

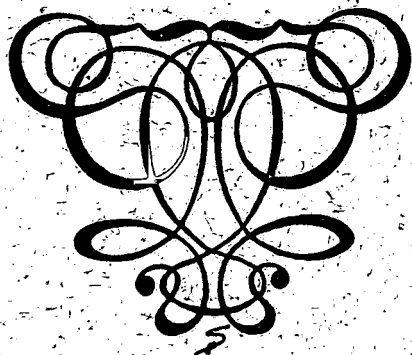
# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 57

1954

HÄFTE 4

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

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

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, J. ROSEN, 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 1954.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER:

WADEN, INGEL, Vitsord för officerare m. fl. och offentlighetsprincipen	279
TORNQVIST, KURT, Verkstadsindustrin. Ett maktcentrum i svensk avtalspolitik	318
NILSSON, SVEN A., Förenade staternas inträde i andra världskriget	337

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Översyn och modernisering av vår författning. Av NILS STJERNQVIST	366
Makten över utrikes ärendena. Av HILDING EEK	375
Nådeinstitutets uppgift. Några randanteckningar till en interpellationsdebatt. Av GUSTAF PETRÉN	391
Riksdagen och utrikespolitiken 1953. Av NILS ANDRÉN	399
Om begreppet utlagd gåtumark. Av HALVAR G. F. SUNDBERG	408

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Sven Kjöllnerström, Biskopstillsättningar i Sverige 1531—1951. Anm. av SVEN GÖRANSSON	413
Karl J. Höjer, Svensk socialpolitisk historia. Anm. av STEN-STURE LANDSTRÖM	418
Tim Grøve, Nominasjon ved stortingsvalg. Anm. av AGNE GUSTAFSSON	423
Sten-Sture Landström, Svenska ämbetsmäns sociala ursprung. Anm. av C. E. QUENSEL	425
Tidskriftsöversikt. Av HANS F. PETERSSON	429

# VITSORD FÖR OFFICERARE M. FL. OCH OFFENTLIGHETSPRINCIPEN

Av *Fil. doktor INGEL WADÉN, Stockholm*

Tillsättning av ordinarie tjänster inom statsförvaltningen kan ske på två olika sätt — här kallade ansökningsförfarande och direkttillsättningsförfarande — vilka äro uttryck för vitt skilda principer. Förstnämnda tillämpas i regel vid tillsättning bl. a. av civila befattningar till och med lönegrad 34 i löneplan 1, av landssekreterare-, landskamrerare-, landsfogde-, taxeringsintendents-, överläkare-, förste provinsialläkare-, provinsialläkare- och distriktsveterinärtjänster, av vissa civilmilitära beställningar, av domarämbeten (utom tjänster som justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt, ordförande i arbetsdomstolen och lagman) samt av professors- och rektorstjänster.

När sådan befattning skall besättas, kungöres den i regel till ansökan ledig med föreläggande av 20 dagars ansökningstid. Skall befattningen tillsättas av myndighet, prövas ansökningarna och myndigheten träffar sitt avgörande mellan de sökande. Då tillsättning skett, skall tillkännagivande därom ofördröjligen anslås. Beslutet kan överklagas hos Kungl. Maj:t. Skall enligt för myndighet gällande instruktion eller eljest utfärdade bestämmelser tjänsten tillsättas av Kungl. Maj:t, insänder myndigheten ansökningshandlingarna till vederbörligt departement och avger förord (eller upprättat förslag) eller anmäler, att sådant icke kan lämnas. I vissa fall insändas handlingarna till överordnad myndighet, som säger sin mening. Den som icke är nöjd med beslut kan anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Efter vederbörlig prövning utser Kungl. Maj:t den som med hänsyn till förtjänst och skicklighet främst bör ifrågakomma. När befattning tillsättes genom ansökningsförfarande försiggår proceduren i offentlighetens fulla ljus. Ansökningarna med bilagor äro offentliga handlingar och följaktligen tillgängliga för var och en. Detsamma gäller myndighets beslut sådana de avsätta sig i protokoll, föredragnings-

listor eller expeditioner liksom besvärsskrivelser, yttranden och påminnelser.<sup>1</sup>

Militära beställningar (med få undantag, huvudsakligen reservstats- och musikdirektörstjänster samt vissa lärarebefattningar), vissa civilmilitära beställningar, befattningarna inom utrikesförvaltningen, byråchefs-, råds- och motsvarande eller högre tjänster inom Kungl. Maj:ts kansli, ämbetsverken och förvaltningen i övrigt ävensom ovannämnda domarämbeten tillsätts däremot utan ansökan.<sup>2</sup> Till grund för bedömandet av frågan vem som skall erhålla viss tjänst ligga som ovan antytts inga offentliga ansökningshandlingar utan beslutet fattas med ledning av personlig kändedom om vederbörandes förtjänster, av direkt eller per telefon inhämtade upplysningar, av skriftliga uppteckningar eller av infordrade utlåtanden. Endast undantagsvis gives tillfälle till offentlig insyn vid direkttillsättningsförfarande.

Skriftliga yttranden infordras visserligen i viss utsträckning med avseende på befattningshavare, som aspirerar på tjänst, vilken tillsättes efter ansökningsförfarande, men det ligger i sakens natur, att sådana utlåtanden äro mera påkallade beträffande tjänsteman, som kan komma ifråga för post, på vilken direkttillsättningsförfarande tillämpas. Detta torde bl. a. vara anledningen till att särskilda yttranden om personalens duglighet framförallt synas användas inom försvaret, där det alldeles övervägande antalet beställningar tillsätts utan ansökan.

Försvaret torde, så långt det är för förf. känt, vara den enda del av statsförvaltningen, där sådana utlåtanden kontinuerligt avgivas. Den militära och i viss utsträckning den civilmilitära personalens speciella tjänstgöringsförhållanden torde vara grunden till att vissa chefer regelbundet skola betygsätta dem underlydande. Officerare m. fl. tjänstgöra efter hand på ett flertal olika poster och under skilda chefer, vid civila och militära myndigheter, vid staber, skolor och förband (motsvarande) samt å fartyg. För en kommandering eller annan tjänstgöring utom eget förband (motsvarande) är tre år i regel maximum, i de flesta fall varar den kortare tid. Systemet med kontinuerligt avgivande av utlåtanden, numera allmänt benämnda *uitsord*, anses väsentligt underlätta för chef, som har att besluta om eller upprätta förslag till ändring i personals tjänstgöring,

<sup>1</sup> Detta gäller i princip. Bl. a. anmälningar till JO och MO ha visat, att då och då andra handlingar än de officiellt ingivna figurerat i befordringsärenden.

<sup>2</sup> Direkttillsättning kan ske på olika sätt. På detta spörsmål finnes dock icke anledning att här ingå.

att erhålla ingående kännedom om vederbörandes duglighet. Jämväl avses att därigenom skapa större garantier för en i möjligaste mån rättvis bedömning av beställningshavares förutsättningar för viss befattning. Ifrågavarande utlåtanden skola nämligen utgöra underlag för bedömande av lämpligheten icke endast för befordran utan även för kommendering och placering.

Vitsord för militär och civilmilitär personal torde ha förekommit sedan lång tid tillbaka. De ha avgivits till vederbörande chef, tidigare även till vederbörlig kommandoexpedition. Vitsorden—utgöra, i vart fall i den form de nu ha, ett utlåtande över beställningshavares lämplighet i olika avseenden. De bestå icke allenast av betyg utan innehålla jämväl särskilda uttalanden eller en kompletterande karakteristik av vederbörande.

Frågan huruvida sådana vitsord äro att betrakta såsom allmänna handlingar enligt vad därmed förstås i tryckfrihetsförordningen och huruvida de äro offentliga, d. v. s. skola utlämnas för läsning eller avskrivning på stället jämlikt stadgande i denna grundlag till var och en som det begär, är icke enbart akademisk. Under de sista åren har spörsmålet om dylikt tillhandahållande varit aktuellt i olika sammanhang. Tillämpningen av de på tryckfrihetsförordningens föreskrifter grundade bestämmelserna om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar är en med hänsyn till de medborgerliga rättigheterna städse mycket betydelsefull fråga. Det synes därför icke vara opåkallat att mot bakgrunden av den utveckling som med avseende på vitsordens behandling ägt rum inom försvaret till prövning upptaga problemet, om sådana vitsord äro allmänna och därtill offentliga handlingar, varav skulle följa, att de icke lagligen kunna undanhållas medborgaren i gemen.

Genom tryckfrihetsförordningen år 1766 blev det i princip tillåtet för envar att utfå — och offentliggöra — statsmyndigheternas handlingar. Undantagen från denna regel voro få och hit hörde icke försvarets handlingar.<sup>3</sup> Häri gjorde 1774, 1810 och 1812 års tryckfrihetsförordningar, vilka i allt väsentligt byggde på 1766 års grundlag, ingen ändring.<sup>4</sup> Enär sålunda i tryckfrihetsförordningen saknades bestäm-

<sup>3</sup> Förordning angående skriv- och tryckfriheten 2 dec. 1766, §§ 6—13 (Årstryck).

<sup>4</sup> Förordning och påbud angående skriv- och tryckfriheten 26 april 1774, § 6 ff.; tryckfrihetsförordning 9 mars 1810, § 2 mom. 4, d:o 16 juli 1812, § 2 mom. 4 (Årstryck). — Om Gustaf III:s åsidosättande av ifrågavarande bestämmelser i

meler om sekretesskydd för exempelvis fästningsbeskrivningar och uppmarschplaner, fanns intet lagligt stöd för en vägran att till allmänheten vid anfordran utlämna dylika handlingar.

Det skulle icke dröja länge innan frånvaron av förbud mot utlämning av försvarets handlingar skulle uppmärksammas. Följden blev, att Kungl. Maj:t år 1820 förordnade, att handlingar angående försvarsverket, som funnes hos krigskollegium, förvaltningen av sjöärendena, generaladjutantsexpeditionen för armén och generaladjutantsexpeditionen för flottan och vilkas kungörande kunde medföra våda för rikets säkerhet, icke finge till någon utlämnas, innan Kungl. Maj:t, på därom gjord anmälan, därtill meddelat tillstånd.<sup>5</sup>

Stadgandet var förvisso icke förenligt med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, och riksdagen ställde sig i det längsta kallsinnig till alla försök att få det inskrivet i grundlagen. Förslag härom framlades åren 1829, 1869, 1871, 1872, 1887 och 1893 men utan positivt resultat.<sup>6</sup> Först år 1896 gav riksdagen vika och antog en proposition såsom vilande till år 1897, då förslaget definitivt godkändes.<sup>7</sup> I tryckfrihetsförordningen blev därigenom stadgat, att planer för mobilisering och krigsplanläggning ävensom vissa andra handlingar, vilkas offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet, icke finge utan Konungens särskilda tillstånd utlämnas.<sup>8</sup>

Det var sålunda icke fråga om att sekretessbelägga andra för-

TF se S. Boberg, »Gustav III och tryckfriheten 1774—1787», Göteborg 1951, s. 101 ff. Beträffande ovissheten om giltigheten av föreskrifterna mot slutet av den gustavianska tiden se Förslag till tryckfrihetsförordning, avgivet av 1944 års tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947: 60), s. 66, och B. Kjellin, »Några synpunkter på finsk och svensk sekretess» (Svensk juristtidning 1950, s. 603).

<sup>5</sup> K. Maj:t t. krigskollegium, förvaltningen av sjöärendena, generaladjutanten för armén och generaladjutanten för flottan 7 mars 1820 (KrA, Krigskollegii arkiv, Kungl. brev och resolutioner 1820; Förvaltningens av sjöärendena arkiv, Kungl. brev 1820, nr 23; RA, Generaladjutantsexpeditionens för armén arkiv, Kungl. brev 1819—21, nr 19; Generaladjutantsexpeditionens för flottan arkiv, Kungl. brev 1820, nr 6). — Forskningen har enstämigt varit av uppfattningen, att bestämmelserna hade formen av ett Kungl. brev för endast krigskollegium. Se C. Naumann, »Sveriges grundlagar», Lund 1854, s. 169, H. L. Rydén, »Om yttrandefrihet och tryckfrihet», Upsala 1859, s. 262 not 1, C. Naumann, »Sveriges statsförfattnings-rätt», 4, Stockholm 1883—84, s. 351 f., K. Hagman, »Sveriges grundlagar», Stockholm 1902, s. 549 f., O. Croneborg, »Tryckfrihet och sekretess» (StvT 1903, s. 168), Förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60), s. 67, och D. Almqvist, »Arkiven, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen» (Donum Boëthianum, Stockholm 1950, s. 5).

<sup>6</sup> Se riksdagstryck för vederbörligt år.

<sup>7</sup> Prop. 1896: 23, s. 1 f., 8; KÜ:s utlåtande 1896: 7, s. 10 f., 13, 1896: 15, s. 3 f.; FK prot. 1896: 24, s. 39; AK prot. 1896: 45, s. 30 ff.; FK prot. 1897: 6, s. 11; AK prot. 1897: 5, s. 11; Rd skrivelse 1897: 83, s. 9.

<sup>8</sup> SFS nr 34/1897.

svarets handlingar än sådana som hade avseende på landets säkerhet. Det hindrade icke chefen för dåvarande lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition att ett decennium senare, i samband med spörsmålet om ändring av ifrågavarande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, upptaga problemet om sekretesskydd för utlåtanden rörande lämplighet för befordran.

Sedan särskilda sakkunniga den 11 september 1909 tillkallats för att inom justitiedepartementet biträda med revision av tryckfrihetsförordningen, anmodade chefen för justitiedepartementet i en cirkulärskrivelse vissa ämbetsverk, myndigheter m. fl. att inkomma med yttrande i vad mån de funnit stadgandena i 2 § 4 mom. tryckfrihetsförordningen, d. v. s. sekretessbestämmelserna, tarva ändring och rättelse.<sup>9</sup> I anledning därav föreslog chefen för lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition, att vissa i sju punkter uppräknade handlingar rörande försvarsangelägenheter skulle hemlighållas. Bland dem voro »anbefallda eller särskilt infordrade utlåtanden angående officerares, underofficerares samt civilmilitära personers av officers eller underofficers rång lämplighet för befordran».

Såsom grund för en sådan bestämmelse anförde chefen för nämnda kommandoexpedition bland annat följande. Vissa befordringar måste helt och hållet regleras av chefen för lantförsvarsdepartementet. För att kunna ordna desamma på ett planmässigt sätt måste denne därför ofta ganska lång tid i förväg förskaffa sig upplysning angående de officerare, vilka närmaast kunde ifrågakomma till befordran. Uppenbart vore, att dessa upplysningar borde avgivas under ämbetsmannaansvar i tjänstehandling, men lika klart syntes vara, att dylika utlåtanden lätt skulle komma att hållas i ganska stereotyp och intetsägande form, därest de vore hemfallna åt offentligheten. Den åt riksdagen inrymda rätten att kontrollera även hemliga handlingar syntes i detta fall vara fullt betryggande.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning. Afgifvet den 20 december 1912 af särskilda kommitterade inom Kungl. justitiedepartementet, Stockholm 1912, s. V, VII f.

<sup>10</sup> Chefen för lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition t. justitiedepartementet 15 nov 1909 (RA, 1909 års tryckfrihetskommittés arkiv, vol. 1). — Icke osannolikt är det dylika utlåtanden C. A. Reuterskiöld avser, då han nämner, att chefen för försvarsdepartementet för varje år personligen får en uppgift på de officerare, som kunna komma i fråga för befordran under året, med noggranna personliga uppgifter, som stanna hos statsrådet i hans skrivbordslåda såsom hans enskilda egendom. Ur denna lilla dossier kan man få upplysningar, som med handlingarnas offentlighet vore omöjligt att få (C. A. Reuterskiöld, »Offentlighetsprincipen i förvaltningen», Nordisk administrativt tidsskrift, Tiende aargang, Köbenhavn 1929, s. 164).

Detta yrkande ansågo sig 1909 års tryckfrihetskommitterade icke kunna tillmötesgå. Någon inskränkning i den allmänna kontrollen härutinnan förefölle dem, framhöllo kommitterade, vad armén eller flottan anginge, icke vara mera av behovet påkallad än beträffande befordringsväsendet i fråga om civila befattningar.<sup>11</sup>

Av de myndigheter, som fingo tryckfrihetskommitterades betänkande på remiss, synes det endast ha varit chefen för marin-staben, som yttrat sig i anledning av vad de kommitterade anfört i förevarande fråga.

Med hänsyn till vikten av att militära förhållanden och frågor i långt större utsträckning undandrogen offentligheten än vad dittills varit fallet, vore det erforderligt, framhöll marinstatschefen, att föreskrifter, rapporter och utlåtanden rörande tjänstdugligheten och övningarna vid krigsmakten, vilkas offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet, bleve såsom hemliga handlingar undandragna allmänheten. Han förordade därför, att bestämmelserna 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen borde kompletteras med bland annat orden »sådana föreskrifter, rapporter och utlåtanden rörande tjänstdugligheten och övningarna vid krigsmakten».<sup>12</sup>

Det av de sakkunniga utarbetade förslaget till ny tryckfrihetsförordning blev ej i sin helhet föremål för proposition. I stället uppdrog chefen för justitiedepartementet år 1924 åt dåvarande docenten Nils Herlitz att verkställa utredning och avgiva förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet.<sup>13</sup> Utredningsmannen berörde icke spörsmålet om sekretessbeläggning av ifrågakvarande utlåtanden. Så var ej heller fallet i det betänkande, som år 1935 avlämnades av två år tidigare tillkallade nya sakkunniga.<sup>14</sup> De militära myndigheterna upptogo icke frågan i sina över de båda betänkandena avgivna yttranden.<sup>15</sup> I stället blev det militie-

<sup>11</sup> Betänkande . . . , s. 208.

<sup>12</sup> Chefen för marin-staben t. K. Maj:t 20 maj 1913 (Justitiedepartementet, Lagavdelningen, Tryckfrihet, bunt II 1 a).

<sup>13</sup> Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. På offentligt uppdrag verkställd av Nils Herlitz (SOU 1927: 2), s. 1.

<sup>14</sup> Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Avgivet av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga (SOU 1935: 5), s. 3. — De sakkunniga voro professor Nils Herlitz, ordförande, talmannen i riksdagens andra kammare ombudsmannen August Sävström och filosofie doktorn Sigurd Hansson.

<sup>15</sup> Yttrandena över förslaget av år 1927 förvaras i bunten, betecknad Tryckfrihet II 4, å justitiedepartementets lagavdelning, utlåtandena över betänkandet av år 1935 äro bilagda justitiedepartementets akt 22 febr. 1937, nr 2, ang. proposition ang. allmänna handlingars offentlighet.



ombudsmannen, som aktualiserade spörsmålet. I ett underdånigt yttrande över sistnämnda sakkunnigas betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet framhöll han bland annat, att i utlåtanden angående officerares och underofficerares samt med dem i rang likställda civilmilitära personers lämplighet för befordran svårligen syntes kunna undvikas, att stundom vederbörandes rent personliga förhållanden vidrördes. Med hänsyn härtill och då den principen såvitt möjligt borde uppehållas, att vederbörandes personliga förhållanden skulle vara undandragna offentligheten, syntes böra övervägas införande av ett stadgande, att dylika utlåtanden i vad de rörde sådana förhållanden icke finge utan samtycke av den person, som i utlåtandet avsåges, utlämnas förrän viss längre tid, förslagsvis 60 år, förflutit från handlingens datum.<sup>16</sup>

Regeringen hade emellertid en annan uppfattning i frågan. År 1936 avläts proposition till riksdagen med förslag till bland annat ändrad lydelse av 2 § tryckfrihetsförordningen. Kungl. Maj:t förordade, att sekretessbestämmelserna skulle revideras och utbrytas ur tryckfrihetsförordningen och överföras till särskild lag utan grundlagsnatur. Till propositionen voro som bilagor fogade ett förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar och motiven till lagförslaget. Sistnämnda omfattade bland annat ett avsnitt rörande sådana yrkanden om sekretess vilka icke ansetts böra föranleda någon åtgärd. Här anfördes, att militieombudsmannen ifrågasatt hemlighållande av handlingar i militära befordringsfrågor såvitt de rörde någons personliga förhållanden.

Beträffande befordringsfrågor, framhölls det i motiven, gjorde sig behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten av att misstankar för våld och mannamån icke uppkomme med synnerlig styrka gällande. Inskränkningar i offentlighetsregeln, anfördes det vidare, borde här icke ske utan tvingande skäl. Om än blottande av personliga förhållanden i befordringsärenden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, syntes i allt fall hänsynen härtill böra vika för offentlighetsintresset.<sup>17</sup>

Följande år framlade Kungl. Maj:t proposition med definitivt förslag till lag. Vad angår förevarande fråga innebar detta intet nytt.<sup>18</sup> Kungl. Maj:t, som förordade förbud mot utlämnande av en hel rad

<sup>16</sup> MO t. K. Maj:t 29 juni 1935 (Justitiedepartementet, Akt 22 febr. 1937, nr 2, ang. prop. ang. allmänna handlingars offentlighet).

<sup>17</sup> Prop. 1936: 140, s. 139 f.

<sup>18</sup> Prop. 1937: 107, s. 105.

av handlingar, så framt deras offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kunde skada dess försvar, ansåg sig sålunda icke kunna föreslå, att förevarande utlåtanden förlänades ett motsvarande sekretesskydd. Mot vad departementschefen anfört i denna del av propositionen gjorde konstitutionsutskottet ingen erinran och riksdagen ändrade ej utskottets förslag.<sup>19</sup>

Någon föreskrift om hemlighållande av ifrågavarande utlåtanden finnes sålunda icke i den särskilda lagen, d. v. s. lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, vanligen benämnd sekretesslagen.<sup>20</sup>

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen stadgas, att i den ordning i detta kapitel säges varje svensk medborgare skall äga fri tillgång till allmänna handlingar.<sup>21</sup> I denna rätt må gälla allenast vissa i grundlagen uppräknade inskränkningar och i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.<sup>22</sup> Enär såsom ovan framhållits utlåtanden om lämplighet för befordran (vitsord) icke äro upptagna i den i tryckfrihetsförordningen åsyftade lagen, d. v. s. sekretesslagen, så följer därav, att de äro offentliga. Offentligheten innebär, att vitsord jämlikt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift skall tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav.<sup>23</sup> Denna rättighet tillkommer icke endast den som vitsordet gäller utan varje medborgare, sålunda även pressen.<sup>24</sup>

Frågan om vitsordens offentlighet borde sålunda varit helt klar.

<sup>19</sup> KU:s utlåtande 1937: 21; Rd skrivelse 1937: 314.

<sup>20</sup> Självfallet finnes ett dylikt stadgande ej heller i en med stöd av sekretesslagen av Kungl. Maj:t den 16 juni 1950 utfärdad kungörelse (nr 462) med förordnanden på försvarsväsendets område om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (försvarets sekretesskungörelse). Samma var givetvis förhållandet med dess föregångare, kungörelsen nr 757/1938.

<sup>21</sup> Jämlikt 14 kap. 5 § TF får utlänning i detta avseende, såvitt ej annat följer av annan lag eller författning, anses vara likställd med svensk medborgare (SFS nr 105/1949). Se prop. 1936: 140, s. 50, Förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60), s. 52 ff., 219, 292, och prop. 1948: 230, s. 24, 193 f. Jfr D. Almqvist, a. a. (Donum Boëthianum, s. 3 f.).

<sup>22</sup> SFS nr 105/1949. Motsvarande stadgande fanns i 2 § 2 mom. gamla TF (SFS nr 729/1937).

<sup>23</sup> SFS nr 105/1949. Gamla TF 2 § 3 mom. hade ett liknande innehåll (SFS nr 729/1937).

<sup>24</sup> Handlingens offentlighet innebär, såsom Nils Herlitz framhållit, att den står till förfogande för vem som helst som det begär och att det är alldeles likgiltigt, om man har något att göra med den sak som handlingen angår eller över huvud taget kan visa sig äga något berättigat intresse av att se den. Det är här fråga om en allmänt medborgerlig rätt, N. Herlitz, »Förvaltningsrättsliga grunddrag», Stockholm 1943, s. 65. — Se även dens., »Rättsskyddet i svensk offentlig rätt» (Tidsskrift för retsvidenskap 1936, Oslo 1936, s. 244 f.).

Såsom av det följande framgår har i realiteten detta faktum dock icke alltid accepterats.

*Armén.* Vid armén torde utlåtanden om vederbörande officers lämplighet för befordran före år 1945 ha infordrats och avgivits med stöd av bestämmelserna i tjänstgöringsreglementet.<sup>25</sup> Regelbundet synas dylika utlåtanden ha insänts först från och med nämnda år. I slutet av år 1944 utfärdades nämligen föreskrifter angående avgivande av årliga vitsord och klassificeringslistor. Enligt dessa skulle vitsord avgivas för samtliga officerare med ordinarie beställning på aktiv stat med undantag för officerare i lönegrad Ob 2<sup>26</sup> eller högre lönegrad.<sup>27</sup> År 1948 begränsades bestämmelserna till att gälla sådana officerare, som uppnått 16 tjänsteår såsom officerare.<sup>28</sup> Fr. o. m. år 1949 skulle vitsord avgivas endast för dem med 15 tjänsteår.<sup>29</sup> Enligt nu gällande bestämmelser av 1952 skola vitsord upprättas för samtliga officerare på aktiv stat i lönegraderna Ma (Md) 27—Mo 14, vilka uppnått 15 tjänsteår såsom officerare (i fråga om försvarsområdesbefälhavare jämväl pensionsavgångna), ävensom för officerare av samma ålder, vilka medgivits att såsom lönlösa kvarstå viss tid i regemente eller personalkår; dock avgivas vitsord för samtliga kaptenen vid och i generelstabskåren.<sup>30</sup>

Motsvarande bestämmelser för avgivande av vitsord för arméingenjörkårens personal ha utfärdats 1953.<sup>31</sup>

Enligt föreskrifterna av år 1944 skulle chef, som upprättat vitsord eller som avgivit yttrande över vitsord, behålla ett exemplar av vitsordet. Samtliga vitsord skulle därjämte förvaras hos chefen för armén. De skulle insändas till chefen för armén i viss angiven tjänsteväg. Vitsord finge icke registreras vid vederbörlig expedition; de skulle försändas i rekommenderat brev under personlig adress.<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Tjänstgöringsreglemente för armén 41 § 8 mom. (Stockholm 1931, s. 140).

<sup>26</sup> D. v. s. överste i högre ställning än regementschef.

<sup>27</sup> Chefen för armén t. vissa chefer m. fl. (enligt avsändningslista) 20 dec. 1944, nr ./.. (Arméstaben, avd. P, Avdelningschefens handlingar).

<sup>28</sup> Chefen för armén t. vissa chefer m. fl. (enligt avsändningslista) 12 okt. 1948, avd. P, nr ./.. (Arméstaben, avd. P, Avdelningschefens handlingar).

<sup>29</sup> Arméorder 31 maj 1949, avd. P, nr 65: 4; ändr. 18 okt. 1950, avd. P, nr 65: 4 (Arméstaben, avd. E. Ink. o. utg. handlingar 1949, vol. 12; 1950, vol. 14).

<sup>30</sup> Arméorder 12 sept. 1952, avd. P, nr 65: 4 (Arméstaben, avd. E, Ink. o. utg. handlingar 1952, vol. 16).

<sup>31</sup> Arméorder 24 aug. 1953, avd. P, nr 89: 3 (Arméstaben, avd. E, Ink. o. utg. handlingar 1953, sista vol.). — Dessa bestämmelser ersatte provisoriska sådana av den 6 dec. 1952 (Arméstaben, avd. E, Ink. o. utg. handlingar 1952, vol. 22).

<sup>32</sup> Senare utfärdade bestämmelser om avgivande av vitsord ha med avseende på anförda föreskrifter icke innehållit någon ändring.

Innan dessa bestämmelser fastställdes, översände chefen för armén dem för yttrande till ett antal chefer. I skrivelsen nämndes, att avsikten vore att införa bestämmelserna på TL, d. v. s. trycka dem i den av dåvarande lantförsvarets kommandoexpedition utgivna publikationen Tjänstemeddelanden rörande lantförsvaret.<sup>33</sup> Så blev dock icke fallet. I stället utfärdades föreskrifterna i form av en ej diarieförd, med stämpeln »Förtrolig» försedd och till vederbörande chefer personligen ställd skrivelse.<sup>34</sup> Uppenbarligen användes denna metod för att därmed undandraga vitsorden icke önskvärd offentlighet.<sup>35</sup> Det är därför förklarligt, att det föreskrevs, att vitsorden icke finge registreras och att de skulle sändas under personlig adress.

Genom en kungörelse av år 1924 är föreskrivet, att till statsförvaltningen hörande verk och myndigheter icke må utgallra, förstöra eller eljest avhända sig arkivalier i andra fall, än då Kungl. Maj:t därom meddelat föreskrift.<sup>36</sup> Det åligger krigsarkivet att i fråga om försvarsväsendet övervaka tillämpningen av gällande arkivförfattningar.<sup>37</sup> Tillvaron av anförda föreskrifter om avgivande av vitsord hade våren 1945 kommit till krigsarkivariens kännedom. Enär det kunde befaras, att vitsord kunde bli föremål för utgallring, hade förf. på uppdrag av krigsarkivarierna en överläggning i frågan med chefen för arméstabens personalavdelning. Denne hävdade därvid, att vitsorden icke vore »officiella» handlingar, enär de avgåvos jämlikt ett handbrev från arméstabschefen och icke diariefördes. Följaktligen kunde vitsorden icke betraktas såsom allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Förf. gjorde däremot gällande, att det

<sup>33</sup> Arméorder 7 dec. 1944, avd. P, nr H 65:4 (Arméstaben, avd E, Ink. o. utg. handlingar 1944, vol. 13). Skrivelsen var stämplad »Förtrolig» och infördes i avgångsregistret för hemliga handlingar.

<sup>34</sup> Chefen för armén t. vissa chefer m. fl. (enligt avsändningslista) 20 dec. 1944, nr ./.. (Arméstaben, avd. P, Avdelningschefens handlingar). — Formen för anteckning å allmän handling om dess hemlighållande var före år 1950 icke reglerad i TF. Bestämmelser härom infördes först med nya TF. Stämpeln »Förtrolig» kunde därför användas för att beteckna, att handlingen ej finge utlämnas, ehuru givetvis en dylik stämpel utan stöd i sekretesslagen icke var bindande; handlingen kunde icke lagligen hemlighållas. Tydligt har anteckningen »Hemlig jämlikt kung. 1938 nr 757» icke ansetts kunna tillgripas. Den fick jämlikt kungörelsen 1938:757 endast åsättas handling, vars offentliggörande kunde medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kunde skada dess försvar.

<sup>35</sup> Därmed vill förf. icke ha sagt, att arméledningen använde det omnämnda tillvägagångssättet på grund av vetskap om K. Maj:ts och riksdagens ställningstagande år 1937 till spørsmålet om vitsords karaktär av offentlig handling. Medverkande till den valda formen torde snarare ha varit en förståelig obenägenhet att låta exempelvis expeditionspersonal och vederbörandes underlydande få del av vitsordens innehåll. Förfarandet medförde jämväl den fördelen, att allmänheten icke fick kunskap om vitsordens tillvaro.

<sup>36</sup> SFS nr 408/1924.

<sup>37</sup> SFS nr 921/1943.

vore tydligt, att vitsorden anbefallts genom en tjänsteskrivelse. Vederbörande chefer syntes icke ha rätt att vägra att insända vitsord. Det förhållandet, att vitsorden ej diariefördes, hade ur de synpunkter, om vilka här vore fråga, ingen betydelse, enär även en handling, som icke diarieförts, kunde vara att anse såsom till myndigheten inkommen. Följaktligen måste vitsorden betraktas såsom allmänna handlingar. Ett annat spørsmål vore däremot, om de vore offentliga. Skäl kunde onekligen anföras för deras hemlighållande.

Avdelningschefen medgav, att vitsorden måhända finge uppfattas såsom allmänna handlingar men i så fall vore de ej offentliga. Deras utlämnande kunde skada rikets försvar och med hänsyn härtill komme han att vid anfordran vägra framvisa vitsord. Förf. kunde icke finna, att 4 § sekretesslagen och på grund därav ej heller den med stöd härav utfärdade kungörelsen den 25 november 1938 (nr 757) med förordnanden på försvarsväsendets område om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar vore tillämplig i fråga om vitsord. Snarare borde någon paragraf i sekretesslagen om förbud mot utlämning av hänsyn till privatlivets helgd komma i fråga, men ingen av dem syntes kunna åberopas som stöd för ett hemlighållande av just vitsord.<sup>38</sup> Någon anledning att närmare ingå på frågan om möjligheten av sekretessbeläggning av vitsord förelåg dock icke. I och med att avdelningschefen medgivit, att vitsorden vore att betrakta såsom allmänna handlingar, och förklarar, att spørsmålet om deras eventuella utgallring icke skulle upptagas utan föregående samråd med krigsarkivarien, var ärendet slutbehandlat ur de synpunkter denne hade att företräda.

Av intresse är, att chefen för armén samma år hemställde hos Kungl. Maj:t om föreskrifter för sekretessbeläggning av vitsord. Arméchefen framhöll bland annat, att det måste anses olämpligt, att personalen på ett förband kunde få del av hur vederbörande chef bedömt deras överordnade. Möjlighet för underlydande att granska och kritisera en så känslig sak som omdömet om egen eller andras karaktär och kvalifikationer kunde därjämte utgöra en så hård press på vitsordande myndigheter, att det med vitsordet avsedda ändamålet icke vunnes. Särskild betydelse måste också tillmätas det förhållandet, att kännedom om befälspersonalens kvalifikationer, karaktär och andra förhållanden kunde vara av utomordentligt värde för främ-

<sup>38</sup> Förf. var vid denna tidpunkt okunnig om statsmakternas i det föregående omtalade ställningstagande till spørsmålet om offentligheten av utlåtanden om militär och civilmilitär beställningshavares lämplighet för befordran.

mande makt. På grund härav måste vitsorden nödvändigtvis behandlas med den största sekretess.

Arméchefen hade funnit det vara tveksamt, huruvida vitsord vore att anse såsom hemliga handlingar enligt sekretesslagen. Han förordade därför, att åtgärder måtte vidtagas »för vitsords hänförande till hemliga handlingar». Detta kunde förslagsvis ske genom att 2 §, 3 mom. i SF nr 757/1938 gäves följande ändrade lydelse: »Planer och andra handlingar rörande militärpersonalens mobiliseringsberedskap och lämplighet för olika mobiliseringsbefattningar» (tillägget här kursiverat).<sup>39</sup>

Arméchefen upprepade här sålunda de förslag som framförts av chefen för lantförvarsdepartementets kommandoexpedition år 1909, av chefen för marininstaben år 1913 och av militieombudsmannen år 1935. Det förtjänar framhållas, att chefen för armén dock anförde en helt annan motivering än militieombudsmannen. Denne förordade sekretessbeläggning av hänsyn till den enskilde, arméchefen anlade — som naturligt var — tjänstesynpunkter och tänkte på följderna för disciplinen och för systemets användbarhet, om vitsorden skulle kunna utfås av var och en. Beaktas bör även den starka betoningen av hänsynen till rikets säkerhet. Genom att sammankoppla vitsorden med handlingar rörande militärpersonalens mobiliseringsberedskap fullföljde arméchefen — förmodligen omedvetet — den tankegång som chefen för ovannämnda kommandoexpedition och marininstabschefen tidigare företrätt. Genom att se spörsmålet om sekretesskydd för vitsord ur en sådan synvinkel undveks en ändring av sekretesslagen. Det skulle vara tillräckligt med en revidering av i administrativ ordning utfärdade föreskrifter.

Över arméchefens framställning inhämtade Kungl. Maj:t yttranden av i ordning cheferna för marinen och flygvapnet samt överbefälhavaren.<sup>40</sup> Marinchefen förklarade kort och gott, att han intet hade att erinra mot förslaget.<sup>41</sup> Chefen för flygvapnet instämde i de av

<sup>39</sup> Chefen för armén t. K. Maj:t 18 maj 1945, avd. P, nr 17:11, ink. d:nr 2328/1945 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

<sup>40</sup> Å framställningen har föredragande kanslirådet antecknat: »Anmält för Försvarsministern. Då den föreslagna ändringen i försvarets sekretesskungörelse måhända icke kan vidtagas utan ändring jämväl i sekretesslagen (riksdagsfråga), har Försvarsministern ansett att överbefälhavarens utlåtande bör inhämtas, huruvida ett genomförande av det föreslagna systemet är av den angelägenhetsgrad att systemet trots detta bör införas».

<sup>41</sup> Chefen för marinen t. K. Maj:t 25 juni 1945, Pers R 61, ink. d:nr 2328/1945 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

arméchefen framförda allmänna synpunkterna. Med hänsyn till att vitsorden även skulle avse civilmilitär personal borde dock det föreslagna stadgandet kompletteras med uttrycket »civilmilitär».<sup>42</sup>

Överbefälhavaren ville till skillnad mot försvarsgrenscheferna icke kringgärda vitsorden med en ovillkorlig sekretess. Han underströk i sitt yttrande, att han i likhet med chefen för armén funne det angeläget, att all försvarsmaktens personal finge kännedom om de grundläggande normerna för avgivande av vitsord. Överbefälhavaren tillade emellertid, att han därjämte ville framhålla det enligt hans mening självklara i *att vederbörande befattningshavare skulle ha rätt att få del av det vitsord som för honom utfärdats*.<sup>43</sup>

Överbefälhavaren tog alltså betydligt större hänsyn till den enskildes naturliga önskemål om insyn i vitsorden än vad försvarsgrenscheferna gjort, men det var icke hans mening, att vitsorden skulle betraktas som offentliga handlingar. För att systemet med vitsord skulle fylla sin dubbla uppgift att underlätta att varje befattningshavare vid mobiliseringsplanernas uppgörande komme på rätt plats och samtidigt skänka trygghet och trivsel under fredstjänstgöringen måste det, anförde överbefälhavaren, omgärdas med viss sekretess utåt. Det vore därför olämpligt, att vitsorden gjordes tillgängliga för annan person än den vitsordet avsåge.<sup>44</sup>

Överbefälhavaren tryckte liksom chefen för armén på kravet på sekretesskydd för handlingar rörande krigsberedskapen. Ehuru väl vitsordens omedelbara verkan, framhöll överbefälhavaren, hänförde sig till förhållanden i fredstid, skapades genom dem ett mera tillförlitligt system för prövning av militärpersonalens mobiliseringsberedskap, varför han icke kunde finna annat än att ett hemlighållande av vitsord för annan än den vitsordet avsåge stode i full överensstämmelse med den tanke, som måste ha legat bakom stadgandet i 4 § sekretesslagen.

<sup>42</sup> Chefen för flygvapnet t. K. Maj:t 23 aug. 1945, nr 902, ink. d:nr 2328/1945 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse). — Expeditionschefen har å yttrandet gjort följande anteckning: »förut-sätter ändr[ing] i sekretesslagen?».

<sup>43</sup> Kursiveringen av överbefälhavaren.

<sup>44</sup> Överbefälhavaren skrev, att han »i detta avseende anslöte sig till vad chefen för armén anført angående det olämpliga i att vitsord gjordes tillgängliga för annan person än den vitsordet avsåge». Om chefen för armén haft uppfattningen, att vederbörande skulle ha rätt att taga del av för honom avgivet vitsord, framgår detta i vart fall icke av hans underdåniga till överbefälhavaren för yttrande remitterade framställning av den 18 maj 1945. En sådan ståndpunkt förefaller mindre trolig med hänsyn till den mening i frågan arméchefen omfattade i ett den 3 september 1947 dagtecknat yttrande till K. Maj:t över ett förslag till befordringskungörelse för armén (se det efterföljande).

I likhet med chefen för armén hade överbefälhavaren funnit det i viss mån tveksamt, huruvida avfattningen av 2 § 3 mom. kungörelsen nr 757/1938 utan vidare täckte ett sådant hemlighållande. Enär på ifrågavarande ömtåliga område, framhöll överbefälhavaren, varje otydlighet borde om möjligt undvikas, ansåge han ett förtydligande tillägg till stadgandet önskvärt.

Överbefälhavaren hemställde *dels* att ifrågavarande moment måtte givas följande ändrade lydelse: »Planer och andra handlingar rörande krigsmaktens personals mobiliseringsberedskap och lämplighet för olika mobiliseringsbefattningar», *dels* att i samband därmed måtte förordnas, att vad sålunda stadgats angående vitsords hemlighållande icke skulle utgöra hinder för envar, som dessa handlingar avsåge, att av vederbörande chef erhålla del av deras innehåll såvitt honom rörde.<sup>45</sup>

Överbefälhavaren tillgodosåg sålunda personalsynpunkten. Försvarsgrenshefernas ståndpunkt innebar, som förf. ser saken, ett icke erforderligt undanhållande av vitsord för den det gällde. Å andra sidan är det svårt att inse, att det förhållandet, att en betygssättning av den enskildes tjänstgöring icke skulle kunna hemlighållas, komme att medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart skada dess försvar. Det vill förefalla som om säkerhetssynpunkterna i brist på annat argument skjutits i förgrunden för att för vitsorden få genomfört ett förbud mot utlämning.

Arméchefens framställning har hittills icke föranlett något Kungl. Maj:ts beslut.<sup>46</sup> Skrivelsen jämte däröver avgivna yttranden överlämnades år 1946 till häradshövding Ernst Leche,<sup>47</sup> som år 1944 erhållit i uppdrag att inom försvarsdepartementet biträda med utarbetande av erforderliga författningsbestämmelser angående anställning vid, befordran inom och avgång från armén, marinen och flygvapnet.<sup>48</sup> Utredningsmannen upptog först frågan om en be-

<sup>45</sup> Överbefälhavaren t. K. Maj:t 25 febr. 1946, avd. Regoff. fst, nr 7: 27, ink. d.nr 2328/1945 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

<sup>46</sup> Ärendet var uppfört å vederbörlig balansförteckning för försvarsdepartementet till år 1950, då det blev struket!

<sup>47</sup> Anteckning om anmälan av ärendet för chefen för försvarsdepartementet: den 13 april 1946 å skrivelse från överbefälhavaren till K. Maj:t den 25 febr. 1946, avd. Regoff. fst, nr 7: 27, C. F. von Horn t. E. H. Leche 3 maj 1946 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

<sup>48</sup> Prot. 17 nov. 1944, punkt 26 (Försvarsdepartementet, Statsrådsprotokoll 1944)..



fordringskungörelse för armén.<sup>49</sup> Ett förslag till sådan kungörelse översändes i februari 1946 för »förtrolig granskning» till olika myndigheter och personalorganisationer.<sup>50</sup> I förslaget förordades en föreskrift av följande innehåll: »Alla befordringsförslag skola vara grundade på en fortlöpande värdesättning och hänföra sig till vitsord (betyg) och yttranden, vilka tillkommit i den ordning och avfattats enligt de anvisningar som föreskrivits i kommandoväg. En var är berättigad att taga del av de vitsord (betyg) som enligt vad ovan sagts lämnats angående honom».<sup>51</sup>

Formuleringen av den sista meningen kan icke betraktas såsom tillfredsställande. Uttrycket »en var» syftar icke på allmänheten.<sup>52</sup> Såsom av relativsatsen framgår avses med »en var» den beställningshavare, för vilken vitsordet utfärdats. Genom meningen skall sålunda klarläggas, att rätt till insyn i vitsord tillkommer den som detta gäller. Ett sådant stadgande i befordringskungörelsen är knappast lämpligt. Det ligger nämligen nära till hands att tyda föreskriften så, att utredningsmannen avsåg, att — utan hänsyn till bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen, att undantagen från regeln om allmänna handlingars öfentlighet skola vara angivna i särskild lag (d. v. s. sekretesslagen) — genom befordringskungörelsen skulle stadgas, att vitsord skulle vara tillgängligt för den det berörde men icke för annan. Syftet med föreskriften torde dock ha varit att till undvikande av missförstånd uttryckligen angiva, att vederbörande skulle ha rätt att taga del av för honom utfärdat vitsord, oaktat att denna rätt tillförsäkrats honom genom sekretesslagstiftningen (sekretesslagen jämförd med 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen).<sup>53</sup> Den som icke närmare kände nämnda lagstiftning kunde emellertid lätt förledas tro, att befordringskungörelsen medgav den som vitsordet rörde fri tillgång till detsamma men utestängde andra från samma rätt. Såsom i det följande skall visas har formuleringen

<sup>49</sup> Förslag till befordringskungörelser för marinen och flygvapnet ha aldrig framlagts av utredningsmannen.

<sup>50</sup> E. Lechte t. straffrättskommittén 1 april 1946 (Straffrättskommittén, Ink. handlingar 1946); Anteckning å till officersförbundet översänt exemplar (Svenska officersförbundet, Dossier ang. arméns befordringskungörelse, Förslag 1946).

<sup>51</sup> Förslag till arméns befordringskungörelse (maskinskrivet), dagtecknat <sup>24</sup>/<sub>2</sub> 1946, § 59 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

<sup>52</sup> Jfr meningen »Envar svensk medborgare skall i den ordning nedan sägs äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras» i före år 1950 gällande TF (§ 2:2:o).

<sup>53</sup> Utredningsmannen har välvilligt meddelat förf., att detta varit hans avsikt med ifrågavarande stadgande.

faktiskt givit upphov till en uppfattning, att vitsord icke behöfve utlämnas.

Stadgandet mötte gensagor från flera håll. Svenska officersförbundet ansåg sig böra ifrågasätta lämpligheten av, att vederbörande finge taga del av för honom utfärdade vitsord (betyg). Detta kunde åtminstone i vissa fall medföra en ur saklig synpunkt mindre önskvärd försiktighet vid vitsordens avfattande. Chefen för försvarets kommandoexpedition fann, att bestämmelsen om delfåendet av vitsorden borde utgå. Den kunde tänkas medföra motbevisning. Endast huvudintrycket borde meddelas av chefen själv. Arméchefen höll före, att stadgandets andra stycke skulle utgå. Arméchefen borde i varje särskilt fall få avgöra, huruvida och i vilken form vitsord på därom gjord framställning skulle meddelas vederbörande.<sup>54</sup>

Förslaget till befordringskungörelse överarbetades därefter av häradshövding Leche med biträde av assessorn Bengt Lännergren. Ett nytt förslag utsändes sommaren 1947 för yttrande till vederbörliga myndigheter.<sup>55</sup> Paragrafen om vitsord hade här samma lydelse som i det första utkastet.<sup>56</sup> Utredningsmännen hade sålunda icke fäst något avseende vid de framförda erinringarna. De ha tydligt varit av den meningen, att skäl talat för, att det genom kungörelsen underströks, att vitsord skulle vara tillgängligt för den det avsåge. Därmed ha de dock icke varit av den åsikten, att vitsord kunde hemligbeläggas för annan person.<sup>57</sup> Det förtjänar framhållas,

<sup>54</sup> Granskningen av förslaget torde i flertalet fall tillgått så, att myndigheter m. fl. gjort anteckningar i marginalen till de översända exemplaren, vilka därefter återställdes till utredningsmannen. De ha, lika litet som insända svar, påträffats. Innehållet av utlåtandena framgår av en den 2 maj 1946 daterad sammanställning över »Yttranden över förslaget 24/2 1946 till arméns befordringskungörelse» (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse). Officersförbundets ovan anförda yttrande har blivit för förf. tillgängligt genom ett i förbundets arkiv bevarat, den 19 mars 1946 dagtecknat, koncept till den utgående expeditionen (Svenska officersförbundet, Dossier ang. arméns befordringskungörelse, Förslag 1946).

<sup>55</sup> K. Maj:t t. chefen för armén m. fl. 10 juli 1947 (Försvarsdepartementet, Departementschefens diarium 1947, d:nr 344).

<sup>56</sup> K. Maj:t t. chefen för armén 10 juli 1947, ink. avd. P, nr 12: 25 (Arméstaben, avd. P, Ink. och utg. handlingar 1947, vol. 2). — Förslaget förelåg nu i korrektur (korrektur nr 2, dagtecknat 9 juli 1947). Paragrafen var här nr 56. I korrektur nr 1, daterat 30 maj 1947, är den nr 54 (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befordringskungörelse).

<sup>57</sup> Med assessor Lännergrens handstil finnes så det maskinskrivna förslaget till befordringskungörelse vid sidan om § 59 följande anteckning: »Möjlighet att ta del av vitsord lärer föreligga utan att det utsåges, enär SF 1937: 249 icke medger någon inskränkning härutinnan. Obs. att off[icers]förb[undet], Kellgren o. arméchefen avstyrka» (Förslag 24 febr. 1946, Försvarsdepartementet, anf. st.). Med »Kellgren» avses chefen för kommandoexpeditionen. Å en av Lännergren den 2 maj 1947 upprättad sammanställning över »Frågor i befordringskungörelsen som böra bli föremål för övervägande eller beredning» står under § 59: »Skall

att, när detta andra förslag framlades, till utredningsmännen för övervägande hade överlämnats arméchefens framställning angående hemligstämpling av vitsord och däröver avgivna utlåtanden.

I sitt yttrande över detta andra förslag framhöll chefen för armén, att de vitsord, som avgivits jämlikt av honom tre år tidigare utfärdade bestämmelser, vore förtroliga och icke hade delgivits vederbörande. Stadgandet i förslaget, att envar borde vara berättigad att taga del av de vitsord, som lämnats angående honom, syntes vara en mindre lämplig formulering. Därest vederbörande finge del av såväl siffervitsorden som den särskilda karakteristiken, syntes risk uppstå för att en mindre önskvärd jämförelse man och man emellan kunde komma till stånd. Med detta ville han dock ej ha sagt, att en regementschef icke skulle hålla sina officerare underkunniga om sin uppfattning om deras duglighet och befördringsutsikter. I befördringskungörelsen borde endast bestämmas, att »chef, som upprättat vitsord, skall, enligt närmare bestämmelser av arméchefen, meddela envar huvuddragen av de vitsord, som enligt vad ovan sagts lämnats angående honom».<sup>58</sup>

Chefen för armén företrädde sålunda alltfört — i olikhet med överbefälhavaren — synpunkten, att vitsord borde hemlighållas jämväl för den det avsåge.

Någon befördringskungörelse har ännu icke utfärdats, ett förhållande till vilket det blir tillfälle att i det efterföljande återkomma.<sup>59</sup>

Kungl. Maj:t hade år 1946 utsett sakkunniga — försvarets arkivkommitté — för att utreda frågan om gallring av försvarsväsendets arkivalier.<sup>60</sup> I samband med sina undersökningar av möjligheterna

det utsågas, att rätt föreligger att ta del av vitsord? — Off[icersförbundet], armé[h]efen o. Kellgren avstyrka. — A n m. SF 1937: 249 medger ej inskränkning i offentligheten».

<sup>58</sup> Chefen för armén t. K. Maj:t 3 sept. 1947, avd. P, nr 12: 25 (Försvarsdepartementet, Ink. handl., dep. chefens d: nr 344).

<sup>59</sup> Chefen för flygvapnet ingav den 7. juni 1943 och chefen för marinen den 13. november 1944 till Kungl. Maj:t förslag till befördringskungörelse för flygvapnet respektive marinen (Försvarsdepartementet, Samling av handlingar ang. arméns befördringskungörelse). Förstnämnda omtalar icke vitsord. I marinchefens förslag säges endast, att sjö- och intendenturofficerare till och med kommandörkapten av 2. graden tjänstegrad under tjänstgöring erhålla vitsord för tjänstbarhet avsedda att tjäna till ledning vid kommenderingar och avgivande av befördringsförslag och att erforderliga närmare föreskrifter rörande vitsords avgivande meddelas i kommandoväg (5 § 9 mom.). Frågan om tillgången till vitsord beröres sålunda ej. Framställningarna ha ännu icke föranlett något Kungl. Maj:ts beslut.

<sup>60</sup> Betänkande rörande gallring av handlingar hos vissa av försvarets myndigheter (SOU 1949: 22), s. 3.

att hos truppförband och vissa staber verkställa utgallring av handlingar hade kommittén under övervägande att föreslå utgallring av vissa exemplar av vitsord. Vid informell kontakt med arméstaben hösten 1948 visade det sig, att man här var av den åsikten, att vitsorden icke vore tillgängliga för allmänheten men väl för den som vitsordet gällde. Enär frågan om vitsorden vore mycket »ömtålig» gjordes från arméstabens sida under hand en hemställan till kommittén, att icke då taga något initiativ till gallring. I ett av sagda kommitté avgivet, den 1 juni 1949 dagtecknat, betänkande<sup>61</sup> upptogs ej spørgsmålet om utgallring av vitsord, ehuru från kommitténs sida icke förelåg något tvivelsmål om att vitsord vore allmänna — och offentliga — handlingar.<sup>62</sup>

Från början torde allmänt den meningen varit rådande bland truppförbandscheferna, att vitsorden vore »förtroliga» — formulären voro överst försedda med stämpeln »Förtrolig» i röd skrift — och att de med stöd av de av chefen för armén utfärdade bestämmelserna kunde vägra var och en att taga del av dessa handlingar. Som exempel kan förf. anföra ett fall, då en skolchef skriftligen hemställde hos en regementschef att utfå avskrifter av senast avgivna vitsord för de officerare, tillhörande regementet, vilka kommanderats som elever till ifrågavarande utbildningsanstalt. Regementschefen svarade, att skolchefen utan hänsyn till sina blivande elevers föregående själv borde bilda sig en uppfattning om deras duglighet, varför han vägrade att sända de begärda vitsorden. I detta fall var det fråga om att verkställa och sända avskrifter och någon bestämmelse om skyldighet att utföra dylikt föreligger icke i tryckfrihetsförordningen. Vederbörande regementschef förklarade sig dock skola ha givit skolchefen samma svar, därest denne på stället begärt vitsordens utlämnande. Regementschefens resonemang är förståeligt men förenligt med principen om fri tillgång till allmänna handlingar var det icke.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> SOU 1949: 22. — Utredningsmän voro: kaptenen vid generalstabskåren S. K. Andræ, kaptenen i Smålands artilleriregementes reserv jur. kand. E. I. Insulander, kamreraren hos försvarets civilförvaltning B. B. H. Swedberg och förf.

<sup>62</sup> Jfr krigsarkivarien t. K. Maj:t 21 maj 1953 ang. utgallring av vitsord m. m. (Försvarsdepartementet, Ink. handlingar 1953, d:nr 1813).

<sup>63</sup> Tryckfrihetsförordningens föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet reglerar icke tillhandahållande av sådana handlingar myndigheterna emellan. Någon rätt för myndighet att utfå handling föreligger sålunda icke, såsom chefen för justitiedepartementet framhöll vid framläggande av prop. 1948: 230 med förslag till tryckfrihetsförordning. Vore handlingen offentlig kunde dock, anförde departementschefen vidare, någon anledning att vägra annan myndighet att taga del av denna icke föreligga (s. 122 f.).

Även bland truppförbandscheferna synes — okänt vid vilken tidpunkt — den åsikten ha uppkommit, att skyldighet föreläge att på därom gjord framställning utlämna vitsord till den det avsåge. Hösten 1948 påträffade förf. denna mening för första gången. Det synes icke osannolikt, att detta ståndpunktstagande berodde på den uppfattning, till vilken arméledningen kommit i fråga om vitsordens grad av förtrolighet. Chefen för armén framhöll, såsom i det föregående nämnts, i september 1947, att vitsorden vore förtroliga och icke hade delgivits vederbörande. Härmed, förklarade arméchefen, ville han dock ej ha sagt, att en regementschef icke skulle hålla sina officerare underkunniga om sin uppfattning om deras duglighet och befordringsutsikter.<sup>64</sup>

I fråga om uppfattningen inom armén om vitsordens offentlighet utgör år 1949 en vändpunkt. Militieombudsmannen tog då upp spörsmålet och begärde att erhålla del av de av försvarsgrenscheferna utfärdade bestämmelserna angående vitsord. Han anhöll tillika hos chefen för armén om upplysning, huruvida föreskriften, att vitsorden icke finge registreras vid vederbörande expedition utan skulle försändas i rekommenderat brev under personlig adress, innebure att ifrågavarande handlingar ej skulle utlämnas till den som begärde att få taga del av dem. Om så vore fallet, hemställdes om besked, varå chefen för armén grundade sin befogenhet att meddela dylika föreskrifter.<sup>65</sup>

Hänvändelsen från militieombudsmannen ansågs vara av den vikt, att den blev diskuterad vid ett sammanträde med militärledningen, d. v. s. överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna, den 13 april 1949. Som underlag för diskussionen användes ett inom arméstaben upprättat utkast till svar till militieombudsmannen. Något nytt synes icke ha framkommit vid sammanträdet.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Chefen för armén t. K. Maj:t 3 sept. 1947, avd. P, nr 12: 25 (Försvarsdepartementet, Ink. handl., dep. chefens d:nr 344).

<sup>65</sup> MO t. chefen för armén 29 mars 1949, ink. avd. P, nr 65: 4 (Arméstaben, avd. P, Ink. och utg. handlingar 1949, vol. 7). — MO hemställde jämväl om uppgift varå föreskrifterna i chefens för armén skrivelse av den 9 dec. 1946 om bränning av vissa vitsord grundades. Efter samråd med krigsarkivet, varvid gällande bestämmelser angående såväl sekretessbeläggning som utgallring av handlingar diskuterades, upphävdes genom arméorder den 14 april 1949, avd. P, nr J., ifrågavarande föreskrifter om bränning (Arméstaben, avd. P, Avdelningschefens handlingar).

<sup>66</sup> Utkast till skrivelse från chefen för armén t. MO med därå av generallöjtnant C. A. Ehrensvärd och viceamiral H. Strömbäck gjorda anteckningar, tillhörande ink. 1 april 1949, dnr Org R 19 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1949). — Strömbäck har antecknat, att intet nytt framkommit vid sammanträdet, att han i princip anslutit sig till innehållet i första stycket av

Chefen för armén meddelade därefter militieombudsmannen, att det valda förfaringssättet icke innebure, att vitsorden ej skulle utlämnas till dem, som begärde att få taga del av dem. Föreskriften hade tillkommit i syfte att i möjligaste mån förebygga ovidkommande insyn av personer, vilka icke på något sätt berördes av handlingarna ifråga. Ur såväl tjänstens som den enskildes synpunkt vore det icke önskvärt, att kännedomen om vitsord i oträngt mål spriddes bland underlydande till dem, som vitsorden avsåge. Erfarenheten visade, att det tillämpade handlings sättet hittills möjliggjort önskvärd diskretion utan att hindra dem som så önskade att taga del av vitsorden.

Arméchefen upplyste vidare, att inom arméstaben utredning påginge rörande nya föreskrifter för avgivande av vitsord. Avsikten vore, att till undvikande av eventuella missförstånd i dessa föreskrifter särskilt framhålla, att vitsorden skulle utlämnas till dem, som begärde att få taga del av dem.<sup>67</sup>

Detta ståndpunktstagande ger uttryck för en (nödtvungen?) åsiktsändring inom arméledningen. Ett och ett halvt år tidigare hade arméchefen hävdad, att vitsorden borde för envar hemlighållas.<sup>68</sup>

Militieombudsmannen beslöt att låta bero vid i ärendet inhämtade upplysningar.<sup>69</sup>

Chefen för armén tog konsekvenserna av sin nya ståndpunkt. Skriftväxlingen med militieombudsmannen översändes i avskrift till vederbörande chefer och samtidigt därmed framhölls, att »handling med stämpel eller påskrift 'Förtrolig' i lagens mening vore att anse som öppen».<sup>70</sup> Jämväl infriade han sin utfästelse till militieombudsmannen. I de nya bestämmelserna angående avgivande av vitsord försågs föreskriften om förbud mot registrering och om insändande av vitsord i rekommenderat brev under personlig adress med tillägget: »Detta innebär intet hinder för den, som så önskar, att taga

skrivelsen och att marinen har rätt att underlåta diarieföra vitsord enligt jurist som chefen för armén samrått med.

I militärledningens protokoll för den 13 april 1949 är som punkt 4 endast antecknat: »Överläggning om yttrande till MO om vitsord» (Försvarsstaben, Militärledningens arkiv, Protokoll 1949).

<sup>67</sup> Chefen för armén t. MO 14 april 1949, avd. P, nr 65: 4 (MO-expeditionen, Akt nr 87/1949).

<sup>68</sup> Se s. 295.

<sup>69</sup> MO t. chefen för armén 3 nov. 1949, ink. avd. P, nr 65: 4 (Arméstaben, avd. P, Ink. och utg. handlingar 1949, vol. 7).

<sup>70</sup> Arméorder 31 maj 1949, avd. P, nr 65: 4 (Arméstaben, avd. E, Inkomna och utgångna handlingar, vol. 12).

del av vitsorden». <sup>71</sup> Det förtjänar framhållas, att alla tidigare bestämmelser angående vitsord varit försedda med stämpeln »Förtrolig» och saknat registreringsnummer. Från och med den 31 maj 1949 ha utsända föreskrifter saknat denna stämpel och varit registrerade.

För arméns del är det sålunda fullt klart, att såväl vitsord som bestämmelser därom äro allmänna handlingar och därtill offentliga sådana.

