

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 59

1956

HÄFTE 2

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3:50

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1956 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, S. BOLIN, J. ROSEN och E. GJERSTAD.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i statsrätt med folkrätt och förvaltningsrätt vid rikets akademiska lärosäten. 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 de akademiska lärosätena erhålla abonnemang till nedsatt pris genom anmälan till vederbörande lärare.

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

Lund i januari 1956.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

WETTERLUNDH, S., Juristernas roll inom administrationen	77
KARLBOM, ROLF, Montesquieus maktfördelningslära	95

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Konstitutionella förslag framlagda för 1956 års riksdag. Av IVAR BESKÖV	123
En unik klippsamling. Av STEN STURE LANDSTRÖM	129

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Hans B. Thorelli, The Federal Antitrust policy. Anm. av RICHARD STERNER	132
Fredrik Lagerroth, Moderna författningar mot historisk bakgrund. Poul Meyer, Nordisk folkestyre. Anm. av OLLE NYMAN	139
Arild Haaland, Nazismen i Tyskland. Anm. av NILS ELVANDER	143
Tidskriftsöversikt. Av SVEN-OLE LINDBERG	149

JURISTERNAS ROLL INOM ADMINISTRATIONEN

Av f. d. Landssekreteraren, Direktören S. WETTERLUNDH, Malmö

Det är naturligt att man vid bedömandet av frågan om juristernas roll i dagens samhälle ägnar uppmärksamhet även åt den del av den samhällsliga verksamheten, som betecknas som administration eller förvaltning. Utvecklingen har lett till att samhället kommit att alltmer ingripa i den enskilde medborgarens förhållanden. Det är uppenbart, att de rättsliga aspekterna på förvaltningsproblemen i motsvarande mån måste tilldra sig uppmärksamhet. Samtidigt här emellertid kraven på förvaltningens effektivitet ökat och det har blivit nödvändigt att tillföra organisationen annan sakkunskap än den juristerna kan ge. Även kraven på direkt medverkan från medborgarna själva tränger på. En undersökning om juristernas roll i den moderna förvaltningen måste därför ha sitt intresse.

Vad lägger vi då i begreppet förvaltning? Den juridiska nomenklaturen ger ej något entydigt svar. Att begränsa förvaltningsbegreppet enligt den montesquieuska tredelningsläran kan av flera skäl ej låta sig göras. Det ämne, som här skall studeras, kommer närmast att beröra förhållandena i Sverige, och där har en systematisk uppdelning av de offentliga funktionerna i från varandra skilda grenar aldrig blivit genomförd. Visserligen talar förarbetena till 1809 års regeringsform i Montesquieus anda om en styrande makt, en lagstiftande makt och en domaremak, men denna uppdelning kan vi ej återfinna i själva grundlagstexten. Det statskick, som utformats i 1809 års regeringsform, har ej byggts upp efter utländska filosofiska mönster utan i huvudsak grundats på inhemska traditioner. I konsekvens härmed har någon formlig boskillnad mellan förvaltning och rättskipning ej gjorts. I Sverige hade ursprungligen båda funktio-

Uppsatsen återger i något ändrad form det föredrag, som förf. höll vid den 10:e nordiska juriststämman i Lund i juni 1955. Stämman hade som tema valt »Juristens roll i samhället».

nerna handhafts av samma organ och alltjämt utövar förvaltningsmyndigheter en dömande verksamhet, liksom domstolarna får syssla med rena förvaltningsangelägenheter. I stort sett har också förvaltningsförfarandet byggts upp med domstolsprocessen som förebild.

Sedan gammalt har svensk rätt ställt de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna vid varandras sida med uppgift att självständigt handha lag och rätt. Båda äger träffa slutgiltigt bindande avgöranden i rättsfrågor och någon regelmässig prövning av förvaltningsorganens beslut äger ej rum vid allmän domstol. Skillnaden mellan förvaltning och rättskipning blir på så sätt mer formellt betonad: det beror i själva verket på vilket organ som handhar viss verksamhet, förvaltningsmyndighet eller domstol. Förvaltningsbegreppet, i den mening vi här lägger i ordet, kommer sålunda ej att bestämmas med hänsyn till verksamhetens innehåll utan med tanke på vem som handhar densamma.

Då det gäller att belysa förvaltningsorganisationen och den roll juristerna där spelar, bör det vara av intresse att få klarlagt den faktiska användningen av juridiskt utbildad arbetskraft inom förvaltningen, liksom att ur principiella synpunkter granska juristernas funktion i det administrativa arbetet. Såsom nyss nämnts kommer här huvudsakligen att beröras den svenska administrationen. Redan med den begränsningen är ämnet tillräckligt omfattande för det utrymme, som står till buds. Av Nordens övriga länder torde Finland kunna visa på förhållanden, som i stort sett gestaltat sig efter samma linjer som i Sverige. I de andra nordiska länderna har förvaltningen i flera avseenden fått en annorlunda struktur. Av förhållandena i Sverige torde dock vissa principiella slutsatser kunna dras, som kan vara av intresse då man helt allmänt skall söka bedöma juristernas roll inom den moderna administrationen.

Den offentliga förvaltningen har tagit skilda former, och myndigheter och verk har utrustats med olika befogenheter. Ser man till huvudmannaskapet för förvaltningsuppgifterna kan man tala om två huvudtyper: statlig och kommunal förvaltning. Det bör observeras att skillnaden mellan statlig och kommunal förvaltning ej sammanfaller med gränsdragningen mellan central och lokal förvaltning. Det finns statlig lokalförvaltning utan varje kommunalt inslag, exempelvis landsfiskals- och häradsskrivarorganisationerna.

När det gäller den statliga förvaltningen, kan man skilja på central, regional och lokal förvaltning. — De viktigaste centrala organen är statsdepartementen och de centrala ämbetsverken. Rent formellt

framstår departementen endast som beredande och expedierande organ för Kungl. Maj:t. Grundlagarna utgår nämligen från att det är regeringen i kollektiv bemärkelse, som är statsförvaltningens chef. Det svenska förvaltningssystemet är främmande för begreppet ministerstyre sådant detsamma utformats i flertalet andra länder, exempelvis Danmark. För vårt ämne är det även av vikt framhålla, att de centrala ämbetsverken i princip är självständiga i sin verksamhet. De tar i sin handläggning av ärendena ej direktiv eller order av vare sig Kungl. Maj:t eller något enskilt statsråd. — Det mest betydelsefulla regionala organet är länsstyrelsen, från början avsedd som en direkt under Kungl. Maj:t lydande lantregering i länet. Den ursprungliga benämningen var också Konungens, sedermera Kungl. Maj:ts befallningshavande (KB). I princip framstår länsstyrelsen alltjämt såsom Kungl. Maj:ts ställföreträdare i länet, i sin förvaltning fristående från de centrala ämbetsverken. Vid sidan av länsstyrelsen har skapats regionala organ för handläggning av speciella uppgifter, exempelvis lantbruksnämnden för vissa jordbruksfrågor, länsbostadsnämnden för bostadsverksamheten. Det bör observeras, att länsstyrelsen och landstinget är skilda begrepp. Landstinget är ett kommunalt organ i länet, som främst har till uppgift att tillgodose sjukvårdens behov. Bland andra regionala organ märks domkapitlen, som handhar den kyrkliga förvaltningen i stiftet. — I den lokala förvaltningen har magistraten tidigare varit det viktigaste administrativa organet, som bl. a. haft till uppgift att kontrollera lagligheten av den kommunala verksamheten. Allt eftersom den kommunala självstyrelsen fått ökad styrka, har magistratens betydelse minskat och dess funktioner har antingen redan upphört eller avses att övertas av andra organ.

Antalet jurister i centralförvaltningen överstiger för närvarande 1.000, därav kommer omkring 180 på statsdepartementen och 170 på utrikesförvaltningen. Inom länsförvaltningen har juristerna sedan gammalt haft en stark ställning. Omkring 430 befattningshavare med juridisk utbildning är f. n. anställda där, huvudsakligen inom länsstyrelserna. Flertalet av dem har fullgjort tingstjänstgöring. Eftersom magistratens funktioner utövas av rådhusrätten, blir juristinslaget där fullständigt. Inalles kan 350 jurister föras dit. I den rent kommunala förvaltningen arbetar 340 jurister i olika funktioner.¹

¹ Siffrorna är mer eller mindre osäkra. De har endast angivits för att ge en ungefärlig bild av juristernas fördelning inom olika förvaltningsgrenar.

Vi finner sålunda, att över 2.000 personer med juridisk utbildning i dag arbetar inom den svenska förvaltningen. Antalet utgör c:a 36 % av i verksamhet varande jurister, som inalles torde uppgå till 5.500. Procentsiffran för rätts- och ordningsväsendet utgör 23, för advokatverksamhet 19, för annan enskild tjänst 11 och för övrig verksamhet 11. Även i de andra nordiska länderna är juristernas förvaltningsverksamhet betydande. Sålunda kan nämnas, att i Danmark ej mindre än 40 % av juristerna hänföres till förvaltningen, i Finland cirka 33 %.

När man skall bedöma den roll juristerna i dag spelar i förvaltningen, bör man till en början undersöka, i vad mån deras medverkan säkrats genom särskilda kompetenskrav. Vi skall då finna, att ett stort antal verk och myndigheter ej alls har några kompetensbestämmelser. Detta gäller främst de under senare år inrättade förvaltningsorganen. Särskilda kompetensvillkor har exempelvis ej stadgats för befattningar å bostadsstyrelsens juridiska sektion. Formellt har ej heller — på två undantag när — viss utbildning föreskrivits för befattningar vid en så typisk förvaltningsdomstol som försäkringsrådet.

De särskilda kompetensbestämmelser, som gäller för vissa verk och myndigheter, är av olika innebörd. I allmänhet brukar kompetensvillkor ej uppställas för verkets chef, och bestämmelserna avser som regel endast ordinarie befattningar i högre lönegrad. Inom statsdepartement och länsstyrelser krävs som regel juris kandidatexamen. I fråga om vissa tjänster — exempelvis länsstyrelsernas taxeringssektioner — har som alternativt kompetenskrav uppställts statsvetenskaplig-juridisk examen eller examen vid handelshögskola. Inom andra förvaltningsorgan föreskrives ofta juris kandidatexamen för tjänster som byråchef, byrådirektör och byråsekreterare, företrädesvis inom kansli- eller lagbyråer, ombudsmannaexpeditioner eller liknande avdelningar. Det bör erinras om att dispens från kompetenskravet kan beviljas, en utväg som emellertid sparsamt utnyttjats.

Den faktiska användningen av jurister i förvaltningen är emellertid långt större än vad de formella kompetensföreskrifterna i och för sig ger anledning till. Vid antagande av amanuenser kräves som regel akademisk eller därmed jämförlig utbildning. I många fall blir det juris kandidatexamen, oftast jämte tingsmeritering, som uppställs som rekryteringsvillkor. Anledningarna härtill är flera. Ett skäl kan vara att man för högre befattningar i ett verk fordrar juridisk kompetens och därför också vill nyrekrytera med personer, som

med hänsyn till de formella kraven senare kan ifrågakomma vid befordran. Men det kan också vara så att verket, med tanke på arbetsuppgifterna, direkt strävar efter att få jurister knutna till sig. Det finns därför anledning att här något beröra den svenska förvaltningens allmänna struktur.

Hur svårt, för att ej säga ogörligt, det är att exakt definiera själva förvaltningsbegreppet har vi nyss funnit. Om vi emellertid utgår från att förvaltningens allmänna mål är att »befrämja det allmänna och enskilda levernets trivsel», skulle förvaltningen egentligen endast behöva handla efter vad som i varje särskilt ärende anses mest ändamålsenligt. Myndigheterna skulle utan hänsyn till dogmer och former obundet kunna besluta från fall till fall. Ett sådant system är emellertid otänkbart i en rättsstat. Visserligen måste den offentliga förvaltningen kunna verka effektivt, men därmed är icke sagt att förvaltningen skall utrustas med obegränsade maktmedel. Hänsyn måste tagas till andra värden, framförallt de enskilda medborgarnas krav på skydd till person, egendom och privatliv. Mot effektivitetskravet kommer alltså att stå rättssäkerhetskravet. En avvägning mellan dessa båda krav måste göras.

Tidigare har framhållits det nära sambandet i Sverige mellan förvaltning och rättskipning. Förvaltningen har byggts upp och utformats med rättskipningen som förebild, en utveckling som inte minst främjats av den växelverkan i personellt avseende, som ägt rum mellan ämbetsverken och domstolarna. I gamla tider fick rättegångsbalken i mycket tjäna som rättesnöre även för förvaltningsmyndigheterna. Det är också karaktäristiskt för svensk förvaltning, att där alltid funnits ett starkt drag av domstolsmässighet i förfarandet. Så har framförallt varit fallet i fråga om förvaltningsdomstolarna — regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet m. fl. —, men det gäller även många andra verk och myndigheter.

I långt större omfattning än vad fallet är i andra länder har förvaltningen fått sig tilldelad rättsligt bestämda arbetsuppgifter. Rättsbundenheten anses också vara ett karaktäristiskt drag för svensk förvaltning. I sin verksamhet har förvaltningsorganen att i stor utsträckning tillgodose rent rättsliga synpunkter. Frågor, som intimt berör den enskilde medborgarens person och egendom, handläggs av förvaltningsmyndigheter. Dessa har liksom domstolarna att i sin verksamhet noggrant iaktta 16 § regeringsformen, som föreskriver, att betydelsefullare ingrepp i enskild rätt och frihet skall

ske »lagligen» och »i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriver».

Det är emellertid uppenbart, att rättssäkerhetskravet har olika betydelse inom olika grenar av förvaltningen. På många områden kan någon konflikt knappast uppstå mellan kravet på effektivitet och kravet på rättssäkerhet. För exempelvis de affärsdrivande verken, som utgör en stor del av förvaltning i vidsträckt mening, men även för många av de egentliga förvaltningsorganen kan tillämpningen av givna föreskrifter aldrig vara huvudsaken i arbetet. Lag och författning lämnar också stort utrymme för skönsmässiga avgöranden. Vi återfinner ofta i lagtexten uttryck sådana som »må länsstyrelsen, när skäl därtill äro» eller »om skäl därtill äro, äger byggnadsnämnden påfordra».

Det är emellertid intressant konstatera, att även i de fall, där förvaltningsorganen äger handla skönsmässigt, en viss normbundenhet utvecklats. En i görligaste mån fast praxis framstår som ett verksamt medel att motverka godtycke och hindra orättvisa. Att det finns följdriktighet och sammanhang i offentlig förvaltning är ett allmänt samhällsintresse. I de instruktioner för verk och myndigheter, som tid efter annan utfärdas, brukar också verkschefen åläggas tillse att »följdriktighet och enhetlighet iakttages i arbetet». Praxis kan följas i de årsböcker, som exempelvis regeringsrätten och kammarrätten utger, eller i de minnesböcker, som på olika håll föres.

Helt allmänt kan sägas, att utvecklingen inom förvaltningen under senare år gått mot en mer skönsmässig handläggning av de enskilda ärendena och en utvidgning av myndigheternas diskretionära prövningsrätt: Det kan i sammanhanget låta underligt, men det har i själva verket varit omsorgen om den enskilde medborgaren, som till stor del orsakat denna utveckling. På olika områden anser sig nämligen samhället böra beakta vad »billigheten» och de sociala hänsynen i de särskilda fallen kräver. Skönsprövningen behöver därför ej i och för sig uppfattas som ett hot mot de enskilda medborgarna utan som ett uttryck för kravet att samhället i sin verksamhet vill se till medborgarnas intressen och deras bästa. För förvaltningsorganen kan också gälla de gamla domarreglernas ord: »En god och beskedlig domare är bättre än god lag, ty han kan alltid laga efter lägligheten». Det är emellertid uppenbart, att den skönsmässiga prövningen i rättssäkerhetens intresse ställer stora krav på »den gode domaren».

Vid sidan av rättsbundenheten torde offentlighetsprincipen

vara det mest karaktäristiska särdraget för den svenska förvaltningen. I själva verket är den ett utflöde av kravet på lagbundenhet i offentligt handlande. Den i tryckfrihetsförordningen uttalade offentlighetsprincipen innebär, att statens och kommunernas handlingar skall vara tillgängliga för varje svensk medborgare, som därav önskar ta del, såvida annat ej följer av en i lagform lämnad undantagsföreskrift. Den, som påstår att en viss handling ej är offentlig, har således att bevisa detta. Undantagen återfinns i en särskild lag, den s. k. sekretesslagen, som noggrant reglerar de fall, då en allmän handling ej är offentlig. Denna för Sverige unika regel om allmänna handlingars offentlighet ställer uppenbarligen stora krav på myndigheterna, som alltid har att så säga direkt arbeta inför allmänhetens ögon. Ur rättssäkerhetssynpunkt har regeln utan tvekan stor betydelse.

—Såsom vi sett ställs på den svenska förvaltningens organisation och arbetssätt olika krav för att tillgodose rättsintressena. Ytterligare några moment inom förvaltningen, som verkar i samma riktning, må här nämnas. I princip kan varje myndighets beslut besvärsvägen komma under prövning av överordnad myndighet, i sista hand av Kungl. Maj:t. Undantag från regeln skall vara författningsmässigt angivet. Så har också skett, bl. a. för olika bagatellärenden. För vissa mål har särskild besvärssordning skapats. Sålunda är kammarrätten och ej Kungl. Maj:t högsta instans för vissa socialvårdsmål. Prövningen av förvaltningsmålen hos Kungl. Maj:t kan ske antingen i regeringsrätten eller i högsta domstolen eller i statsrådet. Prövningen av besvär i regeringsrätten och högsta domstolen avser i huvudsak mål, där rättsfrågan ensam är aktuell eller väsentligen dominerar. Anordningen att i stor utsträckning låta Kungl. Maj:ts besvärsprövning undandras från den politiska regeringsmakten kan ytterst betraktas som ett led i strävandena att stärka rättsskyddsgarantierna inom förvaltningen.

En speciell företeelse i svensk förvaltning är justitie- och militieombudsmännen. Systemet med särskilda, av riksdagen utsedda personer, som har till uppgift att kontrollera myndigheternas åtgöranden, har varit en viktig rättssäkerhetsgaranti. Viss kontrollmakt över förvaltningsmyndigheterna utövas också av justitiekanslern, som bl. a. har att beivra fel, som begås av ämbetsmän.

Förvaltningsmyndigheterna är i princip självständiga. De är ej underkastade kontroll av de allmänna domstolarna

och de har även att arbeta oberoende i förhållande till regeringsmakten. Avgörande av ett ärende skall ske efter myndighetens egen uppfattning om vad som i det särskilda fallet är det objektiva riktiga. Denna princip om förvaltningens självständighet, som är av särskilt värde där enskild rätt är i fråga, korresponderar med principen om statstjänstemännens oavsätlighet, d. v. s. de kan som regel icke »utan medelst rannsaking och dom ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas». Oavsätligheten innebär ej någon ovillkorlig rätt för tjänstemannen att inneha en viss befattning, endast en garanti för att han ej utan vidare kan mista löneförmånerna. Systemet har tillkommit för att möjliggöra för tjänstemännen att handla självständigt utan inflytelser och påtryckningar utifrån. Å andra sidan gäller, att befattningshavarna är underkastade ämbetsansvar. De har visserligen att fatta sina beslut självständigt, men det skall ske under ansvar. Har ett fel begåtts, kan de ej till sitt försvar åberopa, att de handlat på order mot sin egen vilja. Enligt 28 § regeringsformen skall tjänstetillsättningar inom den statliga förvaltningen ske efter »förtjänst och skicklighet». Att förvaltningspersonalen utses utan obehöriga politiska och personliga hänsyn har givetvis bidragit till att befästa tilliten till administrationen. Tjänstetillsättning genom val sker uteslutande inom den kommunala förvaltningssektorn.

Det är givetvis ogörligt att här redogöra för de många skiftande arbetsuppgifter, som ankommer på förvaltningsorganen. En ämnesgrupp är dock av den natur, att den bör åtminstone flyktigt beröras. Administrativ myndighet har i Sverige tillagts befogenhet att meddela beslut, som innebär ett frihetsberövande. Omhändertagande av alkoholister för vård samt barn och ungdom för skyddsuffösträn är exempel härpå. Det är i allmänhet länsstyrelsen, som beslutar i dessa mål. Stor omsorg ägnas här förfarandet, som i viss utsträckning har domstolsmässig karaktär. Att man i Sverige låter administrativ myndighet besluta i dessa fall beror bl. a. på det intima samband frågorna har med socialvården i övrigt, som handlägges av länsstyrelserna och under dem hörande lokala organ. De garantier för rättssäkerhet, som den enskilde medborgaren här åtnjuter, grundas ytterst på de administrativa myndigheternas kvalitet. Eller som Hilding Eek uttrycker saken: man utgår ifrån att »de myndigheter, som administrerar sociallagarnas frihetsingrepp, låter sina avgöranden bestämmas av synpunkten, att i varje särskilt fall individens frihet skall såsom ett samhällsintresse i sig vinna be-

aktande gentemot andra omständigheter, vilka kräva att denna frihet i samhällets namn berövas honom».

En intressant företeelse i dagens samhälle är den vikt, som alltmer fästes på förhandling och medling. Förhandlingar föres i dag på arbetsmarknadens olika områden och mellan skilda intresseorganisationer. Även samhället engagerar sig i detta arbete. Man kan också hos såväl förvaltningsorgan som domstolar skönja en strävan att av egen drift söka förlika motstridiga intressen. Då det gäller domstolarna, har förlikningsmomentet sedan gammalt haft stor betydelse för civilmålen. Inom förvaltningsområdet kan vi i modern lagstiftning finna föreskrifter, som ålägger myndigheten att i första hand å det allmännas vägnar söka uppnå överenskommelse med den enskilde. Även utan sådan föreskrift har myndigheternas arbete på olika områden fått karaktär av ett slags förlikningsförfarande. Det skulle föra för långt att närmare gå in på detta ämne, som onekligen har sitt stora intresse då det gäller juristernas medverkan inom administrationen.

Den bild, som här tecknats av den svenska förvaltningen, visar hurasom man inom skilda områden sökt kringgärda förvaltningen med olika garantier i syfte att bevaka rättsskyddsintressena. Bilden visar också det stora antalet jurister, som på olika områden kommit till användning. I många ämbetsverk har såväl ledande befattningar som tjänster i mellanstadiet huvudsakligen rekryterats från juristernas krets. I stor utsträckning har emellertid den moderna förvaltningen kommit att ta till sig annan skolad arbetskraft. Utvecklingen inom samhället har nämligen lett till att särskild sakkunskap i olika frågor måst tillföras förvaltningsorganen. Det är uppenbart, att enbart juridiska kvalifikationer ej är tillfyllest vid avgörande av de många frågor av speciell och teknisk natur, som myndigheterna i våra dagar ställs inför.

Det bör framhållas, att förvaltningsorganen i Sverige sedan gammalt varit skyldiga att själva åstadkomma nödig utredning i ett ärende, om ej uttrycklig föreskrift lagt denna skyldighet på annan. För att detta krav i dag skall kunna iakttagas, fordras det medverkan och biträde i arbetet av olika fackmän, såsom arkitekter, ingenjörer och andra tekniker, ekonomer och statistiker, läkare och psykologer. Man brukar i sammanhanget tala om experterna i förvaltningen och om dessa experter såsom garantier för att ändamålsenliga, tekniskt riktiga beslut fattas. Sättet för experternas medverkan varierar. Det kan vara fråga om en enbart inspekterande eller sakligt ut-

redande verksamhet, men det kan även vara så att experterna får ställning som föredragande i verket. Biträdet av experter har ägnats särskild uppmärksamhet vid länsstyrelserna. Här har som vi sett det juridiska inslaget sedan ålder varit förhärskande. Länsstyrelserna handlägger emellertid ärenden av de mest skiftande slag och deras verksamhet täcker stora delar av statens förvaltningsområden. För handläggning av polisärenden, plan- och byggnadsärenden, vägfrågor, vatten- och avloppsärenden, hälsovårdsfrågor, sociala mål etc. krävs medverkan av sakkunniga. Till länsstyrelsens förfogande har också ställts experter i skilda frågor. Det har mycket diskuterats i vad mån dessa experter skall ersätta juristerna som föredragande. Genom 1953 års länsstyrelseinstruktion har detta formellt möjliggjorts, men i praktiken har medgivandet endast i begränsad utsträckning kommit till användning.

De myndigheter, som hittills berörts, är i mycket ämbetsverk av äldre datum, där sedan gammalt juristerna dominerat. I nyare verk möter man ofta en annan bild. Ett visst inslag av jurister återfinner vi nästan alltid men deras ställning har ändrats. Låt oss exempelvis undersöka ett centralt ämbetsverk, som är indelat i byråer för särskilda verksamhetsgrenar. I allmänhet finner vi en jurist som chef för en av byråerna (kanslibyrån). Även om verkets chef ej själv är jurist, fungerar vanligen chefen för kanslibyrån som dennes ställföreträdare. Ofta deltar kanslibyråchefen i handläggning av komplicerade ärenden utanför sin egen byrå och får tjänstgöra som allmän rådgivare åt hela verket, det kan gälla juridiska knäckfrågor eller ärenden av den vikt att särskilda krav ställs på den formella handläggningen. Inom ett annat verk kan organisationen vara sådan, att man på sektioner eller avdelningar placerar en eller flera jurister för handläggning av särskilda ärenden. Då personalen i övrigt ofta saknar intresse för eller förmåga att behandla de administrativa formerna, får juristerna i stor utsträckning svara för den allmänna översynen av besluten liksom för upprättande av verkets expeditioner. Vid handläggning av disciplinära mål söker man regelmässigt tillgodose kravet på juridisk sakkunskap. Juristen kan som sekreterare eller ombudsman i sådana fall få ställning som expert. Bilden, som först tecknades, är alltså omvänd.²

Det ligger i sakens natur, att ett stort antal verk och myndigheter inom förvaltningen överhuvudtaget sysslar med uppgifter, som

² Se vidare Gunnar Heckscher: »Svensk statsförvaltning i arbete».

kräver personal med annan utbildning än den juridiska. På många områden avser verksamheten huvudsakligen att i en eller annan form lämna allmänheten vad vi kan kalla service. Post och telegraf, järnvägs- och kraftförsörjningsorgan samt andra affärsdrivande verk är typexempel. Men även på dessa områden kan vi i arbetet möta juristen. Inom ett så tekniskt betonat verk som exempelvis Statens Järnvägar sysselsättes en stab av jurister. På kanslibyrån i järnvägstyrelsen är chefen jurist och han har ett par medhjälpare, som också är jurister. Byrån sysslar mest med lönefrågor samt sjuk- och pensionsfrågor för de 65.000 inom verket anställda. En särskild rättsavdelning har inrättats med en byråchef och en byrådirektör, som båda är jurister. Avdelningen handlägger juridiska frågor av större räckvidd. Problem av de mest skiftande slag dyker här upp, såsom avtal med industrier, skadeståndsfrågor, rättegångar. Även ute på »linjen» arbetar jurister. Deras arbete är i mångt och mycket att jämföra med en advokats. De får även handha fastighetsärenden av olika art, såsom köp och försäljningar, expropriationer och annat som fordrar allmänt juridiska kunskaper.

