

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 60

1957

HÄFTE I

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

*Lösnummer av detta häfte kostar kr. 4:30*

## STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1957 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 å 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 STJERNQVIST, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, C. WELINDER, S. BOLIN, J. ROSÉN och E. GJERSTAD.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i statsrätt med folkrätt och förvaltningsrätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen håndhaves 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 jan. 1957.

### FAHLBECKSKA STIFTELSEN

#### INNEHÅLL:

##### UPPSATSER:

SUNDBERG, HALVAR G. F., Rättsäkerheten i förvaltningen	1
FELDT, KJELL-OLOF, Statlig löneförhandlingspraxis och riksdagen	32

##### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Konstitutionella och kommunala frågor vid 1956 års riksdag. Av ORTAN WETTERBERG	52
Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1957 års riksdag. Av IVAR BESKÖV	60
Upplysningsverksamheten vid 1955 års folkomröstning. Av FINN BERGSTRAND	62
Premiärministerskiftet Eden—Macmillan. Av NILS ANDRÉN	66
Kommunala indelningsproblem i England. Av NILS ANDRÉN	70
Det amerikanska presidentvalet. Av INGER PÄSSÖN	72
Statskunskapen vid de akademiska lärosätena år 1956	75
Berättelse över Fahlbeckska stiftelsens verksamhet år 1956	79

##### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret. Anm. av NILS STJERNQVIST	82
Bruno Kalnins, Der sowjetische Propagandastaat. Anm. av GUSTAF PÉTRÉN	84
Trygve Lie, Leve eller dø. Norge i krig. — Med England i ildlinjen 1940—42. — Paul Hartmann, Bak fronten. Fra Oslo og London 1939—1945. Anm. av LENNART BÖDSTRÖM	93
Lord Campion et D. W. S. Lidderdale, La procédure parlementaire en Europe. Anm. av P. E. BACK	106
Egerton Smith, Så är det i England. Anm. av NILS ANDRÉN	107
Tidskriftsöversikt. Av SVEN-OLA LINDBERG	109

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK — STATISTIK — EKONOMI

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

SEXTIONDE ÅRGÅNGEN  
(NY FÖLJD ÅRG. 39)

1957



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:  
ERIK FAHLBECK

LUND  
HÅKAN OHLSSONS BOKTRYCKERI  
1 9 5 7

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

	Sid.
BORIS, JURIJ, Den ukrainska sovjetrepubliken och Förenta nationerna . . . . .	257
EEK, HILDING, Det obscena och lagen. En tryckrättslig studie . . . . .	336
FELDT, KJELL-OLOF, Statlig löneförhandlingspraxis och riksdagen . . . . .	32
GRYM, GÖSTA, Pressdebatten kring Norrbottens järnverk . . . . .	176
KASTARI, PAAVO, Statsförfattningsrättens särkaraktär . . . . .	113
LARSSON, CURT O., Svensk syndikalism . . . . .	134
NORDENSTAM, ALLAN, Hur regeringen arbetar . . . . .	245
ROSS, ALF, Friheds- og ejendomsriteriet. Af et tankemotivs historie . . . . .	353
SUNDBERG, HALVAR G. F., Rättssäkerheten i förvaltningen . . . . .	1
THORSON, TORE, Beräkning av statsverkets inkomster . . . . .	321

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

ANDRÉN, NILS, Premiärministerskiftet Eden—Macmillan . . . . .	66
—, Kommunala indelningsproblem i England . . . . .	70
—, Georg V och MacDonaldkrisen 1931 . . . . .	213
—, De nya samväldesstaterna . . . . .	293
BERGSTRAND, FINN, Upplysningsverksamheten vid 1955 års folkomröstning	62
BESKOW, IVAR, Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1957 års riksdag . . . . .	60
FRÖBERG, CARL-ERIK, Genmäle . . . . .	209
HECKSCHER, GUNNAR, IPSA-seminarium om intressegrupper . . . . .	407
HÆLLQUIST, KARLREINHOLD, Indien 1947—1957. Experiment i demokrati . . . . .	408
JOHANSSON, STIG, Proportionella valmetoder . . . . .	207
MEIJER, HANS, Statsrådseden . . . . .	404
MÖLLERYD, ANDERS W., Tredje statsmakten . . . . .	211
PETRÉN, GUSTAF, Delegation av beslutanderätten i riksdagens utskott . . . . .	284
—, Ändrad stadga för Nordiska rådet . . . . .	288
PÅLSSON, INGER, Det amerikanska presidentvalet . . . . .	72
Statskunskapen vid de akademiska lärosätena år 1956. Av BO SÄRLVIK, OLOF RUIN, GUNNAR HELLSTRÖM och ÅKE GAFVELIN . . . . .	75
STJERNQUIST, NILS, Omläggningen av den samhällsvetenskapliga utbildningen	195
WETTERBERG, ÖRJAN, Konstitutionella och kommunala frågor vid 1956 års riksdag . . . . .	52

## LITTERATURGRANSKNINGAR

ANDERSEN, POUL, Dansk statsforfatningsret. Anm. av <i>Nils Stjernquist</i> .....	82
— —, Dansk Forvaltningsret. Tredje udgave. Anm. av <i>Håkan Strömberg</i> .....	223
ANDERSON, IVAR, Arvid Lindman och hans tid. Anm. av <i>Olle Nyman</i> .....	303
BACK, PÄR-ERIK, Herzog und Landschaft. Ak. avh. Anm. av <i>Hans Meijer</i> .....	217
VON BONSDORFF, GÖRAN, "Svenska folkpartiet. Anm." av <i>Bengt Förberg</i> .....	229
CAMPION, LORD et LIDDERDALE, D. W. S., La procédure parlementaire en Europe. Anm. av <i>P.-E. Back</i> .....	106
CARTER, BYRUM E., The Office of Prime Minister. Anm. av <i>Nils Andrén</i> .....	232
CLAUSEN, SVEN, Omrids af statskunskab. Anm. av <i>Hans Cavalli</i> .....	225
FREEMAN, LARS och HULTQUIST, NILS, Väckelserörelser och partibildningar. Anm. av <i>Åke Gafvelin</i> .....	417
HARTMANN, PAUL, Bak fronten. Fra Oslo og London 1939—1945. Anm. av <i>Lennart Bodström</i> .....	93
International bibliography of political science. Vol. 4. Anm. av <i>Lars Frykholm</i>	422
IUUL, STIG, ROSS, ALF, og TROLLE, JØRGEN, Inledning til retsstudiet. Anm. av <i>Hans Cavalli</i> .....	225
KALNINS, BRUNO, Der sowjetische Propagandastaat. Anm. av <i>Gustaf Petrén</i>	84
LIE, TRYGVE, Leve eller dø. Norge i krig. Anm. av <i>Lennart Bodström</i> .....	93
— —, Med England i ildlinjen 1940—1942. Anm. av <i>Lennart Bodström</i> .....	93
LUNDIN, C. LEONÁRD, Finland in the Second World War. Anm. av <i>Rein Marandi</i>	307
RUSTOW, DANKWART A., The Politics of Compromise. Anm. av <i>Nils Stjernquist</i>	421
Samhällskunskap för seminarieundervisningen. 2 uppl. Anm. av <i>Sten-Sture Landström</i> .....	415
SMITH, EGERTON, Så är det i England. Anm. av <i>Nils Andrén</i> .....	107
STRÖMBERG, HÅKAN, Konungens dispensmakt. Anm. av <i>Hilding Eek</i> .....	301
Tidskriftsöversikter. Av <i>Sven-Ola Lindeberg</i> .....	109, 238, 315, 425
Berättelse över Fahlbeckska stiftelsens verksamhet år 1956 .....	79

## RÄTTSSÄKERHETEN I FÖRVALTNINGEN

*Av Professor Halvar G. F. Sundberg, Uppsala*

När denna tidskrift, som nu inleder sin sextionde årgång, började sin verksamhet, satte den såsom sin uppgift »en behandling av statsrättsliga och över huvud statsvetenskapliga ämnen av mera aktuell och varaktig betydelse så för vetenskapsmannen som för den enskilde medborgaren». Statsvetenskaper var en ursprungligen på tyskt håll nyttjad gemensam benämning på en grupp vetenskaper, som hade staten eller olika sidor av densamma till föremål; dit räknades jämväl förvaltningsrätten. I tidskriftens program ingick återkommande översikter av administrativ praxis, och till dess stiftare och första redaktion hörde Hugo Blomberg, professor i statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt vid Uppsala universitet. Att förvaltningsverksamheten skapade rättssäkerhetsproblem av allvarlig art och att förvaltningsrätten följaktligen var en rättsvetenskaplig disciplin voro förhållanden, som vid denna tidpunkt ingalunda voro allmänt erkända utan snarare chockerande nyheter.

I äldre tider — om därmed avses förhållandena före vår nuvarande regeringsforms tillkomst — uppfattade man knappast förvaltning och rättskipning såsom väsensskilda funktioner. Båda voro ytterst bestämda av lagen och utgjorde en rättstillämpande verksamhet: ännu in i vår tid har uttrycket hållit sig levande, att Konungens befallningshavande »dömer» väg allmän. I överensstämmelse med denna uppfattning byggde 1634 års regeringsform på grundsatsen, att det kollegium, som hade administrationen inom ett förvaltningsområde, även skulle handhava den därmed sammanhängande jurisdiktionen; denna grundsats hade i huvudsak bevarats till det nuvarande statsskickets tillkomst. Såsom en konsekvens av samma uppfattning arbetade ämbetsverken (kollegierna) i liknande former som hovrätterna, och rättegångsbalkens regler om processen i överrätt följdes i tillämpliga delar, företrädesvis vid avgörandet av tvister men, i större eller mindre utsträckning, också vid handläggningen av egentliga förvaltningsärenden.

Systemet hade sannolikt så småningom urartat och lett till en förlamande tungroddhet vid förvaltningsuppgifternas besörjande. Härom vittna bland annat förhållandena under 1800-talets första decennium med våra olyckliga krig, ledande till förlusten av väl tredjedelen av rikets område. Samtidigt hade den allmänna opinionen upptagit den Montesquieuska läran om statsfunktionernas uppdelning i legislation, exekution och jurisdiktion. En sådan uppdelning var enligt 1791 års franska författning själva kriteriet på ett konstitutionellt system: en stat, där en fördelning av den offentliga maktens utövning ej var fastställd, kunde icke anses äga någon statsförfattning (»point de constitution»), proklamerades det sålunda i dess art. 16. Denna åskådning avspeglar sig i motiven till 1809 års regeringsform, där konstitutionsutskottet säger sig hava »sökt att bilda en *styrande makt*, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; en *lagstiftande makt*, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; en *domare-makt*, självständig under lagarne, men ej självhärskande över dem».

För en dylik samhällsåskådning måste påtagligen en förvaltningsorganisation, där administrativa myndigheter (»styrelseverk») samtidigt fungerade såsom specialdomstolar (»domare-makt») inom sitt verksamhetsområde, te sig abderitiskt. Opinionsen gick ock snart till angrepp mot en dylik principvidrig funktionsblandning. I anslutning till den nya åskådningen erhöles 1819 lagkommittén samt de båda kommittéerna för styrelseverkens reglerande och de ekonomiska författningarnas överseende Kungl. Maj:ts uppdrag att under utarbetandet av sina förslag noga tillse, att rättsfrågorna skildes från de allmänna ärenden, som tillhörde de administrativa myndigheterna, så att sammanblandningen med domare-makten bragtes att upphöra. Resultatet blev ett 1823 av trycket utgivet betänkande angående rättsfrågornas skiljande från de administrativa verken: enligt detta skulle den administrativa rättsskipningen övertagas av de allmänna domstolarna. Det saknades dock icke en opposition, som förmenade, att förvaltningsjurisdiktionen vore ur rättssäkerhetssynpunkt likvärdig med en domstolsprövning och därjämte den senare överlägsen genom ämbetsverkens särskilda sakkunskap i de frågor, som det gällde att besvara. Förslaget vann likväl ständernas gillande men genomförandet kärvade under intryck av förvaltningsmyndigheternas motstånd. Resultatet blev också allenast en partiell reform: KF den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål, varigenom Kungl. Maj:t »frånskilt styrelseverken och till de allmänna



domstolarnes behandling överlämnat domsrätten i »tio uppräknade grupper »uti administrativ väg dittills behandlade tvistemål».