*Marinen.* Marinen synes ha varit den av försvarsgrenarna som först satt förfaringssättet med vitsord i system. <sup>72</sup> Den 4 december 1942 föreskrev chefen för marinen, att vitsord för officerare av kommendörkaptens och lägre grad, tillhörande flottans stam, skulle till honom vara inlämnade senast den 1 mars 1943. Vitsordet skulle avgivas å särskilt, ordern ej bifogat formulär. <sup>73</sup> Följande år stadgades, att vitsord skulle insändas kontinuerligt. För officer av kommendörkaptens och lägre tjänstegrad skulle av den chef, under vilken han varit omedelbart ställd under minst två månader, efter avslutad tjänstgöring ombord eller i land avgivas skriftligt vitsord enligt av chefen för marinen fastställt formulär. Dylikt vitsord skulle avgivas även av den chef, som avginge från sin befattning, för de officerare av kommendörkaptens och lägre tjänstegrad, som han haft under sitt omedelbara befäl i minst två månader. <sup>74</sup>

Med avseende på flottans reservofficerare ha sedan ännu längre tillbaka funnits bestämmelser om kontinuerligt insändande av utlåtanden. <sup>75</sup> År 1927 fastställdes särskilt formulär för vitsord. Samtidigt föreskrevs, att efter avslutandet av fänrikstjänstgöringen samt efter varje fullgjord repetitionsövning vederbörande befälhavare till

<sup>71</sup> Arméorder 31 maj 1949, avd. P, nr 65:4 (Arméstaben, avd. E, Inkomna och utgångna handlingar, vol. 12).

<sup>72</sup> Vitsorden ersatte tidigare avgivna sifferbetyg, vilka icke ansågos göra personalen full rättvisa. För denna upplysning tackar jag kommendör C. E. Måhlén.

<sup>73</sup> Marinorder 4 dec. 1942, nr 493 (TS C: II, s. 259). — Bestämmelser av något slag om avgivande av vitsord synas ha funnits i vart fall 1938, om ej tidigare. Jfr marinorder 14 sept. 1938, nr 236 (TS B: II, s. 27). Det har dock icke varit möjligt att få fram dylika äldre föreskrifter.

<sup>74</sup> Marinorder 28 maj 1943, nr 233 (TS C: II, s. 98).

<sup>75</sup> Reglemente för utbildning av befäl i flottans reserv, fastställt genom g. o. n:r 928 den 16 juli 1915, Stockholm 1915, s. 11, med tillägg, fastställt genom g. o. nr 1024/18; Reglemente för utbildning av befäl i flottans reserv. Fastställt genom g. o. nr 288 den 7 april 1925, Stockholm 1925, s. 10 f. Motsvarande bestämmelser finnas även i äldre reglementen.

chefen för försvarsdepartementet skulle insända vitsord över det sätt varpå tjänstgöringen fullgjorts.<sup>76</sup> År 1937 stadgades, att sådant vitsord efter varje tjänstgöring skulle insändas till chefen för marinen.<sup>77</sup>

År 1948 utfärdades bestämmelser av mera allmängiltig art. Av chef av lägst kaptens tjänstegrad skulle för direkt underställd sjö- och marinintendenturofficer av kommandörkaptenens och lägre grad av-  
givas vitsord enligt av marinchefen fastställt formulär. Bestämmelserna skulle även gälla fänrikar och ha avseende på officerare tillhörande såväl stam som reserv.<sup>78</sup>

Föreskrifter om avgivande av vitsord för flottan tillhörande underofficerare av 2. graden utfärdades år 1943.<sup>79</sup> För underofficerare och flaggkorpraler i reserven hade vitsord upprättats redan från och med år 1938.<sup>80</sup>

För mariningenjörer och marinläkare infördes motsvarande system med vitsord år 1950. De skulle insändas till marinöverdirektören respektive marinöverläkaren.<sup>81</sup>

Bestämmelser angående vitsord gällande såväl vissa sjöofficerare, marinintendenturofficerare, mariningenjörer och marinläkare som vissa underofficerare och avseende både stam och reserv utfärdades år 1952 genom ett nytt reglemente för marinen. Det innehöll jämväl föreskrifter om avgivande av vitsord för underbefäl och meniga vid marinen.<sup>82</sup>

De ovan omtalade år 1942 utfärdade bestämmelserna angående avgivande av vitsord infördes i publikationen »Tjänstemeddelanden rörande sjöförsvaret». De voro dock icke fullständiga. Ordern stadgade nämligen, att vitsord skulle avgivas enligt av chefen för marinen

<sup>76</sup> Reglemente för utbildning m. m. av officerare i flottans reserv. Fastställt genom g. o. 1174/1927 (Bestämmelser angående antagning, utbildning, avlöning m. m. av reservkadetter och officerare i flottans reserv, Stockholm 1927, s. 24, 39).

<sup>77</sup> Marinorder 30 sept. 1938, nr 283 (TS B: II, s. 39, 44); marinorder 30 juni 1944, nr 304 (TS B: II, s. 115, 120). Se även generalorder 10 dec. 1937, nr 1422 (TS B: I, s. 76).

<sup>78</sup> Marinorder 19 mars 1948, nr 158 och 159 (TSD, s. 103 f.).

<sup>79</sup> Marinorder 29 mars 1943, nr 121 (TS B: II, s. 49); ändr. marinorder 12 dec. 1947, nr 881 (TSD, s. 289). Se även marinorder 12 juli 1947, nr 482 (TSD, s. 169).

<sup>80</sup> Generalorder 10 dec. 1937, nr 1422 (TS B: I, s. 76); marinorder 25 april 1938, nr 117 (TS B: II, s. 9).

<sup>81</sup> Marinorder 20 febr 1950, nr 93 och 94 (TSD, s. 46 f.).

<sup>82</sup> Tjänstereglemente för marinen, 1, Stockholm 1952, s. 76 f. — Även tidigare ha funnits föreskrifter om avgivande av vitsord för underbefäl och meniga. Se senast marinorder 29 juni och 7 juli 1945, nr 310 och 345 (TS B: II, s. 53 ff.), 8 mars 1948, nr 138 (TSD, s. 91) och 7 sept. 1951, nr 529 (TSD, s. 223). — För kustartilleriets personal, tjänstgörande inom kustartilleriet, skall vitsord avgivas endast för fänrik och extra ordinarie underofficer, därest inspektören för kustartilleriet icke annat bestämmer.



fastställt, ordern ej bifogat formulär.<sup>83</sup> Här funnos närmare föreskrifter angående vitsordens avfattande och expediering. Ärenden rörande vitsord skulle handläggas personligen av vederbörande chef. Chef, som avgåve vitsord, skulle insända detta direkt och personligt till chefen för marinen i viss, angiven tjänsteväg.<sup>84</sup> Vitsord skulle icke diarieföras.

Vitsorden skulle vara »förtroliga». Å formuläret fanns nämligen överst ordet »Förtroligt».<sup>85</sup>

Samtidigt med utfärdandet av 1948 års bestämmelser om vitsord för sjö- och marinintendenturofficerare fastställdes ett nytt formulär. Föreskrifterna å det tidigare formuläret hade överflyttats till själva bestämmelserna, som publicerades i »Tjänstemeddelanden rörande sjöförsvaret». Av intresse i detta sammanhang är vidare, att stadgandet, att vitsord icke skulle diarieföras, hade utgått och att det nya formuläret icke var försett med beteckningen »Förtroligt». Reellt torde dock dessa förändringar ej ha betytt något. Vitsorden synas lika litet som tidigare ha registrerats<sup>86</sup> och deras »förtrolighet» torde icke — såsom av nedanstående framgår — ha minskats.

Vitsorden för sjöofficer samt för marinintendenturofficer av kommandörkaptens tjänstegrad skulle insändas direkt och personligt till marinchefen, som då vitsordet gällde marinintendenturofficer skulle överlämna detsamma till chefen för marinintendenturkåren. Vitsord för annan marinintendenturofficer än nyss nämnd skulle insändas direkt och personligt till sagde kårchef.<sup>87</sup>

Jämväl bör uppmärksammas, att chefen för marinen åren 1947 och 1948 utfärdade bestämmelser, som i viss utsträckning direkt in-

<sup>83</sup> Marinorder 4 dec. 1942, nr 493 (TS C: II, s. 259).

<sup>84</sup> Föreskriften om vitsordens adressering synes icke alltid ha iakttagits. År 1944 erinrades vederbörande chefer, på förekommen anledning, därom, att vid avgivande av vitsord för sjöofficerare på aktiv stat desamma skulle insändas direkt och *personligt* till chefen för marinen (Meddelande från chefen för marinen 16 aug. 1944, TS C: II, s. 216). Det förtjänar framhållas att påpekandet gjordes genom ett meddelande i TS, icke genom en »förtrolig» skrivelse, ehuru föreskriften betecknats såsom »förtrolig».

<sup>85</sup> Vitsord 1943 (Marinstaben, Chefens för sjöofficerskåren arkiv, Vitsord).

<sup>86</sup> Jfr chefen för marinen t. MO 28 febr. 1953, dnr Org. R 3: 2 (MO-expeditionen, Akt nr 589/1952).

<sup>87</sup> Marinorder 19 mars 1948, nr 158 (TSD, s. 103 f.) — Sedermera påpekades, på förekommen anledning, genom marinorder den 19 okt. 1949, nr 711, att vitsorden skulle insändas direkt och personligt till marinchefen respektive kårchefen (TSD, s. 267). — Jämlikt marinorder den 16 juli 1947, nr 482, skall vitsord för flottans underofficerare insändas separat och direkt till vederbörande stationschef (TSD, s. 169). I tjänsterelementet för marinen av 1952 stadgas, att vitsord skola insändas direkt och personligt till vederbörande personalkårchef (I, mom. 515).

skränkte möjligheterna att få tillgång till vitsord. Förstnämnda år föreskrevs, att vitsord för underofficer av 2. graden, som avgivits med anledning av tidigare tjänstgöring, icke utan särskild framställning hos vederbörande stationschef finge meddelas chef under vilkens befäl den för vilken vitsordet gällde senare bleve ställd.<sup>88</sup>

I förutnämnda bestämmelser av 1948 om vitsord för officerare stadgades, att officer, som tilldelats vitsordet »otillfredsställande» eller motsvarande omdöme, skulle jämte erforderlig motivering muntligen meddelas härom av chef, som avgivit vitsordet. De delar i vitsord som meddelats vederbörande officer skulle strykas under med rött. Vitsord avgivet med anledning av tidigare tjänstgöring finge icke utan framställning hos vederbörande personalkårchef meddelas chef under vilkens befäl den för vilken vitsordet gällde senare bleve ställd.<sup>89</sup>

Militieombudsmannen vände sig såsom i det föregående antytts år 1949 även till chefen för marinen i frågan om vitsord. Han framhöll, att i marinorder den 19 mars 1948, nr 158, bland annat föreskrevs, att ärenden rörande vitsord skulle handläggas av vederbörande chef personligen. Med hänsyn till avfattningen av motsvarande föreskrifter för armén och flygvapnet anhöll militieombudsmannen om upplysning, huruvida vad av marinchefen sålunda eller eljest kunde ha föreskrivits innebure, att de handlingar, vari vitsorden innefattades, ej skulle utlämnas till dem som begärde att få taga del av desamma.<sup>90</sup>

Chefens för marinen förklaring förtjänar uppmärksamhet. En ringa del utgjorde ett undvikande svar på militieombudsmannens fråga, återstoden en motivering för vitsords sekretessbeläggning. Marinchefen framhöll, att ifrågavarande marinorder eller i annan ordning utfärdade bestämmelser icke innehölle någon föreskrift, att de handlingar, vari vitsorden innefattades, ej skulle kunna utlämnas till den, som begärde att få taga del av desamma. Bestämmelserna om sättet för vitsordens avgivande och insändande, anförde marinchefen vidare, hade tillkommit i syfte att dels reglera ansvarsfrågan och skapa garanti för att vitsorden komme att avgivas efter ensartade normer och därmed så rättvist som möjligt och dels för-

<sup>88</sup> Marinorder 12 dec. 1947, nr 881 (TSD, s. 289).

<sup>89</sup> Marinorder 19 mars 1948, nr 158 (TSD, s. 103). — Ifrågavarande föreskrift har 1952 ytterligare skärpts. Jämlikt tjänstereglementet för marinen av detta år fordras motiverad framställning för att den nye chefen skall utfå vitsordet (I, mom. 514).

<sup>90</sup> MO t. chefen för marinen 31 mars 1949, ink. dnr Org. R 19 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1949).

hindra, att vitsordens innehåll spriddes bland ovidkommande, vilket ur disciplinär synpunkt icke kunde vara lämpligt.

Marinchefen synes ha förbisett, att han just genom ifrågavarande marinorder liksom genom marinorder nr 881/1947, såsom i det föregående visats, utfärdat förbud mot utlämning av vitsord i visst fall. Vitsord för sjöofficer och marinintendenturofficer respektive underofficer av 2. graden finge icke utan särskild framställning hos vederbörande personalkårchef respektive stationschef meddelas chef, under vilkens befäl den för vilken vitsordet gällde senare bleve ställd.

Jämväl torde beaktas, att chefen för marinen icke svarade på militieombudsmannens fråga, om av marinchefen utfärdade föreskrifter innebure, att vitsord ej skulle utlämnas, om någon hemställde att få tillgång till ett sådant. I stället meddelade han endast, att han ej utfärdat förbud mot utlämning.

Ehuru chefen för marinen hade kunskap om statsmakternas ställningstagande år 1937 till militieombudsmannens framställning om sekretessbeläggning av vitsord, synes han ha varit av den meningen, att det icke varit oomtvistligt, att vitsorden på därom gjord framställning skulle tillhandahållas var och en. »Om det sålunda», skrev marinchefen, »nu icke förefinnes föreskrifter som göra det möjligt att undandraga vitsorden från allmän insyn», så vore det dock enligt hans mening i hög grad önskvärt, att bestämmelser tillkomme, som gjorde, att detta bleve möjligt. »Vore vitsorden offentliga och därmed utan vidare tillgängliga», yttrade han på ett annat ställe i skrivelsen.<sup>91</sup> Dessa uttalanden äro dock knappast förenliga med det förhållandet, att chefen för marinen avslutningsvis framhöll angelägenheten av att frågan om sekretessen beträffande vitsorden löstes på ett för den militära personalen betryggande sätt, d. v. s. så att vitsorden undandrogas allmänhetens insyn. Marinchefen förklarade sig avse att på nytt aktualisera denna fråga i samband med den slutliga utformningen av befordringskungörelsen och hemställde om militieombudsmannens medverkan för genomförande av det här uttalade önskemålet.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Uttalandena torde böra sammanställas med det faktum, att det i en inom marininstaben den 11 april 1949 upprättad promemoria, som synes ha legat till grund för marinchefens svar, nämnes, att »frågan om vitsordens publicitet ännu är oklar» och att »frågan om vitsordens ställning i sekretesshänseende bör klarläggas i fråga om försvaret i dess helhet» (tillhör ink. 1 april 1949, dnr Org. R 19, Marininstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1949). — I nämnda promemoria framhålles, att »frågan om vitsordens ställning i sekretesshänseende är närmare utvecklad i en bifogad promemoria». Den är icke längre fästad vid akten och har icke kunnat återfinnas.

<sup>92</sup> Chefen för marinen t. MO 25 april 1949, dnr Org. R 19: 1 (MO-expeditionen, Akt nr 93/1949).

Till skillnad från chefen för armén intog sålunda icke marinchefen någon otvetydig ståndpunkt till spørsmålet om utlämning av vitsord till envar. Chefen för marinen införde ej heller som arméchefen i bestämmelserna om vitsords avgivande en föreskrift, att de på framställning skulle utlämnas. Lika litet synes han ha orienterat underlydande chefer om att vitsord icke kunde innehållas. Hade så skett, skulle förmodligen en stationschef några år senare ej vägrat en underlydande att taga avskrift av ett för denne upprättat vitsord. Till marinchefens bedömning av frågan torde dock icke osannolikt ha bidragit, att militieombudsmannen lät sig nöja med hans svar och icke verkställde ytterligare utredning. Militieombudsmannen beslöt nämligen låta bero vid inhämtade upplysningar och ej företaga vidare åtgärd.<sup>93</sup>

Hur uppfattningen inom marinen varit med avseende på frågan om vitsords karaktär av för obehörig ej tillgänglig handling kan belysas även på annat sätt. I två likalydande, avslagna motioner i riksdagen år 1946 av hrr Wetter och Ståhl hemställdes om vissa förändringar i gällande bestämmelser för befordringar inom krigsmakten. Här förordades, bland annat, att systemet med utfärdade vitsord skulle kompletteras. »För närvarande», hette det i motionen, »utdelas vitsord av vederbörande chef, men då vitsordens både form och innehåll i egenskap av 'arbetspapper' äro hemligstämplade, är inte ens den betygsatte själv i tillfälle att göra sig förtrogen med deras innebörd. Att utomstående eller än mindre allmänheten skulle få taga del av utfärdade vitsord synes åtminstone för närvarande icke påkallat. Så mycket mer framstår det som en enkel gärd av personlig rättvisa och demokratisk medborgarrätt, att den betygsatte själv beredes tillfälle att, när han så önskar, taga del av sålunda utfärdade vitsord.»<sup>94</sup>

Det är värt att lägga märke till att den ene motionären var konteramiral Erik Wetter, förutvarande souschef vid marinförvaltningen. Han bör sålunda ha haft erfarenhet i frågan, och det är onekligen intressant höra honom tala om vitsorden såsom hemligstämplade »arbetspapper» och att de borde göras tillgängliga för den betygsatte. Wetters mening om att vitsorden icke vore offentliga avspeglar säkerligen åsikten inom marinens officerskår.

<sup>93</sup> MO t. chefen för marinen 3 nov. 1949, ink. dnr Org. R 19:2 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1949).

<sup>94</sup> Motion I: 83 och II: 160. — Spørsmålet om vitsord berördes icke i det av statsutskottet i anledning av motionerna avgivna utlåtandet nr 220.

Ett annat exempel på rådande uppfattning inom marinledningen i fråga om vitsord är vad som framkom vid ett sammanträde inom marinstaben i början av år 1953 med bland annat cheferna för örlogsstationerna. Diskussionen föranleddes av att till chefens för marinen kännedom kommit, att vid örlogsstationen i Karlskrona personalen medgavs taga del av eget vitsord men däremot ej att avskrika det samma.

Chefen för Stockholms örlogsstation framhöll därvid, att han sökte följa bestämmelserna för offentlig handling i tryckfrihetsförordningen. Det lämpligaste vore kanske, anförde han vidare, att få vitsorden förklarade såsom icke-offentlig handling, men detta torde vara ganska svårt. Något mellanting ansåg stationschefen icke existera.

Sedan även övriga stationschefer yttrat sig, föreslog chefen för marinstabens organisationsavdelning, att »man skulle räkna med» att om någon ville se sitt vitsord samt därvid även taga avskrift, så skulle han få göra det. Chefen för marinstaben »fastställde» detta förslag.<sup>95</sup>

Stationschefen i Stockholm var som synes väl orienterad i spörsmålet och mot den åsikt han företrädde kan ingen invändning göras. Det är under sådana omständigheter värt att lägga märke till formuleringen av beslutet. Marinstabschefen kunde ju knappast »fastställa», att vederbörande skulle få taga del av och avskrika för honom utfärdat vitsord. Detta är en rätt som är reglerad genom tryckfrihetsförordningen, enär för vitsord intet undantag från offentlighetsprincipen göres genom sekretesslagen.

Vid behandlingen inom marinstaben av förevarande fråga förklarade chefen för Stockholms örlogsstation vidare, att han befarade, att någon snart skulle vilja se på andras vitsord och att han i så fall icke visste, hur han skulle ställa sig. Spörsmålet måste då underställas chefen för marinen. Författningsenligt vore det möjligt, att det icke ginge att neka, men det finge undersökas, slutade stationschefen.

Enär stadgandet om fri tillgång till offentliga handlingar avser var och en och prövning av fråga om utlämnande åligger den myndighet, som förvarar handlingen, kräves icke någon föreskrift av chefen för marinen för att vitsordet för utomstående skall bli tillgängligt. Någon anledning till att ett dylikt ärende »måste underställas chefen för marinen» förelåg sålunda icke.

<sup>95</sup> Prot. över sammanträde i marinstaben 8—9 jan. 1953, p. 15, dnr 17 jan. 1953 H Org. M 2 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1953).

Av protokollet framgår ej, om spörsmålet om utlämning av vitsord till annan än den det avser ytterligare berörts. Det innefattades icke i chefens för organisationsavdelningen av marinestabschefen »fastställda» förslag. Det förefaller mest sannolikt, att frågan skjutits på framtiden.

Det skulle icke dröja många år efter militieombudsmannens framstöt 1949, innan frågan om vitsords offentlighet sattes på sin spets. En underofficer vid örlogsstationen i Karlskrona ansåg sig förbigången vid tillsättande år 1952 av vissa förvaltareställningar vid sagda station. Han anförde klagomål häröver hos militieombudsmannen, vilken sedan marinchefen yttrat sig fann klagomålet icke föranleda någon åtgärd från hans sida.<sup>96</sup> Vederbörande hade emellertid i sin skrift omnämnt, att personalsammanslutningarna först omkring ett år tidigare lyckats utverka, att vederbörande finge taga del av sina vitsord på underofficersdetaljens expedition men att avskrift allt fortfarande icke finge tagas. Detta föranledde militieombudsmannen att vända sig till chefen för marinen. Han erinrade i skrivelsen om förefintligheten av bestämmelserna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen och av sekretesslagen. Vidare påminde han om sitt förslag av år 1935 samt det öde detta rönt. Militieombudsmannen hemställde i anledning av det anförda, att chefen för marinen ville inkomma med yttrande i frågan.<sup>97</sup>

I ett av marinchefen infordrat yttrande anförde stationschefen, att han hittills utgått från att vitsorden icke vore att anse som offentliga handlingar. Till stöd för ett sådant ståndpunktstagande hade han tyckt sig kunna åberopa, bland annat, bestämmelserna i tjänstereglementet för marinen § 67 samt inom marinledningen och vid örlogsstationen tillämpad praxis.<sup>98</sup>

Om vitsord vore offentlig handling, framhöll stationschefen vidare, borde det registreras och expedieras på vanligt sätt och ny chef borde utan motivering äga taga del av föregående vitsord. En stationschefen tillställd anmodan från marinchefen om behandling av inkommande vitsord med den största diskretion vore jämväl obehövlig.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> N. E. Brorsson t. MO 7 okt. 1952 (MO-expeditionen, Akt nr 589/1952); MO:s beslut 12 jan. 1953 (MO-expeditionen, Diarium 1952, ärende nr 589).

<sup>97</sup> MO t. chefen för marinen 13 jan. 1953, ink. dnr Org. R 3 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1953).

<sup>98</sup> Chefen för Karlskrona örlogsstation t. chefen för marinen 27 jan. 1953 (MO-expeditionen, Akt nr 589/1952).

<sup>99</sup> Svenska underofficersförbundet hemställde den 18 september 1950 hos

Dessa reflexioner voro nog så riktiga, men det stod tydligen icke klart för stationschefen, att vitsord måste betraktas såsom allmän handling och att dylik, när densamma icke med stöd av sekretesslagen skulle hållas hemlig, jämlikt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen måste utlämnas.

Chefen för marinen överlämnade stationschefens yttrande till militieombudsmannen och anförde för egen del att sedan tiden för skrivelsen till militieombudsmannen år 1949 ingenting hade inträffat som givit honom anledning att frångå sina då framförda synpunkter.

Tjänsterelementet för marinen, framhöll marinchefen vidare, innehölle på samma sätt som tidigare gällande marinorder angående vitsord ingen föreskrift om att de handlingar, vari vitsorden innefattades, ej skulle utlämnas till den, som begärde att få taga del av desamma. Den av stationschefen åberopade bestämmelsen om behandling av inkomna vitsord med diskretion avsåge att förhindra nyfiket studerande av för annan person utfärdat vitsord, men avsikten hade icke varit att hindra, att den, för vilken vitsord utfärdats, själv finge taga del av detsamma. När det blev marinchefen bekant, att chefen för Karlskrona örlogsstation hade meddelat förbud för örlogsstationens underofficerare att taga avskrifter av egna vitsord, hade han låtit meddela samtliga örlogsstationschefer, att intet hinder skulle ställas att taga dylika avskrifter.<sup>100</sup> Det förhållandet att vitsord ej registrerades och att det insändes under personlig adress till personalkårcheferna innebure icke, att ifrågavarande handlingar ej finge utlämnas till person, som begärde att få taga del av för honom utfärdat vitsord. Avsikten vore att hindra expeditionspersonal och andra att få ovidkommande insyn i personliga förhållanden.<sup>101</sup>

Chefen för marinen tog sålunda klart avstånd från stationschefens förfarande. Det är dock att märka, att han — i motsats till

chefen för marinen om en begränsning av infordrandet av uppgifter (vitsord) rörande flaggunderofficerare (ink. dnr Org. N 46/1950). I ett avvisande svar framhöll marinchefen, att han komme att anmoda stationscheferna att behandla inkommande vitsord med den största diskretion så att desamma ej komme till obehörig persons kännedom (Chefen för marinen t. Svenska underofficersförbundet 14 dec. 1950, Org. N 46:5, Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1950). Avskrift av skrivelsen tillställdes stationscheferna, som anmodades iakttaga just ifrågavarande del av skrivelsen (Anteckning å ovan anf. skrivelse).

<sup>100</sup> Någon skriftlig order härom har icke påträffats. Sannolikt syftar chefen för marinen på marinstabschefens i det föregående omnämnda beslut vid sammanträdet med stationscheferna i marinstaben den 8—9 januari 1953.

<sup>101</sup> Chefen för marinen t. MO 28 febr. 1953, dnr Org. R 3: 2 (MO-expeditionen, Akt. nr 589/1952). — Marinchefen framhöll, att koncept till vitsord icke förekomme. En sådan praxis synes dock näppeligen förenlig med föreskriften i tjänsterelementet för marinen, att till utgående tjänstemeddelande upprättas koncept (mom. 450).

stationschefen — icke direkt berörde spörsmålet om vitsordens offentlighet eller satte in frågan i dess sammanhang med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen. Det vill synas som marinchefen alltfört betraktat vitsorden som icke tillgängliga för var och en.<sup>102</sup> Däremot finge den, som vitsordet gällde, såväl taga del av detsamma som göra avskrift. Inom marinledningen hade sålunda en åsiktsförskjutning ägt rum. I vart fall ännu år 1946 synes den enskilde i praktiken icke haft sådan rätt såsom framgår av den i det föregående omtalade motionen i riksdagen av förutvarande souschefen vid marinförvaltningen konteramiralen Erik Wetter.<sup>103</sup>

Militieombudsmannen kunde givetvis icke godtaga stationschefens eller chefens för marinen ståndpunkter. I en lika ingående som klar utredning framhöll han bland annat, att stationschefens åtgärd att meddela förbud mot att taga avskrift av vitsord och vad han i ärendet anfört till stöd för sin rätt att meddela ett dylikt förbud gäve vid handen, att han missuppfattat bestämmelserna angående allmänna handlingars offentlighet. Förbud mot utlämnande av allmänna handlingar finge icke meddelas, såvida det ej skedde med direkt stöd av sekretesslagen.

En ordning innebärande att sökanden väl på stället finge taga del av en handling men förbjödes att göra eller erhålla avskrift därav saknade, anförde militieombudsmannen vidare, allt stöd i gällande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

För hemlighållande av de vitsord, varom här vore fråga, kunde icke åberopas något stadgande i sekretesslagen, vilket för övrigt ej heller gjorts gällande av stationschefen. Något förbud mot att taga del av vitsorden vore icke föreskrivet i tjänstereglementet för marinen och att — såsom stationschefen gjort — i de ifrågavarande bestämmelserna tolkningsvis inlägga ett dylikt förbud vore givetvis utslutet med hänsyn till tryckfrihetsförordningens exklusiva bestämmelser i förevarande avseende. Huruvida en handling registrerats eller icke saknade för övrigt all betydelse för frågan om handlingens egenskap av allmän offentlig handling.

Militieombudsmannen fann det med hänsyn till karaktären av vitsord förklarligt, att de ansetts icke böra i vanlig ordning omhändertas av expeditionspersonalen eller utan särskild begäran å expedi-

<sup>102</sup> Det förtjänar i detta sammanhang framhållas, att frågan om annan än den, som vitsordet berörde, ägde taga del av detsamma lämnades öppen vid den i det föregående omnämnda diskussionen inom marinstaben den 8—9 januari 1953.

<sup>103</sup> Motion I: 83/1946.



tionen finnas tillgängliga för annan personal, som icke hade att taga befattning med vitsordsärendenas handläggning. Mera tveksamt ställde det sig, enligt militieombudsmannens åsikt, huruvida för ernående av angivna syfte handlingen borde i enlighet med tillämpad praxis helt undantagas från diarieföring eller motsvarande registrering. Om registrering icke skedde, borde det på annat sätt vara sörjt för att envar, som hänvände sig till den eller dem bland expeditionspersonalen, vilka hade att tillhandagå med upplysningar rörande hos myndigheten förefintliga ärenden, också kunde utan omgång erhålla besked om att hos myndigheten förvarades vitsord för de personalkategorier varom här vore fråga och att möjlighet funnes att hos chefen eller av denne anvisad befattningshavare taga del av vitsorden.

Under förutsättning att nu angivna synpunkt vederbörligen beaktades fann militieombudsmannen ej anledning till erinran mot ifrågasvarande inom marinen tillämpade ordning för behandling av vitsord. I detta sammanhang framhöll militieombudsmannen, huru chefen för armén i av honom utfärdade bestämmelser angående vitsord upptagit en uttrycklig erinran om att här meddelad föreskrift att vitsorden ej skulle registreras vid vederbörlig expedition och att försändande av vitsord skulle ske i rekommenderat brev under personlig adress icke innebure något hinder för den som så önskade att taga del av vitsorden. Det syntes militieombudsmannen vara av omständigheterna påkallat att de berörda särbestämmelser som för marinens vidkommande gällde beträffande den expeditionella behandlingen av vitsord kompletterades med en erinran av motsvarande innehåll som den i arméordern upptagna.<sup>104</sup>

Dessa klara verba fingo omedelbar efterföljd. Chefen för marinen utfärdade kompletterande bestämmelser angående handläggning av ärenden rörande vitsord för officerare, vederlikar och underofficerare. Här föreskrevs, att vitsord skulle registreras endast vid vederbörlig personalkårchefs expedition (dossiersystem med registrering på personnamnet, särskilt registerkort ej nödvändigt). Tillika erinrade marinchefen om att hinder ej föreläge att hos vederbörande personalkårchef taga del av (verkställa avskrift av) ingivet vitsord.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> MO t. chefen för marinen 1 april 1953, ink. dnr Org. R 3:3 (Marinstaben, Expeditionen, Utg. och ink. handl. 1953). — Med avseende på stationschefens handlingssätt ansåg MO, att denne misstolkat gällande bestämmelser i ämnet och till följd därav förfarit felaktigt. Med hänsyn till omständigheterna och då stationschefen felat endast av ovarsamhet, fann MO sig emellertid kunna låta bero vid den erinran som innefattades i vad han anförde.

<sup>105</sup> Marinorder 15 april 1953, nr 264 (Marinstaben, Expeditionen, Marinorder, koncept 1953).

Bestämmelserna om avgivande av vitsord vid marinen äro såsom av det föregående framgått sedan år 1952 införda i tjänstereglementet för marinen. Ovan anförda föreskrifter utgavos icke i form av ett tillägg till tjänstereglementet utan utfärdades genom en marinorder. Denna offentliggjordes icke såsom annars är fallet med bestämmelser av ifrågavarande räckvidd i publikationen »Tjänstemeddelanden rörande sjöförsvaret» utan utsändes till vederbörande myndighet i stencilerat skick. Avsikten härmed torde knappast ha kunnat vara någon annan än att genom ett dylikt förfarande i möjligaste mån undvika, att det förhållandet, att vitsord vore offentlig handling, bleve känt för marinens personal i allmänhet. Handlingssättet ligger helt i linje med den uppfattning chefen för marinen från början företrätt, nämligen att vitsorden skulle undanhållas personalen.

Marinordern synes icke vara utformad med önskvärd klarhet. Visserligen upprättas enligt praxis inga koncept, men så snart vitsordet är utskrivet, torde det, i vart fall teoretiskt, på därom gjord framställning böra vara tillgängligt för var och en hos den myndighet, som utfärdat vitsordet. Som ordern — avsiktligt eller oavsiktligt — avfattats, uteslutes möjligheten att få taga del av vitsord hos annan än vederbörande personalkårchef. Det betyder, att underofficer skulle behöva resa till sin station och officer med vederlike vända sig till vederbörande inom marinledningen, för det fall att ombud ej skulle anlitas. En sådan ordning lär knappast stå i god överensstämmelse med föreskrifterna i tryckfrihetsförordningen.

*Flygvapnet.* Vid flygvapnet utfärdades bestämmelser om förande av anteckningar för officer (vederlike) första gången år 1944.<sup>106</sup> Anteckningarna skulle avse officerare med vederlikar på aktiv stat vid flygvapnet.<sup>107</sup> Samma föreskrift fanns i de bestämmelser, som utgavos år 1947.<sup>108</sup> Jämlikt bestämmelser av år 1952 skola vitsord upprättas för samtliga officerare med vederlikar på aktiv stat från och med fänriks till och med överstelöjtnants tjänstegrad (tjänste-

<sup>106</sup> Chefen för flygvapnet t. MO 11 maj 1949, nr 363 (Flygstaben, Expeditionen, Koncept till avgångna skrivelser 1949).

<sup>107</sup> Något koncept till 1944 års bestämmelser har icke stått att finna hos flygstaben. Upplysning om deras innehåll har välvilligt lämnats av chefen för flygstabens personalavdelning, överstelöjtnant Folke Ripa.

<sup>108</sup> Bestämmelser för förande av förtroliga anteckningar för officer (vederlike) vid FV [1947] (Flygstaben, Personalavdelningen, Koncept till chefens för flygvapnet handbrev 1947).

klass) — dock ej för flottiljchef — under förutsättning av att tjänstgöring ägt rum minst fyra månader under vederbörande chef.<sup>109</sup>

Vid flygvapnet ha vitsorden städse behandlats med den största diskretion. Enligt 1947 års bestämmelser skulle ifrågavarande anteckningar (först 1952 officiellt benämnda vitsord) föras och förvaras av vederbörande chef personligen. De skulle föras på av flygstaben utsända formulär, vilka chefen hade att ifylla med kopicenna. Vitsorden skulle insändas till chefen för flygstaben personligen. De vore att anse som personliga anteckningar och *deras förefintlighet finge icke omnämnas för någon*.<sup>110</sup> Koncept finge icke föras.<sup>111</sup>

Vilket skälet än varit till sistnämnda föreskrift, innebär den, att vitsordet kommer att föreligga i allenast ett exemplar. Eftersom detta förvaras i flygstaben ökas därigenom givetvis möjligheterna att undanhålla vitsordet för den därav intresserade.

Stadgandet, att vitsordens tillvaro ej finge omtalas, synes icke kunna tolkas på annat sätt än att de ej heller finge utlämnas. Om någon som på ena eller andra sättet fått kunskap om systemet med vitsord vände sig till en flottiljchef för att få tillgång till ett sådant (innan detta avsändes), skulle ju ifrågavarande chef jämlikt order från försvarsgrenscheffen blankt förneka dess tillvaro!

Militieombudsmannen gjorde såsom i det föregående antytts år 1949 en hänvändelse även till chefen för flygvapnet. Han anhöll om upplysning huruvida vad som i bestämmelserna föreskrivits innebure, att de ifrågavarande handlingarna ej skulle utlämnas till den som begärde att få taga del av desamma. Om så vore fallet, hemställdes om besked, varå chefen för flygvapnet grundade sin befogenhet att meddela dylika föreskrifter.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Chefen för flygvapnet t. flottiljchefer m.fl. 8 nov. 1952 (Flygstaben, Personalavdelningen, Koncept till chefens för flygvapnet handbrev 1952).

<sup>110</sup> De kursiverade orden äro understrukna i bestämmelserna.

<sup>111</sup> Chefens för flygvapnet befogenhet att utfärda föreskrift om förbud mot tagande av koncept i detta speciella fall måste ifrågasättas. I ett visserligen föråldrat men i förevarande del icke upphävt, av Kungl. Maj:t den 15 aug. 1938 i kommandoväg utfärdat tjänstgöringsreglemente för flygvapnet stadgas sålunda: »I fråga om avgående tjänsteskrivelser iakttages a) att med de undantag, varom i punkt b) sägs, koncept skall upprättas till varje skrivelse» (§ 75). Punkt b) i reglementet har i förevarande fall ingen relevans. Det torde icke kunna förnekas, att av flottiljchef till chefen för flygvapnet insänt vitsord är en skrivelse i tjänsten.

<sup>112</sup> MO t. chefen för flygvapnet 31 mars 1949, ink. nr 874 (Flygstaben, Expeditionen, Inkomna handlingar 1949).

Chefens för flygvapnet svar är ur flera synpunkter av stort intresse. Han framhöll bland annat, att år 1944, då systemet infördes, det stod fullt klart, att vitsorden icke kunde få formen av hemliga handlingar. Om de däremot expedierades såsom öppna skrivelser och vederbörligen registrerades, skulle ändamålet med dem förfelas. Vitsorden vore icke enbart avsedda att bidra till chefens för flygvapnet personalkännedom, de skulle även bidra till att varje enskild individ vederfores full rättvisa vid befordran. Det vore därför absolut nödvändigt, att den som avgåve vitsord helt frigjorde sig från ovidkommande personliga känslor. Ett sådant förhållande syntes vara synnerligen svårt att uppnå, därest vitsorden skulle gå såsom öppna handlingar, vilka vem som så önskade — även ovidkommande personer — kunde taga del av.

Erfarenheten hade visat, anförde flygvapenchefen vidare, att det tillämpade systemet dittills medfört önskad diskretion. Något beslut fattades icke 1944 och hade icke senare fattats, att icke anteckningarna skulle kunna utlämnas åt den, som begärde få taga del av dem. Det vore heller icke chefens för flygvapnet avsikt att förvägra den, som vitsordet avsåge, att taga del av detsamma. Däremot ansåg han, att en generell bestämmelse, att vitsorden skulle vara öppna handlingar, skulle vara av så allvarlig innebörd, att det vore bättre att helt slopa systemet med vitsord.

Chefen för flygvapnet framhöll slutligen, att vid engelska flygvapnet vitsorden vore konfidentiella. De amerikanska vitsorden vore tillgängliga för den de avsåge.<sup>113</sup>

Militieombudsmannen beslöt att låta bero vid inhämtade upplysningar.<sup>114</sup>

Det är riktigt, att något förbud mot utlämning av vitsord icke utfärdats. Det hade varit onödigt, eftersom deras tillvaro enligt order skulle förnekas. Yttrandet, att vitsorden icke kunde få formen av hemliga handlingar, torde icke kunna förstås på annat sätt än att flygvapenchefen ansett, att de ej kunde förses med hemligstämpel, förmodligen stämpeln »Hemlig jäml. kung. nr 737/1938» jämlikt föreskriften i 3 § denna kungörelse. Men å andra sidan saknas helt erkännande av, att vitsorden skulle vara offentliga, d. v. s. kunna utfås av var och en jämlikt 2 § 2: o då gällande tryckfrihetsförordning. Chefens för flygvapnet skrivelse synes omöjligen kunna tolkas

<sup>113</sup> Chefen för flygvapnet t. MO 11 maj 1949 (MO-expeditionen, Akt nr 92/1949).

<sup>114</sup> MO t. chefen för flygvapnet 3 nov. 1949, ink. nr 874: 1 (Flygstaben, Expeditionen, Inkomna handlingar 1949).

annorlunda än att han i ett konkret fall skulle låta den, som vitsordet avsåge, taga del av detsamma, men däremot icke någon annan. Det är en uppfattning som icke — såsom av det föregående framgått — är förenlig med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Chefen för flygvapnet intog sålunda en något annan ställning till frågan om vitsordens offentlighet än arméchefen. Det är därför följderiktigt, att han — i motsats till chefen för armén — icke ändrade sina bestämmelser och icke meddelade flottiljchefer m. fl., att vitsord skulle utlämnas åt den som därom gjorde framställning. Detta är säkert också förklaringen till att han i olikhet med arméchefen icke lämnade vederbörande chefer orientering om skriftväxlingen med militieombudsmannen.

Såsom i det föregående nämnts utfärdade chefen för flygvapnet år 1952 nya bestämmelser om avgivande av vitsord. Föreskrifterna, att vitsorden vore att anse som personliga anteckningar och att deras förefintlighet icke finge omnämnas för någon, hade här utgått. I stället hade tillkommit, att vitsorden icke skulle registrefås vid vederbörlig expedition och att de skulle försändas i rekommenderat brev. Den ändringen hade jämväl vidtagits, att för chefen för flygvapnet avsedda försändelser skulle ställas till chefen för flygstabens personalavdelning. I övrigt hade denna del av bestämmelserna icke omarbetats.

Bestämmelserna utfärdades genom en endast av chefen för flygvapnet undertecknad och sålunda ej kontrasignerad skrivelse. Den saknar nummer och är ej på annat sätt registrerad. Detta förhållande synes tyda på att den »förtroliga» handläggningen skulle fortgå. Orientering lämnas icke till de chefer, som skola avgiva och granska vitsorden, att här trots vidtagna mått och steg för diskretion är fråga om offentliga och sålunda för envar tillgängliga handlingar. Detta synes med beaktande av omständigheterna icke kunna tydas på annat sätt än att chefen för flygvapnet, ehuru punkten om förbud mot omnämnande av vitsordens tillvaro strukits, på sin höjd intagit samma ståndpunkt som 1949 och varit villig att vid anfordran utlämna dem till den, som vitsordet avsåge.

Militieombudsmannen tillställde chefen för flygvapnet — men däremot icke chefen för armén — en avskrift av den till marinchefen översända utredningen föranledd av chefens för Karlskrona örlogs-

station förbud mot tagande av avskrift av vitsord.<sup>115</sup> Avsikten härmed måste ha varit att lämna flygvapenchefen en orientering om att vitsorden vore att betrakta som offentliga handlingar. Efter denna militieombudsmannens deklaration torde det nu stå klart för chefen för flygvapnet, att den som så önskar äger fri tillgång till vitsord. Någon orientering om vitsordens offentlighet torde flygvapenchefen dock icke ha lämnat till honom underlydande chefer.

*Förslag till befordringskungörelse för armén av år 1953.* Ett nytt förslag till befordringskungörelse för armén har våren 1953 överlämnats till chefen för försvarsdepartementet av en inom departementet tillkallad utredningsman.<sup>116</sup> Föreskriften i förslaget av år 1946, att »en var är berättigad att taga del av de vitsord (betyg) som enligt vad ovan sagts lämnats angående honom», har här ersatts med ett stadgande att »chef som upprättat vitsord skall, på sätt arméchefen äger bestämma, därav meddela huvuddragen åt den som vitsorden angå».<sup>117</sup> Formuleringen visar, att det är fråga om en muntlig orientering från chefens sida. Eventuell utlämning av vitsord beröres sålunda icke.

I motiveringen säges emellertid, att vad beträffar den föreslagna rätten för »en var» att taga del av ifrågavarande vitsord (betyg) synes en bestämmelse i enlighet med tidigare förslaget till befordringskungörelse kunna få mindre önskvärda konsekvenser. Arméchefens anförda alternativ<sup>118</sup> — vars närmare innebörd lägges i arméchefens egna föreskrifter — skulle emellertid, heter det vidare, berättiga till delfående av »huvuddragen av vitsorden»; det ville synas som om detta alternativ försöksvis borde tillämpas.<sup>119</sup>

Vad här anförts tyder på, att det icke stått klart för vederbörande, att ett innehållande av vitsord ej är förenligt med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet.

<sup>115</sup> MO t. chefen för flygvapnet 1 april 1953, ink. nr 689 (Flygstaben, Expeditionen, Inkomna handlingar 1953). — MO skrev, att han för kännedom överlämnade en avskrift av skrivelse till chefen för marinen i ärende rörande rätt att taga del av vitsordshandlingar.

<sup>116</sup> Förslag rörande befordringskungörelse för armén, jämte promemoria, dagtecknad 28 febr. 1953, tillhör skrivelse den 18 mars 1953 (Försvarsdepartementet, Inkomna handlingar, d:nr 1422/53).

<sup>117</sup> Förslaget till kungörelse, § 40.

<sup>118</sup> Arméchefen hade avstyrkt, att vederbörande finge taga del av sitt vitsord, och förordat, att denne skulle orienteras om huvuddragen av detsamma enligt närmare bestämmelser av arméchefen (jfr s. 295).

<sup>119</sup> Anf. promemoria, s. 102 f.

Förslaget till befordringskungörelse har, lika litet som utkastet av år 1946, fått någon författning till följd. Frågan är alltfört föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Såsom av det föregående framgått har man på sina håll icke förstått eller ej velat erkänna, att vitsord äro allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening och därtill offentliga sådana. Särskilt synes det ha varit svårt att inse, att vitsord skola vara tillgängliga för var och en, sålunda icke endast för den det berör. Trots militieombudsmannens ingripanden synes, efter vad förf. kunnat övertyga sig om, uppfattningen att vitsorden äro offentliga handlingar ännu ej överallt trängt igenom. Efter vad här anförts torde dock vara oomtvistligt, att vitsord äro allmänna handlingar och att de icke kunna hållas hemliga. För ett annat förfarings sätt finnes icke stöd i sekretesslagen. Med de åtgärder som försvarsgrenscheferna vidtagit för att kringgärda vitsorden med erforderligt skydd för utomståendes blickar och som militieombudsmannen efter viss ändring ansett sig kunna godtaga, föreligger dock knappast möjlighet för den, som icke har i uppdrag att handlägga ärenden angående vitsord, att — utan direkt framställning hos chef eller den han anvisat — erhålla kännedom om innehållet i ifrågavarande handlingar. Dessa åtgärder försvåra sålunda men utgöra icke något verkligt hinder för den som önskar att — i ur myndighetens synpunkt lojalt eller illojalt syfte — utbekomma vitsord.<sup>120</sup>

Det finnes därför anledning att ställa den frågan, huruvida vitsorden i framtiden, sedan det blivit allmänt känt, att de äro tillgängliga för vem som helst, komma att utformas mera restriktivt än tidigare. Skola de urvattnas och därmed i mindre grad tjäna sitt

<sup>120</sup> Jämväl föreligger, såsom i det föregående antytts, rätt att jämlikt bestämmelserna i 1 § tryckfrihetsförordningen offentliggöra innehållet i ett vitsord i pressen. Eventualiteten att innehållet i ett för den berörde mindre fördelaktigt vitsord skulle återgivas i en tidning lär dock vara ganska ringa. Ett sådant offentliggörande skulle nämligen kunna medföra, att ansvarige utgivaren bleve ställd till ansvar för tryckfrihetsbrott. Såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift skall nämligen jämlikt 7 kap. 4 § 13 p. TF anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar ärekränkning mot enskild person genom beskyllning för brott eller annan gärning, som är menlig för hans ära, goda namn och medborgerliga anseende, yrke, näring eller fortkomst, eller genom smädligt yttrande eller annan missfirmlig gärning. Även må framhållas, att alternativt en anmälan till pressens opinionsnämnd av en tidning, som publicerat vitsord innehållande uppgift av för vederbörande direkt ofördelaktig innebörd, med all sannolikhet skulle föranleda nämnden att uttala, att tidningen ifråga brutit mot god publicistisk sed.

syfte att giva vederbörande myndighet vägledning i fråga om beställningshavares lämplighet för viss befordran, kommendering eller placering? Chefen för marinen och chefen för örlogsstationen i Karlskrona ha i detta avseende yppat farhågor. Dessa synas icke opåkallade.

Om ock det enskilda utlåtandets värde såsom grundval för ett bedömmande av vederbörandes förutsättningar för viss befattning eller beställning icke osannolikt kommer att minska genom att den som utfärdar vitsordet är medveten om att det är offentlig handling och sålunda kan läsas av var och en, som så önskar, torde erfarenheterna av systemet med utfärdande av vitsord vara så goda, att det bibehålles. Det är att antaga, att denna fråga kommer att ventileras i samband med den slutliga utformningen av befordringsbestämmelserna. Då blir förmodligen jämväl spörsmålet om vitsordens offentlighet föremål för omprövning.

Även om här framhållits, att vitsord med nuvarande lagstiftning äro offentliga handlingar, kan nämligen självfallet den frågan göras, om de lämpligen i framtiden böra så förbli. Däröfver kunna olika meningar råda. Vad först angår spörsmålet om total sekretessbeläggning av vitsord, så synes böra framhållas, att överbefälhavaren liksom hrr Wetter och Ståhl förordat, att den som vitsordet angår skall ha möjlighet att taga del av detsamma. Något annat förutsattes ej heller av militieombudsmannen år 1935. Ett annat problem är, om vitsord alltfort bör vara tillgängligt för andra än den det gäller. Vad chefen för marinen anfört om den fara för disciplinen, som möjligheten för underlydande att få taga del av för förman upprättat vitsord innebure, och vad militieombudsmannen framhållit angående önskvärdheten av uppehållande av principen, att vederbörandes personliga förhållanden skulle vara undandragna offentligheten, synas utgöra bärande skäl för ett förbud mot utlämnande av vitsord, utan samtycke av den vitsordet angår, förrän viss tid förflutit, förslagsvis 70 år i analogi med vad som gäller för vissa i 12—14 §§ sekretesslagen uppräknade handlingar. Häremot står dock den av chefen för justitiedepartementet hävdade meningen, att om än blottande av personliga förhållanden i befordringsärenden någon gång skulle vara hårt för vederbörande, syntes i allt fall hänsynen härtill böra vika för offentlighetsintresset.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Herlitz har uttalat, att vinsten av den offentliga kontrollen i många fall endast uppnås genom uppgivande av anspråk på diskretion, som i och för sig måste framstå som högeligen berättigade. Han har vidare framhållit, att om svenska folket har osedvanligt vidsträckt möjligheter att iakttaga, så får det också finna sig i att iakttagas. Om man med rättsskydd förbinder föreställningar



Det är här fråga om en svår avvägning.<sup>122</sup> Såsom sagde departementschef framhållit böra inskränkningar i offentlighetsregeln på detta område icke ske utan tvingande skäl.

Så vitt är bekant har det förhållandet att vitsord äro offentliga handlingar hittills icke medfört någon olägenhet. Måhända har detta berott på att det varit föga känt, att de kunnat utfås av envar. Utan negativa erfarenheter lär dock sekretesslagen knappast revideras på denna punkt. Även om missbruk skulle inträffa, synes det för övrigt mindre sannolikt, att Kungl. Maj:t och riksdagen skulle ändra mening, om ock spørsmålet om sekretess för vitsord, efter vad som under det sista decenniet förevarit på området, nu torde vara avsevärt bättre belyst än när det senast, d. v. s. åren 1936—37, var föremål för prövning.

Enligt 1953 års utkast till befordringskungörelse skall befordringsförslag vara grundat på fortlöpande bedömanden och värdesättning (vitsord, betyg) enligt föreskrifter som meddelats i kommandoväg. Självklart är att föreskrifter om hemlighållande av vitsord icke kunna utfärdas genom generalorder. Det har förvisso utredningsmannen ej heller avsett. Enär såväl chefen för armén som utredningsmannen ifrågasatt, att det skulle tillkomma den förstnämnde att reglera, i vilken utsträckning innehållet i vitsord skulle vara tillgängligt, måste dock understrykas, att i samband med utfärdande av bestämmelser på förevarande område försvarsgrenschefer lika litet som Kungl. Maj:t (i konselj eller i kommandoväg) kan begränsa rätten för någon att utbekomma vitsord. Därför erfordras en ändring av sekretesslagen och en dylik kräver som känt är riksdagens medverkan.

om privatlivets stränga avskildhet från det offentliga, så måste det konstateras, att det svenska rättsskyddet i detta hänseende är mycket ofullkomligt (Herlitz, a. a., *Tidsskrift för rettsvetenskap* 1936, s. 245 f.).

<sup>122</sup> Reuterskiöld har framhållit, att rättssäkerhetsintresset kräver, att det material, på vilket utnämningmyndighet grundar sitt beslut i befordringsfråga, är offentligt (Reuterskiöld, a. a., *Nordisk administrativt tidsskrift* 1929, s. 168). Å andra sidan har han påpekat, att personliga upplysningar — vilka icke kunna erhållas annat än konfidentiellt — i ärenden rörande militära befordringar ur det allmännas synpunkt kunna vara önskvärda eller behöfliga (d:o, s. 160). — Efter det att denna uppsats färdigställdes har militieombudsmannen till riksdagen lämnat en redogörelse för det i det föregående omtalade ärendet angående chefens för Karlskrona örlogsstation förbud mot att taga avskrift av vitsord (Militieombudsmannens ämbetsberättelse avgiven vid riksdagen år 1954, Stockholm 1954, s. 205 ff.).

# VERKSTADSINDUSTRIN

## ETT MAKTCENTRUM I SVENSK AVTALSPOLITIK

*Av Fil. doktor KURT TÖRNQVIST, Lund*

**G**runderna lägges åren 1902—1909. En särställning i svensk avtalspolitik intar verkstadsindustrin och dess parter, Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet. Denna särställning betingas framför allt av två faktorer, den historiska utvecklingen och organisationernas storlek.

I svensk avtalspolitik utgör 1902 ett märkesår. Det året bildades nämligen Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Verkstadsförening. Den sistnämnda stiftades visserligen formellt redan 1896 men trädde inte i aktion förrän 1902, då den reorganiserades.

Den händelse, som utlöste arbetsgivarnas aktivitet, var den politiska storstrejken eller rösträttsstorstrejken 1902. Genom denna, i vilken 100.000 arbetare deltog och som varade i tre dagar, manifesterade arbetarna sin landsomfattande enighet och sammanhållning. De visade sig äga en social organisation och en samstämmighet, som satte dem i stånd till gemensamma aktioner i en tidigare icke skådad skala i vårt land. I ett slag stod det klart för arbetsgivarna, att den organiserade arbetarrörelsen — vid denna tidpunkt framför allt fackföreningsrörelsen — utgjorde en betydelsefull maktfaktor inte bara på arbetsplatserna utan även i samhället. Detta hot mot arbetsgivarnas egen maktställning på arbetsmarknaden och i samhällslivet blev ett mäktigt incitament till arbetsgivarna att organisera sig.

Rösträttsstorstrejken 1902 fick således epokbildande verkningar för den organisatoriska uppbyggnaden av den svenska arbetsmarknaden. Genom bildandet av dessa arbetsgivareorganisationer skapades pendanger till den 1899 stiftade Landsorganisationen (LO) och de ännu tidigare organiserade fackförbunden. Därmed var de viktigaste strukturella dragen i de kommande decenniernas svenska avtalspolitik utformade.

Men ännu återstod att bygga upp de relationer, som kunde hålla dessa parter i balans gentemot varandra. Detta skedde de följande åren under hårda strider och intensiv klasskamp. Perioden fick sin avslutning med storstrejken 1909.

Den första hälften av denna period domineras av kampen mellan Verkstadsföreningen och Jern- och Metallarbetareförbundet, som Metallindustriarbetareförbundet hette på den tiden. Det blev också dessa båda parter, som kom att sätta mönstret för de nya industriella relationerna. Att kampen kom att stå just mellan dessa båda parter var ingen tillfällighet. Jern- och Metallarbetareförbundet, som vid denna tidpunkt ännu ej tillhörde LO, utgjorde då »landets största, bäst organiserade, bäst disciplinerade och bäst ledda förbund».<sup>1</sup> Den 31 dec. 1902 ägde förbundet 15.378 medlemmar, medan de 25 till Landsorganisationen anslutna förbunden tillsammans omfattade 39.545 medlemmar. Förbundets kapitalkonto utgjorde den 1 jan. 1902 141.502 kr., under det att samtliga de till LO anslutna förbunden tillsammans ägde 169.261 kr.<sup>2</sup> Verkstadsföreningen å sin sida var den först bildade, mest homogena och mest målmedvetna arbetsgivareorganisationen vid denna tidpunkt.

Upprinnelsen till kampen blev en konflikt vid AB Separator i Stockholm, vars direktör, John Bernström, ansåg att arbetarna genom att utebli från arbetet under de tre storstrejksdagarna självmant lämnat sina anställningar. Han krävde därför att arbetarna skulle begära återanställning. Arbetarna ville ej acceptera detta villkor, och Separators verkstäder förklarades i blockad. Med anledning härav hotade tio av de största verkstadsägarna i Stockholm med lockout, om blockaden mot Separator ej hävdades. Denna solidaritetsförklaring var ett resultat av det möte, som verkstadsägarna i Stockholm anordnade den 30 maj för att diskutera bildandet av en lokalförening av Sveriges Verkstadsförening.<sup>3</sup> Konflikten slutade med arbetarnas nederlag.

Nya konflikter uppstod emellertid snart, och i samband med en lönetvist vid Hvilans mek. verkstad utfärdade Verkstadsföreningen 1903 en landsomfattande lockout, som vid sin höjdpunkt omfattade cirka 12.000 arbetare. Detta var något nytt. Det var den första arbets-

<sup>1</sup> John Lindgren: »Svenska Metallindustriarbetareförbundets historia». Band I 1888—1905. Stockholm 1938, s. 507.

<sup>2</sup> J. Lindgren: A. a., s. 517.

<sup>3</sup> Georg Styrman: »Verkstadsföreningen 1896—1945». Stockholm 1946, s. 79.

konflikt, som omfattade hela landet. Det var också den dittills största lockouten och den största arbetskonflikten över huvud taget.

Verkstadsföreningens avsikt med lockouten var tydligen att rikta ett dråpslag mot fackföreningarna. För verkstadsägarna gällde striden nämligen, huruvida »fackföreningarna hädanefter som hittills under en lång följd av år och i alltjämt stigande skala skulle sätta sig i besittning av makten, den de redan nästan fullständigt berövat arbetsgivarna och använt på ett så orättfärdigt sätt, att en förändring och återgång till sundare förhållanden *måste* åvägbringas».<sup>4</sup>

Efter statligt medlingsingripande bilades lockouten. Tvistefrågorna hänsköts till skiljedom, och därjämte tillsattes en femmannakommitté med uppgift att upprätta ett förslag till avtal mellan parterna i syfte att lösa uppkommande tvister på fredlig väg. Detta var viktiga steg på vägen till verkstadsavtalet, men vägen dit blev lång och törnbeströdd. Kommittén kunde visserligen redan den 1 dec. 1903 presentera ett förslag av en enig kommitté. Detta godkändes av arbetarparten, men Verkstadsföreningen var ovillig och förhalade frågans avgörande. En omfattande och utdragen notväxling vidtog. Allt efter som tiden gick började symptom på stark misstänksamhet och misstro att yppa sig mellan parterna. Oenighet vid paragraftolkning och beskyllningar indicerade den tilltagande aggressiviteten.

På arbetsplatserna hade efter lockouten 1903 rått lugn. De pågående förhandlingarna uppfattades som ett tecken på en mera försönlig inställning mellan parterna. De utdragna förhandlingarna, som inte tycktes leda till något resultat, framkallade emellertid besvikelse bland arbetarna, och misstron och fientligheten framträdde åter. Löneaktioner sattes åter igång av vissa förbund inom verkstadsindustrin »och metallarbetarna började knota över att förbundet inte ville tillåta dem att sätta igång lönerörelser».<sup>5</sup> Sedan förhandlingarna definitivt strandat på våren 1905, tillät dock förbundet arbetarnas stridslystnad att ta sig uttryck i löneaktioner, som berörde de flesta av Verkstadsföreningens medlemmar. Följden blev en omfattande strejkrörelse. Verkstadsföreningen svarade med hot om lockout, som verkställdes den 10 juni. Konflikten kom att omspanna 18.000 arbetare, och blev därigenom den dittills största arbetskonflikten.

De båda giganterna på den svenska arbetsmarknaden hade misslyckats att på fredlig väg avväga sina maktbefogenheter. Nu skulle maktfördelningen avgöras i öppen strid.

<sup>4</sup> Sist a. a., s. 95.

<sup>5</sup> Lindgren: A. a., s. 588.

Till skärpningen i förhållandet bidrog även den inrikespolitiska utvecklingen mot ökad oenighet. I början av april 1905 framlade regeringen ett förslag till ändringar i strafflagen för att förhindra samhällsskadliga arbetsnedläggelser. Som motiv åberopades erfarenheterna från 1902 års storstrejk. Socialdemokraterna reagerade häftigt mot detta, en våldsam presskampanj sattes igång och protestmöten hölls över hela landet mot denna »skändliga undantagslagstiftning mot arbetarklassen».<sup>6</sup> På Brantings förslag beslöt den socialdemokratiska partistyrelsen och Landsorganisationens representantskap att storstrejk skulle tillgripas om strejklagarna antogs.<sup>7</sup> Förslaget föll emellertid och storstrejken undgicks den gången.

Konflikten blev långvarig och hävdades först den 13 dec., sedan regeringens medlingserbjudande accepterats på ömse sidor. På basis av det efter förra konflikten utarbetade medlingsförslaget tillkom så det stora verkstadsavtalet, vårt lands första industriförfattning. Därmed hade skapats ett avtal, som reglerade förhållandet mellan vårt lands största avtalsparter, arbetare och arbetsgivare inom verkstadsindustrin. Kollektivavtal, föreningsrätt och minimilöner blev resultatet av uppgörelsen. Den vid denna tidpunkt mäktigaste arbetsgivareorganisationen, Verkstadsföreningen, hade därmed accepterat den fackliga organisationen på området som jämställd förhandlingspartner. Därmed hade den också godtagit arbetarnas dubbla lojalitet, dvs. både mot arbetsgivare och fackföreningen.

Verkstadsavtalet av år 1905 blev mönsterbildande för den följande utvecklingen och har således fått epokgörande betydelse för utformningen av förhållandet mellan parterna på den svenska arbetsmarknaden.

Därtill kommer att erfarenheterna vid det statliga medlingsarbetet inom verkstadsindustrin under de konfliktfyllda åren 1903—1905 ledde till att en statlig förlikningsmannainstitution upprättades år 1906.

Denna översikt ger vid handen, att omedelbart efter det att Verkstadsföreningen reorganiserats och trätt i funktion som en modern arbetsgivareorganisation, utvecklade sig verkstadsindustrin till ett maktcentrum i svensk avtalspolitik. Det var i den hårda maktkampen mellan parterna i denna industri, som det nya mönstret för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare utformades. Med bildan-

<sup>6</sup> Jörgen Westerståhl: »Svensk fackföreningsrörelse». Stockholm 1945, s. 284 f.

