedelbart skulle hava givit sökanden rätt att uppsätta pelaren. Om marken legat utanför stadsplanelagt område, skulle å andra sidan sökanden ha måst utverka särskilt tillstånd av markens ägare, innan han med stöd av länsstyrelsens beslut kunde sätta upp sin pelare. I konkurrensfallet måste man utgå från, att länsstyrelsens beslut medför samma rätt som om det meddelats av magistraten eller myndighet, som fullgör magistratens åliggande. Tillståndet innebär sålunda rätt för sökanden att använda marken och han kan omedelbart gå i författning om att sätta upp reklampelaren.

Förutsättning för tillstånd enligt väglagen. Förutsättningarna för tillstånd enligt väglagen §§ 33 och 39 bestämmas av dessa lagreglers huvudsyfte, nämligen vidmakthållandet av den fria sikten på vägen. Bexelius anför i sin kommentar till lagen,²⁸ att »undantag från förbudet att inom visst avstånd från väg hava anslagstavlor anses ej böra meddelas utan särskild anledning». Han hänvisar till ett rättsfall från regeringsrätten.²⁹ I sitt utslag upphävde regeringsrätten länsstyrelsens resolution, varigenom Svenska träindustriarbetarförbundet erhållit tillstånd att uppsätta två anslagstavlor utmed allmän väg inom Bodafors köping. Såsom skäl anfördes, att »särskild anledning icke i målet förekomme att medgiva undantag från det» genom då gällande lagstadgande, motsvarande väglagen § 39, »meddelade förbudet att hava anslagstavlor inom visst avstånd från väg». Tankegången är alltså, att trafiksäkerheten som regel kräver, att annonstavlor, reklamskyltar och dylikt uppsättas på ett avstånd av mer än 50 meter från vägbanans mitt. Meddelande av dispens från förbudet att uppsätta tavlor och dylikt närmare vägar förutsätter, att särskild anledning till undantag föreligger. Motiven till väglagen synas bestyrka denna tolkning. Enligt lagtexten gäller yttermera, att i intet fall inom synhåll från väg får finnas anordning, »som till form, färg eller eljest är av beskaffenhet att av vägfärande kunna förväxlas med vägmärke eller säkerhetsanordning av fastställd typ».

²⁷ Prop. nr 30 till 1951 års riksdag, s. 244 f.

²⁸ Bexelius, »Lagstiftningen rörande den allmänna väghållningen», 1943, s. 125.

²⁹ RÅ 1931, ref. 40.

Förutsättningar för tillstånd enligt väglagen § 39 att uppsätta till exempel en affischpelare på mindre avstånd än 50 meter från vägbanans mitt (dispens) äro således dels att anordningen icke hindrar fri sikt och dels att det anses vara särskild anledning att göra undantag från regeln om 50-metersavståndet. Är jämväl ordningsstadgan tillämplig, har länsstyrelsen att också beakta de allmänna trafik- och ordningssynpunkter, som äro avgörande vid magistratens beslut om tillstånd enligt ordningsstadgan § 2. I den mån myndigheterna ansluta sig till uppfattningen, att affischpelare fullfölja en nyttig funktion i samhället, torde de hava att draga slutsatsen, att det finnes särskild anledning till dispens. En affischpelare kan ju som regel icke fullgöra någon funktion, om den måste placeras längre bort från vägbanans mitt än 50 meter. Det må här dock antecknas, att notisavdelningen av regeringsrättens årsbok ger anledning till antagande, att regeringsrätten är restriktiv i hithörande ärenden. I ett fall, som omnämnes i RÅ 1950 not. K 149, fanns »med hänsyn till trafikförhållandena» ej skäl bifalla framställning om tillstånd att uppsätta en anslagstavla. I samma årgång vägrades tillstånd att uppsätta en skylt med texten »Besök Centralhotellet» (not. K 122), samt att uppsätta skyltar med uppgift om att bensinstation funnes längre fram vid vägen (not. K 278 och 279). Hänvisning till trafikförhållandena saknas i dessa notiser. Det är alltså möjligt, att tillstånd här vägrats på grund av, att »anledning» icke ansågs föreligga till skyltarnas uppsättande, trots att dessa ju få anses i och för sig ha haft ett nyttigt föremål. En allmän tendens inom trafikpolitiken är att söka motverka uppsättande av reklamskyltar vid allmänna vägar, enär en alltför stor anhopning av sådana anses vara till skada för sikten, även om en fara för sikten icke kan påvisas i varje enskilt fall. Naturskyddshänsyn spela också in. I det internationella samarbetet på vägtrafikväsendets område ha dessa synpunkter starkt understrukits.³⁰

Tillstånd enligt väglagen har den rättsliga karaktären av dispens från ett principiellt förbud, medan tillstånd enligt ordningsstadgan innefattar upplysning om, att trafiksäkerhets- eller ordningssynpunkter icke hindra sökanden att begagna sin offentlighetsrättsligt grundade frihet att begagna gatumarken. Tillstånd enligt väglagen medföra icke rätt att begagna marken; härför erfordras ägarens medgivande, såvida den för begagnande avsedda markytan icke utgör gata eller allmän plats. Vad beträffar återkallande av tillstånd enligt väglagen gäller självfallet, att återkallande icke får ske godtyckligt. Om nya omständigheter inträffat — t. ex. en väsentligt ökad trafikvolym på en väg — kan länsstyrelsen anse anledning föreligga att återkalla givna tillstånd. »Nya omständigheter» kunna hava inträffat också genom att den »särskilda anledning», som motiverade länsstyrelsens tidigare medgivande av dispens, icke längre befinnes vara för handen. Synnerligen starka trafiksäkerhetsskäl kunna givetvis i särskilda fall tala för, att meddelad dispens blir återkallad. Möjlighet till återkallelse kan

³⁰ Se kap. II, art. 17, stycket 5 i 1949 års vägtrafikkonvention, vartill Sverige anslutit sig, samt art. 3 stycket 2 i 1952 års förslag till konvention angående väg- och varningsmärken m. m. jämte motiven (FN:s handlingar E/CN. 2/119 s. 30 och 36).

länsstyrelsen emellertid bereda sig genom att uppställa återkallelseförbehåll, och det är därför icke skäl att i dessa fall uppge det principiella kravet på att givna tillstånd icke skola få återkallas, då särskilt villkor härom icke uppställts.

Hilding Eek.

Till frågan om vitets rättsliga natur. Den svenska lagstiftningens behandling av vitet¹ såsom rättsinstitut är långtifrån uttömmande. När man i praxis och doktrin sökt lösa de frågor, som lagen lämnat obesvarade, har problemet i stor utsträckning gällt, om och i vad mån man kunnat få ledning av de regler, som gälla för bötesstraffet. Härvid har man ej sällan tillmätt frågan om vitets rättsliga natur en avgörande betydelse; diskussionen har i sista hand kommit att gälla, huruvida vitet är en påföljd, jämförbar med böter, eller om det är ett tvångsmedel och därmed artskilt från bötesstraffet.

Vitesinstitutet har behandlats mer eller mindre ingående av ett flertal svenska författare.² Någon allmän enighet i den grundläggande frågan om vitets rättsliga natur synes emellertid ej ha uppnåtts. Då dessa rader framläggas, sker det i förhoppning, att ytterligare några synpunkter av intresse skola kunna avvinnas detta omdiskuterade ämne.

Delvis torde den rådande oenigheten om vitets natur kunna återföras på en viss vaghet i betydelsen av ordet »vite». Om vitet stundom betecknas som ett tvångsmedel, stundom som en straffliknande påföljd, är det ej säkert, att ordet i båda fallen har använts i samma betydelse. Ett första steg på vägen mot klarhet måste därför vara att fastställa, till vilka realiteter ordet »vite» hänför sig. Härvid gäller det främst att undersöka det sammanhang, i vilket ordet användes enligt hävdvunnet juridiskt språkbruk.

När en myndighet ålägger eller förbjuder en person att göra något »vid vite» av t. ex. 500 kr., måste ordet »vite» givetvis beteckna något annat än det beslut, vari det användes. Ordet hänför sig till den påföljd, varmed myndigheten hotar. Vari består nu denna påföljd? Om man betraktar det verkliga händelseförloppet, består påföljden däri, att den enskilde dömes att betala det penningbelopp, som angivits i föreläggandet, och att domen därefter verkställs genom indrivning eller förvandling. Men är »vitet» identiskt med dom och exekution eller endera? Knappast. Vitet betraktas som

¹ Här avses endast sådant i penningar bestämt vite, som av domstol eller myndighet förelägges visst subjekt. Sålunda uteslutas »vite av fängelse», avtalsvite samt generellt vite (böter).

² Här må, i tidsföljd, anföras följande framställningar: Skarstedt, »Om straffprocessuella tvångsmedel» I (Lund 1895), s. 86 ff.; Stjernberg, »Den positiva straffrättens allmänna del» I (Uppsala 1920), s. 37 ff.; Thulin, »Några förvaltningsrättsliga spörsmål enligt svensk praxis» (NAT 1931, s. 252 ff.); E. Fahlbeck, »Om offentligrättsligt vite» (i »Förvaltningsrättsliga studier», I, Sthlm 1938, s. 7 ff.); Ekelöf, »Straffet, skadeståndet och vitet» (Uppsala 1942), s. 129 ff.; Sundberg, »Grunddragen av allmän förvaltningsrätt» (Sthlm 1943), s. 197 ff.; Agge, »Den svenska straffrättens allmänna del i huvuddrag», h. I (Sthlm 1944), s. 24 f.; Petrén, »Anteckningar ang. vitets rättsliga natur» (FT 1946, s. 238 ff.); Herlitz »Föreläsningar i förvaltningsrätt», III (Sthlm 1949), s. 558 ff.

föremål för dom och exekution och måste därför vara något annat än dessa åtgärder. Ordet »vite» användes tydligen för att beteckna något visst, som icke kan identifieras med vare sig föreläggande, dom eller exekution, men som ändock på något sätt binder samman de olika leden i förfarandet.

Tanken bakom det rådande språkbruket torde vara den, att den påföljd, varmed myndigheten hotar i sitt föreläggande, består i uppkomsten av en penningsskuld, som sedan fastställs genom vitesdomen och indrives genom exekutionen. Noggrannare utvecklat skulle detta betraktelsesätt innebära följande. Genom vitesföreläggandet grundlägges en hypotetisk penningsskuld för den enskilde i förhållande till det allmänna; han har tills vidare möjligheten att bli betalningsskyldig s. a. s. hängande över sig. Om den enskilde ej åtlyder föreläggandet inom utsatt tid, blir penningsskulden aktuell; man säger då att vitet »försittes». Den aktualiserade penningsskulden fastställs genom vitesdomen, som tillika innefattar en befallning till exekutionsmyndigheterna att indriva penningbeloppet hos den enskilde; vitet »utdömes» och blir föremål för indrivning (ev. förvandling).

Det nu sagda innebär endast ett försök att klargöra den ideologiska bakgrunden till användningen av ordet »vite» i juridiskt språkbruk. Frågan, huruvida föreställningen om en penningsskuld, som tänkes inskjuten mellan vitesföreläggandet och vitesdomen, är realistisk, är en sak för sig. En sådan föreställning harmonierar emellertid väl med språkbruket, och den synes även kunna ge en förklaring till den redan antydda vagheten i betydelsen av ordet »vite». Är det så, att detta ord betecknar en penningsskuld (eller möjligen det penningbelopp, som är skuldens föremål), är det förklarligt, om vitet tänkes vara en enhetlig företeelse, som genomgår olika utvecklingsstadier på vägen från föreläggandet till exekutionen. Det är då även förklarligt, om tanken glider mellan dessa olika utvecklingsstadier, så att man ej alltid har klart för sig, vilket stadium som åsyftas, när man använder ordet »vite».

För att frågan om vitets rättsliga natur skall få någon klar innebörd, är det emellertid nödvändigt, att man håller isär de olika stadierna i det händelseförlopp, till vilket vitet är anknutet. Viktigast är härvid att skilja mellan vitesföreläggandet å ena sidan samt vitesdomen och dess verkställighet å den andra.

Ett vitesföreläggande består av tvenne led: den primära befallningen och viteshotet. Båda rikta sig till den enskilde men innebära samtidigt direktiv till den domstol, som kan komma att utdöma vitet. I den mån viteshotet riktar sig till den enskilde är det ett medel, varav myndigheten begagnar sig för att framtvinga åtlydnad av den primära befallningen. Detta medel innebär tvång i indirekt mening (psykisk påtryckning). Viteshotet utgör sålunda ett tvångsmedel.

Vitesdomen med åtföljande verkställighet utgör däremot intet tvångsmedel. I exekutionen kunna visserligen ingå tvångsåtgärder (utmätning eller införsel) med syfte att framtvinga betalning av det utdömda vitesbeloppet; men det är ej dessa som åsyftas, när man talar om vitet som ett tvångsmedel. Vitesdomen och dess verkställighet utgöra, som helhet betraktade, en påföljd, som inträder efter det att den primära befallningen åsidosatts.

Först om man på detta sätt klart håller isär å ena sidan det i föreläggandet ingående viteshotet och å andra sidan vitespåföljden (varmed här avses dom och exekution) samt undersöker dessas rättsliga funktion under jämförelse med bötesinstitutet, blir det möjligt att få en fast utgångspunkt för besvarande av frågan, i vad mån reglerna om böter böra tillämpas analogiskt i fråga om viten.

Om man skall anställa en jämförelse mellan böter och viten, vinner man knappast någon ökad klarhet genom att beteckna böter som straff och vite som tvångsmedel. Vad som bör jämföras är dels bötesregeln och viteshotet, dels bötesstraffet och vitespåföljden.³ Härvid framträda vissa likheter: både bötesregeln och viteshotet ha ett praktiskt syfte, nämligen att genom psykisk påverkan säkra efterlevnaden av en primär föreskrift; och både bötesstraffet och vitespåföljden utgöra individuella påföljder för olydnad mot den primära föreskriften. Men jämförelsen visar även avgörande olikheter, som kunna återföras på det förhållandet, att böteshotet innefattas i en generell regel, medan viteshotet har individuell karaktär.