Den liberala eller »demokratiska»<sup>1</sup> opinionen gav dock icke tappt och lyckades också genomdriva åtskilliga ytterligare inskränkningar i den administrativa domsrätten. Vid 1868 års riksdag ville man så från liberalt håll rikta det sista, avgörande dråpslaget mot denna antediluvianska företeelse. Detta hade ock så tillvida framgång, att lagutskottets majoritet gjorde ett principuttalande<sup>2</sup> om överförande av alla rättstvister till de vanliga domstolarna, en reform som, framhöll utskottet, vore en oundgänglig förutsättning för förvaltningsreformer i förenklande syfte: så länge detta förvaltningens domarekall funnes kvar, vore det omöjligt att borttaga de garantier för mogen prövning och självständig övertygelse, som de strängaste former kunde giva. Men även denna gång blev effekten begränsad. Riksdagen inskränkte sig till en begäran om frågans övervägande. Det förslag, som därefter framlades, blev också utsatt för hård kritik, där bland argumenten ingick, att de rättsförhållanden, som det här gällde, vore av publik natur och därför ej lämpade för civilrättsligt bedömande. Riksdagen blev under intryck av kritiken mera reserverad. Det praktiska resultatet blev därför allenast KF den 10 augusti 1877 angående vissa hittills i administrativ väg behandlade måls överlämnade till de allmänna domstolarna »med upphävande av den beslutanderätt, som hittills dels Konungens befallningshavande, dels kammarkollegium eller kammarrätten tillkommit». Man observerar den terminologiska skillnaden från 1828 års förordning: medan denna nyttjade det programmatiska uttrycket »domsrätt», användes här den neutrala beteckningen »beslutanderätt».

Den från franska revolutionen härledda åskådningen har likväl även senare utövat inflytande och föranlett nya inskränkningar i den äldre administrativa domsrätten. Så må erinras om lagen den 30 april 1925 om upphörande av kammarrättens domsrätt i vissa mål, lagen den 18 juni 1937 om lagsökning och om handräckning för fordran, överflyttningen av polisdomstols domsrätt till rådhusrätt enligt nya rättegångsbalken, krigsdomstolarnas avskaffande genom den militära rättegångslagen den 30 juni 1948 och samma års ändringar i domkapitelslagen, varigenom domkapitlens domsrätt vid ämbetsbrott av präst upphävdes. Maktdelningslärans kraft har icke

<sup>1</sup> Termen nyttjades av A. G. Silverstolpe, »Försök till utveckling af grunderna för svenska regerings-sättet», s. 106.

<sup>2</sup> LU:s utlåtande nr. 1/1868.

förty varit bruten. Något fullständigt realiserande har den sålunda icke uppnått. Alltjämt fortlevde inom administrationens ram en omfattande domsrätt, främst inom finansförvaltningens område, och bestämda tendenser till dess utvidgning hava på senaste tid framträtt, både i praxis och i lagstiftning, sammanhängande med liberalismens undanträngande av socialistiska åskådningar.

Under inflytande av liberalismen kom emellertid även inom det samhällsekonomiska området det merkantilistiska, d. v. s. statliga, herraväldet över vårt ekonomiska liv och därmed också över vår näringslagstiftning att brytas. Utvecklingen mot näringsfrihet, som begynt under Gustaf III men hejdats genom konungens beroende av det regleringsvänliga borgarståndets stöd, tog ny fart efter 1809 års statsvälvning och ledde, efter olika partiella reformer, fram till handels- samt fabriks- och hantverksordningarna av år 1846. Genom den senare avskaffades skråväsendet och medgåvos lättnader i hantverks- och fabriksnäringsnärings utövande, och genom handelsordningen underlättades idkandet av handelsnäringsnärings. Adernton år senare utfärdades gällande förordning om utvidgad näringsfrihet, innebärande att näringsfrihetens princip blev praktiskt taget fullständigt genomförd i lagstiftningen. Härigenom kommo också de av den merkantilistiska politiken betingade, omfattande näringspolitiska — för att använda en lätt anakronistisk terminologi — planhushållnings- och regleringsåtgärderna samt liknande hinder för det ekonomiska livet att successivt undanröjas. Därmed upphörde även de av det merkantilistiska systemet föranledda mångskiftande administrativa uppgifterna, med resultat att de härmed sysselsatta förvaltningsmyndigheterna försvunno eller sågo sina ämbetsåligganden reducerade.

I riktning mot en förvaltningens nedrustning verkade vidare den liberala åskådningens seger över den svenska kameralistikens i avsevärd omfattning från Gustaf Vasas tyska rådgivare härledda patrimoniala och feodala föreställningar om en kronans överäganderätt till kyrko- och skattejord, liksom undanträngandet av den karolinska »suveränitetens» inom kameralistiken bevarade uppfattning av svenska kyrkan såsom ett statligt ecklesiastikverk. Enahanda blev effekten av jordnaturernas faktiska utjämning, indelningsverkets upphävande, grundskatternas avskrivning och beskattningsväsendets modernisering. Dessa och liknande reformer ledde till en förenkling eller rent av rasering av betydande delar av den gamla kamerala för-

valtningen. Ej minst betydelsefull blev emellertid den opinionsbestämmande liberala uppfattningen, att statens uppgift väsentligen var, att genom politiåtgärder upprätthålla allmän ordning och säkerhet — att vara en »nattväktarstat» — men att den i övrigt icke skulle lägga sig i medborgarnas förhållanden utan låta dem sköta sig själva och svara för sig själva, d. v. s. uppfattningen — såsom den uttrycktes i den franska revolutionens rättighetsförklaring art. 4 — att för utövning av varje människas naturliga rättigheter icke skulle finnas andra gränser, än som vore nödvändiga för att åt samhällets övriga medlemmar tillförsäkra åtnjutande av samma rättigheter.

Utvecklingen ledde sålunda till att den hävdvunna statliga förvaltningsverksamheten kom att högst väsentligt inskränkas.

Detta förhållande kommer ock till uttryck i förvaltningsrättens ställning och betydelse inom rättsvetenskapen. Medan jurisprudentia oeconomiae et commerciorum var ett omfattande ämne, som redan 1741 erhöll en egen lärostol vid Upsala universitet, kom dess område att genom förvaltningens sammankrympning samt finansrättens utbrytning till egen disciplin och näringsrättens förändring till speciell privaträtt att väsentligen beskäras. Den fick närmast karaktären av ett biämne till statsrätten, till vilken det juridiska intresset koncentrerades, något som också kom till synes i den stora omfattning, varmed rättsliga argument och synpunkter nyttjades i den politiska diskussionen. I centrum för intresset kom att stå förvaltningsmyndigheternas organisation och instruktionernas bestämmelser om dem åvilande uppgifter med avseende å statsverksamhetens besörjande. Däremot blevo deras verksamhetsformer föremål för ringa uppmärksamhet. Enligt den liberala åskådningen skulle förvaltningen i princip icke avgöra rättsfrågor och de, som ej överförts till domstolarna, ansågos föga betydelsefulla. Något rättssäkerhetsintresse ansågs förty knappast vara förbundet med styrelseverkens uppgifter. Förvaltningen uppfattades såsom en väsentligen av ändamålsenlighetshänsyn bestämd och betingad praktisk verksamhet. Vad den materiella förvaltningsrätten angår omfattade den föga mer än stadsstadgorna, fattigvårdslagen och folkskolestadgan. Man får en ganska god uppfattning om läget, om man erinrar sig, att av de förvaltningsrättsliga arbetena kring sekelskiftet det ena utgjordes av J. A. Sks »Föreläsningar i svensk förvaltningsrätt», vilken huvudsakligen innehåller redogörelser för de olika myndigheterna, deras organisation och en uppräknig av de olika slag av ärenden,

som de handläggas, och därför något elakt karakteriserats som en kommentar till statskalendern.<sup>3</sup> Det andra var H. Blombergs ett drygt decennium äldre arbete, »Den nordiska förvaltningsrätten», vilken i så måtto betecknade en vidare syn på denna gren av juridiken, att han även ägnar betydande utrymme åt »de särskilda styrelsegrenarna», d. v. s. åt den materiella förvaltningsrätten; redan den skandinaviskt komperativa dispositionen har emellertid hindrat nämnvärt upptagande av de förvaltningsprocessuella spörsmålen.<sup>4</sup>

I betraktande av de nu redovisade förhållandena är det naturligt, att det knappast kunde existera några verkliga rättssäkerhetsproblem eller seriösa frågor om rättsskydd i förvaltningen för en civilistik, som härleddes ur 1789 års idéer och anknöt till den ekonomiska liberalismen, och som på grundval därav uppbyggt ett väl genomtänkt och utarbetat juridiskt system. Karakteristisk är den ironiska fråga, som skall hava riktats av en ledamot av högsta domstolen till en medlem av den nyinrättade regeringsrätten: »Nå, ha Ni haft några intressanta reseräkningar i dag?». Det är också väl förklarligt, att förvaltningsrätten såsom rättsvetenskaplig disciplin av de i de demokratiskt-liberala åskådningarna uppvuxna juristgenerationerna betraktades med ett föga dolt föraktfullt småleende och att förvaltningsrätten såsom juridiskt examensämne av de studerande ansågs på sin höjd förtjäna några veckors studier.

Läget är nu annorlunda. Förvaltningen har fått en omfattning, vartill varje motsvarighet saknades ens under den mest extrema merkantilismen, och varom man knappast tidigare kunnat göra sig någon föreställning. Förvaltningsrättens betydelse för medborgarnas dagliga liv och leverne är ojämförligt mycket större än någon som helst annan rättsvetenskaplig disciplin. Med domstolar och exekutiva myndigheter kommer genomsnittsmedborgaren sällan eller aldrig i beröring, men förvaltningsmyndigheterna intressera sig för hans göranden och låtanden från vaggan till graven och från mor-

<sup>3</sup> Uttalandet återgivet av C. A. Reuterskiöld, »Den svenska förvaltningsrättens system», s. 8.