Till ett stort antal förvaltningsorgan — såväl i centralförvaltningen som i den regionala och lokala förvaltningen — har knutits lekmän, d. v. s. personer som ej är befattningshavare eller formligen anställda inom verket i fråga. Deras medverkan har främst motiverats med intresset att få ett allmänt medborgerligt inflytande i förvaltningen och bereda utrymme åt det s. k. sunda lekmannaförståndet. Lekmännen kan också betraktas som talesmän för den allmänna opinionen och, understundom, som företrädare för större intressegrupper i samhället. Uppenbart är att de utanför verket stående lekmännen på olika sätt kan tillföra förvaltningen vidgade insikter och erfarenheter, exempelvis i ekonomiska och sociala frågor.

Den samverkan i förvaltningen, som sålunda äger rum mellan jurister, tekniker och experter samt lekmän, kan ske i olika former. De äldsta, kollektiva förvaltningsorganen finner vi i de centrala ämbetsverken, som på 1600-talet inrättades efter mönster från de allmänna domstolarna, där den kollegiala organisationsformen av ålder haft vidsträckt användning. Det kollegiala systemet, som innebär att beslut fattas efter omröstning bland organets ledamöter, tillkom på sin tid för att få garantier för opartiskhet och oväld vid utövning av samhällets befogenheter. Det har också företrädesvis kommit till användning i sådana fall, där omsorgen om rättssäkerheten varit särskilt framträdande.

Det visade sig emellertid, att det kollegiala systemet var behäftat med vissa svagheter. Då samhällsmaskineriet på 1800-talet utvecklades i allt hastigare takt, ansåg man att systemet verkade alltför tungrott och långsamt och att det inte befrämjade självständiga initiativ. Större snabbhet i handläggningen och effektivitet i arbetet trodde man sig finna i det byråkratiska systemet. Verkschefen skall ensam fatta avgörandena, antingen efter samråd med andra ledamöter i verket eller efter föredragning av befattningshavare, som ej har ställning som formlig ledamot. Flertalet nya förvaltningsorgan har inrättats efter denna princip.

Det förefaller emellertid som om uppfattningen om förvaltningens ändamålsenliga organisation ånyo håller på att ändras och utvecklingen åter går mot en kollegial ordning. Betydelsen av samarbete och samråd förs fram i den allmänna diskussionen och man pekar på att beslut genom flera ger ett säkrare och bättre resultat än om en enda man fattar avgörandena. Några nyare organ, såsom sinnessjuknämnden, har inrättats i kollegial mening. Även flera nämnder, som arbetar under medverkan av lekmän, har under senare tid fått kollegial organisationsform.

Det är intressant att iaktta denna utveckling. Ursprungligen fullgöres de offentliga värven som bisysslor och ofta är de oavlönade. De personer, som då verkar i förvaltningen, sysslar i sin dagliga gärning med något helt annat. Allt efter som samhället utvecklas, övergår den offentliga tjänsten till att bli en heltidssyssla. De speciella samhällsfunktionerna anförtros åt för ändamålet särskilt utbildade tjänstemän. Så kommer reaktionen mot enrådighets-systemet och medborgarna får åter, i form av bisysslor, tillträde till förvaltningen. Vi kan redan skönja nästa steg i utvecklingen: lekmanrepresentanterna övergår till att bli tjänstemän.

Det är inte minst viktigt för juristerna att följa utvecklingens gång. Och frågan blir: var finner de sin plats i dagens och framtidens förvaltningsystem? Deras medverkan kan givetvis äga rum enligt samtliga former. De kan arbeta som ledamöter i ett kollegium eller vara beslutande tjänstemän i ett byråkratiskt verk, de kan vara föredragande eller experter under båda organisationsformerna.

Det starka inslaget av jurister inom den offentliga förvaltningen har från tid till annan tagits upp till kritisk debatt. Motståndet mot vad man understundom kallat »juristherraväldet» har

på senare tid gjort sig ganska märkbart. Det framhålles, att utvecklingen inom samhället har lett till att man ej längre behöver medverkan i så stor utsträckning av jurister utan snarare av personer med en mer tekniskt eller samhällsekonomiskt betonad utbildning. I det förslag till omorganisation av länsstyrelserna, som framlades år 1951, framhölls bl. a. att med den alltmer komplicerade samhällsverksamheten förvaltningens behov av andra tjänstemän än jurister blivit större än tidigare. Utredningen påpekade, att vid inrättande av nya befattningar inom andra verk några särskilda kompetenskrav i allmänhet ej uppställts. Utredningen föreslog att för många befattningar inom länsstyrelserna, som dittills förbehållits jurister, ej skulle krävas juridisk kompetens. Förslaget mötte emellertid gensagor. Man erinrade bl. a. om de faror för rättssäkerheten, som skulle uppstå, om länsstyrelsernas befattningshavare i den utsträckning, som förslaget avsåg, skulle sakna juridisk utbildning. Förslaget i denna del godtogs ej heller.

En svensk politiker i framskjuten ämbetsmannaställning har nyligen i en artikel i tidskriften »Tiden» framfört några synpunkter på juristerna i förvaltningen, som kan vara värda att här återges:

»Till standarden i svensk offentlig förvaltning bidrar det förhållandet, att man i allmänhet har fasta regler om kompetenskrav och låter den rättsliga sakkunskapen bli starkt företrädd. Båda dessa saker är av betydelse för rättssäkerheten. Naturligtvis kan man även här anföra kritik. I flera fall skulle det t. ex. behövas många fler tjänstemän med ekonomisk eller social utbildning. Vid nuvarande regler och traditioner blir det ofta svårt att fästa tillräckligt avseende vid sådan praktisk förmåga, som inte återspeglas i intyg om akademiska examina eller andra pappersmeriter. Det är fel att låta ämbetsverken alltför ensidigt rekryteras med folk som fått en viss sorts utbildning, hur bra den än är. De har behov av en mångskiftande sakkunskap och bör därför inom sig ha tillgång till flera olika slag av expertis och praktisk erfarenhet. Men otvivelaktigt behövs det även jurister i statsförvaltningen och i vissa fall måste de utgöra själva ryggraden i de högre personalkadrerna. Även om den engelska statsförvaltningen, som allmänt anses vara god, har mycket få jurister, är det nog inte rådligt för oss att riktigt följa det exemplet».

Medan man på sina håll tidigare kanske varit alltför lyhörd för de juridiska synpunkterna i det administrativa arbetet, uppfattas nu juridiken på många håll som »formskäreri» utan egentlig betydelse. Kanske just därför att man tidigare överskattat juristens roll, är man nu beredd att underskatta den.

I ett nyligen framlagt förslag om åtgärder för förnyelsen av stadsamhällenas bebyggelse, det s. k. saneringsbetänkandet, framhålles

Den juridiska utbildningen avser emellertid att ge färdigheter därutöver. Den strävar efter att inpränta vikten av klarhet och reda och ett systematiskt tänkande, värdefulla ting då det gäller att tränga in i de många organisatoriska problem, som möter i dagens samhälle. Juristen har fått lära sig att skilja väsentligheter från oväsentligheter och att inse vikten att söka finna grunden till vad som sker. Ej minst av den anledningen bör juristerna vara värdefulla, då det gäller att handha den del av den offentliga verksamheten, som i dag inrymmer i begreppen förhandling och medling.

Det bör även framhållas, att det enskilda näringslivet på olika områden tagit till sig jurister. På många ledande poster inom svensk industri sitter personer med juridisk utbildning. Ofta har dessa tidigare varit aktivt verksamma antingen vid domstolar eller i den statliga förvaltningen.

I stor utsträckning har juristerna i Sveriges fått sin första praktiska utbildning förlagd till domstolarna. Onekligen har detta verkamt bidragit till att göra dem lämpade för arbetet i förvaltningen. Man har t. o. m. anledning förmoda, att praktiken vid domstol mer än själva juris kandidatexamen varit orsaken till att juristerna i så stor utsträckning kommit till användning inom administrationen. Under sin tingstjänstgöring har den unge notarien fått en så god praktisk skolning, att han redan efter mycket kort tid kan anförtros självständiga arbetsuppgifter. Har han kunnat tillgodogöra sig de 2 $\frac{1}{2}$ —3 åren på en domsaga, har han onekligen fått lära sig en del. Han har fått träning i att rätt »handskas med papper» och att på eget ansvar ta ställning till olika problem. Han har fått en viss vana att leda förhandlingar liksom att umgås med allmänheten. Allt detta kommer honom väl till pass i förvaltningsarbetet. Ingen lär väl heller på allvar förneka, att ett visst mått av domstolsmässighet är av värde, då det gäller att avgöra enskilda förvaltningsärenden.

Vad nyss sagts kan givetvis inte sträckas för långt ut till förvaltningens skilda delar. Vi har tidigare kunnat konstatera, att verksamheten inom många områden är sådan, att annan arbetskraft måste till. Även lekmännens medverkan har befunnits ofrånkomlig som ett komplement till tjänstemännen, de må vara jurister eller tekniker. Att ruta in envar i något slags allmängiltigt schema är emellertid icke möjligt. Norman Angell har i »The Unseen Assassins» uttryckt lekmännens dilemma så: »Vi kan inte låta regera oss av experter, men vi måste samtidigt regera med hjälp av experter».

Det är obestridligt, att den juridiska utbildningen kan ha vissa

negativa effekter. Den kan driva till en allt för långt gången försiktighet, som kan bli till hinder i det praktiska arbetet. Det kan också hända, att hänsynstagandet till formalia och till strikta rättsregler för mången blir så dominerande och överväldigande, att han aldrig skaffar sig den riktiga överblicken och ej heller får den nödiga initiativkraften. Det är också uppenbart, att ett alltför långt drivet rättsintresse kan föra fel. En framstående svensk politiker har i denna sak nyligen sagt: »Rättssäkerhet är ett stort ord. Men låt oss inte göra det till ett trollord, vars blotta uttalande skulle innebära krav på att man skall sluta tänka». Det kan inte heller förnekas, att juristerna understundom kommit att sättas på uppgifter, som ej rimmar väl med deras utbildning och som bättre kunnat fullgöras av annan, ofta billigare arbetskraft. I enlighet med länsstyrelseutredningens nyss återopade förslag har inom länsstyrelserna under senare tid olika arbetsuppgifter, som tidigare förbehållits jurister, överförs till handläggning av personal med mindre kvalificerad utbildning. Erfarenheterna är i stort sett goda. Andra exempel på den delegering av arbetsuppgifterna inom ett verk, som sålunda ägt rum, skulle kunna nämnas.

Helt väl beställt med den juridiska utbildningen är det ej heller. Frågan om en reformering av utbildningen har sedan länge varit aktuell. För förvaltningens del har man anledning uttala önskemålet, att större utrymme än nu ges studierna i de samhällsvetenskapliga ämnena. Detta får emellertid ej ske så att, såsom ifrågasatts, den juridiska ämbetsexamen uppdelas på en domstolslinje och en administrativ linje. Erfarenheterna av den forna kansliexamen och den nuvarande statsvetenskaplig-juridiska examen har icke varit gynnsamma. Det är också svårt att urskilja juridiska discipliner, som helt skulle sakna intresse inom förvaltningen, och det är ej minst av psykologiska skäl viktigt att förvaltningsjuristen har en allsidig juridisk utbildning. Universitetskanslerns överarbetning av det förslag, kommittén för den juridiska och samhällsvetenskapliga utbildningen år 1953 lagt fram, synes vara en lämplig lösning av utbildningsfrågan. För förvaltningens del finns det all anledning uttala förhoppningen, att kanslersförslaget inom en snar framtid skall förverkligas.

Vi har vid vår granskning av ämnet funnit, att juristerna alltjämt har en stor och viktig roll att fylla inom den offentliga förvaltningen. Detta gäller inte blott de områden, där verksamhetens natur ofrån-

komligt kräver medverkan av jurister, utan även vidsträckta delar av de allmänna förvaltningsgrenarna. Att Sverige, i motsats till de flesta andra länder, kunnat avstå från domstolskontroll över förvaltningen, beror väl ytterst på tilltron till förvaltningens objektivitet. Juristernas medverkan har varit garantin härför. Skulle denna medverkan försvagas, torde det bli nödvändigt överväga om ej förvaltningskontrollen i Sverige måste förstärkas. Justitieombudsmannens nyligen framförda erinran mot lantbruksnämndernas verksamhet, som bl. a. gick ut på att det juridiska inslaget där är för svagt, torde förvisso vara ett memento.

Låt mig endast till vad här sagts foga några rent personliga reflexioner. I arbetet att lämna bistånd åt de s. k. underutvecklade länderna har det visat sig, att roten till dagens beträngda läge till stor del är att söka i en alltför bristfällig förvaltning. Det är inte lätt att få liv i ett land, där administrationen ej fungerar alls eller endast med svårighet. Det hjälper inte med att modernisera jordbruk och andra näringsgrenar, att inrätta sjukhus och att förbättra undervisningen. I uppbyggnadsarbetet har juristerna en stor uppgift att fylla och den uppgiften kanske man ej bör glömma, då man skall söka ge en bild av juristernas roll i den värld vi i dag lever i.

MONTESQUIEUS MAKTFÖRDELNINGSLÄRA

Av Fil. kand. ROLF KARLBOM, Göteborg

I. Kring Montesquieus maktfördelningslära har samlats en omfattande vetenskaplig produktion, som spänner över åtskilliga länder och i tiden går från hans egna dagar till våra.¹ Intresset har varit koncentrerat till de förebilder bland tidigare uppställda statsteorier, som Montesquieu kan ha haft vid utformningen av sin konstitutionella doktrin. Man har pekat på beroendet av engelska teoretiker, framför allt då John Locke,² men även andra, t. ex. Jonathan Swift³ och Algernon Sidney.⁴ Sambandet mellan Montesquieus frihetsstat och vissa yttringar av den antika diskussionen kring idealstaten,⁵ liksom de influenser han erhållit från den samtida franska opposition mot det bourbonska enväldet⁶ har också blivit föremål för behandling. Vi har även betydande arbeten om Montesquieus förhållande till Machiavelli,⁷ Bodin⁸ och Spinoza.⁹

¹ Den senaste och mest utförliga bibliografien i ämnet är: D. C. Cabeen, »Montesquieu: a bibliography» (1947).

Allmän anmärkning: »De l'esprit des loix» citeras efter originalupplagan: (Ch. Sec. de Montesquieu) »De l'esprit des loix ou du rapport etc.», Genève u. å. (1748). I hänvisningarna utmärkes bok och kapitel med romerska siffror. Vid radberäkningen medtages rubriken men ej den kapitlräknande överskriften.

² De två mest bekanta arbetena på denna linje: Th. Pietsch, »Ueber das Verhältnis der politischen Theorie Locke's zu Montesquieu's Lehre von der Teilung der Gewalten» (1887), passim, och J. Dedicu, »Montesquieu et la tradition politique anglaise en France», s. 347 ff.

³ H. Jannsen, »Montesquieu's Theorie von der Dreiteilung der Gewalten» (1878), passim (särskilt s. 15).

⁴ W. Struck, »Montesquieu als Politiker» (1933), s. 262 ff.

⁵ P. Zillig, »Die Theorie von der Verfassung» (1916), passim (särskilt s. 84 ff.) och L. M. Levin, »The political doctrine of Montesquieu's Esprit des lois: its classical background» (1936), s. 1 ff., 127 ff.

⁶ E. Carcassonne, »Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII:s siècle» (1927), s. 66 ff.

⁷ E. Levi-Malvano, »Montesquieu e Machiavelli (1912)», s. 6 ff.

⁸ E. Fournol, »Bodin, prédecesseur de Montesquieu» (1896), s. 145 ff.

⁹ Ph. Oudin, »Le spinozisme de Montesquieu» (1911, har endast varit mig tillgänglig i referat).

Då man betraktar denna långt gående specialisering på en problemställning — här har enbart medtagits hänvisningar till de mest betydande inläggen i debatten —, får man en bestämd uppfattning om att den snedvridit hela forskningen på denna väsenliga punkt i statsteoriernas historia. Det område man här rört sig inom, kan, och det är i och för sig fullt naturligt, som regel inte nå över hypotesstadiet.¹⁰ Gemensam nomenklatur och de stora möjligheterna till att flera statsteoretiker haft samma material att syssla med gör även denna form av bevisföring ytterst vansklig.¹¹ Till dessa vägande, rent principiella invändningar kommer åtminstone i detta fall, att man har ganska svårt att tänka sig, att Montesquieu efter sina långvariga och omfattande undersökningar,¹² fullständigt eller närapå fullständigt plagierat en föregående teoretiker. Frågeställningarna måste få en sådan inriktning, att man når säkrare kunskap och framför allt att de träffar mera betydelsefulla spörsmål.

Det är självfallet avgörande för förståelsen av Montesquieus ställning i idéhistorien att ha en riktig bild av hans statslära. Den vedertagna tredelningen framstår ingalunda som någon enkel och självklar sak, då man går till källorna för att pröva den. Jag har därför satt det som den främsta uppgiften för denna uppsats att undersöka, huruvida Montesquieu har utformat en lära om »den politiska maktens fördelning på en lagstiftande myndighet, en exekutiv myndighet och en dömande myndighet»¹³ eller om så inte är fallet.

Därjämte kan det vara av intresse att till behandling upptaga, i vad mån Montesquieu rönt inverkan från svunna eller samtida staters konstitutioner och vilka former denna influens i så fall tagit sig. På detta område har tidigare inte några större ansträngningar nedlagts. Man har endast i förbigående påtalat likheter mellan det engelska statslivet och Montesquieus doktrin.

¹⁰ Det är betecknande, att de enda hänvisningar Montesquieu i detta sammanhang gör till andra statsteoretiker, gäller erhållna upplysningar om verkligt existerande förhållanden i olika stater (se »De l'esprit des loix», XI, II: orig. uppl. s. 240, rad 21—23 (not 1); XI, VI: orig. uppl. s. 249, rad. 22—23; XI, VI: orig. uppl. s. 255, rad 26—30 (noterna); XI, VI: orig. uppl. s. 260, rad 28—29 (noten). Om den rätta betydelsen av allusionen till Harringtons »Oceana» (»De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 261, rad 8—13) se nedan s. 104.

¹¹ Att även ett av de som säkrast ansedda fallen av påverkan från Locke starkt kan ifrågasättas framgår nedan s. 108.

¹² Om förhistorien till »De l'esprit des lois» se nedan s. 116 ff.

¹³ G. Carlquist, »Tiden 1700—1789» (Världshistorien under redaktion av Helge Almquist, VI (1929), s. 216).

II. Innan vi griper oss an med dessa båda problemställningar, måste dock lämnas en något utförligare exposé av de tolkningsförsök, som redan gjorts av statsrättslärd och andra. Vi kommer här att begränsa oss till några representativa utläggningar. Dessa forskares uppfattningar går i alla huvuddrag igen i de många interpretationer, som i detta sammanhang kan lämnas utan avseende.

Under senare delen av 1800-talet var Adhémar Esmein den ledande forskaren inom den franska statsrätten. Hans mest kända verk är en läroboksartad framställning av grunddragen i hans vetenskap, »Eléments du droit constitutionnel français et comparé» (8:e uppl. 1927—28). I detta arbete ger Esmein oss sin syn på den montesquieuska doktrinen.

Här hävdas inledningsvis att principen om maktfördelningen visade sig klart i England under den puritanska revolutionen. Cromwell höll framför allt på en delning mellan verkställande och lagstiftande myndighet.¹ Vad Locke beträffar, har han helt enkelt reproducerat de väsentliga dragen i den engelska konstitutionen. Det är från Locke som Montesquieu har tagit teorien om maktfördelningen. Men han har till den grad omformat den engelske filosofens grunder, att han har gjort en ny skapelse av dem.²

Montesquieu, fortsätter Esmein, återför alla arter av suveränitet på tre skilda maktfunktioner, den lagstiftande, den verkställande och den dömande. Vid definitionen av dessa funktioner visar han ett tydligt beroende av Locke.³ För dessa tre maktfunktioner uttalar Montesquieu en nödvändig särskiljning. De bör erhålla olika och av varandra oberoende organ. Till denna slutsats föres han huvudsakligen i beaktande av tre omständigheter.⁴

För det första är det en grundläggande sanning att tala om de frestelser man underställer människonaturen, när man förenar den verkställande och den lagstiftande maktfunktionen i samma händer. Detta uttalas med hela sin styrka i *De l'esprit des lois*.⁵ Som bevis anför Esmein ett citat från detta verk.⁶

Därjämte kommer blott en fördelning av maktfunktionerna att säkra respekten för och den säkra tillämpningen av lagarna.⁷ Även

¹ A. Esmein, »Eléments du droit constitutionnel», I (1927), s. 494.

² A. a., I, s. 496.

³ Om denna fråga se nedan s. 108 ff.

⁴ A. a., I, s. 497.

⁵ A. a., I, s. 498.

⁶ Se »De l'esprit des lois», XI, IV: orig. uppl. s. 242, rad 2—13.

⁷ A. Esmein, a. a., I, s. 498.

denna slutsats styrkes med ett kortare direktat från Montesquieu.⁸

Slutligen trodde sig Montesquieu liksom Locke i den engelska konstitutionen finna den fördelning som han hyllade. Det är bekantskapen med de rättsvårdande engelska institutionerna, framför allt juryinstitutionen, som utan tvekan har inspirerat »notre grand philosophe» till hans särskilda konstruktion av den dömande maktfunktionen.⁹

Inom den generation, som i Frankrike följde efter Esmeins, räknades Léon Duguit som det stora namnet bland jurister med »droit public» som specialité. Hans forskningsresultat samlades i den aktningvärda »Traité du droit constitutionnel». I detta arbete ställer författaren sin egen teori om maktfunktionernas »confusions»¹⁰ i motsats till den separationslära som skapats av Locke och Montesquieu. Ingen av dessa har haft avsikten att skapa en juridisk teori utan bara att visa, hur den engelska konstitutionen genom en delning av funktionerna och ett visst samarbete mellan organen har skapat allvarliga garantier för friheten.¹¹

Som stöd för denna uppfattning om den montesquieuska doktrinen rent deskriptiva karaktär anför Duguit rubriken till det berömda sjätte kapitlet av elvte boken i *Esprit des lois* (»De la constitution d'Angleterre»), liksom att uttrycket »séparations des pouvoirs» inte används en enda gång av Montesquieu.¹² Aldrig, såges det vidare, har Montesquieu tänkt, att de organ som beklädes med dessa tre funktioner skulle vara absolut oberoende av och utan verkan för varandra. Varför Montesquieu anser den dömande maktfunktionen vara »en quelque façon »nulle», är svårt att veta. Vad beträffar de två andra maktfunktionerna förklarar Montesquieu, att de bör ha en ömsesidig inverkan på varandra och leva i intimt samarbete. Montesquieu har aldrig uppställt en teori, som underförstått ett absolut särskiljande av de organ som utöva den exekutiva och den legislativa funktionen.¹³ Detta belyses in extenso ur »De l'esprit des lois».¹⁴

⁸ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 249, rad 21—24 och s. 250, rad 1—14.

⁹ A. Esmein, a. a., I, s. 499.

¹⁰ L. Duguit, »Traité du droit constitutionnel», II (1928), s. 1 ff., 82 ff.

¹¹ A. a., II, s. 663.

¹² A. a., II, s. 664.

¹³ A. a., II, s. 665.

¹⁴ Se »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 254, rad 5—6, 18—21; s. 255, rad 23—26 och 256, rad 1—6.

Under de senaste åren har pariserprofessorn Charles Eisenmann gjort ett försök att se Montesquieus fördelningslära ur en ny synvinkel. Hans uppfattning kommer klarast fram i en längre uppsats, som ingår i festskriften »Le bicentenaire de l'Esprit des lois (1748—1948)». Eisenmann börjar med att konstatera, att något annat menats med elvte bokens sjätte kapitel än en direkt beskrivning av en viss stat. Rubriken har använts som ett skydd (»écran protecteur») mot eventuella utfall (»foudres») från absolutismens sida. Den dominerande känslan hos allmänheten är vidare, att Montesquieu har uttryckt sig så fullständigt klart, att det inte finns något att tolka. Verkligheten rättfärdigar inte dessa »vues idylliques».

Det har tvärtom givits plats för två olika och till och med motsatta tolkningar. Man kan kalla dem »1800-talets tolkning» och »1900-talets tolkning» efter de epoker, då de varit förhärskande. Anhängare av den första är t. ex. de amerikanska federalisterna (Hamilton, Madison m.fl.), Sieyès, Benjamin Constant och Laboulaye. Till den senare bekänner sig främst de här refererade Esmein, Duguit och Jellinek,¹⁵ alla representanter för »droit public».¹⁶

Enligt den senare uppfattningen återgår det väsentliga i Montesquieus tanke på denna enda idé: »séparation des pouvoirs». Detta skulle bestå i att fördela de tre statliga maktfunktionerna på tre organ (eller grupper av organ), som äro absolut olika, helt och hållet oberoende och även fullkomligt isolerade från varandra. Denna interpretation är förvisso inte exakt. Den ger anledning till en trefaldig invändning: I. Flertalet konkreta lösningar som Montesquieu uttryckligen har formulerat, står i flagrant motsättning till dem som denna tolkning låter honom göra.¹⁷ II. Denna separatistiska tolkning är också i radikal motsättning till den helhetsinställning som Montesquieu själv har givit av sin idealförfattning. Så kan man t. ex. hos honom läsa, att maktfunktionerna är »distribués *et fondus*» (kursivering av Eisenmann).¹⁸ III. En konstitution med separation av maktfunktionerna skulle ha varit det precis motsatta mot det som Montesquieu föresatte sig att uppnå.¹⁹

Vid 1800-talets »politiska» tolkning går man helt annorlunda tillväga. Den konstitutionella doktrinen i »Esprit des lois» är inte enkel

¹⁵ Man kan omöjligen räkna Duguit till denna grupp. Se ovan s. 98.