Den principiella skillnaden mellan böteshotet och viteshotet ligger icke i beskaffenheten av den primära föreskrift, vars efterlevnad skall säkras. Visserligen är det i allmänhet generella normer som sanktioneras genom böteshot och individuella befallningar som sanktioneras genom viteshot, men förhållandet kan även vara det omvända. Den avgörande skillnaden ligger i själva hotets inriktning och syfte. Böteshotet riktar sig till allmänheten och åsyftar att påverka dess beteende; såsom direktiv till domstolarna avser det böternas utdömande av ett på förhand icke bestämt antal personer. Viteshotet riktar sig däremot till en viss individ och syftar till att framtvunga ett visst beteende just av denne; såsom direktiv till domstolen avser det vitets utdömande av denne ende individ. Viteshotet har sålunda en individuell karaktär till skillnad från böteshotet.

Både böteshotet och viteshotet hämta emellertid sin effektivitet ur det förhållandet, att böter och viten under bestämda förutsättningar verkligen utdömas och exekveras, så att allmänheten får klart för sig, att det ligger allvar bakom hotet. Bötesstraffets och vitespåföljdens konsekventa tillämpning och deras därav följande allmänpreventiva verkan är sålunda förutsättningen för såväl böteshotets som viteshotets effektivitet.

Det är av vikt att fasthålla, att vitespåföljdens funktion lika väl som bötesstraffets i huvudsak är allmänpreventiv.⁴ Båda påföljderna äro i och för sig av individuell natur, men deras nytta i det särskilda fallet är ringa. När böter eller vite utdömes, är skadan redan skedd, och påföljdens utdömande kan i och för sig ej förbättra saken. I motsats till s. k. tvångsutförande, som likaledes kan föregås av ett föreläggande, innebär vitespåföljden ej något realiserande av den primära förpliktelse, som åsidosatts. Vitets utdömande och exekution kan visserligen ingiva den enskilde respekt för ett förnyat vitesföreläggande rörande samma sak och därmed indirekt bidra till den primära förpliktelsens realiserande. Men det är

³ Detta har understrukits av Herlitz, a. a. s. 558 f.

⁴ Vitespåföljdens allmänpreventiva funktion har särskilt understrukits av Ekelöf, a. a. s. 140 f.

ej alltid ett förnyat vitesföreläggande ifrågakommer; och där det förekommer, kan det i regel meddelas redan före det första vitets utdömande.⁵ Man kan även fråga sig, varifrån det första vitesföreläggandet i en serie hämtar sin verkningskraft. Det måste vara ur det förhållandet, att försuttna viten i allmänhet utdömas. Det avgörande skälet för att viten verkligen utdömas måste därför sökas i vitespåföljdens allmänpreventiva funktion. Varje särskild vitesdom och dess verkställighet har till uppgift att i sin mån bidra till respekten för vitesförelägganden i allmänhet.

En jämförelse mellan böter och viten ger sålunda till resultat, att böteshotet har en generell och viteshotet en individuell karaktär, men att både bötes- och vitespåföljden har en allmänpreventiv funktion, som är en väsentlig förutsättning för bötes- och viteshotets effektivitet. Den påvisade överensstämmelsen i de båda påföljdernas rättsliga funktion behöver emellertid ej föranleda till den slutsatsen, att vitespåföljden i alla avseenden bör följa samma regler som bötesstraffet. Överensstämmelsen utgör visserligen ett starkt skäl för en dylik analogisk tillämpning av bötesreglerna, i den mån inga speciella omständigheter tala för en särbehandling av vitespåföljden. Men det är ofrånkomligt, att viteshotets individuella karaktär till en viss grad sätter sin prägel på vitespåföljdens utformning. Även hänsynen till viteshotets användbarhet som tvångsmedel kan motivera en särbehandling av vitespåföljden. I det följande skall göras ett försök att utreda, i vad mån nämnda faktorer kunna påverka utformningen av vitespåföljden.

Till en början må anmärkas, att på grund av viteshotets individuella karaktär vissa problem, som kunna uppkomma vid ådömande av böter, sakna motsvarighet i fråga om viten. Av kravet på personlig delgivning av vitesförelägganden följer sålunda, att de straffrättsliga reglerna om medverkan knappast kunna få någon aktualitet i vitesmål, samt att frågan om verkan av rättsvillfarelse ej kan uppkomma i den formen, att den enskilde påstår sig vara okunnig om vitesföreläggandets existens. Vidare medför den konkreta »gärningsbeskrivningen» i vitesföreläggandet, att frågor om påföljd för förberedelse eller försök ej kunna uppkomma, samt att subsumtionen av fakta under beskrivningen i regel måste bli mycket enklare än vid tillämpningen av ett straffbud.

Viteshotets individuella karaktär sätter sin prägel på vitespåföljden framför allt i fråga om sättet för vitesbeloppets bestämmande. Enligt rådande praxis fixeras vitesbeloppet till en bestämd summa redan i föreläggandet, och någon egentlig »straffmätning» blir det ej fråga om vid vitets utdömande. I bötesregler brukar ju i stället utsättas en latitud, inom vilken det slutliga bötesbeloppet fixeras först genom bötesdomen. I samband härmed märkes, att varken dagsbotssystemet eller reglerna om gemensamt straff vid brottskonkurrens äger tillämpning i fråga om viten.

Såväl i bötesregler som i vitesförelägganden eftersträvas givetvis en sådan avvägning av påföljdsbeloppets storlek, att hotet kan beräknas få effekt. Men böteshotet kan ej uppnå mer än en genomsnittlig effektivitet; i många enskilda fall kommer bötessatsen att framstå som antingen för

⁵ Se NJA 1951: 116.

låg eller onödigt hög. Möjligheten att avpassa påföljdsbeloppets storlek med hänsyn till hotets effektivitet i det särskilda fallet är betydligt större i ett vitesföreläggande. Denna möjlighet utnyttjas även genom att vitesbeloppet på förhand bestämmes till ett belopp, som kan beräknas vara tillräckligt för att bryta den enskildes motstånd.

När bötesbeloppet slutligen fixeras genom bötesdomen, är det för sent att bestämma det under hänsynstagande till böteshotets effektivitet i det särskilda fallet. Straffmätningen måste i stället grunda sig på en värdering av den begångna handlingen enligt en allmängiltig måttstock. Lika fall måste behandlas lika. Så förhåller det sig ej vid utdömandet av ett försuttet vite. Där har den enskildes tredska på förhand »taxerats» av vederbörande myndighet enbart med hänsyn till hotets effektivitet i det särskilda fallet. Riktigheten av denna taxering kan ej omprövas av domstolen i syfte att få tredska värderad efter en mera allmängiltig måttstock. Vitet utdömes sålunda utan hänsyn till det krav på likartad bedömning av likartade fall, som måste vara vägledande för straffmätningen.

Det sagda behöver ej innebära, att domstolen under alla omständigheter måste anses bunden vid det vitesbelopp, som fixerats av den myndighet, som förelagt vitet. Myndigheten kan av praktiska skäl i sitt föreläggande endast räkna med de två enkla fallen, att föreläggandet åtlöses och att det åsidosättes. Inträffar just det typiska fall av tredska, som närmast åsyftas i föreläggandet, måste domstolen anses bunden vid det bestämda vitesbeloppet. Men i verkligheten kunna komplikationer av skilda slag inträffa, som ej förutsetts i föreläggandet, och som kunna motivera en mildare påföljd än den på förhand fixerade. Att domstolen i sådana »atypiska» fall av tredska nedsätter vitet, kan knappast anses strida mot principen om vitesbeloppets fixering på förhand.⁶

Principerna för vitesbeloppets bestämmande medföra vissa konsekvenser på det ideologiska planet. På grund av att vitesbeloppet ej utmätas efter någon generell måttstock, saknas här möjlighet att, såsom vid bötesstraffets utmätning, anknyta till den i det allmänna rättsmedvetandet fast rotade föreställningen om den enskildes skuld som straffets rättsgrund. Det allmänna rättsmedvetandet kräver likväl, att vitespåföljden skall kunna rättfärdigas på något sätt. Man tvingas då att söka vitespåföljdens rättsgrund i det (i och för sig legala) ändamål, som ligger till grund för viteshotet. I den mån vitespåföljden uppbäres av detta ändamål, kommer den att framstå som berättigad.⁷

Utifrån detta betraktelsesätt har man velat draga skilda slutsatser i fråga om principerna för vites utdömande. Å ena sidan har det gjorts gällande, att vite ej bör utdömas, sedan vitets (rättare: viteshotets) ändamål förfallit, eller sedan ändamålet nåtts, ehuru för sent. Å andra sidan har den uppfattningen stundom framförts, att vite bör kunna utdömas oberoende av den enskildes skuld.

⁶ Ang. jämkning av vite se NJA 1951:116 samt SvJT 1949:351, 1952:439, 1953:69.

⁷ Belysande är följande uttalande av O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* I (2. Aufl. 1914), s. 288: »mit ihrem Zweck verliert die Zweckstrafe ihr Recht; die Verhängung hat zu unterbleiben».

Viteshotets ändamål kan tänkas förfalla genom inträffande omständigheter, som göra ett fullgörande av vitesföreläggandet omöjligt (ex. en byggnad, som skolat ändras, rives eller brinner ned, eller ett fastighetsköp, som skolat lagfaras, går åter), eller som omöjliggöra ett fullgörande just genom föreläggandets adressat (ex. en fastighet, som skolat repareras, överlåtes). Det kan även tänkas, att viteshotets ändamål bortfaller genom att föreläggandets egentliga syfte nås på annat sätt än som föreskrivits (ex. en bostadslägenhet, som skolat repareras, utrymmes i stället, eller ett mål, till vars handläggning en person ålagts att inställa sig, finnes utan olägenhet lagligen kunna avdömas trots dennes frånvaro). Problemet gäller nu, om dylika omständigheter, som inträffa efter det att ett vite försuttits, skola medföra, att vitet ej bör utdömas. Såvitt gäller processuella viten, synes frågan vara besvarad genom stadgandet i RB 9:8 (»finnes, då fråga uppkommer om utdömande av vite, ändamålet med vitet hava förfallit, må vitet ej utdömas»). Vad beträffar andra viten, framgår knappast mera av rättspraxis, än att vitet utdömts, om viteshotets ändamål förfallit först efter vitesmålets anhängiggörande.⁸ Rent principiellt synes den avgörande synpunkten böra vara, om hänsynen till vitets allmänpreventiva funktion medger en eftergift åt det allmänna rättsmedvetandets krav, att vitespåföljden skall kunna rättfärdigas genom att den alltjämt uppbäres av viteshotets ändamål. Ur allmänpreventiv synpunkt lär vitets utdömande här vara påkallat, endast i den mån den enskilde i syfte att undgå vitespåföljden själv orsakat, att viteshotets ändamål förfallit.

Problemläget är i princip detsamma, när det gäller den mycket omdiskuterade frågan, om försuttet vite bör utdömas vid försenad prestation. I denna situation har föreläggandets syfte nåtts, varför rättsgrunden för vitets utdömande synes ha bortfallit. Å andra sidan är det av vikt för vitesföreläggandens effektivitet, att ett åsidosättande av den i föreläggandet givna tidsbestämmelsen ej lämnas utan påföljd. Detta gäller även i sådana fall, där det i och för sig är likgiltigt, när den föreskrivna åtgärden vidtages; föreläggandets effektivitet kräver även här, att en bestämd tidsfrist utsättes, då det eljest aldrig skulle kunna definitivt konstateras, om föreläggandet åsidosatts. Godtages försenad prestation såsom skäl för eftergift eller nedsättning av vitet, kan detta sålunda ej ske, utan att en del av vitesföreläggandenas effektivitet uppoffras. Häremot kan invändas, att vad som förloras i viteshotets verkningskraft före den utsatta tidsfristens utgång, vinnes åter därigenom, att viteshotets motiverande kraft kvarstår även efter fristens utgång, åtminstone till tiden för vitesmålets anhängiggörande. För att viteshotets motiverande kraft på detta sätt skall utsträckas, måste man emellertid förutsätta en fast utbildad regel, att försenad prestation medför vitets eftergivande eller nedsättning. För att den enskilde skall kunna förutse verkningarna av en försenad prestation, måste en sådan regel vara klar och enkel och bör sålunda ej göra utgången beroende av det olika »tidsintresse», som kan vara knutet till skilda typer av förelägganden. Först under sådana förutsättningar kan vitets eftergift eller nedsättning få den »allmänpreventiva» effekten att utsträcka viteshotets verkningskraft utöver den utsatta

⁸ NJA 1911: 412. Jfr RÅ 1933 K 309.

tidsfristen. Men därmed skulle man äventyra vitespåföljdens allmänpreventiva funktion att göra tidsbestämmelserna i vitesförelägganden effektiva. Det synes därför vara svårt att motivera en regel om eftergift eller nedsättning av vite vid försenad prestation ur allmänpreventiva synpunkter. Den enda hållbara motiveringen för en sådan regel torde vara hänsynen till det allmänna rättsmedvetandets krav på en rättsgrund för vitespåföljden, en rättsgrund som utgöres av viteshotets alltjämt aktuella ändamål.