<sup>4</sup> En efterklang härav synes utgöra förvaltningsrättens behandling i Norstedts juridiska handbok (5:te uppl., 1956). Av de 206 sidor, som avse detta ämne, omfattas 76 sidor kommunalstyrelsen och 106 sidor de särskilda förvaltningsgrenarna med tämligen ingående organisatoriska redogörelser, 14 sidor ägnas den statliga myndighetsorganisationen och endast 10 sidor förvaltningshandlingarna, förvaltningsförfarandet, besvärprocessen och förvaltningsexekutionen eller med andra ord den centrala förvaltningsrätten.

gon till afton, ja till och med för hans »dygnsvila», ett nyskapat fiskaliskt betydelsefullt begrepp.<sup>4a</sup>

Givetvis har denna förändring icke skett genom ett trollslag. Den är resultatet av en längre, men framförallt snabb utveckling. I början av 1900-talet tillkommo sålunda ett flertal författningar, vilka medförde betydande utvidgningar av den offentliga förvaltningen: 1901 års hospitals-, lasarets- och sjukstugestadgor, 1902 års barnavårds-lagstiftning, samma års lag med vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, 1904 — senare 1914 — års lag angående vissa åtgärder mot utbredning av lungdot, 1905 års förordning om försäljning av brännvin och av vin och öl, av alkoholfria drycker samt svagdricka, 1907 års lag angående stadsplan och tomtindelning, 1910 års förordning om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering, den omfattande kyrkliga lagstiftningen från samma år samt kungörelsen om befrämjande av den offentliga arbetsförmedlingen, 1912 års lag om arbetarskydd, 1913 års lagar om allmän pensionsförsäkring och om behandling av alkoholister samt samma års lag angående köttbesiktning och slakthus, ävensom 1914 års lag om förekommande och släckning av skogseld. Detta axplock torde giva någon föreställning om den snabba expansion av förvaltningsverksamheten, som då tog sin början. Ej heller är i detta sammanhang att förglömma inrättandet av regeringsrätten år 1909, i syfte, bland annat, att vinna en ur rättssäkerhetssynpunkt mera betryggande slutlig handläggning av besvärsmålen;<sup>5</sup> härigenom kunde en formell och materiell praxis utbildas och medverka till en rättsvetenskaplig bearbetning av förvaltningsverksamheten.

De ingripanden i den enskildes förhållanden, som den nya lagstiftningen medförde eller förutsatte, gav en ny aktualitet åt frågan om rättssäkerheten i förvaltningen. Det är dock knappast förhastat att fastställa det verkliga genombrottet för den moderna förvaltningsrätten till tiden för det första världskriget. Särskilt de i krigstidens spår följande planhushållningsåtgärderna med maximipris, ransoneringar och hyresregleringar o. s. v. ingreppo ofta djupt i medborgarens livsföring och ställde honom i beroende av den samtidigt våldsamt svällande administrativa apparaten. Den nya, så att säga socialt eller fiskalt motiverade merkantilismen kringskar alltmera medborgarens näringsfrihet, och näringsutövningen gjordes på allt flera områden beroende av myndigheternas mer eller mindre sköns-

<sup>4a</sup> Folkbokföringsförordningen 28/6 1946. 13 § 2 mom.

<sup>5</sup> Jfr KU:s utlåtande nr 10/1908, s. 170 ff.

mässigt bestämda lov, tillåtelser eller tillstånd. Den nyskapade byråkratien, ofta hämtad från håll, där den för planhushållningen erforderliga varukännedomerna fanns omedelbart tillgänglig och i övrigt tämligen hopräfsad samt över huvud utan de äldre ämbets- och tjänstemännens juridiska utbildning och fostran, hade föga sinne för de äldre förvaltningsmyndigheternas respekt för rättsordningen och medborgerlig frihet och säkerhet och för kraven på ingående och omsorgsfulla överväganden såsom förutsättning för varje ingripande i den enskildes principiella frihetssfär. En desto starkare känsla hade de däremot av sin egen härskarställning och myndighet, förenad med en maktfullkomlighet och en självtillräcklighet, vartill den gamla ämbetsmannaförvaltningen i all sin stelbenta högtidlighet saknade egentliga motsvarigheter.

För de nyskapade förvaltningsorganen blev *effektiviteten* den visserligen gäckande ledstjärnan. För dess förverkligande fick man icke låta sig hejdas av »juridiska spetsfundigheter» eller — för att citera ett uttryck, tillskrivet nationalsocialismens Hermann Göring — »snubbla på paragrafer»; man måste se saken »praktiskt», d. v. s. sätta sig över rätten och de stränga kraven på »mogen prövning och självständig övertygelse» eller i vart fall låta förvaltningsändamålet helga medlen för dess uppnående. Det på hovrättsprocessen kalke-  
rade berednings- och beslutsförfarandet, som skulle garantera den enskilde medborgarens anspråk på säkerhet, uppfattades inom de nya förvaltningsgrenarna såsom en olidlig tvångströja. Från denna borde förvaltningsverksamheten frigöras genom rationaliseringar av organisationen och handläggningen, med därav betingade förenklingar av proceduren och decentralisation av beslutanderätten även i rättsfrågor. Den rättsfigur, som kallas *détournement de pouvoir* (d. v. s. utnyttjande av den skönmässiga beslutanderätten för andra än avsedda ändamål) hade dittills varit praktiskt taget okänd både i förvaltningsrättslig praxis och för svensk förvaltningsteori. Vid denna tid gör den emellertid sitt inträde i besvärprocessen (RÅ ref. 125/1914 och 57/1917).<sup>6</sup> Det är karakteristiskt för den allmänna desorienteringen inför detta nya fenomen, att de allmänna domstolarna ännu ej voro mogna att erkänna det ens i det mest påtagliga fall (jfr NJA 1919: 246). Det är därför helt naturligt, att det är vid denna tid, som rättssäkerhetskravet vinner allmännare erkännande

<sup>6</sup> Jfr H. Eek, »Détournement de pouvoir», Förvaltningsrättslig tidskrift 1944, s. 65 ff, som även nämner ett äldre men knappast lika otvetydigt rättsfall, RÅ, ref. 27/1910.

och aktualiserar behovet av efterforskande och uppställande av förvaltningsrättsliga regler och principer till medborgarens skydd mot godtycke och övergrepp.

Väl medförde fredstillståndets återställande ett relativt snabbt raserande av den ansvällda kristidsapparaten, men de under det första världskriget genomförda regleringarna blevo dock aldrig helt avskaffade, utan de — och därmed också den syn på förhållandet mellan medborgaren och staten, som de representerade — kommo att i viss mån bevaras och fortleva i de grenar av förvaltningen, där uppfattningen om det extraordinära behovet av förvaltningsverksamhetens effektivitet ansågs medföra särskilda krav på den enskildes underkastelse och myndigheternas rätt till ingripande i den medborgerliga frihetssfären: främst inom den »socialt» motiverade spritförvaltningen och den fiskaliskt bestämda skattebyråkratien. Den naturliga reaktionen mot dessa avarter hämmades dock av en påtaglig fruktan att betraktas såsom ombud för krögare och alkoholmissbrukare eller såsom försvarare av falskdeklaranter och skatteskokkare, ehuru det ingalunda var svårt eller fordrade någon profetisk förmåga att inse faran ur den medborgerliga rättssäkerhetens och frihetens synpunkter av att dylika kristidsbestämda och främmande förvaltningsmetoder fingo inkapslas i den normala förvaltningsorganisationen och därmed bevara möjligheterna av infektionens spridning.

Det är också under denna tid, som rättssäkerhetsbehovet framdriver förvaltningsrättens förvandling till en rättsvetenskaplig disciplin i egentlig mening. Främst är här att nämna C. A. Reuterskiöld, som 1909 kallats till professuren i statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt i Uppsala och som 1914 publicerade sitt banbrytande utkast till en modern framställning av förvaltningsrätten, byggd på dåvarande författningsmaterial och våra ämbetsmannamässiga traditioner men även på impulser från franska och kejsartyska förvaltningsdoktriner; hans fortsatta författarskap sträckte sig praktiskt taget över förvaltningsrättens hela fält, ehuru det aldrig fullbordades. Även bör med aktning nämnas Rob. Malmgrens mindre konstruktiva och mera jordbundna men förtjänstfulla lilla framställning av väsentligen den materiella förvaltningsrätten i »Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler» samt, senare, Nils Herlitz' vittomfattande och kunskapsrika förvaltningsrättsliga produktion, starkt påverkad av historiskt deskriptiva metoder och retrospektiva synpunkter. Det är också under denna tid, som behovet av förbättrat

rättsskydd gentemot förvaltningsmyndigheterna börjar framträda i kraven på en genomförd domstolskontroll av de administrativa beslutens och åtgärdernas legalitet, på stats och kommuns ansvar för felaktiga och skadevällande beslut och på bättre rättssäkerhetsgarantier inom förvaltningen själv.

Den svenska socialdemokratiens »Machtübernahme» 1932 medförde återkomsten av en ekonomisk politik i planhushållningens tecken, främjad först av den ekonomiska världskrisen under 1930-talets förra hälft och sedan av det andra världskrigets avspärningar, ransoneringar och övriga pris- och näringsregleringar. Detta drog med sig en lika våldsamt omfattande expansion av strävandena efter statlig dirigering av medborgarnas leverne och näringsverksamhet, och därmed också av förvaltningsorganisationen och de administrativa bestyren. Sålunda tillskapades en mångfald nya myndigheter; redan de centrala verkens antal kom att överstiga hundratalet. I takt därmed tillväxte den administrativa kadern; summan av tjänstemän och övriga statsanställda — de kommunala alltså icke medräknade — här näkats 300.000 personer. Statsdirigeringen blev kännbar i medborgarens dagliga liv; för mat och dryck, för bostad och kläder och för sin rörelsefrihet blev han i större eller mindre utsträckning beroende av förvaltningsmyndigheternas avgöranden. Tillika ställdes näringslivet under en ingående kontroll och dirigering, varigenom administrationen också påverkade eller bestämde medborgarens försörjningsmöjligheter och ekonomiska välfärd. Ingridandena i den medborgerliga friheten togo över huvud en omfattning, vartill förebilder och motsvarigheter icke funnits annat än i de totalitära staterna.

Mer än elva år hava nu gått sedan den svenska regeringen i KK den 31 augusti 1945 (SFS nr 618/1945), genom neutralitetsförklaringsarnas upphävande från och med den 6 september samma år för Sveriges del konstaterade krigets avslutande.<sup>6a</sup> Icke förty hava avsevärda delar av den under andra världskriget tillskapade kristidsförvaltningen fått fortleva med fördomsfritt stöd av fullmakter, avsedda för fall, »där sådant med hänsyn till krig, krigsfara eller svår penningkris prövas oundgängligen nödigt», en finansiell nödrätt som statsmakterna numera åberopat tjugofem år i sträck — ett typiskt détournement de pouvoir —, eller »för krig, krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda för-

<sup>6a</sup> Jfr H. Eek, »Sveriges utrikespolitik och FN», s. 13.



hållanden», ett bemyndigande som utnyttjats oavbrutet sedan 1939 för att giva skenbar legalitet åt bland annat den till sin effekt kända bostadspolitiken och bemödandena att upprätthålla den svenska kronans värde genom tvångsregleringar och straffhot (valutaförordningen den 25 februari 1940) i stället för det allmänna förtroende till de penningvårdande myndigheterna, som den stolta devisen »hinc robur et securitas» ville uttrycka. Många kristidskommissioner ha visserligen numera försvunnit men andra ha ombildats till ordinära myndigheter, eller deras uppgifter ha lagts till redan förefintliga förvaltningsorgan, varjämte nya myndigheter, såsom det s. k. näringsfrihetsrådet, ha sett dagen. I väsentlig omfattning har sålunda den socialistiska planhushållningen och statsdirigeringen kommit att bestå. Särskilt typiskt är den nyss berörda regleringen av byggnads- och bostadsväsendet, där statsdirigeringen är fullständigast: för uppförandet av ett bostadshus har enligt en i dagspressen synlig, från byggnadssakkunnigt håll lämnad uppgift kommit att i våra största städer fordras ett tjugutal eller flera, mer eller mindre skönsmässiga tillstånd.