<sup>7</sup> Sist a. a., s. 225.

det av Verkstadsföreningen och Arbetsgivareföreningen år 1902, tillkomsten av verkstadsavtalet 1905 och upprättandet av förlikningsmannainstitutionen 1906 kan man säga att grunden till den moderna svenska avtalspolitiken var lagd.

Visserligen fick epoken sin avslutning först med storstrejken 1909, men denna kraftmätning mellan Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen kunde endast bekräfta det resultat, som verkstadsindustrins parter redan kommit fram till, nämligen att arbetsgivareorganisationerna och fackföreningarna måste acceptera varandra som jämbördiga parter. Något självständigt inflytande på den framtida utvecklingen i avtalshänseende fick aldrig 1909 års storstrejk.

*Konflikter och konflikttillbud.* De följande avtalsrörelserna mellan verkstadsindustrins parter illustrerar hur spända och konfliktbemängda relationerna i ett maktcentrum oundvikligen tycks vara.

När det nya avtalet utgick 1908, uppsades det av Jern- och Metallarbetareförbundet efter omröstning. Men inför Verkstadsföreningens lockoutultimatium nödgades förbundet antaga avtalsprolongation på fem år. De vikande konjunkturerna och samgåendet mellan de tre arbetsgivareorganisationerna gjorde Verkstadsföreningen till den starkare parten vid detta tillfälle.

Avtalsperioden utgick 1913. Vid denna tidpunkt hade arbetarna hämtat sig efter dråpslaget 1909 och befann sig åter på offensiven. Eftersom avtalet gällt sedan 1905, ville förbundet nu få till stånd förbättringar. Det försökte intressera Verkstadsföreningen för förtidsförhandlingar utan uppsägning, men denna ställde sig avvisande. Avtalet sades då upp. Efter långvariga förhandlingar godkände båda parter ett femårigt avtal. Detta var för övrigt märkligt så tillvida som det fastställde likalönsprincipen för män och kvinnor, vilken genomdrevs trots häftig opposition från arbetsgivarnas ombud.

Arbetarnas missnöje med det nya avtalet var emellertid mycket stort, och på våren 1914 föreföll man stå inför en kris.<sup>8</sup> Läget var spänt på hela arbetsmarknaden. Samtidigt hade den inrikespolitiska oenigheten starkt tilltagit till följd av de upprivande striderna kring försvarsfrågan.<sup>9</sup>

Det första världskrigets utbrott förändrade emellertid med ens relationerna inom landet. Uppgiften att gemensamt upprätthålla och

<sup>8</sup> John Lindgren, Herbert Tingsten och Jörgen Westerståhl: »Svenska Metallindustriarbetareförbundets historia». Band II 1906—1925. Stockholm 1948, s. 390.

<sup>9</sup> Sist a. a., s. 396.

värna landets neutralitet verkade starkt enande och integrerande och skapade en nyvaknad känsla av nationell gemenskap och samhörighet. Borgfredsstämningen medförde arbetsfred.

Denna stämning avtog emellertid snart, och tecken på tilltagande oenighet och aggressivitet visade sig. Följande översikt visar i sammandrag Metallindustriarbetareförbundets lönerörelser under krigsåren.<sup>10</sup>

År	1915	1916	1917	1918
Antal lönerörelser	87	158	290	462

Siffrorna pekar på den stigande spänningen mellan parterna. Arbetarna utgjorde den offensiva parten.

Det gällande avtalet, som utgick vid årsslutet 1918, uppsades av båda parter. I det nya avtalet, som blev ettårigt, tillgodosågs i stor utsträckning arbetarpartens önskemål, medan arbetsgivarnas krav endast obetydligt beaktades.<sup>11</sup> Att den opartiske ordföranden uppgjorde ett sådant förslag och att arbetsgivarna accepterade det utan lockouthot, måste ses mot bakgrunden av den revolutionsstämning, som rådde vid denna tidpunkt och inför vilken arbetsgivarna retirerade.

Den följande sexårsperioden präglades av den omfattande fredskrisen i början av 20-talet. Under denna försämrades det ekonomiska läget kraftigt och en betydande arbetslöshet uppkom. I den omfattande guerillakrigföring i form av lokala konflikter, som präglade förhållandet mellan parterna, var arbetarna den offensiva parten under de två första åren, men sedan gled initiativet över till arbetsgivareparten. Förhållandet mellan parterna registreras i Metallindustriarbetareförbundets statistik över lönerörelserna.<sup>12</sup>

#### Lönerörelser 1919—1924.

År	1919	1920	1921	1922	1923	1924
Anfallsrörelser	281	365	11	4	34	120
Försvarsrörelser	16	92	445	456	205	98
Summa	297	457	456	460	239	218

År 1920 inträffade den s. k. kompensationskonflikten, som i mångt och mycket utgör en pendang till 1945 års verkstadsstrejk. Med an-

<sup>10</sup> Sist a. a., s. 577.

<sup>11</sup> Sist a. a., s. 616 ff.

<sup>12</sup> Sist a. a., s. 707.

ledning av den nya arbetstidslagen begärde arbetarna full kompensation både ifråga om tidlön och ackordslön för den löneminskning, som den minskade arbetstiden skulle medföra. Efter förhandlingar erbjöd Verkstadsföreningen sig att lämna sådan kompensation vid tidlön men ej vid ackordslön. På arbetarsidan vidhöll man sina krav, varför förhandlingarna avbröts. Förbundsstyrelsen lät då verkstadsklubbarna verkställa strejkomröstning. I cirkuläret heter det: »Giver denna omröstning stadseenlig majoritet, så har vederbörande klubb att omedelbart till arbetsgivarna inlämna ultimatum». <sup>13</sup> Följden blev en omfattande strejkrörelse. Arbetsgivarna utfärdade då lockout vid verkstäderna och järnbruken. Efter medlingsingripande nåddes efter två månaders strid en kompromissuppgörelse. För att uppnå denna nödgades dock förbundsstyrelsen tillgripa sin vetorätt.

Om uppgörelsen framhåller tidningen Socialdemokraten: »Om inte vissa händelser inträffat inom metallindustriarbetareförbundet — vi åsyftar det radikala 'genombrottet' vid förbundets senaste kongress — så skulle enligt mångas förmenande sannolikt hela denna bittra strid ha kunnat undgå och arbetarna likväl fått sina krav tillgodosedda i precis samma utsträckning som nu skett». <sup>14</sup>

Under konflikten hade tanken på storstrejk ånyo förts fram, men den vann ingen anslutning. De övriga förbunden och Landsorganisationen var ganska svalt intresserade av konflikten, som betecknades som »mindre väl ledd och mindre nödvändig än någon annan av förbundets många dittillsvarande stora strider». <sup>15</sup>

Det är särskilt två omständigheter, som gör att denna konflikt erinrar om verkstadsstrejken 1945. Det är krigsslutssituationen och oppositionens erövring av makten inom förbundet.

På hösten 1921 uppsade Verkstadsföreningen avtalet i syfte att åstadkomma lönereduktioner. Samtidigt ville den ge avtalet en sådan utformning att lokala strejker förhindrades. Arbetareombuden förkastade de uppställda villkoren. Därpå följde en avtalslös period, som varade från den  $\frac{1}{1}$  1922 till den  $\frac{10}{3}$  1923. Under denna genomförde arbetsgivarna lönereduktioner och samtidigt en viss löneutjämning mellan verkstäderna. Under dessa år rådde en förbittrad och starkt aggressiv stämning mellan arbetarna och arbetsgivarna. Inom den fackliga ledningen fruktade man i början av 1923 en ny storstrejk. <sup>16</sup> Inom verkstadsindustrin utbröt vid denna tidpunkt flera

<sup>13</sup> Sist a. a., s. 711.

<sup>14</sup> Sist a. a., s. 734.

<sup>15</sup> Sist a. a., s. 738.

<sup>16</sup> Ragnar Casparsson: »LO under fem årtionden». Stockholm 1947, s. 598.



strejker, men dessa bilades efter medlingsingripande. Verkstadsföreningen kunde dock endast med nöd och näppe få medlemmarnas anslutning till medlingsförslaget. Om stämningen meddelar direktör Styrman: »Enligt den då antagna omröstningspropositionen skulle ett avslag ha inneburit omedelbar lockout inom hela föreningen».<sup>17</sup>

Uppgårelsen innebar bl. a. att lokala konflikter omöjliggjordes samt att särskilda minimilöner fastställdes för kvinnor. Därmed försvann de gemensamma minimilönerna, som existerat sedan 1914.

Missnöjet inom Verkstadsföreningen med det nya avtalet gjorde att denna uppsade avtalet redan på hösten 1925. Resultatet kan dock närmast karakteriseras som avtalsförlängning.

Nästa år företog Metallindustriarbetareförbundet avtalsuppsägning. Det nya avtalet, som innebar smärre lönejusteringar, ingicks under lockouthot.

Med anledning av en del konflikter inom Svenska Arbetsgivareföreningen utfärdade Verkstadsföreningen en sympatilockout under tiden 16—30 mars 1925. Vid lockoutens hävande vägrade arbetarna vid flertalet verkstäder i Göteborg att återgå villkorslöst, varför återgången fördröjdes några dagar.

Ny avtalsuppsägning skedde ej förrän 1928, då den företogs av arbetarparten. Den nya uppgörelsen innebar endast mindre förändringar, men inför risk av öppen konflikt föredrog arbetarparten att acceptera.

Under de vikande konjunkturerna ansåg sig Verkstadsföreningen böra säga upp verkstadsavtalet med utgången av 1931. Föreningen krävde lönereduktioner. Den tillsatta medlingskommissionen framlade den 21 dec. ett förslag, som tillstyrktes av båda parter. Vid omröstningen förkastade emellertid verkstadsarbetarna det med 16.441 röster mot 11.069.<sup>18</sup> Även järnbruksarbetarna och gjutarna förkastade förslaget. Med anledning härav utfärdade Verkstadsföreningen direktiv om lönereduktioner. Förbundet svarade med att beordra strejk vid flera företag. Verkstadsföreningen varslade då om allmän lockout vid såväl mekaniska verkstäder som järnbruk fr. o. m. den 28 jan. 1932. Förlikningskommissionen ingrep då ånyo och framlade ett obetydligt förändrat förslag. Bland verkstadsarbetarna röstade 17.991 för och 18.684 mot förslaget, medan järnbruksavtalet godtogs med 9.385 röster för och 7.638 mot.<sup>19</sup> Eftersom såväl verk-

<sup>17</sup> Styrman: A. a., s. 209.

<sup>18</sup> Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1931. Stockholm 1932, s. 82.

<sup>19</sup> Sist a. a., s. 90.

stadsarbetarna som järnbruksarbetarna tillhörde Metallindustriarbetareförbundet, förelåg trots verkstadsarbetarnas avslag röstövertikt för förslagets godkännande i detta förbund. Medlemmarna i Gjutareförbundet samt Grov- och Fabriksarbetareförbundet, som båda var indragna i konflikten, förkastade det nya förslaget. »Det är emellertid gammal praxis förbunden emellan, att de vid tillfällen som dessa sammanräkna sina röster och röstövertikten inom Metallindustriarbetareförbundet för förslaget var så stor att den räckte att täcka underskotten i de båda här nämnda förbundens röstresultat».<sup>20</sup> Med hjälp av järnbruksarbetarnas majoritet för förslaget kunde således förbundsledningarna motivera sitt godkännande av det nya avtalet.

Under 1931 kulminerade för övrigt lönerörelserna inom Metallindustriarbetareförbundet, vilket utgör ett symptom på aggressiviteten mellan parterna. Denna accentuerades av Ädalskonflikten, som inträffade under året och som skapade en våldsam förbittring bland arbetarna.

Det nya avtalet löpte till 1934, då det uppsades av Metallindustriarbetareförbundet. Sedan förhandlingarna inför den opartiske ordföranden misslyckats, tillsattes en förlikningskommission. »Redan vid denna tidpunkt hade Sveriges Verkstadsförening under hand meddelat att, därest nytt avtal ej kunde träffas före årsskiftet, de mekaniska verkstäderna ej skulle igångsättas efter den 2 jan. 1935».<sup>21</sup> Senare offentliggjorde föreningen sitt lockouthot. Slutligen nåddes uppgörelse den 23 dec.

Avtalet uppsades redan året därpå av förbundet. Parterna kom redan under de förberedande överläggningarna överens om att från början förhandla inför medlingskommission, då det ansågs utsiktslöst att nå resultat enbart genom anlitanande av opartisk ordförande.<sup>22</sup> Trots detta nödgades kommissionen efter två omgångar förklara förhandlingarna strandade. Svenska Arbetsgivareföreningen beslöt då utfärda lockout mot alla förbund, som var invecklade i avtalsrörelser. Vid företag anslutna till Verkstadsföreningen skulle lockouten utbryta den 7 jan. 1936 och vid företag inom Järnbruksförbundet och Mellansvenska Gruvförbundet den 12 jan.

»Denna lockoutvarning medförde, att kommissionen på nytt kallade till förhandlingar den 3 januari. Dessa förhandlingar på-

<sup>20</sup> Sist a. a., s. 91.

<sup>21</sup> Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1934. Stockholm 1935, s. 112.

<sup>22</sup> Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1935. Stockholm 1936, s. 81.

gingo sedan så gott som oavbrutet till den 6 januari, då kommissionen framlade ett förlikningsförslag, vilket efter oerhört pressande förhandlingar av vederbörande delegationer tillstyrktes». <sup>23</sup> Den vikt, som man från regeringshåll tillmätte dessa förhandlingar, framgår av följande uppgift. »Under förhandlingarnas senare skede hade såväl statsministern som social- och handelsministrarna tidtals uppehållit sig i Riksdagshuset, där förhandlingarna pågingo». <sup>24</sup> Kl. 19 den 6 januari kunde kommissionen presentera ett medlingsförslag, som tillstyrktes av båda parter, och en kvart senare, kl. 19.15, avlystes i radio den lockout, som skulle ha börjat nästa morgon.

Omröstningen bland verkstadsarbetarna resulterade dock i en svag majoritet för avslag, 19.317 röster för och 20.536 mot förslaget. Järnbruksavtalet godtogs däremot med 10.151 röster för och 7.540 röster mot. <sup>25</sup> Förbundets överstyrelse, som sammankallats med anledning av verkstadsarbetarnas avslag, gav emellertid underhandlingarna fullmakt att träffa uppgörelse. Detta utlöste indignerade protester från många medlemmar och förbundsstyrelsen kritiserades skarpt.

Det tvååriga avtalet uppsades av arbetarparten på hösten 1937. Sedan förhandlingar såväl direkt som inför opartisk ordförande misslyckats, tillsattes en förlikningskommission, som efter ingående förhandlingar lyckades få ett medlingsförslag godkänt av båda parterna. Omröstningen bland verkstadsarbetarna gav majoritet för förslaget antagande med 25.794 röster mot 23.273. <sup>26</sup>

Då avtalet utlöpte år 1939, hade förutsättningarna för lönepolitiken helt förändrats genom utbrottet av det andra världskriget. Vid en informationskonferens, som Landsorganisationen sammankallade den 6 sept. 1939 i Stockholm, uppdrogs riktlinjerna för den nya avtalspolitik, som läget framtingat. Denna innebar återhållsamhet i lönekraven i syfte att icke bidra till en försämring av penningvärdet.

Denna lönepolitiska målsättning godkändes vid verkstadsarbetarnas avtalskonferens den 25—26 sept. I enlighet härmed upptog förbundet s. k. förhandsförhandlingar med Verkstadsföreningen i stället för att verkställa uppsägning, varvid uppsägningstiden, som utgick den 1 okt., framflyttades. Vid dessa begärde arbetarparten kompensation för stegring i levnadskostnaderna under avtalstiden och garanti

<sup>23</sup> Sist a. a., s. 82.

<sup>24</sup> Styrman: A. a., s. 242.

<sup>25</sup> Harald Hjern: »Avdelning 41 av Svenska Metallindustriarbetareförbundet 1896—1946». Göteborg 1946, s. 305.

<sup>26</sup> Westerståhl: A. a., s. 106.

för bibehållen reallön, s. k. indexlöner. Överläggningarna med Verkstadsföreningen blev emellertid utan resultat. Denna ville ej acceptera indexlönerna. Samma tendens gjorde sig märkbar vid andra förhandlingar mellan fackförbunden och de arbetsgivareorganisationer, som tillhörde Svenska Arbetsgivareföreningen. På initiativ av Landsorganisationen inleddes då centrala förhandlingar om indexreglerade löner mellan dessa båda huvudorganisationer. Dessa resulterade den 16 dec. i en uppgörelse, det s. k. ramavtalet, som beräknades ge arbetarna kompensation med inemot 75 % av levnadskostnadsstegringen. Kompensationsprocenten sjönk dock senare till omkring 60 %.

Förhandlingarna mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet togs därefter upp på nytt och den 2 jan. 1940 träffades definitiv uppgörelse. Vid verkstadsarbetarnas konferens, den s. k. verkstadskonferensen, hade förslaget godkänts med alla rösterna utom tre.

Den 20 nov. 1940 upptog Metallindustriarbetareförbundet nya förhandsförhandlingar med Verkstadsföreningen, som begärde framflyttning av uppsägningstiden för avtalet i avvaktan på ramavtalsförhandlingarna mellan LO och SAF. Sedan nytt ramavtal träffats den 9 jan. 1941, kunde parterna den 25 jan. enas om en uppgörelse. Denna innebar närmast en prolongation.

Avtalet prolongerades för 1942 den 25 jan. 1942, varvid det tredje ramavtalet mellan LO och SAF, vilket slöts den 15 jan., tillfogades avtalet.

Även för 1943 prolongerades avtalet enligt en uppgörelse den 24 nov. 1942. Strax därefter slöts det fjärde ramavtalet, varvid LO accepterade det statliga s. k. pris- och lönestoppet.

Avtalsförhandlingarna på hösten 1943 för år 1944 blev »sällsynt segslitna».<sup>27</sup> »Förhandlingarna påbörjades den 10 november och pågingo sedan i flera etapper fram till den 18 december, då den opartistiske ordföranden, landshövding Ekblom, lade fram ett förslag till uppgörelse, som tillstyrktes av båda parter».<sup>28</sup> Förslaget antogs definitivt den 30 dec. 1943. Det behövdes emellertid tre sammankallanden av verkstadskonferensen, och vid det andra tillfället, den 11 dec., förklarade, förbundsordföranden Oscar Westerlund: »Vi ha nu emeller-

<sup>27</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen för verkstadsindustrin hållen i Stockholm den 24 och 25 september samt vid fortsatta avtalskonferenser den 11 och 29 december 1943. Stockholm 1944, s. 86.

<sup>28</sup> Tidskriften Verkstäderna nr 1 jan. 1944, ledaren.

tid kommit i det läget, att förhandlingarna måste anses som strandade». <sup>29</sup>

Ännu hårdare blev nästa års förhandlingar, som inleddes den 5 dec. 1944. Ej ens regeringens medlingskommission kunde överbrygga motsättningarna mellan parterna. Så utbröt den 5 febr. 1945 den stora verkstadsstrejken, som omfattade cirka 125.000 arbetare och pågick i fem månader, vårt lands största arbetskonflikt vid sidan av storstrejken 1909.

Vi skall inte fortsätta översikten längre. Avtalsrörelserna efter det andra världskriget ligger allt för nära i tiden för att lämpligen ingå i det historiska perspektivet. Vår översikt visar tydligt att förbindelserna i det maktcentrum, som Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet tillsammans bildar, oftast varit spända och aggressiva.

De flesta avtal har därför föregåtts av segslitna förhandlingar och i många fall under hot om öppen konflikt. Förhandlingarna under det andra världskrigets första år utgör tydligen mera undantag än regel. Vid förhandlingarna på hösten 1943 återkom de mera spända relationerna mellan parterna, som förefaller ha varit det normala tillståndet inom verkstadsindustrin.

Trots denna aggressiva hållning mellan parterna har konflikterna under den gångna tiden varit jämförelsevis få. I jämförelse med Svenska Arbetsgivareföreningens övriga delägare har Verkstadsföreningen under perioden 1912—1935 förlorat något mindre antal dagsverken per år och 1.000 arbetare genom arbetsinställelser. <sup>30</sup> Tack vare ett energiskt medlingsarbete och ett skickligt och målmedvetet förhandlingsarbete från båda parter ledningar har de flesta hotande konflikttillbudet kunnat undvikas. Med hänsyn till verkstadsindustrins ställning i svenskt arbetsliv har det varit mera angeläget att öppna konflikter förhindrats på detta område än kanske på andra.

*Betydelsen av organisationernas storlek.* Organisationernas storlek tycks ha varit en betydelsefull faktor för uppkomsten av de spända relationer, som under större delen av den skildrade perioden rått mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet. Den förra, som vid bildandet var en i förhållande till SAF självständig och jämbördig organisation men 1917 uppgick i denna, utgör det största yrkesförbundet inom SAF. År 1945 omfattade Verkstadsföreningen ett arbetarantal på 25,3 % av hela Arbetsgivareförening-

<sup>29</sup> Protokoll fört osv.: A. a., s. 73.

<sup>30</sup> Styrman: A. a., s. 182.

ens.<sup>31</sup> Av stämmooombuden i den senare representerade 27,3 % Verkstadsföreningen. I en intervju med Georg Styrman, som i många år var verkställande direktör i Verkstadsföreningen, bekräftade denne, att Verkstadsföreningen utövar inflytande inom SAF genom sin »tyngd».

Metallindustriarbetareförbundet å sin sida var, såsom redan nämnts, vid seklets begynnelse en bättre ledd och bättre disciplinerad organisation än själva LO. Det har alltsedan sin anslutning till denna år 1904 varit det största förbundet inom denna. Vid årsslutet 1944 utgjorde medlemsantalet i förbundet 18,9 % av Landsorganisationens.<sup>32</sup> Till följd av sin storlek har förbundet fått en särställning inom LO.

På grund av organisationernas storlek har således Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet kommit att få prestigställning, inflytande och ledarskap inom respektive huvudorganisationer. Detta är allmänt känt och accepterat. Så yttrade exempelvis LO:s ordförande, August Lindberg, vid Svenska Metallindustriarbetareförbundets kongress år 1944: »Metallindustriarbetareförbundet är ju ett stort förbund, och det kan ju vara riktigt, att det går i täten, när det gäller dessa viktiga principiella problem».<sup>33</sup>

Förbundets storlek och inflytande har gjort att andra förbund i stor utsträckning följt dess fackliga politik. Vid Metallindustriarbetareförbundets extra kongress 1946 förklarade exempelvis förbundsordföranden Westerlund: »Vi har alltid varit på stridsfot och varit det fackförbund, som ofta dragit upp riktlinjerna för den fackliga rörelsen i vårt land».<sup>34</sup>

Inom förbundet är det av samma anledning, dvs. på grund av dess storlek, verkstadsarbetaregruppen, som dominerar. De riktlinjer, som drages upp för en lönerörelse på en verkstadskonferens, kommer följaktligen att i betydande omfattning följas inte bara av övriga metallarbetare utan även av övriga förbund. Inför de krav på betydande löneförhöjningar, som restes vid verkstadskonferensen på hösten 1944, använde LO:s andre ordförande, Gunnar Andersson, detta som argument för att dämpa de framförda kraven: »...det är min mycket bestämda uppfattning, att de krav, som verkstadskon-

<sup>31</sup> Svenska Arbetsgivareföreningens Kalender 1945. Stockholm 1945, s. 541.

<sup>32</sup> Enligt förbundets verksamhetsberättelse för år 1944.

<sup>33</sup> Protokoll fört vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 21:a kongress i Stockholms Konserthus 3—8 sept. 1944. Stockholm 1944, s. 10.

<sup>34</sup> Protokoll fört vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets extra kongress i Medborgarhuset, Stockholm 11—13 febr. 1946. Stockholm 1946, s. 143.

ferensen här kommer att godkänna, vid förhandlingarna komma att åberopas av samtliga kommande avtalsrörelser. Jag vill påminna deltagarna om att denna avtalsrörelse måste ses i ett vidare sammanhang. Här gäller det varken mer eller mindre än frågan om vår fackliga lönepolitikens vidare utveckling under krisen och under efterkrigsåren». <sup>35</sup>

Ett tecken på denna ledarställning utgör den iakttagelsen, att övriga förbund väntar med sina avtalsförhandlingar tills verkstadsarbetarna träffat uppgörelse. I en tidningsnotis 1950 konstateras: »Håller traditionen även i år kan man vänta att de andra förbunden kommer att föra sina avtalsförhandlingar först sedan resultat nåtts för metalls del». <sup>36</sup> I fråga om avtalsrörelserna på hösten 1944 konstaterade en av oppositionens män: »Beträffande talet om att vi skulle få vad andra fack ha fått är det så, att något annat förbund icke hade träffat uppgörelse, då vi började förhandlingar, utan hela landsorganisationen var ute i avtalsrörelsen. Det var verkstadsindustrin, som låg först i fatet och alla andra fack fingo uppskjuta sina avtalsförhandlingar i avvaktan på våra förhandlingar». <sup>37</sup> Tidningen Metallarbetaren bekräftade: »Löne- och andra avtalsfrågor för massor av övriga arbetare hade ju i väntan på uppgörelsen för verkstadsindustrin kommit i dödsläge». <sup>38</sup>

Bland verkstadsarbetarna har förbundets ledarställning och inflytande gett upphov till en föreställning om att de hade både skyldighet och rättighet att gå i spetsen för övriga arbetarkategorier i kampen att förbättra sin egen och hela industriarbetarklassens villkor. En oppositionsman framhöll sålunda vid 1944 års verkstadskonferens: »Ja, jag tror, att om vi kunna pressa upp våra löner inom metallindustrin, så komma de andra små förbunden med sämre ställda medlemsgrupper också att få sina löner höjda. Metallindustriarbetareförbundet har ju förut bestämt takten i den inom landsorganisationen förda lönepolitiken». <sup>39</sup>

Denna verkstadsarbetarnas egen medvetenhet om sin ledarställning och därav följande känsla av att vara arbetarklassens tättmän ansåg LO:s ordförande, August Lindberg, vara betydelsefull för

<sup>35</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen för verkstadsindustrin den 22 och 23 sept. 1945 i Stockholm. Stockholm 1945, s. 44.

<sup>36</sup> Arbetet, den 29/8 1950.

<sup>37</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen för verkstadsindustrin den 11 maj 1945 i Stockholm. Stockholm 1945, s. 19.

<sup>38</sup> Metallarbetaren nr 3 1945, s. 3.

<sup>39</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen 1944: A. a., s. 58.

verkstadsstrejkens uppkomst. Han yttrade på avtalskonferensen den 11 maj 1945: »Man skulle gå till kamp mot den efterkrigspolitik, som förts under detta krig. Jag tror att det är detta, som föranlett konflikten. Man menar, att metallarbetarna är en så stark grupp, att de skulle kunna gå i spetsen och bryta lönestoppet, och sedan skulle de övriga arbetargrupperna kunna komma efter».<sup>40</sup>

Det förefaller således som organisationernas storlek haft betydelse för verkstadsstrejkens uppkomst. Men varför och hur? Det är uppenbart, att verkstadsindustrin till följd av Verkstadsföreningens och Metallindustriarbetareförbundets storlek och därmed följande inflytande inom respektive huvudorganisationer kommit att få en nyckelställning vid avtalsuppgörelserna. De uppgörelser, som dessa parter träffat, har i stort sett fått bli mönster och norm för övriga avtalsuppgörelser. Detta har gjort verkstadsindustrin till ett maktcentrum i svensk avtalspolitik.<sup>41</sup>

Helt logiskt har detta lett till en koncentration av motsättningar och spänningar mellan arbetsmarknadens parter till verkstadsindustrin. Denna har blivit en brännpunkt, i vilken en stor mängd aggressivitet mellan arbetare och arbetsgivare sammanstrålar. Detta förklarar de spända relationer, som ständigt rått mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet.

Denna spänningsfyllda atmosfär komplicerar och försvårar förhandlingsarbetet. Representanterna på ömse sidor är vanligen bundna vid program, som uppställts vid tidigare hållna konferenser. Vid förhandlingarna mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet hösten 1944 var verkstadsarbetarnas underhandlingsdelegation sålunda bunden vid det avtalsförslag, som oppositionen vid 1944 års verkstadskonferens drivit igenom, sedan den förkastat det av förbundsstyrelsen framlagda förslaget. Den kommunistdominerade underhandlingsdelegationens bundenhet vid det uppgjorda avtalsförslaget och oförmåga att kompromissa var ett hinder, som omöjliggjorde uppgörelse.

Även Verkstadsföreningen hade vissa riktlinjer att följa vid förhandlingsarbetet. Svenska Dagbladet talar om »Svenska arbetsgivare-

<sup>40</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen 11 maj 1945: A. a., s. 45.

<sup>41</sup> Angående begreppet maktcentrum i relationerna mellan arbetare och arbetsgivare se Frederick H. Harbison och Robert Durbin: »Pattern of Union-Management Relations». Chicago 1947, s. 181 ff. Se även Peter F. Drucker: »The New Society. The Anatomy of the Industrial Order». New York 1949, s. 76.



föreningens generallinje». <sup>42</sup> En dylik måste finnas, förklarade direktör Styrman vid en intervju.

I ett sådant maktcentrum uppstår lätt intensiva inre politiska strider på fackföreningssidan, emedan det är så mycket som står på spel. <sup>43</sup> Inom Metallindustriarbetareförbundet och särskilt bland verkstadsarbetarna har också länge funnits en stark opposition, som vanligen letts av kommunister. Man bör komma ihåg att det av 1944 års verkstadskonferens framlagda avtalsförslaget var ett resultat av oppositionens seger över förbundsstyrelsen och dennas anhängare.

Till följd av maktkoncentrationen och den därav följande kampen om herraväldet kommer i ett sådant maktcentrum konfliktfrågorna att överskugga samarbetsfrågorna. Eftersom följderna av deras inbördes uppgörelser blir så vittomfattande, finns på ömse håll ett starkt tryck på parterna, som gör alla tvistefrågor kritiska. <sup>44</sup>

Denna kampsituation, i vilken verkstadsarbetarna fungerar som de övriga industriarbetarnas stöttrupp mot Arbetsgivareföreningen och Verkstadsföreningen som dennas försvarsmur, bestämmer även attityderna mellan parterna. Sålunda kommer Verkstadsföreningen att för verkstadsarbetarna framstå som hård, omedgörlig och oemottaglig för argument. För Verkstadsföreningens representanter tecknar sig å andra sidan verkstadsarbetarna såsom aggressiva och lättpåverkade element, som ofta brukar gå i täten vid striderna på arbetsmarknaden.

Arbetskonflikter åstadkommer social upplösning, och landsomfattande konflikter orsakar så vittgående ekonomisk desorganisation att hela samhället berörs. Den framkallar därigenom även politiska motsättningar. Tvistefrågorna i förhandlingar mellan de stora organisationerna får därigenom ofta en politisk bismak. Lönefrågan förbindes med hela landets ekonomiska politik och därmed får förhandlingarna politisk karaktär. Vid förhandlingarna på hösten 1944 kom lönefrågan att sammankopplas med den tidigare förda pris- och lönestoppspolitik. Såväl regeringen som SAF och LO delade uppfattningen, att pris- och lönestoppspolitik borde upprätthållas. Eftersom kommunisterna bedrev agitation för lönestoppspolitikens upphävande, kom konflikten att i stor utsträckning betecknas som en politisk konflikt. I själva verket måste varje stor strejk bli politisk,

<sup>42</sup> Svenska Dagbladet, den 4/7 1945.

<sup>43</sup> Harbison och Durbin: A. a., s. 185 f.

<sup>44</sup> Sist a. a., s. 187.

eftersom den genom sin omfattning engagerar befolkningen och statsmakterna till ställningstagande för eller emot.

Allt detta medför att fria kollektivförhandlingar i allmänhet är omöjliga att föra i ett maktcentrum. Relationerna mellan arbetare och arbetsgivare i ett sådant har upphört att vara angelägenheter, som endast berör parterna. De berör i själva verket hela arbetslivet och samhället. Detta begränsar parternas handlingsfrihet till det utrymme, som statsmakterna och topporganisationerna anser att samhällets ekonomi och sammanhållning medger. Självfallet finns vissa differenser mellan arbetarnas och arbetsgivarnas huvudorganisationer, men dessa är vanligen ganska små. Parterna har i allmänhet förmåga att bedöma de ekonomiska förhållandena inom den tidrymd ett kollektivavtal varar och kan därför i stort bedöma lönens storlek och arbetsvillkoren. När Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet inledde förhandlingar, var man också på ledande håll tämligen medveten om det tillgängliga utrymmet för löneökningar. På avtalskonferensen i september 1944 förklarade sålunda förbundsordföranden Westerlund: »Vi föreslå, att minimilönerna skola höjas med åtta öre därför att det har kommit till vår kännedom, att andra arbetargrupper komma att ställa krav på en sådan förhöjning. Om vi icke framföra samma öresbelopp, skulle vi försämra utgångsläget för de andra grupperna».<sup>45</sup> Det av oppositionen framförda kravet på 25 öres höjning av minimilönerna, vilket dock senare sänktes till 15, betraktade han som helt utopiskt.<sup>46</sup> Inför de kommande förhandlingarna var han därför synnerligen skeptisk. Gunnar Andersson, LO:s dåvarande andre ordf., ansåg att oppositionen ställde »sådana krav, att vi på nyåret tvingas gå i konflikt».<sup>47</sup>

Vid avtalskonferensen den 11 maj 1945, då verkstadsstrejken pågått några månader, förklarade LO:s ordförande August Lindberg: »Arbetsgivareföreningen kommer därför att gå med på de linjer, som den accepterat för övriga fackorganisationer. Marginalen är mycket stor, mellan 3—8 öre men det är givet att man kommer att gå efter dem, som ligga närmast till, alltså järnbruksarbetarna — och det blir sannolikt järnbruksarbetarnas uppgörelse, som i stort sett blir normerande, om konflikten kommer att pågå några månader».<sup>48</sup> Järnbruksarbetarna hade fått en ökning med 6 öre. Den

<sup>45</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen 1944: A. a., s. 19.

<sup>46</sup> Sist a. a., s. 81.

<sup>47</sup> Sist a. a., s. 57.

<sup>48</sup> Protokoll fört vid avtalskonferensen 11 maj 1945: A. a., s. 48.

slutliga uppgörelsen resulterade i en höjning med 8 öre. Oppositionens vägran att erkänna och acceptera denna möjligheternas ram, och dess försök att bryta sig ut ur den ekonomiska ramen kan sägas ha framtvingat konflikten.

Verkstadsindustrins ställning som maktcentrum i svensk avtalspolitik medför uppenbarligen allvarliga konfliktrisker. Trots detta har parterna i denna industri i överraskande hög grad kunnat fylla sin funktion som mönsterbildare vid avtalsrörelserna. Det finns emellertid vissa situationer, som mer än andra tycks predestinera till öppna konflikter.

Den ena är ekonomiska depressioner, under vilka arbetsgivarna anser sig nödgade att reducera lönerna. Detta inträffade 1921—23 och 1931—32. Lönereduktion innebär för fackföreningsrörelsen att den misslyckats med en av sina viktigaste funktioner, att höja arbetarnas status, dvs. deras löner, eftersom lönen är arbetarnas viktigaste statussymbol. Detta misslyckande är svårt för fackföreningsrörelsen att smälta och alldeles särskilt för den grupp, som betraktar sig som tätgruppen, verkstadsarbetarna.

Den andra situationen är krigssluten. Vid dessa är den sociala upplösningen stark, och som en följd av detta är det sociala missnöjet bland arbetarna omfattande. Så var fallet 1919—20 och 1944—45. Detta ledde till att oppositionen fick makten inom förbundet och i enlighet med det demokratiska spelets regler kunde bestämma förbundets handlande. Men oppositionsmännens starka aggressivitet och fixerade hållning gjorde dem oförmögna att realistiskt bedöma de avtalspolitiska möjligheterna och vidtaga erforderliga kompromisser. Detta ledde i båda fallen till stora och svårlösta konflikter.

Dessa konflikter var emellertid svåra att undvika, ty en annan viktig funktion hos fackföreningsrörelsen är att göra det möjligt för arbetarna att ge uttryck för deras missnöje och aggressivitet. Arbetsgivarna som grupp — ej som individer — utgör traditionellt den grupp, mot vilken arbetarna riktar sina aggressiva känslor. När därför missnöjet och besvikelsen bland arbetarna är omfattande kan de fackliga ledarna ej alltid undvika att acceptera medlemmarnas önskan att strejka. Eljest riskerar de att missnöjet vänder sig mot dem själva och verkar upplösande på sammanhållningen och lojaliteten inom fackföreningarna.

Ett sätt att undvika de svårigheter, som är förknippade med verkstadsindustrins ställning som maktcentrum, är att låta LO och SAF övertaga rollen som mönsterbildare vid avtalsrörelserna. Detta skedde

under andra världskriget genom ramavtalen och även vid några senare tillfällen. Avtalsrörelserna förlöper vid sådana tillfällen smidigt och lätt. Förfarandet framkallar dock stark otillfredsställelse bland många arbetare. Deras behov av aggressionsutlösning kräver hårda nappatag mellan det egna förbundet och motsvarande arbetsgivaregrupp. Metoden kan därför endast användas vid kristillfällen.

Slutligen kan anmärkas att även i de fall, då verkstadsindustrins parter tillfredsställande fyller sin uppgift som mönsterbildare, garanterar detta ej en konfliktfri avtalsrörelse. Det finns nämligen alltid organisationer på ömse sidor, som vägrar att följa mönstret. Livsmedelskonflikten 1953 förefaller t. ex. vara en följd av att livsmedelsarbetarna av vissa skäl vägrade att godta det givna mönstret, prolongationen.

Trots de risker och svårigheter, som oundvikligen tycks finnas i ett maktcentrum, torde dock den arbetsfred, som kan sägas ha rått i vårt land sedan mitten av 30-talet, i viss mån vara ett resultat av förmågan hos verkstadsindustrins parter att i mönsterbildande avtal omsätta sina egna och huvudorganisationernas intentioner.

# FÖRENTA STATERNAS INTRÄDE I ANDRA VÄRLDSKRIGET

## DISKUSSIONEN OM PEARL HARBOR

*Av Docent SVEN A. NILSSON, Lund*

Tidigt på morgonen den 7 december 1941 var några civila planuppe för övningsflygningar i närheten av Pearl Harbor, den stora amerikanska marinbasen på Oahu i Hawaiiögruppen. Plötsligt befann de sig mitt inne i en formation främmande flygplan, som öppnade eld. Kort därefter strök de främmande planen in över den oförberedda ön. Torpederna regnade ner över hamnen och flygplatserna. Efter den första attacken kom i snabb följd fyra andra. Förödelsen blev oerhörd. Mängder av flygplan förstördes på marken. I hamnen sjönk fyra slagskepp, tre jagare och flera andra krigsfartyg. Tre slagskepp och tre kryssare skadades svårt. Den amerikanska stillahavsflottan var praktiskt taget satt ur spel.

Med detta blixtingrepp hade Japan säkrat sin flank och kunde inleda den länge planerade offensiven i Östasien och Stilla havet. Sedan följde händelserna slag i slag. Inom kort hade både Japan och Förenta staterna kommit in i det europeiska kriget, som först nu blev ett världskrig. Grupperingarna var givna: Japan på axelmakternas sida, Förenta staterna på Englands och dess allierades.

### I.

Samma dag, den 7 december, åt president Roosevelt lunch i Vita huset med sin förtrogne rådgivare, Harry Hopkins. Klockan 13.40 ringde marinministern, Knox, och omtalade, att man fångat upp ett radiomeddelande från Honolulu om en pågående flygräd. Enligt Hopkins anteckningar talade presidenten sedan rätt länge om »his efforts to keep the country out of the war».<sup>1</sup> Därefter ringde han

<sup>1</sup> Hopkins anteckningar i R. E. Sherwood, »Roosevelt and Hopkins. An Intimate History», 1948, s. 430 f.

utrikesminister Hull och delgav honom nyheten. Samtidigt anlände till utrikesdepartementet de båda japanska ambassadörerna, Nomura och Kuruso, som hade avtalat ett sammanträffande kl. 13 men blivit försenade. De överlämnade en not från sin regering, den sista i de långvariga förhandlingar, som pågått mellan Japan och Förenta staterna.

I denna not och i en kort därefter utfärdad proklamation får vi den japanska synen på krigsutbrottet. Japan hade med fredliga medel sökt genomföra en rättvis nyordning i Östasien. Dess ansträngningar hade omintetgjorts genom Förenta staternas omedgörliga hållning och genom den ekonomiska och militära blockad, som etablerats mot Japan. Japan fann fortsatta förhandlingar meningslösa.<sup>2</sup>

När Hull fick den japanska noten i sin hand, ögnade han igenom den och for ut i vredgade ord mot de båda ambassadörerna. Han sade sig aldrig ha sett ett dokument så fyllt av skändliga lögner och förvrängningar, »infamous falsehoods and distortions on a scale so huge that I never imagined until today that any Government on this planet was capable of uttering them».<sup>3</sup> Hull lät sedan tillkännage, att Japan företagit ett förrädiskt och oprovocerat angrepp mitt under pågående förhandlingar. Vid dessa hade Förenta staterna förfäktat »all the principles that underlie fairdealing, peace, law and order, and justice between nations».<sup>4</sup>

På samma tema fortsatte president Roosevelt, när han följande dag, den 8 december, begav sig till kongressen för att utverka dess krigsförklaring mot Japan. Även han talade om ett lömskt och oprovocerat angrepp och om dagen för detsamma som »a date which will live in infamy».<sup>5</sup> Detta blev sedan den officiella amerikanska uppfattningen, proklamerad i åtskilliga sammanhang. Sin utförliga dokumentering fick den i de 1943 utgivna aktpublikationerna rörande Förenta staternas utrikespolitik före kriget.<sup>6</sup> Samma uppfattning möter i Davis-Lindleys halvofficiella bok »How war came» från år 1942.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Noten i »Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: Japan, 1931—1941», 2, s. 787 ff. Aktsamlingen citeras i det följande »Foreign Relations». Proklamationen i svensk översättning under titeln: »Förklaring avgiven av kejsrerliga japanska regeringen den 8 december 1941».

<sup>3</sup> C. Hull, »The Memoirs of Cordell Hull», 2, 1948, s. 1095 f.

<sup>4</sup> »Foreign Relations», 2, s. 793.

<sup>5</sup> »Foreign Relations», 2, s. 793 f.

<sup>6</sup> »Peace and War. United States Foreign Policy 1931—1941» samt »Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: Japan 1931—1941».

<sup>7</sup> F. Davis and E. K. Lindley, »How War Came», 1942.

Två vitt skilda uppfattningar, hade på detta sätt utbildats om krigsutbrottet och dess orsaker, den japanska och den amerikanska. Allt talade för att den senare skulle slå igenom. Så blev dock inte fallet. Inom Förenta staterna självt uppstod efter några år en debatt om orsakerna till krigsutbrottet, varvid den officiella amerikanska uppfattningen utsattes för skarpa mothugg. Debatten har sina rötter i de inrepolitiska motsättningarna under den rooseveltska aeran.

Efter den bittra striden om New Deal hade följt den lika häftiga kampanjen för och emot ett amerikanskt engagemang i det europeiska kriget. I det senare stadiet etablerade sig en stor del av Roosevelts gamla vedersakare på den isolationistiska sidan och fick här en mera populär plattform för sin kampanj. Under hårt motstånd från dessa kretsar lyckades Roosevelt steg för steg föra landet över på Englands sida. Det kunde endast ske genom att till det yttersta utnyttja presidentens befogenheter och under ständiga proklamationer om att målet var att bevara freden. Vid flera tillfällen var det blott med knapp majoritet, som de nödvändiga lagarna kunde genomföras i kongressen. Den 12 augusti 1941 fick man värnpliktslagen förlängd med endast en rösts majoritet i representanthuset, samma dag som Roosevelt och Churchill vid mötet på Atlanten undertecknade den ryktbara frihetsdeklarationen. Den knappa segern vittnade om isolationismens starka grepp över det amerikanska folket. En av dess företrädare, senator Burton K. Wheeler, tolkade resultatet så, att regeringen aldrig skulle kunna få igenom en krigsförklaring i kongressen.<sup>8</sup>

Icke desto mindre var Förenta staterna i krig inom fyra månader. Det japanska blixtagreppet den 7 december ändrade allt. Nästa dag förklarade kongressen Japan krig med alla röster utom en.

Men isolationismen fortlevde. Uppenbart är, att det ingår isolationistiska tankegångar i den kritik, som under kriget riktades mot Roosevelts och militärledningens taktik att koncentrera krigsin-satserna till Europa. Förenta staternas verkliga intressen låg i Stilla havet, hävdade man, och anklagade Roosevelt och stabscheferna för att gå i Englands ledband. Mest markant möter denna uppfattning hos den i Kina stationerade generalen Stilwell, vars efterlämnade papper är fyllda av dylika uttalanden, genomgående präglade av ett rabiat englandshat.<sup>9</sup>

I visst samband härmed står debatten om krigsutbrottet och kata-

<sup>8</sup> Sherwood, »Roosevelt and Hopkins», s. 367.

<sup>9</sup> J. W. Stilwell, »The Stilwell Papers», 1948.

strofen i Pearl Harbor. Upptakten bildade de undersökningar, som företogs för att utreda varför det japanska angreppet fick så fördömande följder. Den av presidenten tillsatta s. k. Robertskommisionen konstaterade efter en summarisk undersökning, att felet låg hos befälhavarna på platsen, amiral Kimmel och general Short, som försummat vidta beredskapsåtgärder. De entledigades, men det bestämdes att saken senare skulle tas upp inför krigsrätt.<sup>10</sup>

Opinionen var dock inte tillfredsställd, och inför presidentvalet 1944 började republikanerna röra i saken. På kongressens initiativ igångsattes krigsrättsförfarande inför särskilda armé- och marindomstolar. Resultatet förelåg redan före presidentvalet men offentliggjordes först i augusti 1945, kort efter Japans kapitulation. Det var ganska sensationellt. Kvar stod fortfarande, att Kimmel och Short visat försumlighet. Men samma anklagelse riktades nu även mot stabscheferna i Washington, general Marshall och amiral Stark, för att de inte hållit befälhavarna på Hawaii tillräckligt informerade om det allvarliga läget. Ej nog härmed; krigsrätterna klandrade även utrikesminister Hull, vars ultimativa noter ansågs ha påskyndat krigsutbrottet. I presskommentarerna förklarade man på sina håll president Roosevelt medansvarig.<sup>11</sup>

Inför presskampanjen och republikanernas attacker fann den demokratiska regimen det nödvändigt att dra saken inför kongressen. Denna tillsatte ett utskott av sex demokrater och fyra republikaner, vars utlåtanden förelåg i juli 1946 och trycktes jämte det enorma materialet, bestående av förhörprotokoll och ett stort antal bilagda akter och memoranda.<sup>12</sup> Majoriteten lade huvudansvaret för katastrofen på Kimmel och Short men ville inte helt frita stabscheferna i Washington. Den fastslog däremot, att Roosevelt och regeringen gjort sitt bästa för att undvika krig och att Japan ensamt bar ansvaret för krigsutbrottet. En minoritet av två republikaner avgav emellertid ett särskilt utlåtande, där de i insinuanta ordalag riktade starka klander mot Roosevelt, Hull och krigsledningen både för den

<sup>10</sup> Kommissionens protokoll och utlåtanden tryckta som bilagor till den senare kongressundersökningen, »Pearl Harbor Attack, Hearings before the Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack», 1946, vol. 22—25, 39. Jfr G. Morgenstern, »Pearl Harbor. The Story of the Secret War», 1947, s. 38 ff.

<sup>11</sup> Krigsrätternas protokoll och utlåtanden tryckta i »Pearl Harbor Attack», vol. 27—33, 39. För presskampanjen och opinionens ställningstagande se Ch. A. Beard, »President Roosevelt and the Coming of the War», 1948, s. 250 ff.

<sup>12</sup> Förhörprotokollen och bilagorna ingår i den ovan citerade publikationen »Pearl Harbor Attack», de förra i vol. 1—11, de senare i vol. 12—39.



mot Japan förda politiken och för försumligheten att säkra beredskapen i ett läge, där regeringen väl visste att krigsutbrottet kunde komma när som helst.

Vid undersökningarna hade material och upplysningar framkommit, som lämnade fältet fritt för långtgående slutsatser. Redan de tidigare utgivna akterna från förhandlingarna före krigsutbrottet visade, att Förenta staterna fört en ganska sträv politik mot Japan. Nu blev det dessutom känt, att Roosevelt bedrivit ingående underhandlingar med England om militär samverkan både mot Tyskland och Japan. Vad mera var, trots regeringens försök att hemlighålla saken kom det fram, att man i Washington långt före krigsutbrottet lyckats dechifrera de coder, som Japan använde i telegrammen till och från beskickningarna i utlandet. Under de kritiska månaderna före Pearl Harbor hade man på detta sätt fått mycket klara antydningar om ett förestående krigsutbrott. Saken hade diskuterats i regeringen. I krigsminister Stimsons för kongressundersökningen tillgängliga dagbok sammanfattas diskussionen på följande sätt: »The question was how we should maneuver them into the position of firing the first shot without allowing too much danger to ourselves».<sup>13</sup>

Den amerikanska politiken framstod nu i en ny och egenartad belysning. När man på detta sätt manövrerade Japan i krig, varför var man då inte mera beredd på angreppet? Och vad syftade Roosevelts politik till? Var det inte ett sätt att bakvägen få in Amerika i kriget, ett sätt att kringgå kongressen, som annars ej skulle ha gått med på en krigsförklaring? Det var frågor som allmänt debatterades. Kongressbetänkandet med dess enorma material hade gett Roosevelts kritiker vapen i händerna. Hans anseende var även i övrigt i dalande, sedan hans efterkrigspolitik i väsentliga punkter visat sig förfelad.

Bland kritikerna bör främst nämnas den kände historikern Charles A. Beard och den isolationistiske skribenten George Morgenstern, som i olika arbeten söker visa, hur Roosevelt bakom kongressens rygg steg för steg manövrerar Förenta staterna i krig och i detta syfte utnyttjar det spända förhållandet till Japan.<sup>14</sup> Längst går Morgen-

<sup>13</sup> De dechiffrerade japanska telegrammen i »Pearl Harbor Attack», vol. 12, stabsöverläggningarna med England och Holland *ibid.*, vol. 15, utdrag ur Stimsons dagbok *ibid.*, vol. 11, s. 5431 ff.

<sup>14</sup> Ch. A. Beard, »American Foreign Policy in the Making, 1932—40», 1946, »President Roosevelt and the Coming of the War», 1948, G. Morgenstern, »Pearl Harbor. The Story of the Secret War», 1947.

stern: enligt honom har det japanska angreppet inte bara varit väntat och önskat; man har också kunnat förmoda att det skulle drabba just Pearl Harbor men trots detta försummat varna garnisonen där.<sup>15</sup> I denna sista punkt har man i regel hesiterat,<sup>16</sup> men eljest har anklagelsen, att Roosevelt med berått mod framkallat krigsutbrottet, blivit allmängods i det isolationistiska, antirooseveltska läget.<sup>17</sup>

Anklagelserna har inte fått stå oemotsagda. Från den andra sidan är främst att nämna de biografiska och självbiografiska arbeten om den rooseveltska kretsen, som utkom i slutet av 1940-talet. Viktigast i detta sammanhang är Hulls omfattande memoarer, en biografi över Stimson, utarbetad i nära samarbete med honom själv, samt Sherwoods arbete »Roosevelt and Hopkins», alla från 1948.<sup>18</sup> I frågan om Förenta staternas krigsinträde är samtliga dessa författare ute i försvarsärendet; deras arbeten är att betrakta som inlägg i den debatt, som redan tagits upp.

Vid sidan härav möter en rad arbeten, som behandlar problemet som sådant. Mot Morgenstern och Beard ställer sig Walter Millis och Basil Rauch i arbeten från 1947 och 1950, som på grundval av det då kända materialet söker gendriva angreppen på Roosevelts politik.<sup>19</sup> Störst intresse har en bok av Herbert Feis från år 1950 med titeln »The Road to Pearl Harbor. The Coming of the War between the United States and Japan». Som expert i det amerikanska utrikesdepartementet sedan 1930-talets början har Feis haft tillgång till ett betydligt större källmaterial än någon av sina föregångare, förutom det amerikanska även det omfattande material som kom fram vid krigsförbrytarprocesserna i Japan efter kriget, akt- och ordermaterial samt dagböcker och memoarer av ledande japanska politiker.<sup>20</sup> Själv företräder Feis den officiella amerikanska uppfatt-

<sup>15</sup> Morgenstern, s. 196 f.

<sup>16</sup> Jfr dock R. A. Theobald, som i en nyutkommen bok med titeln »The Final Secret of Pearl Harbor», 1954, framför samma anklagelse som Morgenstern och i stort sett med samma argumentation som denne. Theobald var vid krigsutbrottet amiral och tjänstgjorde i Pearl Harbor under Kimmels befäl.

<sup>17</sup> Som exempel kan anföras J. Flynns hätska biografiska skildring, »The Roosevelt Myth», 1948.

<sup>18</sup> C. Hull, »The Memoirs of Cordell Hull», H. L. Stimson and McGeorge Bundy, »On Active Service in Peace and War», R. E. Sherwood, »Roosevelt and Hopkins. An Intimate History».

<sup>19</sup> W. Millis, »This is Pearl», 1947, B. Rauch, »Roosevelt from Munich to Pearl Harbor», 1950.

<sup>20</sup> I denna senare källgrupp ingår bl. a. en dagbok, förd av kejsarens kontaktman, lordsigillbevararen, markis Kido, vidare memoaranteckningar av prins Konoye samt av sekreteraren till furst Saionji, den siste kvarlevande av genron. Konoyes memoarer är med bilagor tryckta i »Pearl Harbor Attack», vol. 20.

ningen, ibland även de mera speciella synpunkter som hävdades av Hull och utrikesdepartementet under kontroverser med finansdepartementet och dess chef Morgenthau. I sin bedömning är han relativt måttfull, men även han ser Japans aggressiva politik som den utslagsgivande faktorn, den som driver fram kriget.

Diskussionen om krigsutbrottet och katastrofen i Pearl Harbor står fortfarande under intryck av de inrepolitiska motsättningarna i Förenta staterna. Den har fått karaktären av en rättegång med åklagare och försvarare. Även domar har förekommit, fällda av krigsrätter och kongressutskott, men lika omstridda som allt annat i denna sak.

De många undersökningarna har emellertid haft den följden, att källmaterialet i osedvanligt hög grad kommit att offentliggöras. På så sätt har förutsättningar skapats för ett ställningstagande till problemen. I det följande skall vi ta upp huvudfrågan till diskussion, frågan om krigsutbrottet och dess orsaker.<sup>21</sup> Dessförinnan blir det nödvändigt att i stora drag teckna händelseförloppet, varvid särskild uppmärksamhet måste ägnas åt det avgörande slutstadiet.

## II.

För Japan hade 1930-talet varit ett imperialismens och aggressionernas årtionde. Rika vinster hade hemförts. Manchuriet och större delen av Kina hade lagts under japansk kontroll. Endast med möda höll sig Chiang Kai-sheks regering kvar i det inre av landet.<sup>22</sup>

Genom antikominternpakten hade Japan under dessa år orienterat sig åt axelmakterna. Systemet rubbades emellertid genom den tyskryska pakten från augusti 1939. Paralyserat härav höll sig Japan tillbaka, även sedan det europeiska krigets utbrott öppnade nya möjligheter. Först de stora tyska framgångarna under våren 1940 ändrade läget. Tidpunkten syntes nu vara inne att förverkliga Japans gamla planer på hegemonien i Östasien. I första hand ville man få slut på kriget i Kina och vinna ekonomisk kontroll över Bortre

<sup>21</sup> Den mera speciella frågan om ansvaret för katastrofen i Pearl Harbor lämnas sålunda åsido. Genom de många undersökningarna synes det klarlagt, att orsakerna främst är att söka i den bristande kontakten mellan staberna i Washington och garnisonen på Hawaiiöarna.

<sup>22</sup> För den följande framställningen av händelseförloppet kan allmänt hänvisas till Feis ovannämnda arbete.

Indien och de nederländska öarna, rika på de råvaror Japan behövde, olja, gummi, ris, tenn m. m.

Kabinettet Yonai, som tidigare fört en återhållsam politik, framställde i juni 1940 en rad krav mot de hårt trängda västmakterna. Offensiven fullföljdes av den nya regering, som bildades i juli av Konoye med den axelvänlige Matsuoka som utrikesminister och arméns ledande man, Tojo, som krigsminister. England förmåddes temporärt stänga Burmavägen, en viktig tillförselled till Nationalistkina. Vichyfrankrike tvangs i olika omgångar att acceptera Japans ekonomiska och militära krav; i september 1940 ockuperades norra Indokina, i juli 1941 hela landet. Även Nederländska Indien ställdes inför vittgående krav på japansk kontroll och stora råvaruleveranser men höll tills vidare stånd.

Dessa aktioner hade ägt rum med Tysklands goda minne. I september 1940 slöts tremaktspakten, där Japan erkände Tysklands och Italiens hegemoni i Europa och de senare Japans i Östasien.<sup>23</sup> Under den följande tiden gjordes upprepade försök att infoga även Ryssland i systemet av inbördes förbundna världsbehärsrare. Försöken misslyckades dock, och förhållandet mellan Tyskland och Ryssland blev allt mera spänt. Japan valde då utvägen att på egen hand göra upp med sin gamle arvförande. I april 1941 slöts ett neutralitetsfördrag, enligt vilket Japan och Ryssland skulle bibehålla fred, även om endera parten angreps av tredje makt. Det var Japans motdrag till den tysk-ryska pakten, ett motdrag som starkt irriterade Hitler, som nu stod i begrepp att bryta med Ryssland.

I juni utbröt det tysk-ryska kriget. Från Berlin vädjade man om japanskt bistånd både mot Ryssland och England. Matsuoka var helt vunnin här för men mötte kompakt motstånd i regeringen och armékretsarna, som inte ville riskera ett tvåfronts krig. Den 16 juli måste Matsuoka avgå och ersattes av den mera återhållsamme amiral Toyoda. Det reorganiserade kabinettet beslöt sig för att fortsätta sin tills vidare fredliga offensiv söderut. I slutet av juli tog Japan sitt hittills allvarligaste steg och besatte hela Indokina.

Ett hinder återstod dock, det svåraste, Förenta staterna. Det hade lika väl som de europeiska makterna känt sig hotat av Japans expansion, hotat både i sina framskjutna positioner i Stilla havet och i sin handel på Kina. Därtill kom tremaktspakten, vars tredje artikel stadgade, att Japan, Tyskland och Italien skulle bistå varandra med alla medel, om någon av dem angreps av tredje makt, som då ännu ej

<sup>23</sup> »Foreign Relations», 2, s. 165 f.

var inbegripen i krigen i Europa och Kina. Det var Förenta staterna, som här utpekades och på detta sätt skulle hindras komma England till hjälp.

I Amerika skred man tidigt till motåtgärder. Man lämnade den kinesiska regeringen alltmer ökad ekonomisk och materiell hjälp och sökte även i övrigt uppmuntra till motstånd mot Japan. Våren 1941 inleddes stabsöverläggningar med England och Nederländska Indien om ett samordnat försvar i händelse av ett japanskt angrepp. Man tillgrep dessutom ekonomiska sanktioner. Alltifrån 1940 begränsades den för Japans krigsproduktion livsviktiga importen från Amerika av olja, bensin och skrot.<sup>24</sup> Åtgärderna synkroniserades med de japanska framstötarna och utmynnade i juli 1941, efter Japans ockupation av Indokina, i en infrysning av alla japanska tillgodohavanden och ett nästan totalt handelsstopp. Detta blev så mycket mera effektivt, som England och Holland samtidigt företog liknande åtgärder.

Handelsblockaden var för Japan ytterst allvarlig, särskilt oljeembargot. Japan hade självt inga oljetillgångar och kunde därför lätt drivas till en aktion mot Nederländska Indien med dess rika oljetillgångar. Inom båda länderna var man också på det klara med att en fortsatt utveckling efter dessa linjer måste leda till krig. I februari 1941 hade regeringen Konoye sänt en moderat japansk statsman, amiral Nomura, som ambassadör till Washington. Mellan honom och Hull fördes sedan långvariga förhandlingar om en uppgörelse. I juli avbröts överläggningarna av den japanska ockupationen av Indokina och den följande totala handelsblockaden av Japan. De återupptogs i augusti, då Konoye sökte få till stånd ett möte med Roosevelt för att därigenom kunna träffa avtal på högsta ort med förbigående av den enligt japansk mening intransigente Hull. Man kunde dock inte enas om någon förhandlingsbas, varför projektet till sist måste överges. I detta läge gav Konoye spelet förlorat och avgick, den 16 oktober. Den nye regeringschefen blev den tidigare krigsministern, Tojo.

Regeringsskiftet innebar att de aggressiva armékretsarna tagit ledningen i Japan. Anmärkningsvärt nog ville man dock ännu ej släppa förhandlingslinjen. I Tokio utarbetades två alternativ till fredlig lösning, ett långfristigt och ett mera temporärt, avsett att fram-

<sup>24</sup> Förordningarna tryckta i »Foreign Relations», 2, s. 201 ff.

läggas först i sista hand som *modus vivendi*. Som medhjälpare åt Nomura avsåndes den tidigare ambassadören i Berlin, Kuruso.