Såsom tidigare antytts, kan föreställningen, att straffets rättsgrund är den enskildes skuld, medan vitespåföljdens rättsgrund är viteshotets ändamål, leda till den slutsatsen, att vite kan utdömas oberoende av den enskildes skuld, och att den enskilde har ett rent objektivt ansvar för vitesföreläggandets fullgörande. Ehuru frågan om det subjektiva rekvisitets roll i vitesmål ännu är otillräckligt utredd, måste dock rimligtvis antagas, att vite ej bör utdömas, om fullgörandet av ett åläggande hindrats av omständigheter, som den enskilde ej kunnat råda över, eller om en överträdelse av ett vitesförbud beror av händelser, som den enskilde ej kunnat förhindra. Ur allmänpreventiv synpunkt finnes ingen anledning att utkräva vitespåföljden i andra fall än där viteshotet haft möjlighet att verka. Vill man statuera ett ansvar oberoende av culpa, lär detta endast kunna motiveras med de praktiska svårigheterna att föra bevisning rörande den enskildes vållande.⁹

Tanken, att vite kan utdömas oberoende av den enskildes skuld, borde konsekvent leda till den slutsatsen, att vite kan både föreläggas och ådömas minderåriga och sinnessjuka samt juridiska personer. Vill man bestrida detta resultat, hjälper det ej mycket att åberopa vitespåföljdens likhet med bötesstraffet; frågan gäller ju just, i vad mån viteshotets särart tillåter en straffrättslig analogi. Avgörande bör vara, om viteshotets användbarhet som tvångsmedel kräver, att vite skall kunna föreläggas och ådömas dylika subjekt och ej endast dessas lagliga representanter, samt om ett föreläggande mot ett dylikt subjekt kan antagas få den önskvärda effekten. Ett vitesföreläggande mot en juridisk person kan utan tvivel utöva verkan på dess representanter och kan i vissa fall framstå som den effektivaste utvägen; ett dylikt föreläggande bör därför ej betraktas som uteslutet av principiella skäl.¹⁰ Ett vitesföreläggande mot en minderårig eller sinnessjuk person kan däremot knappast verka motiverande på denne i önskvärd utsträckning; för att den eventuelle förmyndaren skall inse sitt ansvar för föreläggandets fullgörande, torde det i stället böra riktas mot den sistnämnde. Avser föreläggandet åtgärder med den enskildes egendom, torde civilrättens regler om omyndighet böra vara avgörande för möjligheten att meddela vitesföreläggande mot den enskilde; avser föreläggandet handlingar av mera personlig natur, synes det naturligare att anknyta till straffrättens regler om verkan av den enskildes ålder eller sinnesbeskaffenhet.

I vissa hänseenden saknas anledning att av hänsyn till viteshotets karaktär av ett individuellt tvångsmedel behandla vitespåföljden annorlunda än bötesstraffet. Lagstiftningen har sålunda i åtskilliga fall likställt viten med böter. I processuellt avseende behandlas mål om vites utdömande på samma

⁹ Jfr Ekelöf, a. a. s. 166 ff.

¹⁰ Jfr lagrådets yttrande i NJA II 1943, s. 94.

sätt som bötesmål (RP 18 §), och i fråga om verkställigheten av vitesdomar gälla i huvudsak samma författningsbestämmelser som rörande bötesdomar;¹¹ härvid märkes dock, att förvandling av vite till fängelse — en åtgärd, som kan vara utesluten på grund av särskilt stadgande, t. ex. 30 § i 1928 års lag om arbetsdomstol — av naturliga skäl icke alls kan ifrågakomma beträffande viten, som förelagts juridiska personer. Rättspraxis har gått vidare på den av lagstiftningen beträdda vägen och i väsentliga avseenden likställt utdömt vite med ådömda böter; utdömt vite har sålunda ansetts utgöra föremål för såväl nåd¹² som verkställighetspreskription.¹³

Även ifråga om försuttet men ännu ej utdömt vite böra vissa av strafflagens regler rörande böter vara tillämpliga. Några praktiska skäl mot tillämpning på viten av reglerna i SL 5:13 om verkan av den enskildes död kunna knappast anföras.¹⁴ Detsamma gäller reglerna om åtalspreskription i SL 5:14. Praktiska skäl tala för att försuttet vite bör kunna preskriberas lika väl som böter, och viteshotets användbarhet som tvångsmedel kan knappast äventyras av en analogisk tillämpning av nämnda regler, varvid vite torde böra jämnställas med böter¹⁵ och preskriptionstiden räknas från den dag, då vitet försuttits. För avvisande av en dylik analogi torde starkare sakskaäl böra åberopas än »vitets» (ej enbart viteshotets) tvångsmedelsnatur.¹⁶

Resultatet av denna undersökning kan sammanfattas sålunda. Frågan om vitets rättsliga natur kan icke få ett tillfredsställande svar, om man fattar »vitets» som en enhetlig företeelse, som till en början utgör ett tvångsmedel för att på ett senare stadium eventuellt förvandlas till ett straff. Man måste i klarhetens intresse skilja mellan hot och påföljd. Vitespåföljden har i huvudsak samma allmänpreventiva funktion som bötesstraffet. Men när det gäller bestämmandet av påföljdsbeloppets storlek präglas vitespåföljden helt av viteshotets karaktär av individuellt tvångsmedel; bötesreglerna äro här ej tillämpliga. En följd av detta är, att vitespåföljden kommer att få en annan ideologisk motivering än bötesstraffet; för rättsmedvetandet blir

¹¹ Lag 9/4 1937 om verkställighet av bötesstraff 21 §; KF 14/12 1917 ang. indrivning och redovisning av böter § 1:3; lag 14/6 1917 om införsel i avlöning, pension och livränta 22 §; lag 20/4 1951 med vissa bestämmelser om böter och viten; UL 52 §; UP 22 §.

¹² Se NJA 1945: 574, 588 samt åtskilliga notisfall i RÅ (registret under rubriken »Viten»). — Förelagt (och ev. försuttet) men ännu ej utdömt vite utgör däremot ej föremål för nåd, lika litet som ännu ej ådömda böter. Se NJA 1937: 272, 1945:588 samt RÅ 1934: 66 (jfr även RÅ 1922 S 104).

¹³ NJA 1945: 574.

¹⁴ I fallet NJA 1952: 650 ansågs frågan om utdömande av vite av kommun ha förfallit, sedan kommunen uppgått i nybildad större kommun. Möjligen föreligger här en analogisk tillämpning av SL 5:13, varvid det avgörande skulle vara, att vitespåföljden ej skulle komma att drabba kommunen utan dess successor. Tänkbart är även, att viteshotets ändamål ansågs förfallet, sedan föreläggandets fullgörande genom dess adressat blivit omöjligt. Av akten i målet framgår, att riksåklagaren i sitt yttrande var inne på båda tankegångarna.

¹⁵ Beträffande verkställighetspreskription synes så redan ha skett i fallet NJA 1945: 574. Att ett vitesbelopp stundom kan överstiga högsta möjliga bötesbelopp bör ej hindra en dylik jämnställdhet vid tillämpning av preskriptionsreglerna.

¹⁶ Hovrättens motivering i fallet SvJT 1949: 742 förefaller ur denna synpunkt mindre tillfredsställande.

det viteshotets ändamål, icke den enskildes skuld, som rättfärdigar vitespåföljden. I vissa avseenden kan detta betraktelsesätt medföra praktiska konsekvenser. Det allmänna rättsmedvetandets syn på vitespåföljdens rättsgrund kan icke helt ignoreras i rättstillämpningen; det gäller att göra en förnuftig avvägning mot hänsynen till vitespåföljdens allmänpreventiva funktion såsom förutsättning för viteshotets effektivitet som tvångsmedel. I den mån dylika överväganden ej påkalla en avvikande behandling av vitespåföljden, saknas anledning att avvisa en analogisk tillämpning av de regler, som gälla för bötesstraffet. Det väsentliga är, att lösningen av hit hörande problem bestämmes av reella hänsyn, ej av slutledningar ur vitets begrepp.

Håkan Strömberg.

LITTERATURGRANSKNINGAR

JAN-MAGNUS JANSSON: *Frihet och jämlikhet*. En studie över den politiska demokratin. Helsingfors 1952.

Allt oftare sägs det, att man efter decennier av specialstudier och klargörande av »fakta» äntligen bör söka samla statsvetenskapsmännen kring uppgiften att skapa en enhetlig teori och systematik, ett den politiska världens Linnésystem. Skeptiska röster svarar ibland, att man kanske tills vidare kunde nöja sig med den mera blygsamma uppgiften att få till stånd en enhetlig terminologi. Man borde åtminstone söka komma till enighet om vissa allmänt brukade termers innebörd. Men frågan är om inte redan detta är en nästan hopplös uppgift.

I sin studie över den politiska demokratin söker Jan-Magnus Jansson först formulera »en provisorisk definition» av begreppet politisk demokrati — en definition som kan tjäna som »ett slags skiss avsedd att utarbetas under framställningens gång». Men han är genast på det klara med svårigheterna. Enligt gängse språkbruk finns det demokratiska och icke-demokratiska stater, men var, frågar sig Jansson, skall gränsen mellan dem dras? Är en stat en demokrati, om den utesluter kvinnor från rösträtt eller om den av rasskäl berövar några av sina medborgare deras politiska rättigheter? Kan en stat, där makten monopoliserats av ett parti eller en ledare, som gör anspråk på att uttrycka folkviljan, anses som en demokrati? Jansson har sökt övervinna dessa svårigheter genom att förklara, att en skarp gränsdragning mellan demokratier och icke-demokratier är omöjlig. Han anser flytande övergångar mellan de olika typerna av fenomen som någonting karakteristiskt för samhällsföreteelserna. Demokratien bör uppfattas som en idealtyp, en teoretisk konstruktion, som verklighetens stater endast har kommit mer eller mindre nära. Tendensen mot demokrati hämmas alltid av andra tendenser — verksamma genom eller på sidan av författningen — tendenser som framtvingar avvikelser från idealtypen.

Resonemanget, som torde vara inspirerat av Alf Ross, kan synas bestickande, men det för till egendomliga konsekvenser. »Något skäl att ur framställningen helt utesluta statsformer som medeltidens ståndsstat, 1800-talets konstitutionella monarki och nutidens diktatur har inte funnits. De måste få sin andel av uppmärksamheten, ty också inom dem gör sig den demokratiska idén i viss mån gällande.» I de västerländska staterna är det ju visserligen så, påpekar Jansson, att den demokratiska idén genom den historiska utvecklingen har ingått förbund med andra politiska idéer, framför allt med rättsstatens och samvetsfrihetens idé. När man i dessa stater talar om ett demokratiskt statsskick, menar man vanligen ett slags legering

av alla dessa idéer. Men, förklarar Jansson, »detta utesluter inte, att den demokratiska idén kan få en annan utformning i en miljö, där de politiska traditionerna är andra, såsom i den för västerländsk individualism främmande sovjetryska miljön eller i de asiatiska riken, som inför våra ögon genomgår den moderna utvecklingens alla kriser». Vad menar då Jansson med »den demokratiska idén»? Han har inte givit någon verklig definition, men han skriver på ett ställe, att demokratiens principer, som så starkt talar till den moderna människans rättsmedvetande, kräver »med ofrånkomlig logik» att tillämpas på alla livsområden, där det är möjligt. »Den politiska demokratin är blott den första och grundläggande användningen av dem» (s. 117).

Man kan av detta uttalande inte gärna dra någon annan slutsats än den, att Jansson förbehåller sig rätten att använda begreppet demokrati på olika plan. Demokrati är för honom någonting mer än en fråga om styrelsesätt. I och för sig står det naturligtvis Jansson fritt att använda ordet på det sätt och i den betydelse han finner riktigast. Det bör endast noteras, att hans ståndpunkt inte underlättar skapandet av en enhetlig statsvetenskaplig terminologi. Hans uppfattning skiljer sig uppenbarligen från den, som nog får anses vara den vanliga bland Västeuropas statsvetenskapsmän.

När Jansson nu vill skildra »den demokratiska idéns» tillämpning inom statslivet, talar han alltså om »den politiska demokratin». Hans språkbruk är visserligen inte konsekvent — han talar omväxlande om demokrati och politisk demokrati — men han presenterar sin bok som »en studie över den politiska demokratin». Hör de moderna partidiktaturerna dit? I det stora historiska avsnitt, som skall framställa demokratiens utveckling, har frågan besvarats på det sättet, att både kommunismens och nazismens diktaturer har beskrivits med en viss utförlighet. Detta har tydligen skett i överensstämmelse med den provisoriska definition, som inleder boken. Men mot kapitlets slut talar Jansson om partidiktaturen som »den nya statsform», som har blivit »demokratins konkurrent och alternativ» (s. 284), och i de följande teoretiska och systematiska avsnitten av boken gör Jansson — obekymrad om sina inledande principiella förklaringar — mycket klara och bestämda skillnader mellan demokratiska och icke-demokratiska stater (t. ex. s. 335). Det kan inte bestridas, att Jansson har försatt sina läsare i ett besvärligt terminologiskt dilemma.

Om det historiska avsnittet är f. ö. att säga, att det är informerande men sällan når utöver det handboksmässiga. Möjligen kan man tycka, att vissa partier har blivit något kompakta, men i stort sett röjer detta kapitel genom sin konkretion och sin åskådlighet ett gott pedagogiskt handlag.

I den senare delen av boken behandlar Jansson dels demokratiens teoretiska grundvalar, dels den samtida demokratiens verksamhetsformer. Vad som sägs i det sistnämnda avsnittet är i allmänhet av ganska elementär beskaffenhet, men som introduktion i ämnet är det förträffligt. Det ur vetenskaplig synpunkt mest givande i boken finner man i kapitlet om demokratiens teori. Där har Jansson på ett självständigt och intresseväckande sätt tagit upp till analys vissa fundamentala demokratiska idéer. Han har framför allt velat komma till klarhet om den innebörd, som frihetens och jämlikhetens idéer har i demokratiens teori. Enligt Janssons mening har

man i allmänhet inte gjort en tillräckligt klar distinktion mellan demokratiens frihetsbegrepp och friheten över huvud. Man måste göra klart för sig, hävdar han, att friheten inom demokratin har en snävt teknisk innebörd, man bör med det sublima ordet frihet i detta sammanhang inte mena något annat och mera än politiskt inflytande. »Att äga 'frihet' i demokratin betyder exakt detsamma som att äga möjlighet till politiskt inflytande». Med denna definition löser sig enligt Janssons mening den besvärliga frågan om förhållandet mellan frihet och jämlikhet i demokratin. Det blir denna statsforms särdrag att den ger alla sina medborgare samma rättsliga möjlighet att utöva politiskt inflytande. Friheten och jämlikheten blir på ett oupplösligt sätt förenade. Jansson vänder sig alltså med bestämdhet mot Ross' uppfattning, att jämlikhet är en demokratisk idé av endast underordnad och osjälvständig karaktär och att den ledande tanken är frihet, politisk och personlig. Janssons resonemang är väl inte utpräglat originellt, men det är ägnat att förenkla och bringa klarhet i en stundom något sofistikerad diskussion av demokratiens innebörd. Även flera andra sidor av demokratiens problematik belyser Jansson på ett sådant sätt, att man finner hans tankegång väsentlig och oftast slående riktig. Man kan som ett exempel nämna den kortfattade men innehållsrika redogörelsen för majoritetsprincipen.