De ekonomiskt-politiska lagar, som utgöra den moderna regleringsförvaltningens grund, ha icke ägt statsrättsligt stöd och de ha, oavsett detta, i väsentlig omfattning saknat förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Ej sällan ha de, för övrigt, såsom olika skatteförfattningar samt pris-, jordbruks- och hyresregleringarna, haft till syfte att gynna dagspolitiskt inflytelserika grupper på andras bekostnad, något som icke ökat deras moraliska auktoritet.<sup>7</sup> Följden har med naturnödvändighet blivit, att förvaltningsmyndigheterna tvingats att till det ålagda förvaltningsändamålets främjande begära och anlita tvångsmedel i en omfattning och av en brutalitet, vartill man icke sedan merkantilismens dagar torde haft någon motsvarighet i vårt land. Det reaktionära draget i regleringspolitiken och dess nära frändskap med merkantilismen komma härutinnan till uttryck. Det är också karakteristiskt, att de reformer i riktning mot straffsystemets humanisering, genom att från straff skona de s. k. tillfällighetsbrottslingarna, i allmänhet icke utsträckts till överträdelser av de ekonomiskt-politiska lagarna. Villkorlig straffdom tillämpas för stöld, bedrägeri, förskingring och förfalskning, ja till och med för

<sup>7</sup> Jfr T. Nothin, »Regeringsmakt och rättssäkerhet», s. 43 ff., samt hans sarkastiska anmärkning till lagen om konkurrensbegränsning: »Det förefaller som om det varit enklare att från lagens tillämpning undantaga i bondeförbundet och arbetarpartiet inskrivna medlemmar samt deras organisationer» (»Från Branting till Erlander», s. 343).

mened. Sällan om ens någonsin användes däremot detta institut vid brott mot skatte-, ransonerings- eller annan regleringslagstiftning. Anledningen härtill är, att »villkorlig dom ej må meddelas, där det av hänsyn till den allmänna laglydnaden är påkallat, att den brottslige undergår straff». Motivet till detta stadgande har just varit, att »ett energiskt straffrättsligt ingripande erfordras för att bekämpa en art av brottslighet, mot vilken opinionen inom vida kretsar ej reagerar tillräckligt», såsom förhållandet är med bristande åttlydnad av de författningar, som avse genomförandet av den ekonomiska politiken.<sup>8</sup>

Förvaltningens oerhörda tillväxt och medborgarnas alltmera stegrade beroende av förvaltningsmyndigheternas diskretionärt meddelade tillåtelser och tillstånd har medfört en tilltagande känsla hos medborgarna att vara utlämnade åt administrativt godtycke. Denna uppfattning motverkas icke av de ekonomiskt-politiska syften, som förvaltningsmyndigheterna satts att tjäna, eller av den ojämnhet, med vilken ingripanden och åtgärder drabba olika samhällsgrupper. Myndigheternas egen laglydnad har heller icke varit överdriven — JO:s berättelser innehålla därpå åtskilliga talande exempel.<sup>9</sup> Det maktfullkomligheten åtföljande översitteriet och hänsynslösheten, liksom likgiltigheten för enskild rätt och frihet har hos allmänheten skapat en tilltagande irritation och avog inställning mot förvaltningsmyndigheterna. Förtroendet för deras objektivitet och goda vilja är påtagligen undergrävd. Misstanken om en tilltagande »rättsröta» har hastigt spritt sig och på många sätt kommit till offentligt uttryck. Företeelser sådana som Lifaco-affären, talrika fall av détournement de pouvoir,<sup>10</sup> för rättskänslan stötande tillämpning av de för krigsförhållanden avsedda valutaförfattningarnas bestämmelser ett decennium efter världskrigets avslutande, taxeringsmyndigheternas talrika övergrepp<sup>11</sup> och i pressen uppgivna fall av mutor och bestickningar hava enligt mångas mening kastat ett blixtljus över det nuvarande tillståndet inom förvaltningen och svårigheten att vinna rättelse. Det är karakteristiskt att i strafflagen 1936 ansågs behöva införas och tolv år senare utvidgas straffbestämmelser mot »sam-

<sup>8</sup> I. Strahl-Lindberg, »Villkorlig dom och villkorlig frigivning samt det därtill anknutna skyddsarbetet» s. 51.

<sup>9</sup> Jfr S. Jägerskiöld i Förvaltningsrättslig tidskrift 1945: 49; 1946: 43; 1947: 85; 1948: 103; 1949: 30; 1950: 51; 1954: 44; 1955: 51, 52, 55, 56; 1956: 132, 133, 134.

<sup>10</sup> Jfr Nothin, »Regeringsmakt och rättssäkerhet», s. 51.

<sup>11</sup> Jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1956, s. 94, 102 ff.

hållsfarlig ryktesspridning» ägnad »att undergräva aktning för myndighet eller annat organ, vilket äger besluta i allmänna angelägenheter», ett tvivelaktigt skydd, varav förvaltningsmyndigheternas auktoritet tidigare icke varit i behov. Kraven på ett effektivt rättsskydd genom utvidgning av JO:s befogenheter, genom omreglering av det administrativa besväröföfarande och genom verklig legalitetskontroll öfver förvaltningsmyndigheterna hava stegrats och till och med vunnit gehör hos den eljest ytterst styrelselojala riksdagsmajoriteten. Den praktiska betydelsen för medborgaren av förvaltningsmyndigheternas respekt för objektivitet, vederhäftighet, rätt och sanning har ock nått en intensitet som aldrig förr. I jämförelse med de ekonomiska värden för medborgarna, varöfver tillståndsmyndigheter och beskattningsorgan förfoga, äro tvisteföremålen i civilprocesserna vid de allmänna domstolarna vanligen både till antal och storleksordning av ganska ringa betydelse. Allt allännare har man kommit till insikt om förvaltningsverksamhetens betydelse ur den medborgerliga rättssäkerhetens synpunkt.

\* \* \*

En undersökning av de *nuvarande rättssäkerhetsgarantierna* inom förvaltningen giver en god föreställning om deras begränsade effekt.

En sådan garanti, och tillika den äldsta, ligger i förvaltningsförfarandets utformning. Såsom välbekant och redan nämnts har detta förfarande utvecklats på grundval av öfverrättsförfarandet enligt rättegångsbalken i 1734 års lag. Det har alltså utformats i syfte att garantera de administrativa ärendena en liknande omsorgsfull behandling, som ansetts erforderlig för domstolsmålen, tryggad av de handläggandes opartiskhet, en noggrann och fullständig beredning, skyldighet att höra dem saken angår, en av personliga och ovidkommande hänsyn företagen objektiv prövning, beslutets utformning under rådslag mellan flera personer och en fullständig redovisning av beslutsskäl. Lagutskottet vid 1868 års riksdag underströk också i sitt förut citerade utlåtande, att »det är den enskilde medborgarens anspråk på säkerhet, som här giver lagar för förvaltningens organisation och hindrar henne att gestalta sig uteslutande med hänsikt till egna syftemål». Endast om »den enskilde för vården om sin rätt aldrig behöver lita till förvaltningens organer allena», och om »varje tvistemål, där rättighet åberopas, kan dragas under domstols prövning, då synes det som om hela det tvång, vilket ålägges av detta

den enskildes oavvisliga anspråk, skulle vara upphävt och förvaltningen fri att ordna sig i de former, som finnas bäst förenliga med dess egna uppgifter».

Även om under tidens lopp förfarandet kommit att i olika hänseenden förenklas, särskilt genom ett lättande på formbundenheten och en allmän övergång till byråkratisk beslutsordning med en ensam beslutande, ehuru vanligen efter föredragning av ansvarig tjänsteman, torde man nog våga säga, att inom den äldre myndighetsorganisationen länge bevarats de ur rättssäkerhetssynpunkt väsentligaste momenten av det gamla systemet. Det var också under denna tid, som den förnämliga ämbetsmannatyp utformades, vilken Nothin hyllat i sin bok »Svenskar under ämbetsmän och fogdevälde»: de myndighetsutövande tjänstemännen i högre grader voro regelmässigt jurister, som fått sin grundläggande utbildning i domstolarna, och sanningskärleken, rättrådigheten och omutligheten, sakligheten, vederhäftigheten och rättskänslan samt aktningen för enskild frihet voro dess ledstjärnor — men å andra sidan en formbundenhet, en betänksamhet, en försiktighet och en långsamhet, som utgjorde svåra hinder för en effektiv och praktisk förvaltningsverksamhet.

Förhållandena äro numera väsentligt förändrade.

Rättegångsbalken i 1734 års lag, som utgjorde förvaltningsförfarandets huvudsakliga legala reglering, har upphävts och ersatts av en rättegångsbalk, utformad uteslutande med tanke på domstolsväsendet och därför också endast i ringa mån analogivis användbar inom det administrativa förfarandet. Förvaltningen har genom statens upptagande av olika tekniska och s. k. »affärsmissiga» verksamhetsgrenar fått praktiska uppgifter, för vilka skönsmissiga avgöranden erfordras, och där de gamla procedurformerna känts såsom hindrande fjättrar. De socialistiska samhällsaskådningarnas inflytande på förvaltningsverksamheten och förvaltningslagstiftningen har bland annat tagit sig uttryck i en uppvärdering av vad som med en av E. Fahlbeck<sup>12</sup> påvisad begreppsglidning kallas »det allmänna» och dess intressen — vilka ofta endast äro camouflerade gruppintressen — på bekostnad av hänsyn till enskild rätt och frihet — i den besläktade nationalsocialistiska terminologien uttryckt med slagordet »Gemeinnutz geht vor Eigennutz». Förvaltningsverksamheten har inriktats på vissa ekonomiska eller politiska syften, och denna målsättning har ansetts böra vara avgörande för administra-

<sup>12</sup> »Om förvärv och förlust av Sveriges krona», s. 142 f.

tionens metoder och beslut. Härigenom hava förvaltningsmyndigheterna i motsvarande mån förvandlats från objektivt lagtillämpande myndigheter, bundna av respekten för medborgarnas grundlagsfästa rättigheter och friheter, till maktmedvetna verkställighetsorgan för de politiskt bestämmande.

I. Agge har påpekat detta förhållande i anslutning till Lifacofallet, ehuru med allmännare räckvidd, genom uttalandet, »att regeringsrättens ståndpunktstagande måste betraktas som ett utslag av en tendens att inom krisförfattningarnas område giva de tillämpande myndigheterna en viss frihet att utvidga författningens ursprungligen tänkta tillämplighetsområde till fullföljande av författningens syfte».<sup>13</sup> Samma iakttagelse kan göras inom taxeringsväsendet, där effektivitetshänsynen sedan länge tillåtits undantränga de traditionella rättssynpunkterna. C. Kuylenstierna har sålunda hävdad, att skatteförfattningarnas tolkning och tillämpning borde ske med ledning icke blott av »vad skattelagstiftaren avsett» utan av »vad det kan antagas att han avsett», varvid skulle beaktas, att »lagstiftarens intentioner» mestadels kunna »antagas ha i utpräglad grad rört sig kring beskattningens effektivitet ur olika synpunkter». Det kan heller icke betvivlas, att den Kuylenstiernska synpunkten, utvinnandet av högsta tänkbara skattebelopp, kommit att behärska taxeringsväsendet utan hinder av skatteförfattningarnas objektiva innehåll och av rättsordningen i övrigt.<sup>14</sup> Förhållandet bekräftas av Kuylenstiernas bestridande av den av S. Ljungman uppställda, ur regeringsformen § 73 direkt härledda tesen: »nullum tributum sine lege». Den som vill hava belysande exempel på undanskjutandet av den traditionella respekten för rättssäkerhetssynpunkterna — och tillika för en ny tjänstemannatyp — kan hänvisas till dissidentens vota i Regeringsrättens årsbok ref. 10/1953, 25/1954 och 5/1955 eller till den skatterättsliga expertisens uppfattningar, redovisade i Förvaltningsrättslig tidskrift 1955, s. 313 ff, och 1956, s. 273 ff.