¹⁶ Ch. Eisenmann, »La pensée constitutionnelle de Montesquieu» (»Travaux et recherches», VIII (1952), s. 133 ff.).

¹⁷ Ch. Eisenmann, a. a., s. 141 ff.

¹⁸ A. a., s. 144 f.

¹⁹ A. a., s. 145 f.

(i ordets kvantitativa betydelse); den består väsentligen av två ursprungliga, ofrånkomliga och mycket olika principer. Enligt den första få icke två maktfunktioner, och ännu mindre tre, återföras till ett och samma organ. Den ena regeln i systemet blir alltså: intet sammanflöde av de tre maktfunktionerna eller av två av dem, ingen identitet mellan deras tre organ eller två av dem.²⁰

Den andra principen ger sig vid sammansättningen av det organ (observera singularformen) som innehar den högsta politiska makten.²¹ Denna hänför sig alltså varken till tre maktfunktioner eller tre grupper av organ. Den rör bara parlamentet och monarken eller regeringen. Ty Montesquieu gör en grundläggande skillnad mellan domstolar å ena sidan, parlament och monark å den andra. Blott dessa senare två är politiska organ. Två orsaker förklarar denna inställning. Pro primo antager Montesquieu idén om jurisdiktionen som en »maskin för syllogismer (m. a. o. som en rent tekniskt logisk lagtillämpning). Men dessutom fordrar Montesquieu, att dömandet skall anförtros, inte åt permanenta, skolade domare utan åt »des jurys temporaires» (formuleringen är Eisenmanns, ej Montesquieus).²²

Det säkerligen fundamentala, konstitutionella problemet rör alltså fördelningen av den högsta makten — den lagstiftande maktfunktionen.²³ Vid behandlingen av denna fråga snärjer Eisenmann in sig i en mängd direkta motsägelser, närmast därför att han till dels inte har lösgjort sig från den tidigare uppfattningen om att varje funktion tilldelas ett organ.²⁴ På mindre än en sida förleades han därigenom till följande halsbrytande vändningar: »Montesquieu förutser tre organ, som innehar makten: en monark, en adelskammare och en folkkammare» — »Den högsta makten bör inte ges åt ett enkelt organ utan åt ett sammansatt organ, d. v. s. ett organ, bildat av åtskilliga djupt skilda och heterogena element, som förkroppsligar olika politiska principer och krafter» — »Det lagstiftande organet är: folkkammaren, den aristokratiska kammaren, monarken» — »Systemet karakteriseras av tre i makt lika organ».²⁵

Anledningen till att Montesquieu uppställer denna princip, hävdas

²⁰ A. a., s. 147, 150.

²¹ Om orsaken till singularformen se det följande.

²² A. a., s. 150 f.

²³ A. a., s. 152.

²⁴ Här ligger också förklaringen till hans ur vår synpunkt underliga resonemang om organens »non-identité». Se texten ovan.

²⁵ A. a., s. 152 f.

det vidare, är att säkra en utövning av den politiska makten, som är »modéré». Med »modéré» förstår Montesquieu ett sätt att bruka makten inte alltför ensidigt. Det är en på samma gång falsk och ohållbar idé, att den politiska friheten för honom identifieras med legalitet. Det är i själva verket omöjligt att en uppfattning om den politiska friheten någonsin begränsar denna blott till »l'égalité de l'exécution», d. v. s. till begränsade beslut.²⁶

Av dessa båda principer, den om organens »non-identité» och den om det högsta organets sammansatta karaktär, är den senare otvivelaktigt den mest betydande. Skälet är tydligt. Den senare syftar till fördelningen av den högsta politiska makten.²⁷

Den tyska statsrätten hade mot slutet av 1800-talet i Georg Jellinek sin kanske främsta representant. Han ger den samtida uppfattningen av Montesquieus separationslära bland tyska forskare i sin bekanta »Allgemeine Staatslehre». Montesquieu ombildar, hävdas det, den »officiella», av Blackstone bäst uttryckta engelska åskådningen om legislativen som den i verkligheten högsta makten till sin lära om tre skilda, varandra likställda och mot varandra balanserade makter. Dessa ha visserligen beröringspunkter med varandra men är till sitt väsen oavhängiga. Han begrundar inte närmare sin teori, behandlar överhuvudtaget inte frågan om statens enhet och makternas förhållande till denna enhet.²⁸

Historikern och statsvetenskapsmannen Walter Struck har i sitt postumt utgivna arbete »Montesquieu als Politiker» företagit en ganska ingående analys av elvte bokens innehåll. Utgångspunkten är att en stark inskränkning av denna boks värde skall åstadkommas genom en prövning in i enskildheter.²⁹ Då denna synpunkt, som starkt behärskar Strucks framställning, är totalt indifferent för en analytisk genomgång av Montesquieus statslära, kommer detta referat endast att omfatta de neutrala konstateranden, som Struck allt emellanåt gör.³⁰

²⁶ A. a., s. 153 ff.

²⁷ A. a., s. 156. Att Montesquieu ser monarken, adelskåren och folkåren som tre maktorgan framgår otvetydigt i »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 257, rad 27. Eisenmann försöker slingra sig förbi denna obehagliga passus genom att återge Montesquieus »ces trois puissances» med »ces trois éléments, ces trois facteurs», a. a., s. 153.

²⁸ G. Jellinek, »Allgemeine Staatslehre» (1920), s. 498 f.

²⁹ W. Struck, a. a., s. 138.

³⁰ Då Strucks framställning är en serie detaljanalyser och som sådan sönderstyckad, kommer en del mindre viktiga synpunkter att refereras i samband med mitt eget ställningstagande till dessa.

uppfattas som deskription eller teori. Bland de tidigare forskarna råder det divergerande meningar i denna fråga. Esmein och särskilt Duguit har uttalat sig för det förra alternativet.¹ Lagerroth intager en mellanställning genom den undvikande formuleringen »en rationalisering av Englands statsskick»,² medan Eisenmann vänder sig mot påståendet om en deskription.³

De argument som anförts för att vi här har att göra med en beskrivning har främst varit, att Montesquieu själv säger sig skola undersöka de principer på vilka den engelska nationen grundar den politiska friheten⁴ och att det sjätte kapitlet givits en rent deskriptiv rubrik.⁵ Eisenmann hävdar mot detta, att Montesquieu utnyttjat dessa fraser som »un écran protecteur contre les foudres éventuelles de l'absolutisme»,⁶ d. v. s. som skydd mot censuren och andra represalier. Det finns en viss möjlighet, att så varit fallet. Det kan i detta sammanhang nämnas, att Montesquieu på ett annat ställe i »Esprit des lois» infört en formulering i denna avsikt.⁷

En noggrannare läsning av sjätte kapitlet i elvte boken kan emellertid ge oss betydligt mera övertygande besked om Montesquieus ändamål med denna del av sin framställning. Han talar nämligen i slutraderna om hur den engelske 1600-talsteoretikern James Harrington i sin *Oceana*⁸ också har undersökt »quel étoit le plus haut point de liberté, où la constitution d'un Etat peut être portée. Mais on peut dire de lui qu'il n'a cherché cette liberté qu'après l'avoir méconnue, et qu'il a bâti Chalcédoine, ayant le rivage de Byzance devant les yeux.»⁹ Ingen torde behöva tveka om den rätta betydelsen av dessa ord. Montesquieu har konstruerat (bâti) en idealförfattning och kallat den för Englands med den franska absolutismen för ögonen som avskräckande exempel. Hans egen ordlek med Kalkedon och Bysantion, de båda stadsstaterna på ömse sidor om Bosporos, utsträcker liknelsen till det geografiska planet.

¹ A. Esmein, a. a., I, s. 499; L. Duguit, a. a., II, s. 663; Samma mening förfäktas även av E. Carcassonne, a. a., s. 69.

² F. Lagerroth, a. a., s. 522.

³ Ch. Eisenmann, a. a., s. 133.

⁴ »De l'esprit des lois», XI, V; orig. uppl. s. 243, rad 14—15.

⁵ L. Duguit, a. a., II, s. 664; R. Piil, »Montesquieus politiska idéer» (1903), s. 63 f.

⁶ Ch. Eisenmann, a. a., s. 133.

⁷ E. Carcassonne, a. a., s. 75 (not 2), 79.

⁸ Om James Harrington se t. ex. G. H. Sabine, »A history of political Theory» (1953), s. 496 ff.; H. F. Russel Smith, »Harrington and his Oceana» (1914), passim.

⁹ »De l'esprit des lois», XI, VI; orig. uppl. s. 261, rad 8—13.

Man kan därjämte förete ett ovedersägligt bevis för att vi här måste räkna med alternativet teori, nämligen den språkliga utformningen. Vid redogörelsen för hela den konstruktiva statsteorien¹⁰ användes genomgående tempus futurum, verbet *devoir* och andra hortativa uttryck.¹¹ De motiveringar som ges till nästan varje led i redogörelsen skulle också te sig ganska främmande i ett rent berättande sammanhang.

Det behöver alltså inte råda någon tvekan om att fastslå, att vi här enbart och i motsats till de senare, rent deskriptiva kapitlen av elvte boken¹² har att göra med en idealkomposition med påklistrad, falsk etikett.

Efter denna nödvändiga distinktion kan vi gripa oss an med att göra en interpretation av den statsteori som framlagts av Montesquieu i elvte boken av *Esprit des lois*. En vanskelig uppgift ligger framför oss. Med en viss rätt talar Duguit om »*formules sibyllines*» i Montesquieus framställning.¹³ Till denna »gåtfullhet» kommer en påfallande oreäa i dispositionen. Dessa omständigheter fordrar en noggrann analys av och ett minutiöst hänsynstagande till varje betydande del av hans utläggningar.¹⁴

Man torde vid ett första påseende ha ganska svårt att upptäcka och bestämma den tankegång som finns i Montesquieus teori. En sådan existerar dock. Man kan indela elvte bokens tidigare kapitel i tre avdelningar, som samtidigt bildar led i en tankekedja. Om dessa skall anges med innehållsbeteckningar, kan de lämpligen kallas: 1. utgångspunkter,¹⁵ 2. logiska uteslutningar som följd av utgångspunkterna,¹⁶ 3. den konstruktiva statsteorien; detta sista partikan i sin tur indelas i två hälfter, nämligen dels en redogörelse för

¹⁰ Om sjätte kapitlets disposition se det följande.

¹¹ De få undantag som finnas, kan samtliga förklaras av att *futurales* och hortativa uttryck i närstående satser ändock klart ger uttryck åt författarens åsikter.

¹² »*De l'esprit des lois*», XI, VIII—XIX. Detta avsnitt omfattar en redogörelse för maktfunktionernas organfördelning hos grekerna och romarna.

¹³ L. Duguit, a. a., II, s. 664.

¹⁴ Förklaringen till de oriktiga slutsatser som t. ex. Esmein och Jellinek dragit rörande den montesquieuska doktrinen (se ovan s. 97 f. och 101) ligger däri att de endast brytt sig om de logiska uteslutningarna (om den felaktiga slutledning de dragit av detta parti i framställningen se nedan s. 110, not 51). De har med andra ord aldrig kommit till statsläran. Beträffande Esmein är det fullt klart, att han inte tagit del av den del av framställningen, där Montesquieu ger exekutiven vetorätt (»*la faculté d'empêcher*»). Se a. a., I, s. 499 (rad 26—29 uppfifrån).

¹⁵ Utgöres av »*De l'esprit des lois*», XI, II—VI (delvis): orig. uppl. s. 239—244, rad 15.

¹⁶ Utgöres av »*De l'esprit des lois*», XI, VI: orig. uppl. s. 244, rad 16 — 246, rad 25.

till bl. a. Locke inte känner något slag av prerogativ, d. v. s. en diskretionär rätt för exekutiven att vid behov handla vid sidan om, ja, mot den existerande rätten.³³ Montesquieu ger mera praktiskt uttryckt ingen rätt för exekutiven att använda sig av förordningar o. l.

Det är befogat att hävda, att Montesquieu gjort en karaktärsskillnad mellan legislativ och exekutiv maktfunktion. Genom utövandet av den förra skapas rättsnormer, genom utövandet av den senare tillämpas dessa. Innehavet av en exekutiv maktfunktion innebär bara befogenhet att avgöra, när givna rättsnormer skall tillämpas.³⁴

Härnäst gäller det att utreda vilket innehåll Montesquieu ger åt de olika maktfunktionerna. Den legislativa innebär därvid intet problem.³⁵ Betydligt mera komplicerat är det att fastställa, vilket handlingsområde Montesquieu givit den exekutiva maktfunktion, som beror av »droit des gens». Det har tidigare hävdats, att den här angivna exekutiva maktfunktionen inskränker sig till att gälla »vad till folkrätten hör». ³⁶ Man har i den sett en motsvarighet till Lockes federative power.³⁷

För att pröva denna uppfattnings riktighet kan man först undersöka, om den definition som Montesquieu ger av den exekutiva maktfunktionens sfär i verkligheten är adekvat till och kan appliceras på det begrepp som med nutidens juridiska terminologi kallas folkrätt. I kraft av denna maktfunktion, heter det, börjar den eller de utövande krig eller sluter fred, sänder ut eller mottager beskickningar,

³³ Om Lockes prerogativ se »The second treatise of civil government», chap. XIV, 159—168. Denna obenägenhet hos Montesquieu har i förbigående observerats även av F. Lagerroth, a. a. (Sv. Tidskr. 1940, s. 524).

³⁴ Det är svårt att avgöra exakt, vad Montesquieu förstår med »les résolutions publique» (se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 245, rad 13. Jfr även »les résolutions actives» i samma betydelse i »De l'esprit des loix», VI: orig. uppl. s. 250, rad 7, 16). Det kan knappast, som F. Lagerroth påstår (a. a., s. 523), vara synonymt med begreppet lag. Bestämningen av den dömande maktfunktionens område visar närmast hän på att Montesquieu menar beslut att tillämpa rättsnormer.

³⁵ F. Lagerroths sätt att till en början bestämma Montesquieus lagbegrepp (a. a., s. 522 f.) saknar varje stöd i källorna. Med lagstiftning förstår Montesquieu hela tiden allt skapande av rättsnormer (= den senare av Lagerroth gjorda bestämningen av Montesquieus lagdefinition, se a. a., s. 524).

³⁶ F. Lagerroth, a. a., s. 523; W. Struck, a. a., s. 150. Struck hävdar dock, att den är »verbunden mit dem Befehl über die Streitmacht».

³⁷ A. Esmein, a. a., I, s. 497. Jfr dock längre ned på samma sida (rad 28—31 uppfifrån), där exekutiva funktionens sfär väsentligt vidgats. Det är också en betydande differens i sättet att utöva Lockes federative power, som är »much less capable to be directed by antecedent, standing positive laws than the executive and so must be necessarily left to the prudence and wisdom of those whose hands it is in to be managed for the public good» (»Second Treatise of civil governm.», chap. XII, 147).

upprätthåller säkerheten, förhindrar invasioner.³⁸ Definitionen täcker uppenbart ett vidare område än folkrätten. Den vaga och omfattande formuleringen »upprätthåller säkerheten» kan svårligen inpassas i en bestämning av folkrätten. Än mindre avses med den, som W. Struck tror, den yttre säkerheten,³⁹ då ju denna del av funktionen får sitt uttryck i den följande satsen (»förhindrar invasioner»). Dessa konstateranden ger oss anledning att skärskåda, om »droit des gens» här som juridisk term verkligen motsvarar våra dagars folkrätt.

»Droit des gens» är bara en översättning av den internationella juridikens *ius gentium*. *Ius gentium* var för romarna närmast liktydigt med ideal rätt (naturrätt).⁴⁰ Ett klart uttryck för denna åskådning kan hämtas från Ciceros filosofiska arbete »De officiis». Han talar där på ett ställe om hur orättfärdiga vinster (»detrahere alteri aliquid et hominem hominis incommodo suum commodum augere») är emot naturen.⁴¹ Han fortsätter sedan: »Neque, vero hos solum natura, idest iure gentium (min kurs.) sed etiam legibus populorum ... eodem modo constitutum est ut», etc.⁴² Betydelsen är här odisputabel.

Ius gentium ansågs ligga bakom alla former av rätt men ställdes främst i motsats till *ius civile*, kodifierad privaträtt, straffrätt och folkrätt.⁴³ Därjämte användes hos romarna *ius gentium* sparsamt i en trängre bemärkelse om den positiva folkrätten.⁴⁴ Under den senare medeltiden och renässansen vann denna inskränkning av begreppet ökad användning. Dock är att märka, att Bartolus de Sassoferato (1314—1357) i sin för århundraden normgivande juridiska encyklopedi⁴⁵ gav *ius gentium* dess mera vidsträckt betydelse. Detta bruk har även vunnit en viss anklang under senare tid.⁴⁶

Betydelsen av Montesquieus »droit des gens» torde efter denna utredning och med samtidens teorier om naturrätten och samhälls-

³⁸ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 244, rad 9—11.

³⁹ W. Struck, a. a., s. 150.

⁴⁰ Se »Real-Encyklopädie der Classischen Altertumswissenschaft», Band X, spalt 1218 ff. (särskilt 1221 f.) och där anförd litteratur.

⁴¹ »De officiis», III: V.

⁴² Ib., III: V.

⁴³ Se »Real-Encyklopädie», Band X, spalt 1218 ff. (särskilt 1225 ff.) och där anförd litteratur.

⁴⁴ »Real-Encyklopädie», Band X, spalt 1218; »Encyclopaedia of social sciences», vol. 8, s. 503.

⁴⁵ Om Bartolus de Sassoferato se C. N. S. Woolf, »Bartolus of Sassoferato» (1913), passim.

⁴⁶ »Encyclopaedia of social sciences», vol. 8, s. 503 f.

kontraktet som bakgrund⁴⁷ stå ganska klar.⁴⁸ Särskilt tydlig blir den genom motsatsställningen till »droit civil» (ius civile), varmed naturligtvis inte bara förstås vår civilrätt utan också t. ex. straffrätt och processrätt.

Det är inte obefogat att anse, att Montesquieu trots en viss dunkelhet och dubbeltydighet här verkligen avsett att ange all exekutiv maktutövning utom jurisdiktionen och den rätt som denna funktion var avhänging av.⁴⁹ Till hans »droit des gens» bör efter allt att döma räknas inte bara den egentliga naturrätten (enligt vårt sätt att se den som sedvanerätt existerande statsrätten) utan även allt slags positiv stats- och förvaltningsrätt.⁵⁰ Denna rätt har i Montesquieus idealstat skapats dels genom samhällsfördraget av undersåtarna själva, dels av deras kommittenter i de aktivt lagstiftande organen.

Det är från dessa utgångspunkter som Montesquieu börjar uppbyggnaden av sin statsteori. Första delen av denna är emellertid av rent negativ karaktär.⁵¹ Montesquieu sysslar här med alla tänkbara kombinationer av de tre givna maktfunktionerna. De avfärdas som stridande mot utgångspunkten, nämligen den politiska friheten.⁵²

⁴⁷ Om detta se t. ex. G. H. Sabine, a. a., s. 531 ff.

⁴⁸ Det är sedan en helt annan sak, att Montesquieu längre fram i sitt arbete använder »droit des gens» i dess trängre bemärkelse (»De l'esprit des lois», XXVI, I). Där brukas f. ö. även »droit civil» i mera inskränkt bemärkelse.

⁴⁹ F. Lagerroth »frågar sig gärna, vad det är den (exekutiven) tillämpar». »Till en början bestämmer han (Montesquieu) den (regeringens uppgift) som en makt att verkställa, vad till folkkrätten hör — krig, fred o. l. — för att sedan med undanskjutande av domstolarna göra den till statens exekutiva makt överhuvud». Då tillämpar regeringen »tydligen samma sorts kriminallagar som domstolarna lägga hand vid». Längre fram blir det ej lag utan något så obestämt som »résolutions publiques» (a. a., s. 523). Den första ståndpunkten tager ringa hänsyn till den givna definitionen eller den dubbla betydelsen av »droit des gens». Se ovan. Den andra slutsatsen är för mig oförklarlig men torde väl bero av en hel serie egna konklusioner med utgångspunkt från de rader som finnas i »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 247, rad 18—20. Där skjutes dock inte domstolarna undan. Det sägs tydligt ifrån i början av samma mening (»De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 247, rad 16) »les deux autres pouvoirs». De anses endast slutbehandlade, eftersom de inte har någon betydelse för maktbalansen mellan de olika organen. Om den troligaste betydelsen av »les résolutions publiques» se ovan not 34.

⁵⁰ Man torde kunna våga denna slutsats med stöd av orden i »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 247, rad 18—20. Denna slutsats motsäger inte definitionerna i »De l'esprit des lois», XI, IV: orig. uppl. s. 242, rad 7—10.

⁵¹ Tidigare har påpekats (not 14), hur t. ex. Esmein och Jellinek har inskränkt sina montesquieu-studier till detta parti av hans framställning. Därtill kommer att de gjort sig skyldiga till ett svårt deduktionsfel, då de ur dessa negativa uttalanden fått fram en statslära, som proklamerar en strikt fördelning av tre maktfunktioner på tre maktorgan. F. Lagerroths påstående, att man till en början »iakttar en strävan att lägga artskilda funktioner hos från varandra bestämt avskilda organ» (a. a., s. 522) faller på samma missgrepp.

⁵² »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 244, rad 21—24 o. s. 245, rad 1—14.

De teoretiska resonemangen beledsagas av praktiska exempel.⁵³ Även nyanser i skilda statssystem med samma kombinationstyp anföres och orsakerna till detta förklaras.⁵⁴

Först som tredje led i framställningen kommer den egentliga, konstruerade doktrinen. Den inleds med en redogörelse för de utvalda maktorganens struktur. Till en början behandlas sammansättningen av den organisation, som i princip skall inneha den dömande maktfunktionen. Denna bör inte ges åt en permanent institution (»un sénat permanent») utan utövas av personer tagna bland folket under vissa tider av året.⁵⁵ Det är vidare erforderligt, att brottslingen i stora mål väljer sig domare eller åtminstone, att han skall kunna jäva ett så stort antal, att de som bli kvar, anses vara valda av honom.⁵⁶ Domarna måste till och med ha samma samhällsställning som den anklagade.⁵⁷

Montesquieu övergår här efter till att beskriva de lagstiftande organen. Eftersom varje människa, som anses ha ett oförvillat sinne (»une âme libre»), bör styras av sig själv, skulle det vara erforderligt, att folket som korporation innehade den lagstiftande maktfunktionen, påstås det.⁵⁸ Detta förklaras emellertid vara omöjligt i de stora staterna och underkastat många olägenheter i de små.⁵⁹ Därför måste folket genom sina representanter utföra allt som det inte kan göra självt.⁶⁰ Det är lämpligt, att innevånarna på varje betydande ort väljer sig en representant.⁶¹ Det är inte nödvändigt, att representanterna som av väljarna fått en allmän instruktion, får en särskild för varje fråga.⁶² Alla medborgare bör ha rätt att avge sin röst för att välja representant utom de som står på en sådan låg nivå, att de inte anses ha egen vilja.⁶³ Folket bör bara deltaga i statsstyrelsen

⁵³ Se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 245, rad 15—27 och s. 246, rad 1—14.

⁵⁴ Se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 246, rad 15—25.

⁵⁵ Ib., s. 246, rad 26—27 o. s. 247, rad 1. Om modellen till denna organisation se nedan s. 118 f.

⁵⁶ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 247, rad 11—15.

⁵⁷ Ib., s. 247, rad 27 o. s. 248, rad 1.

⁵⁸ Ib., s. 248, rad 22—25.

⁵⁹ Ib., s. 248, rad 24—26.

⁶⁰ Ib., s. 248, rad 26—28.

⁶¹ Ib., s. 249, rad 6—7.

⁶² Ib., s. 249, rad 12—14.

⁶³ Ib., s. 249, rad 27 o. 250, rad 1—4. Med en viss tvekan anser W. Struck (a. a., s. 163) att denna rekommendation bara gäller beträffande själssjuka o. l. Herbert Tingsten har däremot fattat den som en anvisning till en mera generell inskränknig i den allmänna rösträtten (H. Tingsten, »Demokratiens seger och kris», Vår egen tids historia I, s. 6). Ingendera tolkningen kan anses säker.

för att välja representanter.⁶⁴ Den representerande församlingen bör inte väljas för att företaga beslut om lagtillämpning (»prendre quelque résolution active») utan för att stifta lagar.⁶⁵

Det finns i en stat alltid människor utmärkta av födsel, rikedomar eller hedersbetygelser.⁶⁶ Den gemensamma friheten skulle vara deras slaveri, om de inte fick bilda en församling som skall ha rätt att hindra den folkvalda kammarens företag (»les entreprises du peuple»).⁶⁷ Adelskåren bör vara ärftlig.⁶⁸

Den exekutiva maktfunktionen bör vara i händerna på en monark, därför att denna del av statsstyrelsen, som nästan alltid behöver ögonblicklig handläggning, bättre handhas av en än av flera.⁶⁹

Delvis inmängd i denna redogörelse, delvis följande efter den ges en framställning, som skall visa, hur de existerande maktfunktionerna bör fördelas eller sönderstyckas på dessa utvalda maktorgan för att ge den rätta balansen mellan dem. Tiden är nu mogen att behandla detta väsentliga problem.