I sitt förord skriver Jansson helt anspråkslöst, att hans bok främst vänder sig till den politiskt intresserade allmänheten. Bokens två sista kapitel bör med fördel kunna passas in även i de akademiska ettbetygskurserna.

Carl Arvid Hessler.

MARION J. LEVY Jr: *The Structure of Society*. Princeton 1952. Princeton University Press. 568 s.

DAVID EASTON: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York 1953. Alfred A. Knopf. 320 s.

På senaste tiden har en rad yngre amerikanska vetenskapsmän sökt bana nya vägar för samhällsvetenskapen. De har orienterat sig alltmer mot teoretiska problem och metodfrågor. Vetenskapen har enligt deras uppfattning alltför ensidigt sysslat med att skaffa fram fakta och har i mycket liten omfattning kunnat komma fram till allmänna omdömen och generaliseringar. Naturvetenskaperna har satts som mönster. På samma sätt som det inom dessa varit möjligt att ställa upp lagar för utvecklingen skulle det vara möjligt att komma fram till de normer, efter vilka det politiska livet rättade sig. För att lösa denna uppgift förordas ett intimt samarbete mellan olika vetenskaper och större planmässighet vid valet av forskningsuppgifter. Målet skulle bli att ställa upp en systematisk teori för den politiska utvecklingen, att bygga upp en begreppsapparat, som kunde användas vid kommande undersökningar.

Denna tendens har t. ex. färgat den rapport, kallad *Goals for Political Science*, som en kommitté inom the American Political Science Association avgav år 1951 (»Goals for Political Science»). New York: William Sloane

Associates, 1951). Politisk teori, förklarades det här, utgjorde själva grunden för statskunskapen. »Political science should be made increasingly systematic and conceptual» (s. 126. Citatet efter the American Political Science Review, December 1951, s. 999. Denna tidskrift har på sidorna 996—1024 en mycket intressant diskussion över nämnda rapport). Ett närmare samarbete mellan samhällsvetenskaperna och andra vetenskaper rekommenderades. Statskunskapen skulle betraktas som en del av en helhet och fick inte isoleras. Forskningsprojekt, som krävde deltagande av en rad vetenskaper, lovordades. Denna nyare strömning inom Förenta staternas statskunskap kom också till uttryck i Unescos skrift »Contemporary Political Science» från år 1950 (»Contemporary Political Science. A Survey of Methods, Research and Teaching». Unesco 1950). Forskare från ett trettiotal länder ger här översikter av statskunskapen i deras respektive länder. Man får i detta arbete ett begrepp om den expansiva och ledande ställning amerikansk statsvetenskap intar i världen, men också hur studiet av politisk teori är på väg framåt och hur amerikanska forskare strävar att komma fram till allmänna utvecklingslinjer och omdömen. Kvantitativa metoder har kommit alltmera i bruk, och samarbetet mellan skilda vetenskaper har nått långt. Särskilt fruktbar och framgångsrik har den samverkan varit, som byggts upp mellan statskunskapen och psykologien (se artiklar av Merriam, s. 240 och 247—248, Lippincott, s. 213 och Laswell, s. 526). Metodfrågor behandlas med speciell hänsyn till utvecklingen i Förenta staterna. Statsvetenskaperna, betonas det, har strävat efter att ge en fullt objektiv bild av det politiska livet och har varit rädda för att »read their own value-judgements into the facts», något som resulterat i ett överdrivet samlande av fakta, i »a hectic collecting without principles, purpose or result». (Cook, »The Methods of Political Science, chiefly in the United States», s. 75—90. Citaten från s. 75 och 76). Mera samarbete mellan forskarna och större planmässighet efterlyses. De historiska fakta, som redan finns, skall tas upp på nytt till bedömande. Man skall söka komma fram till allmänna omdömen och utvecklingslinjer.

Denna nyare strömning inom amerikansk statsvetenskap har naturligtvis satt sina spår i de arbeten, som publicerats under de senaste åren. Här skall bara beröras ett par i rubriken angivna undersökningar: Marion J. Levy Jr., »The Structure of Society», och David Easton, »The Political System. An Inquiry into the State of Political Science».

Levy, professor vid Princeton University, närmast i sociologi, tänker sig sitt arbete som ett första steg på vägen att utforska samhällets organisation. Projektet som sådant verkar onekligen tilltalande. Av det empiriska vetande som finns — Levy eftersträvar ett brett upplagt, intimt samarbete mellan skilda vetenskaper — skall skapas ett teoretiskt system, en begreppsapparat, »a general conceptual scheme and theoretical system» (s. VII), med vars hjälp skilda samhällen skall undersökas. De resultat, man på så sätt kommer fram till, skall sedan bli föremål för jämförande analyser. Man frågar sig emellertid, om den väg Levy anvisar verkligen är framkomlig. Själv är han medveten om företagets stora besvärigheter och betecknar sin bok som ett första försök att bygga upp en teoretisk begreppsapparat. Det skulle här föra för långt och vara förenat med stora svårigheter att närmare gå in på

det system Levy ställer upp. Det verkar emellertid alltför filosofiskt och teoretiskt för att kunna praktiskt tillämpas. Ofta uttrycker han ganska enkla sammanhang med onödigt invecklade termer. Man får ett intryck av systembyggande för systembyggandets egen skull.

Easton, professor i statskunskap vid the University of Chicago, har en klar och bestämd utgångspunkt för sin framställning. Som en röd tråd genom hela arbetet går uppfattningen, att statsvetenskapsmännen bör skaffa sig en vidgad kunskap om de nuvarande politiska förhållandena, få en större förståelse för hur människor handlar i det politiska livet, om de ägnade mera uppmärksamhet åt problemet att uppställa en allmän eller systematisk teori för det politiska skeendet. Någon sådan teori formuleras emellertid inte. Det skulle, framhåller Easton, krävas en hel generations arbete för detta, och han nöjer sig med att diskutera några av de problem, som är förbundna med att bygga en sådan teori.

Till en början drar Easton fram några av de hinder, som möter den utveckling, han så helhjärtat eftersträvar. Vår tid kännetecknas av en växande pessimism om möjligheten att finna allmänna lagar för samhällsutvecklingen, av en tendens bort från förnuftet mot känslan och traditionen och av en utbredd skepsis mot vetenskaplig metod. Easton efterlyser en mera optimistisk inställning. En förbättring av samhällsvetenskapernas tekniska hjälpmedel och metoder är värdefull, men inte det väsentligaste. Det går kanske inte att ställa upp lika allmänna lagar som inom naturvetenskaperna, men statsvetenskapsmännen skall sträva efter att bygga upp ett begrepps-system, »conceptual framework» (s. 57), som kan liknas vid en sil, som skall hjälpa till att sortera ut, välja och förkasta iakttagna fakta. Forskningen arbetar inte med denna målsättning för ögonen. Alltifrån inbördeskriget har amerikansk statsvetenskap strävat att samla in en mängd fakta. Denna tendens nådde sin kulmen omkring 1920 och dominerar alltjämt. Varje arbete står för sig självt med föga medvetet förhållande till andras arbeten. Det teoretiska system, inom vilket alla fakta kunde få en mening som sträckte sig ut över en särskild tid och plats, har inte intresserat forskarna.

Easton diskuterar sedan några av de problem, som måste lösas, innan en teoretisk begreppsapparat kan ställas upp. Innebörden av vissa grundbegrepp måste klart definieras. Hit hör frågan om statskunskapens centrala ämnesområde, en fråga som Easton utreder på ett förtjänstfullt sätt. Två skolor har enligt Easton utvecklats: den ena sätter staten i förgrunden, vill undersöka »nature and characteristics of the state»; den andra finner makten vara det väsentligaste, »the distribution and use of power» (s. 106). Ingendera ger emellertid en fullt godtagbar definition. Begreppet stat är inte fullt entydigt. Det har definierats på ett otal sätt. Med staten som utgångspunkt begränsar sig statskunskapen till ett studium av staten och befattar sig inte med den aktivitet, som kommer till uttryck i en mängd andra organ. Tar man makten som nyckelord, innebär detta ett framsteg, då därigenom en aktivitet, en strävan att påverka andra, identifieras. Detta ord betraktas dock traditionellt med misstro, emedan det ofta förbundits med läror om en obegränsad statsmakt. Det väsentligaste skälet mot denna definition är emellertid, att det politiska livet inte uteslutande består av en kamp om makt utan också har andra sidor. Easton försöker sig till slut på en egen

definition. Det politiska livet, förklarar han, rör all aktivitet, som väsentligt påverkar den auktoritativa politik, vilken antagits för ett samhälle och det sätt på vilket den sättes i verket (s. 128). Varje generation omvärderar emellertid bilden av statsvetenskapen, men en definition är nödvändig för att hålla forskningen inom ett i stort enhetligt område.

Easton tar också upp problemet om vilka omständigheter som påverkar det politiska livet. Han gör det genom att följa den inriktning statskunskapen i Förenta staterna haft. Längre var denna bunden vid ett rent legalistiskt betraktelsesätt, men från 1880-talet kan statskunskapen i mera modern mening dateras. Studiet av författningen och dess organ tog fart. Snart växte en mera realistisk gren ut, representerad av män som Walter Bagehot, James Bryce och Woodrow Wilson, som sökte få reda på var den verkliga makten låg i samhället. Deras realism var dock begränsad i den meningen, att de inte sysslade med den aktivitet, som finns utanför de allmänt vedertagna samhällsorganen och politiska partierna. Med 1900-talet vann en ny uppfattning insteg, som sedan i stort blivit bestående. Politisk aktivitet var en del av ett förlopp, vilket betraktades som en växelverkan mellan samhällsorgan och samhällsgrupper. Problemet om de yttre omständigheternas betydelse, slutar Easton detta avsnitt, öppnar ett stort fält för vidare forskning.

Författaren går så över till ett par andra problem. Den mänskliga faktorns betydelse, de motiv och känslor som leder individen måste utforskas. Allt teoretiskt tänkande behärskas av värdeföreställningar. Tron på demokratin som det lämpligaste politiska systemet har t.ex. dominerat de senaste 75 årens forskning. Målet bör bli att utreda, vilka dessa värdeföreställningar är. Forskare som Dunning, McIlwains och Sabine, vilka sysslat med politisk teori, har gjort det från en enligt Eastons uppfattning felaktig utgångspunkt. De har beskrivit idéernas, de moraliska föreställningarnas historiska utveckling och har ej sökt bygga upp en systematisk teori för samhällsutvecklingen.

Eastons bok slutar med en sammanfattning, vari han slår fast sin älsklingstes. Det fanns en tid, heter det, då forskningen sökte formulera teorier, som skulle omfatta hela det politiska livet. Statsvetenskapen borde åter med all kraft ägna sig åt att bygga upp en orsaks- och moralteori. Den politiska teorien skulle därigenom bli medelpunkten för ett förstående av det politiska livet. Det analytiska redskap för samhällsforskningen, som en allmän teori, en begreppsapparat utgör, kan vi inte klara oss förutan.

Är det verkligen möjligt att uppställa en sådan teori, som Easton föreslår? Utan tvivel skulle det vara ytterst värdefullt att göra det. Easton har emellertid bara ställt problemet. Den diskussion, där han behandlat några av de problem som är förbundna med denna fråga, visar inte att problemet går att lösa. Man ställer sig också skeptisk till Eastons uppfattning, att det fanns en gyllene tid — han säger inte närmare när —, då forskningen verkligen arbetade på att bygga upp en systematisk teori. Easton syftar tydligen på de filosofiska systembyggare, som uppträdde i slutet av 1700-talet. Men skulle det verkligen betyda ett framsteg för forskningen att gå tillbaka till denna tid? Man kan inte underlåta att ta avstånd från Eastons uppfattning på denna punkt.

Den nyare riktning inom amerikansk statsvetenskap, som här berörts, kan både kritiseras och rosas. Samtidigt som man uppskattar själva problemställningen, den att uppställa en systematisk teori, måste man nog anse frågan olöslig. Man vill emellertid gärna understödja den strävan att komma fram till allmänna omdömen och generaliseringar, det samarbete mellan olika vetenskaper och den större planmässighet vid valet av forskningsuppgifter, som förordas.

Svensk samhällsvetenskaplig forskning har inte blivit helt opåverkad av de nya tongångar, som gått ut från Förenta staterna. Den har emellertid inte sökt ställa upp någon allmän systematisk teori. Spåren efter Rudolf Kjelléns systembyggande har väl varit alltför avskräckande. Men i andra avseenden kan inflytelser märkas.

Hösten 1952 publicerade Jörgen Westerstahl ett allmänt statsvetenskapligt forskningsprogram (Statsvetenskaplig tidskrift 1952, s. 206—219). Han beklagade, att svensk statskunskap alltför mycket sysslat med grundlagarna och inte i tillräcklig grad beaktat statslivets faktiska sidor. Statskunskapen, framhöll Westerstahl, borde inrikta sig på »att göra allmänna karakteristiker, fastställa allmänna utvecklingslinjer, allmänna samband». De forskningsresultat som kommit fram lät sig inte inordnas under ett enhetligt perspektiv. Valet av forskningsuppgifter skulle ske med större samordning och planmässighet och inriktas på bestämda problem. Målet för den svenska statskunskapen borde bli »att på basis av en metodisk forskning ge en samlad framställning av det aktuella svenska statsskicket».

Westerstahl nämner i förbigående, att tankegångar liknande hans egna hade kommit till uttryck i Unescos skrift *Contemporary Political Science*. Han kunde ha omtalat, att det väl var amerikansk statsvetenskap, som föresvävade honom. En tendens bort från ett alltför intensivt studium av grundlagar och en strävan att få fram allmänna utvecklingslinjer, en ökad samordning och planmässighet vid valet av forskningsuppgifter har, som nämnts, under senaste tid karakteriserat statskunskapen i Förenta staterna.