Utvecklingen bort från rättssäkerheten har även främjats av den växande benägenheten att överlämna åt myndigheternas fria skön att draga gränsen mellan rätt och orätt. Därvid bör särskilt uppmärksammas den tilltagande tendensen, att lagstiftaren allenast mer eller mindre diffust angiver grunderna för utövande av den be-

<sup>13</sup> Jfr även NJA 1956: 357, där »angelägenheten att hindra ett kringgående av exportregleringen» ansetts utgöra ett försvar för en av JO åtalad åtgärd av jordbruksnämnden.

<sup>14</sup> Jfr dissidenternas vota i RÅ ref. 23/1955.

stämmanderätt, som tillägges en myndighet, villkoren för att erhålla ett tillstånd eller innebörden av ett förbud eller en kriminalisering. Av oförmåga eller obenägenhet att genomtänka det område, som skall regleras, och av likgiltighet för rättssäkerhetssynpunkten, låter man den enskilde gissa sig till vad som är tillåtet och otillåtet. Man k̄f̄ān̄k̄er den i rättighetsförklaringen art. 5 fastslagna rättsstatliga grundsatsen att »vadhelst, som icke är i lag förbjudet, må icke förhindras, ej heller må någon tvingas göra, vad lag icke påbjuder», och överlämnar »åt rättstillämpningen att i sista hand fastslå var gränsen skall gå» eller, för att taga ett annat exempel, man hänskjuter till »de tillämpande myndigheterna att bedöma de i varje särskilt fall föreliggande omständigheterna med ledning av hittillsvarande praxis och de synpunkter som framkommit vid behandlingen av utredningens förslag»<sup>14a</sup> — vilket bedömande sålunda den enskilde skall under straffhot söka förutse.

Det är även kännetecknande för utvecklingen, att de kvarvarande reglerna om förvaltningsförfarandet med den garanti för rättssäkerheten, som de genom olika procedurbestämmelser åsyfta att giva, trots den fortgående uttunnningen, alltjämt framstå såsom intolerabla hinder för förvaltningsmyndigheternas möjligheter till förvaltningsändamålets förverkligande. Särskilt synas såsom dylika hinder uppfattas sådana grundläggande förvaltningsrättsliga principer som kraven på noggrann och fullständig utredning, de beslutandes opartiskhet, juridisk kompetens i alla frågor, som på något sätt berör enskild rätt, samråd i beslut, parts hörande, redovisning av beslutsskäl och kravet på en objektiv författningstillämpning. Det är karakteristiskt att man alltmer strävar efter en sådan rationalisering och förenkling av ärendenas handläggning, att utredning och beslut skall kunna ankomma på en och samma tjänsteman efter eget omdöme, att verkschefer och högre tjänstemän skola avlastas och handläggningen uppdragas åt underordnade, mindre kvalificerade tjänstemän. En sådan strävan är i och för sig ingalunda onaturlig med hänsyn till den oerhörda stegring i ärenden, som de utsträckta statsregleringarna och den rikt flödande förvaltningsrättsliga lagstiftningen fört med sig. Särskilt har detta varit förhållandet med länsstyrelserna och därmed samorganiserade befattningshavare och nämnder.<sup>15</sup> Företeelsen framträder även på andra håll och har också föranlett sedvanliga rationaliserings- och förenklingskrav,

<sup>14a</sup> K. Prop. nr 143/1956, s. 153, 174.

<sup>15</sup> Jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1946, s. 287 ff., 1947, s. 202 f., 1949, s. 1 ff.

senast från 1956 års statsrevisorer. Dyliga reformer må vara möjliga vid beslut, som icke beröra den enskildes rätt eller frihet. Så långt och så länge däremot medborgaren hindras att få legaliteten av förvaltningsmyndigheternas avgöranden underkastad domstols prövning med ersättningsskyldighet för det allmänna vid begångna skadevållande handlingar, är det ur rättssäkerhetssynpunkt oeftergivligt, att prövningen hos den beslutande förvaltningsmyndigheten skall ske med samma omsorg och objektivitet, som man kräver av domstolarna i en rättsstat. Det är icke någon tvekan om att detta rättssäkerhetskrav i avsevärd omfattning kommit att åsidosättas hos åtskilliga tillstånds- eller eljest förmånsbeviljande förvaltningsmyndigheter.

Huru anspråken på fullständig och noggrann utredning såsom förutsättning för beslut reducerats har drastiskt belysts av flera uppmärksammade fall inom taxeringsväsendet. Sålunda har i det ena skattskyldig av taxeringsmyndighet anmälts till åtal för brott mot skattestrafflagen utan att myndigheten ansett sig skyldig att kontrollera riktigheten av de uppgifter, som skulle visa, att något brott över huvud förelåg — och uppgifterna visade sig sedan också vara felaktiga. I det andra fallet ansåg sig en taxeringsmyndighet berättigad att vidhålla ett beslut om taxering av A. för B:s inkomst med hänsyn till den outredda möjligheten av att A. visserligen icke haft dessa men möjligen andra, för myndigheten okända inkomster. I det tredje fallet hade en taxeringsmyndighet godtyckligt höjt en taxering och, sedan en av myndigheten själv företagen bokgranskning visat åtgärdens oriktighet, ansett sig berättigad att vidhålla det dåmera medvetet oriktiga beslutet.<sup>16</sup>

Det traditionella opartiskhetskravet har bland annat inneburit, att den beslutande ej får vänta egen nytta eller skada av sakens utgång och att en domare icke samtidigt må fungera såsom advokat inför egen rätt. Den förra regeln har uppfattats så strängt, att man ansett erforderligt att stadga, att jävsregeln icke skall behöva tillämpas i »hushållsmål av allmän beskaffenhet» eller, såsom det uttrycktes i 1953 års länsstyrelseinstruktion: »I mål och ärenden av allmän beskaffenhet skall jäv dock icke anses föreligga därför att den, som deltagar i handläggningen, såsom samhällsmedlem har del i saken». Det angivna opartiskhetskravet har för längesedan genombrutits. Man behöver därvid icke framdraga sådana extrema fall,

<sup>16</sup> Förvaltningsrättslig tidskrift 1956, s. 94, 102 ff.

som att ledamot av hyresrådet eller hyresnämnd tillika uppträder såsom partsombud inför den myndighet han tillhör — hyresregleringsmyndigheterna, med deras uppgift att undkomma de prismässiga verkningarna av den ekonomiska politiken,<sup>17</sup> äro ju typiska exempel på avsteg från rättsstatens grundsatser. Närmare till hands ligger att hänvisa till den på korporativa idéer byggda intresse-representation som blivit en alldaglig företeelse inom förvaltningen, särskilt hos kristidsmyndigheter och organ med ekonomiskt-politiska uppgifter: i beslutsmyndigheten insätts personer, sätta att bevaka sina huvudmäns intressen och, då dessa tillika regelmässigt äro deras egna, erhålla de ett direkt intresse av beslutets prejudiciabla verkningar. Att partsombuden flytta in i domstolen torde kunna betecknas såsom motsatsen till opartiskhet.

Att »ingen skall dömas ohörd» har ansetts tillhöra rättsstatens primära grundsatser. Enligt gamla rättegångsbalken 25 kap. 10 § var åsidosättandet av denna regel sådant grovt rättegångsfel, som möjliggjorde nullitetsbesvär. Samma kontradiktoriska princip här antagits i den nya rättegångsbalken (42: 5, 45: 9) och den bekräftas av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, art. 6 st. 3. Inom den förvaltningsrättsliga litteraturen har allmänt antagits, att samma princip också ägde tillämpning inom förvaltningsförfarandet. Herlitz har sålunda i sin utredning angående detta förfarande<sup>18</sup> antagit, att grundsatsen vore »så rotfast inom förvaltningen, att man kan ifrågasätta, om något behov av dess lagfästade föreligger», och han har i annat sammanhang<sup>19</sup> uttalat, »att sådana reglers åsidosättande principiellt medför en akts ogiltighet». Numera har emellertid denna regel i ett uppmärksammat rättsfall övergivits.<sup>20</sup> Detta är desto märkligare, som rättsfallet icke direkt gällde ett skattemål, utan avsåg administrativ bestraffningsrätt och sålunda ett område, där förvaltningsmyndigheten har en klart domstolsliknande ställning. En skattskyldig, som under hänvisning till honom lagenligt åliggande diskretionsplikt vägrat att generellt utlämna sina räkenskaper och övriga

<sup>17</sup> Hyresregleringen liksom över huvud prisregleringen utgör en senkommen illustration till iakttagelsen hos den store statistikern Gustav Sundbärg, »Det svenska folklynnnet»: »Vi äro övertygade om, att, därest först i våra dagar nationalekonomerna upptäckt 'lagen om tillgång och efterfrågan', så skulle ofelbarligen genast någon svensk riksdagsman väckt motion om en utredning, huru vi för Sveriges del skulle kunna göra oss oberoende av lagen».

<sup>18</sup> SOU 1946: 69, s. 99 ff.

<sup>19</sup> »Förvaltningsrättsliga grunddrag», s. 33 f.

<sup>20</sup> Se därom Festskrift tillägnad Nils Herlitz den 30 juni 1955, s. 299 ff.



begärda handlingar, har sålunda förelagts vite och därefter, utan att hava hörts av den dömande förvaltningsmyndigheten, i samtliga instanser fällts till vitet.<sup>21</sup> Förhållandet är desto mer anmärkningsvärt, som detta skett inom ett område, där det extraordinära förhållandet råder, att parts enda möjlighet att framtvinga prövning av vitesföreläggandets laglighet utgör hans vägran att ställa sig föreläggandet till efterrättelse. Det bör icke vara förhastat att antaga, att här, som ofta eljest inom den ekonomiskt-politiska förvaltningen, effektivitetshänsyn — tidsutdräkten — fått besegra rättssäkerhetskravet.

I det nu omförmälda målet gjordes även ett annat, principiellt icke mindre betydelsefullt avsteg från det traditionella förvaltningsförfarandets regler. Redan i 1687 års instruktion ålades landshövdingarna att angiva beslutens »skäl och omständigheter, på det sollicitanten må därur kunna se och sluta, om han bör låta bero därvid eller kan med skäl inför Kungl. Maj:t eller Dess kollegier sig vidare besvära». I gamla rättegångsbalken 24 kap. 3 § stadgades, att »all dom bör fästas på skäl och lag och ej på godtycke», och det föreskrevs, att i domen skulle tydligen utsättas »saken och målet, där i tvisten består, med dess nödiga omständigheter . . . så ock de huvudskäl . . . där å slutet grundas»; genom rättegångsbalkens tillämplighet å förvaltningsförfarandet ägde dessa bestämmelser även tillämpning hos förvaltningsmyndigheterna. Jämväl enligt nya rättegångsbalken skall i domen angivas domskälen (17: 7, 30: 5) och dennas regler »av mera allmän innebörd» hava ansetts kunna erhålla direkt eller analogisk tillämpning i förvaltningsförfarandet.<sup>22</sup> Enligt en inom förvaltningsrättsvetenskapen allmänt omfattad mening hava myndigheterna ansetts skyldiga att, när enskilds rättsställning av beslutet beröres, angiva grunderna för decisionen i vart fall, »då beslutet kan överklagas och parten för den skull har ett påtagligt intresse att bliva orienterad om de grunder, på vilka det bygger», d. v. s. i sak samma regel som 1687 års landshövdinginstruktion innehöll.<sup>23</sup> Grundsatsen har ock med ovanlig skärpa hävdats av lagstiftaren, när man från förvaltningens sida önskade inskränka motivredovisningen vid beslut enligt utlänningslagen: »Skyldigheten för myndigheterna att motivera sina beslut utgör en av grundvalarna för rättssäkerheten i ett demokratiskt samhälle».<sup>24</sup>

<sup>21</sup> RÅ not Fi. 1992/1954.