Det har redan konstaterats, att förhindrandet av ett sammanflöde av de tre maktfunktionerna för Montesquieu blott är en förutsättning och inte en lösning av maktfördelningsfrågan.⁷⁰ Denna ligger istället i att »det ena maktorganet måste hindra det andra». Bakom detta resonemang måste ligga en uppfattning, enligt vilken de givna maktfunktionerna tillmätas olika valör.⁷¹ En sådan finns också. Genom den lagstiftande maktfunktionen sker allt skapande av rättsnormer i Montesquieus idealstat.⁷² Dess suveränitet är därmed uppenbar. Vi har således gott skäl att på förhand antaga, att en delning av den lagstiftande maktfunktionen kommer att ske för att åstadkomma en maktbalans.

För att genomföra en uppdelning av den lagstiftande maktfunktionen skiljer Montesquieu på två typer av delaktighet i denna, »la

⁶⁴ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 250, rad 9—10.

⁶⁵ Ib., s. 250, rad 15—17.

⁶⁶ Ib., s. 250, rad 21—22.

⁶⁷ Ib., s. 250, rad 24—25 och s. 251, rad 1—2.

⁶⁸ Ib., s. 251, rad 15.

⁶⁹ Ib., s. 252, rad 9—13.

⁷⁰ Se ovan s. 107. Detta är också fullt naturligt. Det är blott genom en felaktig deduktion av detta som man får fram en fördelning av tre funktioner på tre organ. Se ovan not 51.

⁷¹ Se ovan s. 107.

⁷² Se ovan s. 13. Härtill kommer att allt handlande i den montesquieuska staten är bundet av rättsregler. De främsta uttrycken för denna legalistiska inställning är hans definition av frihetsbegreppet (»De l'esprit des loix», XI, III: orig. uppl. s. 241, rad 20—22) och hans sätt att bestämma de existerande maktfunktionerna (»De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 244, rad 2—6).

faculté de statuer» och »la faculté d'empêcher». Den förra innebär rätten att besluta själv eller att ändra det som beslutits av någon annan, den senare rätten att omintetgöra ett beslut, fattat av någon annan.⁷³ Rätten att instämna anses liktydig med att inte bruka »la faculté d'empêcher».⁷⁴

Folkkåren, som Montesquieu benämner den representerande församlingen, har genom båda dessa typer delaktighet i den lagstiftande maktfunktionen.⁷⁵ Detsamma gäller till dels adelskåren. »Men eftersom ett ärftligt maktorgan skulle kunna vara benäget att följa sina egna intressen och glömma folkets, är det erforderligt, att det i de ärenden, där man har ett övermäktigt intresse att missbruka sin makt, som vid lagar vilka rör bevillningen, bara har del i lagstiftningen genom »la faculté d'empêcher».⁷⁶ Gränsen lämnas alltså i huvudsak öppen, när det rör sig om att bestämma, i vilka fall som adelskåren bara skall äga »la faculté d'empêcher». Monarken bör slutligen ha »la faculté d'empêcher». Detta inskärpes på flera ställen.⁷⁷

Vad i övrigt beträffar det exekutiva maktorganet, reagerar Montesquieu starkt mot »att visst antal personer tagna ur den lagstiftande kåren»⁷⁸ skulle anförtros denna funktion.⁷⁹ Det måste vidare reglera sammanträdestiden och sammanträdeslängden för den lagstiftande kåren.⁸⁰ Under betryggande kontroll bör även stridskrafterna till lands och sjöss anförtros detta organ.⁸¹ Däremot är det inte nödvändigt, att det avger lagförslag.⁸²

Den dömande maktfunktionen, vars utövande organkomplex Montesquieu för övrigt anser vara »en quelque façon nulle» för maktbalansen mellan de olika organen,⁸³ bör »en général» inte vara för-

⁷³ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 251, rad 27—28 o. s. 252, rad 1—2.

⁷⁴ Ib., s. 252, rad 5—7.

⁷⁵ Ib., s. 251, rad 4—6.

⁷⁶ Ib., s. 251, rad 20—26.

⁷⁷ Ib., s. 254, rad 5—6; s. 257, rad 5—7, 12—15; s. 258, rad 3—4.

⁷⁸ »Le corps législatif» är Montesquieus sammanfattande benämning på adelskåren och folkkåren.

⁷⁹ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 252, rad 15—21.

⁸⁰ Ib., s. 254, rad 1—4. Jfr den föregående argumentationen i Ib., s. 253, rad 18—28 och 254, rad 1.

⁸¹ Se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 259, rad 1—19. De slutsatser som W. Struck drager (a. a., s. 182) om att Montesquieu här uttalat sig för »die Tyrannie eines Generals», saknar helt stöd i Montesquieus framställning.

⁸² »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 258, rad 5—6.

⁸³ L. Duguits svårigheter att tolka denna passus (a. a., II, s. 664) kan jag inte förstå. — Man kan inte heller instämna med R. Piil, då han säger, att Montesquieu »snart får erfara omöjligheten af den dömande maktens självständighet» (a. a., s. 60). Detta är inte alls fallet. Montesquieu lämnar domstolarna ur

enad med legislaturen.⁸⁴ Det gives dock tre undantag grundade på det särskilda intresset för den som skall dömas.⁸⁵ Adelsmännen måste kallas inför den del av den lagstiftande kåren som är sammansatt av adelsmän.⁸⁶ Om lagen är alltför sträng, tillhör det även adelskåren (»c'est à son autorité suprême») att modifiera lagen till dennas egen fördel,⁸⁷ m. a. o. en lagförklaringsrätt.⁸⁸ Dessutom är det för att bevara folkets värdighet och den enskildes säkerhet erforderligt, att folkkåren agerar åklagare inför adelskåren i högförräderimål.⁸⁹

I fråga om den exekverande monarken gäller att den lagstiftande kåren inte bör ha makt att döma denne.⁹⁰ Dåliga rådgivare kunna eftersökas och straffas.⁹¹ Mindre klar är Montesquieus uppfattning av folkkårens ansvarsskyldighet inför sina principaler. När deputerandena representerar folket in corpore, bör de avlägga räkenskap till dem som sänt dem. »C'est autre chose», då de valts »par des bourgeois, comme en Angleterre».⁹²

Därmed kan vi anse oss ha givit huvuddragen av en med verkligheten mera överensstämmande bild av Montesquieus statslära än den som tidigare erbjudits oss. En funktionsfördelning utgör förutsättningen för denna doktrin. Montesquieus strävan att renodla funktionerna ger upphov till en välorskillnad mellan legislativ och exekutiv maktfunktion. För att åstadkomma en maktfördelning måste han dela den lagstiftande funktionen på tre skilda maktorgan. Utifrån dessa premisser får hans idealstat följande grunddrag:⁹³

räkningen enbart därför att de är utan betydelse för makthalansen. W. Strucks konstaterande att det till slut är »drei ganz andere Gewalten als im Anfange» (a. a., s. 152) kommer sig därav att denne forskare inte kan hålla isär skillnaden mellan funktion och organ.

⁸⁴ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 255, rad 15—16.

⁸⁵ Ib., s. 255, rad 16—18.

⁸⁶ Ib., s. 255, rad 23—26. Om motiveringen för detta ställningstagande se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 255, rad 19—24.

⁸⁷ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 256, rad 3—5.

⁸⁸ R. Piil har totalt missuppfattat denna rekommendation (se a. a., s. 141 f.). Hans misstag är en följd av oförmåga att fatta, att det här är fråga om en teori och inte en deskription. Mot hans tolkning vänder sig även W. Struck (a. a., s. 161).

⁸⁹ Se »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 256, rad 12—28.

⁹⁰ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 254, rad 25—27.

⁹¹ Ib., s. 255, rad 7—9.

⁹² Ib., s. 249, rad 22—26.

⁹³ F. Lagerroths resonemang om »två maktfördelningsläror» (a. a., s. 522) baserar sig på hans oförmåga att följa tankegången i Montesquieus framställning och på det tidigare påvisade deduktionsfelet (se ovan not 51). Samme forskares konstaterande, att Montesquieus intresse förskjuts från funktion till organ (a. a., s. 524) är tvivelsutan riktigt, men ingen förklaring lämnas om anledningen till detta.

en monark anförtros verkställigheten, fristående folkdomstolar av antikt snitt⁹⁴ omhänderhar jurisdiktionen, medan lagstiftningen delas på en folkrepresentation, en adelsförsamling och monarken. Delarna är emellertid inte likvärdiga. Folkrepresentationen får både aktiv lagstiftningsrätt och vetorätt i alla situationer, monarken bara den senare. Adelsförsamlingens kompetens ligger någonstans mitt emellan de båda övrigas med sina gränser inte klart utstakade. Dessa begränsningar följas inte rigoröst. Tvärtom har kravet på att medborgarnas frihet och säkerhet skyddas medfört flera avsteg från de principiellt utstakade linjerna.

IV. Det återstår nu att försöka klargöra från vilken eller vilka staters konstitutioner som Montesquieu rönt påverkan vid utformandet av sin statslära och vilka former denna influens tagit. Forskningen är påfallande enig i denna fråga. De spridda ansatser, som nedlagts på den, har alla otvetydigt pekat på den engelska författningen som direkt mönster,¹ ja, vissa forskare har ju velat hävda, att elvte bokens sjätte kapitel är en ren beskrivning.²

Innan vi ger oss i kast med att pröva hållfastheten i dessa resultat, kan det vara lämpligt att framdraga en del omständigheter, som utan bevisvärde i och för sig kan vara ägnade att ställa det här aktuella spørsmålet mot dess bakgrund.

Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu et de la Brède, föddes den 18 januari 1689 på godset La Brède utanför Bordeaux.³ Familjen tillhörde robeadeln. Montesquieu sändes år 1700 till jesuitseminariet i Juilly, där han stannade i elva år. Han tog sedan en juridisk examen vid Sorbonne och antogs år 1714 vid parlamentet i Bordeaux, där han blev »conseiller» (parlamentsråd). Redan två år senare upphöjdes han till »président à mortier» (parlamentspresident).⁴ Men domstolsarbetet tråkade ut honom, och han tog år 1726 avsked för att mer ostört kunna ägna sig åt författarskap och lärda

⁹⁴ Om den montesquieuska domstolsorganisationens proveniens se nedan s. 118 f.

¹ Se ovan s. 97, 101 o. 102.

² T. ex. L. Duguit och E. Carcassonne, se ovan s. 98. Det är sedan en helt annan sak, när E. Carcassonne frågar sig om Montesquieu verkligen rått fransmännen att antaga engelsmännens författning.

³ Till de klassiska biografierna över Montesquieu får främst räknas: H. A. Barckhausen, »Montesquieu» (1907); J. Dedieu, »Montesquieu» (1913) och »Montesquieu, l'homme et l'oeuvre» (1944); A. Sorel, »Montesquieu» (1887); L. Vian, »Histoire de Montesquieu» (1879). Jag följer här Sorels framställning, som citeras efter 1907 års upplaga.

⁴ A. Sorel, a. a., s. 6 ff.

forskningar. Dessförinnan hade han hunnit debutera med den bekanta »Les lettres persanes» (1721), en spirituellt samhällssatir från Regensens Frankrike.⁵ De följande åren (1727—1731) upptogs av en omfattande Europaresa till Tyskland, Österrike, Ungern, Polen, Italien, Schweiz och England. Hans andra stora arbete var en historisk avhandling med titeln »Considérations sur les causes de la grandeur et de la décadence des Romains» (publicerad 1734), till vilken finns flera ofullgångna förarbeten.⁶

Man vet inte exakt, hur länge Montesquieu arbetat på »De l'esprit des lois». I ett brev från år 1748 till en vän skriver han: »Je puis dire que j'y travaille toute ma vie.»⁷ Enligt hans son, Jean-Baptiste de Secondat, har han haft för avsikt att trycka elvte boken redan år 1734.⁸ I ett brev från slutet av år 1741 skriver Montesquieu, att han arbetar åtta timmar om dagen på sina lagar.⁹ Vattenstämpeln på papperet till det enda manuskriptet av »De l'esprit des lois», som vi känna, bär årtalet 1742.¹⁰ Detta är den säkra terminus post quem för arbetets tillkomst.

Förarbetet, eller för att citera J. Brèthe de la Gressaye, »cet immense labeur préparatoire»,¹¹ kan däremot mycket väl följas. Man känner till stor del sammansättningen av Montesquieus bibliotek.¹² »Les anciens y tiennent une grande place, Montesquieu étant un admirateur passionné des cités grecques et surtout de la république romaine». Vidare fanns där t. ex. bysantinska författare, franska och främmande historieskrivare, reseskildringar, Corpus iuris civilis, samlingsverk av »lois barbares».¹³

Bevarade excerptersamlingar och lappkataloger visar, att Montesquieu flitigt utnyttjat detta material.¹⁴ Den största är en handskriven »collectio iuris» på sex volymer, där Montesquieu inför otaliga citat från de stora arbetena i romersk rätt, Digesta och Justinianus' codex.¹⁵ Dessutom finns en samling resuméer av hans konversationer

⁵ A. a., s. 24 ff.

⁶ A. a., s. 51 ff.

⁷ J. Brèthe de la Gressaye, »L'histoire de l'Esprit des lois» (»Travaux et recherches» VIII, s. 83).

⁸ Ib., s. 83.

⁹ Ib., s. 84.

¹⁰ Ib., s. 84.

¹¹ Ib., s. 82.

¹² G. Brunet, »Fantaisies bibliographiques» (1864), s. 138 ff. ger ett urval av de arbeten som fanns i Montesquieus bibliotek efter hans död.

¹³ J. Brèthe de la Gressaye, a. a., s. 79 f.

¹⁴ G. Brunet, som sett större delen av Montesquieus bibliotek, hävdar (a. a., s. 144), att alla volymer voro »les ouvrages de travail».

¹⁵ J. Brèthe de la Gressaye, a. a., s. 80.

med olika personer (»le Spicilège») och en med mera allmänna reflexioner (»Mes pensées»)¹⁶.

Efter att ha presenterat dessa fakta kan man utan risk för invändning hävda, att Montesquieu för utarbetandet av sin statsteori kunnat hämta impulser från en mängd håll, liksom hans samtida i allmänhet, inte minst från antiken. Vi kan få en slående bekräftelse på detta konstaterande genom att se efter, vilka stater Montesquieu direkt omnämner i elvte bokens sjätte kapitel. Dessa är: Turkiet (2 ggr),¹⁷ Venedig (4 ggr),¹⁸ »des républiques d'Italie» (2 ggr),¹⁹ Athen,²⁰ Tyska riket,²¹ Holland (2 ggr),²² England (2 ggr),²³ Rom (7 ggr),²⁴ Kreta,²⁵ Sparta (2 ggr),²⁶ Knidos (på Kerkyra),²⁷ Kartago,²⁸ Kalkedon²⁹ och Bysantion.³⁰

Vill man efter denna kortare presentation ge sig i kast med att behandla själva frågeställningen bör här bara förhandsvis erinras om att man har tre alternativ till lösning att räkna med: förutom problemet om engelsk- eller icke-engelsk-proveniens-även-möjligheten av rent ideala kompositioner.

Som Montesquieu själv framhäver,³¹ utgör den lagstiftande maktfunktionens delning på tre organ med ömsesidig vetorätt mot varandra ett av de centrala momenten i hans maktfördelningslära. F. Lagerroth hänvisar, tydligen intuitivt, till de konstitutionella sedvänjorna i England.³² Går man till Montesquieus framställning är det emellertid ganska uppenbart, att han där direkt utsäger,³³ att

¹⁶ Ib., s. 81.

¹⁷ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 245, rad 18, 25.

¹⁸ Ib., s. 245, rad 29; s. 246, rad 21.

¹⁹ Ib., s. 245, rad 29; s. 246, rad 21; s. 248, rad 20; s. 260, rad 9.

²⁰ Ib., s. 247, rad 28.

²¹ Ib., s. 249, rad 15.

²² Ib., s. 249, rad 22; s. 260, rad 8.

²³ Ib., s. 249, rad 25; s. 260, rad 15. — Det är bestickande, att Montesquieu namnger England, då han visar på ett för detta speciellt förhållande. Det skulle han självfallet inte ha gjort, om hans teori heltigenom inspirerats av engelska förhållanden.

²⁴ »De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 252, rad 3; s. 254, rad 14; s. 255, rad 29; s. 257, rad 17; s. 259, rad 4, 9; s. 260, rad 19.

²⁵ Ib., s. 254, rad 23.

²⁶ Ib., s. 254, rad 23; s. 260, rad 19.

²⁷ Ib., s. 255, rad 10.

²⁸ Ib., s. 260, rad 19.

²⁹ Ib., s. 261, rad 12.

³⁰ Ib., s. 261, rad 12.

³¹ Ib., s. 257, rad 21—26. — Beviset för att dessa ord åsyftar Montesquieus egen idealförfattning och inte den engelska ligger i verbens futuralformer i de tre följande satserna.

³² F. Lagerroth, a. a., s. 524.

³³ Märk särskilt det lilla »donc» (»De l'esprit des loix», XI, VI: orig. uppl. s. 257, rad 21), som sammanbinder detta stycke med det förra!

detta system tillkommit i kritik mot den bristande maktbalansen i den romerska republiken, där senaten och ämbetsmännen i motsats till folket inte hade — Montesquieu använder här sin egen term — »la faculté d'empêcher».³⁴

Ett delproblem i denna balansstruktur, vilket behandlas separat, utgör monarkens vetorätt. F. Lagerroth tror sig kunna konstatera, att detta är en påverkan av aktuell engelsk problemdebatt och ett försök att blåsa nytt liv i det kungliga vetot, som på Montesquieus tid höll på att bli obsolet i hans konstitutionella mönsterland.³⁵ När Montesquieu behandlar vetot (»la faculté d'empêcher»), hänvisar han dock omedelbart och otvetydigt till tribunmakten i Rom.³⁶

Vidare förklarar F. Lagerroth, att Montesquieu inte vill tillerkänna konungen (enligt Montesquieus terminologi »monarken») initiativ, »ty något sådant besitter Englands kung alltjämt endast i budgetfrågor».³⁷ För detta påstående presteras intet bevis och har någon influens varit för handen, måste den ha haft negativ karaktär. Montesquieu vänder sig nämligen speciellt mot aktiv lagstiftningsrätt för exekutiven i finansiella frågor.³⁸

Som ohållbar måste man även tillbakavisa W. Strucks hypotes om att den i det engelska statslivet förekommande skillnaden mellan »statutes» och »ordinances» — lagar och förordningar — har föresvävat Montesquieu, då han gett den aktiva lagstiftningsrätten benämningen »la faculté de statuer».³⁹ Häremot kan bara sägas, att Montesquieu alldeles uppenbarligen inte räknar med denna skillnad, då han inte känner någon form av ordinances.⁴⁰ Uttrycket får också en mycket enklare förklaring, om man ser det som en förfranskning av latinets »statuere (sc. legem)», ett i romersk rätt mycket ofta använt uttryck för »lagstifta».

A. Esmein hävdar, som vi tidigare sett, att de engelska juridiska institutionerna inspirerat Montesquieu till hans särskilda uppfattning av den dömande makten.⁴¹ Var Esmein kan ha hämtat stöd

³⁴ Se »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 257, rad 16—20.

³⁵ F. Lagerroth, a. a., s. 524.

³⁶ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 252, rad 2—3.

³⁷ F. Lagerroth, a. a., s. 524.

³⁸ Se »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 258, rad 15—19.

³⁹ W. Struck, a. a., s. 167.

⁴⁰ Se ovan s. 113.

⁴¹ A. Esmein, a. a., I, s. 499. Motsättningen mellan den av Montesquieu beskrivna domstolsorganisationen och jurisdiktionen i England, som bara är »une émanation du pouvoir royal», har emellertid inte undgått Esmein. Han förklarar Montesquieus beskrivning vara en »exagération». Samma observation med enahanda förklaring har gjorts av R. Piil, a. a., s. 141.

för denna uppfattning, är mig obekant. I vart fall fås den inte från Montesquieu, som tvärtom direkt pekar på modellinstitutionen, nämligen domstolsväsendet i den atenska stadsstaten.⁴² Hans rekommendationer stämmer också väl överens med de förhållanden som rådde vid folkdomstolarna (heliaian) i Aten.⁴³ Däremot passar de inte alls in på den engelska juryinstitutionen, där det som bekant skedde (och sker) en fördelning av den dömande maktfunktionen mellan den exekutiven tillhörande domaren och den folkvalda juryn.⁴⁴ Till detta kommer, att Montesquieu på ett annat ställe i »De l'esprit des lois» klart visat, att han kände till denna fördelning av den dömande maktfunktionen i England.⁴⁵

Det exekutiva organets monarkiska utformning är för Montesquieu ingen självklar sak utan en ståndpunkt som han kommit till genom ett (åtminstone ur hans synpunkt) rationellt resonemang, där han ställt de klassiska stadsstaternas korporativa exekutiv mot den nya tidens enmansexekutiv och funnit den senare mera ändamålsenlig.⁴⁶

Den omständigheten, att Montesquieu fördömer ett arrangemang, där den verkställande maktfunktionen anförtroddes åt ett visst antal personer ur den lagstiftande kåren, tages, också det, av Lagerroth som ett bevis på Montesquieus ingripande i den aktuella, engelska problemdebatten.⁴⁷ För detta kan rimligen ingen bevisning eller några stödande faktorer framdragas. Däremot är det ett talande indicium för ett antagande om influenser från annat håll, att Montesquieu i den efter den statsteoretiska framställningen i bok elva följande deskriptiva undersökningen av maktfördelningen i några antika statssystem sysselsätter sig med de romerska ämbetsmännens dubbla ställning som exekutorer och lagstiftare och att detta förhållande granskas i klandrande ordalag.⁴⁸ Till detta kommer den avgörande synpunkten, att dessa personer hos Montesquieu verkligen avses vara det exekutiva organet och ej som i England rådgivare åt detta.⁴⁹

⁴² »De l'esprit des lois», XI, VI; orig. uppl. s. 247, rad 28.

⁴³ Om domstolsväsendet i Aten se t. ex. B. Keil, »Griechische Staatsaltertümer» (»Einleitung in die Altertumswissenschaft», III, 1912, s. 360 ff.) och G. Glotz, »La cité grèque» (1928), s. 274 ff.

⁴⁴ Om den engelska juryn se främst W. S. Holdsworth, »A history of English law», I (1922), s. 312 ff.

⁴⁵ »De l'esprit des lois», VI, III: orig. uppl. s. 121, rad 16—20.

⁴⁶ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 252, rad 9—13. Talande får det sägas vara, att Montesquieu i den tidigare delen av sin framställning hela tiden garderar sig för de båda alternativen. Se t. ex. »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 244, rad 7, 24; 245, rad 1, 10—11; s. 247, rad 17.

⁴⁷ F. Lagerroth, a. a., s. 524.

⁴⁸ »De l'esprit des lois», XI, XVII: orig. uppl. s. 279 f.

⁴⁹ Formuleringen i »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 252, rad 17—18

Övergår vi efter detta till att granska modellerna till legislaturen, måste även här göras en korrigerigering av Lagerroths ensidiga uppfattning. Denne konstaterar t. ex., att Montesquieu med sina engelska ståndpunkter icke behöver räkna med mer än *ett* (Lagerroths kursivering) lagstiftande organ.⁵⁰ Denna möjlighet har dock evident inte intresserat Montesquieu, eftersom han klart utsäger, att monarken, adelskåren och folkkåren är »trois puissances».⁵¹

Vill man se till den aktiva lagstiftningsmaktens uppdelning på en adelskår och en folkkår, är det vanskligt att säga något om dess proveniens. Här kan man nog med ungefär lika stor beviskraft peka på Spartas gerusia och apella, Roms senat och folksamling, Englands överhus och underhus, liknande uppdelningar i andra stater inte att förglömma.

Skall man närmare skärskåda folkkåren är det påtagligt, att den gjorts representativ och således ej kopierar den antika statens folkförsamling. Lika oemotsägligt kan tilläggas, att Montesquieu tagit sig utgångspunkt från denna senare typ av sammansatt organ, påpekat dess nackdelar och förkastat den.⁵² Man kan inte heller säga, att han givit folkkåren specifikt engelska drag. Varje betydande ort skall välja sig en representant, heter det,⁵³ och inte som i England två.⁵⁴ Vidare tycks Montesquieu ha inspirerats av ett bruk som tillämpades vid de på hans tid snart historiska franska ständerförsamlingarna, nämligen att representanterna skulle ha en allmän instruktion av väljarna.⁵⁵ Däremot anser han det inte nödvändigt med speciella instruktioner i varje fråga, vilket, som han själv noterar, användes vid de tyska riksdagarna (fram till 1806).⁵⁶ I den av samtiden bl. a. i Sverige,⁵⁷ diskuterade frågan om folkrepresentanternas ansvarighet, har Montesquieu, som tidigare konstaterats,

(»un certain nombre de personnes tirées du Corps législatif») syns ganska tydligt hänsyfta på en uppdelad ämbetsexekutiv av romersk typ.

⁵⁰ F. Lagerroth, a. a., s. 524.

⁵¹ »De l'esprit des loix», XI, VI; orig. uppl. s. 257, rad 27.

⁵² Se »De l'esprit des loix», XI, VI; orig. uppl. s. 248, rad 25—27.

⁵³ »De l'esprit des loix», XI, VI; orig. uppl. s. 249, rad 6—7.

⁵⁴ Om detta se G. B. Adams, »Constitutional history of Britain» (1936), s. 178; W. Stubbs, »The constitutional history of England», II (1896), s. 247 f.

⁵⁵ Se t. ex. R. Holtzmann, »Französische Verfassungsgeschichte» (1910), s. 380 f. Detta bruk fick som bekant en renässans genom den sista franska ständeriksdagens cahiers de doléances av år 1789. Se F. Lindberg, »1789 års cahiers de doléances i den historiska litteraturen» (Hist. Tidskr., 1950, s. 86 ff.) och där anförd litteratur.

⁵⁶ Se »De l'esprit des loix», XI, VI; orig. uppl. s. 249, rad 12—15.