Inom svensk forskning är Johan Åkerman den, som främst arbetat för ökat samarbete mellan samhällsvetenskaperna. För någon tid sedan lade han i *Ekonomisk tidskrift* fram sina tankar.¹ Lärarna inom samhällsvetenskaperna, förklarade Åkerman, var specialister. Forskningens och undervisningens orientering under de senaste årtiondena hade aktualiserat behovet av samarbete. Han gav så förslag på några forskningsuppgifter för ett sådant samarbete och slutade med en speciell synpunkt: »I en konventionellt avgränsad vetenskap» ställdes inte forskningsresultaten i relation till »den samlade doktrinen», något som ett vidgat samarbete mellan vetenskaperna skulle råda bot på.

Har Åkermans tankar influerats av amerikansk statsvetenskap? Både olikheter och likheter kan dras fram. Easton sökte t. ex., som ovan berörts, bestämma statskunskapens centrala ämnesområde, medan Åkerman hävdar, att detta inte längre är möjligt. Andra avsnitt av Eastons arbete visar emellertid, att han inte tänkte sig statskunskapens forskningsfält snävt

¹ »Samhällsvetenskapliga forskningsuppgifter. Några synpunkter», *Ekonomisk tidskrift* 1953, s. 71—79.

avgränsat. Tvärtom förordade han ett intimt samarbete mellan skilda forskare, och i denna punkt löper Åkermans och Eastons tankar samman. Easton är i detta avseende representativ för nyare amerikansk forskning. Det är väl troligt, att Åkermans tankar påverkats av impulser från Förenta staterna.

Rikard Hammarström.

JULES MOCH: *Confrontations*. Gallimard, Paris 1952. Paris 960 francs.

Jules Moch är en av det franska socialistpartiets f. n. mest framträdande ledare. Han föddes år 1893 och efter att ha varit verksam som jurist valdes han 1928 till deputerad. 1938 blev han arbets- och transportminister i Léon Blums regering. Under kriget var han verksam i motståndsrörelsen, och efter kriget har han medverkat i samtliga regeringar i vilka socialister deltagit. Mest uppmärksammas blev han som inrikesminister 1947—49 på grund av sina energiska åtgärder mot kommunistiska strejker och sabotage. I sin 1952 utgivna bok »Confrontations» vill han analysera socialismens ställning i dagens värld och bringa de socialistiska teorierna up to date genom att konfrontera dem med och anpassa dem efter den sociala och ekonomiska utvecklingen.

Moch lämnar i sin bok ett mycket ringa utrymme åt att diskutera tidigare socialistiska teorier. Den ende teoretiker som något närmare granskas är Marx, om vilken det säges: »Sålunda skiljer sig Marx från sin tids 'utopister', som spekulerade över planerna till ett idealt samhälle eller formerna och stadierna hos sina drömmars revolution utan att fästa vikt vid realiteterna, vid de materiella problemen». Även om Marx alltså framställs som betydelsefullare än utopisterna, godtages han dock ingalunda helt: »Att vara 'marxist' består ingalunda i att repetera det, som Marx skrev för ett sekel sedan, utan att låta sig inspireras av hans lära, att använda hans analysmetoder för att draga slutsatser från den aktuella situationen, som inte längre är densamma som på hans tid». Vilka äro då de lärdomar Moch vill anamma och tillämpa? Det är dels mervärdesläran, dels den materialistiska historieuppfattningen, och i samband därmed koncentrationsteorien. Mervärdesläran kan dock — naturligt nog — inte av Moch användas för att på ett fruktbart sätt angripa de ekonomiska problemen; den får blott tjäna till att försöka ge en vetenskaplig motivering för önskemålet om en jämnare inkomstfördelning. Den materialistiska historieuppfattningen ges endast den allmänna, opreciserade innebörden, att de materiella villkoren påverka samhällets »överstruktur», sådan den tar sig uttryck i exempelvis statsform och lagar. Inte heller den får Moch någon större användning av i den fortsatta analysen.

Koncentrationsteorien behandlas däremot mer ingående. I sin behandling av den anknyter han till två ekonomer, som sysslat med frågan om koncentration inom näringslivet, engelsmannen Colin Clark och fransmannen Jean Fourastié. Det sociala verksamhetsfältet indelas i tre grenar, varav den första omfattar jordbruket, den andra industrien och den tredje icke mekaniserade områden som undervisning och administration. Det är främst inom

den andra sektorn, som det kan bli tal om en koncentration, men även här finnas tendenser, som kullkasta Marx' teorier: stora industrier (t. ex. bilindustrien) ge ofta upphov till små annexföretag (t. ex. garage, bensinstationer etc.), och vidare ha nya energikällor upptäckts, främst elektriciteten och förbränningsmotorn, som i motsats till den på Marx' tid viktigaste energikällan, ångmaskinen, särskilt väl lämpa sig för mindre företag. Allt detta leder till att den ur social synpunkt mest intressanta följden av Marx' resonemang, uppdelningen av medborgarna i två mot varandra stående klasser, visat sig ej stämma överens med utvecklingen. I stället för en ackumulation av fattigdom och elände hos proletariet och ett utplånande av mellangrupperna, har det förra uppnått allt bättre materiella levnadsomständigheter, och de senare alltmer expanderat. Slutsatsen för politiskt handlande blir därför en annan hos Moch än hos Marx. Enligt den senare var klasskampen och dess slutfas, revolutionen, oundvikliga. Arbetarnas huvudsakliga uppgift var att rusta sig för att medvetet möta den kommande utvecklingen. Möjligheten att bredda socialisternas rekryteringsbas »uppåt» genom att förvärva anhängare bland mellanskikten ägnades intet intresse: dessa skulle ju ändå förintas och deras medlemmar förvandlas till proletärer. För Moch däremot, som i detta avseende inte godkänner det marxiska utvecklingsschemat utan i stället varit vittne till mellangruppernas expansion, blir slutsatsen diametralt motsatt. För honom blir möjligheten till socialismens seger intimt förknippad med frågan, om man lyckas förena arbetarna och den växande medelklassen under socialistisk egid. (Det kan parentetiskt nämnas, att då Moch på 1951 års partikongress lade fram sin uppfattning om att partiet i sin politik borde taga större hänsyn till dessa grupper, rönt han starkt motstånd, och det var kanske den främsta orsaken till att han för ett år ej blev återvald till partiets exekutivkommitté).

Som synes tvingas Moch att revidera Marx' lära. Den definition han ger av att vara marxist är i det närmaste meningslös, då den har ett mycket obestämt innehåll. Att vara marxist är sålunda inte att hysa vissa åsikter utan att låta sig inspireras av Marx — oavsett i vilken riktning — och att använda vissa vagt angivna analysmetoder.

Vad Mochs egen socialism beträffar, är den en blandning av reformistiska och Marx-inspirerade tankegångar. Med utgångspunkt från Marx' mervärdeslära anser han, att lösningen av samhällsproblemen till väsentlig del ligger i att upphäva »profiten» genom en socialisering av produktionsmedlen. För att en sådan skall kunna ske måste dock vissa »föregående villkor» vara uppfyllda. De äro: att det ifrågavarande landet skall ha en hög levnadsstandard, annars skulle de för industriens utbyggnad nödvändiga investeringarna alltför hårt begränsa konsumtionen, vilket i sin tur skulle medföra att utbyggnaden ej kunde ske under demokratiska former; vidare måste det finnas väl utvecklade arbetarorganisationer; och slutligen måste människorna vara mogna. Socialisering blir hos Moch ett nyckelbegrepp och en nödvändig förutsättning för socialism. Härav förklaras hans vilja att vidga begreppet genom att ange vissa villkor som nödvändiga förutsättningar för en socialisering. När dessa villkor skola anses uppfyllda, torde dock stöta på oöverstigliga svårigheter för en oinvid att avgöra.

Moch anser det vara omöjligt att tänka sig en ekonomisk planering under

kapitalistisk regim. Det menar han att man bl. a. kan konstatera i Frankrike, när ministrarna under illusioner om sina maktmedel gå i strid mot olje- och transporttrusterna för att söka höja drivmedelspriserna mot dessas vilja. Däremot går det lättare att planera i ett samhälle med ett nationaliserat näringsliv. Även Kooperationen tillåter en tillfredsställande planhushållning, därför att de kooperativa fabriker och partiföretagen väl känna kundernas önskemål. Det kan här erinras om den uppfattning som Ernst Wigforss lägger fram i sin senaste bok »Socialism i vår tid». Han säger där, att planhushållning är ett medel, som på intet sätt blott kan användas av socialister. Skillnaden mellan Moch och Wigforss torde kunna sägas bestå i, att den förre med planhushållning menar en planering utifrån vissa socialistiska utgångspunkter och förutsätter, att den skall användas för att realisera vissa av honom själv omfattade värderingar, under det att den senare menar ett sätt att medvetet ordna marknaden, ett tekniskt hjälpmedel, som kan brukas för att förverkliga vilket som helst önskemål.

Moch behandlar i sin bok även den industriella demokratien. Den motivering han ger för kravet på en sådan är vanlig bland socialister. Han menar, att det råder ett motsatsförhållande mellan en medborgares ställning som aktiv, beslutande part i den politiska demokratien och hans vanligen beroende ställning i det företag, där han är anställd. Därför anser han, att man för samtliga anställda inom ett företag bör skapa möjlighet till kontroll och inflytande över dess skötsel. Han ger också en ganska ingående skildring av sin uppfattning om de institutionella formerna för den industriella demokratiens utformning. Inom varje bransch böra företagen sammanslutas i en fristående sektor. Den skall ledas av ett »exekutivt» organ, bestående av en eller flera direktörer och ansvarigt inför ett »legislativt» organ, den centrala branschnämnden (*le conseil central du secteur*). Denna skall vara sammansatt av representanter för branschledningen, för de anställda, för allmänintresset, d. v. s. de statliga organ, som beröras av branschen, och för konsumenterna av branschens produktion. Även inom det enskilda företaget skall det finnas en »exekutiv», bestående av en eller flera direktörer, och en »legislativ» med delegater för de olika grupperna av anställda. Det politiska parlamentet skall vara högsta målsman för denna ekonomiska organisation.

Argumenteringen för socialism har vanligen gått efter två linjer. Dels har man motiverat den efter historicistiska grunder, d. v. s. man har genom ett studium av historien ansett sig finna de lagar som verka i den. Dessa lagar skulle, menade man, obönhörligen leda utvecklingen mot ett socialistiskt samhälle, som främst utmärktes av att den enskilda äganderätten till produktionsmedlen var upphävd, men vars närmare utformning man ansåg det vara ovetenskapligt att uttala sig om. Dels har man sett socialismen som ett mål, som man velat förverkliga med hjälp av vad man kan kalla social ingenjörskonst. Det innebär att man utgått från vissa värderingar, för vilkas realiserande man sedan velat finna den bästa samhällsliga utformningen. Historiskt sett kunna som företrädare för den förra riktningen nämnas de s. k. vetenskapliga socialisterna, d. v. s. Marx och hans lärjungar,

och som representanter för den senare kunna anföras flertalet av de utopiska socialisterna.

Under år 1952 utkom förutom Mochs bok även ett par andra arbeten av teoretisk natur om socialismen: den redan nämnda »Socialism i vår tid» av Ernst Wigforss och »New Fabian Essays», en samling uppsatser redigerad av R. H. S. Crossman. Avslutningsvis skola dessa arbeten något konfronteras med varandra under hänsyn till den ovan skisserade synpunkten.

Hos Moch sammanflätas de båda linjerna. Å ena sidan förklaras det att motsättningen mellan arbetstagare och arbetsgivare innebär en kränkning av viljan till rättvisa, jämlikhet och solidaritet, kapitalismen anklagas för att inte ha lyckats tillfredsställa vissa sociala och mänskliga behov, och den industriella demokratien uppskattas. Å andra sidan är Moch utan att kunna rubriceras som marxist påverkad av vissa marxistiska tankegångar. Han använder inte Marx' historiefilosofiska schema men är influerad av dennes historicism och godtar en hel del av de marxiska slutsatserna. Han tänker sig t. ex. en form av kontinuerlig utveckling mot socialism och föreställer sig — som redan påpekats — att, när människorna blivit mogna, en fullständig socialisering skall genomföras, som redan i huvudsak tänkes lösa alla problem.

Hos Crossman och hans medskribenter framträder den motsatta linjen renodlad. I opposition mot marxismen säges det, att det socialistiska samhället inte normalt framväxer genom den materiella utvecklingen utan är undantaget, som den mänskliga viljan formar. När man skall försöka att ange, vad socialism är, utmönstras definitionen »förstatligande av produktions- och distributionsmedlen» som ohållbar och i stället förklaras det, att »socialism är en lära om jämlikhet». Om behovet av ingrepp i näringslivets organisation argumenteras det sedan utifrån denna ståndpunkt. Psykologiska faktorer framhävas också: en väsentlig fråga säges relationerna mellan arbetare och företagsledning vara. Det gäller att upphäva känslan av motsatsförhållande dem emellan och att åt arbetarna ge en känsla av delaktighet i en gemensam strävan. Vägen dit anses gå över en utbyggd företagsdemokrati.

Hos Wigforss finns denna tendens lika utpräglad. Först klarläggas de värderingar och önskvärda samhällstillstånd, som han utgår ifrån, och därefter diskuteras de åtgärder som böra vidtagas för att realisera dessa. På så sätt motiveras t. ex. en långtgående kontroll över eller socialisering av affärsbankerna utifrån önskemålet att erhålla full sysselsättning och utjämna de ekonomiska konjunkturerna.

Socialiseringsfrågan kommer hos de båda senare riktningarna inte längre att intaga den centrala platsen. Frågan om total eller partiell socialisering mister sitt principiella intresse och blir en lämplighetsfråga. Socialisering betraktas inte längre som ett mål och som en garant för socialism; den blir ett medel bland andra, när det gäller förverkliga socialistiska idéer och värderingar.