<sup>22</sup> G. Petré, »Nya RB och förvaltningsförfarandet», Förvaltningsrättslig tidskrift, 1950, s. 361 ff.

<sup>23</sup> SOU 1946: 69 s. 132 f.

<sup>24</sup> K. prop. nr 41/1954, s. 108 f.

Den praktiska betydelsen av denna princip framgår särskilt i de talrika fall, där förvaltningsmyndigheterna hava tillagts befogenhet att handla efter skön, något som fått en oerhörd omfattning i nyare lagstiftning, icke minst genom lagstiftarens ovilja mot att binda de förvaltande myndigheternas rörelsefrihet genom fasta kompetensföreskrifter. Beviljandet av olika slags tillstånd och förmåner eller vidtagandet av olika frihetskränkande åtgärder må sålunda enligt författningarna ofta om icke vanligen ske, »när så finnes påkallat», »när det erfordras», »när skäl därtill äro», »när behov därav föreligger» eller liknande. Typisk är den, särskilt i den ekonomiskt-politiska lagstiftningen vanliga regleringsmetoden, att stadga ett principiellt förbud mot en viss verksamhet med samtidig förklaring, att dess utövande framdeles skall bero av en förvaltningsmyndighets tillstånd: man uppför ett staket men gör en grind däri, genom vilken passagen blir beroende av en tjänstemans omdöme. Lika vanligt är, att det uppställs en allmän regel för myndighetens handlande men att den berättigas avvika härifrån i en för medborgaren förmånlig eller oförmånlig riktning, när »synnerliga skäl», »särskilda omständigheter» eller eljest något skönsmässigt bestämt, extraordinärt förhållande föreligger. På detta sätt förskaffar sig staten ett fast grepp om medborgaren och gör hans frihet, kanske hela hans välfärd, beroende av förvaltningsmyndigheternas välvilja.

Det är uppenbarligen ett oeftergivligt rättssäkerhetskrav, att dylika kautschuksfullmakter icke missbrukas, utan att skönsprövningen sker enligt fasta regler, utformade i förvaltningsmyndighetens praxis. Endast då kan den enskilde på förhand veta vad han har att rätta sig efter och beräkna huru hans fall kommer att bedömas. Utan en dylik fast praxis är faran påtaglig för allsköns rättsrötesymptom: godtycke, ovidkommande hänsyn, korruption genom partitillhörighet, vänskap, förmåner av olika slag eller rentav bestickning. Alldeles särskilt är detta fallet, när myndighetens ståndpunktstagande får en avsevärd ekonomisk betydelse för parten, såsom förhållandet kan vara inom näringsregleringarna. Å andra sidan är faran icke mindre, att myndighetsbeslutet kan influeras av den beslutandes ovilja mot parten, politiska aversioner, den beslutandes lust att hämnas eller trakassera, att klämma åt en misshaglig eller att hävda sig, etc. Den enda kontrollmöjlighet, som föreligger av att förvaltningsmyndighetens beslut grundats på objektiva och fullgiltiga skäl, är att myndigheten tvingas till en fullständig redovisning av alla de grunder, som varit bestämmande för utgången. Endast

därigenom blir det möjligt att övervaka, att beslutet ej utgör *détournement de pouvoir*, den svåraste och samtidigt lömskaste men numera icke sällsynta formen av maktexcess: beslutet framträder i en utåt oklanderlig form, medan illegaliteten hänför sig till de hemlighållna motiven.

Även denna princip har genombrutits. I det förut berörda fallet, där en taxeringsmyndighet förordnat om granskning av en advokats räkenskaper och verifikationer, dagböcker m. m., hade denne hänvisat till sin tystnadsplikt i klienternas angelägenheter och de för dem menliga uppgifter, som kunde hämtas ur dagböcker och akter, särskilt i skilsmäsoärenden och brottmål; i anslutning härtill anhöll han om upplysning om skälen till detta individuella ingrepp under framhållande, att han kunde förete fotostatkopior av räkenskaperna i de delar, varav taxeringsmyndigheten kunde hava intresse. Myndigheten förklarade till svar härpå, att någon skyldighet att angiva skälen till bokgranskningsbeslutet icke förelåg, och denna uppfattning biträdades av överinstanserna.<sup>25</sup> Det har sitt särskilda intresse att kunna i efterhand konstatera, att trots en minutiös, mer än månadslång och sålunda för det allmänna ganska kostsam granskning annat fel ej upptäcktes än en felföring av ett belopp å 75 kronor, motsvarande ungefär en promille av det deklarerade beloppet, och att den chikanösa granskningsåtgärden sålunda icke var föranledd av hållbara skäl, vilka nu dessa voro.<sup>26</sup> — Den principiella betydelsen av detta avgörande kan knappast överdrivas. Är det att betrakta såsom ett prejudikat, som skall vinna efterföljd — och att det skulle vara föranlett av personliga motiv bör ju ej antagas — har en av förvaltningens »fundamentala rättsprinciper» undergrävt.

Med faran för *détournement de pouvoir* kan sammanställas den förändring av tjänstemannatypen, som under senaste årtionden ägt rum. Det synes vara härpå Nothin syftar, när han talar om »de nya fogdarna» i sin bok »Svenskar under ämbetsmän och fogdevälde». Delvis beror naturligtvis den nya tjänstemannatypen av att förvaltningen erhållit en förut oanad omfattning genom de nya verksamhetsgrenar, som den tekniska utvecklingen och socialiseringssträvandena medfört; i dylika förvaltningsgrenar har givetvis huvudvikten kommit att läggas på effektiviteten, medan kraven på enhetlighet och likformighet tett sig såsom sekundära i förhållande till affärsmässigheten, och rättssynpunkterna haft ringa aktualitet,

<sup>25</sup> RÅ not. Fi. 1992/1954.

<sup>26</sup> Förvaltningsrättslig tidskrift 1956, s. 94.

enär det sällan gällt att avgöra rättstvister eller bestämma rättslägen. Men delvis har förändringen påtagligen också berott av liknande skäl som föranlett de återkommande kraven på en förenkling av berednings- och beslutsförfarandet och en uppluckring av rättsgrundsatserna om parts hörande och beslutsskälens redovisning: att de av rättssäkerhetshänsyn föranledda processuella reglerna och grundsatserna ansetts utgöra en opåkallad hämsko på förvaltningsmyndigheternas möjligheter att med erforderlig snabbhet eller över huvud främja förvaltningsändamålet.<sup>27</sup> Särskilt har detta förhållande framträtt inom kristidsförvaltningen och kommissionsväsendet eller i allmänhet den ekonomiskt-politiska förvaltningen och tagit sig uttryck däri, att rekryteringen endast i ringa utsträckning skett med juridiskt utbildad personal. Man synes också kunna iakttaga en viss ovilja mot jurister inom sådana grenar av förvaltningen, där tjänstemän med dylik utbildning tidigare varit förhärskande, såsom inom departementen; även här har en önskan att erhålla av formella synpunkter mera obundna krafter kunnat iakttagas. Så långt de juridiskt okvalificerade tjänstemännen icke taga befattning med avgörandet av spörsmål av rättslig innebörd eller verkan, kan givetvis någon kritik däremot icke riktas ur rättssäkerhetssynpunkt. Men överskrides denna gräns, då har ytterligare en rättssäkerhetsgaranti inom förvaltningen angripits. Såsom en kompromisslösning, bestämd av aversionen mot den juridiska utbildningen men viss insikt om dess oeftergivlighet, får väl betraktas den diletantmässiga skapelse, som kallas statsvetenskaplig-juridisk examen, byggande på föreställningen, att man kan erhålla tillfredsställande juridiska insikter genom att studera vissa delar av rättsordningen, lösryckta ur sitt sammanhang. Såsom juridisk utbildning är denna tidskrävande examen utan tvekan underlägsen den gamla kansliexamen. Ett annat uttryck för samma inställning synes vara strävandena att bland de högre studierna upptaga ett ämne benämnt »förvaltningskunskap», vilket synes rätt mycket likna förvaltningsrätten före sekelskiftet och uppfatta förvaltningen väsentligen såsom en faktisk verksamhet i stället för en på vissa förvaltningsändamål inriktad, av rättssäkerhetshänsyn reglerad administration.

Med denna förändring av tjänstemannatypen och upplösning av förvaltningsförfarandet kan sammanställas den företeelse, som kallas

<sup>27</sup> Jfr det av T. Nothin, »Från Branting till Erlander», s. 345, återgivna majoritetsuttalandet: Ett förbättrat rättskydd för den enskilde kunde komma att minska förvaltningens effektivitet.

»trappspring». För den gamla ämbetsmannatypen var det otänkbart att låta handläggningen av ett ärende påverkas av andra skäl än de som redovisades i handlingarna, och att en part skulle få tillfälle till privat överläggning med den beslutande ansågs i allmänhet stötande såsom äventyrande förtroendet till myndighetens objektivitet. Fortfarande torde väl i regel våra domare också avböja dylika besök. Annorlunda däremot inom förvaltningen. Där har det i vidsträckt omfattning blivit snart sagt regel, att de beslutande och föredragande skola »uppvaktas» av parten, för att denne skall kunna tillförsäkra sig gehör för sina synpunkter. Inom kristidsförvaltningen förekom en beslutsform, som betecknades såsom »rutinmässigt avslag», innebärande att part, som ej gjorde dylika uppvaktningar eller eljest med särskild kraft hävdade sina önskemål, hade ringa utsikt att få sin framställning bifallen. Det vill synas, som om en liknande tankegång framskytmade i en nyligen avgiven utredning, vari chefen för en institution, där otillräcklig personal orsakat bristfälligheter i arbetet, förebrås för att han nöjt sig med att framhålla vådorna i sina återkommande framställningar om personalförstärkning men icke kraftigare hävdade anslagsbehovet, något som synes kunna innebära ett klander av att han underlåtit démarcher i departementet.<sup>28</sup>

Den ur rättssäkerhetssynpunkt sjunkande kvaliteten hos förvaltningstjänstemännen har givetvis bidragit till att undergräva medborgarnas förtroende till förvaltningsmyndigheterna och framkallat därav föranledda rättsröteföreställningar. Att söka återvinna auktoriteten genom en återgång till rättsstatliga metoder har därvid icke tett sig såsom en lämplig lösning. I huvudsak har staten sökt hävda sig genom utvidgade och hårdare maktbefogenheter, en tendens som särskilt framträtt inom taxeringsväsendet och den ekonomiskt-politiska förvaltningen. Emellertid har man i åtskilliga fall velat vinna den ökade auktoriteten på en annan väg. Man har sålunda sökt till förvaltningens stöd utnyttja det högre anseende för objektivitet och rättskänsla, som tillkommer domstolarna, genom att föreskriva eller tillämpa, att av ett förvaltningsorgans ledamöter en skall vara eller hava varit innehavare av domarämbete. Bestämmelser av dylik eller liknande typ, avsedda att garantera domstolsmässig sakkunskap,

<sup>28</sup> SOU 1956: 37, s. 35 ff.: »Föreståndaren har visserligen framhållit, att om ökning av personalen icke medgives, kunde han icke ansvara för att verksamheten kunde upprätthållas på ett för rättssäkerheten betryggande sätt. Han har emellertid icke klargjort, att vissa risker togos i arbetet genom att kontrollen i viss mån eftersatts på grund av personalbrist. Om detta fullt tydligt framhållits för myndigheterna, torde föreståndarens krav ha vunnit större beaktande».