Det första japanska förslaget överlämnades den 7 november men togs inte upp till någon egentlig behandling. Den 15 anlände Kuruso till Washington och tog sedan del i samtalen. Den 20 november framlades Japans förslag till *modus vivendi*. Enligt detta skulle de båda länderna avhålla sig från vidare militära anstalter i sydöstra Asien. De skulle samarbeta i fråga om Nederländska Indiens produkter och återställa handelsförbindelserna sådana de var före infrysningsåtgärderna. Förenta staterna skulle förse Japan med erforderlig kvantitet olja. Japan lovade utrymma södra Indokina och hela landet, så snart fred slutits med Kina. Förenta staterna skulle avhålla sig från åtgärder som kunde försvåra detta fredsslut.<sup>25</sup>

Anbudet innebar vissa medgivanden men ansågs på amerikanskt håll vara helt oantagbart. Sedan någon tid tillbaka hade man lyckats dechifrera de coder som användes i de japanska telegrammen. Hull visste därför att förslaget var Japans sista bud och att läget var ytterst allvarligt. Ambassadörerna hade instruerats att uppgörelse måste ha kommit till stånd före den 25 november. I ett senare telegram utsträcktes fristen till den 29 november. »After that things are automatically going to happen», tillades det.<sup>26</sup> Avgörandet stod mellan krig och fred.

I Washington hade stabscheferna tidigare avrått från ett ultimatum och begärt mera tid för militära förberedelser.<sup>27</sup> Även på amerikanskt håll utformade man därför ett förslag till *modus vivendi*, enligt vilket Japan skulle utrymma södra Indokina mot att få begränsade råvaruleveranser. Samtidigt utarbetades ett förslag till överenskommelse efter hela linjen. Båda skulle framläggas, det senare för att i princip accepteras. *Modus vivendi*-förslaget väckte emellertid betänkligheter hos övriga intresserade makter, som hållits a-jour med utvecklingen. Särskilt från kinesiskt håll framfördes skarpa protester. I Washington bestämde man sig då för att endast lägga fram förslaget till slutlig uppgörelse.<sup>28</sup>

Förslaget framlades den 26 november. En nonaggressionstraktat skulle slutas mellan Stillahavsmakterna och en överenskommelse

<sup>25</sup> De japanska förslagen i »Foreign Relations», 2, s. 709 ff., 755 f.

<sup>26</sup> De interciperade telegrammen tryckta i »Pearl Harbor Attack», vol. 12, här ifrågavarande s. 100, 165.

<sup>27</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 14, s. 1061 ff.

<sup>28</sup> Akterna och diskussionerna kring *modus vivendi*-förslaget i »Pearl Harbor Attack», vol. 14, s. 1084 ff.

om Indokinas integritet med lika rätt för alla till dess produkter. Handelsspärrarna skulle upphävas, och ett liberalt handelsavtal slutas mellan Förenta staterna och Japan. I Kina skulle endast Chiang Kai-sheks regering stödjas och alla exterritorialrättigheter upphävas. Japan skulle utrymma både Kina och Indokina. Med hänsyftning på tremaktpakten stadgades, att intet fördrag med tredje makt fick tolkas så, att det kom i strid med den nu föreslagna överenskommelsen.<sup>29</sup> Sammanfattade innebar dessa stipulationer, att Japan skulle uppge sin axelorientering och allt vad det vunnit genom 1930-talets aggressioner.

De japanska ambassadörerna mottog förslaget med bestörtning. Att rapportera detta hem till sin regering, sade Kuruso, »would be likely to throw up its hands».<sup>30</sup>

I Tokio betraktades det amerikanska förslaget som ett ultimatum. Krigsförberedelserna avslutades, och man försäkrade sig om Tysklands och Italiens stöd i händelse av ett krigsutbrott. En rad möten hölls med regeringen och de äldre statsmännen. Många av dem uttryckte tvivel på Japans utsikter i ett krig och menade att man skulle försöka komma ur dödläget. Men Tojos svar var ett och samma: att fortsätta under rådande betingelser skulle leda till Japans gradvisa förintelse.<sup>31</sup>

I Washington var man, med de alarmerande japanska telegrammen framför sig, fullt på det klara med vad som väntade. Den 27 november förklarade Hull, att han inte längre kunde göra något åt saken; den berodde nu på armén och flottan. Stabscheferna var emellertid fortfarande angelägna om mera tid för att kunna sända förstärkningar till Filippinerna. Vid ett kabinettsmöte den 28 november beslöts, att Roosevelt skulle göra en personlig fredsvädjan i ett budskap till kejsaren. Hull var dock inte särskilt tilltalad av tanken och uppsköt avsändandet till den 6 december.<sup>32</sup>

Under tiden inlöpte en rad meddelanden om japanska flottrörelser söderut längs Kinas och Indokinas kuster. Från engelskt och holländskt håll förhörde man sig om vad Förenta staterna skulle göra i händelse av en isolerad japansk attack mot engelska Malacka eller Nederländska Indien. Frågan hade länge varit aktuell, men Roose-

<sup>29</sup> »Foreign Relations», 2, s. 768 ff.

<sup>30</sup> »Foreign Relations», 2, s. 765.

<sup>31</sup> Feis, s. 328 ff., »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 204 ff., 228 f.

<sup>32</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 14, s. 1083, »Foreign Relations», 2, s. 784 ff., Hull, 2, s. 1087 ff., Stimson-Bundy, s. 389 f.

velt hade aldrig velat binda sig på denna punkt. Regeringen hade den 28 november uttalat sig för att Förenta staterna i så fall skulle gå i krig. Frågan var om kongressen då skulle kunna förmås till krigsförklaring.<sup>33</sup>

På kvällen den 6 december kom den sista varningen. Då uppsnappades ett telegram med Japans skarpa och avvisande svar på det sista amerikanska förslaget. I dechiffrerat skick överlämnades det till Roosevelt samma kväll. Han var då i sällskap med Harry Hopkins. När båda hade läst telegrammet, sade presidenten: »This means war». Hopkins tyckte, att när nu kriget var oundvikligt, var det skada, att Amerika inte kunde slå till först och på så sätt förekomma varje överrumpling. »No, we can't do that», sade Roosevelt, »we are a democracy and a peaceful people».<sup>34</sup>

Av telegrammet framgick, att de japanska ambassadörerna fått order att överlämna svaret kl. 13 Washington-tid, nästa dag, den 7 december. Någon halvtimme efter den angivna tiden kom meddelandet om attacken på Pearl Harbor.

### III.

Vi kan nu knyta an till problemställningen. I den amerikanska diskussionen har det blivit en fråga om skulden till krigsutbrottet. Den isolationistiska riktningen vill göra presidenten och hans regering ansvariga: de har genom sin omedgörliga politik fram till den sista ultimativa noten direkt provocerat Japan i krig. Den andra riktningen fritar den rooseveltska kretsen från dessa anklagelser och lägger skulden på Japan och dess aggressiva politik. Förenta staterna har endast försökt dämna upp den japanska expansionen, till skydd för sina egna intressen, för Kina och för freden i Stilla havet.

Även med bortseende från alla överdrifter i denna diskussion och från den i och för sig ofruktbara frågeställningen är det uppenbart, att mening står mot mening, när det gäller att klarlägga de faktorer som driver fram krigsutbrottet. Vi kan till en början pröva de båda uppfattningarna i deras tolkning av slutstadiet i de amerikansk-japanska förhandlingarna.

Det gäller då de båda parternas sista bud, Japans förslag till *modus vivendi* av den 20 november och det amerikanska motförslaget av

<sup>33</sup> Feis, s. 334 ff.

<sup>34</sup> Samtalet återgavs inför kongressundersökningen av telegrammets överbringare, commander Schulz. »Pearl Harbor Attack», vol. 10, s. 4659 ff.



den 26 november. Det förra innebar en viss reträtt från japanskt håll, ett försök att återställa läget sådant det var före den japanska ockupationen av Indokina och den följande totala handelsblockaden. Därutöver gav det förhoppningar om en lösning av Kinakonflikten. Det amerikanska förslaget åter krävde en total reträtt från Japans sida: det skulle ge avkall på tremaktspakten och utrymma alla sina erövringar sedan 1930-talets början. I gengäld skulle normala handelsförbindelser etableras.<sup>35</sup>

I sina 1948 utgivna memoarer finner Hull de japanska förslagen så orimliga, att ingen i ansvarig ställning någonsin skulle ha drömt om att acceptera dem. De skulle ha inneburit »condonement by the United States of Japan's past aggressions, assent to future courses of conquest by Japan, abandonment of the most essential principles of our foreign policy, betrayal of China and Russia, and acceptance of the role of silent partner aiding and abetting Japan in her effort to create a Japanese hegemony over the western Pacific and eastern Asia». Det amerikanska förslaget åter var enligt Hull »essentially a restatement of principles that had long been basic in United States foreign policy. Our ten points embodied at least five that the Japanese would have found to their distinct benefit had they accepted them. Among these were the removal of all freezing measures, a trade agreement between the two countries, and the stabilization of the dollar-yen rate, which would have bolstered the slipping yen. There was nothing in the memorandum that any peaceful nation pursuing a peaceful course would not have been delighted to accept.»<sup>36</sup>

Uppenbart är att detta resonemang går vid sidan av saken. Hull tar omsorgsfullt fasta på alla de menliga konsekvenser, som hade kunnat uppstå, om det japanska förslaget godtagits.<sup>37</sup> Men han förbigår de långtgående krav, som hade framställts från amerikanskt håll. Hans uttalanden överensstämmer i huvudsak med den förklaring han avgav vid kongressundersökningen 1946<sup>38</sup> och får ses mot denna bakgrund. Som ovan framgått, hade Hull klandrats just för framläggandet av 26-novembernoten.<sup>39</sup>

I mer eller mindre modifierad form har dessa Hulls synpunkter upptagits och utvecklats i en rad olika arbeten. Det centrala är för

<sup>35</sup> Jfr ovan s. 346 f.

<sup>36</sup> Hull, 2, s. 1069 f., 1083 f.

<sup>37</sup> Jfr Hulls hypotetiska resonemang om vilka möjligheter Japan hade haft att trots överenskommelsen fullfölja sin aggressiva politik, *ibid.* s. 1070.

<sup>38</sup> Jfr »Pearl Harbor Attack», vol. 11, s. 5367 ff.

<sup>39</sup> Jfr ovan s. 340 ff.

dem alla konfliktämnena i Fjärran Östern. Som Dexter Perkins uttrycker saken, bröt de amerikansk-japanska förhandlingarna samman, »just because it was out of the question to tolerate the continued domination of the Tokyo government on the Asian continent».<sup>40</sup>

Samma grundsyn möter även hos Feis och är hos honom utförligt motiverad. Liksom Hull bestrider han, att den amerikanska 26-november-noten skulle ha karaktären av ett ultimatum. Japan hade fritt val: det kunde fortsätta som förut eller acceptera de amerikanska villkoren. I senare fallet behövde det inte ge upp något annat än de länder, som hölls med vapenmakt. Feis framhäver emellertid, att förslaget riktade sig mot hela det japanska expansionsprogrammet. Han understryker också, att man i Washington var fullt på det klara med hur Japan skulle reagera; att man efter notens överlämnande inställde sig på krig.<sup>41</sup>

Enligt Feis har emellertid denna not inte haft någon avgörande betydelse. Situationen hade redan dessförinnan blivit ohållbar. Även Feis finner nämligen det japanska anbudet av den 20 november oantagbart. Det skulle ha lämnat Kina i sticket och dessutom kvarlämnat så många konfliktanledningar, att krig ändå skulle ha följt inom kort. När man i Tokio den 5 november formulerade dessa villkor som Japans sista bud, var därför alla möjligheter till fredlig lösning ute.<sup>42</sup>

Den amerikanska utrikesledningen skulle alltså inte ha kunnat nöja sig med enbart ett återställande av status quo före ockupationen av Indokina utan måst kräva en uppgörelse efter hela linjen, detta på grund av den allmänna misstron till Japans avsikter, en misstro som fann sin näring i Japans tidigare aggressioner och dess förbindelser med axelmakterna. Så synes man kunna sammanfatta det sätt, på vilket Feis modifierar den officiella amerikanska uppfattningen. Med stöd av det japanska källmaterialet har han ytterligare sökt underbygga denna. Han redovisar en rad diskussioner mellan ledande japanska politiker och de beslut som härvid träffades. Det framgår, att man alltsedan juli månad 1941 hade bestämt sig för att under vissa betingelser gå i krig och att man redan på detta stadium vidtog förberedelser för ett angrepp på Förenta staterna.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> D. Perkins, »The American Approach to Foreign Policy», 1949, s. 80. Jfr även de ovan s. 342 anförda arbetena.

<sup>41</sup> Feis, s. 320 ff., 327 f.

<sup>42</sup> Feis, s. 309 ff. Betecknande nog låter Feis den sista avdelningen i sin bok med titeln »War» ta sin början med dessa konferenser, s. 289 ff.

<sup>43</sup> Jfr Feis, s. 215 ff., 264 ff., 291 ff., 308 ff.

I denna, för den officiella amerikanska uppfattningen centrala, punkt måste vissa preciseringar göras. Av Feis referat och av de dokument, som avtryckts som bilagor till Konoyes memoarer, framgår att krigsbesluten endast skulle verkställas i den händelse förhandlingsvägen visade sig utsiktslös. Vid konferenserna den 4 och 5 september utsattes en frist till början av oktober: fanns då intet hopp om lösning på diplomatisk väg, skulle man omedelbart göra sig redo för krig.<sup>44</sup> I oktober var denna eventualitet för handen; underhandlingarna om mötet Konoye—Roosevelt hade strandat. Den 16 oktober avgick Konoye och efterträddes av Tojo och hans militärregering. Men inte heller denna ville släppa förhandlingsvägen. Vid konferenserna den 5 november uppgjordes nya förslag och utsattes en ny frist: uppgörelse måste ha kommit till stånd före den 25 november. Fristen förlängdes ytterligare till den 29 november.<sup>45</sup> Först sedan de japanska förslagen hade förkastats i Washington och det utmanande amerikanska motförslaget av den 26 november hade framlagts, bestämde man sig, den 29 november, oåterkalleligen för att gå i krig.<sup>46</sup>

Dessa ständiga uppskov med att verkställa krigsbesluten är desto mera anmärkningsvärda som Japans militära läge gradvis försämrades under trycket av den pågående handelsblockaden. Varje dröjsmål betydde minskade oljereserver.

Orsakerna till Japans ihärdiga försök att nå en fredlig lösning är att söka i de tvivel man hyste om landets utsikter i ett krig mot Förenta staterna. Dessa tvivel möter inte bara hos de allmänt återhållande kretsarna kring kejsaren och de äldre statsmännen. De möter också hos flottans ledande män, som vid flera tillfällen gav uttryck för sina farhågor. Så som man inom dessa kretsar bedömde saken, berodde Japans utsikter i ett krig helt på om ett snabbt avgörande kunde nås.<sup>47</sup> Först i Tojos militärregering etablerades en nära samverkan mellan armén och flottan, en samverkan som utmynnade i det avgörande beslutet att företa en desperat aktion för att komma ur ett ohållbart läge.<sup>48</sup> Vid denna tidpunkt — i slutet av november — var det endast de äldre statsmännen som vidhöll sina betänkligheter.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 20, s. 4022, Feis, s. 264 ff.

<sup>45</sup> Jfr ovan s. 345 f.

<sup>46</sup> Jfr Feis, s. 328 f.

<sup>47</sup> Jfr olika uttalanden återgivna av Feis, s. 252, 283 f.

<sup>48</sup> *Ibid.*, s. 291 ff.

<sup>49</sup> Jfr Feis, s. 328 f. samt ovan s. 347.

Det är alltså uppenbart, att Japan endast efter den största tvekan bestämde sig för att gå i krig. Det är också tydligt, att den amerikanska utrikesledningen haft detta klart för sig. De uppsnappade japanska telegrammen lämnade intet tvivel om lägets allvar men klargjorde också Japans åstundan att nå en fredlig lösning. Under dessa omständigheter är det svårt att förklara den amerikanska politiken efter de linjer, som uppdrogs i de officiella proklamationerna efter krigsutbrottet och sedan utvecklats och modifierats av Feis och andra.

Mot den officiella amerikanska uppfattningen står emellertid isolationisternas, tidigast framkommen i samband med den stora kongressundersökningen och senare utformad av Beard o. a. Enligt denna uppfattning var den amerikanska noten av den 26 november ett ultimatum, vars konsekvenser man i Washington varit fullt på det klara med. När man bestämde sig för att lägga fram den — och övergav tanken på ett mera begränsat *modus vivendi* — tog man ett avgörande steg. Syftet var att provocera Japan i krig för att den vägen få in Förenta staterna i det europeiska kriget, vilket eljest skulle ha förhindrats av den fredsvänliga kongressen. Tankegången, som är gemensam för den isolationistiska riktningen, kommer tydligast fram hos Morgenstern, men ligger även bakom Beards framställning, ehuru slutsatserna här aldrig klart utdrages.<sup>50</sup>

Denna isolationisternas tes är baserad på två i och för sig obestriddligt riktiga iakttagelser. Den ena: att den amerikanska politiken mot Japan inte låter sig förklara såsom enbart förestavad av en önskan att säkra freden och de amerikanska intressena. Den andra: att den rooseveltska kretsen ville komma England till hjälp mot Tyskland men hämmades av de isolationistiska stämningarna i kongressen. Men därav behöver inte följa slutsatsen om en amerikansk provokation. För denna har endast indicier — och inte särskilt starka sådana — kunnat förebringas. En sak talar bestämt emot: de upprepade amerikanska försöken att förmå Japan att ge avkall på tremaktpakten, d. v. s. Japans, Tysklands och Italiens ömsesidiga förpliktelse att komma varandra till hjälp vid ett amerikanskt angrepp.<sup>51</sup> Det är ju denna förpliktelse, som — med de i praktiken

<sup>50</sup> I Morgensterns arbete kan särskilt anföras det 7:de kapitlet »Back Door to War» och det 19:de »Japan Solves the Dilemma». I Beards framställning är stoffet uppenbart grupperat efter denna linje: krisen i förhållande till Japan kommer, när Roosevelt trots en rad provokationer inte lyckas få till stånd en brytning med Tyskland. Jfr Beard, s. 149 ff., 239 ff., 506 ff.

<sup>51</sup> Se härom närmare nedan s. 356 ff.

flytande gränserna mellan anfalls- och försvarskrig — utgör förutsättningen för teorien om en provokation mot Japan: Förenta staterna skulle den vägen komma i krig mot Tyskland.

Inför de svårigheter, som är förknippade med båda de här diskuterade tolkningarna av den amerikanska politiken mot Japan, blir det nödvändigt att söka problemets lösning efter en annan linje.

#### IV.

För den amerikanska utrikespolitiken var den japanska frågan länge endast av sekundär betydelse. Det stora utrikespolitiska problemet gällde kriget i Europa och hjälpen till England. Här hade den rooseveltska regimen genom en rad olika åtgärder klart engagerat sig på Englands sida. Utvecklingen markeras av bytestransaktionen med de 50 amerikanska jagarna, låne- och uthyrningslagen, beslagtagandet av axelmakternas tonnage och infrysningen av deras tillgodohavanden i Förenta staterna. Än mera utmanande var de militära åtgärder, som företogs under loppet av år 1941. Grönland och Island ockuperades. Den amerikanska flottan patrullerade Atlanten till skydd för konvojerna till England med order att angripa tyska ubåtar och krigsfartyg inom vad som kallades den amerikanska försvarszonen. Gränserna för denna utsträcktes successivt; under hösten 1941 i praktiken fram till Europas kuster. Som följd härav inträffade en rad intermezzon. Den 27 oktober förklarade Roosevelt i ett offentligt anförande: »the shooting has started».<sup>52</sup>

Åtgärderna var desto mera anmärkningsvärda, som de gick rakt emot de isolationistiska neutralitetslagar, som antagits 1935—37, lagar som nu på olika sätt måste kringgå eller upphävas genom nya kongressbeslut.

Vid sidan av dessa offentligt proklamerade åtgärder hade ett nära samarbete inletts mellan Förenta staterna och England, manifesterat vid Atlantmötet i augusti 1941 och de därvid träffade avtalen mellan Roosevelt och Churchill. Väl så betydelsefulla var de engelsk-amerikanska stabsöverläggningar, som i hemlighet fördes i Washington under januari—mars 1941 och fullföljdes vid nya överläggningar i Singapore i april.<sup>53</sup> De förutsättningar, från vilka man utgick, framgår av följande passus i den första konferensens rapport av den

<sup>52</sup> Åtgärderna kan följas i Beard's framställning, s. 13 ff.

<sup>53</sup> Rapporterna från dessa överläggningar tryckta i »Pearl Harbor Attack», vol. 15, s. 1485 ff., jfr Beard, s. 442 ff., Feis, s. 165 ff.

27 mars: »The Staff Conference assumes that when the United States becomes involved in war with Germany, it will at the same time engage in war with Italy. In those circumstances, the possibility of a state of war between Japan and an Association of the United States, the British Commonwealth and its Allies; including the Netherlands East Indies must be taken into account.»<sup>54</sup>

Ordvalet är frapperande. Den amerikanska militärledningen har tydligen endast ansett det vara en tidsfråga, när Förenta staterna skulle dras in i kriget.<sup>55</sup> För denna eventualitet gjorde man redan nu upp planer för en världsomfattande strategi, enligt vilken Atlanten och Europa skulle bli huvudkrigsskådeplats, detta även om Japan kom med i kriget.<sup>56</sup> Bakom planerna stod i första hand stabscheferna, general Marshall och amiral Stark. Senare godtogs de av krigs- och marinministrarna, Stimson och Knox, och — ehuru inte officiellt — av presidenten själv.<sup>57</sup>

Denna inställning kom den amerikanska militärledningen att mana till försiktighet gentemot Japan: man ville undvika ett två-frontskrig. Betecknande nog var amiral Stark enligt ett brev av den 24 juli bestämt emot oljeembargot och de amerikanska infrysningsåtgärderna mot Japan.<sup>58</sup> I ett annat brev från samma månad berättar han, att han rått presidenten företa sådana åtgärder i Atlanten, att de nästan säkert skulle ha medfört krig. Han tillägger: »that I considered every day of delay in our getting into the war as dangerous, and that much more delay might be fatal to Britain's survival».<sup>59</sup> Feis finner de båda breven svärförenbara och frågar sig, om Stark verkligen kan ha trott det möjligt att undgå en kris i Stilla havet, om Förenta staterna kom i krig med Tyskland.<sup>60</sup> Som nedan kommer att framgå, var just detta frågan framför andra i de amerikansk-japanska förhandlingarna.

Vid tiden för Atlantmötet i augusti 1941 började man emellertid inom militära kretsar se något annorlunda på problemet Japan. En-

<sup>54</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 15, s. 1485.

<sup>55</sup> På isolationistiskt håll har man särskilt tagit fasta på satsen »when the United States becomes involved in war», jfr Morgenstern, s. 107, Beard, s. 445 f. Feis framhåller häremot, att Förenta staterna på intet sätt hade förpliktat sig att inträda i kriget, s. 166, 169.

<sup>56</sup> Jfr aktierna i »Pearl Harbor Attack», vol. 15, s. 1485 ff., Feis, s. 167.

<sup>57</sup> Feis, s. 168.

<sup>58</sup> Brevet till amiral Hart, »Pearl Harbor Attack», vol. 5, s. 2114.

<sup>59</sup> Brevet till amiral Cooke av 31/7 1941 i »Pearl Harbor Attack», vol. 16, s. 2175. Vid denna tidpunkt hade det skärpta ubåtskriget vållat England stora besvärigheter.

<sup>60</sup> Feis, s. 240.

ligt Stimsons memoarer hade man tidigare ansett Filippinerna förlorade i händelse av ett krig med Japan. Nu började man hysa förhoppningar om möjligheten av ett framgångsrikt försvar, förhoppningar som bl. a. grundades på de nya tunga bombplanen, de flygande fästningarna, som med stor framgång använts av engelsmännen.<sup>61</sup> Detta är bakgrunden till Marshalls och Starks många demarcher under hösten 1941 om mera tid för försvarsförberedelser i Stilla havet.<sup>62</sup> Enligt Marshalls senare vittnesmål inför kongressundersökningen hade han räknat med början av december som en tidpunkt, då förberedelserna skulle vara slutförda, medan däremot Stark ansåg sig behöva anstånd till januari eller februari.<sup>63</sup> Under hösten 1941 var man alltså beredd att ta ett krig med Japan, även om man ur rent militär synpunkt ville undvika det.

Hur såg Roosevelt själv, som i sista hand hade avgörandet, på dessa ting? Frågan är inte lätt att besvara. Det är svårt att finna en konsekvent linje i Roosevelts åtgärder, som oftast bestämdes av hänsyn till återverkningarna på opinionen. Hade han tagit ett steg fram, tog han sedan gärna ett halvt steg tillbaka. Den mera rätlinige Stimson brukade klaga över att Roosevelt, i stället för att leda opinionen, lät sig ledas av den.<sup>64</sup> Därtill kommer att de personliga dokumenten saknas — de Rooseveltpapper som utgivits är påtagligt gallrade.<sup>65</sup>

Det finns dock ett dokument, som i detta sammanhang är av intresse. När stabscheferna den 5 november hade begärt mera tid för militära förberedelser, tog Roosevelt i ett samtal med Stimson upp tanken på ett slags vapenvila under sex månader.<sup>66</sup> Stimson avrådde, men Roosevelt utformade senare ett förslag och överlämnade det till Hull. Hans villkor var inte många. Den kinesiska frågan, som enligt Hulls och andras uttalanden skulle ha varit en hörnsten i den amerikanska politiken och den på vilken förhandlingarna främst skulle ha strandat,<sup>67</sup> lämnas nästan helt åsido. Det säges blott, att Förenta staterna skulle animera Japan och Kina till förhandlingar men inte ta del i dessa. Förenta staterna skulle vidare leverera smärre kvantiteter ris och olja. Japan skulle i gengäld lova att inte sända fler trupper varken till Indokina eller någon annan plats söderut, ej heller till

<sup>61</sup> Stimson-Bundy, s. 388, Feis, s. 263.

<sup>62</sup> Jfr ovan s. 346 f.

<sup>63</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 32, s. 560 ff., Feis, s. 263.

<sup>64</sup> Stimson-Bundy, s. 366 ff.

<sup>65</sup> Jfr J. Gunther, »Roosevelt in Retrospect. A Profile in History», 1950, s. 100 ff.

<sup>66</sup> Jfr Beard, s. 511, Feis, s. 302 f.

<sup>67</sup> Jfr ovan s. 349 f.

den manchuriska gränsen. Det skulle vidare utfästa sig att inte åberopa tremaktspakten, om Förenta staterna kom med i det europeiska kriget.<sup>68</sup>

Dokumentet kom fram vid den stora kongressundersökningen och har omnämnts av både Beard och Feis.<sup>69</sup> Men ingen av dem har tagit fasta på dess innehåll. Dokumentet blottlägger huvudlinjen i den amerikanska politiken; det ger konnexen mellan Stillahavsfrågan och det europeiska kriget. Roosevelt har velat undanröja ett japanskt hot mot Ryssland, som nu var hårt ansatt av de tyska arméerna. Han har också velat ha garantier mot ett japanskt angrepp, om Förenta staterna kom i krig med Tyskland. Detta bör rimligen ha varit en huvudfråga.

Av akterna från de japansk-amerikanska förhandlingarna framgår, att frågan om tremaktspakten diskuterats ända sedan förhandlingarna började i april 1941. Vad saken gällde belyses av de första förslagen till uppgörelse. I de japanska förslagen av den 9 april och den 12 maj heter det, att Japans allians med axelmakterna var defensiv och avsedd att hindra nationer, f. n. ej inbegripna i det europeiska kriget, från att delta i detta. Japan skulle fullfölja sina förpliktelser i enlighet med tremaktspaktens tredje artikel. Förenta staterna borde deklarerera, att det inte ämnade bistå den ena nationen mot den andra och att dess inställning uteslutande bestämdes av hänsyn till dess egen välfärd och säkerhet.<sup>70</sup>

I det amerikanska motförslaget av den 31 maj möter en annan formulering. Man knyter an till det japanska förslagets ord om att tremaktspakten var defensiv och uteslutande avsedd att hindra nationer, ej inbegripna i det europeiska kriget, från att delta i detta. Men det tillägges: »Obviously, the provisions of the Pact do not apply to involvement through acts of self-defense». För egen del deklarerade Förenta staterna endast, att dess inställning till det europeiska kriget »is and will continue to be determined solely and exclusively by considerations of protection and self-defense: its national security and the defense thereof».<sup>71</sup>

Dessa tillägg och uteslutningar har gjorts i ett bestämt syfte: tremaktspakten skulle inte vara tillämplig, om Förenta staterna

<sup>68</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 14, s. 1109. Enligt påteckning i utrikesdepartementet skulle nedteckningen troligen ha skett kort efter den 20 november. Enligt Feis har den dock tillkommit tidigare, s. 312 not 11.

<sup>69</sup> Beard, s. 511, Feis, s. 312.

<sup>70</sup> »Foreign Relations», 2, s. 399 f., 421.

<sup>71</sup> »Foreign Relations», 2, s. 447.



»through acts of self-defense» kom i krig med Tyskland. På grund av det halva krigstillstånd, som redan rådde i Atlanten, var denna eventualitet synnerligen aktuell.<sup>72</sup> På japanskt håll vägrade man också att acceptera de amerikanska modifikationerna, och frågan förblev olöst.<sup>73</sup>

Mer än dessa förslag och formuleringar säger emellertid de många samtal, som fördes i samma ämne. Betecknande nog togs saken upp vid nästan varje sammanträffande mellan japanska och amerikanska representanter. Ett av samtalen från det första förhandlingsskedet har sitt särskilda intresse.

Den 4 juni sammanträffade Hamilton och Ballantine från det amerikanska utrikesdepartementet med ambassadrådet Wakasugi och den japanska arméns representant, överste Iwakuro. Diskussionen gällde det amerikanska förslaget av den 31 maj. Wakasugi opponerade mot det amerikanska tillägget, att tremaktspakten inte skulle gälla vid aktioner till självförsvar. Hamilton påpekade, att det för Förenta staterna var av stor vikt att i denna punkt få Japans avsikter klarlagda. Vissa personer hade låtit förstå, att den japanska regeringen gradvis ville dra sig tillbaka från förbindelsen med axelmakterna och att ett av syftena med den planerade överenskommelsen just var att underlätta ett dylikt steg. Han ville gärna ha detta bekräftat från japanskt håll.

Enligt Wakasugi hade Japan inga som helst avsikter att frigöra sig från tremaktspakten och måste självt avgöra, om någon amerikansk aktion skulle nödga det att fullgöra sina förpliktelser enligt pakten. Häri instämde Iwakuro synnerligen kategoriskt och påpekade, att konflikt mellan Japan och Förenta staterna kunde uppstå av två orsaker: den ena förhållandena i Stillahavsområdet, den andra de omständigheter under vilka Förenta staterna kunde bli inblandat i det europeiska kriget. Den diskuterade överenskommelsen kunde endast undanröja den första av dessa konflikthanled-

<sup>72</sup> Jfr Feis, som, utan att gå närmare in på detta förhandlingsskede, allmänt konstaterar, att det för Hull då var av synnerlig vikt att få klarhet i vad Japan skulle göra, om krig utbröt i Atlanten, s. 200.

<sup>73</sup> I det nya japanska förslag, som överlämnades den 15 juni, strök man det amerikanska tillägget i fråga om tremaktspakten, »Foreign Relations», 2, s. 475. På amerikansk sida sökte man i nästa förslag av den 21 juni överföra den omstridda punkten till särskilda brev, enligt vilka Japan, i den händelse Förenta staterna tvangs ingripa i det europeiska kriget till försvar för sin egen säkerhet, inte skulle skrida till någon aktion, som stred mot syftet med den nu föreslagna överenskommelsen, »Foreign Relations», 2, s. 488, 490 f. Även denna lösning förkastades på japanskt håll.

ningar. »It did not provide freedom from anxiety from the second source». <sup>74</sup>

Svaret på denna amerikanska sondering blev alltså helt avvisande. <sup>75</sup> I Iwakuros utformning ger det ett klart uttryck för var huvudmotsättningen mellan de båda länderna låg.

Nomura förde emellertid i sina samtal med Hull ett annat språk: hans genomgående tema var att Japan visserligen inte kunde frånträda tremaktspakten men å andra sidan inte ämnade låta Tyskland och Italien avgöra, när paktens bestämmelser skulle träda i kraft. <sup>76</sup> Från Tokio rapporterade det amerikanska sändebudet Grew, att den axelvänlige utrikesministern Matsuoka inte hade den japanska regeringen på sin sida. <sup>77</sup>

Detta är bakgrunden till den framstöt Hull gjorde den 21 juni. I ett s. k. muntligt budskap uttryckte han sin uppskattning av Nomuras och dennes medhjälparens ansträngningar att få till stånd en överenskommelse. Han sade sig vara övertygad om att många japanska ledare var av samma mening. Däremot hade man inhämtat »that some Japanese leaders in influential official positions are definitely committed to a course which calls for support of Nazi Germany and its policies of conquest and that the only kind of understanding with the United States which they would endorse is one that would envisage Japan's fighting on the side of Hitler should the United States become involved in the European hostilities through carrying out its present policy of self-defense. . . . So long as such leaders maintain this attitude in their official positions and apparently seek to influence public opinion in Japan in the direction indicated, is it not illusory to expect that adoption of a proposal such as the one under consideration offers a basis for achieving substantial results along the desired lines?» <sup>78</sup>

Det var Matsuoka, den japanske utrikesministern, som här utpekades. <sup>79</sup> Genom att direkt vända sig mot honom ställde Hull saken

<sup>74</sup> »Foreign Relations», 2, s. 456 f. Även senare framkom Iwakuro med liknande uttalanden, jfr *ibid.*, s. 478 f.

<sup>75</sup> De »vissa personer», som Hamilton åberopar, måste avse den krets, som stod bakom det första japanska förslaget av den 9 april. Detta hade tillkommit efter privata överläggningar mellan å ena sidan Nomura och hans medhjälpare, å den andra den amerikanske postministern Walker och två katolska präster, som tidigare hade förmedlat ledande japaners önskan om en överenskommelse. Jfr »Foreign Relations», 2, s. 331, Hull, 2, s. 991.

<sup>76</sup> Jfr t. ex. »Foreign Relations», 2, s. 441.

<sup>77</sup> Feis, s. 204.

<sup>78</sup> »Foreign Relations», 2, s. 485 f.

<sup>79</sup> I samtalet med Nomura nämndes han direkt, »Foreign Relations», 2, s. 483 f. Jfr Feis, s. 204 f.

på sin spets. Japan hade att välja: uppgörelse med Förenta staterna eller fortsatt anslutning till axelmakterna.

Den följande utvecklingen blev dramatisk. Den 22 juni utbröt det tysk-ryska kriget, vilket i Tokio framkallade en viss förvirring. Matsuo förordade en klar uppslutning på tysk sida men fick varken regeringen eller armén med sig och måste avgå vid regeringsombildningen den 16 juli. Sätillvida hade Hull nått syftet med sin demarche. Men Japan hade samtidigt bestämt sig för att fullfölja sin offensiv söderut och besatte i slutet av juli hela Indokina, vilket i sin tur utlöste den allierade handelsblockaden. Läget hade nu ytterligare förvärrats.

Under överläggningarna i Tokio hade även frågan om tremakts-pakten varit aktuell. Konoye har tydligen varit betänkt på att offra tremaktspakten som pris för en uppgörelse med Förenta staterna men mötte motstånd inom armékretsarna.<sup>80</sup> Enligt de beslut, som fattades den 2 juli, skulle Japan, om diplomatiska medel ej kunde hindra Förenta staterna att inträda i det europeiska kriget, handla i enlighet med tremaktspakten. Det skulle dock självt bestämma sin aktion med hänsyn till tiden och sättet för användandet av sina väpnade styrkor.<sup>81</sup> Besluten meddelades de japanska beskickningarna i utlandet och blev genom uppsnappade telegram kända i Förenta staterna.<sup>82</sup>

Vid denna inställning höll man i fortsättningen fast på japanskt håll. När förhandlingarna återupptogs i augusti, sökte man dock genom nya formuleringar överbrygga motsättningen. Längst gick som vanligt Nomura, som vid ett tillfälle försäkrade, att Japan aldrig skulle gå i krig mot Förenta staterna för Tysklands skull.<sup>83</sup> Påverkad av honom sökte även den japanska regeringen komma fram till en acceptabel formulering i de nya förslag, som tid efter annan överlämnades.<sup>84</sup> I ett den 6 september framfört förslag hette det sålunda: »that the attitudes of Japan and United States towards the European War will be decided by the concepts of protection and self-defense, and, in case the United States should participate in the European War, the interpretation and execution of the Tripartite Pact by Japan shall be independently decided».<sup>85</sup>

<sup>80</sup> Jfr Konoyes memoarer, »Pearl Harbor Attack», vol. 20, s. 3993 ff., Feis, s. 211.

<sup>81</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 20, s. 4019.

<sup>82</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 2.

<sup>83</sup> »Foreign Relations», 2, s. 577. Jfr även *ibid.*, s. 595 f., 672 ff.

<sup>84</sup> Jfr Nomuras telegram till Tokio från denna tid, »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 17 ff.

<sup>85</sup> »Foreign Relations», 2, s. 608. En liknande formulering möter i det japanska förslaget av <sup>25</sup>/<sub>8</sub>, *ibid.*, s. 638.

Inför det amerikanska sändebudet i Tokio hade den nye utrikesministern, Toyoda, lagt särskild vikt vid denna formulering, som enligt honom borde vara tillräcklig.<sup>86</sup> På amerikanskt håll fann man den dock otillfredsställande, eftersom den lämnade Japan »free to interpret independently any commitment on this score».<sup>87</sup> I ett tidigare samtal med Nomura hade Hull i detta sammanhang hänvisat till »the actual situation in our relations with Germany, to the fact that although no shooting is taking place we are maintaining patrols all the way to Iceland».<sup>88</sup> Uppenbart är, att man från båda håll förutsätter, att Förenta staterna skall komma i krig med Tyskland, och i ett krig som inte nödvändigtvis har karaktären av försvarskrig.

Frågan om tremaktspakten togs i arv av Tojos militärregering, som i november gjorde ett sista försök att nå uppgörelse. I de japanska förslag, som framlämnades den 7 november och följande dagar, återfanns en formulering av samma slag som den nyss citerade från den 6 september.<sup>89</sup> I det sista amerikanska förslaget av den 26 november hette det, att ingen överenskommelse med tredje makt fick tolkas så att den kom i strid med syftet med den nu diskuterade överenskommelsen, d. v. s. »the establishment and preservation of peace throughout the Pacific area».<sup>90</sup> Tremaktspakten skulle m. a. o. annulleras.

Från både japanskt och amerikanskt håll tog man emellertid på detta stadium även upp tanken på ett mera begränsat modus vivendi för att nå avspänning och under tiden kunna förhandla vidare. I det japanska förslaget till modus vivendi berördes alla kontroversiella frågor på ett undantag när: om tremaktspakten sadés intet.<sup>91</sup> Även detta visar var huvudmotsättningen låg.

Frågan diskuterades också under de många samtal, som Hull i november förde med Nomura och den nyanlände ambassadören Kuruso. Hull var härvid synnerligen bestämd; det genomgående temat i hans uttalanden är att Japan måste överge tremaktspakten, om det ville nå en överenskommelse med Förenta staterna.<sup>92</sup> I ett samtal den 15 november hänvisade han ånyo till den eventualiteten,

<sup>86</sup> »Foreign Relations», 2, s. 593 f. Jfr här även Toyodas telegram till Nomura, »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 26.

<sup>87</sup> »Foreign Relations», 2, s. 613.

<sup>88</sup> »Foreign Relations», 2, s. 577.

<sup>89</sup> »Foreign Relations», 2, s. 709 ff., 715 f.

<sup>90</sup> »Foreign Relations», 2, s. 770.

<sup>91</sup> Det japanska förslaget av den 20 november i »Foreign Relations», 2, s. 755 f. Det amerikanska, aldrig framlämnat, i »Pearl Harbor Attack», vol. 14, s. 1113 ff., 1127 ff.

<sup>92</sup> »Foreign Relations», 2, s. 708 f., 723 f., 732 ff., 740 ff., 745 ff., 751 ff., 754 f.

att Förenta staterna i självförsvar kunde tvingas gå i krig med Tyskland.<sup>93</sup>

Samtalen kan även följas i den ström av telegram, som under de kritiska dagarna avsändes till Tokio från de japanska ambassadörerna. Här rapporterade de dag för dag Hulls uttalanden och framhävde särskilt den omedgörliga hållning han intog till tremaktpakten.<sup>94</sup> I ett telegram av den 15 november sammanfattas hans mening så, att »the United States desires that simultaneously with a peace agreement between Japan and the United States, the Tripartite Pact shall become a mere scrap of paper».<sup>95</sup> Kuruso fann sig också föranlåten att den 21 november till Hull överlämna en skriftlig förklaring, där han som en av tremaktpaktens undertecknare meddelade, att Japan hade frihet att självt tolka sina förpliktelser enligt pakten och icke ämnade gå i krig på någon annan makts befallning. Detta fann dock Hull otillräckligt.<sup>96</sup>

Mot denna bakgrund är det rätt märkligt, att Hull, när han i sina senare memoarer skall motivera, varför Japans sista förslag av den 20 november var så oantagbart, inte med ett ord nämner, att förslaget hade lämnat frågan om tremaktpakten åsido. I stället ger han sig in på en längre utläggning om att Japan skulle fått fria händer i Kina och Indokina, och att förslagets antagande skulle ha inneburit en skändlig amerikansk kapitulation.<sup>97</sup> Ändå hade Hull, när han fick förslaget i sin hand, tagit upp en diskussion med de japanska ambassadörerna om just tremaktpakten, som enligt hans ord fastkedjade Japan vid Hitler.<sup>98</sup>

En närmare granskning av Hulls memoarer visar, att detta inte är en tillfällighet. Vid utarbetandet av dem har han haft framför sig de memoranda och andra handlingar, som finns i den amerikanska aktpublikationen över förhandlingarna med Japan. Han har då genomgående dämpat ner diskussionerna om tremaktpakten och i stället lagt huvudvikten vid andra frågor, framför allt vid Kinafrågan. Så är bl. a. fallet med hans redogörelse för det första förhandlingsstadiet, där dock frågan om tremaktpakten hade vällat

<sup>93</sup> »Foreign Relations», 2, s. 733.

<sup>94</sup> Telegrammen i »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 121, 128, 132, 136 f., 139 f., 141 ff., 146 ff., 150 f.

<sup>95</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 132.

<sup>96</sup> »Foreign Relations», 2, s. 756 f.

<sup>97</sup> Hull, 2, s. 1069 f. Jfr ovan s. 349.

<sup>98</sup> »Foreign Relations», 2, s. 753 ff.

skarpa motsättningar.<sup>99</sup> Av dessa kommer mycket litet fram i Hulls framställning.<sup>100</sup>

Hur saken i detalj gestaltar sig, framgår av det sätt på vilket Hull återger ett senare samtal med Nomura den 28 augusti. Enligt det memorandum, som finns över samtalet, hade Nomura uppräknat de kvarstående meningsskiljaktigheterna: Japans relationer till axeln, de japanska trupperna i Kina och principen om nondiskriminering i internationell handel. Svårigheten med den första var enligt Nomura den, att ett krav att Japan skulle ge »a blank check» för en aktion, som Förenta staterna i namn av självförsvar kunde företa mot Tyskland, skulle vara detsamma som att begära »a nullification of the Tripartite Pact». Hull tog då upp frågan om tremaktspakten och sade bl. a. att presidenten skulle få allvarliga svårigheter med det amerikanska folket, om han återvände från det planerade mötet med Konoye utan att denna fråga hade lösts. Han hänvisade också till situationen i Atlanten, »to the fact that although no shooting is taking place we are maintaining patrols all the way to Iceland». Efter detta började Nomura diskutera Kinafrågan.<sup>101</sup>

I sina memoarer utgår Hull från Nomuras uttalande om de tre återstående tvistefrågorna och knyter sedan omedelbart an till Kinafrågan som »one of the pivotal ones». Först därefter återger han vad Nomura sagt om svårigheterna med tremaktspakten. Däremot förbigår han helt sina egna uttalanden i ämnet.<sup>102</sup>

På samma sätt är det med en rad olika samtal om denna fråga. Den 15 november hade Hull och Nomura en längre diskussion om tremaktspakten, varvid Hull ånyo kom in på krigseventualiteten: »so long as Japan insisted that it would make its own interpretation of its obligations under the Tripartite Pact in the event that the United States through self-defense was obliged to take up arms against Germany, it would be very difficult for the world to see that Japan's clear intention was to adopt peaceful courses».<sup>103</sup> Denna passus saknas betecknande nog i det utförliga referatet i memoarerna.<sup>104</sup>

Den 18 november fördes ett nytt samtal, i vilket även den nyss anlände Kuruso deltog. Hull förklarade upprepade gånger, att tre-

<sup>99</sup> Jfr ovan s. 356 ff.

<sup>100</sup> Jfr Hull, 2, s. 991 ff.

<sup>101</sup> »Foreign Relations», 2, s. 577 ff.

<sup>102</sup> Hull, 2, s. 1022 ff.

<sup>103</sup> »Foreign Relations», 2, s. 732 ff.

<sup>104</sup> Hull, 2, s. 1060 ff.

maktspakten var oförenlig med en japansk-amerikansk överenskommelse och frågade direkt om inte något kunde göras åt saken. Dessa uttalanden saknas i memoarerna, i vilka han däremot — rätt oförmedlat — återger Kurusos svar: att Japan inte kunde upphäva tremaktspakten men inte ämnade bli ett blint redskap åt Tyskland.<sup>105</sup>

Orsakerna till detta Hulls förfaringssätt ligger i öppen dag. Hans memoarer utarbetades 1946—1948, när diskussionen om krigsutbrottet och Pearl Harbor pågick som bäst. Han kunde då inte gärna framställa tremaktspakten som en huvudorsak till brytningen med Japan. Det vore detsamma som att erkänna, att Förenta staterna inställt sig på ett krig mot Tyskland. Endast under denna förutsättning kunde nämligen Japans förpliktelser enligt pakten utgöra ett hot. Därför har Hull i sina memoarer sovrat och tendentiöst återgivit materialet i de amerikanska aktpublikationerna. När dessa utkom 1943 var saken inte lika aktuell; de isolationistiska attackerna hade då ännu ej satt in.

Givetvis har Hull varit försiktig även i sina samtal med de japanska ambassadörerna. Det är sällan han säger rent ut vad saken gäller. Vanligen hänvisar han till den amerikanska opinionen, som aldrig skulle gå med på en uppgörelse med ett Japan, förbundet med Hitler. Men han blev ändå förstådd. Det visar icke minst de många inlägg från japanskt håll, där man direkt förutsätter att Förenta staterna skulle gå i krig med Tyskland.

I den tidigare diskussionen har frågan om tremaktspakten och dess konsekvenser för de amerikansk-japanska relationerna i alltför hög grad skjutits i bakgrunden. Något förenklat kan detta sägas bero på att isolationisterna lagt upp sitt angrepp efter en annan linje: att Roosevelt direkt skulle ha provocerat Japan till krig för att den vägen komma i krig med Tyskland. Till denna frågeställning har sedan motparten knutit an. Endast Feis har i sin redogörelse för förhandlingarna framhåvt den betydelse frågan om tremaktspakten haft vid olika tillfällen.<sup>106</sup> Men han lämnar den åsido i sin framställning av slutskedet och i sin analys av de faktorer, som driver fram krigsutbrottet. I själva verket måste denna fråga ha varit avgörande.

Som redan framgått, hade Förenta staterna under loppet av år

<sup>105</sup> Jfr »Foreign Relations», 2, s. 744 ff. med Hull, 2, s. 1064 f.

<sup>106</sup> Det gäller särskilt förhandlingarna under det första stadiet och under regeringen Konoyes tid, Feis, s. 200, 280 f.

1941 kommit ganska långt på väg mot krig med Tyskland. I Atlanten hade redan flera sammanstötningar ägt rum. I oktober inleddes förhandlingar med kongressen om en genomgripande revision av neutralitetslagarna.<sup>107</sup> I november upphävdes det gällande förbudet för amerikanska handelsfartyg att gå i krigszoner eller till krigförande makts hamnar. Likaså upphävdes förbudet att beväpna handelsfartyg. Presidenten bemyndigades att förordna om dylik beväpning. Dessa ändringar av neutralitetslagarna undertecknades av Roosevelt den 17 november. Den 25 november, dagen före överlämnandet av den sista amerikanska noten till Japan, beslöt han, på rekommendation av utrikes- och marinministrarna, att handelsfartyg under amerikansk flagg skulle gå både till Arkangelsk och till engelska hamnar. Det var inte att vänta att Tyskland skulle låta detta passera.

På japanskt håll har man varit fullt på det klara med konsekvenserna av denna utveckling. I ett telegram till Tokio av den 18 eller 19 november meddelade Kuruso: »As a result of the revision of the neutrality act, the attention of the United States has turned more than ever toward the Atlantic of late, and a determination is being strengthened to be ready even for a war with Japan if necessary. However, there seems to be a desire to be reassured as to their rear by negotiations with our country. Herein seems to be the chief reason why both in the conference with the President on the 17th and in the one with Secretary Hull on the 18th the point of emphasis was on the Three Power Pact, and there was more insistence than heretofore on this.»<sup>108</sup>

Vi får här ett klart uttryck för sambandet mellan det skärpta läget i Atlanten och de många amerikanska framstötarna i november om att Japan skulle annullera tremaktpakten. Ju mer Förenta staterna engagerade sig mot Tyskland, desto omöjligare blev det att nå överenskommelse med ett Japan, som höll fast vid tremaktpakten. Trots alla Japans kringgående formuleringar var det uppenbart, att det inte ville betala priset för en uppgörelse med Förenta staterna; det ville inte isolera sig från det ännu segerrika Tyskland. Sedan man väl fått detta klart för sig på amerikanskt håll, kunde fortsatta förhandlingar endast ha till syfte att vinna tid. När man den 25 november övergav tanken på ett modus vivendi var spelet slut. Den not, som i stället framlades den 26 november, kan aldrig ha varit menad

<sup>107</sup> Se härom Beard, s. 158 f., 565, Feis, s. 279, 318 f.

<sup>108</sup> »Pearl Harbor Attack», vol. 12, s. 151.



som ett verkligt förhandlingsanbud. Den är snarare en propagandamässigt utformad deklARATION om Förenta staternas avsikter och mål i Stilla havet. Den tvekan, som sedan gör sig gällande i Washington, är en tvekan om man militärt sett var beredd, inte om vilka konsekvenserna skulle bli.

Den 7 december kom det väntade angreppet. Det kom inte därför att Förenta staterna hade provocerat Japan till krig för att den vägen komma i krig med Tyskland. Det kom därför att Förenta staterna ämnade gå i krig med Tyskland och då omöjligen kunde nå samförstånd med ett Japan, som enligt tremaktspakten var förpliktat att falla det i ryggen.

# ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

## **Översyn och modernisering av vår författning.**

Det är allmänt känt, att regeringsformen under utvecklingens lopp i vissa stycken ändrats genom partiella reformer men att den till sina grundläggande principer och till stora delar står oförändrad kvar sedan sin tillkomst år 1809. Det är emellertid också allmänt känt, att det faktiska statslivet av i dag är ett helt annat än då. Detta motsatsförhållande, som är ett karakteristiskt drag för vår tid, utgör ett huvudtema för undervisningen i statskunskap. Det har emellertid också ofta påtalats och ansetts som en olägenhet. Under de senaste decennierna har vid upprepade tillfällen motioner väckts i riksdagen med begäran om en allmän författningsrevision. Senast fördes frågan på tal vid 1953 års riksdag, då ett antal socialdemokrater med Valter Åman och Ulla Lindström samt Rolf Edberg i spetsen yrkade på en hemställan till Kungl. Maj:t om en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv. Motionärerna pekade på att under den senaste tiden hade åtskilliga författningsproblem aktualiserats. Dessa hade diskuterats lösryckta från varandra, vilket givit diskussionen en i viss mån famlande karaktär. Först en förutsättningslös utredning med kartläggning av alla dithörande problem kunde enligt motionärernas mening ge alla de element, som behövdes för en realistisk bedömning. Konstitutionsutskottet medgav (utl. nr 17), att en sådan »samlad prövning» kunde vara befogad, men först fordrades, att författningsspörsmålen i den allmänna politiska diskussionen vunnit en högre grad av aktualitet samt att klarare problemställningar och ståndpunkter utformats, så att utskottet kunde något så när ange bestämda riktlinjer för en blivande utredning. Utskottet rekommenderade därför i stället den tidigare använda metoden med partiella reformer. Riksdagen följde utskottet.

Författningsspörsmålen har emellertid under den därpå följande tiden intagit en framträdande plats i den politiska debatten, och givet är, att en allmän författningsrevision kan te sig önskvärd ur olika synpunkter och att tanken därpå icke miste sin aktualitet med 1953 års riksdag. I konselj den 16 augusti 1954 har chefen för justitiedepartementet nu bemyndigats att tillkalla högst nio sakkunniga för att utifrån en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem företaga en modernisering av vår författning. Till statsrådsprotokollet anförde statsrådet Zetterberg därvid följande:

»Den politiska demokratien i vårt land kan uppvisa en hög grad av stabilitet och arbetsduglighet. Dess grundläggande värderingar är numera praktiskt taget oomstridda. I viss utsträckning har detta förhållande medfört, att demokratiens principiella frågeställningar kommit att tilldraga

sig mindre intresse i vårt land än i stater, där demokratien varit utsatt för ett omedelbart hot från antidemokratiska krafter. Vår samhällsordning har det oaktat befunnit sig under fortlöpande utveckling. Samhällsorganens ökade inflytande och organisationsväsendets snabba tillväxt har sålunda medfört en förändring av demokratiens innehåll, främst genom att det ekonomiska livets autonomi genombrutits. Efter den politiska demokratiens genombrott har statens resurser i större utsträckning än tidigare använts för att åstadkomma en jämnare fördelning av inkomster och ekonomisk makt i de bredare folklagrens intressen. Det finns all anledning antaga att denna utveckling kommer att fortsätta. Ofrivillig arbetslöshet och social otrygghet är i våra dagar något så stötande för de flesta människors rättskänsla, att samhället måste påtaga sig uppgiften att i dessa hänseenden ge medborgarna skydd.

En ytterligare ökning av samhällets ekonomiska inflytande kan i viktiga hänseenden öka människornas trygghet och självständighet men skapar även vissa nya problem för demokratien. Det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem, som samhälls-omdaningen för med sig. Samtidigt utgör en aktiv folklig kontroll över regeringsmakten en förutsättning för att demokratiens jämlikhets- och rättfärdighetsideal skall kunna förverkligas. Detta innebär icke endast att det måste finnas organisatoriska former, som ger människorna möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Det fordras också, att de beslutande organen står i en så intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen, att medborgarna känner sig delaktiga i de beslut som fattas. Försummas denna sida av samhällsodaningen blir följderna att människorna känner sig maktlösa inför den samhällsorganisation, som de själva skall styra.

En ständigt förd, allsidig debatt om demokratiens problem utgör den kanske bästa garantien för att statsmakten bevarar kontakten med folkopinionen. En sådan debatt får naturligtvis icke begränsas till enbart de statsrättsliga frågorna. Det är människornas idéer och värderingar snarare än en tekniskt fulländad författning, som bär upp demokratien. Diskussionen måste därför gälla även vad som i vidaste mening kan kallas för demokratiens social-psykologiska förutsättningar. Det gäller att skapa sociala förhållanden, som ger människorna ett intresse i demokratiens bestånd. Det gäller vidare att utvidga den ekonomiska och sociala jämlikhet, som utgör en förutsättning för en stabil politisk demokrati.

Även den närmare utformningen av de institutioner, genom vilka demokratien utövas, har dock stor betydelse. Det är icke tillräckligt att dessa institutioner står i överensstämmelse med demokratiens formella principer — att fria val hålles, att fri debatt får förekomma, att regeringen ansvarar inför väljarna o. s. v. De demokratiska institutionerna måste också ges former, som underlättar och stimulerar den enskilde medborgarens aktiva medverkan i samhällsarbetet.

Det är därför en angelägen uppgift att undersöka i vilken mån institutionella förändringar i vårt styrelsesätt kan underlätta demokratiens anpassning till de krav, som samhällsodaningen ställer. De frågor, som därvid framkommer, är närmast av statsrättslig karaktär. Bakom dem döljer sig de viktiga problemen, hur man skall kunna skapa en samhällsordning,

där medborgarna betraktar samhällets verksamhet som ett uttryck för sina egna strävanden, och hur man skall kunna ge individen största möjliga inflytande inom en samhällsorganisation, som fyller kravet att effektivt kunna förverkliga de målsättningar som folkflertalet uppställt.

En blick på författningsutvecklingen i vårt land visar att denna präglats av stor kontinuitet. Bortsett från de nybildningar, som följde av 1866 års representationsreform, har utvecklingen hän emot den nuvarande parlamentariska demokratien fortgått utan genomgripande förändringar i författningens uppbyggnad. Delvis har detta förhållande sin förklaring däri, att utvecklingen på många punkter brutit sig nya vägar vid sidan av den skrivna författningen. På dessa områden har utbildat sig en sedvanerätt, som icke allenast utgör ett komplement till den skrivna författningen; den har också medfört, att åtskilliga formellt orubbede bestämmelser i denna förlorat sitt reella innehåll.

Att utvecklingen kunnat fortgå utan hinder av den skrivna författningen beror också på att denna visat sig besitta en betydande elasticitet. I och för sig framstår det som något värdefullt att kontinuiteten kunnat bevaras och utvecklingen fått bygga vidare på äldre författningstradition. Man får emellertid icke vara blind för det förhållandet, att vår författning — och det även i delar, där den otvivelaktigt alltjämt är normerande enligt sin ordalydelse — i mångt och mycket bygger på föreställningar och tankar, som var aktuella vid tiden för författningens tillkomst för snart ett och ett halvt sekel sedan, men som i våra dagar förlorat det mesta av sin betydelse. Ett genomgående drag är exempelvis uppfattningen om en dualism, ett motsatsförhållande mellan regering och folkrepresentation, en uppfattning som har sin bakgrund i förhållandena vid tiden för författningens tillkomst men som med vår nuvarande parlamentariska demokrati förlorat sitt verklighetsunderlag. Vår författnings ålder röjer sig också däri, att den endast mycket ofullständigt avspeglar våra dagars värderingar och strävanden.

Det finns i detta läge anledning att överväga, om författningen längre fullt ut motsvarar de krav, som man i våra dagar bör ställa på en demokratisk konstitution. I den offentliga debatten har också under senare år en rad olika författningsproblem uppmärksamrats, och riksdagen har vid skilda tillfällen gjort framställningar om reformer. Sålunda hemställde riksdagen år 1952 (skrivelse nr 266) om en förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet. År 1953 hemställde riksdagen (skrivelse nr 326) om förslag under innevarande mandatperiod för andra kammaren till definitiv reglering av valsystemet för val till nämnda kammare samt om utredning av frågan om partiella reformer inom tvåkammerssystemets ram berörande första kammarens sammansättning, ställning och funktioner. Med allt erkännande av att de problem, som sålunda och i övrigt dragits upp, är mycket betydelsefulla och representerar områden, där behovet av reformer är aktuellt, måste man dock sätta i fråga om det kan vara lämpligt att stanna blott vid dessa spörsmål. De olika frågor, som uppmärksamrats, hänger samman icke blott med varandra utan även med vissa andra betydelsefulla problem, och alla dessa spörsmål synes böra granskas i ett sammanhang. Upprepade delreformer leder till ett konstitutionellt lappverk,

som varken tillfredsställer kravet på effektivitet eller lämnar mycket av den gamla författningen orubbat. Tiden synes därför nu vara inne att företaga en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning. För detta ändamål torde en utredning böra tillkallas.

Vid en översyn av vår författning från de nu angivna utgångspunkterna måste frågan om *valsättet* intaga en central plats. Detta spörsmål har för närvarande också särskilt stor aktualitet, enär det valsysteem, som kom till användning vid det senaste andrakammarvalet, endast var provisoriskt. Samma valsysteem har, likaledes såsom ett provisorium, i år antagits för val av landstingsmän och kommunala fullmäktige för perioden 1955—1958. Det är angeläget, att det nuvarande provisoriet snarast möjligt ersättes med en definitiv ordning.

Frågan om utformningen av valsystemet måste ses som ett led i strävandena att vidmakthålla och förbättra kontakten mellan den enskilde och samhällsorganen. Det demokratiska samhällsskicket fordrar för sin livskraft att medborgarna hyser ett aktivt intresse för samhällets angelägenheter. En vidgad användning av folkomröstningsinstitutet kan härvidlag få betydelse. Förslag till grundlagsändringar, som avser att möjliggöra en ökad användning av rådgivande folkomröstning har också antagits såsom vilande vid innevarande riksdag. Men det ligger i öppen dag, att folkviljan i det övervägande antalet ärenden icke kan komma till uttryck annat än genom folkets valda representanter. Medborgarnas deltagande i statslivet måste alltid huvudsakligen ske genom riksdagen. För att den enskilde icke skall känna sig stå utanför avgörandena är det därför av vikt att en nära kontakt upprätthålles mellan väljare och valda. Till kontaktproblemen hör även att skapa garantier för en allsidig information av väljarkåren. De moderna propagandamedlens utveckling gör det till en angelägen uppgift att trygga alla gruppers möjlighet att förmedla sina uppfattningar till medborgarna. Önskemålet att främja en närmare kontakt mellan väljare och valda kan måhända främjas även genom andra åtgärder än sådana som ligger på det valrättsliga planet. För detta syfte kan sålunda folkrepresentationen behöva större administrativa och ekonomiska resurser än de nuvarande.