De grundläggande värderingarna hos de här behandlade teoretikerna torde i stort sett vara desamma. Skillnaden består i att de hos Wigforss och engelsmännen på ett helt annat sätt skjutas i förgrunden än hos Moch. Hos

den senare bli de det självklara resultatet av vissa generella åtgärders genomförande. Hos de förra visas större tveksamhet ifråga om metoderna. Det primära blir målet, det önskade samhällstillståndet, och sedan få metoderna väljas med hänsyn till detta. En följd härav blir, att då man går att uppskatta graden av socialism i ett samhälle, man inte kan använda procenten samhällsägda produktionsmedel som måttstock. Det, som man i stället får ha för ögonen, är graden av förverkligade socialistiska värderingar.

Bo Södersten.

På liberalismens grund. Utgiven av Folkpartiet. Stockholm 1953. Pris 10 kr.

»De godtemplare och missionsförbundare och andra samfundsmänniskor som bildade det frisinna partiet hölls ihop av en samhällssyn som enklast kan liknas vid den amerikanska puritanismens. Den var kapitalistiskt orienterad men socialt progressiv, den var fredsvänlig på gränsen till pacifism och moralisk på gränsen till ofördragsamhet, den uppvisade kort sagt alla de kännetecken som man väntar sig att finna hos en kongressman från mellanvästern.»

Citatet är hämtat från fil. dr H.-K. Rönbloms inledande uppsats »Den liberala folkrörelsen 1902—1952» i Folkpartiets jubileumsskrift »På liberalismens grund». Det är ett gott exempel på den färgrika framställningskonst, som präglar uppsatsen som helhet. Ämnet är ju tidigare tämligen utförligt behandlat, bl. a. i Rönbloms egen avhandling om Frisinnade landsföreningen, så hans ambitioner kan knappast ha sträckt sig längre än till att i så njutbar form som möjligt framställa de väsentliga dragen och händelserna i utvecklingen. Och däri har han lyckats förträffligt. I övrigt består boken av sex fristående uppsatser, som belyser »en del av de frågekomplex, åt vilka liberalismen i vårt land ägnat särskild uppmärksamhet och där den gjort mer betydande insatser», samt en användbar förteckning över liberala och frisinna riksdagsmän från 1895. Trots att arbetets begränsning utesluter varje jämförelse med t. ex. Herbert Tingstens stora arbete om socialdemokratiens idéutveckling, bör det ändå hälsas välkommet som ett bidrag till svensk partihistoria.

Fil. lic. Åke Gafvelin har skrivit om »Liberalismen och demokratiens förverkligande». Framställningen, som omspanner rösträttsrörelsens utveckling från 1867 till demokratiens slutliga genombrott 1921, är genomgående välbalanserad. Något nytt källmaterial redovisas emellertid inte. På en punkt kan en detaljanmärkning måhända vara på sin plats. »Socialdemokraterna såg i rösträtten främst ett medel till socialismen, för de liberala partierna blev rösträtten ett mål i sig». Påståendet förefaller inte alltför väl genomtänkt. Vad innebär det att omfatta rösträtten som »ett mål i sig»? Den striktast möjliga tolkningen av detta uttalande torde vara att de liberala partierna betraktade rösträtten som värdefull, helt bortsett från vilka följder den skulle få, t. ex. för medborgarnas inställning till samhällsmakten. Enligt denna tolkning blir ju uttalandet uppenbart oriktigt. Förmodligen har väl förf. avsett något annat, t. ex. att liberalerna i högre grad än socialdemo-

kraterna omfattade demokratiska åsikter på ett principiellt och medvetet sätt. Så tolkat blir uttalandet ändå en grov och orättvisande schematisering. Först 1915 upptog frisinnade landsmötet den allmänna och lika kommunala rösträtten på sitt program.

»Liberala linjer i svensk socialpolitik» är ämnet för fil. lic. H. T. Flodéns innehållsrika kapitel. Förf. menar att »den liberalism, som ensidigt ville ställa den ekonomiska friheten i centrum, här spelat en långt mera undanskymd roll än i England och några av länderna på den europeiska kontinenten». Redan under 1880-talet blev den sociala humanitetslinjen karakteristisk för svensk liberalism, medan de konservativa övertog en stor del av den ekonomiska liberalismens argumentation. Intressanta, ehuru något oklara, är författarens synpunkter på partiets sprängning 1923. Vid sidan av nykterhetsfrågan, menar förf., fanns även djupare orsaker av idépolitisk natur, som hade sina rötter i den Edénska regeringens socialpolitiska reformvänlighet.

Åttatimmarslagen utsatte partiet för betydande påfrestningar. I Gunnar Gerdners avhandling om regeringsproblemet 1917 till 1920 omvittnas, att arbetstidslagen var impopulär bland vissa grupper inom det liberala partiet och att detta bidrog till upplösningen av vänsterkoalitionen 1920. I Rönbloms uppsats, liksom i avhandlingen om Frisinnade landsföreningen, ges knappast någon antydning om att andra frågor än nykterhetspolitiken hade mera väsentlig betydelse för partisprängningen, även om denna givetvis måste ses mot bakgrunden av det allmänna politiska läget under 1920-talets första år. Det hade varit intressant om Flodén utförligare motiverat sin åsikt på denna punkt.

Flodén hävdar, att skiftningarna i liberalismens socialpolitiska reformvänlighet framför allt sammanhängt med en växlande bedömning av de ekonomiska resurserna. Att 1920-talets allmänna konjunkturpolitiska oförmåga bidrog till en pessimistisk bedömning härvidlag, liksom att 1930- och 40-talens tro på statens förmåga att stimulera det ekonomiska livet medförde en motsatt tendens, förefaller obestridligt, men man kan sannolikt inte restlöst förklara omsvängningen med denna synpunkt. Uppkomsten av den socialliberala ideologien under 1930-talet får väl även ses som ett uttryck för insikten att en politisk maktbalans endast kunde återställas genom att en del av de folkgrupper, för vilka socialpolitiken är ett intresse, övergav socialdemokratien till förmån för folkpartiet. Att denna insikt lika väl som rent ekonomiska överväganden verkat pådrivande torde vara säkert.

Fil. lic. Håkan Bergs uppsats »Riksdagen och föreningsrätten» kan betraktas som en utförlig komplettering till Jörgen Westerstahls arbete om svensk fackföreningsrörelse på de punkter, där detta endast mera i förbigående berör de föreningsrättsliga frågorna. Ända fram till slutet av 1930-talet utgjorde dessa den kanske mest brännande sidan av det större problemet om statens förhållande till organisationsväsendet. Under efterkrigsåren har emellertid, som förf. påpekar, dessa frågor till största delen förts ut ur den politiska striden, i huvudsak som följd av att det tidigare motståndet mot en föreningsrätt utan skydd för oorganiserade avlösts av en mera organisationsvänlig inställning. I stället har emellertid andra problem aktualiserats under senare år, som enligt en utbredd och bekymrad

opinion åtminstone på längre sikt kommer att medföra en genomgripande omgestaltning av hela vårt demokratiska styrelsesätt. Dessa förskjutningar i perspektivet på förhållandet mellan staten och organisationerna har av förf. naturligt nog inte berörts på grund av den begränsning han ålagt sig. Att emellertid dessa frågor för närvarande och i framtiden ställer liberal politik och ideologi inför sällsynt svårbemästrade problem är säkert.

Uppsatsen »Liberalismen som kulturfaktor», av fil. dr Carl Cederblad, faller i viss mån utanför arbetets i övrigt partihistoriska ram. Den behandlar vad förf. vill kalla den kulturella sidan av 1809 års liberalism med utgångspunkt från Gustaf Abraham Silverstolpes memorial i undervisningsfrågan till 1809 års riksdag. Memorialet krävde bl. a. en grundläggande allmän undervisning och präglades av praktiska nyttsynpunkter. De rent politiska motiven för en reformerad undervisning framhävs starkt. På ett sätt, som röjer förtrogenhet med tidens tankeliv, härleder förf. dessa idéer ur olika kulturella och politiska strömningar under de närmast föregående tidskedena. Pietismen, upplysningen, utilitarismen och den Kantska filosofien i förening med »den härskande sociala nöden, brottsligheten och fruktan för pöbeln» samverkade till att stimulera intresset för undervisningsfrågorna. Genom att visa likheten mellan de idéer som Silverstolpe och hans krets omfattade i de rent politiska frågorna och de synpunkter förslagen i memorialet motiveras med söker förf. visa att de senare är av typiskt liberal karaktär. En aning störande blir författarens liberala nit, då han kategoriskt gör gällande att »på uppfostrans område har i detta land *alla* framsteg efter Silverstolpes memorial haft liberal rot», ett påstående som rimligtvis kan vara sant endast i rent tautolog mening.

En god orientering i frikyrkorörelsens politiska utveckling får man i fil. dr Manne Erikssons kapitel »Frikyrkofolket inom den liberala folk-rörelsen». Förf. menar, att grunden till den alltjämt bestående politiska koalitionen mellan de frikyrkliga och de kulturradikala grupperna i folkpartiet ligger i en gemensam frihetsideologi, som under 1800-talet riktade sin udd mot statskyrkan men som nu snarare vänder sig mot ett befarat åsiktsförtryck av socialdemokratin: »... intressegemenskapen för värnet av åsikts- och yttrandefriheten, som ursprungligen ledde till samgående inom politiken av liberala och frikyrkliga grupper, fortbestår därför alltjämt». Förf. diskuterar inte det faktum, att en del frikyrkliga grupper tycks ha en disposition att av moraliska skäl kräva ingripanden mot litterära alster av viss art. Här föreligger tydligen en nyansering av tron på åsikts- och yttrandefrihet. Vad beträffar de liberala kulturradikalerna är det svårt att se, i vilket avseende deras allmänna livsåskådning skiljer sig från den som intellektuella socialdemokrater i regel präglas av. Om ingen avgörande skillnad här kan påvisas, är det oresonligt att göra gällande att ett kulturradikalt tänkesätt skulle predisponera till en liberal politisk hållning.

Svante Nycander.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Utg. av Svenska Bankföreningen. Årg. 11: 1954. H. 2. Montgomery, A., Östhandeln, s. 109—117.

Ekonomisk Tidskrift. Årg. 56: 1954. Nr. 1. Bentzel, R., och Hansen, B., Summeringsproblemet, modellförlopp och konjunkturpolitik. Replik till Johan Åkerman, s. 48—55. — Åkerman, J., Genmäle till Ragnar Bentzel och Bent Hansen, s. 55—65.

Finsk Tidskrift. T. 155: 1954. H. 2. Åström, S.-E., Om klasstrukturen i den tidiga industrialismens Helsingfors, s. 69—81.

Historisk Tidskrift. Utg. av Svenska historiska föreningen. F. 2. Årg. 17: 1954. H. 1. Wieselgren, G., Mötet i Arboga i januari 1512, s. 44—63. — Nyman, O., Kring februari-krisen 1940, s. 78—80.

Landskommunernas Tidskrift. Årg. 35: 1954. Nr. 1. Larsson, S., Stärkt kommunal självstyrelse, s. 1—3. — Olsson, J., Den nya kommunallagen, s. 4—12. — Nr. 2. Larsson, S., Fondbildning och upplåning, s. 65—69. — Carlsson, R., Förtroendemannakårernas sammansättning, s. 81—86. — Nr. 5. Törnquist, H., Kommunala nämnders storlek och sammansättning, s. 259—264. — Olsson, J., Västtysklands kommunalförvaltning, s. 275—283. — Förslag om kommunal folkomröstning, s. 297—301.

Liberal Debatt. 1954. Nr. 1. Hilding, P., Tjänstemannen och samhället, s. 1—3. — Andersson, G., Organisationerna och staten, s. 7—9. — Rundblad, B. G., Internationella konferenser och internationell forskning, s. 10—14. — Nr. 2. Dahlén, O., Vem är regeringschef?, s. 33—35. — Tallroth, T., Det andra perspektivet, s. 40—43. — Nr. 3. Swede, R., 1947 års jordbrukspolitiska program, s. 68—71. — Rydenfelt, S., Kommunismen i Sverige, s. 80—83. — Nycander, S., Demokratin som åskådning, s. 84—88.

Nordisk Tidskrift. Utg. av Letterstedtska föreningen. Årg. 29: 1953. H. 7—8. Aminoff, T. G., Finland 1951—52, s. 337—346.

Nya Argus. Årg. 47: 1954. Nr. 4. Meinander, N., Vad liberalismen kräver, s. 43—45. — Nr. 6. Barck, P. O., Riksdagsvalet och Svenska Folkpartiet, s. 75—77. — Nr. 8. Westerholm, K., Synpunkter på vår religionsfrihet. I., s. 111—114.

Politisk Tidskrift. 1954. Nr. 2. Jonnegård, G., Politisk spelöppning, s. 33—44. — Lindegren, K., Utrikeskrönikan, s. 47—50. — Fransson, A. J., Den politiska bonderörelsen i Norge. II., s. 50—54. — Nr. 3. Lindegren, K., Efter Berlinkonferensen, s. 68—71. — Nr. 4. Svenning, C. E., Idépolitik eller individuell maktkamp, s. 115—118.

Svensk Tidskrift. Årg. 41: 1954. H. 2. »Nordic», Befrielsepolitiken beträffande Sovjets satellitstater, s. 57—64. — Zweigbergk, J. v., De engelska universitetsmandaten, s. 91—97. — H. 3. Heckscher, G., Technical Assistance. Några erfarenheter av ett års arbete som FN-expert i Turkiet, s. 108—121. — C.V.S., Den pansarklädda näven: ett 40-årsminne, s. 128—134. — H. 4. De Laval, E., Fallet McCarthy, s. 175—186. — Olberg, P., Den okände Lenin, s. 187—193.

Svenska Stadsförbundets Tidskrift. *Organ för Sveriges städer, köpingar och municipalsamhällen.* Årg. 46: 1954. H. 2. Cedergrén, S., Omorganisationen av den centrala förvaltningen i Gävle, s. 31—39. — Administrativ praxis: social- och inrikesärenden i statsrådet, s. 41—45. — H. 4. Administrativ praxis: från regeringsrätten, s. 109—111. — H. 5. S. H-e., Laglighetskontrollen över kommunerna, s. 132—135. — H. 8. Bergqvist, T., Samarbetsnämnderna inför verkligheten, s. 218—224. — Administrativ praxis: från regeringsrätten, s. 226—229.