finnas beträffande sinnessjuknämnden, utskrivningsnämnder, restitutionsnämnden och utlänningsnämnden, i viss mån, enligt tillämpningen i praxis, även beträffande statens hyresråd och hyresnämnderna, m. fl. — till och med i fråga om den föreslagna byggnadsminnesnämnden har auktoritetshänsyn anförts för en sådan sammansättning.<sup>29</sup>

Det är emellertid ingalunda givet, att effekten av aktiva domare i förvaltningen, särskilt den ekonomiskt-politiska, blir den åsyftade. Det är lika möjligt, att domstolarna influeras av förvaltningssynpunkter som att förvaltningen bestämmes av domstolssynpunkter, d. v. s. att domarna taga med sig förvaltningsmässiga ändamålsenlighetshänsyn till domstolarna i stället för att hävda domstolsmässiga principer hos förvaltningsmyndigheterna. Därmed beredes »folkdomstolsmentaliteten» en inkörsport i rättskipningen. Det skall heller icke vara lätt, ens för den samvetsgrannaste domstolsjurist, att genomföra en sådan personlighetsklyvning, att han i förvaltningen fungerar såsom politiskt verkställighetsorgan och i rättskipningen såsom den objektive och opartiske domaren. Det torde nog föreligga en högst reell och iakttagbar fara, att förtroendet till opartiskheten rubbas, särskilt i ett hyresmål, till en domare, som tjänstgör i en hyresregleringsmyndighet, eller i ett skattestraffmål till en domare, som är taxeringsnämndsordförande. Misstanken om påverkan av ekonomiskt-politiska eller fiskaliska ändamålsenlighets-hänsyn ligger snubblande nära.<sup>29a</sup> En dylik sammanblandning av rättskipande och förvaltande statsorgan står också i minst lika klar strid med maktodelningsprincipen om särhållande av styrande makt och domaremakt samt deras inbördes bevakning och återhåll, som den under 1800-talet från liberalt håll bekämpade administrativa domsrätten.

\* \* \*

Även om de rättssäkerhetsgarantier, som här omförmålts, fortfarande fungerade, måste emellertid rättssäkerheten inom förvaltningen ytterst vara beroende av effektiviteten hos de rättsmedel, som staten ställer till medborgarnas förfogande.

<sup>29</sup> SOU 1956: 26, s. 102.

<sup>29a</sup> Jfr den fiskaliska roll, som arvskatte- och kvarlåtenskapsskattebeläggningen givit domstolarna (se t. ex. NJA 1953: 51, 1954: 347, 1955: 87).

Enligt den svenska statsrätten finnas tvenne sådana. Det ena är enligt regeringsformen § 17: »Konungens domsrätt», utövad av högsta domstolen. Det andra utgöres enligt grundlagens § 18 av »Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen» — och icke i nedre justititrevisionen —, vilken rätt delvis uppdragits åt regeringsrätten och i övrigt utövas i statsrådet.

För att Konungens domsrätt skall fungera såsom rättssäkerhetsgaranti är emellertid förutsättningen, att alla rättstvister, och såhunda även dem mellan medborgarna och staten, kunna dragas under allmän domstols prövning och att den enskilde har den därmed sammanhängande rätten att få ersättning för de skador, som förvaltningsmyndigheterna orättmätigt orsaka honom. Som bekant är detta ännu icke fallet. I vidsträckt omfattning är lagligheten av administrativa beslut undandragen domstols prövning. Detta gäller icke blott de inom förvaltningen talrika skönsmässiga avgörandena och den 1800-talets maktodelningssträvanden överlevande administrativa domsrätten, utan förvaltningens rätt att slutgiltigt pröva och avdöma rättsfrågor har under de senaste årtiondena både genom lagstiftning och extenderande praxis högst väsentligt utvidgats. Härpå lämna åtskilliga avgöranden synnerligen belysande exempel. Det är också påfallande, att ju mer förvaltningsmyndigheterna uppdragits ekonomiskt-politiska uppgifter och ju mer förvaltningstjänstemännens juridiska kvalitet sjunkit, dess mer har man irriterats av tanken på domstolsprövning och dess mer har man velat hävda de administrativa beslutens oåtkomlighet för rättslig prövning; sällsynt ohämmat har detta förhållande framträtt i debatten kring Lifacomålet och i riksdagsbehandlingen av frågor om vinnande av förbättrat rättsskydd inom förvaltningen. Denna ängslan är dess mer märklig i betraktande av domstolarnas påfallande benägenhet av solidaritet med förvaltningsmyndigheterna och den faktiska motpresumtion, som synes belasta den enskilda part, vilken dragit staten inför domstol i följd av påstådd felaktig utövning av dess offentliga rättsliga funktioner. Förhållandet belyses av åtskilliga rättsfall,<sup>30-31</sup>

<sup>30-31</sup> Se t. ex. NJA 1928: 88 och 125, 1934: 515, 1948: 188 och 458 (tre led. mot två), 1949: 330 och 468, 1950: 333 (Lifacomålet), 1951: 39. Underkända administrativa beslut föreligga i 1949: 537 och 1954: 532 (plenimål). Lifacomålet har sitt särskilda intresse däri, att det till grund för den administrativa domsrätten liggande stadgandet i 1734 års RB 10: 26 förbehåller förvaltningsmyndigheterna att »pröva och döma» i bland annat beskattningsmål; i HD:s dom har man emellertid utbytt orden »pröva och döma» mot »pröva och avgöra» — det

men särskilt av hovrätternas flykt från den rättsståndpunkt, som de i sina yttranden över förslaget till kvarlåtenskapsskatt intogo till skattens grundlagsenlighet, när de såsom domstolar ställdes inför samma fråga.

Mellan regeringens och regeringsrättens ställning såsom högsta administrativa besvärsmyndighet föreligger varken enligt grundlagen eller regeringsrättslagen någon saklig skillnad. Båda hava icke »domsrätt» utan »beslutanderätt»: att »pröva och avgöra» administrativa besvär. Vill man, såsom förekommer, benämna regeringsrätten en »administrativ domstol», har sålunda regeringen rätt till samma beteckning. Fördelningen av besvärärendena är ej heller vare sig i författningarna eller i praxis genomförd enligt principen, att rättsfrågor skola förbehållas regeringsrätten och ändamålsenlighetsfrågor bero av regeringen, även om tanken, att de mål, där rättsfrågan dominerar, skola prövas av regeringsrätten, utgör bakgrunden till kompetensregleringen. Fortfarande ankomma på regeringens prövning betydelsefulla rättsfrågor, exempelvis förmållkompetensfrågor i befordringsärenden samt folkpensions- och sjukförsäkringsmål. I överensstämmelse härmed har regeringen ej ansett sig prejudiciellt bunden av regeringsrättens prövning av rättsfrågor i ärenden, som tillhöra dess avgörande (RÅ ref. 12/1935). Det är också karakteristiskt, att då man eftersträvat en publicering av regeringens prejudikatmässigt betydelsefulla avgöranden av rättsfrågor i Förvaltningsrättslig tidskrift, materialet visat sig magert, churu ingalunda i följd av besvärsmålen fåtalighet.

skulle måhända teta sig alltför groteskt att använda uttrycket »döma» om kontrollstyrelsens verksamhet — ehuru »avgöra» i RF § 18 är ur prejudiciell synpunkt lika intetsägande som »besluta», innefattande som det gör både regeringens och regeringsrättens avgöranden. Malmgren, »Sveriges författning», 2dra uppl., s. 183 f. gör i anslutning till NJA 1934: 515 det ironiska uttalandet: »Man kan icke värja sig för intrycket, att de åtgärder till beskärande av befattningshavarnas i RF § 36 grundade rätt, som numera skulle kunna med framgång beivras inför rätta, måste vara av så extrem natur, att de ej gärna kunna tänkas förekomma annat än i revolutionstider — då emellertid som bekant både lagar och domstolar tiga». Och Undén, Svensk Juristtidning 1956, s. 263, ger följande sarkastiska kommentar till omsvängningen i kvarlåtenskapsskattemålet (NJA 1951: 39): »Det är betecknande att Svea hovrätt, som i ett remissyttrande över förslaget till kvarlåtenskapsskatt uttryckt den åsikten att förslaget var inkonstitutionellt, drog sig för att vidhålla sin mening när den ställdes inför tillämpningen av dess sedermera antagna förordningen. Det var väl i känslan av att domstol inte enligt grundlag erhållit till uppgift att blanda sig i riksdagens lagstiftande funktion som hovrätten intog den mera återhållsamma ståndpunkten när den uppträdde som dömande instans, låt vara att den fann en annan motivering för sin försiktiga hållning».



Betraktad som rättssäkerhetsgaranti är regeringens besvärsp-rövning sålunda bristfällig. Det är särskilt tvenne omständigheter, som härvid påverkat utvecklingen. Det ena är, att regeringsmaktens utövning blivit allt mera påfallande partibetonad: maktinnehavet uppfattas såsom ett medel att främja de gruppers önskemål och intressen, som bilda regeringens parlamentariska underlag. Även prövningen av besvärsmål har åsatts kunna influeras av denna synpunkt. I konsekvens härmed hava de formella regler, som omgivit det administrativa besvärsinstitutet, i stor omfattning uppluckrats eller åsidosatts vid regeringsbesvären. Inom den ekonomiskt-politiska förvaltningens område har besvärsinstitutet också kommit att framstå såsom ett medel att få de underordnade förvaltningsmyndigheterna att handlägga på dem ankommande ärenden icke, såsom den svenska förvaltningsrättens grundsatser kräver, enligt sin egen, på objektiva grunder byggda uppfattning om det sakligt och rättsligt riktiga, utan i överensstämmelse med regeringens mening om det politiskt nyttiga. Besvärsinstitutets förvaltningsrättsliga syfte är emellertid att giva medborgaren ett medel att erhålla en förnyad och från underinstansen fristående prövning av ett förvaltningsbeslut. Det är denna dubbelprövning, som skall bereda garanti för ett sakligt och formellt riktigt avgörande. Förutsättningen för att dubbelprövningen skall fungera i överensstämmelse med sitt ändamål är uppenbarligen, att de båda prövningarna ske oberoende av varandra. Det tillhör därför en av den svenska statsrättens grundsatser, att regeringen icke äger att giva ett ämbetsverk anvisning, huru ett där anhängigt ärende skall av verket avgöras; endast generella instruktioner eller abstrakta bud och befallningar ligga inom dess kompetens. Särskilt inom den ekonomiskt-politiska förvaltningen har emellertid i vidsträckt omfattning förekommit, att underordnade myndigheter förfrågat sig i departementet eller hos departementschefen om hans mening beträffande det erforderliga avgörandet eller att departementschefen själv tagit underhandskontakt med myndigheten och givit den anvisningar om det önskvärda beslutets innehåll. En dylik underhandskommunikation bakom den enskilda partens rygg var för den äldre ämbetsmannatypen otänkbar. Angivna missförhållanden, som påpekats av Nothin,<sup>32</sup> upphäver, såsom denne ock framhåller, besvärens egenskap av rättsgaranti.

Resultatet av den skildrade utvecklingen har blivit, att regerings-

<sup>32</sup> »Regeringsmakt och rättssäkerhet», s. 90 ff., »Från Branting till Erlander», s. 347 ff.

besvåren ur medborgarens synpunkt stundom blivit mera ett medel att offentligt demonstrera sitt missnöje med en politisk åtgärd och myndigheters verkliga eller förmenta övergrepp än ett medel att komma till sin rätt.