Den proportionella mandatfördelningsmetoden, i de former den hittills tillämpats i vårt land, går icke fri från kritik ur de synpunkter, som nu utvecklats. Metoden förutsätter stora valkretsar och röstning på partier snarare än på personer. Riksdagsmannen löper vid sådana förhållanden risk att bli mer eller mindre anonym för sina väljare. Man bör vidare taga hänsyn till att den enskilde väljaren har svårt att få en fullständig överblick av alla de spörsmål som behandlas under en valrörelse. Den uppfattningen, att diskussionen gäller frågor, som den enskilde icke har möjlighet att sätta sig in i, ligger därför nära till hands. Den misstro mot den politiska demokratin som kan uppstå på grund härav torde visserligen motverkas av att den röstande dock i regel hyser ett allmänt förtroende för det parti han understöder. Det vore dock ännu bättre, om den enskilde i högre grad än som nu är fallet kunde bygga på ett personligt förtroende för den representant han önskar vald.

Då frågan om valsättet nu skall omprövas, är det med hänsyn till det anförda av vikt att man söker stärka det personliga momentet i valet av riksdagsmän.

Bäst skulle önskemålet om en nära kontakt mellan väljare och valda utan tvivel bli tillgodosett, därest man överginge till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar. Det är emellertid tydligt, att detta system i renodlad form kan vara förenat med nackdelar i andra hänseenden. Någon närmare undersökning av hur metoden skulle utfalla i vårt land har visserligen icke gjorts. Men man har anledning befara, att dess införande lätt skulle kunna uppfattas som en kränkning av rättvisesynpunkter vid mandatfördelningen. Erfarenheter från andra länder utvisar dock, att nackdelarna härav icke bör överdrivas. Systemet skapar vanligen arbetsdugliga majoriteter. Och vidare måste dessa majoriteter på grund av risken för snabba omsvängningar i folkrepresentationens sammansättning i hög grad taga hänsyn till minoritetens önskingar.

Systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar kan emellertid på ett eller annat sätt kombineras med en proportionell valmetod. Man kan tänka sig olika möjligheter att mildra vissa av de olägenheter, som majoritetsvalmetoden medför. Utredningen bör förutsättningslöst undersöka frågan om införande av majoritetsval med och utan modifikationer av detta system.

Därest utredningen emellertid skulle stanna för att i princip bibehålla den proportionella valmetoden, har utredningen i första hand att bygga vidare på de erfarenheter, som vunnits och kan komma att vinnas av det nu tillämpade provisoriska valsystemet. Enligt direktiven för den år 1950 tillsatta, tidigare utredningen i valfrågan skulle utredningsarbetet syfta till en bättre proportionell rättvisa mellan partierna än vad det tidigare tillämpade systemet givit, samtidigt som karteller skulle göras onödiga. Om det nu blir fråga om att definitivt bestämma sig för en proportionell valmetod, kvarstår givetvis dessa utgångspunkter. Samtidigt måste emellertid även andra synpunkter beaktas. Den proportionella exaktheten bör icke drivas så långt, att den kan skada andra värden inom det politiska livet. Valsättet får sålunda icke gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggnaden av en parlamentariskt stark regeringsmakt. Det är vidare synnerligen angeläget att undersöka, i vad mån åtgärder kan vidtagas inom det proportionella valsystemets ram för att ge valen en mera markerad karaktär av personval. En nedskärning av valkretsarnas storlek, eventuellt kompletterad med införande av riksmandat, skulle även kunna övervägas. Utomlands förekommer på flera håll andra metoder i detta syfte, som kan vara förtjänta av närmare granskning.

Frågan om valsättet hänger nära samman med spørsmålet om *folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt*. En övergång till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar — i renodlad form eller i kombination med en proportionell valmetod — aktualiserar med nödvändighet frågan, om det nuvarande tvåkamratsystemet bör bibehållas. Men även om man stannar för en ordning med proportionella val, finns det i nuvarande läge anledning att överväga, om systemet med två kamrar, i varje fall i dess nuvarande utformning, längre fyller någon uppgift.

De motiv — jämvikts- och maktdelningssträvandena — som på sin tid

var avgörande för uppdelningen av folkrepresentationen i vårt land på två kamrar, gör sig i våra dagar knappast gällande. Den ursprungliga starka karaktärsskillnaden kamrarna emellan har genom utvecklingens gång blivit alltmer försvagad. I sin nuvarande utformning medför tvåkammerssystemet vidare påtagliga olägenheter för riksdagsarbetets rationella bedrivande. Den successiva förnyelsen av första kammaren i förening med de indirekta valen medför att första kammaren representerar en äldre folkopinion än andra kammaren. Vid mera omfattande förskjutningar inom valmanskåren kan därför uppkomma ett motsatsförhållande mellan kamrarna, som kan bli ett hinder för tillämpningen av det parlamentariska systemet.

Man får emellertid icke förbise, att det också finns skäl, som talar till förmån för en uppdelning av folkrepresentationen i två kamrar. De särdrag som alltjämt finns i första kammarens sammansättning — indirekta val, frånvaro av bostadsband, längre mandatperiod och successiv förnyelse — ger riksdagen som helhet en mera nyanserad karaktär. Av särskild betydelse är att metoden för val av ledamöter i första kammaren gör det möjligt att tillföra riksdagen krafter, som kan vara av synnerligen stort värde för dess arbete men som måhända icke skulle kunna eller vilja hävda sig i en valstrid till andra kammaren. Dock har på senare tid val av ledamöter, bosatta utanför vederbörande valkrets, allt mer försvårats genom benägenheten hos väljarna att upprätthålla ett faktiskt bostadsband. Att märka är också att de olägenheter av arbetsteknisk art, som vidlåder vårt nuvarande tvåkammerssystem, ingalunda är omöjliga att undanröja.

Utredningen bör upptaga dessa problem till förutsättningslös granskning. Skulle utredningen föreslå övergång till enkammersystem, är det naturligt att tänka sig en folkrepresentation framsprungen ur allmänna direkta val, som förrättas samtidigt över hela landet. Stannar utredningen åter för att man bör bibehålla tvåkammerssystemet, har den att ingå i prövning av vilka åtgärder som erfordras för att rationalisera och effektivisera den nuvarande ordningen. Principen att kamrarna i alla frågor skall ha lika behörighet och myndighet, får härvid icke anses höjd över diskussion. Särskilt bör man inrikta sig på att ersätta den samtidiga behandlingen av ärendena i kamrarna med ett system med successiv behandling. Frågan om antalet ledamöter i de båda kamrarna kan möjligen vara förtjänt av uppmärksamhet. Man bör vidare undersöka, vad som kan göras för att bereda de olika kamrarna en utskottsrepresentation som tar hänsyn till kamrarnas ledamotsantal. Frågor av mera teknisk beskaffenhet synes däremot lämpligen kunna upptagas till utredning i annat sammanhang.

Därest utredningen stannar vid att förorda att tvåkammerssystemet bibehålles, bör utredningen också ingå i prövning av den i konstitutionsutskottets utlåtande nr 17 i fjol berörda frågan om breddning av valmansunderlaget för första kammaren.

Ett karakteristiskt drag i de senaste decenniernas samhällsutveckling i vårt land har varit *organisationsväsendets* starka tillväxt och den maktställning, som organisationerna på många områden förvärvat. Stundom har organisationerna kommit att framträda som bärare av direkta samhällsfunktioner i det att de påtagit sig uppgifter av principiellt statlig natur. Denna utveckling ger upphov till vissa konstitutionella problem. Det har

anmärkts, att riksdagen — genom att ge organisationerna en stor del av makten vid genomförandet av vissa moment i en såsom samhällsnyttig ansedd politik — skjutit ifrån sig det direkta ansvaret för en rad viktiga åtgärder. Det har också framhållits, att riksdagsbehandlingen kan nedsjunka till en tom formalitet i sådana fall, då ett framlagt förslag utgör resultatet av förda förhandlingar mellan regeringen eller dess företrädare samt en eller flera organisationer. Förslag har därför vid olika tillfällen framförts om att man borde skapa riksdagsdelegationer för samverkan med regeringen i sådana ärenden. Dessa och liknande spörsmål kan icke förbigås vid en allmän översyn av vår författning. Till stor del rör man sig emellertid här med nya företeelser, som troligen ännu ej fått sin karaktär slutgiltigt utformad, och med nya problem, som ännu ej blivit tillräckligt genomdiskuterade. Det är därför möjligt, att tiden icke är mogen för konkreta åtgärder på detta område. Problemen bör emellertid undersökas och de uppslag, som kan framkomma, prövas.

Några av de punkter, på vilka vår författning framstår som mest föråldrad, är de som rör *regeringens ställning och dess arbetsformer*. Grundlagens bestämmelser rörande första statsmakten bygger i mångt och mycket på föreställningar och värderingar, som för länge sedan förlorat sitt rotfäste. Till stor del har bestämmelserna genom utvecklingens gång kommit att förlora sitt reella innehåll och ersatts av konstitutionell sedvanerätt. Det är sålunda påfallande, att icke ens de av alla demokratiska partier accepterade grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket finns upptagna i den skrivna författningen. Tiden får anses vara inne att utreda, hur dessa brister skall kunna avhjälpas. I stort sett torde man härvid kunna inskränka sig till att bringa regeringsformens föreskrifter till överensstämmelse med det faktiska rättsläge, som råder sedan länge.

I vissa hänseenden torde dock även materiella reformer vara påkallade. Utredningen bör göra en noggrann översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag. Även regeringens arbetsformer är i stort behov av modernisering. Den utökning av statsverksamheten, som ägt rum under de senaste decennierna, har medfört att antalet regeringsärenden stigit på ett sätt, som vållat stora svårigheter vid ärendenas behandling. En icke obetydlig avlastning har dock vunnits genom att på senare år stora grupper av ärenden överflyttats till ämbetsverk och andra myndigheter.

Enbart genom att överlämna ärenden till ämbetsverk eller andra myndigheter torde det emellertid icke vara möjligt att lösa regeringens arbetsproblem. Antalet regeringsärenden kommer under alla förhållanden att förbli stort. Vad som för närvarande gör det särskilt svårt att rationalisera regeringens arbetsformer är att författningen betraktar statsråden allenast som monarkens rådgivare och som medlemmar i ett kollegium. I enlighet härmed har de i regel icke någon självständig beslutanderätt; ärendena måste formellt sett avgöras i konseljen. Antalet konseljärenden är emellertid så stort, att statsråden i regel icke har möjlighet att sätta sig in i och taga ståndpunkt till andra ärenden än dem som de själva tar omedelbar befattning med. Det stora flertalet ärenden avgöres alltså i realiteten av departementschefen eller annan föredragande ensam, eventuellt efter samråd med en eller flera andra ledamöter av statsrådet. Beredning och föredragning



av ärendena åvilar regelmässigt departementstjänstemän. Det finns anledning att överväga, i vad mån konseljbehandlingen i sin nuvarande form bör bibehållas. Om utredningen härvid kommer till den uppfattningen att — såsom i regel sker utomlands — även den formella beslutanderätten i åtskilliga ärenden skall ankomma på vederbörande statsråd, måste naturligtvis denna beslutanderätt utövas under konstitutionellt ansvar och i former, som gör det möjligt att utkräva ett sådant ansvar. Ärenden av utpräglat politisk innebörd eller eljest av stor vikt bör däremot liksom hittills behandlas i kollegial ordning. Då ett ärende berör flera departements verksamhetsområden, bör vidare samråd äga rum mellan departementscheferna.

En reform i denna riktning kan vara påkallad av de faktiska förhållandena, men den torde icke i och för sig medföra en minskning av statsrådets arbetsbörda. Andra åtgärder måste tillgripas i detta syfte. På sina håll utomlands förekommer det, att departementschefen i rutinärenden av mindre vikt delegerar sin beslutanderätt till underordnade befattningshavare i ministerierna. För vårt lands del synes emellertid ett sådant system knappast innefatta någon tillfredsställande lösning. Önskemålen om decentralisering bör i stället tillgodoses genom att rutinärenden i största möjliga utsträckning överlämnas till ämbetsverken. Därutöver bör övervägas bl. a. det system som tillämpas bl. a. i Storbritannien. Vid sidan av departementschefen förekommer där en eller flera biträdande ministrar. Dessa beslutar självständigt i de grupper av ärenden, som departementschefen överlämnar till dem, och står själva i ansvar för besluten inför parlamentet. En utvidgning av ministären kan leda till att inom denna bildas en inre krets, ett kabinett, som utövar den politiska ledningen av regeringens verksamhet.

I nära samband med de nu berörda frågorna står spörsmålet om *statsrådets ansvarighet*. De nuvarande bestämmelserna härom är starkt föråldrade och ur olika synpunkter mindre tillfredsställande.

Vad till en början angår statsrådets juridiska ansvarighet må framhållas, att den domstol, riksätten, som har att upptaga mål om ämbetsbrott av statsråd, icke har sammanträtt sedan år 1854 och att det numera, på grund av organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen, råder tvekan om hur domstolen rätteligen skall vara sammansatt. Reglerna om domstolens sammansättning och verksamhet bör därför överses.

De materiella bestämmelserna om statsrådets juridiska ansvar finns upptagna i en särskild lag av år 1810. Denna är starkt föråldrad; dess bestämmelser kan i många delar icke längre tillämpas, då de hänvisar till stadganden i regeringsformen eller allmän lag, som numera är upphävda eller ändrade. En reform är därför erforderlig.

Bestämmelserna om statsrådets politiska ansvar finns upptagna i regeringsformens 107 §. Det i detta lagrum reglerade dechargeinstitutet har aldrig blivit tillämpat fullt ut. Riksdagen har sålunda aldrig framställt begäran om statsråds entledigande. Däremot har konstitutionsutskottet ofta framställt anmärkningar jämlikt 107 §. Under de senaste decennierna har det också förekommit att utskottet gjort erinringar i vissa av grundlagen icke förutsedda, mildare former (s. k. omförmålan, ingresserinran o. dyl.). Ett påtagligt drag i konstitutionsutskottets praxis har vidare varit, att utskottet i sina dechargememorial upptagit ärenden av mycket varierande art

och betydelse. Det är sålunda icke endast regeringens beslut i politiska frågor och andra avgöranden av större räckvidd, som upptagits till granskning. Även beslut i rena detaljfrågor utan politisk anstrykning har ej sällan berörts. Dechargeförfarandet har på detta sätt kommit att få en dubbel inriktning. Det avser dels ett politiskt ansvarsutkrävande och dels en i princip opolitisk granskning av regeringens administrativa praxis. Dessa två sidor hos institutet har emellertid icke hållits tydligt i sär.

I den offentliga debatten har dechargeinstitutet sedan länge varit föremål för kritik. På sina håll har man gjort gällande, att institutet i sin nuvarande utformning icke längre fyller någon uppgift. Man har dock i allmänhet icke velat förorda dess avskaffande. Då riksdagen saknar möjlighet att genom ett dagordningsinstitut eller eljest avge formliga misstroendevota mot statsrådet i dess helhet eller dess enskilda ledamöter, har nämligen regeringsformens 107 § delvis kommit att uppfattas som ett reservstadgande för detta ändamål. Man har också framhållit, att dechargeinstitutet har ett värde genom den granskning av administrativ praxis som därigenom kommer till stånd.

Om det parlamentariska styrelseskickets grundprinciper, såsom jag tidigare förordat, blir inskrivna i författningen, kan man icke underlåta att samtidigt upptaga frågan om statsrådets politiska ansvarighet till förutsättningslös omprövning. I flertalet andra parlamentariskt styrda stater saknas motsvarighet till vårt dechargeinstitut. I stället tillämpas andra former för utkrävande av politiskt ansvar, främst dagordningsinstitutet. Tanken på att införa ett sådant institut i den svenska riksdagen har tidigare diskuterats men fått förfalla. Det är också tydligt att institutet passar mindre väl samman med vårt tvåkammerssystem i dess nuvarande utformning. Då nu frågan om folkrepresentationens uppbyggnad och funktionssätt skall upptagas till omprövning, är det naturligt att också undersöka, om ett dagordningsinstitut lämpligen kan införas i vår riksdag. Utredningen bör även pröva, om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kan vara lämplig.

Om ett dagordningsinstitut eller någon liknande anordning skulle införas, är det tydligt att det nuvarande dechargeförfarandet kommer att förlora mycket av sin politiska betydelse. Det är emellertid icke givet, att dechargeinstitutet för den skull bör avskaffas. Tvärtom kan man sätta ifråga, om icke institutet skulle kunna få ökat värde och bli mera effektivt i vad det avser kontroll av regeringens administrativa praxis, därest det frikopplas från sitt nuvarande politiska inslag. Förfarandet måste emellertid överses och moderniseras.

Skulle åter utredningen stanna för att vilja behålla dechargeinstitutet även såsom ett instrument för utkrävande av politiskt ansvar, bör utredningen söka klyva dechargeförfarandet så att det politiska momentet klart särhålles från momentet av administrativ kontroll. Institutets nuvarande brister synes till icke ringa del bero på att dessa två moment icke hålles tillräckligt i sär. Självfallet erfordras därjämte en översyn av förfarandet i dess helhet.

Det bör stå utredningen fritt att upptaga även andra närliggande konstitutionella problem till granskning än dem som här förut berörts, i den mån sådana kan anses ha aktuell betydelse. Därvid bör utredningen dock söka

undvika att alltför mycket ingå på detaljfrågor. Sådana kan vid behov överlämnas till utredning i annan ordning. I den mån så prövas lämpligt må utredningen framlägga sina förslag etappvis.»

Den 23 augusti 1954 tillkallade t. f. chefen för justitiedepartementet, statsrådet Nordenstam, som sakkunniga landshövding Rickard Sandler (ordförande), cementgjutare Emil Ahlkvist, professor Sten Wahlund, sekreterare Olle Dahlén, konstitutionsutskottets ordförande, prosten Harald Hallén, professor Elis Håstad, redaktör Ossian Sehlstedt och redaktör J. L. Hartmann. Samtliga de sakkunniga, utom den sistnämnde, är riksdagsmän, och utredningen består av en högerman (Håstad), en bondeförbundare (Wahlund), två folkpartister (Dahlén och Hartmann) samt fyra socialdemokrater (Sandler, Ahlkvist, Hallén och Sehlstedt). Utredningens huvudsekreterare är professor Jörgen Westerståhl.

*Nils Stjernquist.*

**Makten över utrikes ärendena.** I Förenta staterna hava spörsmål, som hänföra sig till den konstitutionella maktfördelningen vad beträffar utrikes ärenden, särskilt under senare år varit föremål för livlig politisk debatt. Enligt konstitutionen (artikel II, sektion II:2) äger presidenten avsluta traktater under förutsättning av senatens godkännande med  $\frac{2}{3}$  majoritet. Denna senatens maktställning ha presidenterna stundom sökt kringgå, och det är praxis i Förenta staterna, att presidenten avslutar »executive agreements», vilka icke anses kräva senatens godkännande och vilka liksom traktaterna av domstolarna blivit betraktade såsom »law of the land».<sup>1</sup> Var gränsen ur det reglerade ämnets synpunkt går mellan traktater och »executive agreements» är långt ifrån klart.<sup>2</sup> Detta är ett av de aktuella tvisteämnena. Det andra hänför sig till det förhållandet, att traktatmakten tillkommer federationen samt att enligt konstitutionens artikel VI:2 traktater, som ratificerats, skola utgöra »law of the land» och tillämpas av domstolarna i varje delstat. Härigenom kunna presidenten och senaten genom åtaganden i traktater inkräkta på den lagstiftningsmakt, som i princip enligt konstitutionen tillkommer delstaterna. Dessa opponera livligt mot denna federala maktutövning på en bakväg, särskilt med tanke på nutida internationella strävanden att genom traktater unifiera de olika ländernas rätt eller föreskriva vissa rättsliga minimistandarder. Den federala högsta domstolen har i ett avgörande 1920 funnit, att en traktat har den verkan konstitutionen efter ordalagen ger den samt att kongressen t. o. m. kan i anslutning till en traktat genom lagstiftning, som är »necessary and proper» för

<sup>1</sup> United States v. Belmont, 301 US 324 (1937); United States v. Pink, 315 US 203 (1942).

<sup>2</sup> Corwin, »The Constitution and What It Means Today», 10:de uppl., Princeton, 1948, s. 105, omnämner, huru den förste presidenten Roosevelt, då senaten vägrat godkänna en traktat med Dominikanska republiken, ändrade överenskommelsen till en »executive agreement» och satte den i verkställighet, varefter senaten gick till Canossa och godkände överenskommelsen, vilken därefter på nytt blev en (nu godkänd) traktat.

att ge traktaten effektivitet, gripa in på det för delstaterna reserverade lagstiftningsområdet.<sup>3</sup> Det kan emellertid ifrågasättas, huruvida detta avgörande är sista ordet i en debatt, som nu är vida häftigare än för trettio år sedan.

Liknande spörsmål uppstå i andra länder. Stundom äro de reglerade i författningen men icke alltid eller fullständigt och ovisshet råder ofta om maktfördelningens gränser. De olika staternas särskilda konstitutionella problem få stor praktisk betydelse vid traktatsförhandlingar, där talrika missförstånd uppstå på grund av att syftet med en av en stat med hänsyn till dess specifika konstitutionella läge krävd klausul icke står klart. Statsrättens företrädare i de olika länderna lämna ofta detta ämne oplöjt såsom en utmark på gränsen till folkrätten, medan de folkrättslärdade betrakta det såsom intern rätt. Komparativa framställningar i ämnet skulle vara till stort gagn för det internationella lagstiftningsarbetet och även bidra till utvecklingen av den internationella traktaträtten. Dylika framställningar förutsätta emellertid, att frågorna först studeras på det nationella planet.<sup>4</sup>

Den svenska regeringsformen betraktar principiellt såväl »mål» om rikets förhållande till främmande makter (RF § 11) som »överenskommelser» med sådana (RF § 12) såsom tillhörande rikets styrelse. Detta framgår redan av stadgandenas plats i regeringsformen. Före 1921 års reform hette det i RF § 12 utan någon inskränkning, att »konungen äger att i avhandlingar och förbund med främmande makter ingå». Riksdagen hävdade emellertid framgångsrikt, att konungens frihet att ingå överenskommelser med främmande makt gällde allenast inom de skrankor grundlagen uppställde för regeringsmakten i allmänhet. Konstitutionsutskottet vid 1877 års riksdag formulerade i sitt memorial nr 2 denna mening på följande sätt: »Sålunda kan han ej åtaga sig eller riket någon förpliktelse, som skulle stå i strid med de i 16 § regeringsformen uttryckta grundsatser eller, mot vad 57 och 87 §§ regeringsformen stadga och förmå, leda till intrång på riksdagens beskattnings- och lagstiftningsrätt, utan att därtill utverka riksdagens samtycke.»<sup>5</sup> De så uttryckta grundsatserna inordna utrikes ärendena under den allmänna kompetensfördelningen i RF; rätten att börja krig och sluta fred tillhörde enligt RF § 13 konungen och kunde inräknas i riksstyrelsen. Efter 1921 års reform däremot, som utsträckte riksdagens grundlagsenliga makt att delta i avgörandet av utrikes ärendena, framstår utrikespolitiken i viss mån som en specifik statsfunktion vid sidan av styrelse och förvaltning, rättskipning, statsreglering och lagstiftning.<sup>6</sup> Konungen representerar staten, träder i underhandlingar och ingår överenskommelser med främmande makt samt leder utrikespolitiken och hand-

<sup>3</sup> *Missouri v. Holland*, 252 US 416 (1920). Fallet gällde en traktat med Canada angående skydd av flyttfåglar, vars genomförande krävde lagstiftningsåtgärder över Förenta staternas hela område.

<sup>4</sup> Vissa upplysningar om stormakternas konstitutionella maktfördelning i fråga om utrikes ärenden lämnas av Kurt London i »How Foreign Policy is Made», 2:dra uppl., New York 1950.

<sup>5</sup> Jfr Brusewitz, »Riksdagen och utrikespolitiken», Sveriges Riksdag XV, Stockholm 1938, s. 43 ff., Sundberg, »Lag och traktat», 2:dra uppl., Stockholm 1942, s. 12 ff.

<sup>6</sup> Jfr Sundberg, »Lag och traktat», s. 69, där traktaterna uppställas såsom »en tredje författningsgrupp» vid sidan av lagarna och förordningarna.

har eller reglementerar utrikesförvaltningen. Han behåller makten över krig och fred. Men särskilda grundlagsbestämmelser stipulera en maktfördelning, enligt vilken riksdagen, när det gäller utrikes ärenden, principiellt om också icke alltid i praktiken har *större* inflytande över styrelsen än den grundlagsenligt kan utöva, då inrikes ärenden äro i fråga.

*Krig och fred.* Konungen äger enligt RF § 13 makt att fatta och utföra det beslut att börja krig eller sluta fred, som han för riket nyttigast finner. Detta är den ursprungliga, alltjämt gällande kompetensregeln i 1809 års författning. Möjligheten att börja krig begränsas dock av bestämmelser i RF § 63 om beredskapsstat för försvarsväsendet, som antages av riksdagen med eventuell förbehåll, att anslag ej får tas i anspråk förrän riksdagskallelse utfärdats, samt i RF § 74 om rekvisitionsrätten.<sup>7</sup> I fråga om rätten att sluta fred har det kunnat sättas ifråga, om icke en begränsning därav kunde föranledas av stadgandet i RF § 78: »Ej må någon del av riket kunna därifrån söndras genom försäljning, förpantning, gåva eller å annat dylikt sätt.» Så mycket står klart, att någon dylik »söndring» icke kan ske genom överenskommelse med främmande makt enligt RF § 12; härutinnan lägger stadgandet i RF § 78 hinder i vägen också för åtgärder, som ha riksdagens godkännande.<sup>8</sup> Emellertid torde en segerrik motståndare icke fästa något avseende vid en grundlagsbestämmelse av detta slag, och det är icke minst med hänsyn härtill föga rimligt att uppfatta det som avseende en särskild begränsning av den befogenhet, som grundlagsfäderna lade i konungens händer med motiveringen bland annat, att angelägenheten av freds slutande »är merendels så tryckande, att den bör ankomma på den styrande maktens enhet och verksamhet».<sup>9</sup>

Större intresse har då en annan ifrågasatt inskränkning i befogenheten att sluta fred. Det har hävdats som en nära nog självklar sak, att »de inskränkningar, som gälla för konungen vid ingåendet av traktater i allmänhet, även gälla vid ingåendet av fredstraktater».<sup>10</sup> Det låter naturligtvis säga sig, att en fredstraktat är minst lika viktig som en överenskommelse i allmänhet med främmande makt, däri Sverige åtar sig en ekonomisk förpliktelse eller genom vilken t. ex. vår civillagstiftning måste röna påverkan. Men detsamma kan sägas om ett krigsbeslut. Det är visserligen icke någon »överenskommelse» med den makt mot vilken det beslutna kriget skall rikta sig.<sup>11</sup> Men beslutet följs regelmässigt av en krigsförklaring eller av krigsåtgärder, och härigenom belastas riket i förhållande till utlandet på sätt som gör krigsbeslutet lika viktigt som någon traktat. Själva den vikt som tillkommer en fredstraktat har därför föga att säga i tolkningsfrågan. Och en jämförelse mellan de båda paragrafer i RF som komma i fråga, §§ 12

<sup>7</sup> Se Malmgren, »Sveriges författning» II, s. 203 ff.

<sup>8</sup> Märk dock Malmgren, »Sveriges grundlagar», 6:te uppl., Stockholm 1951, s. 83.

<sup>9</sup> Ett upplåtande från Sveriges sida av militära baser åt Förenta Nationerna lärer emellertid förutsätta ändring av RF § 78.

<sup>10</sup> Brusewitz, a. a., s. 26.

<sup>11</sup> En överenskommelse, som i samband med ett krigsbeslut ingås med annan makt än fienden, t. ex. om allians, kan naturligtvis icke beslutas enligt RF § 13 utan faller under § 12.

och 13, leder till, att någon som helst legal begränsning icke föreligger av konungens makt i fråga om fredstraktater.<sup>12</sup> Situationen kunde möjligen bedömas annorlunda, om ett beslut om fred kunde antagas avse allenast fiendligheternas inställande el. dyl. RF ger inte någon definition av begreppen »krig» och »fred». Innebörden av dem torde ha ansetts stå klar sådana definitioner förutan. Man har i själva verket här ett exempel bland många på hur vår grundlag innehåller en tyst reception av begrepp, som utbildats i den internationella doktrinen och vunnit viss hävd i förhållandet mellan staterna. I denna doktrin är det en stadgad uppfattning, att ett krig fortvarar till dess en fredstraktat slutits och trätt i kraft. Det är därför icke ett beslut om vapenvila eller vapenstillestånd som RF § 13 handlar om i första hand, då det gäller freds slutande, utan om en överenskommelse i egentlig mening med främmande makt, låt vara att den kan ha karaktären av ett mottaget eller givet ultimatum. Bestämmelsen i RF § 13 innefattar därför ett undantag från reglerna i RF § 12. Mer oklart är, hur en överenskommelse om vapenstillestånd skall bedömas — huruvida den faller under § 12 eller § 13. Här har man emellertid att göra med fredspreliminärer och därför kan det antagas, att konungen är obunden också i fråga om dem. Stöd åt denna mening ger formuleringen av RF § 13. Om konungen vill sluta fred, heter det där, skall han kalla till ett utomordentligt statsråd. Sedan ärendet där behandlats på sätt i lagrummet sägs träder kompetensregeln i kraft: »Konungen äger därefter makt att fatta och utföra det beslut, som han för riket nyttigast finner». Intet hindrar en sådan läsning härav, att hela fredsverket, innefattande såväl preliminärer som den slutliga fredstraktaten, faller under konungens fredsstiftande makt.

*Överenskommelser med främmande makt.* Genom 1921 års reform av RF § 12 inskrevs i grundlagen, att överenskommelser med främmande makt, som angå »fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med konungen avgöra», skola framläggas för riksdagen till godkännande. Härigenom kodifierades den uppfattning, som redan tidigare brutit igenom i praxis. I en överenskommelse, som sålunda tarvar riksdagens godkännande, skall förbehåll intagas, varigenom dess giltighet görs beroende av riksdagens bifall. Något undantag från dessa regler innehåller icke grundlagen.

Men riksdagens inflytande över traktater begränsas icke till den nu angivna kategorin. Enligt RF § 12 skola också överenskommelser med främmande makt, som — utan att angå frågor inom riksdagens kompetensområde enligt RF:s övriga bestämmelser — äro av »större vikt», föreläggas riksdagen för godkännande. Också i sådana överenskommelser skall förbehåll om riksdagens bifall intagas. Från regeln görs ett viktigt undantag. Om i något fall »rikets intresse» skulle kräva, att en överenskommelse av detta slag avslutas utan riksdagens godkännande, må det ske. Innan överenskommelsen ingås skall dock utrikesnämnden eller utrikesutskottet erhålla tillfälle yttra sig.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Jfr Sundberg, »Lag och traktat», s. 19 f.

<sup>13</sup> Om tidpunkten för nämndens hörande jfr Sundberg, »Lag och traktat», s. 18 f.

Det må understrykas, att konungen i detta fall är *skyldig* höra nämnden eller utskottet och att stadgandet alltså har en mer kategorisk formulering än RF § 54, som utsäger allenast, att konungen »bör» rådplåga med nämnden i »alla utrikesärenden av större vikt». Nämnden äger icke befogenhet att giva eller vägra samtycke till överenskommelsen. Den endast »rådplågar» med konungen om detta liksom om andra ärenden, som föreläggs den.

Redan formuleringen av RF § 12 ger vid handen, att garantierna äro bristfälliga för att riksdagen verkligen skall få det medinflytande över utrikespolitiken som åsyftats. Om grundlagarnas bestämmelser gäller överhuvudtaget, att i många fall deras efterlevnad blir beroende av den goda viljan hos de konstitutionella makthavare, som i varje särskilt tillfälle har den faktiska makten eller, med andra ord uttryckt, befinna sig i en nyckelposition i staten. När fråga är om tillämpningen av RF § 12, hämmas regeringen, vars ledamöter ju härvidlag i vanlig ordning äro underkastade konstitutionellt ansvar, av själva klarheten i regeln om riksdagens obligatoriska medverkan vid överenskommelser inom dess s. a. s. ordinära kompetensområde. Men när det gäller *andra* överenskommelser av »större vikt» äro ordalagen svävande och inbjuda rentav till visst godtycke. Det ankommer på regeringens bedömande, om en överenskommelse skall anses vara av »större vikt» eller icke. I motiven till 1921 års reform förekommande exemplifikationer ge föga ledning. Gentemot förebråelser i efterhand erbjuder sig f. ö. alltid möjligheten till invändning, att man icke hade anledning tillägga en viss fråga den utrikespolitiska vikt, som den sedan visade sig ha. Klart är emellertid, att en grundlagstrogen tillämpning påbjuder försiktighet. Överenskommelser av »större vikt» utgöra en kategori, som innesluter en betydande mängd internationella avtal. Detta framstår tydligt, om man besinnar, att uttrycket »stor vikt», som skulle ha gjort riksdagens godkännande erforderligt endast vid de mest betydelsefulla överenskommelserna, icke blivit valt. Också frågan, huruvida »rikets intresse» påfordrar en överenskommelses slutande utan att riksdagens samtycke inhämtas, bedömes av regeringen, ehuru under konstitutionellt ansvar. Det heter härom i RF § 12: »Skulle i något fall etc.» Här har i grundlagstexten tydligt givits uttryck åt principen, att riksdagen blott ytterst undantagsvis kan få förbigås. Det är t. ex. fråga om en brådskande överenskommelse, då riksdagen ej är samlad, eller om ett ämne av så utomordentligt grannlaga natur, att det ej kan behandlas i riksdagens plena. Kvar står dock att uttrycken »av större vikt» och »rikets intresse» äro tånjbara och därför giva regeringen åtskilliga trumfkort på hand.

I brydsamma tider, då de utrikespolitiska avgörandena kunna ha avgörande betydelse för rikets bestånd och innevanarnas välfärd, borde självfallet enligt grundtankarna i RF § 12 och motiven för 1921 års reform riksdagen engageras särskilt starkt i utrikespolitiken. Erfarenheterna från andra världskrigets år visa dock, att regeringsmakten just i en nödfall handlat i hög grad självständigt vid tillämpningen av grundlagsparagrafen i fråga. Den har förlorat så starkt i betydelse, att en framstående ledamot av konstitutionsutskottet, samtidigt professor i statsrätt (Herlitz) i riksdagen be-tecknat såsom ett faktum, att denna under kriget var »så gott som en död

bokstav».<sup>14</sup> Vad genom en sådan utveckling gått förlorat är icke ett omedelbart medinflytande från riksdagens sida över traktaterna. Det avgörande inflytandet ligger alltid — även med en grundlagstrogen tillämpning av RF § 12 — fast förankrat hos regeringen. Den både tar initiativen och bedömer lämpligheten av deras fullföljande. Vad riksdagens medverkan innebär synes främst vara offentlighet över utrikespolitiken, en offentlighet som icke kan undgå att påverka regeringen i dess ställningstaganden och som även eljest inverkar på föreliggande frågor. Exempel härpå erbjuder i viss mån det planerade avtalet 1934 om en hundramiljonerskredit till Sovjetunionen. Den offentliga kritiska debatten av avtalet föranledde, att detta icke kom upp till slutbehandling, enär ratifikation dessförinnan vägrades från rysk sida, enligt vad förmodats bland annat på grund av befarat motstånd i riksdagen. Svenska regeringen kan i liknande fall tänkas avstå från överenskommelser i syfte att undvika motstånd från pressen eller riksdagen samt, de komplikationer i förhållandet till en motpart, som kunna bli följden härav.

I sin redogörelse för riksdagen och utrikespolitiken, publicerad i »Sveriges riksdag» 1938, uttalar Brusewitz (s. 67 ff.), att praxis efter 1921 icke ger fog åt ett påstående, att regeringen sökt utnyttja möjligheten att snävt begränsa riksdagens medverkan vid traktaters ingående. I allmänhet hade avgörandena träffats till riksdagens förmån. Denna utveckling bröts 1939 med stormaktskrigets utbrott. Fullständig klarhet om tillämpningen av RF § 12 under krigsåren har väl ännu icke vunnits. Under riksdagarna ha dock en del beslut lämnats. I samband med dechargebehandlingen vid riksdagen 1944 framhölls i ett s. k. särskilt yttrande till konstitutionsutskottets memorial (nr 24) bland annat såsom »uppenbart att åtskilliga av de under granskningsåret ingångna överenskommelserna ... varit av den vikt att de enligt § 12 RF bort underställas utrikesnämnden, ehuru så ej skett». Regeringen skulle alltså ha åsidosatt sin *kategoriska* plikt att, då avtal av »större vikt» ingås utan riksdagens godkännande inhämtas, giva utrikesnämnden tillfälle yttra sig. Under påpekande, att riksdagen sedan krigsutbrottet endast förelagts en enda traktatfråga och denna därtill relativt obetydlig, har Brusewitz i en översikt av riksdagen och utrikespolitiken 1944<sup>15</sup> ställt frågan, om »verkligen inte någon av de många överenskommelser, som regeringen på egen hand avslutit, berört spörsmål, exempelvis prestationer av ekonomisk eller finansiell karaktär, som på grund av sin natur falla under riksdagens kompetens och därför enligt RF § 12 ovillkorligen skulle föreläggas denna». Här ifrågasätts alltså en annan klar grundlagsstridighet. Under riksdagen 1945 uttalade konstitutionsutskottet i dechargememorialet (nr 19) klagomål över att utskottet ej haft möjlighet att på tillfredsställande sätt kontrollera grundlagsbestämmelsernas efterlevnad vid utrikesärendenas behandling. En reservant (hr v. Friesen), med vilken tre utskottsledamöter instämde, ansåg att anmärkning enligt RF § 107 bort framställas mot utrikesministern, enär viktiga överenskommelser med främmande makter ingåtts utan riksdagens medverkan samt enär med all sannolikhet även utrikesnämnden i flera fall

<sup>14</sup> FK 1946/23, s. 137.

<sup>15</sup> StvT 1945, s. 58.



förbigåtts. Under riksdagen 1945 förelades några propositioner rörande överenskommelser med främmande makter riksdagen för godkännande. Ett med England träffat betalningsavtal av största vikt förelades dock riksdagen endast genom en redogörelse vid hemliga sammanträden med kamrarna den 27 april.<sup>16</sup> Vid skilda tillfällen under samma riksdag framkom också i uttalanden från regeringsledamöters sida uttryck för en mera opportunistisk än strängt grundlagstrogen uppfattning om innebörden av RF § 12. I propositionen om Sveriges anslutning till sjöfartspoolen — en fråga som torde höra till dem där riksdagens godkännande är obligatoriskt — uttalade sålunda folkhushållningsministern, att »då tiden och omständigheterna i övrigt medgiva, att detta godkännande underställes riksdagens prövning, torde så med hänsyn till ärendets natur böra ske».<sup>17</sup> Vid en debatt i andra kammaren om kreditgivningen till utlandet tillskrev sig handelsministern som en speciell förtjänst — »en liten blomma i knapphållet» — att regeringen i fråga om fyra handelsavtal, vilka icke förelagts riksdagen, enär »rikets intresse» påfordrat deras snara ikraftträdande, följt »grundlagens bokstav» och låtit utrikesnämnden yttra sig över dem — »en sak, som under krigstidens svåra förhållanden icke kunnat iakttagas».<sup>18</sup> Av den mängd överenskommelser, varibland flera av större vikt, som avslutits under krigsåren 1940—1945 har enligt en sammanställning av Brusewitz<sup>19</sup> blott 7 (två s. k. arbetskonventioner 1940, ett avtal om dubbelbeskattning med Finland 1943 och fyra överenskommelser 1945) förelagts riksdagen. Brusewitz tillägger: »Vad enligt grundlagen är att betrakta som undantag har faktiskt blivit regel. Den vidsträckt medverkan i fråga om överenskommelser med främmande makter, som RF § 12 tillförsäkrar riksdagen, har i det allra närmaste blivit en död bokstav». Senare har i ett interpellationssvar utrikesministern Undén uttalat,<sup>20</sup> att enligt en inom handelsdepartementet gjord sammanställning under tiden september 1939 till juni månads utgång 1945 icke mindre än 161 överenskommelser av handelspolitisk, kommersiell eller finansiell natur slutits utan att ha underställts riksdagen. Bland avtal av nu nämnt slag »eller av annat innehåll» — här infördes alltså de politiska avtalen i sammanhanget — funnes sådana »av stor vikt från politisk eller ekonomisk synpunkt, vilka under normala förhållanden uppenbart skulle ha underställts riksdagen». Utrikesministern uttalade vidare som sin mening, att vi nu borde beträffande tillämpningen av RF § 12 »i möjligaste mån återgå till den praxis som rådde före kriget». Av hans redogörelse för avtalsbehandlingen efter regeringsskiftet 1945 framgick även att RF § 12 därefter tillämpats mer korrekt än tidigare.<sup>21</sup> Utrikesministern underströk dock, att regeringens handlingsfrihet enligt RF § 12 vore avsevärd. Av visst intresse var vidare hans meddelande, att i några fall överenskommit, att ett träffat

<sup>16</sup> Se Brusewitz i StvT 1946, s. 73. — Det kan tillfogas att pressen ingående informerades om avtalet.

<sup>17</sup> Se prop. 249/1945, s. 6 och FK 1945/16, s. 18 ff.

<sup>18</sup> AK 1945/39, s. 58.

<sup>19</sup> StvT 1946, s. 76.

<sup>20</sup> FK 1946/23, s. 134 ff.

<sup>21</sup> Jfr även Andréén i StvT 1948, s. 251 ff., 1949, s. 162 ff., 1950, s. 339 ff., 1951, s. 270 ff., 1952, s. 243 ff., 1953, s. 374 ff. och 1954, s. 399 ff.

avtal »visserligen skall vara beroende av riksdagens godkännande men att det provisoriskt sättes i kraft omedelbart efter undertecknandet». <sup>22</sup> Vid 1948 års riksdag påtalades emellertid åter riksdagens tillbakasettande vid behandlingen av frågor av utrikespolitisk vikt. <sup>23</sup>

Den givna redogörelsen torde visa, att grundlagens kompetensbestämmelser i fråga om ingående av överenskommelser med främmande makt faktiskt äro så elastiskt utformade, att en nära nog oinskränkt makt över traktatpolitiken kan utövas av regeringen under en utrikespolitiskt högviktig period av betydande långvarighet. Denna möjlighet för regeringen är dock självfallet beroende av hur stark dess förankring i riksdagen är. Den svenska samlingsregeringen under andra världskrigets år hade icke att frukta någon opposition, i varje fall icke någon kraftfull sådan, från riksdagens sida och åtnjöt utan tvivel en mycket avsevärd folkmajoritets förtröende.

Några ytterligare anmärkningar angående tolkningen av RF § 12 äro erforderliga. En av dem avser ett påpekande av det förhållandet, att riksdagens godkännande i vissa fall ges i form av ett samtycke på förhand, ett bemyndigande för K. m:t. <sup>24</sup> Propositionen om Sveriges anslutning till Förenta Nationerna innebar sålunda, att K. m:t föreslog riksdagen att för sin del medgiva, att K. m:t vid tidpunkt, som befundes lämplig, vidtog de åtgärder, som erfordrades för Sveriges anslutning till FN. Som bilaga till propositionen, vilken var mycket kortfattad, fogades en inom FN med sakkunnigas biträde författad kommentar till FN:s stadga ävensom texterna till denna stadga samt stadgan för internationella domstolen. Det utsades i propositionen, att medlemsstats militära förpliktelser enligt FN:s stadga närmare skulle anges i ett mellan säkerhetsrådet och statens regering träffat avtal, vilket för Sveriges del innebure, att dylikt avtal enligt RF § 12 skulle föreläggas riksdagen för godkännande. I sitt utlåtande (nr 5), däri hemställdes om bifall till propositionen, uttalade utrikesutskottet, att det under förhandenvarande omständigheter icke hade någon erinran mot att K. m:t

<sup>22</sup> I 1946 års svensk-turkiska handelsöverenskommelse hette det, att överenskommelsen skulle träda i kraft den 15 juni 1946 »under förutsättning av godkännande från den lagstiftande myndigheten i vardera landet». Om dylika godkännanden icke lämnats före den 15 juni, skulle överenskommelsen likväl provisoriskt träda i kraft. I 1946 års handelsöverenskommelse med Island, som förelades riksdagen för godkännande, men som icke innehåller det i RF § 12 stipulerade förbehållet om riksdagens godkännande som förutsättning för överenskommelsens giltighet, heter det, att överenskommelsen skall sättas i kraft »efter särskild noteväxling». I avvaktan på sådan skulle överenskommelsen dock provisoriskt tillämpas från dagen för dess undertecknande. Utrikesministern har — efter att ha uttalat, att det kan finnas anledning att underställa ett handelsavtal riksdagen, även om det icke är av större vikt, »ifall olägenheter ej däri genom förorsakas» — förklarar det provisoriska ikraftträdandet med att man velat undvika den försening, som föranleds av riksdagsbehandlingen »och som kunde vålla stora olägenheter», FK 1946/23, s. 136. Jfr Andrén i StvT 1949, s. 169 ff., som påpekar att samtliga handelsavtal, vilka 1948 underställdes riksdagen, fungerat provisoriskt, innan de godkänts av riksdagen.

<sup>23</sup> Se Andrén i StvT 1949, särsk. s. 171 f.

<sup>24</sup> Se härom Malmgren, »Sveriges författning» II, s. 214 ff. och Sundberg, »Lag och traktat», s. 21 ff. Jfr även finansministern i prop. nr 295 till 1945 års riksdag.

»efter samråd med utrikesnämnden» prövade frågan om lämpliga tidpunkten för åtgärders företagande för Sveriges anslutning till FN. Härigenom gjordes en erinran om att RF § 54 borde föranleda regeringen att höra utrikesnämnden. Genom riksdagens bifall gavs emellertid ett bemyndigande, som innebar att K. m:t ägde ansluta Sverige till FN utan att inhämta ytterligare godkännande från riksdagen enligt RF § 12, men självfallet icke att K. m:t vore skyldig att göra ansökan om Sveriges anslutning.

Av grundläggande betydelse är tolkningen av uttrycket »överenskommelse med främmande makt». I 1946 års interpellationsdebatt om traktatpolitiken uttalade hr Herlitz<sup>25</sup> att man i konstitutionsutskottet haft anledning grubbla över de anförda ordens innebörd. Utrikesministern Undén svarade ganska spydigt, att han inte skulle gå in på saken: »jag tycker det skall finnas någonting kvar för konstitutionsutskottet att grubbla över». Mot bakgrund av krigsårens utrikespolitik finns dock anledning till ett klagörande. Beteckningen »främmande makt» skall i detta sammanhang lämnas å sido som av mindre praktisk betydelse i fråga om den konstitutionella maktfördelningen över utrikes ärendena.<sup>26</sup> Vad RF § 12 menar med »överenskommelse» tilldrar sig i första hand intresset.

För kompetensfördelningen mellan regering och riksdag betyder det självfallet en hel del, om uttrycket »överenskommelse» tolkas snävt eller extensivt. Först skall då anmärkas, att RF § 12 ju medför inskränkningar av *konungens* befogenhet att ingå överenskommelse med främmande makt. Det innebär att riksdagen naturligtvis intet har att skaffa med enskilda avtal, även om de ingås av t. ex. ekonomiskt mycket betydelsefulla organisationer inom samhället. Så snart regeringen lämnar någon medverkan till dylika avtal, blir frågan mer svårbedömd. Uppträder underordnad förvaltningsmyndighet som part i avtal med främmande stat eller främmande statsmyndighet, står det utan vidare klart att RF § 12 är tillämplig. Förvaltningsmyndigheten handlar här med stöd av ett bemyndigande. Då detta härrör från K. m:t måste det hållas inom gränserna för K. m:ts egen kompetens. Ett dylikt avtal utgör en sådan överenskommelse, varå RF § 12 principiellt är tillämplig; en annan sak är att många eller de flesta gånger riksdagens godkännande icke erfordras. En tänkbar situation är också, att K. m:t uppträder sida vid sida med enskilda parter. Sveriges anslutning till sjöfarts-poolen (prop. 1945/249), som rörde principerna för en samfällid kontroll över handelssjöfarten, skedde sålunda under samtida, av svenska rederier förda förhandlingar och i samband med ett system av frivilliga avtal, däri dessa rederier stodo som parter. När svenska staten i ett sådant avtal likväl också själv ingår överenskommelse, måste RF § 12 bli tillämplig, oaktat måhända överenskommelsens realinnehåll redan uttömts genom de enskilda och frivilliga avtalen och dessa genom traktaten blott erhålla viss sanktion.

Ett intressant specialfall erbjuda avtal, som ingås av riksbanken. Viss kreditgivning till utlandet ligger inom bankens befogenheter enligt lagen för Sveriges riksbank, § 15. Riksbankens gentemot regeringen jämlikt RF § 72 och därtill anslutna grundlagsstadganden självständiga ställning medför, att

<sup>25</sup> FK 1946/23, s. 140 f.

<sup>26</sup> Jfr härom Fahllbeck i StvT 1943, s. 49 ff.

avtal, som riksbanken träffar inom sina lagenliga befogenheter, icke kunna tillräknas K. m:t och icke heller fordra riksdagens godkännande enligt RF § 12. Banken svarar inför riksdagen enligt föreliggande allmänna kontrollbestämmelser. Detta innebär utan tvivel, att vi nödgas införa riksbanken som en tredje maktfaktor i utrikespolitiken, låt vara med begränsad realkompetens och agerande med stöd av särskilt bemyndigande i gemensamt stiftad lag. Ovan har nämnts, att det betalningsavtal med England, som träffades samtidigt med Sveriges anslutning till sjöfartspoolen, icke blev förelagt riksdagen för godkännande och sannolikt icke heller föredrogs i utrikesnämnden. Vid debatten i riksdagen angående anslutningen till sjöfartspoolen yttrade Undén, som då var utrikesutskottets ordförande, att regeringen tydligen ansett betalningsavtalet sådant, att rikets intresse krävt dess avslutande utan riksdagens godkännande (i vilket fall dock utrikesnämnden grundlagsenligt skulle hörts).<sup>27</sup> Fråga är, huruvida man icke inom regeringen i själva verket resonerat så, att betalningsavtalet kunnat ingås av riksbanken och att RF § 12 därför över huvud taget ej vore tillämplig. I den flera gånger berörda interpellationsdebatten 1946 yttrade Undén — nu utrikesminister — att en viss typ av finansiella avtal vore »rena betalningsavtal utan annan kreditgivning än sådan som i princip ligger inom riksbankens befogenheter». Interpellanten hr Herlitz genmålde: »Om det skall betyda, att K. m:t på egen hand, utan riksdagens samtycke, kan ingå på sådana engagemang, så måste jag inlägga en gensaga». Utrikesministern replikerade, att han syftat på »sådana frågor som riksbanken själv avgör, och det är ju så, att riksbanken ofta deltar i uppgörelserna om betalningsförhållandena i samband med ett handelsavtal». Replikskiftets utbyte blev alltså ganska magert. Det kan lämnas därhän i vad mån det engelska betalningsavtalet åsyftades i detsamma. I själva sakfrågan synes mig dock riktheten av hr Herlitz' uppfattning uppenbar. Att vissa befogenheter tillkomma riksbanken ger icke K. m:t rätt att »på egen hand» ingå på motsvarande engagemang. Icke heller kan ett avtal, som K. m:t ingår, förvandlas till något annat än en överenskommelse enligt RF § 12, därför att riksbanken »deltar i uppgörelserna».<sup>28</sup> RF § 12 är tillämplig, så snart K. m:t uppträder såsom part i ett internationellt avtal. Detta måste i sådant fall i sin helhet behandlas enligt RF § 12. Det är icke möjligt att ur överenskommelsen uttaga vissa partier och behandla dessa i särskilda former.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> FK 1945/16, s. 20.

<sup>28</sup> Om betalningsavtalet med England har Dag Hammarskjöld uttalat, att det är »ett renodlat betalningsavtal, vars huvudstadgande endast innehåller, att om riksbanken behöver pund, får den köpa sådana från Bank of England mot kronor, samt att om Bank of England behöver kronor, får den köpa sådana från riksbanken mot pund». Se »Från Bretton Woods till 'full employment'», Sthlm 1945, s. 9. Avtalets rent handelspolitiska betydelse framgår av hans redogörelse i den fortsatta framställningen. Det framstår såsom formalistiskt att undantaga ett avtal av denna karaktär från den grupp RF § 12 åsyftar. Betalningsavtalets reella ekonomiska och även politiska vikt för landet är obestridlig och ingen torde heller kunna påstå, att riksbanken verkligen »själv avgjort» frågan om dess ingående.

<sup>29</sup> Före 1921 års reform ansågs, att en överenskommelse icke i sin helhet behövde framläggas för riksdagen. I propositionerna äskades godkännande endast »av de bestämmelser, vilka sådant kräva». Brusewitz i »Sveriges riksdag», s. 59.

Vad konstitutionsutskottet framför allt torde ha grubblat över, när det gällde uttrycket »överenskommelse med främmande makt», lär emellertid ha varit en annan fråga än den nu berörda, som ju närmast gäller det diskuterade grundlagsbudets adressat. Utskottet torde — såsom antydes genom hänvisningen till formerna för uppgörelsen under andra världskriget med Tyskland om den s. k. permittenttrafiken — ha varit i tvivelsmål om i vad mån ett mera formlöst samförstånd med främmande makt i någon fråga innebär en överenskommelse i grundlagens mening. Åtskilligt skiljer onekligen en traktat i vedertagen mening med en rad i lagtextens form uppställda och noggrant förberedda och utformade artiklar från t. ex. en deklaration, en noteväxling eller ett samtal mellan utrikesministern och en främmande beskickningschef, däri utfästelser göras. Det torde emellertid från början stå klart, att RF § 12 icke är avsedd att gälla allenast traktaterna i vedertagen mening eller sådana internationella avtal, som fått inflyta i publikationen »Sveriges överenskommelser med främmande makter». RF talade ursprungligen om »avhandlingar och förbund». Därmed torde en uttömmande beskrivning av avtal med främmande makt, oavsett deras formella karaktär, ha åsyftats. Eftersom hela makten lades i konungens händer fanns likväl icke anledning grubbla över några särskilda distinktioner. Ordet »förbund» torde framför allt ha åsyftat politiska allianser, medan det mycket allmänna uttrycket »avhandlingar» omfattade övriga avtal. Att vid 1921 års reform uttrycket »överenskommelse» fått ersätta »avhandlingar och förbund» har icke förestavats av en avsikt att reglera endast de större, viktigare eller starkast forbundna avtalen. Ändringen var rent redaktionell. Hela reformens syfte var att ge riksdagen inflytande i princip över *alla* utrikespolitiska engagemang av större vikt. Det skulle därför innebära ett uppenbart kringgående av syftet med RF § 12, om K. m:t iklädde sig ett engagemang av stor vikt för riket i formen t. ex. av en utväxling av s. k. verbalnoter och undanhöll ärendet riksdagen under motivering, att någon »överenskommelse» i grundlagens mening icke vore för handen.

Förhållandena under andra världskriget belysa i rikt mått, huru utfästelser som till en början kunna te sig relativt obetydliga, som ges tämligen formlöst och som måhända icke betraktats som »överenskommelser» i grundlagens mening, blivit av utomordentlig politisk vikt och innefattat allvarliga belastningar för riket. Det bestrides väl icke från något håll, att de transitomedgivanden, som Sverige under kriget lämnade Tyskland för dess transporter till och från Norge, däribland den s. k. permittenttrafiken, kommit att betyda åtskilligt för bedömandet av vårt lands hela politik och för dess internationella ställning. Vikten av dessa medgivanden framgår också av att Sverige, innan tyska regeringen i juli 1943 meddelades, att transport av militär personal och krigsmateriel icke längre komme att tillåtas, mycket väsentligt höjde den militära beredskapen. Det första tyska svaret innebar, att det avtal, som träffats i transiteringsfrågan, enligt tyska regeringens uppfattning ej kunde bringas ur kraft genom en ensidig åtgärd.<sup>30</sup> Här stod det klart, att tidigare överenskommelser och avtal fått sådan innebörd, att en ändrad och för Tyskland mindre förmånlig attityd från Sveriges sida

<sup>30</sup> Se »Sveriges förhållande till Danmark och Norge under krigsåren», s. 201 ff.

än den tidigare överenskomna kunde befaras föra Sverige i krig. Påfallande är, hur avtalsläget utvecklades så småningom genom skilda, ofta mycket formlösa medgivanden. I april 1940 fördes sålunda »samtal» i Berlin mellan å svensk sida en delegation under ledning av viceamiralen Tamm och å tysk sida generalfältmarskalken Göring och rikskanslern Hitler. Dessa »ledde till att man från svensk sida medgav transitering av ett särskilt Röda Korståg genom Sverige till Narvik».<sup>31</sup> Senare i april till juni medgavs ytterligare några transiteringar efter framställningar från tykse ministern i Stockholm.<sup>32</sup> Efter de allierades evakuering av Norge och den norska kapitulationen ingicks en mer omfattande transiteringsöverenskommelse, som lade grund till hela den senare tyska transitotrafiken genom Sverige.<sup>33</sup> De tyska kraven framfördes i en s. k. verbalnote den 17 juni 1940 och biföllos följande dag muntligen. Enligt utrikesministerns redogörelse till utrikesnämnden i början av 1941 års riksdag skulle »med ett strikt vidhållande av dittills tillämpade regler» svaret ha blivit avböjande i fråga om personal och krigsmateriel men tillmötesgående i fråga om övriga varor.<sup>34</sup> »Svenska regeringen ansåg sig dock i rådande läge icke kunna följa en sådan linje».<sup>35</sup> Sedan svaret jämväl lämnats muntligen i Berlin öppnades den 26 juni i Stockholm överläggningar mellan UD och tyska beskickningen, vilka resulterade i vad utrikesministern själv kallade en »överenskommelse» i transiteringsfrågan. Denna fästes på papperet i form av en notväxling den 8 juli 1940 mellan utrikesministern Günther och envoyén dr Schnurre, som för ändamålet ankommit till Stockholm.<sup>36</sup> Utvidgning av transporter medgavs genom senare notväxlingar, genom upprättade »protokoll» och andra till formen icke närmare angivna svenska »medgivanden». Även vissa inskränkningar eller modifieringar förekommo.<sup>37</sup> Transiteringarna utsträcktes till att avse transporter till och från Finland.<sup>38</sup>

Att icke endast transiteringsöverenskommelsen den 8 juli 1940 utan även de mera formlösa medgivanden och modifieringar, som gjorts dessförinnan och därefter, utgöra sådana överenskommelser, som åsyftas i RF § 12, ter sig för mig uppenbart. Detta bestyrkes enligt min mening därav att formerna för varje särskilt avtal synas ha valts efter vad för tillfället ansetts lämpligt eller passande ur rent politisk synpunkt. Någon reell skillnad framträder icke mellan det avtal, som utrikesministern i sina redogörelser inför

<sup>31</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 38 ff.

<sup>34</sup> Brittiske ministern i Stockholm underrättades den 7 juli om den beramade transiteringsöverenskommelsen. Han förklarade därvid, att »brittiska regeringen betraktade det från svensk sida gjorda avsteget från neutraliteten som en allvarlig sak, ehuru den insågo och förstode Sveriges svåra belägenhet», ibidem, s. 43. Norska beskickningen i Stockholm protesterade i en note av den 15 juli mot transiteringarna av trupper eller materiel, vilket sades stå i strid mot femte Haagkonventionen. I en note av den 19 juli avlät brittiske ministern en formlig protest. Det svenska medgivandet beskrevs där som »ett flagrant brott mot neutraliteten», ibidem, s. 44 f.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 40 f.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 46 f., 68 ff., 119 ff.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 73 f.

utrikesnämnden kallat överenskommelse och som ingåtts genom noteväxling, och de samförstånd som vid andra tillfällen i ännu lösligare former i samma fråga uppnåddes mellan svenska och tyska regeringarna. Sverige har stått som part och iklätt sig vissa förpliktelser eller fullgjort vissa prestationer.<sup>39</sup> Häri ligger, synes det mig, det väsentliga.<sup>40</sup> Så snart riket belastas med ett engagemang måste den handling, varigenom detta sker, alldeles oavsett de rent formella omständigheterna, vara att betrakta som en överenskommelse i grundlagens mening. Däremot är det uppenbart, att dylika engagemang ofta icke ha den »större vikt», som gör riksdagens godkännande erforderligt. I andra fall, exempelvis det nu berörda, har det kunnat hävdas att »rikets intresse» lagt hinder i vägen för inhämtande av sådant godkännande. Att utrikesnämndens hörande enligt föreskriften i RF § 12 underlåtes kan emellertid icke försvaras. Invändningen att en högre statsnytta el. dyl. lägger hinder i vägen också för denna åtgärd torde ha värde allenast som ett skäl att överväga ändring av grundlagsstadgandet.