Sveriges Landstings Tidskrift. *Utg. av Svenska landstingsförbundets byrå.* Årg. 41: 1954. H. 1. Från 1953 års landstingsmöten, s. 7—23. — Från riksdagen, s. 23—31. — H. 2. Från riksdagen, s. 58—64.

Theoria. Vol. 18: 1952. Part 3. Carlsson, G., Sampling, probability and causal inference, s. 139—154. — Vol. 19: 1953. Part 3. Moritz, M., Verpflichtung und Freiheit, s. 131—171.

Tiden. Årg. 46: 1954. Nr. 2. Björk, K., Regeringsmakt och valsystem, s. 65—70. — Djilas, M., Förbund eller parti?, s. 71—76. — Hallbeck, O., Laglighetskontrollen på kommunerna, s. 77—81. — Nr. 3. Strzelewicz, W., Ett år utan Stalin, s. 161—165. — Nr. 4. Björk, K., Liberalismens solnedgång, s. 193—199. — Ollenhauer, E., Den tyska socialdemokratiens utrikespolitiska perspektiv, s. 200—204. — Nr. 5. Björk, K., En kammare eller två?, s. 257—261. — Åman, V., Tjänstemän och arbetare, s. 262—265. — Brännman, E., Historien och samhället, s. 272—279. — Gunnarson, G., Myt, upplysning och barbari, s. 280—287.

Utrikespolitik. Årg. 9: 1954. Nr. 2. Hirschfeldt, L., Från Berlin till Genève, s. 41—45. — E.H., Ankara-Karachi-Washington. — Egyptisk instabilitet. — Konferensen i Caracas, s. 45—47. — Åman, S., Eisenhowers första regeringsår, s. 48—55. — Granqvist, H., Frankrike och Europaarmén, s. 56—64. — Örn, T., Västtyskland och Europaarmén, s. 65—74.

Internasjonal politikk. 1954. No. 2. Konferansen i Berlin, s. 25—28. — Jensen, B., Presidenten, programmet og partiet, s. 34—40. — Andresen, K., Konstitusjonen og negrene, s. 41—45. — No. 3. NATO i fem år, s. 49—51. — Andersen, A., Tilfellet Djilas, s. 52—55. — No. 4. Kampen om Indo-China, s. 73—74. — H-bomben og verdenspolitikken, s. 75—76. — Jensen, B., Senator Joseph McCarthy, s. 76—82. — Cedervall, G., Hvor liberal er Vest-Tysklands økonomiske politikk?, s. 82—86. — Giverholt, H., Det finske riksdagsvalget, s. 87—90. — Nordisk samarbeid i sovjetisk fortolkning, s. 91—94.

Tidsskrift for Udenrigspolitik og Udenrigshandel. Årg. 19: 1953. No. 3—4. Udenrigspolitisk Oversigt, s. 53—71. — Generalsekretær Dag Hammarskjölds Nytaarsbudskab, s. 72—73. — Meyerhöffer, A., Tysklands Genoprustning, s. 74—76. — Knudsen, P. N., Fænomenet Udrensningsprocessen, s. 77—84.

The American Historical Review. Vol. 59: 1954. No. 2. *Simon, W. M.*, Variations in nationalism during the great reform period in Prussia, s. 305—321. — *Sellers, C. G.*, Who were the Southern Whigs?, s. 335—346.

The American Journal of International Law. Vol. 48: 1954. No. 1. *Hudson, M. O.*, The thirty-second year of the world court, s. 1—22. — *Whitton, J. B.*, och *Fowler J. E.*, Bricker amendment — fallacies and dangers, s. 23—56. — *Finch, G. A.*, The need to restrain the treaty-making power of the United States within constitutional limits, s. 57—81. — *Yuen Li-Liang*, Preparatory work for a possible revision of the United Nations charter, s. 83—97.

The American Journal of Sociology. Vol. 59: 1954. No. 5. *Bernard, J.*, The theory of games of strategy as a modern sociology of conflict, s. 411—424.

The American Political Science Review. Vol. 48: 1954. No. 1. *Key, V. O. Jr.*, The direct primary and party structure, s. 1—26. — *Epstein, L. D.*, Politics of British conservatism, s. 27—48. — *Scalapino, R. A.*, »Neutralism» in Asia, s. 49—62. — *Fellman, D.*, Constitutional law in 1952—1953, s. 63—113. — *Gross, B. M.*, och *Lewis, J. P.*, The President's economic staff during the Truman administration, s. 114—130. — *Somers, H. M.*, The federal bureaucracy and the change of administration, s. 131—151. — *Zimmermann, F. L.*, och *Wendell, M.*, Representation of the region in Missouri basin organization, s. 152—165. — *Lockard, W. D.*, Legislative politics in Connecticut, s. 166—173. — *Harris, J. P.*, och *Davis, K. C.*, Reflections of a law professor on instruction and research in public administration, s. 174—185. — *Young, R.*, och *Liebenow, J. G.*, Survey of background material for the study of the government of East Africa, s. 187—203. — *Chamberlin, W.*, och *Clark, H.*, Materials for undergraduate study of the United Nations, s. 204—211.

The American Slavic and East European Review. Published for the American association for the advancement of slavic studies. Vol. 12: 1953. No. 1. *Daniels, R. V.*, The state and revolution: a case study in the genesis and transformation of communist ideology, s. 22—43. — *Fedynskyj, J.*, Sovietization of an occupied area through the medium of the courts (Northern Bukovina), s. 44—56. — *Dziewanowski, M. K.*, World war I and the marxist movement of Poland, s. 72—92. — **No. 2.** *Reshetar, J. S., Jr.*, National deviation in the Soviet Union, s. 162—174. — *Djordjevic, J.*, Local self-government in Yugoslavia, s. 188—200. — *Paikert, G. C.*, Hungary's national minorities policies, 1920—1945, s. 201—218. — **No. 3.** *Riasanovsky, N. V.*, Fourierism in Russia, s. 289—302. — *Inkeles, A.*, The Soviet attack on the Voice of America: a case study in propaganda warfare, s. 319—342.

The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 292: March 1954. *Bureaucracy and democratic government.* *Brecht, A.*, How bureaucracies develop and function, s. 1—10. — *Byrd, H. F.*, The size and cost of our government, s. 11—17. — *Odegard, P. H.*, Toward a responsible bureaucracy, s. 18—29. — *McCamy, J. L.*, Responsiveness versus efficiency in public service, s. 30—38. — *Sayre, W. S.*, The recruitment and training of bureaucrats in the United States, s. 39—44. — *Stahl, O. G.*, Security of tenure — career or sinecure?, s. 45—56. — *Dimmock, M. L.*, Administrative law and bureaucracy, s. 57—64. — *Cole, T.*, Lessons from recent European experience s. 65—75. — *Gilbert, Ch. E.*, och *Kampelman, M.*, Legislative control of the bureau-

cracy, s. 76—87. — *Hart, J.*, Administration and the courts, s. 88—94. — *Simon, H. A.*, Staff and management controls, s. 95—103. — *Lane, E.*, Interest groups and bureaucracy, s. 104—110. — *Stene, E. O.*, Administrative integration, s. 111—119. — *Carpenter, W. S.*, The problem of service levels, s. 120—128. — *Childs, R. S.*, Citizen organization for control of government, s. 129—135. — *Appleby, P. H.*, Bureaucracy and the future, s. 136—151.

The Candian Journal of Economics and Political Science. *The journal of the Candian political science association.* Vol. 20: 1954. No. 1. *Corry, J. A.*, Adaption of parliamentary processes, s. 1—9. — *MacKirdy, K. A.*, Problems of adjustment in nation building, s. 27—43. — *Tesauero, A.*, Fundamentals of the new Italian constitution, s. 44—58. — *Deutsch, K. W.*, Game theory and politics, s. 76—83.

Confluence. Vol. 3: 1954. No. 1. *Wotton, B.*, The long-term impact of the social sciences on democratic political practice, s. 16—28. — *Deutsch, K. W.*, On scientific and humanistic knowledge, s. 29—40. — *Gokhale, B.*, Minorities in India, s. 71—81. — *Lueth, E.*, The German Jews, s. 82—92. — *McGill, R.*, At the threshold, s. 92—100.

Ethics. *Published by the University of Chicago Press.* Vol. 64: 1953. No. 1. *Tugwell, R. G.*, The progressive orthodoxy of Franklin D. Roosevelt, s. 1—23. — *Aiken, H. D.*, Moral reasoning, s. 24—37. — *Nett, R.*, Conformity-deviation and the social control concept, s. 38—45. — No. 2. Part I. *Appleby, P. H.*, Managing complexity, s. 79—99. — *Ross, R. G.*, Democracy, party and politics, s. 100—125. — Part II. *Riezler, K.*, Political decisions in modern society, s. 1—55. — No. 3. *Wright, Q.*, Moral standards in government and politics, s. 157—168.

Foreign Affairs. *An American quarterly review.* Vol. 32: 1954. No. 3. *Dulles, J. F.*, Policy for security and peace, s. 353—364. — *Mollet, G.*, France and the defense of Europe, s. 365—373. — *Géraud, A.*, Rise and fall of the Anglo-French entente, s. 374—387. — *Kruszewski, Ch.*, The pivot of history, s. 388—401. — *Stassen, H.*, The case for investment abroad, s. 402—415. — *Pacciardi, R.*, Democracy lives in Italy, s. 440—445. — *Philby, H. St. J. B.*, The new reign in Sa'udi Arabia, s. 446—458. — *Goodrich, C.*, Bolivia: test of technical assistance, s. 473—481. — *Korbel, J.*, Danger in Kashmir, s. 482—490.

Harvard Law Review. Vol. 67: 1953—54. No. 5. *Parry, C.*, Legislatures and secrecy, s. 737—785.

History. *The journal of the historical association.* Vol. 39: 1953. No. 133. *de Groot, E.*, Contemporary political opinion and the revolutions of 1848, s. 134—154.

International Affairs. *Published by the royal institute of international affairs.* Vol. 30: 1954. No. 2. *Jacobsson, P.*, Convertibility for Western Europe, s. 137—147. — *Pinay, A.*, France's political and economic problems, s. 148—155. — *Velebit, V.*, Yugoslavia on her way towards a socialist democracy, s. 156—165. — *Brown, G. W.*, Canadian nationalism: an historical approach, s. 166—174. — *Honig, F.*, The international

civil service: basic problems and contemporary difficulties, s. 175—185. — *Robinson, K.*, The end of empires: another view, s. 186—195.

The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 3: 1954. P. 2. *Robertson, A. H.*, The Council of Europe, 1949—1953, s. 235—255.

The Journal of the History of Ideas. Vol. 15: 1954. No. 1. *Tierney, B.*, Ockham, the conciliar theory and the canonists, s. 40—70. — *Morse, R. M.*, Theory of Spanish-American government, s. 71—93. — **No. 2.** *Miliband, R.*, The politics of Robert Owen, s. 233—245. — *Chroust, A.-H.*, Treason and patriotism in ancient Greece, s. 280—288.

The Journal of Modern History. *Published in co-operation with the modern European history section of the American historical association. Vol. 26: 1954. No. 1.* *Gatzke, H. W.*, The Stresemann papers, s. 48—59.

The Journal of Philosophy. Vol. 51: 1954. No. 1. *Kaufman, A. S.*, The nature and function of political theory, s. 5—22. — **No. 3.** *Danto, A. C.*, On historical questioning, s. 89—98. — **No. 4.** *Cook, T. I.*, The political system: the stubborn search for a science of politics, s. 128—136.

The Political Quarterly. Vol. 25: 1954. No. 2. *Pickles, D.*, The French presidency, s. 105—115. — *Robson, W. A.*, India as a welfare state, s. 116—131. — *Stamps, N. L.*, The American presidential system, s. 155—165.

Political Science Quarterly. Vol. 69: 1954. No. 1. *Palmer, R. R.*, The world revolution of the West: 1763—1801, s. 1—14. — *Riemer, N.*, The republicanism of James Madison, s. 45—64. — *Cobban, A.*, The open society: a reconsideration, s. 119—126.

Political Studies. *The journal of the political studies association of the United Kingdom. Vol. 2: 1954. No. 1.* *Plamenatz, J. P.*, Interests, s. 1—8. — *Richards, P. G.*, County administration of planning controls, s. 9—24. — *Jones, W. H. M.*, In defense of apathy, s. 25—37. — *Williams, P. M.*, Problems of the fourth republic, s. 38—53. — *Mackenzie, W. J. M.*, Representation in plural societies, s. 54—69. — *Waldo, D.*, Administrative theory in the United States, s. 70—86.

The Public Opinion Quarterly. *Organ of the American association for public opinion research. Vol. 17: 1953. No. 3.* *Wiebe, G. D.*, Some implications of separating opinions from attitudes, s. 328—352. — *Prothero, T.*, och *Melikian, L.*, The California public opinion scale in an authoritarian culture, s. 353—362. — **No. 4.** *Roper, E. et al.*, American attitudes on world organization, s. 405—442. — *Hyman, H.*, och *Sheatsley, P. B.*, The political appeal of President Eisenhower, s. 443—460. — *March, J. G.*, Husband-wife interaction over political issues, s. 461—470. — *Katona, G.*, Survey research in Germany, s. 471—480.

The Quarterly Review. 1954. No. 600. *Sencourt, R.*, The foreign policy of Neville Chamberlain, s. 141—155. — *viscount Duncannon*, The story of the Atlantic committees, s. 163—176. — *Reardon, B. M. G.*, Towards a Christian view of the meaning of history, s. 177—189. — *Richmond, A.*, Can social scientists prevent war?, s. 255—268.

The Round Table. *A quarterly review of British Commonwealth affairs.* No. 174. The Berlin conference, s. 115—117. — Milner today, s. 118—129. — Can the United Nations keep the peace?, s. 130—136. — Sydney and after, s. 137—145. — Washington's new look, s. 146—152. — Germany at work, s. 153—160. — Apartheid and the scriptures, s. 161—166. — Commonwealth civil services, s. 167—172. — Ireland: stability or stagnation?, s. 183—188. — India: Mr. Nehru's congress, s. 189—193. — Pakistan: the break with the crown, s. 194—197. — Canada: relations with the United States, s. 198—203. — Australia: labour moves right, s. 204—210.