⁵⁷ Om den svenska principalatstriden se t. ex. F. Lagerroth, »Frihetstidens författning» (1915), s. 334 ff.; B. Sallnäs, »Samuel Åkerhjelm d. y.» (1947), s. 237 ff.

ingen klar inställning. Han hänvisar här både till Holland och England.⁵⁸

Av ganska stort intresse är de fall av domsrätt, som Montesquieu vill ge adelskåren. Proceduren i högförräderimål med adelskåren som dömande myndighet och folkkåren som anklagande återgår med all sannolikhet på det engelska systemet, vanligen kallat impeachment.⁵⁹ Detta ståndpunktstagande sker emellertid under kritik av sakernas anordning i »la plupart des républiques anciennes».⁶⁰ Hans rekommendationer att adelskåren skall bilda forum privilegiatum för adelsmän⁶¹ motsvarar även det delvis engelska förhållanden.⁶² Däremot har överhuset aldrig innehaft den lagförklaringsrätt Montesquieu vill tillägga adelskåren.⁶³ Man behöver nog inte heller gå så långt för att finna modellinstitutionen. De franska parlamenten, inom vilka Montesquieu själv verkat som domare, hade denna rätt. De räknades ursprungligen till den franska ständerförsamlingen.⁶⁴

Den möjlighet som medges exekutiven att vid sammansvärjning mot staten för en tid arresteras misstänkta personer,⁶⁵ visar tydligt hän på den tanke som låg bakom den romerska republikens form för diktatur. Det är vidare odisputabelt, att Montesquieu i sina rekommendationer för krigsmaktens uppbyggnad och ställning till de olika statsorganen⁶⁶ — en fråga, som han f. ö. ägnar stort intresse — erhållit direkt påverkan från antiken. Den romerska statens öde har på denna punkt givit honom betydelsefulla lärdomar.

Trots att denna genomgång ingalunda får betraktas som uttömmande för frågan om källorna till Montesquieus doktrin, kan man efter den utan förhastelse fastslå denna statsteoris eklektiska karaktär. Det material som använts till uppbyggnaden har hämtats från skilda håll, ibland direkt kopierats, ibland bara bildat utgångspunkten för ett eget ställningstagande. Skall någon typ av statsystem nämnas i första hand måste det bli den klassiska stadsstaten, främst kanske den romerska republiken. Detta slutresultat är inte

⁵⁸ Se »Esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 249, rad 22—26.

⁵⁹ Om impeachment se J. F. Stephen, »A history of the criminal law of England» (1883), s. 146 ff.

⁶⁰ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 257, rad 1—2.

⁶¹ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 255, rad 19—26.

⁶² Om formerna för detta se L. O. Pike, »A constitutional history of the House of Lords» (1894), s. 209 ff.

⁶³ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 256, rad 1—11.

⁶⁴ Om de franska parlamenten se R. Holtzmann, a. a., s. 130 ff., 235 ff., 250 ff., 335 ff.

⁶⁵ »De l'esprit des lois», XI, VI: orig. uppl. s. 248, rad 4—17.

⁶⁶ Ib., s. 259, rad 1—28; s. 260, rad 1—8.

att förvåna sig över. Ty »förhållandena i Rom och Athen . . . hade», för att citera en framstående svensk statsvetenskapsmans uttalande om 1700-talet, »på grund av den dåvarande bildningens klassiska inriktning, ett slags aktualitet och samtidigt en auktoritet, som det numera är svårt att begripa och uppskatta».⁶⁷

Efter denna undersökning av Montesquieus maktfördelninglära går den gamla, kända separationsteorien med tre funktioners fördelning på tre organ inte längre att upprätthålla. Den har varit totalt obekant för Montesquieu. Den har skapats genom ett logiskt felslut av uttalanden, som göres i premisserna till hans doktrin. I dess ställe träder en mera komplicerad byggnad, där lagstiftningen gjorts synonym med högsta statsmaken och där därför dennas fördelning utgör kardinalproblemet.

Vill man slutligen sätta in denna hans idealkomposition i ett större sammanhang, är det skäl att påminna sig hans beslöjade uttalande om den franska absolutismen som anledning till hans sökande efter den ideala frihetsstaten.¹ I Montesquieus drömrrike skulle de stiftade lagarna reglera all maktutövning, i hans samtida Frankrike hade man inte på mansåldrar regerat efter annat än bourbonernas dekret och förordningar. Ständerna sammanträdde sista gången år 1614, notabelförsamlingen på 1630-talet.

Med rätta står Montesquieu som en av upplysningens stora män. Hans idéer har betytt mycket för de samtida radikalerna i kampen mot enväldet. Men deras ideologiska räckvidd sträckte sig längre. När utvecklingen hade gjort l'ancien régimes politiska stridsställningar inaktuella, skulle den montesquieuska staten snart framstå som de konservativas samhällsideal.

⁶⁷ H. Tingsten, »Demokratiens problem» (1945), s. 25.

¹ Se ovan s. 104.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN.

Konstitutionella förslag fram- I den stencilerade förteckning över propo-
lagda för 1956 års riksdag. sitioner, avsedda att föreläggas 1956 års
riksdag, anmäles bl. a. följande, vilka ännu den 1 april icke framlagts:
Ändring i RF § 26 m. m. (förfarandet i nådeärenden), ändring i RF § 96
m. m. (JO-institutionen), ändring i TF m. m., ändring i lagen om val till
riksdagen m. m. (detaljändringar för underlättande av deltagande i all-
männa val). Bland »eventuella» propositioner märkes slutligen ändring
av reglerna om val till riksdagens första kammare.

Herr Braconier (h) och Hamrin (fp) önska (II: 83) att riksdagen ville för
sin del antaga sådan ändring av RF § 11 att för ärenden, som avse Sveriges
förhållande till de övriga nordiska staterna, undantag göres från regeln att i
mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, skola alla meddelan-
den till främmande makt eller Konungens sändebud i utlandet, utan av-
seende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena.
I motiveringen antyda motionärerna att man med denna paragraf endast
avsåg en relativ snäv krets av ärenden av utpräglat politisk natur, medan
ärenden, som handläggas av lokala myndigheter icke skulle vara berörda.
Denna tolkning förefaller vara en smula tvivelaktig, och kan i varje fall
icke anses stå i överensstämmelse med nu rådande praxis, enligt vilken t. ex.
ett ärende ofta går från lokal myndighet till UD — svensk beskickning —
det andra landets utrikesdepartement, och dess lokala myndighet.

Trots detta ansåg sig svenska regeringen kunna uttala, att grundlags-
stadgandet i § 11 »ej tillämpas i all sin stränghet» som svar på en av Nor-
diska rådet 1954 antagen rekommendation att myndigheterna i de nordiska
länderna skola bemyndigas att stå i direkt förbindelse med varandra.
Motionärerna erinra själva om 1818 års kungl. brev med åläggande för
ämbetsmän och ämbetsverk i Sverige och Norge att i alla ämbetsärenden
omedelbarligen skriftväxla med varandra. En liknande bestämmelse har
intagits i flertalet av de nordiska socialvårdskonventionerna från 1888 års
deklaration med Danmark angående ettdera rikets undersåtar, vilka inom
det andra riket komma i behov av fattigvård (SFS 35) och 1914 års fattig-
vårdskonvention med Danmark och Norge (SÖ 6). Så brukar numera även
ske i dubbelbeskattningsavtalen för finansdepartementens vidkommande och
i luftfartsavtalen för de högsta luftfartsmyndigheterna. Kontakten med
FN:s fackorgan omhänderhas vidare direkt av därtill utsedda svenska
myndigheter och organisationer t. ex. medicinalstyrelsen med världshälso-
vårdsorganisationen, FAO-kommittén med FAO, delegationen för det inter-

nationella socialpolitiska samarbetet med Internationella arbetsorganisationen.

På olika sätt och i allt mer växande utsträckning har alltså bestämmelserna i RF § 11 åsidosatts. Detta har dock icke — åtminstone icke formellt — skett i den utsträckning motionärernas synes förutsätta. Det är sålunda icke riktigt att förhandlingar om ingående av avtal på olika specialområden, t. ex. inom rättsvården, socialvården och skatteväsendet »föres direkt mellan företrädare för de berörda departementen och ministerierna utan förmedling av utrikesdepartementen». Även i de fall, där experter från fackdepartementen eller ämbetsverk sköta förhandlingarna, sker det efter bemyndigande och med fullmakt kontraserad av utrikesministern. Endast kommunikationsverken — och kanske även riksbanken — ha sedan gammalt ansetts ha rätt sluta avtal med motsvarande myndigheter i utlandet.

Bestämmelserna i RF § 11 ha alltså icke hindrat ett allt mer intensivt samarbete eller direkta kontakter mellan fackmyndigheter. Då denna utveckling uppenbarligen strider mot paragrafens ordalydelse, vore det av stort intresse att undersöka om en mer »tidseplig» formulering av densamma kan åstadkommas. Motionärerna tänka sig visserligen endast en undantagsbestämmelse för de nordiska staterna. Det förefaller emellertid rimligare att söka åstadkomma en lösning av frågan i sin helhet. En generell uppmjukning av bestämmelsen skulle då förmodligen medföra att särbestämmelser för de nordiska staterna icke behövde insättas.

Redan 1928 ökades *regeringsrådets antal* från sju enligt RF § 18 till 11 för en tid av tre år, varigenom den då rådande balansen kunde avarbetas. Från 1940 ledde en ökad tillströmning av främst taxeringsmål till att balansen starkt växte. År 1940 inregistrerades sålunda 1888 ärenden mot 3865 år 1955. Balansen ugjorde 1940:792 och 1955:6102 ärenden. Från 1946 förstärktes regeringsrätten med tre ledamöter för en tid av tre år, och 1949 förlängdes denna tid med ytterligare tre år. 1952 ökades antalet ledamöter till 13, och 1955 beslöt riksdagen att detta provisorium skulle råda till och med den 30 september 1958. Denna personalförstärkning medförde, att regeringsrätten kunde arbeta på två avdelningar. I prop. 52 föreslås nu en ny lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal från 13 till 16 till och med den 30 september 1960; varigenom möjlighet skulle skapas för regeringsrätten att arbeta på tre avdelningar.

För att minska regeringsrättens arbetsbörda tillkallade finansministern våren 1955 en kommitté för frågan om fullföljdsrätt i taxeringsmål. Denna utredning hade i skrivelse den 20 december 1955 anført, att den kunde tänkas komma fram till att en prövning av frågan om rätt att fullfölja talan hos regeringsrätten bör anföras en avdelning av domstolen bestående av tre regeringsråd. Ehuru Kungl. Maj:t förklarade sig icke vara beredd ta ställning till frågan om en fullföljdbegränsning bör genomföras, föreslås i prop. 51 ett tillägg till RF § 22 mom. 2 av följande lydelse: »I den ordning 87 § 1 mom. stadgar bestämmas antalet regeringsråd som skola delta vid behandling av fråga huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves».

Vid 1954 års riksdag antogs som vilande ett förslag i proposition 193 om ändrad lydelse av RF § 49 andra stycket: »I ärende av särskild vikt må

förordnas, att folkets mening skall inhämtas genom *allmän folkomröstning*. Sådan omröstning skall anställas, därest minst femtio ledamöter av första kammaren och sjuttiosju ledamöter av andra kammaren förena sig i beslut därom . . .». Hr Dahlén (fp) anser (II: 82) att denna formulering är otydlig. Dels råder tveksamhet om det finnes en eller två möjligheter att ta initiativ till folkomröstning. En sådan »skall anställas» om en viss minoritet i riksdagen begär det. Man kan emellertid även utläsa ur stadgandet att i fråga av särskild vikt skulle Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande kunna »förordna om omröstning». I motiveringen till propositionen förutsättes endast det första alternativet, och motionären anser, att detta även klart bör framgå av författningstexten. Slutligen bör det klart angivas att även Konungen kan föreslå folkomröstning. Han föreslår därför följande formulering av paragrafen: »Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt prövas nödvändigt att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt beslut förordna att allmän folkomröstning skall anställas. Sådan folkomröstning skall och anställas, därest minst femtio ledamöter . . .».

1809-års författning byggde på maktdelningsteorien och sökte genomföra en kompetensfördelning mellan den styrande, den lagstiftande och den beskattande makten. Ur grundlagsstiftarnas synpunkt var det därför naturligt att i RF § 90 förbjuda diskussion i riksdagen av »ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakts beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden, eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning». I likalydande motioner (I: 57 och II: 81) av hrr Ollén (fp) och Bergh (h) samt hrr Hamrin (fp) och Braconier (h) samt i en motion (II: 215) av hr von Friesen m. fl. (fp) framhålls att förbudet däremot helt står i strid mot det parlamentariska statskicket, som numera tillämpas i vårt land. Framförallt verkar det hinderligt för en naturlig utveckling av interpellations- och frågeinstitutet. Vid 1944 års riksdag hade KU avstyrkt en likalydande motion i ämnet av hr Knut Petersson m. fl. och hr von Friesen m. fl. (I: 109 och II: 352, KU nr 15) med den knapphändiga motiveringen att motionärerna »icke påvisat något praktiskt behov för en ändring av förevarande grundlagsbud. Med den tillämpning § 90 i praxis fått utgör den enligt utskottets mening ej heller något hinder för en inom tillbörliga gränser hållen överläggningsfrihet inom riksdagen». I båda motionerna erinras nu om att under höstsessionen 1955 en talare förklarade sig icke kunna kommentera svaret på en enkel fråga på grund av »de bestämmelser som finnas» (Andra kamm. prot. 1955: 26 s. 23). Enligt uppgifter i pressen hade talmannen vid detta tillfälle under hänvisning till RF § 90 förklarat, att han komme att förhindra debatt om svaret på den framställda enkla frågan. I hr von Friesens m. fl. motion yrkas nu på grundlagsförslag om uteslutande ur RF av dess nuvarande § 90, medan man i den likalydande motionen endast ville ha bort förbudet mot kritik i riksdagen av regeringsmaktens avgöranden och åtgöranden samt av lagars och författningars tillämpning. Däremot borde enligt dessa motionärer förbudet mot kritik av domstolarnas verksamhet bestå.

Redan 1955 hade hr Håstad (h) framlagt en motion om *taxeringsmäns straffrättsliga ansvar* (II: 380). KU avstyrkte motionen (KU 18) med hänvis-

ning till att man borde avvakta skattesakkunnigas förslag om taxeringsmännens ställning. I en ny motion (II: 477) påpekade hr Håstad att sedan dess 1955 års taxeringsakkunniga framlagt ett förslag (SOU 1955: 51) bl. a. om inrättande av 500 tjänster som taxeringsassistenter vid länsstyrelserna. Han anser det därför påkallat att frågan om taxeringsmännens straffrättsliga ansvar och skydd enligt RF § 113 underkastas en skyndsam utredning.

I likalydande motioner (I: 30 och II: 39) yrka hr Carl Albert Andersson (s) och hr Andersson i Linköping (s) utredning och förslag om upphävande av RF § 114. Motionärerna motivera detta förslag med att särskilda privilegier för vissa grupper av medborgare är oförenligt med en fullt genomförd demokrati. Om konung och riksdag enades om att upphäva paragrafen, förföll även enligt motionärernas mening bestämmelsen att ändring eller upphävande av privilegierna icke kan ske utan bifall av ridderskapet och adeln respektive allmänt kyrkomöte.

Frågan om riksdagens budgetarbete behandlas dels i likalydande motioner (I: 162 och II: 217) av hrr Aastrup och Lundström (fp) och hr Sjölin m. fl. (fp) dels i motion (II: 478) av hr Håstad (h). Motionärerna erinra om att motioner i ämnet väckts 1939 och 1946 (se denna tidskrift 1946, s. 90). Vid båda dessa tillfällen hemställde riksdagen om en förutsättningslös utredning, vilken emellertid ännu icke kommit till stånd. Medan man framför allt 1939 påvisade det olämpliga i att frågan om statsutgifter och om utgiftstäckandet behandlades av olika utskott och att utgiftsärendena dessutom bereddes av tre olika utskott, anföra årets motionärer främst att bristen på enhetlighet och planmässighet i riksdagens budgetarbete än starkare understrukt genom att de finansiella frågorna kommit att dominera mer än någonsin. Skattepolitiken har dessutom blivit ett led i budgetbalanseringen med helt andra perspektiv än tidigare. Riksdagen saknar ett utskott eller något annat organ, som har till uppgift eller är befogat att bedöma alla de budgetpolitiska frågorna ur enhetliga synpunkter på samma sätt som dessa enhetligt handlägges av regeringen. Närmast till hands ligger då att utrusta budgetdelegationen med dessa befogenheter. Utskottens beredningsarbete borde även föregås av ett principiellt ställningstagande till den ekonomiska politiken berörande utgifternas och inkomsternas ungefärliga omfattning, balanseringen, upplåningen samt skattepolitikens allmänna inriktning. Motionerna utmytna i yrkanden på en förutsättningslös utredning.

I proposition 11 framlägges förslag till lag om val till riksdagens andra kammare för perioden 1957—1960 likalydande med de bestämmelser, som antogs 1952 (SFS 1952: 267). A valsedel skall sålunda endast få användas en partibeteckning. Vid röstsammanräkningen skall divisionstalen vara 1, 4, 3, 5, 7 o. s. v. I likalydande motioner (I: 161 och II: 216) framhöll hrr Lindholm (fp) och Hagberg (h) samt hrr Håstad (h) och von Friesen (fp) att 1952 års proposition tillkom på förslag av regeringen utan någon kontakt med partierna utanför densamma. Regeringen frångick alltså den kompromiss, som ingåtts mellan de fyra demokratiska partierna i 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning. Icke heller denna gång hade regeringen sökt kontakt med oppositionspartierna innan propositionen framlades. Motionärerna anknöto till den kritik, som framfördes 1952, att det föreslagna

systemet lämnade alltför stort svängrum åt slumpverkningar. Valet av 1,4 som första divisor leder dessutom normalt till en överrepresentation för det största partiet. Med hänvisning bl. a. till motioner 1952 av hrr Bergvall och Håstad föreslås i stället ett utjämningsystem genom tilläggsmandat, ett i varje valkrets, att fördelas mellan partierna enligt folkomröstnings- och valsättsutredningens förslag (SOU 1951: 58 s. 61 ff).

I en annan motion (II: 640) framhöll hr Dahln (fp) att talet 1,4 som första divisor ger det största partiet en jämförelsevis stor överrepresentation. Gjorda beräkningar visa att med tillämpning av denna valmetod vid 1940, 1944, 1948 och 1952 års val socialdemokraterna skulle erhållit en överrepresentation av 21 mandat eller 5,25 mandat i genomsnitt per val. Med divisorn 1,3 skulle överrepresentationen ha reducerats till 12 mandat eller 3 per val. Motionären yrkar därför på att för det kommande valet divisor måtte fastställas till 1,3 i stället för 1,4. — Även hr Nyberg (fp) avvisar (II: 641) Kungl. Maj:ts förslag. Han medger att d'Hondts regel med talserien 2, 3, 4, 5 etc. reducerar partiernas röstetal alltför litet. Med talserien 1, 2, 4, 6 etc. når man en motsatt effekt, varvid de minsta partierna gynnas på de störres bekostnad. Han föreslår i stället en serie 1, 2 (och därefter ökning med 1,5 till) 3,5, 5, 6,5 etc. Även denna metod bör emellertid kompletteras med ett system med tilläggsmandat. Motionären föreslår därför att antalet kretsmandat sättes till 200, vilka fördelas på valkretsarna enligt samma system som nu. Hänsyn till att varje valkrets skall ha minst tre eller fem mandat behöver då icke tas förrän vid fördelningen av tilläggsmandaten. Frågan om vilken fördelningsregel, som bör användas dels för kretsmandaten, dels för tilläggsmandaten bör bli föremål för en särskild utredning. Slutligen yrkar motionären på att Älvsborgs län sammanslås till en valkrets.

1954 års riksdag avvisade motioner om generella regler för *domstolsprövning av administrativa avgöranden* (se denna tidskrift 1954, s. 55 f.) under hänvisning till att främst besvärssakkunniga kunde väntas behandla spörsmålet. Sedan dess har denna kommitté avgivit sitt principbetänkande om administrativt rättsskydd (SOU 1955: 19), där man emellertid enligt direktiven hållit sig inom ramen för det nuvarande besvärsinstitut. Det föreslogs dock att regeringsrättens kompetens skulle vidgas så att i besvärsmål, som nu avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet, regeringsrätten skulle äga pröva däri förekommande rättsfrågor. I likalydande motioner (I: 332 och II: 268) av hr Ohlson m. fl. (fp) och hr Ohlin m. fl. (fp) åberopas yttranden av några regeringsråd över betänkandet, där uppmärksamheten fästes på den nuvarande otidsenliga gränsdragningen mellan de allmänna domstolarna och förvaltningen som blivit ett resultat av rättsutvecklingen. Motionärerna instämma häri och understryka att Sverige i längden icke kan upprätthålla ett system, som har sin grund i helt andra förvaltningsförhållanden än det moderna regleringsväsendet erbjuder, där administrativa myndigheters åtgärder av allehanda slag träffa den enskilde. Medborgaren borde här kunna kräva att i varje situation få rättsenligheten av de åtgärder, som riktas mot honom, bedömda av opartiska domstolsorgan. Motionärerna yrka på en förutsättningslös utredning av denna fråga om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.

I en interpellation i första kammaren den 7 december 1955 ifrågasatte hr Carl Albert Andersson om det anses vara tillfredsställande att Högsta domstolen skulle pröva resningsansökningar, som gällde dess egna domar. I sitt svar den 15 december förklarade justitiedepartementet, att problemet vore mycket komplicerat. Han ifrågasatte också om »man i något annat land kommit fram till regler som, tillämpade på våra förhållanden, skulle vara överlägsna det system, som nu gäller hos oss» (Första kamm. prot. 1955: 32 s. 18). I likalydande motioner (I: 331 och II: 267) av hr Carl Albert Andersson (s.) m. fl. (flera partier) och hr Edberg (s) m. fl. (flera partier) hänvisas däremot till att man i Danmark sedan 1916 haft en särskild rättsnämnd, »den særlige Klageret», för behandling av *resningsfrågor*. Motionärerna yrka på skyndsamt utredning rörande inrättande av en från de reguljära domstolarna fristående särskild rättsnämnd för *resningsfrågor*. Samma yrkande göres av hr Larsson i Hedenäset (bf), som i sin motion (II: 287) icke endast har principiella betänkligheter mot det nuvarande systemet, utan även framhåller Högsta domstolens stora arbetsbelastning, vilken medför att tidsutdräkten vid handläggningen av *resningsansökningar* kan bli mycket stor. Han föreslår inrättande av en rättsnämnd, förslagsvis bestående av fem av regeringen utsedda ledamöter, t. ex. ett justitieråd, en hovrättsdomare, en underrättsdomare, en advokat och en juris professor samt två av riksdagens opinionsnämnd tillsatta ledamöter.

I en motion (II: 73) föreslår hr Hansson i Skegrie (bf) att riksdagen måtte uttala önskvärdheten av att Kungl. Maj:t i instruktionerna för *statens sakrevision och statens organisationsnämnd* måtte föreskriva skyldighet för dessa att årligen till riksdagen avgiva redogörelser över deras verksamhet.

I likalydande motioner (I: 163 och II: 214) föreslår hr Osvald (fp) m. fl. (flera partier) och hr Edberg (s) en allsidig utredning om formerna för och de överblickbara följderna av ett *upplösande av det organisatoriska sambandet mellan staten och kyrkan*. Motionärerna erinra om att RF § 2 stadgar att »Konungen skall alltid vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är». Genom att kyrkans bekännelseurkunder angivits i RF och bekännelsen till dem uppställts som ett kompetenskrav för statschefen har den bekännelsevariant, som den svenska kyrkan representerar, fastslagits som »statsreligion» och kyrkan blivit en statskyrka. Statskyrkotanken förutsätter en kyrklig enhet, vilken från väckelserörelsens tid icke längre existerar. Statskyrkosystemet ter sig därför för motionärerna oförenligt med en konsekvent genomförd religionsfrihet.

Under hänvisning till att Europas stater uppdelats i två block sedan nyligen de östeuropeiska staterna ingått fördrag om vänskap, samarbete och ömsesidigt bistånd gentemot NATO-makterna och den Västeuropeiska unionen föreslår i likalydande motioner (I: 402 och II: 476) hrr Ohman och Norling (k) samt hr Hagberg m. fl. (k) hemställa till Kungl. Maj:t om en *neutralitetsförsäkran* med av motionärerna närmare angivet innehåll. För-

handlingar borde även upptagas med Sovjetunionen, Förenta Staterna, Storbritannien, Frankrike, Polen, Tyska Demokratiska Republiken, Förbundsrepubliken Tyskland, Norge, Danmark och Finland om att dessa stater garanterar och respekterar den svenska neutraliteten.

Ivar Beskow.

En unik klippssamling. Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala erhöll sommaren 1952 en större samling tidningsurklipp av mindre vanligt ursprung och innehåll. Den utgjordes av klipp ur svensk press, vilka under andra världskriget samlats på tyska legationen i Stockholm. Vid legationens upplösning efter krigsslutet kom den unika klippssamlingen i en svensk privatpersons ägo. Sju år senare blev institutionen genom Uppsala universitetsbiblioteks förmedling erbjuden att för sitt pressarkivs räkning erhålla samlingen av den private innehavaren.

Både de pärmar, som tidningsurklippen förvarades i, och en stor del av själva klippen befann sig i ett ganska miserabelt skick. De var fuktskadade och bar över huvud taget spår av långmagasinsförvaring. De ursprungliga pärmarna har därför bytts ut mot nya. Samtidigt har klippen lagats, uppklistringsbladen justerats eller ersatts o. s. v., så att samlingen blivit tekniskt mera lätthanterlig. Klippssamlingen omfattar i sitt nya skick inte mindre än 63 arkivpärmar i A4-format.

I samband med att klippen överflyttades till nya pärmar gjordes en första ytlig genomgång av materialet. Detta var uppdelat på ett stort antal avdelningar och underavdelningar. De på tyska avfattade rubrikerna fanns angivna på pärmryggarna. Någon strängt genomförd, konsekvent systematisering kan man dock inte tala om. Det är troligt att man efter en noggrann detaljgenomgång hade kunnat sammanföra åtskilliga grupper under gemensamma huvudavdelningar, med fördel hade kunnat slopa en del rubriker, o. s. v. Men dels skulle en sådan uppgift ha krävt åtskillig tid och möda — samlingen torde i runt tal omfatta nära 15.000 klipp — dels får det anses vara av värde i och för sig att bibehålla den ämnesindelning och rubrik-sättning, som de tyska legationstjänstemännen själva tillämpat.