Det kan naturligtvis sägas, att vissa svårigheter kunna föreligga vid avgörandet av vad som skall förstås med ett engagemang eller en »förpliktelse» för riket. Då en verklig överstatlig rättsordning icke existerar äro realiteterna i en »internationell förpliktelse» icke så lätta att lägga i dagen. Emellertid torde vid tolkningen av RF § 12 kunna hävdas som rimligt, att varje åtgärd, som enligt sitt eget innehåll innebär, att vårt land »förpliktar sig» till ett visst handlande eller till att avstå från något eller till en viss attityd över huvud taget eller att det »åtager sig» en prestations fullgörande eller »förbinder sig» att handla så eller så, innebär ett engagemang. Enligt svensk offentlig rätt synes Sverige hava att fullgöra en sålunda åtagen förpliktelse. Från motpartens sida kommer också med största sannolikhet att göras gällande, att vårt land blivit »förpliktadt» eller »bundet». Det kan invändas att fråga kan vara om ett rent ensidigt åtagande. I de flesta fall utgör dock det, som till formen är en i en deklaration eller en note eller på annat sätt gjord ensidig utfästelse, i verkligheten svaret på ett krav eller en framställning eller också föranleder utfästelsen en accept; i båda fallen föreligger samförstånd, ett avtal, en överenskommelse. Rena förklaringar från svenska regeringens sida, att den kommer att förhålla sig på ena eller andra sättet, att den har den eller den uppfattningen o. s. v. torde däremot falla utanför överenskommelsernas kategori.<sup>41</sup> Dylika i det diplomatiska umgänget vanliga meningsyttringar uppfattas icke som bindande och innebära därför icke något engagemang för riket i den behandlade grundlagsparagrafens mening. Även avtal, om sådana förekomma, varigenom någon utfästelse från svensk sida icke sker, utgöra överenskommelser enligt RF

<sup>39</sup> Hela komplexet av transiteringsöverenskommelser framträder rentav om icke såsom en politisk allians i egentlig mening så dock såsom ett sådant »förbund», varom RF § 12 ursprungligen talade.

<sup>40</sup> Kommittéerade, som förberedde 1921 års reform, motiverade utsträckandet av riksdagens befogenheter bland annat med att överenskommelser, varmed riksdagen därtills icke ansetts ha anspråk på att ta befattning, kunde »för landet medföra förpliktelser av den största vikt». Bihang till riksdagens protokoll 1919, Kommittébetänkanden I, s. 27.

<sup>41</sup> Frågan om erkännande av främmande stat eller regering ligger utanför resonemanget.

§ 12. Mottagandet av en ensidig utfästelse från främmande makt innebär dock en överenskommelse, endast om genom detta mottagande en motprestation ges, ett villkor accepteras el. dyl.<sup>42</sup>

Det förtjänar understrykas, att RF § 12 ju endast föreskriver, att överenskommelser med främmande makt i vissa fall tarva riksdagens godkännande. Riksdagen fattar beslut endast för sin del, då en traktatfråga föreläggs den. För att en överenskommelse skall bli av fordras därutöver, att K. m:t fullföljer en redan preliminärt träffad överenskommelse genom ratificering eller, om en överenskommelse icke redan föreligger, tar ett av riksdagen givet bemyndigande därtill i anspråk. Överenskommelser med främmande makter grunda sig *antingen* på K. m:ts eget beslut — fredstraktater samt överenskommelser rörande frågor utanför riksdagens ordinära kompetensområde, som icke äro av större vikt eller som, ehuru så är fallet, på grund av att »rikets intresse» så påfordrar icke föreläggas riksdagen för godkännande — *eller också* på samfällt beslut av K. m:t och riksdagen.

Om traktaters upphävande innehåller RF § 12 icke någon bestämmelse. Ändring av en gällande traktat måste visserligen ske genom ny överenskommelse. Men önskar K. m:t häva en traktat vare sig genom att underlåta att företaga någon åtgärd, som enligt traktatens innehåll fordras för dess fortsatta giltighet, eller genom uppsägning eller genom ensidig, eventuellt mot traktatens innehåll stridande åtgärd, föreligger icke en av RF förutsedd situation. Detta är i viss mån ägnat att förväna. En traktats upphörande innebär ofta en lika betydelsefull tilldragelse som dess tillkomst. Enligt RF § 87 gäller i fråga om lagstiftning, att konungen icke äger utan riksdagens samtycke avskaffa gammal lag i annan ordning än som gäller för lagens stiftande. Emellertid torde starka politiska argument kunna framläggas för K. m:ts frihet att häva ingångna traktater utan riksdagens medverkan.<sup>43</sup> RF § 12 kan i jämförelse med RF § 13 icke heller tolkas på annat sätt. Från RF § 87 kan med beaktande av RF § 84 endast ett detta resultat bekräftande e contrario-slut dragas.

Till sist må ett ytterligare spörsmål beröras, som sammanhänger med riksdagens befogenheter i fråga om överenskommelser med främmande makt. Regeringsformen avser att tillse, att konungen icke åtager riket någon förpliktelse, som leder till intrång på bland annat riksdagens lagstiftningsmakt. Utövändet av denna sker normalt på grundval av ingående utredning, verkställd inom särskilda kommittéer eller vederbörande departement med anlåtande av det i RF § 10 föreskrivna remissförfarandet. Lagrådets tankar inhämtas jämlikt RF § 87. Det tillhör stadgad praxis, att även jämförelsevis obetydliga lagreformer inom civilrätt, straffrätt och processrätt föregås av synnerligen grundliga förarbeten. I viss omfattning gäller detta även om lagstiftning på förvaltningsrättens område. När lagstiftning skett på grundval av internationella konventioner angående internationell privaträtt, har riksdagens beslut också kunnat bygga på jämförelsevis omfattande utredning av sakkunniga och av yttranden av berörda myndigheter. Detta förfarande är dock ingalunda undantagslöst och konstitutionella garantier sak-

<sup>42</sup> Jfr Sundberg, »Folkrätt», s. 185 ff.

<sup>43</sup> Jfr Sundberg, »Lag och traktat», s. 62.



nas överhuvudtaget, då det gäller önskemål om utredning såsom grundval för riksdagens beslut i ett traktatärende inom dess konstitutionella kompetensområde. Skall riksdagen på allvar kunna taga del i lagstiftning genom traktater måste en praxis utbildas, som lojalt följer förfarandet i allmänna lagfrågor.

Frågan har ökat i praktisk betydelse, i det att staterna numera söka genom traktater giva vissa materiella rättsregler tillämplighet inom större regioner av världen. I viss mån har redan Internationella arbetsorganisationen fullföljt en dylik politik. FN har på sitt arbetsprogram åtskilliga förslag till konventioner, vilkas ratificering från svensk sida skulle medföra ändring av allmän lag. Sverige har redan ratificerat den av Europarådet utarbetade konventionen om tryggandet av de mänskliga rättigheterna. Det har visat sig — efter riksdagens godkännande och regeringens ratifikation — att konventionen kräver översyn av svensk lagstiftning. Dess framläggande till riksdagen för godkännande borde därför ha föregåtts av sakkunnigutredning, departementsbehandling i justitiedepartementet, remiss till skilda myndigheter och lagrådets hörande. Frågan handlades emellertid som ett rent utrikesärende. Sverige tog genom diplomatiska ombud del i förhandlingar inom Europarådet för textens utarbetande. Ombuden blevo nöjda. Konventionen undertecknades sedan av vår ambassadör i Paris. Därefter krävdes riksdagens godkännande på grundval av en kortfattad, närmast formell kommentar från UD:s sida. I riksdagen gick ärendet till utrikesutskottet (icke första lagutskottet) och först omkring ett år efter godkännandet upptäckte riksdagen och den svenska juristvärlden, att en betydelsefull lagstiftningsakt skett på grundval av RF § 12 samt att bristen på allsidig juridisk handläggning av ärendet nödvändiggjorde en sådan utredning angående reform av svensk lagstiftning, som borde ha skett före Sveriges anslutning till konventionen. Det torde väl kunna antagas, att regeringen i framtiden beaktar riksdagens krav på en handläggning av detta slags traktatärenden, som står i överensstämmelse med grundlagens anda och god ordning i lagstiftningsarbetet.

*Utrikes ärenden i övrigt.* Man kan vara berättigad tala om en verkställande makt, anknuten till den traktatstiftande. K. m:t är i förhållande till överenskommelserna med främmande makt den agerande, oavsett om en överenskommelse för sin tillkomst fordrar riksdagens medverkan eller icke. Åtskilliga utrikes ärenden ha emellertid icke naturen av överenskommelser eller tillhöra verkställigheten av sådana. Utrikes ärenden förekomma i stor utsträckning utanför de nu särskilt behandlade, av RF särskilt kompetensreglerade områdena. Dessa övriga frågor anses tillhöra riksstyrelsen, som utövas av K. m:t. De olika staterna kunna sägas korrespondera med varandra i skilda ämnen; UD bär i statskalenderna undertiteln från RF § 35 »kabinettet för utrikes brevväxlingen». Mellan staterna uppstå t. ex. tvistefrågor, som skola handläggas och som inte alltid leda till att en överenskommelse träffas. Deltagandet i internationella konferenser och kongresser föranleder också ett särskilt utrikes ärende hos K. m:t, t. ex. för utseende av ombud och utfärdande av instruktioner för dem.

Denna under styrelsen sorterande verksamhet kan lämpligen indelas i

två huvudgrenar: utrikespolitik och utrikesförvaltning. Den senare verksamhetsgrenen omfattar en mångfald uppgifter av mer eller mindre rutinmässig art och omspannande hela området för statsverksamheten i den mån en aktivitet i förhållande till främmande makt är påkallad. RF § 11 innehåller ett stadgande, att i mål som angå rikets förhållande till främmande makter alla meddelanden till främmande makt eller svenska sändebud i utlandet utan avseende å ärendets beskaffenhet skola gå genom utrikesministern. Stadgandet avser att lägga hinder i vägen för en personlig kungamakt. Konungen skulle icke personligen äga lämna främmande makt meddelanden i »mål» som rörde riket. Alltför strikt efter orden tillämpas icke stadgandet. Dels torde alltjämt under vissa förhållanden personliga meddelanden lämnas från monarken till främmande statsöverhuvuden även i frågor av annat än rent ceremoniell art. Dels sker meddelanden till främmande makt understundom från annat organ än utrikesministern eller honom underlydande myndighet. Som exempel kan nämnas, att kommunikationsverken pläga uppgöra avtal med motsvarande förvaltningar i utlandet och över huvud taget träda i direkta internationella förbindelser. Det ständigt tillväxande systemet med specialattachéer har också medfört en utveckling av förbindelsevägarna mellan myndigheter i Sverige och i utlandet; också Sveriges representation inom internationella organ — t. ex. Europarådets expertkommittéer — har en centrifugal verkan på utrikesförvaltningen. Denna utveckling är i och för sig intressant — det förtjänar närmare undersökas i vad mån det reella inflytandet i en del utrikes ärenden kommit att undandragas UD och dess chef till förmån för andra myndigheter — men den innebär dock icke någon ändring av den konstitutionella maktfördelning, som förlägger utrikesförvaltningen under K. m:t.<sup>44</sup>

Också utrikespolitiken tillhör K. m:ts kompetensområde. Till utrikespolitiken hänföres då sådana utrikes ärenden, som äro av mera särpräglad och mindre rutinmässig art och som ha större betydelse. Om en viss ministerstyrelse än står i överensstämmelse med vårt statskick just i fråga om UD:s chef, på grund av att UD är chefsmyndighet för utrikesförvaltningen och i viss mån ersätter de under andra departement sorterande centrala verken, så innebär detta dock icke, att utrikesministern i utrikespolitiska frågor äger speciella befogenheter. Avgörandena ligga i utrikespolitiska liksom i andra regeringsärenden hos konungen i statsrådet. Emellertid torde maktförskjutningen i utrikesfrågorna under andra världskrigets år, som ovan behandlats med tanke på traktaträtten, ha inneburit också ett visst undanskjutande av ärenden från konseljen till en mindre krets, bestående av utrikesministern och hans närmaste män eller av utrikesministern samt statsministern och kanske ytterligare något statsråd, eventuellt med deltagande av monarken. Företeelsen kan vara tillfällig. Den är icke heller närmare utredd men torde dock böra antecknas, då den konstitutionella maktfördelningen anges. I det politiska språkbruket används i allt större omfattning termen »utrikesledningen» för att beteckna den anonyma eller i varje fall svårdefinierbara maktfaktor, som på detta sätt gjort sig gällande inom utrikespolitiken.

<sup>44</sup> Undantag utgöra de befogenheter i kreditfrågor som tillkomma riksbanken. Märk även domarmaktens funktioner i externa situationer.

Utrikesförvaltningen — sättet för administrationen av »mål, som angå rikets förhållande till främmande makter» — och utrikespolitiken äro ämnen förtjänta av närmare rättsligt studium. I icke ringa grad är i Sverige och i än högre grad i främmande länder det som tilldrager sig inom utrikesdepartementen insvept i en svärgegnomtränglig sekretess. Det är emellertid ur många synpunkter viktigt, att rättsvetenskapen icke tvekar att utsträcka sitt intresse till det som försiggår i diplomatins gemak.<sup>45</sup> Ur rent praktisk synpunkt vore det utan tvivel nyttigt att veta mera om arbetssättet inom främmande länders utrikesförvaltningar. Ett framgångsrikt fullföljande av svenska utrikespolitiska intressen förutsätter dylik inblick. Blott ett exempel skall lämnas. Det torde icke vara någon överdrift att säga, att få av de personer, som av vårt land anlitas vid internationella förhandlingar, besitta mera ingående kännedom om den praxis för instruerandet av ombud, som stormakterna tillämpa och som är av avgörande betydelse för det politiska bedömandet av innebörden i deras ombuds ställningstaganden i kritiska förhandlingslägen.

*Hilding Eek.*

**Nådeinstitutets uppgift. Några randanteckningar till en interpellationsdebatt.** Nådeinstitutet har sin grund i regeringsformen § 26. Det stadgas där, att Konungen äger att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. Vidare lämnas vissa regler om nådeärendenas handläggning. Grundlagen angiver emellertid, lika litet som någon annan lag, något om nådeinstitutets uppgift och ändamål. Statsrättsligt synes sålunda hinder icke möta att låta institutet tillgodose vitt skiftande ändamål, så länge grundlagens ram icke överskrides. Rättspolitiska synpunkter få sålunda här relativt fritt spelrum, varom den aktuella debatten bär vittne.

Sedan gammalt torde den uppfattningen varit allmänt rådande att nåd borde ifrågakomma såsom ett extra ordinärt remedium i undantagsfall, t. ex. för att i ett särskilt fall motverka en lagtillämpning, som fört till obillig hårdhet, eller för att i ömmande fall tillgodose humanitära krav, som domstolen icke kunnat beakta. En tidigare justitieminister, K. G. Westman, har ganska utförligt skildrat olika lägen, då enligt den mera traditionella uppfattningen nåd kan ifrågakomma.<sup>1</sup> K. G. Westmans framställning är intressant, därför att den tydligt utvisar, att den dåvarande innehavaren av justitieministerposten hyste den meningen att nådeinstitutet hade en betydelsefull, men dock begränsad uppgift inom rättsvården. Enligt hans åsikt

<sup>45</sup> Ett försök till analys är London's tidigare anförda arbete. Ganska stort intresse har också ägnats ämnet i amerikansk statsvetenskap. Se t. ex. James L. McCamy, »The Administration of American Foreign Affairs», New York 1950. De flesta arbeten, som äsyfta att lämna diplomatiska adepter vissa kunskaper utöver dem, som erhållas genom den vanliga universitetsutbildningen, ägna sin huvudsakliga uppmärksamhet åt konsten att bära ordnar, titulera medlemmar av brittiska aristokratin, besvara inbjudningar och vid middagsbordet rätt placera olika medlemmar av corps diplomatique och deras damer!

<sup>1</sup> K. G. Westman, »Nåd och rättvisa», SvJT 1938, s. 545 f.

skulle en förbättrad lagstiftning och anstaltsvård minska utrymmet för nådens användning. K. G. Westman kunde därför sluta sin uppsats med deklARATIONEN: det ideala kravet är icke mera nåd utan fullkomlig rättvisa. Dåvarande innehavaren av den uppsaliensiska lärostolen i rätts historia torde därmed ha givit ett gott uttryck åt den gängse uppfattningen om nådeinstitutets uppgift. Enligt denna får nämligen tillämpningen av billighetssynpunkterna icke drivas så långt, att sambandet med den bestående straffrättsliga ordningen går förlorat.<sup>2</sup> Ett begagnande av nådeprerogativet i den omfattning som förekommer exempelvis i Norge — se nedan not 21 — torde kunna sägas stå i god överensstämmelse med den vanliga meningen om institutets ändamål.

Vad som ur statsrättslig synpunkt fångar uppmärksamheten i den i Andra kammaren den 14 maj 1954 förda interpellationsdebatten angående utövandet av benådningsrätten är mot nyss angiven bakgrund den nuvarande justitieministern H. Zetterbergs i interpellationssvaret deklarerade grundsyn på nådeinstitutets uppgift. Denna avviker, såvitt av svaret kan utläsas,<sup>3</sup> radikalt från den ovan skildrade traditionella uppfattningen. Inledningsvis betonas, att nåden bygger på helt andra överväganden än dömandet och att nåden har en helt annan uppgift än dömandet. Det betecknas som felaktigt att betrakta nådeinstitutet som ett led i domstolsförfarandet. Därefter utvecklas, hurusom institutet har en självständig uppgift vid sidan av domstolarnas verksamhet. I strävandena att förmå människorna att följa reglerna för medborgerlig samlevnad — heter det fortsättningsvis — kan man nå resultat genom att arbeta på två linjer, vilka tydligen av justitieministern uppfattas som parallella: domstolarna å ena sidan ha till uppgift att uttala sitt ogillande av begångna brott och angiva den påföljd, som lagligen bör följa, och därigenom tillgodose allmänpreventionens krav. Å andra sidan kan man samtidigt med tillhjälp av nådeinstitutet visa mildhet och giva den dömde ett extra tillfälle att försöka rätta sig, varigenom de individualpreventiva synpunkterna tillgodoses. Interpellationssvaret slutar också med att ett effektivt nådeinstitut är ett nödvändigt led i en modern kriminalvård och mynnar ut i orden: en god rättsvård kräver både rättvisa och nåd.<sup>4</sup>

Tankegången synes — koncentrerat uttryckt — vara följande. Ansvarsfrågan i brottmål avgöres av domstolarna. Bestämmandet av påföljden försiggår i två etapper. Först ådöma domstolarna i vederbörlig ordning den påföljd, som de finna lagens regler anvisa i det föreliggande fallet. Därefter vidtager, om den dömde så påkallar (genom en nådeansökan), i nådeväg en omprövning av spörsmålet, huruvida den lagligen ådömda påföljden också är den med hänsyn till den dömdes olika förhållanden kriminalpolitiskt riktiga.

Teoretiskt sett äro de båda här redovisade uppfattningarna om nådeinstitutets uppgift icke oförenliga. Även om man hävdar, att prövningen av den ådömda straffpåföljden nådevägen ingår som ett normalt led i det straffrättsliga förfarandet, är tänkbart, att man menar denna prövning blott i

<sup>2</sup> Se härom närmare Alvar Nelson, »Brott och nåd», Sthlm 1953, s. 122—129 samt 101.

<sup>3</sup> AK 14/5 1954, nr 20, s. 7.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 14.

undantagsfall skola resultera i ett frångående av domstolens bedömande av påföljdsfrågan. Då emellertid i interpellationssvaret talas om ett effektivt nådeinstitut som ett nödvändigt led i kriminalvården, avses uppenbarligen, att även *beviljandet* av nåd skall vara en normal företeelse i det förfarande, som följer på ett förövat brott. I praktiken erhålla också numera mellan 30 och 40 % av de nådesökande nåd i någon form.<sup>5</sup>

Den av justitieministern redovisade nya synen å nådeinstitutets uppgift, vilken denne tydligen tillägnat sig under sin ämbets-tid,<sup>6</sup> förefaller icke ha mött något egentligt gensvar i Andra kammaren under interpellationsdebatten. Flera talare tillhörande såväl oppositionspartierna som regeringsmajoriteten anslöto sig uttryckligen till den traditionella uppfattningen.<sup>7</sup> Självfallet förelågo här nyanser. Herr Hallén, KU:s mångåriga socialdemokratiska ordförande, som synes ha gått långt i riktning mot justitieministerns uppfattning, preciserade i en replik<sup>8</sup> sin ståndpunkt så, att nåden i realiteten måste vara en undantagsföreteelse men att den icke borde bli en verklig sällsynthet. Med hänsyn till nådeinstitutets karaktär av kungligt prerogativ torde emellertid justitieministerns uppfattning vara den, som i detta sammanhang bör tillmätas betydelse.

Det finnes anledning undersöka, huruvida den nya av justitieministern hävdade ståndpunkten är förenlig med grundlagen. I sin tidigare nämnda framställning har K. G. Westman uttalat,<sup>9</sup> att det skulle stå i strid mot bl. a. grundlagen om regeringen bleve en instans över eller vid sidan av de i rättegångsbalken fastställda domstolarna. Grunden för ett sådant omdöme förtjänar granskas närmare.

Utdragas konsekvenserna av den nuvarande justitieministerns linje, kommer man till det resultatet, att domstolarnas uppgift med avseende å straffpåföljderna begränsas till att angiva en övre gräns, som vid straffverkställigheten ej får överskridas men väl efter prövning nådevägen kan underskridas, så att den ådömda straffpåföljden antingen helt bortfaller eller lindras. Grundlagen ger icke domstolarna någon exklusiv behörighet att bestämma straffpåföljder. I regeringsformen § 16 stadgas allenast, att Konungen skall låta envar bli dömd av den domstol, varunder han rätteligen hör och lyder. Sedan detta villkor uppfyllts, torde i fortsättningen annan myndighet än domstol kunna — utan att grundlagen lederas — omvandla den ådömda påföljden i mildrande riktning. Enligt 3 § andra st. lagen 18/10 1943 om villkorlig frigivning åligger det sålunda fångvårdsstyrelsen att pröva frågan om fakultativ villkorlig frigivning. Till jämförelse kan nämnas, att enligt lagen 18/10 1937 om förvaring och internering i säkerhetsanstalt domstolen

<sup>5</sup> Ibidem, s. 8 och 12, samt Nelson, a. a., s. 51—55.

<sup>6</sup> Ännu 8/7 1947 uttalade statsrådet Zetterberg i AK (nr 33, s. 99): jag är väl medveten om att nådens användning har sin givna begränsning och att den ej får ingå i det reguljära strafförfarandet.

<sup>7</sup> Svensson i Ljungskile AK 14/5 1954, nr 20, s. 16, Rylander, ibidem, s. 33—34, Andersson i Linköping, ibidem, s. 42—43, och Gezelius, ibidem, s. 46; jfr dock Fast, AK 15/5 1954, nr 20, s. 196.

<sup>8</sup> Hallén, AK 14/5 1954, nr 20, s. 35.

<sup>9</sup> K. G. Westman, SvJT 1938, s. 551.

visserligen ådömer ifrågavarande tidsbestämda påföljder men i övrigt endast bestämmer den minsta tid, som den frihetsberövande påföljden skall vara, medan administrativ myndighet (interneringsnämnden) kan förlänga denna, d. v. s. fatta beslut som i realiteten verka skärpande.

Allvarliga äro emellertid de erinringar, som kunna riktas mot den nu knäsatta tillämpningen av nådeinstitutet med hänsyn till innehållet i regeringsformen § 87 1:o, vilket lagrum är avsett att säkerställa riksdagens medverkan vid kriminallagstiftningen. Bestämmelserna rörande straffpåföljderna äro otvivelaktigt av det slag, att de i sina huvuddrag skola intagas i kriminallag stiftad enligt nämnda grundlagsbud.<sup>10</sup> Ett begagnande av nådeinstitutet av det slag, att vad i sådan lag stadgats om brottspåföljderna mera systematiskt sättes å sido, inger konstitutionella betänkligheter. Såsom tidigare framhållits, kan visserligen nådeinstitutet brukas för skiftande uppgifter, men den nådegivande måste därvid hålla sig inom grundlagens ram. Förutsättes grundlagen innebära, att reglerna om straffpåföljderna skola vara av kriminallags natur, kan grundlagsstiftarens mening icke antagas ha varit, att kriminallagens stadganden skola kunna överkorsas av det administrativt handhavda nådeinstitutet annat än i särskilda undantagsfall. K. G. Westman har också på flera punkter med skärpa framhållit, att nåden icke får brukas på ett sådant sätt, att riksdagens lagstiftningsmakt överkorsas.<sup>11</sup> Av Stjernbergs påpekande<sup>12</sup> om regeringsformens tendens att kringgårdas Konungens benådningsrätt med kauteler torde kunna utläsas, att även denne funnit grundlagen förutsätta restriktivitet vid nådeinstitutets handhavande.

Även om man icke vågar påstå, att den nya tillämpningen av nådeinstitutet direkt strider mot grundlagens bokstav, synes den stå i mindre god överensstämmelse med dennas anda. Om nådeinstitutet på sätt i interpellationssvaret angivits skall inordnas som ett normalt led i kriminalvården, synes konstitutionellt riktigtast att erforderliga föreskrifter härom erhålla allmän kriminallags form.

Den utveckling, nådeinstitutet enligt vad ovan angivits undergått, låter sig väl inpassa i ett större sammanhang. Under de senaste decennierna har en tendens gjort sig gällande att på olika detaljpunkter minska domstolarnas inflytande. Den bundenhet till vissa former och till lagens ord, som alltid måste känneteckna domstolarnas verksamhet, har ej sällan kommit att kännas hindersam. Avgörandena, särskilt på nya områden, ha därför ofta lagts på administrativa myndigheter, som haft större möjligheter till ett bedömande efter fritt skön. Att då det gällt straffverkställigheten nådeinstitutet såsom i särdeles grad formlost och obundet kommit väl till pass i denna utveckling är lättförståeligt.

<sup>10</sup> Se Herlitz, »Om lagstiftning», Sthlm 1926—30, s. 508—509, och Malmgren, »Sveriges författning», andra uppl., II, s. 47—48.

<sup>11</sup> K. G. Westman, SvJT 1938, s. 545; se uttalande ibidem, s. 551: om generellt nåd gavs retroaktivt, sedan ny lagstiftning om strafflindring trätt i kraft, skulle i administrativ ordning införas en annan regel om strafflagens återverkande kraft än den lagen själv innehåller.

<sup>12</sup> Stjernberg, SvJT 1921, s. 99.

Att göra några uttalanden om eller ens anföra några synpunkter på frågan, huruvida den angivna utvecklingen av nådeinstitutet kan betecknas såsom lycklig eller ej, faller helt utanför ramen för dessa anteckningar. Diskussionen därom hör politikerna och icke minst kriminalpolitikerna till. I stället skola några följdverkningar av organisatorisk och processuell art påpekas, vilka måste beaktas vid ett genomförande av det nya programmet för nådeinstitutet.

Dessförinnan torde emellertid något böra sägas om prövningen i nådeärenden.

Såsom också understrykes i interpellationssvaret, är den grundläggande skillnaden mellan domstolsförfarandet och nådeförfarandet, att i det förra gällande rätt skall tillämpas, medan den nådegivande står helt obunden av alla regler vid sitt bedömande. I nådeförfarandet inverka sålunda dels samma faktorer, som domstolarna haft att beakta, dels därutöver varje omständighet, som den nådegivande från sina subjektiva utgångspunkter finner vara av beskaffenhet att böra påverka nådeärendet.<sup>13</sup> Nådeskälen kunna därför variera från fall till fall. Något krav på likformigt bedömande kan icke uppställas. Det är ur denna synpunkt följdriktigt, att de förändringar i lagstiftningen, som vidtagits under senare år och som möjliggöra en ökad användning exempelvis av villkorlig dom och villkorlig frigivning inom det reguljära förfarandet, icke uppmärksammas i interpellationssvaret. Även om genom nämnda lagändringar vissa grupper av nådefall kunna antagas ha bortfallit, står det den nådegivande fritt att, genom att låta nya faktorer få betydelse som nådeskäl, vidga utrymmet för nådens användning. K. G. Westmans tanke att förbättrad lagstiftning och anstaltsvård skulle göra nåden överflödigt bygger på en viss konstans i bedömandet av vilka faktorer, som äro nådeskäl. Det ligger emellertid i nådeinstitutets natur att detta bedömande kan undergå ständiga skiftningar. I detta sammanhang kan påpekas att statistik av det slag som återfinnes i interpellationssvaret, avseende att klarlägga om den nådegivande myndigheten eller högsta domstolen ändrat praxis, är intetsägande. Siffrorna påverkas av två varierande faktorer, nämligen å ena sidan de i varje nådeärende föreliggande faktiska omständigheterna, å andra sidan bedömandet vilka av dessa omständigheter som äga betydelse såsom nådeskäl.<sup>14</sup> Jämförelser omöjliggöras härigenom.

Växlingarna i vad som är att anse som nådeskäl spelade mindre roll, så länge nåden ansågs som en undantagsföreteelse. Annorlunda ställer det sig,

<sup>13</sup> Dessa synpunkter underströkas starkt av första lagutskottet vid 1950 års riksdag; se FLU 1950: 12, s. 7. — Se närmare Nelson, a. a., s. 103—105.

<sup>14</sup> Se AK <sup>14</sup>/<sub>5</sub> 1954, nr 20, s. 12—13. Då det sålunda anföres, att de bifallna nådeansökningarnas andel av samtliga ansökningar under åren 1948—1953 konstant hållit sig kring ungefär 30 %, medan högsta domstolen tillstyrkt nåd åren 1948—50 i respektive 17,7 19,6 och 20,4 % av samtliga fall och under åren 1951—1953 i endast 12,7 11,9 och 13,7 % av fallen, kunna bakom dessa siffror dölja sig såväl det fall, att de nådesökandes omständigheter varit konstanta genom åren och att sålunda högsta domstolen ändrat sin hållning under den senare treårsperioden, som det fall, att de nådesökandes omständigheter förändrats men högsta domstolens bedömande varit konstant och att nåd under senare år alltså meddelats i fall, där nåd tidigare icke ifrågakommit. Även andra alternativ och kombinationer kunna tänkas.

då nåden blivit ett normalt led i kriminalvården. Tyvärr gav interpellationssvaret med efterföljande debatt föga besked om vad som enligt justitieministerns nuvarande uppfattning är att anse som nådeskäl, bortsett från vad som kan utläsas av den av övriga debattinlägg att döma ensidiga, men därför ur förevarande synpunkt desto mera upplysande redogörelse för ett enstaka fall, som justitieministern lämnade.<sup>15</sup> Mera utförligt har justitieministern belyst detta spörsmål i en interpellationsdebatt år 1947.<sup>16</sup> Professor Alvar Nelsons undersökning<sup>17</sup> lämnar på denna punkt ett rikt material, churu — som Nelson påpekar — en utomstående icke kan avgöra vilket moment som varit bestämmande för Kungl. Maj:t vid ett nådeärendes avgörande. Någon motivering för beslutet gives nämligen icke.<sup>18</sup>

Nådeinstitutets förändrade uppgifter påverka i första hand kriminallagstiftningens roll i vad gäller domstolarnas befattning med bestämmande av straffpåföljd. Då lagreglerna i sådant avseende främst få karaktären av maximiregler, begränsas betydelsen av en humanisering av dessa stadganden. Sådana reformers inverkan kan sägas bli, att vissa faktorer, vilka tidigare kommit under bedömande först i nådeförfarandet, tillåtas göra sig gällande redan vid domstolsbehandlingen eller eljest under det reguljära straffverkställighetsförfarandet. Härigenom vinnes dels en viss arbetsbesparing, i det vissa ärenden kunna förmodas icke behöva prövas nådevägen, dels en utjämning mellan olika grupper dömda, i det de som icke ansöka om nåd vinna ökad jämställdhet med de mera företagsamma som söka nåd. Hur lagstiftningen än humaniseras, kan den, som nyss framhållits, dock aldrig — om den skall behålla någon konkretion — komma att omspanna alla de faktorer, till vilka hänsyn kunna tagas i nådeförfarandet.

Ett accepterande av justitieministerns nya linje måste föranleda relativt djupgående ändringar i tre olika avseenden i fråga om nådeinstitutet, nämligen beträffande sättet för nådeärendes anhängiggörande, nådens administrering och utredningsförfarandet i nådeärende. Dessa frågor observerades även av åtskilliga talare i riksdagsdebatten.<sup>19</sup>

På längre sikt framstår som en ofrånkomlig konsekvens av den väg, på vilken justitieministern slagit in, att obligatorisk underställning nådevägen föreskrives i fråga om vissa slag av domar. Här åsyftas främst domar, varigenom ovillkorligt frihetsstraff utmätts. År 1952 intogos 5.675 personer i fängvårdsanstalterna för avtjänande av straffarbete, fängelse, förvaring, internering eller ungdomsfängelse. De nådesökande, ådömda dessa påföljder, uppgingo år 1953 till 1.113.<sup>20</sup> För närvarande få sålunda bortemot 20 % av den nu ifrågakvarande gruppen spörsmålet om den ådömda påföljden underkastad prövning nådevägen.<sup>21</sup> Med utgångspunkt från den uppfattningen att

<sup>15</sup> Ibidem, s. 21—23.

<sup>16</sup> AK <sup>8</sup>/<sub>7</sub> 1947, nr 33, s. 98.

<sup>17</sup> Nelson, a. a., s. 105—115.

<sup>18</sup> Se ledande artikel härom i Dagens Nyheter <sup>12</sup>/<sub>6</sub> 1954.

<sup>19</sup> FK <sup>15</sup>/<sub>5</sub> 1954, nr 20, s. 124—136, AK <sup>14</sup>/<sub>5</sub> 1954, nr 20, s. 14—49 och <sup>15</sup>/<sub>5</sub> 1954, nr 20, s. 191—198.

<sup>20</sup> KU 1954: 15, s. 35.

<sup>21</sup> De nyss angivna siffrorna äro icke omedelbart jämförbara men torde tillåta den här återgivna slutsatsen även med beaktande av att nådeansökningar i viss omfattning härröra från fångar, som icke intagits under det löpande året. —



nåden är ett normalt led i kriminalvården kan knappast försvaras att blott de, vilka ansöka därom, erhålla förmånen av denna omprövning. Det ådömda straffet granskas i nådeförfarandet från helt nya synpunkter och faktorer, som tidigare icke kunnat beaktas, kunna där bliva avgörande. Om likheten inför lagen skall kunna upprätthållas på detta betydelsefulla område, torde böra fordras att nådegranskningen, oavsett ansökan, utsträckes till alla fall av visst slag. Enligt gängse statsrättslig uppfattning<sup>22</sup> kan Kungl. Maj:t bevilja nåd, även om den dömde icke ansökt därom. Ur denna mera begränsade synpunkt torde därför Kungl. Maj:t vara oförhindrad att föreskriva exempelvis att vissa slag av domar skola insändas till justitiedepartementet för prövning av frågan om nåd skall meddelas eller ej.

Oavsett vilka åtgärder som företagas av nu antytt slag kunna de nådesökandes antal väntas komma att efterhand kraftigt tillväxa. Allteftersom den nya innebörden av nådeinstitutet blir mera allmänt bekant, är ofrånkomligt att de till ovillkorligt frihetsstraff dömda i ständigt växande skaror komma att underställa sin sak den nådebeviljande myndigheten i hopp om att den skall finna sådana nådeskäl föreligga, som kunna giva anledning till ett förändrat bedömande av påföljdsfrågan.

Denna väntade ökning av nådeärenden gör ett redan nu allvarligt arbetstekniskt problem akut. Antalet nådeansökningar utgjorde 1.402 år 1952 (1.358 år 1953).<sup>23</sup> Det har visat sig att siffran för första halvåret 1954 stigit till 813. Om alla dessa ärenden skola ägnas den ingående behandling, som de kräva, erfordras en mycket betydande arbetsinsats. Beräknas t. ex. varje ansökning genomsnittligen kräva en kvart av justitieministerns tid, fordrar nådearbetet av denne c:a 350 arbetstimmar om året. En betydande del av departementschefens arbetstid åtgår sålunda till detta ändamål. Då ärendena ofta nog beredas i närvaro av ytterligare ett statsråd samt numera även statssekreteraren i departementet deltagar i arbetet,<sup>23a</sup> kan konstateras,

Av intresse är att jämföra motsvarande förhållanden i Norge, i vars grundlag — 20 § — kungen givits rätt att i statsrådet benåda dömda förbrytare. I de norska fångvårdsanstalterna intogos under verksamhetsåret 1/7 1951 — <sup>30</sup>/<sub>6</sub> 1952 över 8.000 personer. Bland dessa funnos dock ett betydande antal »hötessonare», medan hötesförvandlingsfångarna icke medtagits i motsvarande svenska siffra, som ovan återgivits. Under år 1953 inkommo från till frihetsstraff dömda endast 284 nådeansökningar (se Stortingshandl. 1954 Innst. O. IV E). Det kan nämnas, att av dessa ansökningar blevo allenast 45 avslagna och sålunda 84 % i en eller annan form bifallna, d. v. s. nåd sökes huvudsakligen blott av dem, som enligt rådande praxis kunna ifrågakomma därtill. I de här refererade siffrorna ha landssvikerna och krigsförbrytarna, vilka bilda en särskild grupp, icke medtagits.

<sup>22</sup> Se Nelson, a. a., s. 13.

<sup>23</sup> Upplysningsvis kan nämnas, att till rikets samtliga sex hovrätter under 1952 inkommo 2.510 värdade brottmål. Några omedelbara jämförelser mellan ett brottmål i hovrätt och en nådeansökan hos Kungl. Maj:t kunna självfallet icke göras, men siffrorna giva ett gott begrepp om omfattningen av den arbetsbörda nådeärendena medföra.

<sup>23a</sup> I interpellationssvaret <sup>8</sup>/<sub>7</sub> 1947 lämnade justitieministern en redogörelse för den dåvarande formen för handläggning av nådeärendena (AK <sup>8</sup>/<sub>7</sub> 1947, nr 33, s. 98). Därav framgår, att vederbörande revisionssekreterare föredrog nådeärendet för justitieministern, varefter nådepromemorian lästes av båda eller åtminstone ett av de konsultativa statsråden var för sig och nådeärendet diskuterades vid ett sammanträde mellan justitieministern och de nämnda statsråden.

att redan med nuvarande arbetsbelastning en icke helt oväsentlig del av justitiedepartementets arbetstid upptages av nådeärendena. En mera avsevärd ökning av nådeansökningarnas antal skulle leda till en mycket svår-  
bemästrad situation. Den nya grundsynen på nådeinstitutets uppgift måste därför framtvinga en omprövning av formerna för nådens administrering. De av Svennegård nyligen skisserade linjerna<sup>24</sup> kunna därvid förtjäna närmare beaktande.

Även av andra skäl än arbetstekniska synes en omläggning av nådeärendenas beredande böra övervägas. Nåd meddelas av Kungl. Maj:t på föredragning av chefen för justitiedepartementet. För närvarande genomgås flertalet nådeärenden, som nämnts, före föredragningen i konselj av justitieministern, ett konsultativt statsråd och statssekreteraren i justitiedepartementet.<sup>25</sup> Justitieministern citerade i interpellationsdebatten på tal om högsta domstolens befattning med nådeärenden prof. Strahl, som i en artikel i Dagens Nyheter uttalat: »Den stora kunnighet och skicklighet som är samlad i HD avser i ganska ringa mån människobehandlingens konst», och framhåller längre fram för egen del, att när det gäller att döma är ju högsta domstolen den ojämförligt förnämsta instansen i vårt land med en utomordentlig skicklighet och sakkunskap, men att det i nådeärendena icke är fråga om ett dömande utan om en allmänmänsklig bedömning.<sup>26</sup> Om sålunda högsta domstolens kompetens i nådefrågor kan dragas i tvivelsmål, kan på samma grunder ifrågasättas, om tillräckliga garantier finnas, att innehavaren av justitieministerposten alltid kommer att vara lämpad att företaga den svåra och känsliga omprövning av påföljdsfrågan, som skall ske nådevägen enligt den nya linjen. Det är väl knappast antagligt, att chefen för justitiedepartementet utväljes med huvudsaklig hänsyn till kvalifikationerna som nådeföredragande. Tänkbart är att en annan innehavare av ämbetet än den nuvarande kommer att ha föga intresse och ringa förutsättningar för denna syssla. Om nådeinstitutet skall ingå som ett normalt led i straffrättskipning, måste man kräva att handhavandet av denna viktiga funktion lägges i händerna på personer, vilkas kompetens härför är odiskutabel. Den naturliga lösningen blir då, att nådeärendenas förberedande anförtros någon nämnd av det slag varpå redan flera exempel finnas inom kriminalvården.

Slutligen kräver utredningsförfarandet i nådeärende närmare övervägande med hänsyn till institutets förändrade uppgift. Om förfarandet vid nådeansökans behandling innehåller grundlagen endast vissa regler innebärande att högsta domstolen eller i vissa fall regeringsrätten skall höras över ansökan. I övrigt saknas regler. I praktiken tillämpas det skriftliga förfarande, som genom processreformen utdömts för flertalet fall, då domstolarna ha att bestämma straffpåföljd. Ofta nog kompletteras det skriftliga materialet genom personliga uppvaktningar hos justitieministern.<sup>27</sup> Omprövningen i påföljdsfrågan sker sålunda i ett förfarande, som enligt allmänt omdöme är underlägset det, som tillämpats vid påföljdens bestämmande i första hand, nämligen rättegångsbalkens brottmålsprocess.

<sup>24</sup> Svennegård, Juristnytt, 1954, s. 153 f.

<sup>25</sup> Nelson, a. a., s. 35.

<sup>26</sup> AK 14/5 1954, nr 20, s. 24 och 28.

<sup>27</sup> Nelson, a. a., s. 35—36.

Det måste fordras att de faktorer, vilka inverka såsom nådeskäl, bliva lika allsidigt belysta i nådeärendet som de faktorer, vilka varit bestämmande för domstolen vid dess prövning av påföljdsfrågan, blivit under rättegången. Prövningen i nådeärende måste vila på en lika fast grund som domstolarnas bedömande. Huru denna trygghet skall kunna vinnas inom ramen för det ordinära departementala beredningsförfarandet synes dock svårangivbart.

Inom kriminalpolitiskt intresserade kretsar har sedan länge diskuterats att uppdelna brottmålsförfarandet i två led, nämligen ett för ansvarsfrågans avgörande och ett för påföljdens bestämmande.<sup>28</sup> Denna reform synes redan i viss, om också begränsad omfattning vara på väg att genomföras genom att nådeinstitutet erhållit sin nya uppgift som ett självständigt led i kriminalvården. Vi äro vana att se, huru grundlagsbuden i stor omfattning ett efter ett vittra sönder. Mera ovanligt är att, som i förevarande fall, ett i grundlagen angivet institut under författningsutvecklingen gives en ny och betydelsefull uppgift, låt vara att mången frågat sig om institutet i detta fall kan anses väl ägnat för den nya uppgiften.

*Gustaf Petré.*

**Riksdagen och utrikespolitiken 1953.** Liksom 1952 spelade de utrikespolitiska frågorna en tämligen blygsam roll i remissdebatten, som i FK ägde rum den 20 och i AK 20—21 januari. Endast kommunisterna utnyttjade i större utsträckning tillfället att dra fram utrikespolitiska frågor. Med de höga svenska försvarskostnaderna som utgångspunkt levererade de sin sedvanliga attack på Förenta staternas politik i olika delar av världen. Från de demokratiska partierna inskränkte sig de utrikespolitiska inläggen i stort sett till bemötanden av den kommunistiska tolkningen av samtidshistorien.<sup>1</sup>

Som vanligt ägde den utrikespolitiska huvuddebatten under sessionen rum efter ett regeringsmeddelande enligt RO § 56, vilket den 4 februari lämnades av statsministern i FK och av utrikesministern i AK. Regeringsmeddelandet innehöll en sedvanlig exposé över de utrikespolitiska händelser och problem, som berörde Sverige. Regeringen konstaterade, att ingen världspolitisk avspänning ägt rum. I en för en offentlig svensk utrikesdeklaration ovanligt från formulering konstaterades, att de ryska nedskjutningarna 1952 av svenska militärflygplan över Östersjön utgjorde en »belastning av Sveriges förhållande till Sovjetunionen». Efter ett påpekande i FK medgav statsministern, att även det ryska spionaget i Sverige utgjorde en sådan belastning. I övrigt behandlade meddelandet utom Tysklandsfrågan främst Sveriges ställning till olika internationella organisationer.

<sup>28</sup> Se f. ex. De nordiska kriminalistföreningarnas årsbok 1951—1952, s. 145—171.

<sup>1</sup> I FK framfördes den kommunistiska kritiken av Öhman, i AK av Hagberg i Stockholm. Öhman bemöttes av Nils Elowsson, Hagberg av Edberg. I AK berörde dessutom Jonsson i Skedsbygd vissa handels- och tullpolitiska problem av betydelse för trädgårdsodlingen och von Seth det sovjetryska spionaget i Sverige. FK 2, ss. 31—38, 70; AK 2, ss. 26—31, 65—66, 97—100. I FK tog de utrikespolitiska inläggen ca 45 minuter, i AK omkring en timme.

Särskilt den då aktuella Edenplanen, som syftade till att organisatoriskt sammankoppla Europarådet med andra europeiska samarbetsorgan, bl. a. på det försvarspolitiska området, oroade regeringen, som förklarade att planens förverkligande kunde nödga Sverige att »ta sin ställning till Europarådet under övervägande». Debatten var i båda kamrarna lång och livlig med inlägg från ovanligt många ledamöter.<sup>2</sup> Som vanligt formade sig utrikesdebatten i stort sett till en bekräftelse av den alliansfria politiken. Endast sporadiska inlägg från riksdagens få helhjärtade Atlantpaktanshängare störde samstämmigheten. I FK befarade Lundgren, att det likformiga tänkan- det på det utrikespolitiska området innebar »att man inte tänker alls».<sup>3</sup> Att döma av utrikesdebatten var dock Lundgrens farhågor överdrivna, ty det var tydligt, att det fanns meningsmotsättningar även bland den överväldigande majoritet inom riksdagen, som stödde den alliansfria utrikespolitiken. I AK framhöll Fast med rätta, att enigheten om utrikespolitikens huvudlinjer givetvis inte uteslöt »meningsskiljaktigheter om vårt lands utrikespolitiska handlande i vissa enskilda fall, där handlandet inte innebar avvikelser från vår alliansfria linje».<sup>4</sup> Det torde dock kunna ifrågasättas, att de meningsmotsättningar som kan spåras i debatten sträcker sig längre än så och rent av berör frågan om den alliansfria politikens praktiska innebörd och därmed själva denna politik. Som vanligt hävdades från oppositionspartierna, att regeringens hållning var för doktrinär, att den äventyrade förståelsen inom den demokratiska världen för Sverige och att den minskade Sveriges utrikespolitiska handlingsfrihet. Utrikesministern hade, ansåg folkpartiledaren Ohlin i AK, visat sig föga lyhörd för önskemål om »att vi bör arbeta för att hos de fria folken vinna ökad förståelse för Sveriges hållning». Högerledaren Hjalmarson inskräppte vikten av utrikespolitisk handlingsfrihet, och i FK förklarade hans partivän Nordenson, att Sverige måste stå obundet och handla fritt, så länge som läget krävde, »icke hämmat av en doktrinär neutralitet, proklamerad på förhand utåt och ensidigt propagerad inåt». En i utrikesministerns anda bedriven neutralitetspolitik på lång sikt syntes talaren rent av farligare för vårt land än en anslutning till Atlantpakten.<sup>5</sup>

Regeringens antydan om att Sverige, därest europeiska försvarsfrågor skulle börja behandlas inom Europarådets ram, finge ompröva sin ställning till rådet, väckte gensaga inte blott från oppositionens talesmän. I AK betonade Edberg, att FN, Europarådet och Nordiska rådet gav Sverige ett »arbetsrum» för en utåtriktad utrikespolitik. Sverige borde visserligen införa Edenplanen visa vaksamhet, men det borde akta sig för förhastade steg.

<sup>2</sup> I FK, där utrikesdebatten pågick över sju timmar, deltog 16 ledamöter. FK 4, ss. 15—81. AK-debatten varade 7 1/2 timme med inlägg likaledes av 16 ledamöter. AK 4, ss. 14—94, Jfr nedan not 6, tabell 1.

<sup>3</sup> Atlantpaktinläggen gjordes samtliga i FK, utom av Lundgren av Nerman och Osvald. FK 4, ss. 45—53, 54—55, 77—79. — Nämnas må, att Dickson i AK kritiserade det bristande intresset inom riksdagen för utrikespolitiska frågor. Detta visades av att kammaren var glest besatt vid debattens början och av att ett utrikespolitiskt föredrag av Undén föregående år endast samlat 30 åhörare i stora partilokalen! AK 4, s. 49.

<sup>4</sup> AK 4, s. 45.

<sup>5</sup> FK 4, ss. 60 ff. (Nordenson); AK 4, ss. 30 ff. (Hjalmarson), 36 ff. (Ohlin).

Från oppositionen betonade Ohlin, att ett utträde ur Europarådet för Sveriges position i hela den fria världen skulle vara ytterst beklagligt. Han ansåg icke, att Sveriges alliansfrihet skulle bli komprometterad, om svenska delegater lyssnade till en europeisk försvarsdebatt, i vilken de förklarar sig icke vara deltagare. Hjalmarson fullföljde sin skandinaviska linje från tidigare år och hävdade, att svenska försvarsproblem måste ses i sitt skandinaviska sammanhang. Vid 1953 års utrikesdebatt betonade han särskilt vikten av att såsom en beredskapsåtgärd Sveriges förbindelse västerut över Trondhjem förbättrades. I detta krav vann han livligt instämmande från folkpartiet och förståelse också från regeringen, som sades ha sin uppmärksamhet fästad på frågan.<sup>6</sup> Inför det Nordiska rådets stundande verksamhet gavs i båda kamrarna osedvanligt påtagliga uttryck för vikten av en »nordisk» politik.

Höstsessionens remissdebatter koncentrerades kring den ekonomiska politiken och Sveriges ekonomiska läge. Utrikespolitiska spörsmål berördes endast i AK, där Fast upptog fallet »Naboland» och Hagberg anklagade regeringen för att låta Sveriges handelspolitik dirigeras av Förenta staterna.<sup>7</sup>

Interpellations- och frågeinstitutens synnerligen begränsade användning för att väcka debatt och erhålla upplysningar i utrikespolitiska ämnen framgår av tabell 2.

Det enda utrikespolitiskt färgade spörsmålet i FK var en interpellation, som gällde upphävande av passviseringstvånget för västtyska medborgare.<sup>8</sup> I AK besvarade utrikesministern två interpellationer, av vilka den ena gällde åtgärder i syfte att lindra nöden i Västtyskland<sup>9</sup> och den andra en begäran

<sup>6</sup> AK 4, ss. 53 ff. (Edberg), 36 ff. (Ohlin), 30 ff. (Hjalmarson), 68 ff. (Undén). I tabellen betecknar »längd» anförandenas sammanlagda längd i debattsidor. Regeringsdeklarationen redovisas som socialdemokratiskt debattinlägg. — Liksom 1952 yttrade sig från regeringsbänken i FK Erlander och Hammarskjöld, i AK Undén och Hedlund.

*Utrikesdebattens partistruktur illustreras av följande tabell (tabell 1):*

Kammare	Regeringspartier				Oppositionspartier					
	soc. dem.		b. f.		höger		f. p.		kom.	
	antal	längd	antal	längd	antal	längd	antal	längd	antal	längd
FK	7	35	2	5	4	15	2	6	1	5
AK	5	30	2	4	4	14	3	16	2	15
Summa FKo.AK	12	65	4	9	8	29	5	22	3	20

<sup>7</sup> AK 27, ss. 62 f., 107 f. Inläggen tog omkring en kvart. Debatterna ägde i båda kamrarna rum vid remissen av prop. 233 ang. upphävande av en taxeringsförordning.

<sup>8</sup> Interpellant Wistrand. Utrikesministerns svar och den därefter följande replikväxlingen tog omkring en kvart. FK 31, ss. 8 ff. Interpellationen begärdes <sup>19</sup>/<sub>10</sub>, svar lämnades <sup>2</sup>/<sub>12</sub>.

<sup>9</sup> Interpellant Dickson. Svar och replikväxling tog 10 minuter i anspråk. AK 9, ss. 6 f. Svaret kom mycket snabbt (interpellation <sup>4</sup>/<sub>3</sub>, svar <sup>11</sup>/<sub>3</sub>).

Tabell 2. *Spörsmål i utrikespolitiska ämnen vid 1953 års riksdag.*  
(Inom parentes anges hela antalet spörsmål av angivet slag.)

Kammare	Spörsmål	Vårsessionen	Höstsessionen	Hela riksdagen
FK	Interpellationer	— (11)	1 (13)	1 (24)
	Enkla frågor	— (8)	— (4)	— (12)
AK	Interpellationer	3 (45)	— (35)	3 (80)
	Enkla frågor	1 (14)	— (18)	1 (32)

om en »redogörelse för de åtgärder som av regeringen vidtagits för att förmå de turkiska myndigheterna att upphäva beslutet om arrestering av befälhavaren på m/s Naboland, sjökapt. O. F. Lorentzon».<sup>10</sup> Den enda verkliga utrikespolitiskt präglade interpellationsdebatten ägde rum i samband med en av Ohlin framställd interpellation om den svenska handelspolitiken.<sup>11</sup> AK:s enda utrikespolitiska enkla fråga var en kommunistisk begäran om en redogörelse för vissa förhandlingar, som statsrådet Hammarskjöld enligt frågeställaren skulle ha fört på den svenska regeringens vägnar vid ett besök i Washington.<sup>12</sup>

Utrikesnämnden sammanträdde år 1953 sex gånger (<sup>23/1</sup>, <sup>23/4</sup>, <sup>9/6</sup>, <sup>12/8</sup>, <sup>8/9</sup>, <sup>8/12</sup>).

Utrikesutskottet sammanträdde under 1953 års riksdag 10 gånger, varav två under höstsessionen. Utskottets medlemmar ålades icke vid något tillfälle särskilt att iakttaga tystnadsplikten. Av utskottets sammanträden ågnades ett uteslutande och tre delvis åt informationer utan anknytning till föreliggande propositioner och motioner. Informationerna gällde dels — i fyra fall — avslutade handelsförhandlingar, dels — beträffande de två öststaterna Sovjetunionen och Polen — det *aktuella* läget i handelsförhandlingarna. En handelspolitisk redogörelse gällde aktuella frågor rörande Parisorganisationen (OEEC) och allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). Utrikesminister Undén var närvarande vid två utskottssammanträden, vid vilka frågan om regler för protokollföring i utrikesnämnden behandlades. Statsrådet Hammarskjöld redogjorde vid ett sammanträde för förhandlingarna med Uniscanländerna i Oslo den 23 och 24 januari.<sup>13</sup> Särskilda föredragande, i flertalet fall tjänstemän i utrikesdepartementet, föredrog propositioner vid sju sammanträden. Nämnas må slutligen, att utskottsledamöternas

<sup>10</sup> Interpellant Gustafsson i Göteborg. Svar och replikväxling tog omkring en kvart. AK 15, ss. 9 ff. Interpellation <sup>13/4</sup>, svar <sup>28/4</sup>.

<sup>11</sup> Interpellationen besvarades av statsrådet Ericsson. I den över två timmar långa debatten deltog även statsrådet Sköld, Skoglund, Lindberg och fröken Wetterström. AK 15, ss. 16 ff. Interpellation <sup>28/3</sup>, svar <sup>28/4</sup>.

<sup>12</sup> Frågan besvarades av Undén, som till frågeställarens påtagliga besvikelse meddelade, att några förhandlingar icke ägt rum. Svar och replik tog ca 8 minuter. AK 11, ss. 16 f.

<sup>13</sup> Bakgrunden till denna redogörelse var att utskottet <sup>22/1</sup> med anledning av det då förestående Uniscanmötet uttryckte önskemålet »att hållas informerat om viktigare frågor, som kunde komma att behandlas vid kommande Uniscansammanträden». Utrikesutskottets protokoll <sup>22/1</sup> 1953.

Tabell 3. *Utrikesfrågors utskottsbehandling vid 1953 års riksdag.*

	UtrU	StatsU	Bev U	1 lag U	2 lag U	JU	Summa
Propositioner	7	2	4	5	1	1	20
Självständiga motioner <sup>14</sup>	1	—	—	1	—	—	2
Följdmotioner <sup>14</sup>	—	—	—	1	—	—	1
Utskottsutlåtanden	8 <sup>15</sup>	2	4	6	1	1	22

genomsnittliga närvarofrekvens 1953 var för FK-ledamöterna 7,9 per sammanträde (1952 7,5) och 7 för AK-ledamöterna (1952 7,1).

Såsom framgår av tabell 3 avläts till 1953 års riksdag sammanlagt 20 propositioner i utrikespolitiska ämnen. Fem av propositionerna framlades under höstsessionen. I FK väcktes två motioner i utrikespolitiska ämnen (en självständig och en följdmotion) och i AK tre (två självständiga och en följdmotion). Samtliga motioner väcktes vid vårsessionen. Propositionernas och motionernas fördelning på utskott samt antalet avgivna utskottsutlåtanden framgår av tabell 3.

För första gången sedan krigsslutet framlades icke något handelsavtal för riksdagens godkännande.

Av de till utrikesutskottet hänskjutna propositionerna föranleddes tre av Sveriges medlemskap i Europarådet. De gällde dels ratifikation av ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna (prop. 32),<sup>16</sup> dels ratifikation av ett tilläggsprotokoll till den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet (prop. 51), samt dels en anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Europarådets rådgivande församling år 1952 vid dess fjärde ordinarie möte samt år 1953 vid dess extraordinarie möte fattade beslut (prop. 229). Ytterligare en av de till utrikesutskottet remitterade propositionerna föranleddes av Sveriges deltagande i internationella samarbetsorganisationer. Det var prop. 235 angående godkännande av tilläggsprotokoll 4 till 1950 års överenskommelse angående upprättande av en europeisk betalningsunion. Utrikesutskottet beredde vidare prop. 221 angående en överenskommelse rörande Tysklands utlandsskulder och prop. 236 angående godkännande av Sveriges anslutning till en överenskommelse angående Österrikes offentliga förkrigslån.

Statsutskottet behandlade prop. 127 angående Sveriges deltagande i europeiskt samarbete på kärnforskningens område och prop. 234 angående täckning av kostnaderna för svenskt deltagande i stilleståndsövervakning samt repatriering av krigsfångar i Korea.

<sup>14</sup> Likalydande motioner redovisas i tabellen som en motion.

<sup>15</sup> Utöver i tabellen redovisade propositioner hänsköts till utrikesutskottet skrivelse 232 angående val av ombud jämte suppleanter till Nordiska rådet. I sitt utlåtande nr 7 föreslog utskottet en särskild stadga, enligt vilken dessa val i fortsättningen skulle förrättas.

<sup>16</sup> Tilläggsprotokollet ratificerades från svensk sida med vissa förbehåll betingade av det svenska undervisningsväsendets och religionslagstiftningens utformning.

Till bevillningsutskottet remitterades tre dubbelbeskattningsavtal, ett med Belgien (prop. 189) och två med Danmark (prop. 237 och 238), samt ett avtal med Förenta staterna angående biträde och handräckning för indrivningar av vissa skatter å utdelning å aktier (prop. 203).

Till första lagutskottet hänsköts en rad internationella konventioner eller av Sveriges tillträde till dylika konventioner betingade förslag till lagändringar. Prop. 5 gällde ändrad lydelse av 4 §, 5 mom. i lagen den 5 juni 1936 (nr 277) i anledning av Sveriges tillträde till 1924 års internationella konvention rörande konossement. I prop. 30 begärdes riksdagens godkännande av en konvention för skydd av den industriella äganderätten och i prop. 37 godkännande av Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer. I prop. 206 begärdes godkännande av vissa ändringar i 1901 års konvention mellan de fem nordiska länderna, innehållande internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap, m. m. Prop. 6, slutligen, gällde fortsatt giltighet av 1945 års lag om återställande av viss från ockuperat land härrörande egendom.

Andra lagutskottet hade som vanligt att yttra sig över vissa av Internationella arbetsorganisationen (ILO) fattade beslut (prop. 73). Till jordbruksutskottet remitterades prop. 70 rörande Sveriges anslutning till europeiska växtskyddsorganisationen, m. m.

Av de båda självständiga motionerna behandlade utrikesutskottet den kommunistiska motionen om Sveriges utträde ur Unesco,<sup>17</sup> medan en motion om stadgande av undantag för medborgare i de nordiska grannländerna från de för utlänning gällande föreskrifterna angående vistelse inom skyddsområde remitterades till första lagutskottet.<sup>18</sup> Den utrikespolitiska följd-motionen väcktes i anledning av prop. 5 om konossementkonventionen.<sup>19</sup>

Någon längre debatt ägde icke rum vid kammarbehandlingen av de utrikespolitiska frågor som väcktes genom propositioner eller motioner.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> AK: 10 av Senander och Hagberg.

<sup>18</sup> FK: 49 av Bengtsson och AK: 64 av Ericsson i Näs. Andra motioner, som ej redovisats i tab. 2, hade delvis utrikespolitisk syftning eller betydelse. t. ex. FK: 1 av Öhman och AK: 3 av Hagberg i Stockholm m. fl. om minskning av försvarskostnaderna, AK: 67 av Jansson i Aspeboda och fru Lindskog om anläggande av en mellanriksbana Älvdalen—norska gränsen, AK: 101 av Nilsson i Bästekille om anordnande av patrulleringstjänst med minsvepare till de svenska fiskarnas hjälp i Östersjön.

<sup>19</sup> FK: 301 av Svärd och Ohlön; AK: 377 av Edström.