Social Research. *Published by the Graduate faculty of political and social science of the New School for social research.* Vol. 20: 1953. No. 4. Deyrup, T. J., Executive agreements under the Bricker amendment, s. 379—398.

The Sociological Review. *The university college of North Staffordshire New series.* July 1953. O'Doherty, E. F., Logic of the social sciences, s. 49—64. — O'Connor, D. J., Value judgments and the social sciences, s. 65—69. — December 1953. Cleary, E. J., och Pollins, H., Liberal voting at the general election of 1951, s. 27—41. — Shils, E., och Young, M., The meaning of the coronation, s. 63—81.

The Twentieth Century. Vol. 155: 1954. No. 924. Healey, D., The owl and the bulldog: reflections on conservatism and foreign policy, s. 107—117. — On leaving the communist party, s. 130—144. — Borkenau, F., A thomist on Lenin, s. 145—152. — No. 925. Wint, G., Butler and Eden, s. 203—207. — Moscow's new course, s. 208—217. — Arnold, G. L., Red prelude, s. 218—223. — No. 926. Boothby, R., The leadership of Western Europe, s. 299—308. — Wyatt, W., Britain is in Europe, s. 309—315. — Loewenthal, R., The Djilas crisis, s. 316—326. — No. 927. Crossman, R. H. S., Break the deadlock, s. 392—398. — Hudson, G. F., From Berlin to Geneva, s. 399—406. — Alexander, M., Shifting sands, s. 407—418. — Hodgkin, Th., The stresses in French Africa, s. 419—430.

The World Today. *Published by the royal institute of international affairs.* Vol. 10: 1954. No. 4. Egypt since the coup d'état of 1952, s. 140—149. — Austria and the Berlin conference, s. 149—158. — The pattern of Canadian politics, s. 158—172. — No. 5. Britain, Egypt and the Canal Zone since July 1951, s. 186—197. — Soviet cultural collaboration, s. 197—209. — The Spanish zone of Morocco, s. 209—218. — The dilemma of the Polish economy, III, s. 218—228.

The Yale Law Journal. Vol. 63: 1953. No. 1. Bebr, G., The European coal and steel community: a political and legal innovation, s. 1—43. — No. 2. Baldwin, R. P., och Hall, L., Using government lawyers to animate bureaucracy, s. 197—204. — No. 4. Schwartz, R. D., Social factors in the development of legal control: a case study of two Israeli settlements, s. 471—491.

The Yale Review. Vol. 43: 1953. No. 3. Holcombe, A., Presidential leadership and the party system, s. 321—335. — Feis, H., Europe versus Asia in American strategy, s. 351—363. — Colton, J., The French socialist party: a case study of the non-communist left, s. 402—413. — Fuess, J. C., World labor and American foreign policy, s. 437—443.

L'année politique et économique. 27e année: 1954. No. 117. *Debré, M.*, L'évolution de la politique américaine, s. 1—5. — *Lavergne, B.*, La conférence de Berlin, ou la trahison des intérêts vitaux de la France par M. Georges Bidault, partisan fanatique du rearmement massif de l'Allemagne, s. 6—38. — *Fraser, G.*, Le bilan de la conférence de Berlin, s. 50—56.

Monde nouveau paru. 10e année: 1954. Février. *Montaigne, F. de*, Où en est le pool charbon-acier?, s. 25—37. — *Mars. Lapeyronne, R.*, Les coups d'état arabes et la défense du Moyen-Orient, s. 11—16. — *Thiery, A.*, Intégration économique et sociale de l'Europe, s. 33—64.

Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. 32e année: 1954. No. 1. *Pella, V.*, Le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, s. 3—11. — *Pietrowski, G.*, L'ordre international et la question de sujets de droit, s. 12—37. — *Koprulu, F.*, Le but de la sécurité, s. 61—62.

Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 4e année: 1953. No. 13. *Medlicott, W. N.*, De Munich à Prague, s. 3—16. — *Jeannin, P.*, La Suède pendant la guerre, s. 17—31.

Revue de l'Institut de sociologie. 1953. Nos. 3—4. *Berlin-Milleron, J.*, L'évolution des méthodes dans le raisonnement juridique, s. 159—164. — *Dogan, M.*, L'origine sociale du personnel parlementaire d'un pays essentiellement agraire: la Roumanie, s. 165—208. — *Kirschen, E. S.*, Les principaux obstacles à l'intégration économique de l'Europe, s. 209—238.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 60e année: 1954. No. 1. *Dabin, J.*, Sur la science politique, s. 5—35. — *de Labaudère, A.*, Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs, s. 36—63. — *Robert, J.*, Danemark: la constitution du 5 juin 1953, s. 64—85. — *Durand, C.*, Yougoslavie: la réforme de la constitution de la république fédérative de Yougoslavie (13 janvier 1953) et le droit constitutionnel de la doctrine Marxiste-Léniniste, s. 86—122. — *Waline, M.*, L'élection présidentielle de décembre 1953, s. 123—126. — *Pactet, P.*, Les commissions parlementaires, s. 127—172.

Revue française de science politique. Vol. 4: 1954. No. 1. *Dogan, M.*, och *Narbonne, J.*, L'abstentionnisme électorale en France, s. 5—26. — *Pierandrei, F.*, Considérations sur les dernières élections et les lois électorales italiennes, s. 27—55. — *Plessz, N.*, Méthodes d'étude des réformes agraires dans les pays insuffisamment développés, s. 56—69. — *Billy, J.-S.*, Le problème de la finalité des sociétés politiques et les explications idéologiques, s. 70—79. — *Rondot, P.*, Les structures socio-politiques de la nation libanaise, s. 80—104. — *Merle, M.*, Le bevanisme ou la crise du parti travailliste en Grande-Bretagne, s. 105—130. — *Feyzioglu, T.*, Les partis politiques en Turquie. Du parti unique à la démocratie, s. 131—155. — *Duclos, P.*, Grandeurs, faiblesses, aspirations de la «political science», s. 156—184.

Revue politique et parlementaire. 56e année: 1954. No. 635. Le réarmement allemand, la France et la paix, s. 113—128. — *Belin-Milleron, J.*, Le «confusionnisme» contemporain et le problème de la méthode dans le droit, s. 151—159. — *Raphaël-Leygues, J.*, Le

problème des Indes françaises, s. 160—164. — *Vigouroux, L.*, Evolution de la puissance américaine, s. 170—177. — **No. 636.** *Compeyrot, J.*, Le problème de la France, s. 225—226. — *Roche, E.*, Le neutralisme au service de l'U.R.S.S., s. 227—234. — *Dile, A.-L.*, La communauté politique européenne: arrêt ou progression?, s. 235—245. — *Le Hénaff, A.*, Le budget en Angleterre, s. 289—298. — **No. 637.** *Allais, M.*, La pseudo-impasse de la communauté européenne de défense, s. 3—15. — *Dile, A.-L.*, A propos de la communauté politique européenne: le précédent de 1930, s. 27—35. — *Schwamm, H.*, Les partis belges et la C.E.D., s. 45—49. — *Escaich, R.*, La constitution yugoslave-fédéralisme et unité de pouvoir, s. 64—70.

Deutsche Rundschau. Jahrg. 80: 1954. H. 2. *George, M.*, Der Amerika-Hass, s. 119—123. — *Bäschlin, B. Chr.*, Der republikanische Gedanke in Europa, s. 124—127. — *Fricke, K. W.*, Aufstieg und Niedergang der SED, I., s. 138—144. — *Zeiler, H. S.*, Das Parlament der Claqueure, s. 145—149. — **H. 3.** *Eschenburg, Th.*, Kurze Geschichte der Weimarer Republik, s. 217—225. — *Jaeger, H.*, Die Weltsituation der Sozialismus, s. 226—236. — *Fricke, K. W.*, Aufstieg und Niedergang der SED, II., s. 237—245. — *Schulz, K. P.*, Sorge um die deutsche Linke, s. 332—344. — *Brintzinger, O. L.*, Die Gesetzgebung auf Grund des »Ermächtigungsgesetzes«, s. 349—355. — **H. 5.** *Raumer, H. v.*, Unternehmer und Gewerkschaften in der Weimarer Zeit, s. 425—434. — *Reiners, L.*, Licht und Schatten im wilhelminischen Deutschland, s. 435—444. — *Gorrissen, E. M.*, Österreichs Schicksal, s. 445—449.

Die Friedens-Warte. Bd. 52: 1953. Nr. 1. *Schlochauer, H. J.*, Von der Association zur Integration Europas, s. 1—18. — **Nr. 2.** *Siegmund-Schultze, F.*, Die deutsche Friedensbewegung 1945 bis 1953, s. 154—162.

Die neue Rundschau. 65. Jahrg.: 1954. H. 1. *Brunner, O.*, Das Zeitalter der Ideologien: Anfang und Ende, s. 132—152. — *Aron, R.*, Der Begriff der Klassenwahrheit und der nationalen Wahrheit innerhalb der Geisteswissenschaften, s. 167—181.

Historische Zeitschrift. Bd. 177: 1954. H. 1. *Berve, H.*, Wesenszüge der griechischen Tyrannen, s. 1—20. — *Ritter, G.*, Das Problem des Militarismus in Deutschland, s. 21—48. — *Schieder, T.*, Das Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung und die Krise des bürgerlichen Liberalismus, s. 49—74. — **H. 2.** *Strasburger, H.*, Der Einzelne und die Gemeinschaft im Denken der Griechen, s. 227—248. — *Bussmann, W.*, Treitschke als Politiker, s. 249—280. — *Rimscha, H. v.*, Die Baltikumpolitik der Grossmächte, s. 281—310.

Schweizer Monatshefte. 34. Jahrg.: 1954. H. 1. *Spranger, E.*, Die Geburt der geschichtsphilosophischen Denken aus Kulturkrisen, s. 11—27.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 110. H. 2. *Weddigen, W.*, Der Unternehmer in der Volkswirtschaft, s. 193—211. — *Dombois, H.*, Mensch und Sache. Zum Problem des Eigentums, s. 239—256. — *Nilson, S. S.*, Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus, s. 279—311.

Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Jahrg. 2: 1954. H. 2. *Spranger, E.*, Wesen und Wert politischer Ideologien, s. 118—136. — *Vialon, F. K.*, Die Stellung des Finanzministers, s. 136—148. — *Franke, W.*, Die Stufen der Revolution in China, s. 149—176.

Archiv des Völkerrechts. Bd. 4: 1953. 3. H. *Preiser, W.*, Zum Völkerrecht der vorklassischen Antike, s. 257—287. — *Brüel, E.*, Die juristische Bedeutung des Atlantikpaktes, s. 288—299. — *Betti, E.*, Möglichkeit und Grenzen eines europäischen Zwischenrechts, s. 300—306.

H. F. P.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BAILEY, SIDNEY D., Naissance de nouvelles Démocraties. Paris 1953.
 BERGEN, ESKIL, Pakistan. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.
 BJERKE, KJELD, Opsparing, Kapitalbevægelse og formuernes sammensætning i København 1949. Kbhvn 1954.
 BONENFANT, PAUL, Cartulaire de l'Hôpital Saint-Jean de Bruxelles. Utg. genom Académie royale des sciences, o. s. v. Brüssel 1953.
 CRONER, FRITZ, Tjänstemän och tjänstemannaproblem i Schweiz. (TCO:s skriftserie 4.) Borås 1954.
 FRENKEL, RALPH, Den östtyska staten. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.
 HOFFMAN, STANLEY, Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats. Paris 1954. Armand Colin.
 LANDSTRÖM, STEN-STURE, Svenska ämbetsmäns sociala ursprung. (Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom C. A. Hessler. Nr 34.) 1954.
 LEFÈVRE, JOSEPH, Correspondance de Philippe II sur les affaires des Pays-Bas. Deuxième partie. Brüssel 1953. Palais des Académies.
 MÖLLER, PER, Vätebomben. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.
 PHILIP, KJELD, Inter-governmental fiscal relations. — Institute of economics and history. Kbhvn 1954.
 SØRENSEN, MAX, Le conseil de l'Europe. 1954.
 ÖRN, TORSTEN, Västtysklands utrikespolitik. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.
 Bulletin de la Commission Royale d'histoire. CXIX. Brüssel 1954.
 Förenta Nationernas ekonomiska och sociala råds sextonde möte. Aktstycken utg. av Kungl. Utrikesdepartementet. Sthlm 1954.
 Förenta Nationernas generalförsamlings åttonde ordinarie möte. Aktstycken utg. av Kungl. Utrikesdepartementet. Sthlm 1954.
 Föteckning över riksdagsbibliotekets nyförvärv år 1953. Sthlm 1954.
 Socialpolitikken i Danmark siden socialreformen belyst ved udviklingen i de sociale udgifter. (Arbejds- og socialministeriets økonomisk-statistiske undersøgelser. 18.) Særtryk af »Socialt Tidsskrift» 1954. Kbhvn 1954.
 Statistisk årsbok för Stockholms stad 1953. Sthlm 1953.
 Stockholms stads statistik 1952: Arbetslöshetshjälpen i Stockholm (nr 19). — Allmänna val i Stockholm (nr 26). — Stockholms stads hälsovård (nr 75). Sthlm 1953.
 Sveriges officiella statistik. Industri år 1951. Sthlm 1954.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Allsvensk Samling, Balans, Bedriftsökonomen, Der Wähler, Diakonen, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), 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), Nya Argus, Political science quarterly, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidsskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The American Political Science Review, 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, Økonomi og Politik.

SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4: —.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemarknaden. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3: —.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5: —.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nådefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8: —.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12: —.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10: —.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekreta utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10: —.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3: —. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7: —.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6: —. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRÜSEWITZ. 1930. Pris kr. 12: —.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6: —.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4: —.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges häradar, 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. Tolkningen 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: —.
- XXXIX. STURE M. WALLER: Rutger Macklean och 1809—1810 års riksdag. En studie över hans politiska verksamhet och åsikter mot idéhistorisk bakgrund. 1953. Pris kr. 10: —.

16/7

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

POLITI

calibrite

colorchecker CLASSIC

NOMI

FAH

EN



ÅRG. 57

1954

HÄFTE 2-3

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 6:50