Klippen härrör i stort sett från tidsperioden 1942—1945. Huvudparten är från krigets senare skede med tyngdpunkten på åren 1943 och 1944. De äldsta klippen är dock från 1940, de senaste från slutet av april 1945. Materialet är hämtat inte enbart ur dagspressen utan även ur en lång rad andra publikationer, t. ex. fackförbundstidskrifter och veckotidningar av olika slag. En stor del av klippen är levererade av Svenska Telegrambyråns pressurklippsavdelning, medan åtskilliga uppenbarligen är resultat av legationstjänstemännens eget urval. I några enstaka fall framgår det att klippen blivit insända till legationen av svenska privatpersoner.

De urklippta artiklarna är av vitt skilda typer och av varierande intresse. Där finns klipp av nästan alla möjliga slag, från ledare, reportage och krigskorrespondenser till kåserier, serier, biorecensioner i Idrottsbladet och Ritola-teckningar i »Se». Samlingen innehåller såväl ett stort antal hästskt antinazistiska artiklar ur »Trots Allt!» som en mängd ur tysk synpunkt

mera positiva ledare och krönikor ur Dagsposten. Någon kvantitativ beräkning av i vilken utsträckning olika tidningar är representerade har inte verkställts, inte heller någon undersökning huruvida och i vad mån artiklar med mer eller mindre protysk tendens är överrepresenterade gentemot stoff av motsatt slag. Med hänsyn till fördelningen av den svenska pressens sympatier under kriget förvånar det emellertid inte att artiklar med proallierad eller antitysk tendens absolut sett synes dominera. Tyskarna har själva i ett mycket stort antal fall stämplat klippens innehåll som klart antityskt. Rubriker som »Hetze», »Greuelpropaganda», »Gerüchte und Lügen» antyder hur tyskarna bedömde en stor del av detta material i den svenska pressen. Av liknande slag är rubrikerna »Sensations-Meldungen» och »Alliierte Grosssprechereien». De klipp som förts till dessa avdelningar kan eo ipso sägas ha blivit föremål för den tyska legationspersonalens betygssättning.

Indelningen av materialet är gjord efter ämnesområden av typologiskt växlande art. Till en del har klipp rörande särskilda länder sammanförts under speciella rubriker. Som exempel kan nämnas att klipp som rör Finland och de politiska och militära förhållandena där under andra världskrigets allra sista del finns samlade i inte mindre än sju pärmar. Dessa klipp utgör alltså ungefär 1/9 av samtliga. De sträcker sig från 1 augusti 1944 till 24 april 1945. Andra geografiskt bestämda avdelningar i samlingen behandlar Norge och Danmark, dock inte så utförligt. Dessutom kan nämnas smärre avdelningar med rubriker som Balkan, Baltikum, Belgien, Egypten, Frankrike, Spanien, »Südosten» (Bulgarien och Rumänien). Av likartat slag — ehuru med mera preciserad innehållsbestämning — är de vältaliga rubrikerna Katyn, Lublin, Winnitza.

Åtskillig uppmärksamhet har tydligen ägnats åt artiklar om inrikespolitiska förhållanden — militära, ekonomiska, sociala — i de allierade länderna. Därom vittnar de icke så få klipp under rubriker som »Innerpolitische Verhältnisse in den Feindstaaten», »Streiks mit sozialen Missverhältnissen in den alliierten Ländern», »Missverhältnisse bei den Alliierten», »Zustände in alliiert-besetzten Gebieten» Till samma kategori kan de avdelningar föras, som rubricerats »Negative alliierte Stimmen» och »Uneinigkeit unter den Alliierten».

Om den tyska propagandan i Sverige under kriget innehåller samlingen relativt mycket. Fyra pärmar med beteckningen »Deutsche Propaganda» förekommer. De innehåller klipp rörande sådant som den svenska pressen karakteriserade som tysk propaganda. Artiklar om några speciella organ för denna propaganda finns samlade under egna rubriker, t. ex. klipp om tyska informationscentralen i Stockholm (1942), om »Institutet för folkupplysning» (1943) och »Världsradio» (1943). De klipp som behandlar broschyren »Om krigets gentlemän» och signaturen Spectators varningsskrift »Svenskarna och propagandan» (båda från 1943) är också sammanförda i var sin liten avdelning.

I en pärm med påskriften »Dagsposten» har samlats klipp från 1944—1945, i första hand inte ur tidningen i fråga utan om den och dess finansiering.

Artiklar som antingen öppet framträder som antinazistisk propaganda

eller av tyskarna bedömts som sådan återfinns i flera pärmar med något varierande rubricering. Som kuriosum kan nämnas att två smärre avdelningar i dessa pärmar helt enkelt rubricerats »Israel Holmgren» och »Karl Gerhard» (i förra fallet med klipp från 1942—1944, i det senare från 1943—1945). »Bonniers» står det som rubrik på en mindre avdelning innehållande stoff med delvis starkt antinazistisk tendens, bl. a. ur vissa veckotidningar.

En stor del av materialet utgörs av rena krigsnyheter. Sådant stoff förekommer mer eller mindre i alla avdelningar, men dessutom finns vissa specialrubriker: »Luftkrieg», »Militärisches», »Alliierte Kriegsziele», »Alliierte Kriegsprophezeiungen». Avdelningen »Korrespondentberichte aus Deutschland» innehåller några större artikelserier från mars och april 1945 i Morgon-Tidningen och Stockholms-Tidningen.

I ett fåtal fall har de tyska legationstjänstemännen gjort anteckningar och kommentarer i marginalen till klipp. Några dokumentariskt värdefulla notiser finner man dock inte. I åtminstone ett fall, om ock mindre viktigt, kan man emellertid tala om ett rent belägg. En tidning skrev om en prästman som gjort sig känd för nazistiska sympatier. I marginalen till detta klipp står antecknat: »Ist M. bekannt?» och därunder, med annan stil: »Ja, hat oft geschrieben, erhält grössere Mengen jedes Informationsmittels». I övrigt är det som regel fråga om ganska obetydliga kommentarer, som emellertid rätt väl torde återspegla vederbörandes reaktioner. Från maj 1940 har medtagits ett helt nummer av Aftonbladet, i vilket varje nyhetsartikel är förstruken med rött och tidningens första sida dessutom försedd med utropet: »In dieser Zeitung sind *nur* alliierte Meldungen!» När en tidning återger en krigsrealistisk bild med hundratals av tyskarna dödade människor liggande kringspidda, kommenterar en legationstjänsteman: »Hiergegen sollte Dagsposten polemisieren, die wegen Wiedergabe eines solchen Bildes beschlagnahmt wurde». Från december 1944 har man ur en stockholmsk eftermiddagstidning klippt några bilder ur en tecknad amerikansk serie av gängse halt, där den propagandistiska tendensen i fråga om »bovarnas» utseende uppmärksammas med orden: »In dieser Bildserie tauchen erstmalig deutsche Uniformen auf mit entsprechenden Gesichtern». Och när tidningen »Se» med ledarkommentarer publicerar en uppmärksam karta över Stockholm med utprickande av tyska institutioner och svenska beredskapscentra (vilket f. ö. ledde till kvarstadsbeläggande), förses urklippet med en fåordig men talande anteckning: »Das ist der Höhepunkt!».

De samlade tidningsurklippen är ur forskningssynpunkt av varierande värde. Uppenbart är emellertid att åtskilligt material lättare står att hämta i denna klippssamling än i de enskilda tidningarnas lägg. Vid en historisk eller statsvetenskaplig behandling av vissa in- och utrikespolitiska problem under andra världskriget torde klippen i flera fall kunna ge icke oväsentliga upplysningar. Det förefaller, bland annat, som om man vid ett studium av svensk pressopinion och svensk reaktion inför utländsk propaganda hade anledning att uppmärksamma detta stoff. En uppgift av både vetenskapligt och allmänt intresse borde det också vara att med ledning av det material, som klippssamlingen erbjuder, söka klargöra vad representanter för en krigförande makt framför allt fäste vikt vid, när de under krigsåren noggrant bevakade vårt lands press.

Sten-Sture Landström.

L I T T E R A T U R G R A N S K N I N G A R

HANS B. THORELLI: *The Federal Antitrust Policy. Origination of an American Tradition.* 648 sid. Stockholm 1954.

Hans Thorellis doktorsavhandling rör ett stort och klassiskt ämne. Den amerikanska antitrustpolitiken representerar det första och hittills viktigaste av alla försök att komma till rätta med ett av grundproblemen i den moderna hushållningen: problemet om de privata konkurrensbegränsningarna. Och detta försök utgår från en sällsynt stark och följdriktig ideologi. Tron på privat företagsamhet har i USA fler helhjärtade förespråkare än på denna sidan Atlanten — fler förespråkare, som är beredda att dra ut den i dess konsekvenser och att fullt ut acceptera den viktiga del av motiveringen för sin tro som går ut på att en fri tävlan i näringslivet representerar ett livsviktigt värde.

Det är ett ämne som behandlats i en stor litteratur. Den har länge varit uppmärksammas även i Europa — men först efter kriget har vi européer något mera allmänt börjat inse dess värde. Det är naturligt att vår reaktion mot nazismen och kommunismen tillsammans med frånvaron av ett nytt ideologiskt centrum i Kontinentaleuropa har gjort oss mer öppna för amerikansk ideologi och hjälpt oss att komma ifrån vår gamla generaliserande överlägsenhetsattityd gentemot amerikansk kultur. Men därtill kommer, att vi inte kunnat undgå att något mer bestämt än förut ta ställning till den problematik, som den amerikanska antitrustpolitiken berör. Vi har haft och har vår diskussion om priskontroll och andra nya och gamla offentliga regleringar; om socialism och privat företagsamhet; om »storfinans» och ekonomisk demokrati; om strukturrationalisering och behovet att effektivisera näringslivet, så att vi bättre ska kunna tillgodose de många otillfredsställda behov, som numera ter sig större än någonsin, därför att högkonjunkturpsykologin gör oss otåliga och får oss att ställa anspråk som aldrig förr — och dessutom lurar oss att tro att nästan allting ligger inom omedelbart räckhåll. I alla dessa problemkomplex kommer frågan om konkurrens och konkurrensbegränsningar in. Betyder priskontrollens hävande, att den offentliga prisregleringen ersättes med en privat? Är det sant, att t. ex. bruttoprissystem hindrar en strukturrationalisering inom varudistributionen? Hur angeläget är det för den, som vill försvara den fria företagsamheten, att mera allmänt få det därhän att den verkligen kan visas vara fri? Och för den som är socialist: ska vi tillåta en privat monopolbildning för att sen desto lättare föra över verksamheten i offentlig regi? Eller ska vi dra konsekvensen av det faktum att den privata företagsamheten i alla fall

dominerar och kommer att dominera under hela den framtid som nu kan överblickas? Tvingas inte också vi att erkänna att ett starkt element av tävlan i näringslivet i ett mycket stort antal fall är till fördel eller t. o. m. är alldeles omistligt?

Men hur ska vi ta itu med detta problem om de privata konkurrensbegränsningarna? Den som skriver dessa rader har medverkat i arbetet att lägga en del av grunden för den legala och organisatoriska apparat som nu fungerar i vårt land. Den kommer snart att ändras — och säkert med goda skäl. Men den ändringen blir nog inte den sista. I själva verket rör det sig här om ett oerhört invecklat och svårt problem som behöver följas och som framför allt kräver en fördjupad vetenskaplig behandling. Vi gör klokt i att uppmärksamma de erfarenheter som samlats i USA. Där finns omfattande sakkunskap — och inte bara hos många ekonomer utan också hos flera statsvetare och jurister. Där finns en rik vetenskaplig tradition, var till vi i stort sett saknar motsvarighet, i varje fall inom den juridiska och statsvetenskapliga litteraturen.

För dem som bara tagit del av något dussin smakprov på den väldiga amerikanska litteraturen i ämnet är det svårt att närmare avgöra graden av originalitet i Thorellis stora arbete. Men allt tycks tala för att författaren gett ett mycket väsentligt bidrag. Det är ett oerhört arbete, som ligger bakom denna breda översikt, som grundar sig på en omfattande genomgång av både primärt och sekundärt material.

Framställningen inleds med en redogörelse för hur vissa grundläggande begrepp utvecklades under medeltiden och därefter i den engelska Common Law, och hur sedan denna utveckling kom att ta en mera »liberal» riktning i USA än i England. Det kan delvis ha berott på att reaktionen mot engelska »privilegier» och monopol utgjorde en viktig del av den amerikanska revolutionsideologin, men den sidan av saken diskuteras icke mera ingående av författaren i detta arbete.¹ I samma riktning verkade sedan Västerås och Söderås reaktion mot Österås finansmakt och överhuvudtaget »västpionjärernas» anspråk på att inte berövas frukterna av sitt hårda arbete vid odlingsgränsen. De anspråken gav upphov till en ideologisk tradition, som hölls levande även sedan gränsen flyttats längre västerut. Och den fick stark näring av jobberierna i land, av järnvägsbolagens ofta hänsynslösa åtgärder, senare av oljebolagens uppträdande, av koncentrationen av ekonomisk makt hos storföretag av olika slag under senare delen av 1800-talet, av höga räntor, av tullvännernas strävanden, som möttes av stark antagonism från jordbrukarnas sida. Mot bakgrunden av denna ekonomiska utveckling ger författaren en rikt dokumenterad skildring av opinionsströmningarna så långt dessa kan följas i den samtida litteraturen, i den offentliga debatten och i pressen och dessutom i tillämpningen av Common Law. Härvid refereras såväl den diskussion, som framträdde med större vetenskapliga anspråk, som den reformistiska och den mera populärt politiska. Av icke minst intresse är de ganska omfattande

¹ Se däremot Thorellis bilaga till nyetableringssakkunnigas betänkande (SOU 1951: 28, s. 11—12).

stickprov på tidningsdebatten som presenteras. Nu är det klart, att inte ens en tidningsdebatt är en trogen mätare av folkopinionen, som — att döma av vad vi nu vet — i sådana sammanhang ofta inbegriper ett kvantitativt starkare »radikalt» element, än som kommer fram i de tryckta diskussionsinläggen. Det är ett problem som författaren inte tar upp till diskussion. Naturligtvis kan vi inte veta i vad mån den nämnda regeln också gällde i det här fallet. Ett argument för uppfattningen att antitrustmentaliteten var ännu starkare än vad som framgår av den till eftervärlden bevarade diskussionen ligger i att det motstånd mot Sherman-lagen som öppet redovisades i voteringarna vid 1890 års kongress, var överraskande svagt — och det trots att denna kongress i andra sammanhang visade sig stå under visst inflytande av Big Business; så t. ex. antog den McKinley-tariffen.

Synnerligen utförlig och givande är skildringen av hur Sherman-lagen kom till vid 1890 års kongress. Här, som på flera andra ställen, har författaren gått igenom primärmaterialet med stor grundlighet. Kanske skulle framställningen dock ha blivit ännu mer givande om den i något mindre grad hade disponerats efter kronologiska grunder.

Sherman-lagen blev ingalunda allmänt tillämpad, särskilt inte omedelbart. I viss mån representerade den »bara» en »federalisering» av de — dock säkert varierande — regler i ämnet, som vunnit burskap inom den delstatligt handhavda Common Law. Men den fick åtminstone stor programmatisk och ideologisk betydelse. Det förstår man omedelbart av innehållet i de båda första paragraferna, som inledes sålunda:

Sec. 1. Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal . . .

Sec. 2. Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of misdemeanour

Men i fråga om tillämpning brast det som sagt. Redan i några av de första rättsfallen fälldes domar, som säkerligen stred mot lagens bokstav så som vi nu läser den och också mot det i kongressbeslutet uttryckta syftet med lagen; så långt man kan döma av de koncisa men sägande beskrivningar av fallen som författaren ger. En av dessa friande domar avsåg Whisky-trusten, som sades behärska 75 % av marknaden. En likaledes friande dom, som dessutom fälldes av Högsta Domstolen (1895), avsåg sockertrusten, som just hade lyckats förvärva nästan 100-procentig kontroll av raffinaderierna. I motiveringen framhölls bl. a., att »det förhållandet att en vara tillverkas för export till en annan delstat inte i sig själv innebär, att det är en vara i mellanstatlig handel . . .». Det kan man onekligen med Thorelli kalla för sofisteri. Samma år fällde Högsta Domstolen i ett mål om en arbetskonflikt ett utslag, som visserligen inte i sig självt utgick från Sherman-lagen, men som ändå gav stöd åt andra domstolsutslag, vilka väsentligen grundats på Sherman-lagen. Det gällde den s. k. Pullmanstrejken, där en fackförening hindrats av ett domstolsföreläggande, som var baserat på Sherman-lagen, och där bl. a. den facklige ledaren Eugene Debs — vid ett tillfälle socialistisk presidentkandidat — blivit ådömd fängelse-

straff dels på grund av våldsdåd som andra gjort sig skyldiga till i samband med konflikten men dels också därför att föreläggandet inte efterkommits. Att märka är att Högsta Domstolen uttryckligen avstod från att avvisa den tolkning, enligt vilken Sherman-lagen kunde läggas till grund för domen. Detta blev inledningen till den »regering genom domstolsföreläggande» (Government by Injunction), som sedermera ofta kom att utnyttjas som kampmedel mot fackföreningsrörelsen i USA. Nu är att märka, att det enligt Thorelli är ytterligt tvivelaktigt, om Sherman-lagen verkligen var avsedd att rikta sig mot fackföreningsaktioner. Visserligen hade ett uttryckligt undantag i det avseendet »ramlat under bordet» vid kongressbehandlingen 1890, men lagens förnämsta konstruktörer förklarade i debatterna att undantaget likväl var avsett att gälla, och de möttes härvidlag icke av gensäga från någon mera representativ grupp av kongressmän. Under loppet av ett och samma år fällde Högsta Domstolen sålunda fällande dom i ett fall, som till sin upprinnelse i lägre instans var beroende på en sannolikt felaktig tolkning av Sherman-lagen och som riktade sig mot fackföreningsrörelsen — och friande dom i ett mål mot ett nästan 100-procentigt varumonopol!

Det skulle emellertid bli bättre. I det s.k. Trans-Missouri Freight Association-fallet (1897), som avsåg ett fraktsatsavtal mellan femton järnvägsbolag, uttalade Högsta Domstolen fällande dom, och majoriteten inom domstolen gick t. o. m så långt, att den tolkade Sherman-akten efter ordalagen genom att uttala att en konkurrensbegränsning ej behövde vara »unreasonable» för att vara förbjuden, medan en minoritet däremot fasthöll vid den doktrin i Common Law, som sedermera vann helgd också vid uttolkningen av Sherman-lagen, nämligen att endast »unreasonable restraints» var förbjudna. Positivt var också Högsta Domstolens utslag i t. ex. Addyston Pipe-fallet (1899), som avsåg en kvoterings- och anbudskartell och som är berömt även av det skälet att en lägre rätts utslag med mycken lärdom och stort skarpsinne formulerades av William Taft, vilket gav Högsta Domstolen ett ganska lätt arbete. Enligt Thorellis mening kom denna utveckling till sitt mest auktoritativa uttryck i det s. k. Northern Securities-fallet (1904), som gällde ett försök av Morgan och andra finansmän att förena parallella järnvägslinjer mellan de stora sjöarna och Stilla Havs-kusten — ett försök som omintetgjordes av Högsta Domstolen.

Men innan det sålunda var fullt klargjort att Sherman-lagen i alla fall dög något till, hade USA:s näringsliv under åren omkring 1900 berörts av en kraftig »merger wave», d. v. s. en mängd storföretag uppstod genom sammanslagning av mindre enheter. Denna utveckling belyses ingående av Thorelli på grundval av en självständig bearbetning av ekonomiskt och statistiskt material.

Misslyckandena i början och den fortsatta förtrustningen kunde inte undgå att göra intryck på den allmänna opinionen, vars fortsatta utveckling ingående skildras av Thorelli. Till dem som kände sig oroade hörde Theodor Roosevelt, som snart efter sitt tillträde som president (1901) började uppträda som en hårdför ledare i antitrustkampen. Han underströk bl. a. kraftigt publicitetsmetodens värde. Ett par år tidigare hade f. ö. tillsatts en Industrial Commission, som efterhand gjorde en omfattande kartlägg-

ning av bl. a. konkurrensförhållandena och strukturproblemen inom en rad näringsbranscher. Bland de åtgärder, som senare vidtogs under Roosevelts tid, är särskilt viktigt det beslut som fattades av kongressen 1903 att inrätta en speciell avdelning för antitrustärenden i Departement of Justice. Sherman-lagen hade därmed äntligen fått ett federalt organ, som kunde aktivt medverka i arbetet att bringa fallen under rättslig prövning.

Så långt ungefär i tiden går Thorellis skildring. Referatet har emellertid bara gett några av dess ytterkonturer. Det är inte möjligt att i en recension beröra mer än en del av de ämnen som avhandlas. Däremot är några kommentarer och randanteckningar på sin plats.

Det har redan framgått att avhandlingens största värde ligger i att verkligt stort, primärt och sekundärt, material bragts samman och presenterats i en enda volym, som försetts med omsorgsfullt utarbetade källanvisningar, litteraturförteckningar och register. Även om formen för materialpresentationen ibland verkar lite omständlig, är den ändå i stort sett genomarbetad och i de flesta avsnitt finner den intresserade fascinerande stoff för läsning. Skildringen är rikt facetterad. Problemen sätts in i sina sammanhang — ekonomiskt, ideologiskt, socialt, juridiskt och statsvetenskapligt.

Men analysen når inte alltid upp till samma höga standard som materialpresentationen. Det hade kanske varit för mycket att begära. Att samla, utforma och presentera så mycket material är redan det en respektingivande prestation. För ordningens skull bör det dock antecknas, att särskilt den ekonomiska och statistiska analysen i flera fall är bristfällig. Det talas t. ex. om »överkapitalisering» såsom orsak till att fraktsatser varit för höga i förhållande faktiska realkapitalvärden (s. 160). Läsaren undrar om det inte snarare är tvärtom: att en monopolsituation gjort det möjligt att ta höga fraktsatser och att det i sin tur avspeglat sig i höga kapitalvärden, som sedan eventuellt anföres som ursäkt för de höga fraktsatserna. På samma sätt när författaren i olika sammanhang talar om hur fördärvbringande »stock watering» verkat: var det bara fråga om utdelning av gratisaktier, behövde det ju inte ske något annat än att den procentuella avkastningen kom att te sig lägre än eljest — vilket kanske just var avsikten om man förberedde en i dollar höjd utdelning. Nu kunde kanske också oberättigade förväntningar om höjd utdelning på sådant sätt väckas, och det fanns väl i sammanhanget möjlighet att även på annat sätt lura folk. Men analysen skulle ha vunnit om författaren lite mer konkret angett den verkliga innebörden av vad som skedde.

Även skildringen av den fraktsatsdiskrimination, som tillämpades av järnvägarna (s. 85) och av Standard Oil, hade behövt göras klarare. Det hade t. ex. inte skadat med ett erkännande av att även en rationell fraktsatsstruktur, på grund av problem som finns i alla företag med stora fasta och gemensamma kostnader, lätt kan komma att te sig diskriminativ för den enkle mannen och att just svårigheten — särskilt med den tidens företagsekonomiska analys — att dra gränsen mellan »falsk» och »äkta» diskrimination måste ha ökat frestelsen till missbruk. Då hade författaren inte behövt »balansera bilden» med ett så generaliserande och odokumenterat påstående som det, att USA sannolikt hade fått det »mest effektiva tran-

sportsystemet i världen». Hur kan man veta sånt? Å s. 286 återges några census-siffror, som uppges visa att storföretagen ökat i betydelse mellan 1880 och 1900. Men i själva verket visar de att antalet arbetare per företag närmast nedgått: i varje fall mellan 1890 och 1900 — vilket dock kan bero på bristande jämförbarhet. En annan tabell, som anges ytterligare belysa storföretagens ökade betydelse, ger i verkligheten bara företagens fördelning efter arbetarantal år 1900.

Vi får emellertid komma ihåg, att den ekonomiska analysen inte är författarens huvudärende. Men det finns andra kommentarer att göra. Thorelli dokumenterar klart, att antitrustideologin till väsentlig del bars upp av grupper av små och medelstora företagare. Men han kunde bättre ha understrukit att däri också låg en begränsning: att konsumenten visserligen inte var bortglömd men heller inte genomgående sattes i centrum; att problemet om den »lille monopolistens» skadliga åtgärder kom rätt mycket i bakgrunden. Det sista är bl. a. förklaringen till hur det längre fram i tiden kunde lyckas att med antitrustlagstiftningen förena ett legalt stöd åt bruttoprissystemet, som det dock under senare år blivit allt svårare att göra praktiskt verksamt. Att fronten i första hand vändes mot Big Business och det hela sålunda sågs som en maktkamp mot »storfinansens» bidrar också till att förklara varför vissa ekonomiska effektivitetssynpunkter — på ett sätt som Thorelli försummar att närmare diskutera — blev förbisedda. För att ta ett enda exempel: var det verkligen samhällsekonomiskt vettigt att vidmakthålla någon sorts konkurrens mellan parallella järnvägslinjer? Thorellis förklaring till fackföreningsrörelsens ambivalenta inställning till antitrustideologin är i behov av en viktig komplettering: trots den »storartade» ökning under åren kring 1900, varom Thorelli talar, var den fackliga rörelsen svag; 1.5 miljoner medlemmar 1903 var ju inte överväldigande ens på den tiden i betraktande av landets storlek och rörelsens ganska långa traditioner. Därtill kom att organisationerna till stor del utgjordes av yrkesföreningar, och flera av dessa ville inget annat än att vara med om den privatekonomiska maktkampen och företedde f. ö. själva monopolistiska drag, som bl. a. tog sig uttryck i de ofta framgångsrika försöken att driva negrerna ut ur bättre betalda jobb. Av sådana fackföreningar kunde man knappast vänta en helhjärtad hjälp i kampen för allmänna konsumentintressen.