<sup>20</sup> Kortare deklarationer eller replikväxlingar förekom i FK och AK vid behandlingen av några frågor. Prop. 5 föranledde korta anföranden i AK av Edström och Lindberg på sammanlagt något mer än tio minuter (AK 6, ss. 13 f.). Prop. 6 uppkallade i FK Lundgren och i AK Dickson till korta deklarationer (FK 5, s. 9; AK 5, s. 26). Vid behandlingen av prop. 32 gjordes mot gällande religionslagstiftning kritiska inlägg av Nerman i FK och av Wallentheim i AK. Prop. 37 föranledde i FK ett drygt tio minuter långt anförande av Branting (FK 30, ss. 40 f.). Prop. 73 föranledde inlägg i AK av fru Nilsson (k), som bemöttes av Jacobsson i Igelsbo (AK 17, ss. 39 f.). Vid behandlingen av utrikesutskottets utlåtande med anledning av prop. 229 kritiserades utskottet i FK av Wistrand och i AK av Dickson för att dess utlåtande varit alltför torftigt. Utskottets talan fördes i FK av dess ordförande, Sandler, och i AK av dess vice ordförande, Petterson i Dahl. I båda kamrarna tog replikväxlingen icke fullt



Frågan om formerna för riksdagens medverkan vid de utrikespolitiska frågornas avgörande aktualiserades vid ett par tillfällen under 1953 års riksdag. I de likalydande motionerna FK: 98 och AK: 126<sup>21</sup> föreslogs ett tillägg till den för riksdagens kompetens på det utrikespolitiska området grundläggande RF § 12. Förslaget betingades av en önskan att underlätta Sveriges medverkan i sådana internationella organisationer, i vilka medlemskap krävde ett uppgivande av den nationella suveräniteten i något hänseende och hade följande lydelse: »Under förbehåll av riksdagens samtycke äger Konungen ingå ävenledes sådan överenskommelse som innebär ömsesidiga begränsningar av hittills gällande suveränitetsrättigheter, såvida dessa erfordras för att upprätta överstatliga organ, vilka ha till uppgift att skapa och vidmakthålla fred, rättvisa och säkerhet». Motionerna hade i allt väsentligt samma syfte och innehåll som motionerna FK: 126 och AK: 148 vid 1950 års riksdag. Dessa motioner hade avstyrkts av konstitutionsutskottet och samma öde drabbade motionerna vid 1953 års riksdag. I ett till konstitutionsutskottets utlåtande fogat särskilt yttrande pekade Håstad på de bestämmelser med enahanda syfte som införts i den danska författningen. I Danmark hade dock stadgats skärpta villkor för dylika beslut, som ju i själva verket måste innebära ett slags grundlagsändring (5/6 majoritet eller enkel majoritet + folkomröstning). Håstad ansåg, att en revision av RF § 12 borde »ske efter samma principer som i Danmark, d. v. s. skärpta villkor böra uppställas för dylika beslut, om dessa skola fattas i annan ordning än som grundlagsändring».

Den andra frågan, som hade betydelse för riksdagens behandling av utrikespolitiska spörsmål gällde utrikesnämnden. I prop. 120 begärdes yttrande över ett förslag till stadga angående protokollföring i utrikesnämnden. Vid nämndens inrättande efter det första världskriget avvisades tanken att verkliga diskussionsprotokoll skulle föras. Av denna anledning har endast informella anteckningar över debatterna förts av nämndens sekreterare. Verkliga debattprotokoll kunde, ansågs det, förhindra att överläggningarna blev »av förtrolig och tvångsfri art». Endast då särskilda skäl förelåg borde, ansåg den kommitté som utarbetade förslaget om inrättande av utrikesnämnden, ledamöternas yttranden upptagas i särskilda protokoll. Någon grundlagsreglering av dessa principer ägde icke rum, trots upprepade förslag därom, bl. a. av professor Axel Brusewitz i en utredning 1940, i vilken föreslogs att den praxis som följts skulle grundlagsfästas i RO § 50 genom ett nytt stycke av innehåll att »vad ledamot av nämnden vid överläggningarna yttrat skall till protokollet tagas, då beslut därom fattats av den som leder förhandlingarna, eller ledamoten själv däröm gjort yrkande».<sup>22</sup> Förslaget ledde dock icke till någon grundlagsändring. Däremot utfärdade

tio minuter (FK 21, ss. 11 f.; AK 21, ss. 38 f.). Ett kort replikskifte mellan Lundgren och Undén ägde i FK rum vid behandlingen av prop. 334 (FK 32, s. 59). Prop. 237 slutligen, uppkallade i FK Sjö Dahl till en 5 minuters deklaration (FK 31, s. 91).

Av motionerna föranledde endast den kommunistiska motionen AK: 10 ett replikskifte, i vilket ett anförande av huvudmotionären, Senander, bemöttes av Fast. Replikväxlingen tog icke fullt fem minuter. (AK 16, s. 75.)

<sup>21</sup> I FK av Fahlander och Osvald, i AK av Dickson.

<sup>22</sup> Prop. 1940: 254, ss. 22 f.

Kungl. Maj:t föreskrifter om protokollföringen, vilka förutom vissa allmänna föreskrifter därom även innehöll den i anförda citat formulerade principen. Frågan aktualiserades 1947 på nytt, då konstitutionsutskottet i ett utlåtande (nr 25) med anledning av en i ämnet väckt motion uttalade, att frågan om ändrade regler för protokollföringen i utrikesnämnden borde tagas under omprövning. Vid en informell överläggning senare samma år mellan utrikesministern och ledamöter ur utrikesnämnden och konstitutionsutskottet diskuterades möjligheterna att göra nämndens ditills ytterst kortfattade protokoll något utförligare.

Det dröjde ända till 1953, innan dessa strävanden ledde till synliga resultat. I prop. 120 kritiserade utrikesministern den rådande ordningen, som han av flera skäl betecknade som »knappast tillfredsställande». De råd, som nämndens ledamöter gav regeringen, blev ej protokollförda. Än mindre fördes något diskussionsprotokoll, som återgav argumenteringen vid ett ställningstagande. De möjligheter, som den rådande ordningen erbjöd för protokollföring av yttrande, utnyttjades i ytterst ringa utsträckning. Utrikesministern fränkände inte de skäl — främst önskemålet om en tvångsfri och förtrolig överläggning — som legat till grund för den ditills tillämpade ordningen allt berättigande. Men mot dessa uppställdes »intresset av att kunna i efterhand med säkerhet fastställa vilka råd nämndens ledamöter givit och vilka skäl som varit bestämmande för deras ställningstagande». Med hänsyn härtill borde den allmänna regeln bli, att överläggningarna i nämnden i likhet med kamrarnas debatter inom lyckta dörrar (riksdagsstadgan § 5, mom. 3) skulle stenograferas. Den dittillsvarande huvudregeln om diskussion utanför protokollet skulle i framtiden sålunda bli huvudregeln.

För riksdagens yttrande framlades därför ett förslag till stadga angående protokollföringen i utrikesnämnden av följande lydelse:

*»Stadga angående protokollföring i utrikesnämnden.*

1. Vid sammanträde med utrikesnämnden skall sekreterare hos nämnden föra protokoll, upptagande de vid sammanträdet närvarandes namn, överläggningsämnen samt namn å dem som yttra sig under överläggningarna.
2. Vad de vid sammanträdet närvarande vid överläggningarna yttra skall ordagrant upptecknas av för ändamålet anlitad stenograf, där ej den som leder förhandlingarna för visst fall annorlunda bestämmer.
3. Protokoll som avses under 1. skall uppläsa av sekreteraren vid nämndens nästa sammanträde. Nämndens ledamöter ha därvid tillfälle att mot protokollets avfattning framställa erinringar. Protokollet justeras sedermera av ministern för utrikes ärendena och förvaras i utrikesdepartementet.
4. Den ordagranna uppteckningen av ett anförande skall så snart ske kan tillhandahållas den som hållit anförandet för justering inom den tid ministern för utrikes ärendena bestämmer; annan i sammanträdet deltagande obetaget att vid ett av de närmaste sammanträdena med nämnden framställa erinringar mot uppteckningens avfattning efter justeringen. Uppteckningen skall förvaras i utrikesdepartementet.
5. Ledamot och suppleant i utrikesnämnden äro berättigade att i departementet taga del av protokoll och ordagranna uppteckningar från sammanträden som ägt rum under den tid de tillhört nämnden.»

Bestämmelserna i §§ 1 och 3 innebar inga nyheter utan övertogs från 1940 års föreskrifter angående protokollföringen i nämnden.

Opposition mot förslaget om protokollföringen kom vid riksdagsbehandlingen endast från företrädare för högerpartiet. Något organiserat partimotstånd rörde det sig dock knappast om, ty stadgeförslaget hade tillstyrkts av ett enhälligt konstitutionsutskott. Förslagets motståndare ansåg, att de motiv som varit bestämmande för dittills följd praxis alltjämt ägde giltighet. I AK fruktade Hjalmarson, att införande av stenografiska protokoll skulle leda till äventyrande av den fullständiga obundenhet av partihänsyn och frihet från prestigesympunkter som han ansåg ha präglat utrikesnämndens arbete. Opposition mot ett enhälligt utskott var dock »en hopplös sak», och Hjalmarson framställde därför icke något yrkande. I stället uttryckte han vissa önskemål beträffande nämndens framtida arbete. Dittills hade, framhöll han, det material, som på förhand ställdes till nämndledamöternas förfogande, varit ytterst knapphändigt. Ståndpunktstagandena hade i stor utsträckning måst grundas på de muntliga framställningarna under själva sammanträdet. Den nya ordning, enligt vilken yttrandena i nämnden ordagrant skulle upptecknas, medförde större krav på noggrann precisering av nämndledamöternas »rådgivning». Därför måste »utrikesledningen på ett annat sätt än tidigare tillgodose behovet av information på ett förberedande stadium, så att ledamöterna i nämnden verkligen får tid att tänka över frågorna ordentligt, innan de gör sina uttalanden». Hjalmarson ansåg även, att stenografiska protokoll var onödiga för att nå syftet att nedteckna de råd, som nämndledamöterna givit.

Kravet på ökad skriftlig dokumentation före sammanträdena underströks även av Ohlin, som dock samtidigt gav utrikesministern en eloge för att han »på ett erkännansvärt sätt» redan hade ökat denna dokumentation. Till skillnad från Hjalmarson tycktes Ohlin inte nödvändigtvis betrakta en partimässig uppdelning inom nämnden som något som icke borde uppmuntras, ty han uttryckte även önskemål om att nämndens förhandlingar skulle kunna ajourneras, så att en nämndledamot som så önskade »måtte få tillfälle att rådslå med sina vänner inom nämnden».<sup>23</sup> Viktiga frågor borde kunna bordläggas inom nämnden till dess följande sammanträde.

Utrikesministern avslutade AK-debatten med att bemöta och kommentera de båda oppositionsledarnas inlägg. Delvis innebar hans inlägg en upprepning av de argument, som anförts redan i propositionen. Mot Hjalmarsons åsikt att stenografiska protokoll vore onödiga för att uppnå reformens syfte hävdade Undén bestämt, att det inte fanns någon annan lösning än den fullständiga uppteckningen. »Anförandena mynnar ofta inte ut i någon direkt konklusion utan framför bara argument och synpunkter av olika slag», ansåg Undén. Beträffande önskemålet om ökad skriftlig förhandsinformation framhöll utrikesministern de svårigheter som mötte, men han förklarade sig dock »fullt beredd att på vad mig ankommer söka i större utsträckning tillmötesgå detta önskemål». I fråga om ajourneringar och bordläggningar borde initiativet rimligtvis tas från ledamöternas sida, icke från regeringens.<sup>24</sup>

Nils Andrén.

<sup>23</sup> Det kan i detta sammanhang noteras, att debatterna i nämnden under de sista åren synes ha blivit långt livligare, rentav häftigare, än tidigare.

<sup>24</sup> AK 18, ss. 6 ff. Debatt även i FK med inlägg av Ewerlöf, Hällgren och Sandler. FK 18, ss. 6 ff.

**Om begreppet utlagd gatumark.** 1919 års lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning stadgar i 5 §:

Finnes inom område, som vid indelningsändring övergår från en kommun till annan, mark, som är utlagd till väg, gata, torg eller annan allmän plats, skall den förnämnda kommunens rätt till sagda mark övergå till den kommun, inom vars område marken efter indelningsändringen kommer att ligga.

Stadgandets tillämpning nödvändiggör ett bestämmande av när gata kan anses utlagd.

Vid ett bedömande av relationerna mellan det offentligrättsliga institutet publik mark och den civilrättsliga äganderätten, bör erinras om att kommunalindelningsslagen, som icke har egenskapen av allmän civillag utan av kommunallag, »är grundad på ett fullt tillgodoseende av de offentligrättsliga intressenas krav, men tillika så avvägd, att de privata intressen, som äro av beskaffenhet att böra skyddas, icke genom densamma komma att lida kränkning» (Dahlberg, »1919 års lagstiftning angående kommunala nybildningar», s. 48). Kommunalindelningsslagen bygga ock på grundsatsen, att de civilrättsliga förhållandena förbliva i princip oförändrade (se 10 §). I denna princip gör, såsom ock framgår av inledningen till 10 § (»där ej annat föränledes av stadgandet i»), 5 § ett undantag (se ock Betänkande med förslag till lagstiftning angående kommunala nybildningar, avgivet den 12 dec. 1917, s. 150 f): »den kommun på privaträttsliga grunder tillkommande rätt till mark, som är utlagd till väg, gata, torg eller annan allmän plats» och därigenom jämväl har »egenskap av offentlig egendom», skall ingå i den ekonomiska uppgörelsen i regel utan åsatt värde. Detta gäller sålunda icke all för gator etc. avsedd mark utan endast mark, som är utlagd till gata etc. Denna betydelsefulla inskränkning motiveras ock av Dahlberg (sid. 53) i anslutning till kommitténs motivering (Bet. s. 153).

Det kan måhända ifrågasättas, huruvida den i lagen uppställda rättsregeln angående den kommun tillkommande rätt till gatumark bort inskränkas till att gälla endast mark, som redan är till gata utlagd. Skäl synas kunna anföras till förmån för sagda regels utsträckande att omfatta även sådan i kommunal ägo varande mark, vilken enligt fastställd stadsplan är avsedd till gata, ehuru dess utläggande ännu icke skett. Det bör emellertid härvid ihågkommas, att, innan utläggandet ifrågakommer, det kan hava visat sig nödvändigt att ändra planen. Även må beaktas, att synnerligen ofta sådan till gata avsedd mark icke kan lös-göras, i det att den ingår såsom del i en bebyggd tomt. I sådana fall skulle tydligen ett överflyttande av äganderätten till gatumarken föranleda åtskilliga svårigheter. Om således någon utsträckning av den här avhandlade rättsregeln icke synes böra ifrågakomma, bör detta naturligtvis icke utesluta, att vid uppgörelses träffande hänsyn tages till grunderna för densamma, då till gata avsedd men ännu icke utlagd mark förekommer inom område, som skall överflyttas.

Såsom av det anförda framgår, gör kommunalindelningsslagen en medvetet skarp skillnad mellan mark, som enligt fastställd stadsplan är *avsedd* till gata, och mark, som jämväl blivit *utlagd* till gata. Detta sammanhänger därmed, att den senare marken men icke den förra har erhållit egenskapen av offentlig egendom, d. v. s. publik mark. Att marken blivit utlagd innebär alltså, att denna offentligrättsliga natur inträtt. För att det skall vara möjligt att fastställa, när marken ernår sin offentligrättsliga egenskap, måste man sålunda till utgångspunkt taga den offentliga rätten.

Med publik egendom förstås egendom, vars begagnande principiellt är öppet för en var, allmänheten. Saken står till allmänhetens fria begagnande (»Gemeingebrauch») för det nyttjande, vartill den är bestämd. Till publik egendom hör i första hand publik mark. Det för denna mark karakteristiska är, att den skall tjäna den allmänna samfärdseln eller den allmänna rörelsen i detta begrepps både bokstavliga och figurliga bemärkelse. Den allmänna rörelsen innebär över huvud varje begagnande av marken, som enligt ortens sed och bruk är vanligt och ej genom särskilda politiföreskrifter förbjudet. För detta allmänhetens nyttjande — »allmänt begagnande» (jfr byggnadslagen 49 §) — är marken öppen för en var.

Markens egenskap av publik beror av två förutsättningar: en faktisk och en rättslig. Den förra innebär, att marken faktiskt tjänar den allmänna samfärdseln. Detta är emellertid icke tillräckligt för att giva marken egenskapen av publik. Det fordras också, att allmänegenskapen är en rättslig kvalitet hos marken, så att denna måste vara öppen och dess avstängande sålunda lagstridigt. Detta framgick tidigare av strafflagen 19 kap. 15 § andra stycket: »Tillstänger man olovligen ... allmän väg, gata ...; vare straffet böter»; motsvarande stadgande ingår numera i 19 kap. 4 §.

I det ögonblick marken sålunda erhåller publik natur, är den utlagd till gata. Spörsmålet blir då, när detta ögonblick inträder. Svaret härpå giver stadsplane- och byggnadslagstiftningen. Vid tillkomsten av 1919 års kommunalindelningsslag gällde lagen <sup>12/6</sup> 1917 om fastighetsbildning i stad, vars 1 kap. i huvudsak motsvarade 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning. I 1 kap. 34 och 35 §§ fastighetsbildningslagen (29 och 30 §§ stadsplanelagen) gävos föreskrifter om gatas »upplåtande», vilket uttryck påtagligen är synonymt med »utläggande», enär det senare ordet ej nyttjas i lagen. Genom ifrågavarande bestämmelse ville man sålunda fixera »tidpunkten, då gata skall anordnas för sitt ändamål» (Westring, »Lagen angående stadsplan och tomtindelning», s. 55): »Ny gata skall i behörigt skick upplåtas för allmänt begagnande» allteftersom bebyggandet fortskred och i relation till bebyggelsens omfattning, dock med viss möjlighet för KB att medgiva uppskov med upplåtande av sådan del av gata, därå byggnad fanns uppförd. Då redan befintlig gata skulle utvidgas, skulle ny gatudel upplåtas för allmänt begagnande i den mån tomt invid den nya gatudelen blivit bebyggd. Staden var ansvarig för att gatan upplåts vid denna tidpunkt och hade sålunda »både att anskaffa mark till gatan och ombesörja övriga arbeten för dess iordningställande» (Westring, s. 57). Synonymt med »upplåtas» nyttjas i Westrings kommentar (s. 55, 58) »anordnas»: »gatans anordnande». Likaledes i lagen: »Angående sättet för ordnande och anläggning av gata ... gälle vad för varje stad är föreskrivet». (Kurs. här.)

Av det anförda torde framgå, att gatas utläggande sker genom dess upplåtande och att gatas upplåtande innebär dess iordningställande genom dess ordnande och anläggning i enlighet med de lokala föreskrifterna, d. v. s. gatans byggande och färdigställande. Utläggandet av en gata är sålunda en anläggningsteknisk uppgift.

I 1931 års stadsplanelag återfunnos motsvarande bestämmelser i 39—42 §§. Förstnämnda stadgande har preciserat föreskriften, att stad är ansvarig »för gatas upplåtande till allmänt begagnande» därhän, att staden är an-

svarig »för iordningställande och upplåtande till allmänt begagnande av gata» (kurs. här). Därjämte har bestämmelsen framflyttats och gjorts till portal för stadgandena »om upplåtande av gata eller annan allmän plats inom stadsplan». Av Forssman, »Stadsplanlagen» (s. 75), framgår, att den ändrade lydelsen »avser att fastslå, att iordningställandet skall bekostas av staden», varjämte anföres, att »*själva arbetet med gatans anläggning*» (kurs. här) i allmänhet torde verkställas genom stadens försorg. Avfattningen lär visat, att gatans upplåtande sker genom dess anläggning och iordningställande. I 40 § gåvos regler angående tidpunkten för stads skyldighet att upplåta gata till allmänt begagnande; denna inträdde såsom förut, när en tredjedel av gatudelens tomtlinjer blivit bebyggda, men denna regel har i vissa nu icke intresserande avseenden kompletterats. 41 § innehåller stadgandet om skyldighet att upplåta torg och annan sådan allmän plats, till den del den icke är att betrakta såsom gata, i överensstämmelse med vad förut gällde, ehuru med borttagande av föreskriften om gatubredd. Av större intresse är här 42 §, som ersatte det tidigare stadgandet, att gata skulle upplåtas i »behörigt skick», med utförliga bestämmelser om huru gatan skulle vara beskaffad.

Då gata upplåtes till allmänt begagnande, skall den till bredd och höjdläge överensstämma med stadsplanen; dock äger KB på framställning av staden medgiva avvikelser härifrån tills vidare eller under viss tid, då den allmänna samfärdselns och hälsovårdens intressen ändock kunna behörigen tillgodoses.

Vid upplåtandet skall gatan vara försedd med beläggning efter behovet och ortens sed samt med erforderliga gångbanor och nödig anordning för vattnets avrinnande. Plantering eller annan särskild anordning, varmed gatan skall vara försedd, skall såvitt möjligt anbringas i samband med gatans iordningställande men eljest så snart ske kan efter dess upplåtande. Skall i gatan finnas underjordisk avloppsledning, skall sådan vara anordnad vid gatans upplåtande; dock äger KB medgiva anstånd med ledningens anordnande, där det ej är oförenligt med den allmänna hälsovårdens krav.

Vad nu är stadgat om gata skall äga motsvarande tillämpning i avseende å annan allmän plats.

Detta stadgande är av särskilt intresse, enär det bygger på skillnaden mellan utlagd och icke utlagd gata. I Forssmans kommentar (s. 79) anföres sålunda, att gata i regel skall, då den upplåtes till allmänt begagnande, till bredd och höjdläge överensstämma med stadsplanen. Emellertid kunde KB medgiva avvikelser härifrån; »härigenom kan alltså beviljas uppskov med gatans upplåtande». Redan detta uttalande visar, att gatans upplåtande inträder först, när gatan är färdigställd. En partiell upplåtelse är alltså tänkbar: »För villakvarter och smärre samhällen vore det mången gång önskvärdt, om vid planläggningen vissa gator kunde tilltagas rymligare, än som betingas av förhandenvarande behov, och att under den tid, som förgår, innan en påräknad kraftigare utveckling ägt rum och gatumarken behöver tagas i anspråk i hela sin omfattning, trafikbehovet kunde tillgodoses genom en mindre trafikled. Den mark, som icke omedelbart erfordrades för trafiken, skulle kunna tillsvidare upplåtas till tomtägare vid gatan till av dem utnyttjas såsom förgårdar eller på annat liknande sätt. Även andra förhållanden kunna föranleda, att en i stadsplanen upptagen gata, som skall upplåtas till allmänt begagnande, väl skulle kunna under en avsevärd tid tillgodose samfärdseln utan att behöva utläggas till fulla bredden. De

kursiverade orden lära till fulla styrka, vad redan därförutan synes uppenbart, nämligen att *utläggande* av gata innebär *upplåtande* av gata och att en gata kan vara allenast *partiellt utlagd*. Att upplåtande betyder gatans utbyggande till bredd och höjdläge, förseende med beläggning och gångbanor etc. torde förut hava visats och bekräftas ytterligare av 42 §. Dock gäller den modifikation, att plantering eller annan särskild anordning kan anbringas först sedan »någon tid förflutit efter det gatan i övrigt blivit iordningställd».

I gällande byggnadslag ingå motsvarande bestämmelser »om upplåtande av gata eller annan allmän plats» i 49—52 §§. 49 § överensstämmer, såsom framhålles i Bexelius' m. fl., »Byggnadslagstiftningen» (s. 245), i sak helt med 39 § stadsplanelagen, 50 § har med vissa här ej intresserande jämkningar, såsom att uttrycket tommlinje utbytts mot gränslinje, utformats i huvudsaklig överensstämmelse med 40 § (Bexelius, s. 246). 51 § motsvarar 41 §, ehuru bebyggelsens omfattning skall bedömas även med hänsyn till specialområden samt avgörande skall vara ej blott bebyggelsen utan även att tomterna eller områdena »väsentligen tagits i anspråk för där (= i stadsplanen) angivet ändamål». Slutligen innehåller 52 § bestämmelser om huru gata och därmed likställd plats skall vara beskaffad, då den upplåtes, vilka föreskrifter i sak helt överensstämmer med 42 § stadsplanelagen. De tidigare anförda slutsatserna torde vid sådant förhållande bibehålla sin giltighet. Gata är utlagd, när och i den omfattning den blivit i vederbörligt med stadsplanen överensstämmande skick färdigställd och upplåten för allmänt begagnande.

Till den gatumark, som vid en indelningsändrings ikraftträdande sålunda utlagts, inträder inkorporeringskommunen utan vederlag i exkorporeringskommunens rätt. Övrig gatumark får däremot inkorporeringskommunen lösa av ägaren, det må vara exkorporeringskommunen eller enskild person, när inkorporeringskommunen blir i behov av marken. Inlöser inkorporeringskommunen, såsom naturligt är, all gatumarken, blir den vederlagslösa övergången av den utlagda marken en grund för ersättningens beräkning. Någon fråga om ägo gränser mellan utlagd och icke utlagd gatumark uppkommer då icke. Endast om inkorporeringskommunen ej önskar omedelbart förvärva den icke utlagda gatumarken av exkorporeringskommunen, kan en uppdelning behöva ske av gatumarken, som skiljer den utlagda delen från den icke utlagda.

Man synes sålunda tveklöst kunna draga slutsatsen, att »mark, som är utlagd till gata, torg och annan allmän plats», måste uppfattas såsom en i överensstämmelse med stadsplanen iordningställd och till allmänt begagnande upplåten gata. Det är icke nödvändigt, att tidpunkten för gatans utläggande sammanfaller med den tidpunkt, då stadens skyldighet att upplåta gatan inträder. Gatan kan hava utlagts tidigare eller staden kan hava av någon anledning försummat att i rätt tid upplåta gatan. Man kan då tänka sig tvenne alternativ: utlagd gata kan uppfattas såsom gata, vilken skall vara iordningställd och upplåten till allmänt begagnande, eller man kan utgå från det faktiska förhållandet, att gatan är iordningställd och upplåten och sålunda faktiskt utlagd. Den förra tolkningen har den fördelen, att därigenom konformitet ernås med det av nybildningskommittén åberopade offentlighetsliga begreppet publik mark därutinnan, att marken skall vara

upplåten och ej må avstängas. Den senare tolkningen åter är den, som bättre överensstämmer med ordalydelsen: utlagd hänvisar till ett faktiskt förhållande och det är detta markens faktiska tjänande av den allmänna samfärdseln i överensstämmelse med stadsplanens rättsliga reglering, som medför, att marken saknar eget ekonomiskt värde och därför skall övergå vederlagslöst. Vid sådant förhållande synes det naturligare att lägga den senare tolkningen till grund för tillämpningen. I sådana fall, där det kan vara tveksamt, om ett utläggande ännu skett, i det marken endast ofullständigt iordningställts i enlighet med stadsplanen, synes det emellertid nödvändigt att låta svaret på frågan, om marken blivit utlagd, bestämmas av svaret på frågan, om skyldighet att iordningställa och upplåta marken till allmänt begagnande inträtt.

*Halvar G. F. Sundberg.*



SVEN KJÖLLERSTRÖM: *Biskopstillsättningar i Sverige 1531—1951*. Studia theologica lundensia. Skrifter utgivna av teologiska fakulteten i Lund. 2. Lunds universitets årsskrift. N. F. Avd. 1. Bd 48. Nr 5. Lund 1952. 248 s. Kr. 20: —.

Bland de lutherska kyrkorna äger den svenska kyrkan en egenartad kyrkoförfattning. Medan de lutherska kyrkorna genom reformationen blevo furstekyrkor, skedde i Sverige en säregen assimilationsprocess mellan kyrkoorganism och samhälle. På ett mycket belysande sätt kan man studera denna process i samband med förfarandet vid biskopstillsättningar.

Under ståndsrepresentationens tid intogo biskoparna en viktig dubbelställning. Dels voro de lokala ämbetsmän med stor betydelse för landsändans kyrkliga, kulturella och sociala liv och samtidigt inflytelsesrika ståndsrepresentanter på riksdagarna med betydelse för riksstyrelsen. Dels voro de under vissa epoker kristallisationspunkter för ett mer eller mindre starkt framträdande klerikalt medvetande om det andliga ståndets särskiljande från det världsliga.

Biskopstillsättningar ha under sådana förhållanden blivit till en brokig författningshistorisk skapelse. En anpassning och ombildning av biskopstillsättningsförfarandet har skett under ständigt genomkorsande av andliga och kyrkligt-världsligt politiska motiv, av ståndsintressen, stödda av det korporativa samhällets konservativa struktur, av fursteabsolutism och av mera konstitutionella och lagbundna samhällsformer under samtidigt sidoinflytande av ideologiska tidstendenser av religiös, antikyrklig och juristisk-sociologisk art.

Ett problem av så mångskiftande karaktär kräver hos forskaren insikter i historisk, teologisk, stats- och kyrkorättslig metod och problematik. Men då dessa insikter äro förhanden, såsom i Sven Kjöllers arbete »Biskopstillsättningar i Sverige 1531—1951», får läsaren ett öoverträffat längdgenomsnitt av de bärande tendenserna i den svenska kyrkoförfattningens historiska utveckling. Framställningen är fri från konstruktion. Den bygger på ett överväldigande, förträffligt bearbetat källmaterial. Det är ett för historiker, kyrko- och rättshistoriker sällsynt värdefullt arbete. Då det är omöjligt att i en anmälan göra rättvisa åt denna ingående historiska undersökning, inskränker jag mig till att peka på några, som det synes mig, för utvecklingen belysande faktorer, varvid jag särskilt tar hänsyn till vad som torde vara av intresse för denna tidskrifts läsare.

Ur rättshistorisk synpunkt är föreliggande problem ett utmärkt exempel på hur tradition, politiska, sociologiska, ideologiska och personliga faktorer ömsevis påverka den rättsliga utvecklingen.

Undersökningen tar sin utgångspunkt i tillsättningsförfarandet under senmedeltiden. Även i Sverige var då landskyrkodömet under full utveckling, och kungamakten hade ett betydande inflytande på biskopstillsättningarna. Biskopsnominering och val voro två skilda saker, och en utnämning behövde ej föregås av biskopsval. Men så länge biskopsämbetets juris divini-karaktär fasthölls, kunde ej furstemaktens tillsättningsrätt legitimeras. De kyrkliga organen, antingen kurian eller domkapiteln, voro på ett eller annat sätt engagerade i tillsättningsförfarandet.

Med reformationen bröts den principiella synen på biskopsämbetets juris divini-karaktär. I de tyska landskyrkorna medförde de kyrkopolitiska omständigheterna, att biskopsämbetet försvann trots reformatorernas önskan, och en evangelisk furstekyrka uppstod. Furstens bestämmanderätt över kyrkoorganismen fick sin principiella legitimering genom den kyrkliga treståndsläran.

I Sverige förelåg en helt annan kyrkopolitisk situation. Där öppnades icke den kyrkliga organisationen för furstens ingripande därmed att den förlorade sin juris divini-karaktär. Furstens bestämmanderätt vid biskopstillsättningarna legitimerades mera konsekvent med treståndsläran först mot mitten av 1600-talet. Detta hade sitt korrelat i att det korporativa samhället då fått ge vika för ämbetsmannastaten, i att kyrkobegreppet spiritualiserats och i att den utvecklingsmöjliga treståndsläran med lätthet anpassade sig efter den naturrättsliga statsdoktrinen, som legitimerade fursteabsolutismen.

Dessförinnan verkade andra faktorer i riktning mot att begränsa furstens inflytande, såsom bondesamhällets konservatism, avsaknaden av jurister, vilka i Tyskland förvandlade de små evangeliska kyrkorna till juristkyrkor, det korporativa samhällets fortsatta existens, vilket gynnade det klerikala ståndet, klerikalismens bevarande genom den särställning, som treståndsläran inrymde åt det andliga ståndet såsom skilt från lekmännen, o. s. v. Därmed förelåg en sociologisk skiktning, som motsvarade ståndens samhällsliga funktioner.

Av vikt var, att det skapades en principiell legitimering, som möjliggjorde för de korporativa strömningarna att uppsätta ett program emot furstens faktiska, avgörande inflytande på biskopstillsättningarna.

De klerikala och korporativa tendenserna hade sitt stöd i att legitimitets-synpunkten, då det gällde kyrkans hierarkiska ordning, utformades i anslutning till det traditionshistoriska betraktelsesättet. Därmed fick det klerikala medinflytandet på biskopstillsättningarna stöd i det allmänna kulturmedvetandet, då traditionen betraktades såsom vägledande princip för vetenskap, kultur, teologi och juridik ända fram mot mitten av 1600-talet.

Men även det faktiska händelseförloppet, som inrymde åt fursten det avgörande inflytandet, hade sin legitimitet genom den ledande ställning i kyrkostyrelsen, som treståndsläran gav åt den store lekmannen, fursten.

Bestämmande för utformningen av biskopstillsättningsförfarandet blev här det historiska händelseförloppet, främst ärkebiskopstillsättningen 1531 och kyrkoordningen 1571 (KO 1571).

Ur rättshistorisk synpunkt föreligger här ett intressant exempel på vad en aktuell historisk situation betyder för uppkomsten av en rättsprincip.

Då Gustav Vasa bröt med den katolska kyrkan, lät han den svenska kyrkoprovin sen välja ärkebiskop för att göra denna solidarisk med sin åtgärd. Valkorporationen var prästerskapets främste med biskoparna i spetsen. Valproceduren följde medeltida tradition. Konungen ryckte in som konfirmer i stället för påven. Till proceduren vid detta val anknöt den åldrige Laurentius Petri, då han i KO 1571 utformade bestämmelserna om biskopsväl. Genom dessa fick den traditionshistoriska legitimitetssynpunkten ett konkret program. Bestämmelserna i KO 1571 betraktades såsom överensstämmande med fornkyrklig praxis. På goda grunder förkastar förf. den gängse uppfattningen, att valkorporationen enligt KO 1571 skulle utgöras av stiftsprästerskapet. Bestämmelsen avsåg i själva verket en av överheten utsedd valkorporation, vars kärna bestod av rikets biskopar. Man får dock ej här utesluta möjligheten av att KO avsåg ett delegatförfarande på samma sätt som vid riksdagskallelse med begränsade möjligheter för konungen att bestämma valkorporationens sammansättning. Bestämmelsen hade, om den följts, inneburit en radikal begränsning av den faktiska myndighet konungen tog sig vid biskopstillsättningarna. Valkorporationen skulle ha rätt att utse endast en electus, medan konungen i gengäld skulle ha rätt att vägra godkänna den valde.

Kyrkomännens försök att hävda legitimitetssynpunkten vann ett oväntat stöd från konungamaktens sida under Johan III. Hans katoliserande tendenser förstärkte traditionen såsom legitimitetskälla vid biskopsväl. I hans Nova ordinantia 1575 ingick i valkorporationen uttryckligen representanter för stiftsprästerskapet jämte biskoparna. På den avgörande punkten avstod dock ej Johan III från sin kungliga rätt. Valkorporationen erhöi endast presentationsrätt och ej såsom föreskrivits i KO 1571 rätten att utse electus.

Ett intressant exempel på hur politiska konjunkturer förmådde även den världsliga överheten att falla tillbaka på legitimitetssynpunkten, erbjuder biskopsvalet i Strängnäs 1586. Här förelåg en maktkonflikt mellan Johan III och hertig Karl, där båda sökte stöd för sin politik genom att hävda den prästerliga valkorporationens befogenheter. I sin strävan att bevara sitt furstendömes integritet lät Karl stiftsprästerskapet fungera som valkorporation. Därmed gavs anslaget till en i framtiden betydelsefull utveckling. Även Johan underströk den prästerliga valkorporationens betydelse. Han anknöt till Uppsalabiskopens medeltida ställning som metropolit och föreskrev denne och hans kapitel som medväljande korporation. Sin kungliga myndighet inskränkte han till ett av valkorporationen upprättat tremannaförslag.

Särskild betydelse fick legitimitetssynpunkten genom det korporativa samhällets försök att hävda sig mot konungamakten i samband med Uppsala möte 1593. Prästerskapets av rådet stödda försök att inskränka den kungliga tillsättningsrätten möttes med bestämd gensaga både av Sigismund och Karl. Det faktiska biskopstillsättningsförfarandet blev även, att det kom att vila i Karls skön, om val skulle förrättas eller ej.

Stabiliteten i samhället krävde dock, att konungamakten tog hänsyn till de korporativa intressena. Samtidigt betraktade prästerskapet konungamaktens befogenheter såsom fullt legitima på grund av furstens ställning som den främste medlemmen i kyrkan. En samverkan kom till stånd under Gustav II Adolf, då riksdagsprästerskapet, consistorium regni, ryckte fram

som valkorporation. I den följande utvecklingen betonar förf. framför allt motsättningen mellan consistorium regni och stiftsprästerskapet som valkorporation och den utveckling, som ledde till att stiftsprästerskapet blev valkorporationen men med frihet för konungen att gå utanför de av valkorporationen nämnda.

Förutom denna synpunkt synes det mig vara av vikt att starkare betona motsättningen mellan K. M:t och prästerskapet. Så länge det korporativa samhället var starkt, var det angeläget för K. M:t att få ett samgående till stånd. Detta skedde bäst på riksdagarna, där möjligheter gavs genom direkta förhandlingar mellan K. M:t och valkorporationen, enkannerligen biskopskollegiet, att ena sig om en lämplig biskopskandidat. För de kretsar där emot som önskade större klerikalt självstyre, var det önskvärt att valkorporationen decentraliserades. Klerikalismens främste representant, Johannes Rudbeckius d. ä., gav därför legitimitetssynpunkten ett nytt innehåll. För ett legitimt tillsättningsförfarande krävde han, att stiftsprästerskapet skulle utgöra valkorporation och biskopskollegiet skulle ha rätt att yttra sig om förslaget.

Dessa decentraliserande tendenser fingo näring av de religiösa och politiska förhållandena under Kristinas förmyndare och under hennes egen regeringstid. Det blev allt vanligare, att stiftsprästerskapet på eget initiativ förrättade val och med eller utan förbigående av consistorium regni begärde konfirmation av electus. Framför allt stegrades dessa klerikala tendenser efter 1645, då misstron mot Kristinas teologiska politik nådde sin kulmen. Någon större motsättning mellan consistorium regni och stiftsprästerskapet eller mellan domkapitel och stiftsprästerskap (Växjövalet 1646) var det icke fråga om. Den förenande motsättningen var fruktan för Kristinas utnämningspolitik.

Efter mitten av 1600-talet blev läget förändrat. Den teologiska, kyrko- och statsrättsliga utvecklingen gick mot en upplösning av det korporativa samhället, kyrkobegreppet spiritualiserades, det traditionshistoriska betraktelsesättet försvagades och en av prästerskapet godtagen legitimering för K. M:ts bestämmanderätt vid biskopstillsättningarna gavs redan genom treståndsläran. K. M:t behövde nu icke längre consistorium regni för att tillgodose sin rätt vid biskopstillsättningarna, då biskoparna betraktades såsom statens andliga ämbetsmän. Kännetecknande för den karolinska kyrkopolitiken var dock strävan efter att förena fursteabsolutismen med hävdvunna former. Consistorium regni försvann, då detta utgjorde en viss centralisering av kyrkomakten vid sidan av K. M:t. I stället erkändes nu stiftsprästerskapet officiellt som valkorporation. Men samtidigt bröts dess korporativa självstyre. Stiftsprästerskapet fick ej förrätta val utan K. M:ts medgivande. I sin utnämning var K. M:t ej bunden varken av om val föresiggått eller av valkorporationens förslag. Den medeltida stiftsorganisationens uppluckring genom tillkomsten av superintendenturer, den politiska nödvändigheten att få pålitliga stiftschefer i de erövrade provinserna och K. M:ts befogenheter sedan reformationen att förflytta en stiftschef från ett stift till ett annat ha bidragit till att öka K. M:ts befogenheter.

Det rör sig här om en successiv utveckling från Karl X Gustav fram till kyrkolagen 1686, fördröjd av de politiska faktorerna under Karl XI:s för-

myndare. Med rätta framhåller Kjöllersström mot äldre forskning, att bestämmelserna i KL 1686 ligga i linje med den tidigare utvecklingen. De utgöra ej något absolutistiskt, för svensk åskådning främmande inslag. De äro i överensstämmelse med K. M:ts faktiska inflytande på biskopstillsättningarna alltsedan reformationen. Det är den ideologiska och sociologiska utvecklingen, som gått därhän, att detta nu legitimerats. Även den ideologiska utvecklingen har varit preformerad, sedan biskopsämbetets jure divino-karaktär försvann med reformationen och den melanchtonska treståndsläran legitimerat furstens inflytande i kyrkan. Vidare klargör Kjöllersström genom genomgång av biskopstillsättningarna under det karolinska enväldet, att valkorporationens votum som regel ej desavouerats.

Med enväldets fall inträdde ett nytt ideologiskt och sociologiskt läge. Enligt mitt förmenande har detta haft den avgörande betydelsen för de förändringar i biskopstillsättningsförfarandet, som nu skedde.

Bakgrunden till de ändrade bestämmelserna om biskopsval 1720 är enligt Kjöllersström, att biskoparna och domkapitlen vid enväldets fall övertogo K. M:ts inflytande över prästerskapet vid kyrkoherdetillsättningarna. Som motdrag häremot krävde det lägre prästerskapet ökat inflytande vid biskopstillsättningarna, medan det högre prästerskapet ville ha kvar KL:s bestämmelser. Häremot torde kunna sägas, att både domkapitel och prästerskap i lika grad voro intresserade av att det kungliga enväldet vid prästtillsättningarna försvann. Detta ökade icke endast domkapitlens befogenheter utan även församlingarnas och skänkte ett visst skydd åt prästerskapets anspråk på rättvis befordran.

Det viktigaste motivet för ändring av bestämmelserna om biskopsval synes mig i stället vara, att frihetstidens statsskick syftade till att begränsa konungens makt genom ett lagbundet samhälle. I fråga om kyrkoförfattningen eftersträvade man att lagfästa förhållandena före enväldet. Samtidigt hade det skett en förskjutning i förhållande till reformationstidens och stormaktstidens auktoritativa betraktelsesätt. För detta ställde det sig naturligt, att en korporations val, såsom stiftsprästerskapets, korrigerades av en överordnad del av korporationen, såsom domkapitel eller collegium episcoporum, eftersom icke röstpluraliteten var avgörande utan vem som avgivit rösterna. Med 1700-talets individualism följde, att röstmajoriteten blev avgörande. Därmed var möjligheten stängd att korrigera en korporations val. Därmed var givet, att stiftsprästerskapets val var avgörande.

En annan faktor, som talade för att begränsa konungens utnämningrätt till ett av stiftsprästerskapet uppgjort förslag, var representationssynpunkten. Biskoparna voro prästeståndets självskrivna representanter på riksdagarna. Det hade då varit inkonstitutionellt att låta en bestämmelse kvarstå, som gav K. M:t rätt att fritt bestämma över, av vilka prästeståndet skulle representeras.

Genom 1720 års bestämmelser bands K. M:t av ett av stiftsprästerskapet efter majoritetsprincip uppgjort tremannaförslag. Den världsliga överhetens presentationsrätt försvann och även dennas rätt att utan föregående val förflytta en stiftschef från ett stift till ett annat. Bestämmelser om själva röstningsproceduren saknades dock, varigenom tremannaförslaget kunde bli

ganska godtyckligt. 1759 fastställdes den ordning, som i stort sett ännu gäller.

De ändrade samhällsförhållandena under 1800-talet ha icke medfört några ändrade bestämmelser. Detta sammanhänger med att kritiken efter 1809 ej önskade reformera utan avskaffa biskopsämbetena. Med ständsrepresentationens fall tysnade dessa krav. I stället yrkade man på en mindre exklusivt prästerlig valkorporation i enlighet med tidens synodala och demokratiska strömningar. Några principiella invändningar mot att bereda lekmän valrätt ha ej framförts i denna debatt, utan som motargument ha framförts lämplighetskäl och avsaknaden av en legal lekmanrepresentation, som kunde fungera som valkorporation. Efter kyrkomötet 1925 ha även mera principiella invändningar rests mot lekmannavalen under hänvisning till att prästerna utgjorde en sluten ämbetsmannakår med biskopen som chef.

I flera kapitel behandlar förf. ärkebiskopstillsättningsförfarandet. Detta är motiverat både av dettas särställning och av dettas betydelse för biskopstillsättningsförfarandet över huvud. I fråga om detsamma har valkorporationen bättre förmått tillgodose sitt inflytande än vid det vanliga biskopstillsättningsförfarandet. Som valkorporation fungerade efter reformationen hela kyrkoprovinsen. Först 1636 ryckte stiftsprästerskapet fram som medväljande. I och med att ärkebiskopen alltmer enbart blev stiftschef, har kraven rests på ett ökat inflytande i valkorporationen för ärkestiftet. Som Kjällerströms undersökning visar, har någon anledning till motsättning i praktiken icke förelegat, då den som innehaft första rummet på det allmänna förslaget i regel innehaft samma rum på stiftsförslaget. Endast i fyra fall efter 1730 har K. M:t utnämnt någon, som ej innehaft rum på stiftsförslaget.

Undersökningen har förts fram till 1951. Biskopsvalen i Göteborg och i Strängnäs ha sedan dess lett till att en kommitté tillsatts för utredande av ändrade bestämmelser för tillsättning av biskop. I Kjällerströms arbete har denna kommitté att tillgå en utomordentlig sakkunnigutredning.

*Sven Göransson.*

KARL J. HÖJER: *Svensk socialpolitisk historia*. Sthlm (tr. Malmö) 1952. 466 sid. Pris kr. 24:—.

Generaldirektör Karl J. Höjers stora arbete »Svensk socialpolitisk historia» är en bok, som utan tvivel fyller en lucka i vår socialpolitiska litteratur. Det har varit en uppenbar och med hänsyn till socialpolitikens centrala roll i svensk politik under de senaste decennierna förvånande brist, att en överskådlig sammanfattning av socialpolitikens historiska utveckling så länge har saknats hos oss. Möjligen hör bristen på dylika verk, liksom över huvud på arbeten inom socialpolitikens mera teoretiska fält, samman med att det vid svenska universitet och högskolor inte finns någon enda självständig professur i socialpolitik. Det borde annars, tycker man, ha legat nära till hands att inom den samhällsvetenskapliga forskningens ram göra vetenskapliga analyser av t. ex. socialpolitikens ideologiska och politiska bak-

grund samt av den socialpolitiska reformverksamhetens uppkomst, utveckling och verkningar.

Som kontrast till de otillfredsställande svenska förhållandena i detta avseende räcker det att erinra exempelvis om det intresse man i Tyskland alltsedan 1873 års Verein für Sozialpolitik visat för den rent teoretiska socialpolitiken, eller om de stora arbeten som i Danmark utgivits av professorerna Frederik Zeuthen (t. ex. »Arbejdsløn og Arbejdsløshed» och »Social Sikring») och Kjeld Philip (t. ex. »Staten og Fattigdommen»). Man instämmer därför gärna i Höjers uttalade förhoppning att hans arbete skall stimulera andra till att utföra detaljerade studier över särskilda delar av ämnet. Statsvetare, ekonomer, historiker och socialrättsintresserade jurister bör knappast lida brist på arbetsuppgifter inom socialpolitikens och sociallagstiftningens vida fält. Helt saknas det visserligen inte tidigare, vetenskapligt grundade studier av t. ex. historisk, statsvetenskaplig eller socialrättslig art över problem inom det angivna området. Man kan peka på Arthur Montgomerys välkända verk om socialpolitiken under 1800-talet och Hjalmar Sellbergs avhandling om staten och arbetarskyddet 1850—1919. (Till samma kategori kan man kanske också räkna den unge lundajuristen Axel Adlercreutz' i april 1954 publicerade avhandling »Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria».) För vårt eget århundrade, till vilket Höjer har koncentrerat sitt huvudintresse, har det emellertid hittills inte funnits ett så brett upplagt översiktsverk som det Höjer har åstadkommit.

Arbetet sönderfaller i två huvuddelar. Blott den första av dessa — som omfattar tre fjärdedelar av boken — kan sägas ha i egentlig mening vetenskapligt intresse vid studiet av den svenska socialpolitikens historia. Den andra delen är snarast att fatta som ett personligt debattinlägg i diskussionen om socialpolitikens natur och uppgifter och om de aktuella frågeställningarna i svensk socialpolitik av i dag.

Det material förf. använt som grundval för framställningen i verkets historiska del har varit av växlande beskaffenhet och omfattning. Förf. säger i förordet, att ett historiskt översiktsarbete som hans egentligen borde ha kommit till, först sedan speciella och ingående studier över särskilda delar av ämnet utförts. I huvudsak saknas nu sådana studier, men förf. skriver: »Jag har likväl trots mig göra nytta genom att våga mig på att utarbeta denna historia på grundval av den litteratur som dock finns och de undersökningar jag själv kunnat inom rimlig tid göra i det stora ämnet». Att förf. haft skäl till denna sin förmodan, har redan inledningsvis framhållits. Förf.'s egna undersökningar har fått bygga i första hand på utredningsbetänkanden, riksdagstryck, författningar o. dyl. Man får en stark känsla av att förf. med utmärkt säkerhet behärskar detta ofantligt rika material. Men ur den samhällsvetenskapliga forskningens synpunkt hade det varit av stort värde, om förf. utförligare än som skett redovisat sina källor. Av den kortfattade litteraturförteckningen och de fåtaliga nothänvisningarna att döma har inte heller på långt när all tillgänglig litteratur på området utnyttjats.

I ett par inledande kapitel på tillsammans föga mer än tjugi sidor söker Höjer teckna huvuddragen av den svenska socialpolitikens utveckling fram till omkring 1870. I det första kapitlet behandlas de kollektiva hjälpåtgärder-

nas ursprung och historiska utveckling till mitten av 1700-talet. I det andra skildras den begynnande industrialismen och de första spåren av egentlig socialpolitik. Därefter följer ett tredje, lika långt avsnitt som behandlar 1800-talets tre sista decennier, då bl. a. socialförsäkringstanken blev aktuell politik genom S. A. Hedins motion 1884 — den motion som »blev inledningen till den diskussions- och utredningsperiod, som bildar den svenska socialförsäkringens långa och på besvikelser fyllda födslovändas tid» (s. 41).

Utvecklingen fram till sekelskiftet tas tydligen med endast som en bakgrund till den fylliga framställningen av de senaste femtio åren, som skildras i de följande fyra kapitlen — bokens stora huvudparti. Dessa kapitel 4—7 ägnas i tur och ordning åt vad förf. kallar »den socialpolitiska islossningen» under 1900-talets två första decennier, den socialpolitiska stagnationen mellan 1922 och 1932, den socialpolitiska omorienteringen 1933—1939 och slutligen den socialpolitiska expansionen med åtföljande finansieringssvårigheter från 1940-talets ingång.

Gränserna för de fyra sistnämnda epokerna har alltså satts vid slutet av åren 1921, 1932 och 1939. Några aldeles absoluta och definitiva skiljelinjer har genom en sådan periodindelning knappast åstadkommits. Periodindelningar kan ju nästan alltid diskuterat, och i detta fall kan man hävda, att den gjorda indelningen för vissa grenar av socialpolitiken har passat mindre bra än för andra. Indelningen har tvingat förf. att i vissa fall på ett mindre lyckligt sätt dela upp behandlingen av speciella frågor. Detta dilemma torde emellertid vara oundvikligt vid en historik av detta slag, vilken skall omfatta alla de delvis rätt disparata och föga samordnade verksamhetsgrenar som ryms under begreppet socialpolitik. I stort sett förefaller Höjers periodindelning ändamålsenlig. Att en viss klargörande och systematiserande karakteristik har blivit resultatet, är obestridligt.

Framställningen förefaller ur saklig synpunkt vara så tillförlitlig och fullständig man rimligen kan begära. Här har naturligtvis det faktum spelat in att förf. som f. d. chef för Socialstyrelsen, som mångårig lärare i socialpolitik vid Socialinstitutet i Stockholm och flitigt anlitad utredare på det sociala området har varit sällsynt väl rustad för sin uppgift.

Någon gång har man dock anledning att sätta frågetecken i marginalen. Detta hör samman med ett grundläggande drag i förf.:s skrivsätt: en tendens till klatschigt subjektiva formuleringar och ett synsätt som ibland knappast kan kallas annat än ohistoriskt. Det subjektiva engagemanget färgar stundom av sig på språket och — det måste medges — ger åt detta en enastående färg och spänst. Förf. drar sig inte för att använda rubriker som »Socialförsäkringen i besparingspress» eller »Reformer på lerböter». Han anser sig över huvud oförhindrad att göra värderingar. Han döljer inte sina sympatier, än mindre sina antipatier. Även den som har den allra största personliga respekt och sympati för det radikala och starka patos, som klart präglar förf.:s framställning, måste erkänna att det ibland leder förf. vill eller i varje fall för honom bort från det objektiva och vetenskapliga historieskrivandets väg.

Alldeles särskilt är detta fallet vid skildringen av kyrkans inställning till de sociala problemen. Det är svårt att förneka, att förf. där tillämpar ett anakronistiskt betraktelsesätt. Han synes inte i tillbörlig grad ta hänsyn



till det gamla, statistiskt patriarkaliska samhällets ideologiska och ekonomiska struktur. Inte sällan händer det, att förf.:s bedömning sker utifrån nutida människouppfattning och nutida samhällsekonomisk grundsyn och erfarenhet. Den sociala hjälpverksamhet, som kyrkan under medeltiden utövade, anser Höjer kort och gott vara »i begränsad utsträckning ett uttryck för altruistiska känslor och i övrigt ett instrument för de religiösa ledarna i deras strävan att både ekonomiskt och i övrigt behärska människorna» (s. 13). Det är väl inte uteslutet att förf. har rätt, men han åberopar inga stöd för sin åsikt.

Beträffande den kyrkliga inställningen vid 1800-talets mitt hävdar Höjer, att »kyrkans män stod fast vid den gamla presumtionen att den fattige i regel finge antas vara eller ha varit arbetsovillig eller slösaktig eller annars 'obetänksam' och att hans fattigdom i varje fall var ett utslag av Guds vilja. — — — Tanken, att det kunde vara en kristlig plikt att verka för bättre samhällsförhållanden var alldeles främmande för den svenska kyrkans män» (s. 23). Och om situationen ett par decennier senare faller förf. det sammanfattande omdömet att man på kyrkligt håll var »klart fientligt inställd till strävandena att genom socialpolitiska åtgärder undanröja nöden» (s. 51). Det synes ganska uppenbart finnas anledning att resa invändningar mot dessa påståenden, inte minst med stöd av ett efter Höjers bok utkommet arbete. Sedda i ljuset av vad Berndt Gustafsson i sin avhandling om socialdemokratien och kyrkan övertygande har visat, ter sig nämligen dessa Höjers påståenden alltför kategoriska, om icke rent av oriktiga. Gustafsson anser det sålunda väsentligt att framhålla att fattigdomen i princip inte framställs såsom självförvålad.<sup>1</sup> Han hävdar också att man inte kan påstå, »att den kyrkliga opinionen stod helt främmande för tanken på någon social utjämning».<sup>2</sup> Även om en annan uppfattning kommer till synes hos Tingsten<sup>3</sup>, har man svårt att värja sig för intrycket att förf. avfärdar ett säkerligen ganska komplicerat problem alltför enkelt, när han kategoriskt dekretar att kyrkan var »klart fientligt inställd» gentemot strävandena att åstadkomma en social utjämning.

Förf. gör också en del kritiska kommentarer, när han i sin historiska skildring kommer in på sådana reformförslag, som fått vänta länge på sin lösning eller som allttjämt inte är lösta. Ibland kan detta ske genom en relativt obetydlig språklig nyansering, såsom då förf. talar om »den till synes eviga frågeställningen: har ni hemortsrätt i kommunen?» (s. 256) eller då han karakteriserar sjukförsäkringen som »samhällets olycksbarn» (s. 259).

Det är emellertid skäl att poängtera, att Höjers historik långt ifrån genomgående präglas av någon utifrån vetenskapliga bedömningsgrunder störande subjektivitet. Det torde inte råda tvivel om att förf. har bemödat sig om att vara saklig och objektiv. I det stora hela lyckas han också. De invändningar som här ovan antytts gäller huvudsakligen perioden före 1900. Dessa avsnitt har blivit så summariska i förf.:s framställning, att de personligt färgade ställningstagandena där framträder klarare. Men då och då

<sup>1</sup> Se B. Gustafsson, »Socialdemokratien och kyrkan 1881—1890», s. 201.

<sup>2</sup> A. a., s. 212.

<sup>3</sup> Se H. Tingsten, »Den svenska socialdemokratiens idéutveckling», I, s. 30 ff.

har förf. även vid behandlingen av vår tid haft svårt att undertrycka sitt engagemang i de aktuella tvistefrågorna. Han har inte alltid förmått eller velat avsvära sig rätten att personligen ta ställning för och emot. Vid sådana tillfällen är han inte blott bedömare utan även domare.

Det bör starkt betonas, att vissa avsnitt av historiken är alldeles briljant utformade. Det gäller t. ex. framställningen av 1930-talets befolkningspolitik, och det gäller de delar som handlar om de sociala vårduppgifterna, till vilka förf.:s huvudintresse koncentrerat sig. De senaste decenniernas barna- och ungdomsvård, fattigvård och åldringsvård hör också till dessa inspirerat beskrivna grenar på det sociala vårdträdet. Det är även förtjänstfullt, att förf. hela tiden beaktar den politiska situationen och dess växlingar. Partibildningar, riksdagsval och regeringsskiftet blir åtminstone i stora drag skisserade. Man är vidare tacksam för att den historiska skildringen förts ända fram till mitten av 1950. Boken ger en samlad framställning av »socialpolitikens utveckling i Sverige från istiden till Gunnar Sträng», såsom en bedömare formulerat saken. Historiken är skriven på ett lättillgängligt och ledigt språk, som bidrar till att göra den i hög grad intressant och läsbar.

Vad man generellt kan anmärka på är att den ideologiska och teoretiska bakgrunden inte tillräckligt har blivit belyst. Det är möjligt att förf. här av i och för sig begripliga skäl avsiktligt gjort en begränsning. Men det är inte desto mindre beklagligt, att läsaren inte får någon som helst föreställning om t. ex. vad Beveridge kan ha betytt för den svenska diskussionen eller vilken roll Keynes' idéer spelade för utformningen av 1933 års ekonomiska program, i vilket de socialpolitiska strävandena för första gången kom till tydligt uttryck som en sida av den ekonomiska politiken. Det sistnämnda ger f. ö. rec. anledning att framhålla, hur summariskt även den rent ekonomiska bakgrunden behandlas. Den förbises inte men tecknas å andra sidan inte heller så skarpt, att läsaren får helt klart för sig den växelverkan mellan samhällsekonomisk status och socialpolitisk aktivitet som obestriddligen finns.

Arbetets senare huvuddel rymmer på hundra sidor tio uppsatser, vilka, som redan antytts, utgör en principdiskussion av socialpolitikens aktuella situation och framtida inriktning. Uppsatserna är av varierande kvalitet och intresse. (Följande exempel på kapitelrubriker kan kanske ge en ungefärlig föreställning om innehållet i och karaktären av några av de intressantaste uppsatserna: »Socialpolitik, religion och moral», »Öppen eller sluten vård?», »Konsumtionsdirigering — full sysselsättning — socialisering?», »Socialpolitikens finansiering».) Då de emellertid är att anse huvudsakligen som personliga reflektioner och deklarationer, vilande på vissa politiska och sociala grundvärderingar, finns det ingen anledning att här recensera dem. Kanske kan man dock uttala sin förvåning över att dessa synpunktsrika inlägg inte mer än som skett förmått stimulera den socialpolitiska debatten.

TIM GREVE: *Nominasjon ved stortingsvalg*. Chr. Michelsens Institutt for videnskap og åndsfrihet. Bergen 1953.

Vid ett val enligt det proportionella valsystemet är väljarens möjlighet att öva inflytande på personvalet vid valtillfället så gott som utesluten. Utsikten att genom strykningar på den i förväg uppgjorda partivalsedeln få sina personliga önskemål tillgodosedda är minimal. Desto viktigare synes därför vara tillvägagångssättet vid själva kandidatnomineringen. Där avgöres ju valsedelns uppställning och därmed realiter vilka som skall inväljas. Möjligheten att på denna väg öka den enskilde väljarens inflytande i en representativ demokrati förtjänar därför att uppmärksammas.

I Norge har man en speciell nomineringslag av 1920 — med vissa senare skedda ändringar — byggd på principen med indirekt nominering efter delvis amerikanskt mönster. Tim Greve behandlar denna lag både principiellt och i praxis. En del av det material han bygger på är insamlat av en grupp studerande i *statsvetenskap* vid Oslo universitet.

Bokens största värde ligger i att den pekar på ett även för vårt lands vidkommande föga uppmärksammat men icke desto mindre synnerligen viktigt problem. Den innehåller uppslag till diskussion och vetenskapliga undersökningar om nomineringsförfarandet, varför den trots sin något schematiska karaktär väl förtjänar att studeras.

När Norge övergav systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar 1919 till förmån för ett proportionellt valsysteme, fruktade man på sina håll, att partierna skulle få för stor makt gentemot väljarna. Genom nomineringslagen ville man få garantier för att alla distrikt, även de mest avsides belägna, skulle kunna få inflytande på valet av partiernas stortingskandidater, och man menade, att en betryggande nomineringsordning också skulle medverka till att de lämpligaste kandidaterna skulle komma fram. Man ville dock ej genom lagstiftning direkt ingripa i partiernas organisation och valförberedelser. I och med partiernas ökade makt i samhället anses det emellertid — för att tala med professor Castberg — vara ett offentligt intresse, att de grundsatser, som författningen vilar på, även i någon mån blir genomförda i partiernas inre liv.

Partierna får fritt välja, om de skall följa nomineringslagens föreskrifter eller ej. Asidosättande av dess bestämmelser medverkar icke i något fall till att nomineringen blir ogiltig. Det parti, som ej vill underkasta sig lagens kontroll, förlorar blott de rese- och traktamentsersättningar, som staten utbetalar till de partier, som anmäler, att de vill ordna sin kandidatnominering i enlighet med lagen.