I ett avslutande kapitel drar Thorelli en del allmänna slutsatser, som han — f. ö. helt medvetet — försummat att närmare förknippa med sin materialpresentation. Han säger t. ex. att han inte instämmer med de kritiker av det amerikanska systemet, som ansett de allmänna domstolarna olämpliga att använda i sammanhanget. För egen del har jag ytterligt svårt att finna annat än att den amerikanska domstolsbehandlingen kännetecknats av en inkonsekvens — i varje fall för de perioder som Thorelli behandlar —, som det knappast är troligt att verkligt sakkunniga specialdomstolar i samma utsträckning skulle ha gjort sig skyldiga till. Och den slutsatsen har jag kommit till just på grundval av Thorellis egen förnämliga materialpresentation. Det är för det första klart, att det inte fanns någon konsekvens i tillämpningen av Common Law före 1890. Jämför man t. ex. de fall som av Thorelli refereras å ss. 39, 40, 42, 44 och 48, är det svårt att instämma i för-

fattarens tro på de »principer som överlevt alla förändringar». Vilka var dessa principer? Och det blev, som sagt, knappast bättre sedan Sherman-lagen kom till. Även om man från 1911 kom överens om att på grundval av Common Law intolka en »rule of reason» i Sherman-lagen — hur kunde det egentligen göra det lättare för allmänna domstolar att sörja för en konsekvent lagtillämpning? Snarare är det väl så, att det är enklast att dra gränsen om Sherman-lagen tolkas helt efter ordalydelsen — och att det blir väsentligt svårare, om man skall tillämpa en skälighetsbedömning och därvid knappast kan undgå att komma in på överväganden om vilket mått och vilket slag av konkurrens som skall anses motsvara någon sorts samhälleliga lämplighetssynpunkter. En annan sak är att vi här i Sverige ganska allmänt instämmer i att en skälighetsbedömning, trots alla svårigheter, bör tillämpas.

Än vidare: vad ligger det för mening i uttalandet att Sherman-lagen representerade en »elegant» problemlösning (s. 229 och 571)? Man slängde ut en allmän formel, som man sannolikt menade icke skulle tillämpas strikt efter ordalydelsen — och det dröjde över 20 år innan denna mening blivit slutgiltigt fastslagen genom domstolspraxis. Man försummade länge helt att vidta administrativa anordningar för att få lagen effektivt tillämpad. Nej, »elegant» var det inte. Däremot är det lätt att — som Thorelli också gör — historiskt förklara, varför man inte redan från början lyckades bättre med detta ytterligt svåra problem. Och det finns starka skäl att med Thorelli hävda att Sherman-lagen trots alla brister i tillämpningen ändå fått en verkligt stor betydelse, inte minst till följd av den publicitetsverkan som domstolsbehandlingen av fallen ofta åstadkommit.

Thorelli skriver som en amerikansk socialvetare — till den grad att han i en bok, tryckt i Stockholm, låter »this country» betyda USA! Man måste beundra hans förmåga att tränga in i ett annat lands institutioner och tänkesätt. Men just i detta har han kanske ändå lyckats lite för väl. Han har glömt att en outsider, som blivit lika sakkunnig som en insider, har något extra värdefullt att bidra med — nämligen att ifrågasätta det som för de inhemska blivit som den luft de andas och som de därför glömmet att underkasta omprövning. Nu menar jag inte med detta att Thorelli, vid sidan av alla andra omfattande uppgifter han velat lösa i denna bok, dessutom skulle ha uppträtt som en receptskrivande »socialingenjör». Men han skulle helst ha tagit vara på sina förutsättningar att ställa några av de frågor som är naturliga för en utomstående eller — för att ta en i sammanhanget överdriven bild — lite grand ha uppträtt som det lilla barnet som fick se kejsarens nya kläder. Han hade kanske inte funnit så många säkra svar. Men om han hade disponerat sin materialpresentation från några sådana frågeställningar, är det ändå ganska sannolikt, att den blivit ännu mera sägande.

Nå, så långt har han alltså inte velat sträcka sig denna gång. Vi får hoppas han kommer igen. Och vi bör vara tacksamma för vad vi i alla fall har fått: ett rejält och verkligt respektingivande forskningsarbete, som satt våra tankar i rörelse och gjort det lättare för oss att följa en stor amerikansk ideologi tillbaka till dess ursprung.

Richard Sterner.

FREDRIK LAGERROTH: *Moderna författningar mot historisk bakgrund*. Norstedts. Stockholm 1955. 630 s.

POUL MEYER: *Nordisk folkestyre*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. Köpenhamn 1955. 158 s.

Professor Fredrik Lagerroth har använt sina första år som emeritus till att utarbета en omfattande handbok i utländsk statskunskap. Det är ett mäktigt verk och en imponerande prestation. Förf:s lärdom och beläsenhet har kommit väl till sin rätt i denna brett upplagda översikt, som behandlar samtliga europeiska statsklick och dessutom Förenta staternas samt — mera översiktligt — författningarna i de självstyrande staterna inom det Brittiska samväldet.

Beträffande dispositionen av ett sådant verk som detta kan det råda delade meningar. För förf:s disposition har den historiska synpunkten varit avgörande. Han börjar som sig bör med England, varefter följa det brittiska samväldet och Irland samt därefter Förenta staterna, vilket motiveras inte endast av att denna förbundsstat en gång varit en samling engelska kolonier utan även därav att Förenta staterna fortsätter en redan i moderlandet påbörjad utvecklingslinje. Så följer Sverige med Finland närmast, eftersom det länge utgjort en del av det svenska riket. Därefter följa staterna »ungefär i den ordning vari de efter seklers dvala vaknat till konstitutionellt medvetande» med Frankrike och Spanien först och Ryssland och Balkanstaterna sist. Man kunde också tänka sig en disposition efter en kombination av historiska och geografiska synpunkter, varvid de geografiska betonas starkare än Lagerroth gör. En annan dispositionsgrund är den renodlat systematiska, enligt vilken de nu gällande författningarnas typologiska karaktär blir avgörande för ordningsföljden mellan staterna. En ytterligare princip för dispositionen kunde vara att ordna staterna efter rent politiska grunder, vilket Lagerroth delvis gjort, då han behandlat Polen, Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien, Bulgarien och Albanien i klump efter Ryssland.

Även urvalet hör till det som kan diskuteras, när det gäller ett verk som detta. Man hade gärna sett att något mera av universalism fått prägla urvalet. Så betydande stater som Kina och Japan falla nu utanför framställningen, och Indien — såväl Indiska unionen som Pakistan — hade förtjänat en mer ingående behandling. Vidare hade de sydamerikanska republikerna jämte Mexico varit värda åtminstone ett översiktskapitel tillsammans. Även sådana stater som Turkiet, Egypten, Indonesien och Filippinerna borde ha behandlats något, om än summariskt.

Det kan överhuvud taget ifrågasättas, om det inte varit lyckligare, om verkets karaktär av handbok och uppslagsbok blivit ytterligare markerad. Man skulle önskat ett mera pedagogiskt och systematiskt grepp över ämnet. Många av dem, som ha anledning att utnyttja denna bok, skulle måhända varit bättre betjänta, om de författningshistoriska partierna blivit något mera koncentrerade. Bokens titel utlovar en skildring av moderna författningar mot historisk bakgrund. Om man ser till utrymmesfördelningen, blir den historiska bakgrunden huvudsak, och redogörelsen för det aktuella författninglivet blir ett appendix, som tillfogas som en avrundning. Arbetet är

en handbok inte i första hand i aktuell författningskunskap utan i författningshistoria. Som sådan är den emellertid utomordentligt värdefull. Utan den historiska bakgrunden kunna de aktuella statsskicken inte rätt förstås. Problemet är endast hur mycket av historia som skall tas med. Lagerroths framställning utgör en självständig, grundlärd och brett upplagd introduktion till den europeiska och nordamerikanska författningshistorien. Många enskildheter i de författningshistoriska avsnitten har man under läsningens gång anledning att beundra. Även om stilen har en tyngd och en styvnad, som ibland gör det besvärligt för läsaren, hålls det rika stoffet samman på ett suveränt och stundom inte bara suveränt utan även elegant sätt. Högst vill anmeldaren sätta avsnittet om Tysklands författningshistoria. Som en generell reflexion skulle man möjligen kunna anföra att den allra senaste tidens händelser ägnats alltför stor uppmärksamhet. Ambitionen att föra fram skildringen till full aktualitet till den tidpunkt, då förf. lämnade det skrivna ifrån sig leder till att boken blir lättare föråldrad, än om framställningen även rörande de senaste åren skrivits med något mera distans och på ett mera översiktligt, mindre detaljregistrerande sätt.

Förf:s perspektiv på skilda förlopp skola inte här diskuteras. Vad framställningens pålitlighet beträffar torde det vara ofrånkomligt att ett arbete av denna omfattning inte kan vara hundra procentigt felfritt i alla de oändligt många sakuppgifter som meddelas. Säkerligen förtjänar emellertid Lagerroths arbete ett mycket högt betyg härvidlag. Då i det följande några spridda påpekanden göras, sker det under starkt betonande av hur utomordentligt få och föga betydande dessa diskutabla punkter äro i förhållande till bokens stoffrikedom. — Att Pakistan inte nämns som republik må vara hänt, även om landets republikanska statsform har hunnit signaleras, innan förf. avslutade sitt arbete. Författningsarbetets avslutning och det officiella proklamerandet av republiken har ju dragit långt ut på tiden. När Lagerroth skriver, att »för närvarande» är de Valera regeringschef i Irland, är det ett exempel på sådana formuleringar, som helst borde undvikas i framställningar av denna art. Uppgiften var sedan länge oriktig, då boken utkom, och den var oriktig också vid den tidpunkt, då förordet daterades. I förordet sägs att ändringar, som skett fram till ingången av 1955, ha beaktats och inarbetats i texten. Vid utgången av 1954 var emellertid de Valera inte längre Irländska republikens premiärminister. Mera frågande ställer man sig dock, då förf. använder en formulering, som antyder att Woodrow Wilson skulle ha kandiderat vid presidentvalet 1920. Rätta förhållandet är ju att demokraternas kandidat då var Ohio guvernören James Cox.

Beträffande det författningshistoriska avsnittet om Sverige kunde mycket vara att diskutera. Här skall endast påpekas att det är fel att på tal om organisationsväsendet endast nämna Riksförbundet Landsbygdens folk på jordbrukarsidan men utelämna Sveriges lantbruksförbund. — När Lagerroth beträffande Finland säger att socialdemokraterna ha intagit den ställning som mittpartiet framför andra, som tidigare intagits av framstegspartiet, är det en jämförelse, som är föga slående. Redan den numerära skillnaden mellan socialdemokratien och det dåvarande framstegspartiet är alltför väldig för att ett sådant resonemang skall ha någon verklig mening. — Vid framställningen rörande Belgien sägs — till följd av ett skriv- eller

tryckfel? — att Spaak blev landets förste socialistiske regeringschef 1928. Det rätta årtalet är 1938. År 1928 hade Spaak ej ens hunnit bli medlem av deputeradekammaren. Vad som skedde på 1920-talet var att socialistledaren Vandervelde 1925 fick i uppdrag att bilda regering, ehuru han inte kunde fullfölja uppdraget. Vad den belgiska författningshistorien beträffar observerar man med någon förvåning att förf. inte alls berör kungakrisen 1950—51.

När man läser förf:s skildring av Schweiz' politiska liv, noterar man gärna som en förtjänst att förf. så klart tar avstånd från det populära talesättet att den schweiziska regeringen är en permanent samlingsregering. Endast mellan åren 1943 och 1953 — ej 1954 som förf. uppger — hade förbundsrådet karaktär av en nationell demokratisk samlingsregim. Något för den schweiziska demokratin konstitutivt låg det inte i denna regeringstyp. Nu som före 1943 utgöres regeringen av en borgerlig koalition. Underligt är dock att förf. inte fasthåller detta sitt en gång gjorda konstaterande, då han några sidor längre fram sysslar med förbundsrådets aktuella ställning. Där talar han om att förbundsrådet »utvecklat sig till en nationell samlingsregering» utan att nämna att det är en avbruten utveckling, att den i själva verket endast var en parentes.

Vid redogörelsen för Sovjetryssland måste man sätta ett frågetecken för förf:s påstående att Malenkov efter Stalins död 1953 övertog på en gång Stalins ställning som generalsekreterare för kommunistpartiet och ministerpresident. Det karakteristiska för detta ledarskifte var bl. a. just tvärtom att makten decentraliserades. Malenkov blev ministerpresident, men ledningen av kommunistpartiets sekretariat anförtröddes åt Chrustjov, som inom kort blev partiets förste sekreterare. Tesen om det kollektiva ledarskapet drevs redan från början efter Stalins död.

När Jugoslavien i Lagerroths framställning ägnas ett fristående kapitel till skillnad från Polen, Tjeckoslovakien m. fl. ryska »satellitstater», är det fullt befogat. Liksom Titos Jugoslavien förmått lösgöra sig från beroendet av Sovjetunionen, är dess författningsutveckling under efterkrigstiden mera självständig och av långt större intresse än de nyssnämnda staternas. Som den jugoslaviska statens föregångare kan kungariket Serbien räknas, och även dess författningshistoria skisseras av förf. Det är fullt i sin ordning. Man frågar sig dock, varför förf. i detta sammanhang inte haft anledning att nämna den legendariske serbiske statsmannen och mångårige regeringschefen Nikola Pašić, som även var den nya jugoslaviska statens förste ministerpresident och, kan man tillägga, också dess främste upphovsman. Förf. erinrar med allt skäl om exempelvis de italienska politikerna Depretis, Crispi och Giolitti och om de grekiska Delyannis, Tricoupis och Venizelos och den betydande roll dessa ha spelat i sina stater. Alla dessa äro stora och klassiska namn i italiensk och grekisk politik, men något motsvarande kan utan tvekan sägas om Pašić för Serbiens och Jugoslaviens vidkommande. Det är ganska unikt att en enskild politiker når en sådan position i sitt land som denne hade.

Lagerroth säger i förordet om sitt arbete att han endast har att bjuda referat av andras primärundersökningar och av lagtexter. Det är alldeles för blygsamt sagt. Det är inte endast så att Lagerroth själv gjort originella och fruktbärande forskningsinsatser på flera områden av den art att de

måste beaktas av en författare av ett sådant verk som Lagerroths senaste, utan han har dessutom, där han måste lita till andras primära rön, genomgående ett helt självständigt grepp över stoffet.

Under hösten 1955 utkom en populärt hållen skrift om danskt, norskt och svenskt författningssliv av den danske forskaren Poul Meyer. Arbetet har tillkommit under förf:s vistelse i Stockholm som Stockholms högskolas nordiske docentstipendiat. Boken ger i raska drag en god bild av överensstämmelser och skillnader mellan de tre ländernas statsskick. Lagstiftningsproceduren, regeringsmaktens organisation, parlamentarismen, förvaltningen, finansmakten, formerna för utrikespolitikens handläggning samt domstolsväsendet äro de områden som främst behandlas.

När det gäller lagstiftningen finner förf. att det grundligaste förarbetet sker i Sverige, och han påvisar också karakteristiska olikheter mellan det danska folketingets, det norska stortingets och den svenska riksdagens behandling av lagfrågor.¹ Klart påvisas vidare de väsentliga skillnaderna ifråga om regeringsmaktens organisation mellan å ena sidan Danmark och Norge och å den andra sidan Sverige. Ministerialsystem med ministerstyrelse — det sistnämnda mest utpräglat i Danmark — står emot det gamla svenska systemet, där legal ministerstyrelse är ett nästan okänt begrepp och där det vid sidan av departementen finns en självständig förvaltningsorganisation, uppbyggd kring de centrala ämbetsverken, medan däremot de danska och norska ministrarna också äro förvaltningschefer. De skillnader, som dock finns mellan danskt och norskt regeringssystem, kunde kanske ha poängterats bättre. När det gäller förvaltningen tycks förf. inte ha uppmärksammat det betydande lekmannainslag, som numera finns i åtskilliga av de svenska ämbetsverken. Finge man tro hans framställning skulle lekmannarepresentationen vara begränsad till vissa nämnder och organ, som endast ha en rådgivande ställning i förhållande till de reguljära ämbetsverken, men så är ju ingalunda förhållandet; lekmännen ha i flera fall gjort sitt intåg som beslutande, fasta ledamöter i ämbetsverken.

Instruktiv och värdefull är förf:s utredning av skillnaderna mellan Danmark-Norge och Sverige beträffande den judiciella laglighetskontrollen över förvaltningen. Det är ett ämne som i hög grad varit aktuellt under de senaste årens diskussion i Sverige rörande olika rättssäkerhetsproblem. Om man som förf. kan säga att lagstiftningen förberedes bättre i Sverige än i Danmark och Norge, är å andra sidan Sverige sämre ställt ifråga om domstolskontrollen av de administrativa organens tillämpning av lagstiftningen.

Förf. är jurist till professionen och ägnar betydande uppmärksamhet åt förhållandet mellan individ och stat och åt spörsmålet om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det är tacknämligt. Värdefull är bl.a. orienteringen om domstolarnas lagprövningsrätt, som visar hur läget beträffande detta omdiskuterade problem är i de olika länderna.

Man vill beklaga att denna jämförande studie över nordisk folkstyrelse

¹ En petitessanmärkning i förbigående i detta sammanhang: det svenska lagrådet består förutom av en ledamot från regeringsrätten av tre ledamöter från högsta domstolen, ej som förf. uppger två ledamöter från detta håll.

inte omfattar även Finland, men förf. förklarar denna brist med att han saknar på självsyn grundad kännedom om Finlands statsliv. Förklaringen till att inte heller Island kommit med är enahanda.

Olle Nyman.

ARILD HAALAND: *Nazismen i Tyskland*. En analyse av dens forutsetninger. Chr. Michelsens institutt for videnskap og åndsfrihet, Bergen 1955. 685 s.

En enorm litteratur har vuxit upp kring nationalsocialismen. Under Tredje rikets tid dominerade de partiska inläggen: försvarstal, protester och mer eller mindre ohållbara profetior. De första efterkrigsåren var det högkonjunktur för mestadels ensidiga och tvivelaktiga tolkningsförsök med en klar tendens att se nazismen som ett utslag av en speciell tysk nationalkaraktär. På senare år har tyskarna själva inlett en systematisk utforskning av nazismens historia — med centrum i München och Västberlin —, men några större resultat har veterligen inte redovisats ännu. Vad som hittills saknats har varit en sammanfattning av forskningens ståndpunkt på olika specialområden, ett försök att se problemet om nazismens orsaker eller förutsättningar ur alla de synvinklar som rimligen kan vara relevanta och med tillämpningen av olika samhällsvetenskapliga discipliners betraktelse-sätt. Den luckan har nu fyllts med Arild Haalands bok »Nazismen i Tyskland».

Arild Haaland uppehåller f. n. professuren i filosofi vid Bergens universitet. Hans utbildning har varit starkt samhällsvetenskapligt inriktad: efter studier i Norge i bl. a. filosofi och historia har han förvärvat en gedigen sociologisk och socialpsykologisk skolning i USA. Boken om nazismen är hans doktorsavhandling. Haaland har också deltagit flitigt i den utrikespolitiska debatten i Norge; han har företrätt ett slags tredje ståndpunktsuppfattning, dock utan halvkommunistisk tendens. Med denna mångsidiga orientering har han varit väl skickad att från olika synpunkter behandla ett så invecklat problemkomplex som nazismens förutsättningar.

Haaland gör inte anspråk på att lägga fram nya resultat av primärforskning. Hans material består uteslutande av bearbetningar men är ändå överväldigande rikt: litteraturförteckningen upptar 35 sidor. Uppgiften har varit att sammanställa och diskutera de uppfattningar om nazismens förutsättningar som hävdats från skilda vetenskapliga utgångspunkter: sociologiska, psykologiska, statsvetenskapliga, ekonomiska och rent historiska. Det är en imponerande arbetsprestation som Haaland utfört, och resultatet har blivit en mycket värdefull sammanfattning av hittills kända fakta och en synpunktsrik och välavvägd uppgörelse med alla ensidiga tolkningsförsök. Detta omdöme rubbas inte av de kritiska anmärkningar som framställningen på vissa punkter inbjuder till.

Den första invändningen gäller den definition av begreppet nazism som Haaland utgår från. Han vill ha en enkel och klar definition som tar sikte på »nokså utbredte kjennetegn» (s. 28); ju mera detaljerad avgränsning, desto större risk för överbetoning av engångsfaktorer. Han väljer att betrakta nazismen som ett visst slags verksamhet, och han finner då en kor-

kret utgångspunkt i den verksamhet som bedrevs i utrotningslägren. Definitionen blir: organiserade och ihållande övergrepp mot medlemmar av en eller flera grupper, präglade av en brutalitet som endast begränsas av maktutövarnas godtycke, och utövade i mer eller mindre öppet samarbete med dominerande grupper bland dem som de facto representerar de suveräna statsorganen. Men denna definition kan ju avse vilken diktatur som helst! Den säger ingenting om vad som skiljer den nazistiska diktaturen från t. ex. den kommunistiska, inte ens ifråga om graden av brutalitet. Det är inte orimligt att ange det brutala och godtyckliga våldet som det essentiella hos nazismen, men en användbar definition bör naturligtvis också säga något om inriktningen av och motiveringen för detta våld, m. a. o. innefatta ideologiska element. Haaland är genomgående benägen att underskatta ideologiernas roll i det historiska skeendet — det blir anledning att återkomma till den saken — och finner det således överflödigt att uppställa en ideologiskt betonad definition. När han sedan går igenom nazismens förutsättningar, kan han naturligt nog inte hålla fast vid sin snäva definition utan måste behandla nationalismen, antisemitismen, den antikapitalistiska attityden o. s. v. som särskilda och karakteristiska sidor av det nazistiska problemkomplexet. Men vad skulle då den ursprungliga definitionen tjäna till?

En diskussion av vissa generella psykologiska teorier bildar inledningen till Haalands undersökning av nazismens förutsättningar. Han konstaterar att instinktteorierna inte kan visa vägen till en hållbar förklaring: ingenting tyder på att människan har medfödda aggressiva instinkter. Inte heller de olika typlärorna — Kretschmers, Jungs o. a. — kan säga oss något om nazismens förutsättningar. Däremot kan den bild som den moderna psykologien givit av »den auktoritära människan» ge viss vägledning: en grupp människor som kännetecknas av aggressiv maktlystnad gentemot de svagare och benägenhet till underkastelse och kryperi inför de starkare, samt av ensidighet, intolerans och oförmåga att ta sakskalet — en sådan grupp kan sägas hysa latenta nazistiska tendenser, som i vissa situationer kan bryta fram med full kraft. Risker med dylika resonemang om karaktärstyper är att vissa drag överbetonas och befinnes ge den »egentliga», avgörande förklaringen till nazismen. Haaland tillbakavisar några sådana teorier, som ser nazismen som en följd av starkt utbredd homosexualitet eller som en psykopaternas och paranoikernas diktatur. Fantasierna om nazismen som ett uttryck för en biologiskt bestämd nationalkaraktär avvisas naturligtvis också. Den sociologiska teorien om kulturmönster befinnes däremot vara av visst värde.

Haaland övergår så till för Tyskland speciella förutsättningar av socialpsykologisk natur. Han diskuterar uppfostrans roll i det tyska kulturmönstret, inte i avsikt att finna någon avgörande förklaring till nazismen, utan för att antyda vilka dolda anlag som under vissa förhållanden kan aktiviseras i nazistisk riktning. Det ofta hörda påståendet att barnuppfostran skulle ha varit speciellt auktoritär i Tyskland finner han vara överdrivet och ensidigt. Den traditionella bilden av den tyske familjefadern som en brutal despot är till stor del felaktig, om man får tro en del nyare undersökningar. Familjemiljön var snarast beskyddande och främjande osjälv-

ständighet och lydaktighet. Mest auktoritär och aggressionsskapande tycks den ha varit i den lägre medelklassen. Haaland uttalar sig i regel försiktigt om de tyska uppfostringsprincipernas betydelse för nazismens uppkomst. Men på en punkt är han förbluffande säker. Han finner att den varma, beskyddande familjemiljön med modern i centrum kontrasterade skarpt mot den stränga rangordningen i samhället utanför hemmet, särskilt kännbar under militärtjänsten. Tyskarna längtade därför alltid tillbaka till barnomens trygghet, och ett uttryck för denna längtan var deras mottaglighet för nazismens förkunnelse om den organiska folkgemenskapen. Detta är ett tvivelaktigt resonemang. Om det hade påvisats att den tyska barnomsmiljön varit otrugg, hade det säkert också hetat att folkgemenskapstanken spirade ur en längtan efter trygghet. Med psykologiska synpunkter på politiska sammanhang kan man bevisa snart sagt vad som helst.

Den tyska skolan, såväl under kejsardömet som under Weimarrepubliken, var i hög grad auktoritär och odemokratisk och användes hämningslöst som forum för nationalistisk propaganda. Men det är svårt att säga om det var mycket annorlunda i de andra stormakternas skolväsen vid samma tid. Möjligen kan det göras gällande att de tyska lärarna av gammal tradition var reaktionära och nationalistiska; de var i regel motståndare till republiken, och en påfallande stor del av det nazistiska ledarskiktet rekryterades ur deras led. Viktigare än skolan som groningsgrund för nazismen var dock »die Jugendbewegung», mera känd under namnet Wandervogelrörelsen. Inom denna rörelse, som var störst under åren före 1914, fanns starka inslag av ledarkult, nationalistiskt färgad gemenskapsdyrkan, antisemitism och homosexualitet; t. o. m. nazisthälsningen förekom där. I slutet av 20-talet avlöstes den av bl. a. nazisternas ungdomsrörelse, men de direkta personliga förbindelserna är förvånande sällsynta. I detta sammanhang går förf. in på ungdomens förhållande till nazismen. Vad som särskilt drog ungdomen till partiet synes ha varit ledarprincipen och appellerna till idealism och offervilja. Det är känt att en anmärkningsvärt stor del av de aktiva nazisterna var mycket unga, men däremot är det osäkert om just de yngsta årsklasserna bland väljarna i särskilt hög grad stödde Hitler vid valen.

Haaland vill inte påstå att uppfostran i hem och skola var speciellt auktoritär i Tyskland. När han skall förklara varför en aggressiv fanatisk nationalism var särskilt dominerande i Tyskland — vilket uppenbarligen var fallet efter 1871 —, kan han därför inte söka den främsta orsaken i uppfostringstraditionen. Han kommer fram till den rimliga uppfattningen att den tyska nationalismens särdrag främst är betingade av historiska förhållanden, särskilt den politiska splittringen före 1871 och landets utsatta strategiska läge. När denna överspända nationalism mötte förödmjukelserna i Versailles, skadeståndskraven och Ruhrockupationen förstärktes den snarast. Vid sidan av nationalismen ser Haaland i den tyska militarismen en väsentlig förutsättning för nazismen. Den tyska militärkastens enastående starka sociala ställning medförde att dess brutala och reaktionära anda genomsytrade stora delar av det civila samhällslivet. Detta gällde även under republiken; all kritik mot den hemliga upprustningen nedtystades sålunda. Riksvärnet var motståndare till republiken och stödde i stort sett Hitler under de avgörande åren omkring 1933.

I samband med den tyska nationalismen får Haaland anledning att diskutera problemet om ideologiernas roll i det politiska skeendet. Han ser de ideologiska faktorerna som symptomatiska uttryck för sociala krafter och psykologiska tendenser. Ideologiens funktion är att kanalisera, förstärka och till större grupper förmedla verkningarna av dessa krafter och tendenser, och detta sker huvudsakligen genom propagandan. Ideologien är ingen självständigt verkande faktor; för att uppnå nämnvärd effekt måste den svara mot redan föreliggande attityder hos de grupper den vänder sig till. Det förefaller som om Haaland underskattar ideologiernas attitydskapande och primärt idealbildande funktion. Men bortsett från detta borde hans uppfattning rimligtvis ha lett honom till att ägna den nazistiska ideologien och dess föregångare i Tyskland ett intensivt studium. Vill man klarlägga nazismens sociala och psykologiska förutsättningar bör man väl bl. a. försöka göra detta genom en undersökning av den ideologi som man anser avspegla dessa förutsättningar. Men Haaland behandlar de ideologiska faktorerna ytterst knapphändigt. Inte ens den tyska antisemitismen anser han vara värd en särskild analys. Och de ideologiska vägrödjarna avför han tveklöst ur bilden med motiveringen att deras böcker lästes så litet! Han bortser från att dessa författare hade stor betydelse för inflytelserika intellektuella kretsar i Tyskland. Självklart måste man ta hänsyn till deras verk vid en inventering av nazismens förutsättningar. Det förhållandet att några av dem — såsom Spengler och Ernst Jünger — sedermera tog avstånd från nazismen kan ju inte, som Haaland tycks tro, vara något argument för hans ståndpunkt.

Haaland övergår så till att diskutera nazismens ekonomiska och sociala förutsättningar. Han konstaterar att inflationen 1923 drabbade medelklassen hårdast. Västståndet i slutet av 20-talet vilade på osäker grund och spolierades fullständigt av depressionskrisen. Denna stärkte och radikaliserade de antidemokratiska oppositionspartierna; både de gamla regeringspartierna och själva det politiska systemet diskrediterades. De socialistiska partierna höll i stort sett sina ställningar men lyckades inte vinna de nytillkomna väljarna; Hitler torde ha erövrat omkring 1 million, d. v. s. 10 procent, av arbetarnas röster i de sista valen. De socialdemokratiska politikerna har enligt Haaland en stor — om än indirekt — skuld till nazismens seger. De underlät att på allvar demokratisera det tyska samhället; revolutionen 1918 skummade bara på ytan. Fångna i marxistisk determinism satsade de på truster och storföretag i tron att dessa skulle bli inkörsporten till socialismen; resultatet blev att motståndarna stärktes och medelklassväljarna stöttes bort från partiet. Socialdemokraterna bedrev en passiv, kortsynt, räddhågad politik under den revolutionära fraseologiens täckmantel. Därtill kom arbetarklassens splittring: kommunisterna behandlade på Moskvans order socialdemokratin som huvudfienden från 1928 och hjälpte medvetet nazisterna att undergräva den tyska demokratin. Det är möjligt att Haaland överskattar de socialdemokratiska försummelseernas betydelse för nazismens framgång. Men det är säkert att han underskattar arbetarpartiernas, särskilt kommunisternas, roll i den nazistiska skrämpropagandan. Han nämner inte ens socialistpartiernas frammarsch vid 1928 års val, som ju bör ha betytt en del för den borgerliga opinionens radikaliserings. Kommunisternas

oavbrutna röstökning under krisåren måste i många borgerliga kretsar ha skapat en skräck för omstörtning, som nazisterna kunde profitera av.

Storindustrins stöd åt nazismen under åren närmast före maktövertagandet var som helhet ganska obetydligt; även de andra »nationella» partierna mottog f. ö. bidrag. Mera betydde junkrarna, särskilt genom sin dominans i riksvärnets ledning. Det är ett välkänt faktum att bönderna och den lägre medelklassen i mycket stor utsträckning övergick från de borgerliga småpartierna till nazismen. De katolska medelklassväljarna höll dock fast vid sina partier in i det sista — Haaland antyder f. ö. att den protestantiska kyrkan var mera auktoritärt inställd och mottaglig för nazismen än den katolska. Som förklaring till medelklassens uppslutning kring Hitler anger Haaland följande faktorer: jordbrukets, hantverkets och småhandelns tillbakagång, accentuerad av depressionen; känslan av social deklassering genom krisen; en auktoritär och aggressiv inställning, som på grund av socialt prestigebetonad uppfostran var starkare inom medelklassen än inom andra klasser. En stor del av gruppen tjänstemän och akademiker drogs till nazismen på grund av traditionell sympati för en stark och aktiv statsmakt. Därtill kom att arbetslösheten drabbade akademikerna särskilt hårt: 60 procent beräknas ha varit utan arbete 1930. Över hälften av det nazistiska ledarskiktet efter 1933 utgjordes av akademiker.

Haalands genomgång av nazismens rent politiska förutsättningar är den minst originella delen av hans bok; till stor del innehåller den upprepningar av redan framförda synpunkter. Några huvudpunkter bör dock refereras. Centraliseringen under republiken var inte, som stundom antagits, till stort gagn för Hitler; med tanke på att han erövrade ett par delstater redan före 1933 och kunde stödja sig på dem i den avgörande kampen om riksledningen, kan man snarare säga att den tyska staten borde ha varit ännu starkare centraliserad. Den långtgående proportionalismen med stora valkretsar kan inte sägas ha bidragit till nazismens seger. Den del av den demokratiska sidans röststyrka som kastades bort på småpartier under 20-talet var mycket liten. Och det är långt ifrån säkert att ett majoritetsvals-system skulle ha stoppat Hitler; om hans parti blivit underrepresenterat 1930, så hade det troligen i gengäld fått en betydande överrepresentation i de avgörande valen 1932. Nödförordningsstyret efter 1930 var av mycket underordnad betydelse för nazismens seger; krispolitiken skulle ha varit lika olycklig, lika deflationistisk, även om den förts på parlamentarisk grundval. Haaland synes dock förbise att missnöjet över den abnorma konstitutionella situationen efter 1930 måste ha varit en värdefull tillgång för den nazistiska propagandan. Å andra sidan säger han att Brüning lade grunden till diktaturstyret och därmed beredde vägen för Hitler! Ett liknande, helt oberättigat omdöme faller han om Stresemann, vars aktiva utrikespolitik påstås ha berett vägen för Hitlers utmanande politik mot grannländerna. Som den grundläggande politiska förutsättningen för nazismen ser dock Haaland med all rätt bristen på fast demokratisk tradition i Tyskland.

Slutligen behandlar Haaland de internationella faktorernas betydelse för maktövertagandet och den följande expansionspolitiken. Han är inte säker på att en mildare fred 1919 i och för sig skulle ha dämpat den tyska nationalismen; resultatet kunde likaväl ha blivit att den uppmuntrats. Men

speciellt skadeståndskraven och Ruhrockupationen hade övervägande olyckliga verkningar, och den oklart formulerade »krigsskuldparagrafen» var naturligtvis ett svårt missgrepp. Västmakternas stundom demonstrerade kylighet mot den tyska demokratin och deras tendens att göra medgivanden till republiken först när det var för sent försvagade Hitlers motståndare. Beträffande appeasementpolitiken i slutet av 30-talet ansluter sig förf. till den mera nyanserade och förstående uppfattning som på senare år dominerat i den vetenskapliga debatten. De ledande demokratierna var försvagade av krisens ekonomiska och sociala verkningar. Deras tvekan och dröjande politik visade demokratins inneboende svårigheter att konkurrera på det utrikespolitiska planet med en hänsynslös diktaturstat. Och därtill kom oförmågan, i många fall oviljan, att fatta nazismens fundamentala ondska.

Nazismens förutsättningar bildar ett oerhört komplicerat mönster. Det är omöjligt att fullständigt klarlägga de olika faktorernas inbördes förhållande och att göra en preciserad avvägning av deras betydelse. Och det är meningslöst att utpeka en enda faktor som avgörande. Haaland erkänner allt detta oförbehållsamt. Han är också väl medveten om »slumpfaktorns» betydelse. Men han påpekar att mycket av det som ter sig som tillfälligheter t. ex. i intrigspelet kring Hindenburg under veckorna före maktövertagandet faller inom den ram av möjligheter som de sociala krafternas samspel uppdrar. Och han vågar, trots alla reservationer, sammanfatta sin syn på nazismens förutsättningar på följande sätt: auktoritär uppfostran som disponerar för aggressivitet eller lydaktighet; en allvarlig nationell och social kris som utlöser dessa tendenser hos stora grupper och utnyttjas av skickliga ledare; gillande eller åtminstone passiv hållning från de styrande kretsarnas och utlandets sida. För en sådan uppfattning ter sig nazismen som ett alltjämt aktuellt hot, inte som en för Tyskland enastående engångsföreteelse.

Nils Elvander.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk revy. Årg. 13: 1956. H. 2. Montgomery, A., Budgeten, s. 55—64. — *H. 3.* Montgomery, A., Den nya ryska femårsplanen, s. 111—20. — Wallberg, U., Ett nytt försök att analysera det personliga sparandet i Sverige, s. 136—41.

Finsk tidskrift. T. 159—60: 1956. H. 1. Lindman, S., Presidentens ställning i teori och praxis, s. 1—10. — Törnudd, K., Perspektiv för vår pressforskning, s. 29—38. — *H. 2.* Wikman, K. R. V., Presidentkrisen, s. 49—51.

Förvaltningsrättslig tidskrift. Årg. 18: 1955. H. 5. Jägerskiöld, S., Från fattigvård till socialhjälp I, s. 249—74. — Hauschildt, L., Bör löneklasssystemet avskaffas?, s. 275—82. — *H. 6.* Jägerskiöld, S., Från fattigvård till socialhjälp II, s. 325—40.

Landskommunernas tidskrift. Årg. 37: 1956. Nr. 2. Olsson, J., Municipalsamhällets upplösning, s. 77—80. — Gustafsson, H., Kommunerna och enhetsskolan, s. 85—88. — *Nr. 3.* Anderberg, L., En storkommun i Skåne, s. 164—77.

Liberal debatt. Årg. 9: 1956. Nr. 1. Företagsdemokrati, s. 1—2. — Bengtsson, S., Nordiska rådet och tullunionen, s. 14—16.

Nordisk tidskrift. Årg. 31: 1955. H. 6. Wasberg, G. Č., Fenomenologisk tradisjon og idéhistorisk metodeproblem, s. 286—93.

Nya Argus. Årg. 49: 1956. Nr. 3. Jansson, J.-M., Mellan drabbningarna, s. 27—30.

Politisk tidskrift. 1955. Nr. 9. Lindegren, K., Fiasko i Genève, s. 270—72. — *Nr. 11.* Jonäng, B. O., Opposition och koalition, s. 338—39. — Brandesten, O., Är idépolitiken på avskrivning? II, s. 345—48.

Svensk tidskrift. Årg. 43: 1956. H. 1. Höjer, T., De bedrägliga förhoppningarnas år: 1955, s. 6—16. — Helte, V., Högers programarbete, s. 17—22. — Karlgren, A., Sovjetrysk litteraturpolitik efter Stalin, s. 23—43. — *H. 2.* Wulff, T., Medelhavet och Mellersta Östern — ett strategiskt kraftcentrum, s. 67—73. — Arvastson, A., Kyrka och folkskola i Sverige omkring 1850, s. 89—104. — *H. 3.* Pfanenstill, B., Pågår en begåvningsförsämring, s. 130—39. — Mörner, M., Venezuela — historien om diktatorer och olja, s. 140—45.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Årg. 48: 1956. Nr. 4. Edling, M., Från 1955 års höstriktdag, s. 119—22.

Tiden. Årg. 48: 1956. Nr. 2. Hansen, B., Penningpolitiken och penningvärdet, s. 70—75. — Kilander, E., Staten som skogsägare, s. 76—83. — Arvidson, S., Skolreformen som socialreform, s. 92—105. — *Nr. 3.* Särllvik, B., Socialliberal samhällssyn, s. 136—43. — Persson, R., Politisk aktivitet i arbetarkommunerna, s. 144—50. — Lindahl, E., Inflationen och arbetarklassen, s. 151—59. — Håkansson, H., Atompolitiken planeras, s. 160—64.

Utrikespolitik. Årg. 11: 1956. Nr. 1. Hirschfeldt, L., Vid 1956 års början, s. 1—5. — Lorents, Y., Moskvas asiatiska propagandaoffensiv, s. 8—17. — Vinde, V., De franska valen, s. 18—26. — Viklund, D., Brittiska scenförändringar, s. 27—36.

Historisk tidskrift. Bd 37. H. 6. Dahl, O., Noen teoretiske problemer i sosialhistorien, s. 185—203.

Internasjonal politikk. 1956. Nr. 1. Torsvik, T., Tyskland etter Genève, s. 4—8. — Jensen, B., Acheson og Dulles debatterer amerikansk utenrikspolitikk, s. 8—12. — Khrusjtsjovs internasjonale oversikt på partikongressen i Moskva, s. 19—23.

Nordisk administrativt tidsskrift. Årg. 1955. H. 1. Castrén, U. J., Länsrätter vid länsstyrelserna i Finland, s. 23—27. — Svønnæs, O. T., Den svenske kommuneinndelingsreform, s. 45—53. — *H. 2.* Rytkölä, O., Kommunalpolitiken i teori

och praxis, s. 99—107. — Martensen-Larsen, Fl., Centraladministrationen og universitetet, s. 121—36.

Samtiden. 64 årg: 1955. H. 8. Chambers, C., Immigrasjonen i amerikansk framvokster, s. 524—37.

Statsøkonomisk tidsskrift. 69. Årg.: 1955. H. 2—3. Stoltz, G., Den økonomiske utviklingen i Norge i det tyvende hundreåret, s. 99—112. — Seip, H., Prinsippene for finanspolitikken, s. 113—18. — H. 4. Aktstykker om den tyske finanspolitikk i Norge, s. 333—81.

Nationaløkonomisk tidsskrift. Bd. 93: 1955. H. 5—6. Rasmussen, H., Er vort kollektive overenskomstsystem produktivitetshæmmende?, s. 234—46.

Tidsskrift for udenrigspolitik og udenrigshandel. 21. Aarg.: 1955. No. 3—4. Udenrigspolitisk oversigt, s. 45—60. — Cohn, G., Moralsk oprustning og udenrigspolitik, s. 71—81. — Christensen, P., Tysklandsproblemet, s. 82—96.

The American historical review. Vol. 61: 1956. No. 2. Regneck, S., Patterns of thought and action in an American depression, 1882—1886, s. 284—307. — Challener, K. D., and Lee Jr., M., History and the social sciences: The problem of communications, s. 331—38.

The American journal of sociology. Vol. 61: 1956. No. 4. Dornbusch, S. M., Correlations between income and labor-force participation by race, s. 340—44. — Litwak, E., Group pressure and family breakup, s. 345—54. — Maccoby, E. E., Pitfalls in the analysis of panel data: A research note on some technical aspects of voting, s. 359—62.

American sociological review. Vol. 21: 1956. No. 1. Axelrod, M., Urban structure and social participation, s. 13—18. — Cowgill, D. O., Trends in residential segregation of nonwhites in american cities, 1940—1950, s. 43—47. — Monk, M. and Newcomb, T. M., Perceived consensus within and among occupational classes, s. 71—79.

The annals of the American academy of political and social science. Vol. 303: 1956. Hazard, J. N., Governmental development in the USSR since Stalin, s. 11—22. — Kershaw, J. A., Recent trends in the Soviet economy, s. 37—49. — Byrnes, R. F., Soviet policy toward Western Europe since Stalin, s. 166—78. — Fisher, H. H., Soviet policy in Asia since Stalin, s. 179—91. — Mosely, P. E., The Soviet Union and the United States: Problems and prospects, s. 192—98.

Harvard law review. Vol. 69: 1956. Nr. 3. Bronz, G., An international trade organization: The second attempt, s. 440—82. — Arpaia, A. F., The independent agency — a necessary instrument of democratic government, s. 483—506. — Nr. 4. Cox, A., Rights under a labor agreement, s. 601—57. — Hornstein, G. D., Legal therapeutics: The »salvage» factor in counsel fee awards, s. 658—82.

The international and comparative law quarterly. Vol. 5: 1956. P. 1. Hamson, C. J., The Istanbul conference of 1955, s. 26—39. — Allen, C. G., Revision of german war-time judgments under the Bonn-Paris agreement, s. 40—60.

Journal of the history of ideas. Vol. 17: 1956. No. 1. Manuel, F. E., From equality to organicism, s. 54—69. — Lombère, L. A., Louis Blanc's philosophy of history, s. 70—88. — Levi, A. W., The idea of Socrates: The philosophic hero in the nineteenth century, s. 89—108.

The journal of politics. Vol. 17: 1955. No. 4. Smith, D. G., Lenin's »imperialism»: A study in the unity of theory and practice, s. 546—69. — Tucher, W. R., The legacy of Charles Maurras, s. 570—89. — Hardin, C. H., Farm politics and american democracy, s. 651—63.

The modern law review. Vol. 19: 1956. No. 1. Fitzmaurice, G., The foundation of the authority of international law and the problem of enforcement, s. 1—13.

The political quarterly. Vol. 27: 1956. No. 1. Trade unions in a changing world, s. 1—5. — Robertson, D. J., Trade unions and wage policy, s. 19—30. — Clegg, H. A., Strikes, s. 31—43. — Harle, R., The role of trade unions in increasing productivity, s. 93—100.

Social forces. Vol. 34: 1955. No. 2. Simpson, G. L., Howard W. Odum and american regionalism, s. 101—06. — Mc Donald, S. L., Farm integration as an integrative adjustment to economic growth, s. 119—28.

World politics. Vol. 8: 1956. No. 2. Almond, G. A., The political attitude of german business, s. 157—86. — Geiger, K., Changing political attitudes in totalitarian society: A case study of the role of the family, s. 187—205. — Haas, E. B., Regionalism, functionalism and universal international organization, s. 238—63.

The Yale law journal. Vol. 65: 1955. No. 2. Latty, E. R., Pseudo-foreign corporations, s. 137—73. — Dession, G. H. and Lasswell, H. D., Public order under law: The role of the advisor-draftsman in the formation of code or constitution, s. 174—95. — No. 4. Cahn, E., The firstness of the first amendment, s. 464—81.

L'année politique et économique. 29^e année: 1956. No. 129. Lavergne, B., L'escroquerie de l'euratom, nouvelle C. E. D., s. 1—47. — Lavergne, B., Les élections législatives de 1956 et l'avenir de la France, s. 52—67.

Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques, 33^e année: 1955. No. 4. Pella, V. V., Le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, s. 329—39. — Dondeyne, A., Le christianisme force de paix dans le monde, s. 352—59.

Revue d'économie politique. 66^e année: 1956. Janvier-février. Brandt, K., La stratégie économique du développement agricole, s. 5—22.

Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 6^e année: 1956. No. 21. Medlicott, W. N., La marche vers la guerre: 1939, s. 1—21. — Castellan, G., La politique allemande de l'U. R. S. S., s. 38—54.

Revue de l'Institut de sociologie. Année 1955. No. 2. Crabbe, V., Considérations sur la bureaucratie: ses causes sociologiques et ses motifs politiques, s. 235—58. — Alter, J., «Culte du succès» et «culture de masse» aux États-Unis, s. 259—88.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 62^e année: 1956. No. 1. Holleaux, A., La décentralisation administrative en Allemagne, s. 5—15. — Hoffman, S., L'anticommunisme dans le droit public des États-Unis, s. 16—104. — La dissolution de l'assemblée nationale de décembre 1955, s. 105—42.

Revue générale de droit international public. 59^e année: 1955. No. 4. Bastid, S., Le rôle de l'Europe aux Nations Unies jusqu'à la dixième session de l'Assemblée générale, s. 513—36. — Glaser, S., Élément moral de l'infraction internationale, s. 537—69. — Benoist, J., L'union de l'Europe occidentale, s. 624—57.

Revue historique. 80^e année: 1956. T. 215. Droz, J., Les tendances actuelles de l'historiographie allemande, s. 1—24.

Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle. 1955. No. 18. Pradon, J., L'École du «Correspondant», s. 97—113. — Souher, A., La III^e République entre dans l'histoire, s. 151—72.

Revue internationale des sciences administratives. 21^e année: 1955. No. 4. Booth, D. A., The United Nations, the United States and the International Civil Service, s. 703—40. — Onar, S. S., Les transformations de la structure administrative et juridique de la Turquie et son état actuel, s. 741—86. — Crabbe, V., Syndicalisme et fonction publique en Belgique, s. 825—90.

Revue politique et parlementaire. 58^e année: 1956. N. 654. Gassier, M., La France a-t-elle encore une chance?, s. 13—25. — Meyer, G., Menaces sur le Levant, s. 45—54. — N. 655. Florin, R., Les bases d'une démocratie rationnelle, s. 143—55.

Archiv des öffentlichen Rechts. 80. Bd.: 1955. H. 3. Bank, B., Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe, s. 261—75. — Geib, E., Die Ausbildung des Nachwuchses für den höheren Verwaltungsdienst, s. 307—45.

Die Friedens-Warte. Bd. 53: 1956. Nr. 2. Mann, F. A. Zwangseinbürgerungen und das Völkerrecht, s. 101—16. — Münch, F., Wilhelm Kaufmann und der ursprüngliche Monismus, s. 117—25. — Oda, S., The hydrogen bomb and international law, s. 126—35.

Historische Zeitschrift. Bd. 180: 1955. H. 3. Beumann, H., Die Historiographie des Mittelalters als Quelle für die Ideengeschichte des Königtums, s. 449—88. — Hölzle, E., Prolog zum ersten Weltkrieg. Weltideologische Wandlungen in Amerika und Russland, s. 507—29.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 112: 1956. H. 1. Jöhr, W. A., Die Ursachenforschung als Aufgabe der Konjunkturtheorie, s. 20—42. — Horst, H., Die technischen und marktwirtschaftlichen Bedingungen der Vollbeschäftigung der wachsenden Wirtschaft, s. 43—78.

Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Jahrg. 4: 1956. H. 1. Gatzke, H. W., Von Rapallo nach Berlin: Stresemann und die deutsche Russlandpolitik, s. 1—29. — Bracher, K. D., Stufen totalitärer Gleichschaltung: Die Befestigung der nationalsozialistischen Herrschaft 1933/34, s. 30—42.

S.-O. L.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- ASKMARK, RAGNAR, Vårt kulturella arv. Bokförl. Medborgarskolan. Uppsala 1955.
- EKMAN, RAGNAR, Hur svenska riksdagen arbetar. Bokförl. Medborgarskolan. Uppsala 1956.
- LÖRENTS, YNGVE, Sovjetunionens politiska offensiv i Asien. Utrikespol. Institutet. Sthlm 1956.
- NILSSON, HARRY, Beslut på rätt sätt. Bokförl. Medborgarskolan. Uppsala 1955.
- Högbroforsen. Ett genmäle från Svenska Handelsbanken. Sthlm 1955.
- Sécurité collective en Europe. — Académie polonaise des sciences. Warszawa 1955.
- Kooperativ verksamhet 1954. Kommerskollegium. Sthlm 1956.
- Europarådet 1955. Aktstycken utg. av Utrikesdepartementet. Sthlm 1956.
- Förenade Nationernas generalförsamlings tionde ordinarie möte. Aktstycken utg. av Utrikesdepartementet. Sthlm 1956.
- Utrikesfrågor. Kungl. Utrikesdepartementet. Sthlm 1956.
- Statens offentliga utredningar 1956: 6. (Finansdep.). Statliga företagsformer i statsägda aktiebolag i Sverige. Sthlm 1956.
- Riksdagens revisorers berättelse 1955. Del II. Förklaringar. Sthlm 1956.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Allsvensk Samling, Balans, Bedriftsökonomen, Der Wähler, Diakonen, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hförs), Finsk Tidskrift, Erån departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Internasjonal Politikk (Bergen), International Labour Review, Näringsfrihetsfrågor, Kommersiella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Medborgaren, Mercator (Hförs), Nationalekonomisk Tidskrift, Nordisk Försäkrings-tidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift for international Ret (Kbhvn), Nya Argus, Political science quarterly, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hförs), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The American Political Science Review, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift for Rettsvitenskap, Tidsskrift for Udenrigspolitik (Kbhvn), Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Økonomi og Politik, Nordisk Kontakt.

I Fahlbeckeska stiftelsens skriftserie har utkommit såsom nr XLII:

EDVARD THERMÆNIUS: Kontrastsignationsinstitutet. Pris kr. 12:—

Åter i bokhandeln

Skaanes Övergang fra Danmark till Sverige

Studier over Nationalitetsskiftet i de skaanske Landskaber i de nærmeste
Slægtled efter Brømsebro- og Roskildefredene.

av *Knud Fabricius*

Del I—III 40:—, inb. 52:—

GLEERUPS



Håkan Ohlssons Boktryckeri

I bokhandeln finns nu

KOMMUNALRÄTT

560 sid. Hft. 54: —, inb. 64: 50

ALLMÄN FÖRVALTNINGSRÄTT

732 sid. Hft. 63: —, inb. 75: —

av professor *Halvar G. F. Sundberg*

NORSTEDTS