Enligt nomineringslagen skall partiernas ledning i valkretsarna, eventuellt centralstyrelserna, sammankalla nomineringsombud, valda på lokala partimöten av röstberättigade partimedlemmar, till nomineringsmöten för valkretsarna. Antalet ombud från varje valdistrikt bestämes med hänsyn till partiets röststyrka där vid senaste valet. Partimötena för val av nomineringsombud, där även diskussion och provomröstning om ordningsföljden mellan olika föreslagna kandidater kan försiggå, skall utlysas bestämd tid i förväg. Nomineringsmötena fastställer uppställningen på partiets valsedlar.

Direkt nominering genom omröstning bland partimedlemmarna är även möjlig men förekommer sällan.

Nomineringslagen har ofta kritiserats. Myndigheternas ringa kontroll, som egentligen blott rör antalet nomineringsombud och utlysandet av partimötena för val av dessa på lagstadgad tid, gör att nomineringen undandrages insyn och påverkas av okontrollerbara krafter. Sålunda finns inget hinder för att exempelvis endast fyra å fem personer på ett lokalt partimöte utser nomineringsombuden där. Utvecklingen har visat, att partierna följer lagen blott där de själva finner det vara lämpligt. Särskilt i valkretsar med stora avstånd och därför dyrbara resor underkastar sig partierna allmänt lagens kontroll för att få ut statsbidragen. I hälften av valkretsarna är det emellertid ett eller flera av de större partierna, som icke söker bidrag och alltså ordnar sin kandidatnominering utan ens den ringa formella kontroll från myndigheternas sida, som nomineringslagen stadgar.

Olika intressen skall jämkas ihop vid en kandidatnominering. Partiets centralstyrelse är intresserad av att koordinera distriktsintressena för att få en stark, lojal och arbetsduglig partigrupp i stortinget. Partiets distriktsledning åberopar mera direkt valtaktiska synpunkter för att få för valkretsarnas olika intressen så representativa kandidater som möjligt. Väljaren tänker på möjligheten att välja in dem han anser mest lämpade att tillvarata väljarnas intressen. I praktiken har det visat sig, att partiernas centralstyrelser får ett alltmer ökat inflytande över nomineringarna, och det finns, enligt Greve, i Norge tendenser till att partiernas centrala ledning skall kontrollera alla nomineringar, så som sker exempelvis i England och Tyska Förbundsrepubliken.

Men även från krafter utanför partierna har påtryckningarna ökat. Olika pressure groups synes påverka nomineringarna, antingen genom direkt representation på nomineringsmötena eller genom annat tryck på partiledningen. En sådan påtryckning kan ta formen av en hemställan att nominera antingen personer med vissa kvalifikationer eller direkt namngivna personer. Många gånger tvingas partierna att ta större hänsyn till dessa grupper än till partiernas egna allmänna intressen.

De resultat Greve kommer till beträffande de kvalifikationer hos kandidaterna, som betyder mest vid nomineringarna, är inte ägnade att överraska vid jämförelse med svenska förhållanden. Att geografiska hänsyn spelar stor roll är känt, likaså att kvinnor och ungdom blir underrepresenterade. Kandidaternas yrken har stor betydelse vid placeringen på valsedeln, något som dock icke torde vara så markant i de större städerna. Härtill kommer de rent personliga kvalifikationerna. Kommunalpolitiska meriter väger tungt, och kommunalpolitiken har visat sig vara en förskola för stortinget. Partimeriter är också avgörande. Men även utanför den aktiva partikadern hämtas kandidater, som är lämpliga särskilt med tanke på speciell sakkunskap.

När det gäller de avgörande faktorerna om någon skall nomineras eller ej, ställer Greve upp den något subjektiva regeln, att själva den samlade summan av faktorerna för en kandidat måste vara större än faktorerna mot. Härigenom skulle de mera slätstrukna medelmåttorna gynnas mera än en personlig kapacitet.

En pressundersökning vid stortingsvalet 1949 redovisas också. Med hjälp av denna har Greve velat bestämma de nominerade kandidaternas mest utpräglade kvalifikationer, sådana de framträder i pressens presentation. Genom ett system med kvalitetskategorier har försök gjorts till en kvantitativ klassifikation av presskommentarernas innehåll. Det visade sig, att i allmänhet kommunal meritering och arbete inom partiet framhävdes mest, varefter följde hänvisning till yrke och tidigare stortingstjänst. Speciella förtjänster som socialt och kulturellt intresse kom längre ned på listan. Vissa skillnader mellan de olika partiernas press kan också utläsas. Sålunda nyttjade arbetarepressen mest argumentet om tidigare stortingstjänst.

Denna pressundersökning har nog likväl ett relativt begränsat värde, då den omfattar ett allt för litet och icke tillräckligt representativt urval av tidningar. Det är inte heller säkert, att de argument pressen åberopar varit avgörande vid själva nomineringen. Presskommentarerna gäller tiden efter nomineringen, och tidningarna vänder sig närmast till väljarna och ej till det aktiva partifolket. De skall göra det bästa möjliga av de kandidater som redan nominerats.

Greve är skeptisk mot nomineringslagens möjlighet att påverka nomineringarna på önskvärt sätt. Den betecknas som ett av de svagaste leden i hela valsystemet. En god nomineringsordning med betryggande garantier för personval och ett gott kvalitetsurval bland en större krets av lämpliga kandidater torde icke kunna åstadkommas utan partiernas aktiva medverkan och ett ökat allmänt intresse för partiväsendet.

*Agne Gustafsson.*

STEN-STURE LANDSTRÖM: *Svenska ämbetsmäns sociala ursprung.* Uppsala 1954. Kr. 8:—.

I serien »Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala» har såsom nr XXXIV utkommit ett intressant arbete med ovannämnda titel. Det ansluter sig till det för närmare två årtionden sedan i samma serie ingående arbetet »Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning» (Uppsala 1936) och har på initiativ av professor C. A. Hessler i första hand utförts såsom seminarieuppsatser av ett antal studerande i statskunskap, vilka sedan överarbetats och sammanförts till ett enhetligt större arbete av amanuensen vid Statsvetenskapliga Institutionen pol. mag. Sten-Sture Landström.

Den fråga, som arbetet närmast vill besvara, är den om den demokratisering av statens beslutande organ, som ägt rum efter första världskriget, följts av en bredare rekrytering av de ämbetsmän och högre tjänstemän, som haft att förbereda eller verkställa de fattade besluten.

Härigenom utgör arbetet ett led i det stora frågekomplexet om ståndscirkulationen och huru den sociala härstamningen gestaltat sig för innehavare av högre poster i samhällslivet, både den statliga, kommunala och enskilda sektorn. Eftersom för högre poster oftast obligatoriskt krävs högre utbildning och examina av varierande slag är problemet nästan identiskt med det som uppkommer vid tillströmningen till högre undervisnings-

anstalter. Härigenom får arbetet nära kontakt med de arbeten, som under de senaste decennierna behandlat tillströmningen till gymnasier och högskolor efter faderns yrke och sociala ställning.

Undersökningen omfattar vissa grupper högre ämbetsmän åren 1917, 1927, 1937 och 1947 och avser sålunda att ge en bild av förskjutningarna i deras sociala härstamning. De medtagna grupperna utgöra icke samtliga högre ämbetsmän utan ett mindre urval härifrån, varvid urvalsprincipen varit ämbetsverket eller myndigheten. Medtagna äro sålunda: samtliga departement, femton centrala ämbetsverk samt sex länsstyrelser. Inom dessa är undersökningen begränsad till i huvudsak de ämbetsmannakategorier, vilka upptagas i statskalendern, varvid dock vederbörlig hänsyn tagits till olikheter häri under tiden 1917—1947.

Undersökningsobjektet är ämbetsmännens sociala ursprung samt i någon mån deras utbildning eller deras avlagda examina.

Begreppet »socialt ursprung» kan angivas på olika sätt men mätes här liksom i flertalet liknande undersökningar av snarlik karaktär medelst faderns yrkesställning. Denna har för de i undersökningen ingående personerna efterforskat genom biografiska uppslagsverk av skiftande karaktär, genom inskrivningsmatriklar vid universitet och högskolor och slutligen genom födelseböckerna (i nu nämnd ordning allteftersom möjligheterna erbjudits). Som författaren själv framhåller innebär detta en viss inkonsekvens, eftersom faderns yrke stundom avser yrket vid barnets födelse, stundom yrket vid barnets tjugoårsålder. Beträffande inskrivningsmatriklarnas uppgifter och uppgifterna i de biografiska uppslagsverken torde dessutom en tendens till försköning av uppgifterna icke kunna bestridas.

Författaren anger visserligen att i hälften av det ringa antal, där faderns yrke vid barnets födelse jämte senare yrkesuppgift förelegat, någon ändring i faderns yrkesgruppsbeteckning icke konstaterats (men säger dessutom att det mestadels rör sig om personer, vilkas ursprungsmiljö är den s. k. socialgrupp I).

Undertecknad vill emellertid ifrågasätta om icke denna felkälla har viss betydelse i sådana och liknande studier. De personer, vilkas sociala ursprung här studeras, torde i flertalet fall ha varit födda under perioden 1880—1910. Under den tiden har en betydande omgestaltning av samhällslivet skett och en icke obetydlig ståndscirkulation ägt rum, vilket för många inneburit ett steg uppåt i den sociala gruppindelningen. Faderns yrke vid barnets födelse och faderns yrke tjugo år senare äro icke med nödvändighet identiska och kanske gäller detta icke minst för de personer, vilkas barn fått högre utbildning. För att taga ett konkret exempel över varierande yrkesuppgifter: vid sonens födelse verkstadsarbetare, vid sonens inträde i realskola fackföreningsfunktionär, vid sonens inskrivning vid universitet riksdagsman. Anmärkningen drabbar givetvis alla undersökningar, även tidigare undersökningar om t. ex. studenternas sociala rekrytering.

Men möjligheten att faderns sociala ställning förbättras under barnens uppväxtår kan leda till att den sociala ursprungsmiljön framträder något högre vid barnens tjugoårsålder.

Yrkesbeteckningen för fadern användes för gruppindelning efter social ställning. Uppdelningen av totalbefolkningen eller en delgrupp därav efter

yrke, socialgrupp m. m. torde vara en av de besvärligaste uppgifterna vid hit-hörande undersökningar. Personens ställning i samhället bestämmas av ett flertal faktorer, varvid yrket (som ofta är oklart angivet) endast är en. Ekonomisk ställning och skolutbildning måste också tagas i beaktande. Den vid folkräkningarna använda yrkesindelningen är i dessa sammanhang icke av betydelse, då den tager sikte på näringsgren och andra med näringslivet förknippade frågeställningar. Vid sidan härav har särskilt i valstatistiken tillämpats en uppdelning i tre stora huvudgrupper, de s. k. socialgrupperna I, II och III, vardera omfattande ett flertal olika undergrupper.

Vid studiet av en mindre befolkningsgrupp uppstår då alltid den frågan, om det är möjligt att verkställa en uppdelning i grupper, som ansluter sig till och medger jämförelse med givna uppdelningar för totalbefolkningen, eller om det blir nödvändigt att med hänsyn till den studerade befolkningsgruppens säregna struktur och säregna problem nyskapa en särskild indelning. I förra fallet erbjudes en jämförelse med totalbefolkningen, dock endast under den (aldrig helt uppfyllda) förutsättningen att man kan garantera exakt likartade indelningsprinciper. Samtidigt kan sådan uppdelning vara av mindre betydelse för den egna undersökningens syfte (om nämligen huvudparten av den studerade gruppen faller inom t. ex. socialgrupp I). I andra fallet förloras jämförelsemöjligheterna med totalbefolkningen, men å andra sidan medges ofta bättre analyser av skillnader mellan olika delgrupper i den studerade befolkningsgruppen och tidsförskjutningarna däri.

Vid sidan av indelningen i enbart tre socialgrupper har vid undersökningar rörande den sociala härstamningen för personer med akademisk examen eller studentexamen tillämpats en från Wicksell-Larsson hämtad indelningsprincip i 8 större grupper av sinsemellan icke alltför varierande storleksordning, vardera uppdelad i ett antal undergrupper. Den indelningen bygger på ett flertal olika principer i avsikt att få åtminstone vissa homogena undergrupper och möjliggöra en jämförelse mellan skilda undergrupper av den studerade populationen och tidsförskjutningarna häri. Den indelningen har med vissa justeringar slagit igenom vid alla senare undersökningar. (Jfr t. ex. C.-E. Quensel, »Studenternas sociala rekrytering», Statsv. tidskrift 1949). Landström använder denna indelning jämsides med socialgruppsindelningen.

I arbetet gives en utförlig redovisning över ämbetsmannakårens sociala ursprung efter dessa indelningsprinciper för var och en av tidpunkterna 1917, 1927, 1937 och 1947. Resultaten äro icke alltför överraskande sett mot bakgrunden av tidigare erhållna siffror över högskolestudenternas sociala ursprung men saknar icke sitt stora intresse genom verkställda detalj-jämförelser mellan olika verks och myndigheters ämbetsmannakårer. Den bild, som erhålles, visar att det icke är fullt likartade förhållanden överallt, och skillnader framträda mellan skilda grupper av verk. Om blott siffror för antalet ämbetsmän från den i detta sammanhang intressantaste gruppen »socialgrupp III» återgivas, fås följande sammanställning (se nästa sida).

I departementen har det relativa antalet från socialgrupp III näppeligen ändrats under den här studerade tidsperioden. Störst uppgång framträder i de centrala ämbetsverken, medan siffrorna för länsstyrelserna bygga på ett

*Antal från socialgrupp III i % av samtliga ämbetsmän.*

	1917	1927	1937	1947
Departementen	2.4 %	2.7 %	3.8 %	1.1 %
Centrala ämbetsverk	2.6	3.9	5.0	8.6
Länsstyrelser	2.7	7.1	8.2	6.5
Samtliga	2.6	3.9	5.2	6.5

ringa material (1937 t. ex. blott 10 av totalt 122 personer). Inom de centrala ämbetsverken är det närmast tre verk bland de studerade femton (generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och generaltullstyrelsen) som svara för större delen av ökningen i socialklass III.

Några generella anmärkningar till de framlagda resultaten böra framhållas.

Författaren behandlar problemet summariskt, d. v. s. i den bemärkelsen att för varje verk samtliga ämbetsmän oavsett ålder eller anställningens art behandlas som likvärdiga enheter. En differentiering antingen efter ålder eller efter högre och lägre ämbetsmän skulle säkerligen framdragit mera av värde. Om uppdelning efter födelseår i tioårsgrupper skett, skulle en jämförelse mellan samma åldersgrupper från undersökningstillfälle till undersökningstillfälle givit mer. Den i befolkningsstatistiken alltmera tillämpade »cohortprincipen» (årskullindelningen) bör mera allmänt tillämpas i samhällsvetenskapliga undersökningar.

En annan anmärkning gäller socialt ursprung och personlig utbildning i kombination. Författaren framhåller tydligt, att den sociala rekryteringen och utbildningen äro två närbesläktade frågor och att t. ex. den avvikande sociala rekryteringen i de tre ovan nämnda verken hör ihop med deras något avvikande kompetenskrav. Men man saknar data om socialt ursprung och utbildning i kombination.

Undertecknad skulle närmast vilja ställa frågan sålunda. Samtliga personer som förvärvat en viss kompetens, t. ex. avlagt jur. kand.-examen, ha sin speciella fördelning efter socialgrupp avvikande från totalbefolkningens. Ha personer med jur. kand. inom departement och centrala ämbetsverk annan fördelning efter socialgrupp än samtliga jämnåriga med avlagd jur. kand.-examen? Ha departementen tjänstemän med jur. kand.-examen annan fördelning efter socialgrupp än t. ex. länsstyrelsernas ämbetsmän med jur. kand.-examen? Huru fördela sig ämbetsmän utan avlagd akademisk examen eller studentexamen efter social miljö? Finnas skillnader i denna grupp mellan olika ämbetsverk?

Ett särskilt avsnitt av fil. lic. Bengt E. Grimlund behandlar »Landshövdingeämbetets sociala rekrytering» under innevarande århundrade. Intressant är härvid den utförliga studie över de tidigare verksamhetsgrenar, som kunna anses ha meriterat till landshövdingeämbetet. Det är svårt att bedöma och gruppera de olika meriteringarna efter deras betydelse, särskilt som meriteringen mestadels varit tämligen mångsidig. Sammanför man de av Grimlund givna meriteringarna till följande tre grupper jämte en obetydlig restgrupp

A. Centralförvaltnings- eller landstatsmeritering utan kommunalpolitisk meritering



- B. Centralförvaltnings- eller landstatsmeritering jämsides med kommunalpolitisk eller rikspolitisk meritering  
 C. Kommunalpolitisk eller rikspolitisk meritering  
 D. Övriga,

erhållas följande sammanställning för de olika tioårsperioderna:

Meriterings- grund	Period					S:a
	1901—10	1911—20	1921—30	1931—40	1941—50	
A	6	4	8	7	9	34
B	9	8	3	4	5	29
C	5	3	5	8	8	29
D	—	1	1	1	—	3
Summa	20	16	17	20	22	95

De små talen göra det hopplöst att draga statistiskt säkra slutsatser. Det enda skönjbara är, att antalet utnämnda med enbart rikspolitisk eller kommunalpolitisk meritering (men icke förvaltningsmässig meritering) varit i sakta stigande. Kanske skulle resultaten blivit klarare, om man frångått tioårsperioderna och valt en periodindelning, som ansluter sig till betydelsefullare data i fråga om regeringsskiften. Författaren är inne på detta i ett sammanhang, där han konstaterar att under samlingsregeringen full matematisk rättvisa i fråga om de under denna period utnämnda landshövdingarnas politiska inställning föreligger.

De här gjorda påpekandena kunna näppeligen förringa bokens värde. Undersökningarna äro genomförda med stor omsorg och arbetet innehåller mycket av värde, som icke kan framdragas vid en kort recension.

Arbetet, som snarast är av allmän samhällsvetenskaplig karaktär, manar till fortsatta studier och väcker nya frågeställningar, som delvis skulle ha kunnat besvaras genom en något utförligare bearbetning. Ett beaktande av de statistiska och sociologiska kraven på differentiering och jämförelser inom och mellan i övrigt homogena grupper (främst efter ålder och utbildning) skulle säkerligen frambringat nya detaljer av värde.

C.-E. Quensel.

## TIDSKRIFTSÖVERSIKT

**Ekonomisk Revy.** *Utg. av Svenska Bankföreningen.* Årg. 11: 1954. H. 3. Temple, A. H., The economic situation in the United States, s. 187—193. — Montgomery, A., Hjalmar Schacht och schachtianismen, s. 200—206. — H. 4. Montgomery, A., En gemensam nordisk marknad, s. 253—258. — Jalakas, R., Den engelska investeringspolitiken, s. 259—265.

**Finsk Tidskrift.** T. 156: 1954. H. 1—2. Olin, C.-E., Förhållandet mellan staten och näringslivet i Finland, s. 1—5.

**Förvaltningsrättslig Tidskrift.** Årg. 16: 1953. H. 3. Ehnbohm, B., Formerna för eftergift m. m. i fråga om statens fordringar, s. 137—159. — Kaijser, F., Kommunallagspropositionen, s. 160—187. — H. 4. Eek, H., Socialpolitikens rättsordning, s. 221—230. — H. 5—6. Pedersen, I. M., Förvaltningsprocessen i danske ministerier, s. 292—305.

**Historisk Tidskrift.** *Utg. av Svenska historiska föreningen.* Årg. 17: 1954. H. 2. Sallnäs, B., Det ofrälse inslaget i 1772 års revolution, s. 129—145. — Carlsson, E., Napoleon och Svenska Pommern år 1812, s. 146—170. — Tunberg, S., Sverige och Hansan, s. 171—177.

**Landskommunernas Tidskrift. Årg. 35: 1954. Nr. 6—7.** *Olsson, J.*, Inför höstens kommunala val, s. 321—324. — *Bredal-Bauer, J.*, Omläggningen av den kommunala finansstatistiken, s. 334—340. — **Nr. 8.** *Larsson, S.*, Kommunernas behov av teknisk expertis, s. 385—390. — **Nr. 9.** *Karlsson, T.*, Kommunal investeringsberedskap, s. 449—455. — 1954 års riksdag ur kommunal synpunkt, I, s. 467—477.

**Liberal Debatt. 1954. Nr. 4.** *Rollof, Y.*, Strategi och politik, s. 108—113. — *Vallinder, T.*, Folket i val, s. 114—115.

**Nya Argus. Årg. 47: 1954. Nr. 9.** *Westerholm, K.*, Synpunkter på vår religionsfrihet, II, s. 131—134. — **Nr. 12.** *Meinander, N.*, Finlandssvenskarnas ödesfråga, s. 175—177. — *Allardt, E.*, Höger och vänster, s. 177—180. — **Nr. 14.** *Åström, S.-E.*, Svenska Folkpartiets kurs, s. 210—211.

**Politisk Tidskrift. 1954. Nr. 5.** *Åsling, N. G.*, En centerpolitikens konsekvens, s. 133—136. — *Lindegren, K.*, Europa-armén, s. 137—139. — *Moberg, R.*, Valordningen, s. 140—141. — *Palm, B.*, Den egyptiska jordreformen, s. 150—153. — **Nr. 6.** *Antonsson, J.*, En programförklaring, s. 161—166. — *Lindegren, K.*, Sydöstasien i blickpunkten, s. 166—169. — **Nr. 7.** *Lindegren, K.*, Kring skatteproblemen, s. 193—196. — *Ersson, V.*, Europas gröna plan, s. 208—211. — *Hellström, S.*, Bondeinflytande i Österland, s. 211—214. — **Nr. 8.** *Lindegren, K.*, »Rättsröta» och rättskontroll, s. 228—230.

**Scandia. Tidskrift för historisk forskning. Bd. 22. Årg. 1953—1954. H. 1.** *Villius, H.*, Erik Dahlberg i spionuppdrag 1658, s. 1—21. — *Villius, H.*, Operation Sjaelland augusti 1658, s. 29—40. — *Møller, E.*, Napoleon III:s skandinaviska planer, s. 41—71. — *Weibull, L.*, Saxo och ärkebiskopsskiftet i Lund 1177, s. 72—93.

**Svensk Tidskrift. Årg. 41: 1954. H. 5.** *Rohllieb, C.*, Subventioner och investeringar, s. 212—216. — *Lorents, Y.*, Den egyptiska revolutionen, s. 217—228. — **H. 6.** *Ludat, H.*, Politik och historiskt tänkande av i dag i östra Mellaneuropa, s. 267—277. — *Hägglöf, I.*, Stormakterna och Lapplandsmalmen, s. 278—285. — *Benedikt, E.*, 40 år sedan mordet i Sarajevo, s. 286—293. — **H. 7.** *Fleetwood, C. R. A.*, St Petersburg hösten 1888, s. 327—352. — **H. 8.** *Brandt, E. G. C.*, Jugoslavien — vart går du?, s. 377—387. — *Olberg, P.*, Slavarbete i Sovjet och Östeuropa, s. 388—399. — *Eriksson, S.*, Frihetsvännen, skandinavismen och representationsreformen, s. 411—419.

**Svenska Stadsförbundets Tidskrift. Organ för Sveriges städer, köpingar och municipal-samhällen. Årg. 46: 1954. H. 9.** Administrativ praxis: från regeringsrätten, s. 252—254. — **H. 12.** *Edling, M.*, 1954 års riksdag ur stadskommunal synpunkt, s. 333—351. — *Kaijser, F.*, Kommunalförvaltningsorganisationens anpassning till den nya kommunallagen, I, s. 351—358. — **H. 13.** *Kaijser, F.*, Kommunalförvaltningsorganisationens anpassning till den nya kommunallagen, II, s. 373—378. — Administrativ praxis: social- och inrikesärenden i statsrådet, s. 380—386.

**Sveriges Landstings Tidskrift. Utg. av Svenska landstingsförbundets byrå. Årg. 41: 1954. H. 3.** *Sachs, T.*, De nya landstingsvalkretsarna, s. 72—77. — Från riksdagen, s. 93—101.

**Tiden. Årg. 46: 1954. Nr. 6.** *Björk, K.*, Majoritetsförtryck?, s. 321—325. — *Cedervall, G.*, Inkomstutjämning och framåtskridande, s. 326—332. — **Nr. 7.** *Björk, K.*, Likhet inför lagen, s. 385—391. — *Renning, A.*, Är det kalla kriget slut?, s. 404—410. — *Souchy, A.*, Drömmen om Indo-Amerika, s. 422—427.

**Utrikespolitik. Årg. 9. Nr. 3.** *Hirschfeldt, L.*, Korken i flaskhalsen, s. 81—88. — *E. H.*, Korea i Genève — Malenkov regerar — Vårens val, s. 89—92. — *Jensen, B.*, Senator

Joseph McCarthy, s. 93—101. — *Auerbach, N.*, Francos nya utrikespolitik, s. 102—108. — *Pålsson, R.*, Ryssland som ekonomisk stormakt, s. 109—114. — **Nr. 4.** *Holm, E.*, Efter Genève, s. 121—126. — *H. G.*, Vapenstilleståndsvillkoren i Indokina — Avtalet om Suez, s. 126—128. — *Granqvist, H.*, Experimentet Mendès-France, s. 129—137. — *Mörner, M.*, Caracas-konferensen, s. 138—142. — *Lindahl, G.*, Affären Guatemala, s. 142—147. — *Lundström, H. O.*, Kol- och stålgemenskapens första bokslut, s. 148—155.

**Historisk Tidsskrift. Oslo. Bd. 37: 1953. H. 1.** *Mjøen, P.*, Valgmansvalet i Bergen 1838, s. 1—10. — *Arctander, I.*, Oscar II og forsvarsspørsmålet 1889—1890, s. 11—21. — **H. 2.** *Rygh, A.*, Optegnelser av Statsråd Evald Rygh fra stortinget 1892, s. 49—64.

**Internasjonal Politikk. 1954. No. 5.** Genève-konferansen, s. 97—99. — *Krane, G.*, Øst-vest-handeln, s. 100—105. — *Wyller, Th. Chr.*, Bevans påskeoffensiv, s. 105—110.

**Nordisk Administrativ Tidsskrift. 35. Årg.: 1954. H. 1.** *Lange, H.*, Administrative problemer i norsk utenrikstjeneste, s. 1—21. — *Kuukoski, R.*, Överklagande av regeringsbeslut i Finland, s. 22—33.

**Nordisk Tidsskrift for international ret og Jus Gentium. Vol. 23: 1953. Fasc. 3—4.** *Brüel, E.*, Atlantpagtens juridiske betydning, s. 69—81. — *Acta Scandinavica juris gentium: Jessup, P. C.*, The role of international law in statecraft, s. 33—42.

**Samtiden. Tidsskrift for politikk, litteratur og samfundsspørsmål. 63e årg.: 1954. H. 3.** *Giverholt, H.*, Sovjetsamveldet og Finnland, s. 133—141. — *Seip, H.*, Sosialisme ved skilleveien, s. 146—153. — **H. 4.** *Wigforss, H.*, Ryssland, Europa och status quo, s. 204—211. — *Dahl, W.*, Sovjetmennesket i «dialektisk» psykologi, s. 240—248.

**Nationaløkonomisk Tidsskrift. Udg. af Nationaløkonomisk forening. 92. bd.: 1954. H. 1—2.** *Zeuthen, F.*, Professor Ross om politik og videnskab samt lidt om nutidig økonomisk velfærdsteori, s. 36—50.

**Tidsskrift for Rettsvitenskap. Årg. 67: 1954. H. 2.** *Arnholm, C. J.*, Fra rettens grunnproblemer, s. 113—176. — *Jessup, P. C.*, An approach to the study of international law, s. 177—188. — *Lochen, E.*, Europa-samarbeidet: utviklingstendenser og organisasjon, s. 209—226.

**Tidsskrift for Udenrigspolitik og Udenrigshandel. 20. årg.: 1954. No. 1—2.** Udenrigspolitisk oversigt, s. 1—18. — *Meyerhöffer, A.*, De indre Linier og den tredobbelte Omringning, s. 19—21. — *Nyvang Knudsen, P.*, Amerikansk kritik af den asiatiske politik, s. 22—23.

**Økonomi og Politik. Udg. af Institutet for Historie og Samfundsøkonomi. 28. årg.: 1954. Nr. 1.** *Krusius-Ahrenberg, L.*, Politisk udvikling og parlamentariske problemer i Finland, s. 3—17. — *Feilberg, C. G.*, Persiens økonomiske og sociale forhold, s. 18—40.

**The American Historical Review. Vol. 59: 1954. No. 4.** *Brown, T. S.*, Herodotus and his profession, s. 829—843. — *Davison, R. H.*, Turkish attitudes concerning Christian-Muslim equality in the nineteenth century, s. 844—864.

**The American Journal of Comparative Law. Vol. 3: 1954. No. 2.** *Grant, J. A. C.*, Judicial control of legislation, s. 186—198. — *Kunz, J. L.*, Contemporary Latin-American philosophy of law, s. 212—232. — *Nagel, H.*, Judicial review in Germany, s. 233—240. — **No. 3.** *Bodenheimer, E.*, Significant developments in German legal philosophy since 1945, s. 379—396. — *Braham, R. L.*, The new constitution of Roumania, s. 418—426.

**The American Journal of International Law. Vol. 48: 1954. No. 2.** *Weis, P.*, The international protection of refugees, s. 193—221. — *Loewenstein, K.*, Sovereignty and interna-

tional cooperation, s. 222—244. — *Plischke, E.*, Reactivation of prewar German treaties, s. 245—264. — *Alexandrovicz-Alexander, C. H.*, The legal position of Tibet, s. 265—274. — **No. 3.** *Jully, L.*, Arbitration and judicial settlement: recent trends, s. 380—407. — *Metzger, S. D.*, Settlement of international disputes by non-judicial methods, s. 408—420. — *Yuen Li-Liang*, Notes on legal questions concerning the United Nations, s. 434—450.

**The American Journal of Sociology.** Vol. 60. No. 1. *Francis, E. K.*, Variables in the formation of so-called minority groups, s. 6—14. — *Harbison, F. H.*, och *Burgess, E. W.*, Modern management in Western Europe, s. 15—23.

**The American Political Science Review.** Vol. 48: 1954. No. 2. *Wilson, F. G.*, Public opinion and the intellectuals, s. 321—339. — *Huitt, R. K.*, The congressional committee: a case study, s. 340—365. — *Johnson, E. L.*, The accountability of the British nationalized industries, s. 366—385. — *Spitz, D.*, Democracy and the problem of civil disobedience, s. 386—403. — *Coleman, J. S.*, Nationalism in tropical Africa, s. 404—426. — *Macpherson, C. B.*, World trends in political science research, s. 427—449. — *Keeffe, W. J.*, Parties, partisanship and public policy in the Pennsylvania legislature, s. 450—464. — *Ranney, A.*, och *Kendall, W.*, The American party systems, s. 477—485. — *Holl, R. T.*, Age as a factor in the recruitment of Communist leadership, s. 486—499. — *Vanger, M. I.*, Uruguay introduces government by committee, s. 500—513.

**The American Slavic and East European Review.** Published for the American association for the advancement of slavic studies. Vol. 13: 1954. No. 1. *Laue, Th. H. v.*, The fate of capitalism in Russia: the narodnik version, s. 11—28. — *Coonrod, R. W.*, The Duma's attitude toward war-time problems of minority groups, s. 29—46. — **No. 2.** *Walkin, J.*, The attitude of the Tsarist government toward the labor problem, s. 163—184. — *Neal, F. W.*, The reforms in Yugoslavia, s. 227—244.

**The Annals of the American Academy of Political and Social Science.** Vol. 294: July 1954. *America and a new Asia.* *Wildes, H. E.*, The war for the mind of Japan, s. 1—7. — *Iguchi, S.*, The place of Japan in a resurgent Asia, s. 8—13. — *McClurkin, R. J. G.*, Relations between Japan and the United States, s. 14—22. — *Morito, T.*, Japan and the two worlds, s. 23—32. — *Oliver, R. T.*, A brief for Korea, s. 33—41. — *Yang, Y. C.*, The aspirations of Korea, s. 42—47. — *Dean, A. H.*, The role of the United States in the Far East, s. 48—55. — *Berle, A. A., Jr.*, The Soviet-Chinese complex, s. 56—70. — *Koo, V. K. W.*, The real China, s. 71—82. — *Jenkins, A.*, Present United States policy toward China, s. 83—88. — *Sharp, L.*, Paradoxes in the Indochinese dilemma, s. 89—98. — *Millet, P.*, Our common stake in Indochina, s. 99—107. — *Thayer, P. W.*, The Indochinese question mark, s. 108—112. — *Palmer, N. D.*, Ups and downs in Indo-American relations, s. 113—123. — *Mehta, G. L.*, India and the United States: democracy East and West, s. 124—130. — *Jernegan, J. D.*, American policy toward India and the security of South Asia, s. 131—137. — *Hoskins, H. L.*, The quest for security in the Middle East, s. 138—146. — *Rita'i, A. M.*, The Arab Commonwealth, s. 147—150. — *Fatemi, N. S.*, The United States in the changing Middle East, s. 151—157.

**The British Journal of Sociology.** Vol. 5: 1954. No. 1. *Hield, W.*, The study of change in social science, s. 1—11. — *Guttsman, W. L.*, Aristocracy and middle class in the British political elite, 1886—1916, s. 12—32. — *Ste. Croix, G. E. M. de*, Suffragium: from vote to patronage, s. 33—48.

**The Canadian Journal of Economics and Political Science.** *The journal of the Canadian political science association.* Vol. 20: 1954. No. 2. McCready, H. W., The British election of 1874, s. 166—175. — Novak, D., Anarchism and individual terrorism, s. 176—184. — Grant, G. P., Plato and Popper, s. 185—194. — No. 3. Ross, A. D., French and English Canadian contacts and institutional change, s. 281—295. — Eastman, S., The influence of government on labour relations in France, s. 296—307. — Crick, B., The science of politics in the United States, s. 308—320. — Pratt, R. C., A note on David Easton's approach to political philosophy, s. 371—375.

**Confluence.** Vol. 3: 1954. No. 2. Jünger, E., The retreat into the forest, s. 127—142. — Crossman, R. H. S., The ethics of loyalty, s. 143—154. — Hook, S., Security and freedom, s. 155—171. — Hughes, H. S., The problem of limited collaboration, s. 172—183.

**International Affairs.** *Published by the royal institute of international affairs.* Vol. 30: 1954. No. 3. Monroe, E., The shaikhdom of Kuwait, s. 271—284. — Lange, H., Scandinavian co-operation in international affairs, s. 285—293. — Allen, C. G., Western enterprise in the Far East, s. 294—303. — Abrahams, P., The conflict of culture in Africa, s. 304—312. — Rucker, A., Korea: the next stage, s. 313—319. — Broadbent, P. B., Sudanese self-government, s. 320—330. — Galindez, J. de, Government and politics in Puerto Rico: new formula for self-government, s. 331—341. — Verdross, A., General international law and the United Nations Charter, s. 342—348.

**The English Historical Review.** Vol. 69: 1954. No. 271. Collins, I., The government and the press in France during the reign of Louis-Philippe, s. 262—282.

**The International and Comparative Law Quarterly.** Vol. 3: 1954. P. 3. Alexandrovicz, C. H., Is India a federation?, s. 393—403. — Robertson, A. H., The Council of Europe, II, s. 404—420.

**The Journal of the History of Ideas.** Vol. 15: 1954. No. 3. Higham, J., Intellectual history and its neighbors, s. 339—347. — Prior, M. E., Bacon's man of science, s. 348—370. — Riker, W. H., Sidney George Fisher and the separation of powers during the civil war, s. 397—412.

**The Journal of Modern History.** Vol. 26: 1954. No. 2. Blumberg, A., Russian policy and the Franco-Austrian war of 1859, s. 137—153. — MacMaster, R. E., Danilevsky and Spengler: a new interpretation, s. 154—161. — Powers, R. H., Winston Churchill's parliamentary commentary on British foreign policy, 1935—1938, s. 179—182.

**The Journal of Philosophy.** Vol. 51: 1954. No. 7. Lee, H. N., The hypothetical nature of historical knowledge, s. 213—220. — No. 9. Schultz, A., Concept and theory formation in the social sciences, s. 257—273.

**Philosophy of Science.** *Organ of the philosophy of science association.* Vol. 21: 1954. No. 1. Brown, R., Explanation by laws in social science, s. 25—32. — Haworth, L., och Minas, J. S., Concerning value science, s. 54—61. — No. 2. Littauer, S. B., Social aspects of scientific method in industrial production, s. 93—100. — Hartung, F. E., Cultural relativity and moral judgments, s. 118—126. — *Symposium: philosophy of the social sciences.* Brodbeck, M., Philosophy of the social sciences, s. 140—156. — Gewirth, A., Subjectivism and objectivism in the social sciences, s. 157—163. — Rudner, R. S., Philosophy and social science, s. 164—168. — No. 3. Gewirth, A., Can men change laws of social science?, s. 229—241. — Lindley, T. E., The control factor in social experimentation, s. 260—268.

**The Modern Law Review.** Vol. 17: 1954. No. 3. *Hartman, P.*, Freedom of religion and speech and the United States Supreme Court, s. 220—228.

**The Political Quarterly.** Vol. 25: 1954. No. 3. *Chapman, D.*, What prospect for the Labour Party?, s. 205—216. — *Wright, E.*, America and Russia, s. 217—228. — *Annan, N.*, The European inheritance, s. 229—235. — *Alexandrovicz, C. H.*, The Kashmir deadlock, s. 236—245. — *Maddick, H.*, Local government: reorganization or reform, s. 246—257. — *Mirkin-Guetzévitch, B.*, Constitutional reform in France, s. 258—272.

**Political Science Quarterly.** Vol. 69: 1954. No. 2. *Albrecht-Carrié, R.*, France in Europe: prospect and retrospect, s. 161—183. — *Arciniegas, G.*, Savonarola, Machiavelli and Guido Antonio Vespucci: totalitarian and democrat five hundred years ago, s. 184—201. — *Efimenco, N. M.*, American impact upon Middle East leadership, s. 202—218. — *Hexler, J. H.*, The historian and his day, s. 219—233. — *Hastings, P. K.*, Level of information and opinion content, s. 234—240. — *Plischke, E.*, The «contractual agreements» and changing Allied—West German relations, s. 241—265. — *Humphrey, R. L.*, Human nature in American thought: reconciliation of the ages of reason and science, s. 266—270.

**Political Studies.** *The journal of the political studies association of the United Kingdom.* Vol. 2: 1954. No. 2. *Chubb, B.*, Vocational representation and the Irish senate, s. 97—111. — *Mackenzie, W. J. M.*, och *Arditti, C.*, Co-operative politics in a Lancashire constituency, s. 112—127. — *Wollheim, R.*, The nature of law, s. 128—141. — *Mallory, J. R.*, Cabinet government in Canada, s. 142—153. — *Donnison, D. V.*, och *Plowman, D. E. G.*, The functions of local Labour Parties: experiments in research methods, s. 154—167. — *Brown, J. M.*, Hobbes: a rejoinder, s. 168—172.

**The Quarterly Review.** 1954. No. 601. *Bell, C.*, Britain in the Pacific, s. 281—293. — *Spaight, J. M.*, The Arctic sky, s. 314—323.

**The Round Table.** *A quarterly review of British Commonwealth affairs.* No. 175. After Dien Bien Phu, s. 219—222. — Cross purposes in the East, s. 223—235. — The economic outlook, s. 236—244. — America's political circus, s. 245—250. — Reconstruction in Kenya, s. 251—258. — Apartheid in practice, s. 259—263. — Ireland: the fall of Mr. De Valera, s. 276—281. — India: the language question, s. 282—285. — Canada: the new parliament at work, s. 290—296. — South Africa: the budget, s. 303—309. — Rhodesia and Nyasaland, s. 315—320.

**Social Forces.** *Published by the University of North Carolina Press.* Vol. 32: 1953. No. 4. *Heberle, R.*, och *Howard, P. H.*, An ecological analysis of political tendencies in Louisiana: the presidential elections of 1952, s. 344—350.

**Social Research.** *Published by the graduate faculty of political and social science of the New School for Social Research.* Vol. 21: 1954. No. 1. *Marshall, G. C.*, Essentials to peace, s. 1—10. — *Jasny, N.*, Soviet economic growth, s. 11—42. — *Magid, H. M.*, Mill and the problem of freedom of thought, s. 43—61. — *Gumbel, E. J.*, Impressions from Berlin, 1953, s. 62—84. — *Neisser, H.*, Stability in late capitalism: a survey, s. 85—106. — No. 2. *Jones, H. M.*, Republican humanism, s. 159—178. — *Taylor, R. W.*, Central economic coordination in the British government, s. 179—203. — *Löwith, K.*, Man's self-alienation in the early writings of Karl Marx, s. 204—230.

**The Sociological Review.** *The university college of North Staffordshire. New Series.* Vol. 2: No. 1. *Sanford, N.*, Recent developments in connection with the investigation

of the authoritarian personality, s. 11—33. — *Gordon, R.*, The impact of the social sciences on ethics, s. 57—75. — *Wollheim, R.*, Historicism reconsidered, s. 76—97. — *Eros, J.*, The rise of organized freethought in mid-Victorian England, s. 98—120.

**The Twentieth Century. Vol. 155: 1954. No. 929.** *Gillie, D. R.*, France the disappointment, s. 5—13. — *Mengin, R.*, How European is France?, s. 14—17. — *Benoit, M.*, A last plea for co-operation, s. 18—27. — **No. 930.** *Williams, D. C.*, Does America have a policy?, s. 104—112. — *Rieff, P.*, The case of Dr. Oppenheimer, I, s. 113—124. — Greece, 1941: an unsolved mystery, s. 125—139. — *Knight, E. V.*, The politics of existentialism, s. 142—153. — **No. 931.** *Healy, D.*, Neutralism revisited, s. 202—207. — *Birdwood, lord*, Trouble in Pakistan, s. 209—217. — *Rieff, P.*, The case of Dr. Oppenheimer, II, s. 218—232.

**The Western Political Quarterly. Published by the institute of government, University of Utah. Vol. 7: 1954. No. 2.** *Zartman, I. W.*, Neutralism and neutrality in Scandinavia, s. 125—160. — *Putnam, G. P.*, The meaning of Barresisme, s. 161—182. — *Monypenny, P.*, Political science and the study of groups, s. 183—201. — *La Palombara, J. G.*, Left-wing trade unionism: the matrix of Communist power in Italy, s. 202—226.

**The World Today. Published by the royal institute of international affairs. Vol. 10: 1954. No. 6.** Notes of the month, s. 229—234. — Crisis point in Indo-China, s. 235—244. — Radio in the cold war, s. 245—254. — The future of the European payments union, s. 255—258. — German reparations to Israel, s. 258—274. — **No. 7.** Notes of the month, s. 275—282. — Cross-currents in Western German opinion, s. 283—293. — The Colombo conference, s. 293—300. — Stalinism in the post-Stalin regime, s. 300—309. — Towards an Atlantic union, s. 309—320. — **No. 8.** Notes of the month, s. 321—325. — The European defence community, s. 326—339. — The Sudan under the Sudanese, s. 339—349. — Argentina's economic dilemma, s. 349—355. — Politics and economics in Czechoslovakia, s. 356—366. — **No. 9.** Notes of the month, s. 367—371. — Cyprus: the closed issue?, s. 372—380. — President Eisenhower's programme and the congressional campaign, s. 381—388. — The Salazar regime and Goa, s. 389—397. — Brazil and her expanding economy, s. 397—406. — Some characteristics of the younger generation in Western Germany, s. 406—412.

**The Yale Law Journal. Vol. 63: 1953. No. 7.** The American Medical Association: power, purpose and politics in organized medicine, s. 937—1022.

**The Yale Review. Vol. 43: 1953. No. 4.** *Wolfers, A.*, Collective security and the war in Korea, s. 481—496. — *Hartmann, F. H.*, Soviet Russia and the German problem, s. 511—524. — *Saloutos, Th.*, Greece and recovery, s. 535—547. — *Chapman, S. W.*, The right of revolution and the rights of man, s. 576—588.

**L'année politique et économique. 27<sup>e</sup> année: 1954. No. 118. XXX,** Revelations sensationnelles sur l'Allemagne d'Adenauer, s. 113—143. — *Debré, M.*, Que penser de la communauté européenne de défense?, s. 144—170. — *Lavergne, B.*, L'Indo-Chine, s. 171—192. — *Gyssling, W.*, Catholicisme et Pangermanisme, s. 193—194. — **No. 119.** *Hamon, L.*, Un précédent: la tentative d'union européenne d'Aristide Briand, s. 201—216. — *Lavergne, B.*, Le ministère Mendès-France, s. 217—235. — *Dzelepy, E. N.*, Le mythe de l'«armée européenne», s. 236—262. — *Tissot, L.*, L'Allemagne pose encore aujourd'hui la question des Sudètes, s. 263—266. — *Lavergne, B.*, L'Indo-Chine, s. 267—275. — *Fraser, G.*, La conférence de Genève, s. 276—283.

**Monde Nouveau Paru. 10<sup>e</sup> année: 1954. No. 79.** *Frenay, H.*, Avant la ratification, s. 5—8. — *Acutus*, Le mois diplomatique, s. 9—13. — *Escaich, R.*, Le pacte balkanique,

s. 14—17. — *Bret, W.*, La Turquie après les élections générales, s. 18—24. — *Qutb, N.-S.*, Regards sur le Pakistan, s. 25—34. — **No. 80—81.** *François-Poncet, A.*, France Allemagne, ces proches voisins, s. 5—8. — *Schuman, R.*, Espoirs et déboires de l'Europe, s. 9—11. — *Jouvenel, B. de*, Les rapports franco-allemands, s. 12—28. — *Aron, R.*, La coopération nécessaire: en quête d'une méthode, s. 29—38. — *Goksch, K.-U.*, Le commerce avec la France, s. 46—49. — *Lajusan, A.*, Revision des manuels d'histoire, s. 65—75. — *Moltke, J. H. v.*, Nazisme et résistance, s. 76—77. — *Bethmann, M. v.*, Voisins en Europe, s. 89—92. — *Fennel, C. W.*, Regards sur la presse périodique, s. 119—124.

**Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques. 32<sup>e</sup> année: 1954. No. 2.** *Pella, V.*, Le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, II, s. 111—118. — *Piotrowski, G.*, L'ordre international et la question de sujets de droit, II, s. 119—134. — *Yepes, J. M.*, Le droit des traités, s. 135—142.

**Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 4<sup>e</sup> année: 1954. No. 14.** *d'Hoop, J. M.*, La politique française du réarmement (1933—1939), s. 1—26. — **No. 15—16.** *Le système concentrationnaire allemand (1940—1944).* *Tillion, G.*, Réflexions sur l'étude de la déportation, s. 3—37. — *Bouard, M. de*, Mauthausen, s. 39—80. — *Wormser, O.*, Le travail concentrationnaire dans l'économie de guerre allemande, s. 81—98. — *Granel, M.*, La déportation au procès international de Nuremberg, s. 99—112. — *Michel, H.*, Les travaux de la commission d'histoire de la déportation, s. 114—125.

**Revue de l'Institut de sociologie. Année 1954. No. 1.** La «reconversion» de l'agriculture soviétique, s. 5—40. — *Goriely, G.*, Du lien entre l'évolution du sentiment national en Belgique et la position internationale du pays, s. 41—88.

**Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 60<sup>e</sup> année: 1954. No. 2.** *Sauvel, T.*, Les fondations: leurs origines, leur évolution, s. 325—351. — *Lassalle, C.*, La responsabilité civile de la puissance publique française d'occupation en Allemagne, s. 352—416. — *Lagrange, M.*, La cour de justice de la communauté européenne du charbon et de l'acier, s. 417—437. — *Biays, P.*, L'apparementement des listes électorales, s. 438—472. — *Berlià, G.*, L'avis du Conseil de la République sur le projet de revision constitutionnelle, s. 473—497.

**Revue française de science politique. Vol. 4: 1954. No. 2.** *Aron, R.*, De l'analyse des constellations diplomatiques, s. 237—251. — *Polin, R.*, Sur la signification de la paix d'après la philosophie de Hobbes, s. 252—277. — *Boudeville, J.-R.*, L'économie, science politique, s. 278—300. — *Dogan, M.*, och *Narbonne, J.*, L'abstentionnisme électoral en France, II, s. 301—325. — *Rondot, P.*, Les nouveaux problèmes de l'état libanais, s. 326—356. — *Bailey, S. D.*, Quels sont les pairs politiquement actifs en Angleterre?, s. 357—362. — *Lévy, D.*, Le «cabinet» du président des Etats-Unis, s. 363—383. — *Macpherson, C. B.*, L'enseignement de la science politique au Canada, s. 383—400. — *Hoffmann, S.*, Une théorie quantitative du nationalisme, s. 401—405.

**Revue générale de droit international public. 58<sup>e</sup> année: 1954. No. 1.** *Scelle, G.*, Quelques réflexions sur l'abolition de la compétence de guerre, s. 5—22. — *Rousseau, Ch.*, Les frontières de la France, I, s. 23—52. — *Rossignol, A.*, Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'Assemblée Générale des Nations Unies et de leur inconstitutionnalité, s. 94—129. — **No. 2.** *Rousseau, Ch.*, Les frontières de la France, II, s. 208—229. — *Hoffmann, S.*, Deux directoires des Grandes Puissances au XX<sup>e</sup> siècle, s. 230—278. — *Wolf, F.*, Le tribunal



administratif de l'Organisation Internationale du Travail, s. 279—314. — *Tixier, G.*, Le traité de paix avec le Japon, s. 325—334.

**Revue internationale des sciences administratives.** 20<sup>e</sup> année: 1954. No. 1. *Matton, H.*, Le budget, programme de travail du gouvernement, s. 9—22. — *Onar, S. S.*, The analysis and the criticism of the causes of appearance of the public corporations in Turkey and the legal and administrative structures of these corporations, s. 23—66. — *Chiesa, F.*, Les juridictions administratives internationales, s. 67—88.

**Revue politique et parlementaire.** 56<sup>e</sup> année: 1954. No. 638. *Tixier, G.*, Les notions de Droite et de Gauche en France, s. 119—130. — *Pezet, E.*, Les évènements arabo-palestiniens, s. 148—157. — *Honti, F.*, La nouvelle politique agricole en Europe orientale et la Pologne, s. 158—162. — *Villaret, F.*, La nouvelle fédération des Antilles britanniques, s. 163—169. — *Bourgin, G.*, Le déclenchement d'une guerre: Italie contre Turquie (1911), s. 170—176. — No. 639. *Mendès-France, P.*, Esquisse d'une politique de l'union française, s. 225—228. — *Roche, E.*, La France à Genève, s. 229—232. — *Demnati, L.*, Esquisse d'une politique franco-marocaine, s. 233—248. — *Varenne, F.*, La réforme du statut politique et administratif de Paris, s. 249—252. — *Berlin-Milleron, J.*, La crise des sciences morales et politiques devant l'universel, s. 253—264. — *Vellas, P.*, La présidence Eisenhower, magistrature d'influence?, I, s. 266—279. — No. 640. *Chenot, B.*, Du contrat social à l'Europe, s. 3—8. — *Lemaigre-Dubreuil, J.*, Le Maroc, s. 9—15. — xxx, La contribution financière allemande à la communauté européenne de défense, s. 16—21. — *Demesy, J.*, Gouvernement d'assemblée et bicaméralisme, s. 22—31. — *Vellas, P.*, La présidence Eisenhower, magistrature d'influence?, II, s. 32—43. — *Leonetti, A.*, Une enquête parlementaire sur la misère en Italie, s. 44—48.

**Archiv des öffentlichen Rechts.** 79. Bd. H. 3. *Marx, F. M.*, Betrachtungen zum amerikanischen Parteiwesen, s. 269—300. — *Kirchheimer, O.*, Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, s. 301—325. — *Menzel, E.*, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, s. 326—349. — *Köttgen, A.*, Das Beamtenurteil des Bundesverfassungsgerichts, s. 350—368. — H. 4. *Ehmke, H.*, Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung, s. 385—417. — *Schnur, R.*, Die Krise des Begriffs der services publiques im französischen Verwaltungsrecht, s. 418—430. — *Kutsch, H.*, och *Krakewitz, E. v.*, Übernahme des Begriffs »service publique» ins deutsche Recht?, s. 431—454. — *Knoll, E.*, Eingriffe in das Eigentum im Zuge der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, s. 455—502.

**Deutsche Rundschau.** Jahrg. 80: 1954. H. 6. *Hocke, G. R.*, Paradoxes Italien, s. 539—547. — *Daniel, W.*, Kein Tag ohne Ärger in Sofia, s. 548—555. — H. 7. *Scheurig, B.*, Vor zehn Jahren: der 20. Juli 1944, s. 649—652. — Wider die deutsche Vergesslichkeit, s. 653—656. — *Weber, A.*, Kollektiv und Genius, s. 672—678. — H. 8. *Fricke, K. W.*, Die bürgerliche Tragödie in der Sowjetzone, s. 767—773. — H. 9. *Pechel, R.*, Ein Sommer unseres Missvergnügens, s. 873—879. — *Jaeger, H.*, Tschu-En-Lai, s. 880—886. — *Frisch, A.*, Französische Parteien vor dem Schmelztiegel, s. 887—894. — *Schulz, K. P.*, Resolutionen und Realitäten, s. 915—921.

**Die Friedens-Warte.** Bd. 52: 1954. Nr. 3. *Wehberg, H.*, Entwicklungsstufen der internationalen Organisation, s. 193—218. — *Nawiasky, H.*, Die Stellung der Einzelperson im Völkerrecht: eine grundsätzliche Betrachtung, s. 235—243. — *Honigsheim, P.*, Schelling und seine Stellung in der Geschichte der Völkerannäherung, s. 244—253.

**Internationales Jahrbuch der Politik. 1954. Nr. 1.** *Ellwein, Th.*, Autorität und Freiheit, s. 2—35. — *Lauret, R.*, Die deutsch-französischen Beziehungen der Gegenwart, s. 34—52. — *Ridder, H.*, Zur Problematik der europäischen Gemeinschaft, s. 51—74. — *Georges-Picol, G.*, Die Verteidigung Europas, s. 73—90. — *Marques de Valdiglesias, J.*, Spanien und die europäische politische Gemeinschaft, s. 89—100. — *Borchardt, R.*, Zur Geschichte der Kommunismus in China, s. 99—123. — **Nr. 2.** *Geyer, C.*, Die Krise der anglo-amerikanischen Allianz, s. 177—198. — *Kerwin, J. G.*, Die politische Parteien der USA, s. 197—210. — *Gollwitzer, H.*, Parteien und Weltanschauungen in der westdeutschen Bundesrepublik, s. 209—230. — *Nawiasky, H.*, och *Marc, A.*, Worum geht es in Europa?, s. 229—240. — *Nasser, G.*, Die geistigen Grundlagen der ägyptischen Revolution, s. 239—262.

**Die neue Rundschau. 65. Jahrg.: 1954. H. 2.** *Heer, F.*, Die Bildungsauftrag des christlichen Historikers, s. 185—211.

**Historische Zeitschrift. Bd. 177. H. 3.** *Ensslin, W.*, Der Kaiser in der Spätantike, s. 449—468. — *Brunner, O.*, Das Problem einer europäischen Sozialgeschichte, s. 469—494. — *Bentin, L.*, Hamilton und Jefferson, s. 495—516. — *Hagen, M. v.*, Die päpstliche Friedensvermittlung 1917, s. 517—520. — **Bd. 178. H. 1.** *Schramm, P. E.*, Die Geschichte des mittelalterlichen Herrschertums im Lichte der Herrschaftszeichen, s. 1—24. — *Rauch, G. v.*, Moskau und die europäischen Mächte des 17. Jahrhunderts, s. 25—46. — *Conze, W.*, Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30, s. 47—83.

**Schweizer Monatshefte. 34. Jahrg. H. 2.** *Röpke, W.*, Der Handel mit dem roten Imperium, s. 65—72. — *Dirksen, H. v.*, Die dritte Phase der russischen Revolution, s. 80—86. — *Schindler, D.*, Ausgeburten des Anti-Amerikanismus, s. 87—94. — **H. 3.** *Kamitz, R.*, Wirtschaftspolitik und Kollektivismus, s. 131—144. — *Muralt, L. v.*, Bismarck-Forschung und Bismarck-Problem, s. 148—162. — **H. 4.** *Hofer, W.*, Der 20. Juli 1944: Geschichte und Vermächtnis, s. 205—214. — *Streiff, S.*, Von der Wehrkraft der Wirtschaft, s. 215—223. — **H. 5.** *Huber, M.*, Strategie und Staatsrecht, s. 275—291. — **H. 6. \*\*\***, Die Entwicklung der Pariser Presse, s. 345—354. — *Dirksen, H. v.*, China nach der Genfer Konferenz, s. 355—360. — *Stolper, W.*, Präferenzabkommen und Ost-West-Handel als Lösung des europäischen Dollarproblems, s. 364—370. — *Görski, C.*, Das geteilte Irland, s. 371—376.

**Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 110. H. 3.** *Baerwald, F.*, Das Problem der kontinuierlichen Expansion der amerikanischen Wirtschaft, s. 385—402. — *Hartog, F.*, Zur Lehre von der Wirtschaftspolitik, s. 403—424. — *Eisermann, G.*, Bemerkungen über das Verhältnis zwischen ökonomischer Theorie und sozio-ökonomischer Struktur, s. 457—471. — *Heintz, P.*, Von den Ansätzen einer neuen Soziologie der Technik bei Thorstein Veblen, s. 490—509. — *Börner, B.*, Die Lehre Pufendorfs vor der beschränkten Monarchie, s. 510—521. — *Schneider, P.*, Zur Staatsauffassung von Karl Barth, s. 522—535.

**Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Bd. 6: 1954. H. 1.** *Sauer, E.*, Die völkerrechtliche Bedeutung der Montanunion, s. 1—9. — *Ermacora, F.*, Über die Souveränitet, s. 40—52. — *Horvath, B.*, Neuere Richtungen der Rechtsphilosophie in den Vereinigten Staaten und in Skandinavien, s. 65—93.

**Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Jahrg. 2: 1954. H. 3.** *Kransnick, H.*, Legenden um Hitlers Aussenpolitik, s. 217—239. — *Seraphim, H.-G.*, och *Hillgruber, A.*, Hitlers Entschluss zum Angriff auf Russland, s. 240—254. — *Kohn, H.*, Panslawismus in und nach dem zweiten Weltkrieg, s. 255—273. — *Epstein, F. T.*, Zur Quellenkunde der neuesten Geschichte, s. 313—325.

H. F. P.

BÉRGER, M., Racial equality and the Law. Unesco. Paris 1954.

VON BONSDORFF, GÖRAN, Den moderna liberalismens kännetecken. Utg. av Samhällsvetenskapliga kretsen. Ekenäs (Finland) 1954.

CAPELLE, K.-H., Handelsrecht. III uppl. München o. Berlin 1954.

CARLSSON, B. C., Rätten. Ett rättshistoriskt försök. Hförs. 1954.

EK, HILDING, Socialrätt. (Institutet för offentlig rätt.) Sthlm 1954.

GRANQVIST, HANS, Indokina i världspolitik. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.

GROSSER, ALFRED, Administration et politique en Allemagne occidentale. Paris 1954.

LÄNDRÖM, STEN-STURE, Svenska ämbetsmäns ursprung. (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom G. A. HESSLER.) Uppsala 1954.

LORENZ, YNGVE, Mau Mau. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.

MACHÉRON, C. B., Democracy in Alberta. Toronto 1953.

NELSON, ÅRVAR, Brott och nåd. Uppsala 1954.

RICHARDSON, C. A., BRULÉ, HÉLENE, SANDER, E., The education of teachers in England, France and USA. Unesco. 1954.

RODH, LÉO, Jewish Thought as a Factor in Civilization. Unesco. Paris 1954.

WATFRANG, HANS, Etiopien. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie.) Sthlm 1954. KF:s bokförlag.

Current sociology no. 2-3. Unesco. Paris 1954.

International social science Bulletin. Vol. VI, no. 2. Unesco 1954.

Internationella arbetsorganisationen. XXVIII. (Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet.) Sthlm 1954.

Kommunkalender för Helsingfors stad 1954. Hförs. 1954.

L'enseignement des sciences sociales en France. Unesco. Genève 1954.

Liste mondiale des Périodiques spécialisés dans les sciences sociales. Unesco. Brüssel 1954.

Social aspects of technical assistance in operation. Unesco. Amsterdam 1954.

Statistisk årsbok för Sverige 1954. Utg. av Statistiska centralbyrån. Sthlm 1954.

Sveriges riksbank 1953. Årsbok utarbetad av Sveriges riksbank. Årg. XXXXVI. Sthlm 1954.

Teaching abroad. Unesco. Paris 1954.

Thèses de sciences sociales. Catalogue analytique de thèses inédites de doctorat. 1940-1950. Unesco. Paris 1954.

Årsbok för Sveriges kommuner 1954. Sthlm 1954.

*Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:*

Allsvensk Samling, Bälans, Bedriftsökonomen, Der Wähler, Diakonen, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hförs), Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Internasjonal Politikk (Bergen), International Labour Review, Kartellregistret, Kommerciella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Medborgaren, Mercator (Hförs), Nationaløkonomisk Tidsskrift, Nordisk Försäkrings-tidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidsskrift for international Ret (Kbhvn), Nya Argus, Political science quarterly, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hförs), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Föruft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidsskrift, Svenska Stadsförbundets Tidsskrift, The American Political Science Review, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift för Rettsvitenskap, Tidsskrift for Udenrigspolitik (Kbhvn), Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Økonomi og Politik.

# SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN:

- I. SVEN HJELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skånemärknaden. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HALVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet—enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT ROHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekretä utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedomen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges härad, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygdar 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 HYRENÜS: 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: Tolknigen 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: Tiönden 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:—.
- XXXX. GÖRAN VON-BONSDORFF: Studier rörande den moderna liberalismen i de nordiska länderna. 1954. Pris kr. 15:—.