Den återstående rättsskyddsgarantien erbjuder då regeringsrättsbesvåren. Syftet med regeringsrättens inrättande var ock, förutom en avlastning av de konsultativa statsråden, på vilka besvärsprövningen i rättsfrågor främst ankom, att vinna »en ur rätts-säkerhetssynpunkt mera betryggande slutlig handläggning av besvärs-målen». Någon regeringsbesvåren motsvarande utveckling har detta institut ej heller undergått. Regeringsrätten har ock intill senaste tid<sup>33</sup> på ett helt annat sätt bevarat den äldre ämbetsmannatraditionen och upprätthållit rättsstatens förvaltningsprinciper. Icke desto mindre kan regeringsrättens besvärsprövning ej anses sakligt likvärdig med domstolsprövning — något som torde belysas av Lifaco-målet, där regeringsrättens rättstillämpning kategoriskt underkändes i både underrätt och överrätt — och därför icke heller såsom rätts-medel upptaga tävlan med denna. Anledningarna härtill äro väsentligen trenne.

Den första är, att regeringsrätten icke är organisatoriskt fristående från förvaltningen och därför ej heller oberoende av administrativa ändamålsenlighetssynpunkter. Att detta samband med förvaltningen icke uppkommit genom utvecklingen utan ända från början varit avsiktligt framgår också av den ängslan, med vilken lagstiftaren vid regeringsrättens tillkomst ville förebygga, att rätts-synpunkterna ensamt skulle fälla utslaget. Till regeringsrätten hänvisades sålunda åtskilliga mål, vilka syntes »i övervägande grad falla inom administrationens fria prövning», och detta i avsikt att icke begränsa regeringsrättens verksamhet till rättsfrågor allenast, enär detta befarades giva anledning till »att hos dess medlemmar stadgas ett ensidigt juridiskt betraktelsesätt».<sup>33a</sup> Av samma skäl har regeringsrätten förvägrats ett eget kansli efter modellen nedre justitierevisio-nen. I följd härav kan regeringsrätten ej helt själv bestämma sin kompetens utan fördelningen av målen mellan regeringen och rege-ringsrätten är en inre departementsangelägenhet, som avgöres av expeditionschefen eller, i sista hand, av departementschefen.<sup>34</sup> Av-

<sup>33</sup> Jfr RÅ ref. 10/1953, 25/1954 och 5/1955 samt Festskrift tillägnad Nils Herlitz den 30 juni 1955, s. 299 ff.

<sup>33a</sup> K. prop. 37/1908, s. 8 ff.

<sup>34</sup> Jfr ref. 12/1935.

sikten har också varit, att kontakten skulle upprätthållas mellan regeringsrätten och statsrådet icke blott för att »låta det genom besvärsmålen lämnade materialet till kännedom om förvaltningen omedelbart komma departementet till godo»,<sup>35</sup> utan även för att bibehålla kontakten mellan föredraganden och administrationen för att förebygga, att »föredragningen, till nackdel för de reala synpunkterna, (skulle) erhålla en mera formellt juridisk betoning». <sup>36</sup> Ehuru förhållandena numera så till vida förändrats, att regeringsrätten erhållit egna föredragande, dock organisatoriskt tillhörande departementen, har den angivna synpunkten, att ett juridiskt betraktelsesätt ej skulle tillåtas uteslutande bestämma avgörandena, påtagligen hållits levande — Kuylenstiernas tidigare återgivna uttalanden synas utgöra ett tillräckligt bevis härför.

Den andra omständigheten, som försvagar regeringsrättsbesvärens egenskap av rättsmedel, utgör själva besvärprocessens utformning.

I första hand är härvid att nämna, att beslutsmyndigheterna, vilkas avgöranden överklagats och som sålunda bilda, ej sällan den enda, underinstansen, äro förvaltningsmyndigheter, som ofta icke förfoga över juridisk sakkunskap, icke handlägga ärendena i det äldre förvaltningsförfarandets formbundna ordning och framgått ur en byråkratisk organisation, d. v. s. såsom enmansavgöranden med eller utan föredragning, stundom med underordnad tjänsteman såsom beslutande. Redan i följd härav komma målen till regeringsrätten i ett ojämförligt mycket sämre skick än förhållandet är med målen i högsta domstolen.<sup>37</sup> Förhållandet förbättras icke därav, att rättegångskostnad principiellt icke tillerkännes klaganden, även om han haft fullgiltig anledning till sina besvär, och att i följd därav klagandens synpunkter vanligen heller icke utvecklats och bevisen presterats på ett sätt likvärligt med en domstolsprocess. Det talar också sitt tydliga språk, att medan föredragningspromemoriorna i högsta domstolen äro välutarbetade offentliga handlingar, anses föredragningspromemoriorna i regeringsrätten böra undanhållas offentlighetens kontroll.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Hj. Hammar skiöld, »Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt», s. 235.

<sup>36</sup> K. prop. nr 37/1908, s. 11, Riksdagens skr. nr 245/1926, s. 8.

<sup>37</sup> Jfr den i reservation av Åkeson till Besvärssakkunnigas principbetänkande om administrativt rättsskydd hävdade meningen, att en reform måste börja med grunden, det vanliga förvaltningsförfarandet, SOU 1955: 19, s. 103 f.

<sup>38</sup> Bo Lagergren, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1948, s. 327 f.

I andra hand är här att framhålla processens rent skriftliga natur. I och för sig skulle väl detta icke behöva föranleda några större betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt; så var ju ock förhållandet med den äldre överrättsprocessen. Vad som motverkar besvärprocessens effektivitet ur angiven synpunkt är emellertid den regelmässiga bristen på kontradiktorisk anordning. Den klagande ser i dylika fall icke någon motpart: han vet icke vad som medgives eller bestrides, vilka synpunkter motparten vill anlägga och processförändret utvecklar sig därför för klagandens del till ett fäktande mer eller mindre i mörker.

Slutligen är att erinra om det betydelsefulla förhållandet, att besvärmyndigheten icke är, såsom en allmän domstol, opartisk. I allmänhet har staten även där dess partsställning är otvivelaktig, icke någon särskild representant, utan dess partsintressen skola bevakas av den prövande besvärmyndigheten, och även om staten, såsom i taxeringsprocessen, är företrädd av ombud, är ej besvärmyndigheten bunden av dettas påståenden, medgivanden, bevisning och argument. Kläganden kan därför hållas i okunnighet om vilka synpunkter och förhållanden, som tillmätas betydelse för avgörandet, och vad hans bevisning bör avse. Officialprincipen, som ålägger besvärmyndigheten att i viss mån komplettera klagandens bristfälliga utredning, giver i dylika fall åt den prövande myndigheten en synnerligen odiös dubbelställning av, såsom lagutskottet underströk vid 1868 års riksdag, »både part och domare på en gång, ja ofta även åklagare tillika. Och huru kan man i så fall tala om rättskipning, då man överlämnar den åt myndigheter, vilka tillika måste hava till sin väsentliga uppgift att bevaka kronans intresse?».

Den slutsatsen är därför ofrånkomlig, att rättssäkerheten inom förvaltningen är bristfällig genom övergivande eller uppluckring av de grundsatser, som tillhöra rättsstatens förvaltningsprinciper, och genom ofullständigheten av de rättsmedel, som stå till medborgarens förfogande: domstolskontrollen är begränsad, regeringsbesvären politiskt influerade och regeringsrättsbesvären behäftade med allvarliga brister ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är därför naturligt, att krafter kommit i rörelse att öka det medborgerliga rättsskyddet. Meningarna äro emellertid delade ej blott huru detta skall kunna ske, utan att hindra förvaltningens erforderliga effektivitet; tanken mötes även med ovilja från de politiskt maktägande.<sup>39</sup> Tendensen

<sup>39</sup> Nothin, »Från Branting till Erlander», s. 344 ff.

inom de västerländska kulturstaterna har emellertid på senaste år påtagligen gått i riktning mot en förbättring av rättsskyddet.<sup>40</sup> Det är därför sannolikt, att även hos oss, om ock med vanlig eftersläpning, utvecklingen kommer att leda till en renässans för rättsstatens på maktfördelningsläran vilande idéer.

<sup>40</sup> Jfr G. Petrén, i Förvaltningsrättslig tidskrift 1951, s. 377 ff., 1952. s. 94 ff., 1955, s. 126 ff.

# STATLIG LÖNEFÖRHANDLINGSPRAXIS OCH RIKSDAGEN

Av Pol. mag. *KJELL-OLOF FELDT*, Uppsala

1. *Problematiken.* Det är ett välkänt förhållande att formerna för bestämmandet av statstjänstemännens löner under senare tid i väsentliga avseenden förändrats. De statliga lönevillkoren får numera sin första kodifikation i de överenskommelser, som statens förhandlare sluter med tjänstemännens organisationer. Detta förfarande har, liksom många andra kontakter mellan stat och intresseorganisationer, betraktats såsom hörande till de »*korporativa tendenser*» i svenskt samhällsliv. Särskilt är det då riksdagens position som uppmärksammas. De utomparlamentariska besluten ha ställt den inför problemet att antingen underordna sig förhandlingsresultatet eller också riskera anklagelser för avtalsbrott från sina arbetstagare.

I två avseenden synes debatten kring de statliga löneförhandlingarna kräva en komplettering. Dels har riksdagen alltför ensidigt setts som en politisk representation. Löneförhandlingarna ha betraktats som ett intrång i dess konstitutionella rättigheter, och man tycks i allmänhet ha bortsett från dess samtida ställning som arbetsgivarpart i ett anställningsförhållande.

Dels har frågan om tidpunkten för uppkomsten av en statlig löneförhandlingspraxis blivit föremål för olika meningar. I första hand synes detta bero på att någon översiktlig framställning över utvecklingen på den statliga arbetsmarknaden och dess avtalsformer icke gjorts. Men väsentligt torde också ha varit, att innebörden i själva förhandlingsbegreppet ofta varit oklar och därmed också hela problematiken om uppkomsten av en förhandlingspraxis blivit förryckt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Problemen kring riksdagen och förhandlingspraxis ha diskuterats bl. a. i följande uppsatser och tidningsartiklar:

Elis Håstad: »Den svenska 'korporatismen'», Svensk Tidskrift 1940, s. 675 ff., »Samlingsregering eller partiregering?» ib. 1943, s. 233 ff. — Olle Nyman: »Problem kring organisationsväsendet», Svensk Tidskrift 1950, s. 325 ff.

Avsikten med den föreliggande uppsatsen är att söka skildra riksdagens första kontakt med den utomparlamentariska beslutsformen. Härvid är det de problem, vilka kunna härledas ur riksdagens arbetsgivarställning, som i första hand ha upptagits till analys, liksom de motiv som föranledde riksdagen att acceptera förhandlingsmetoden.

Däremot är det icke meningen att upptaga problemkomplexet om statens arbetsgivarställning och vid vilken tidpunkt statstjänstemännen tillerkändes en medbestämmanderätt över sina löne- och anställningsvillkor. Eftersom själva begreppet förhandlingar, såsom framgår av det följande, aldrig torde kunna bestämmas utan ett visst mått av godtycke, får därför problemet om »överhöghetsideologiens» övergivande och en övergång till den enskilda arbetsmarknadens avtalsformer endast betraktas som ställt och icke såsom löst.

Riksdagen har här behandlats som en korporation. De inflytelser, som vid de olika förhandlingsresultatens behandling kunnat utövas på enskilda riksdagsmän eller grupper, har därför icke berörts. I den mån tjänstemannaorganisationernas insatser studerats, har det varit för att belysa dessas inställning till förhandlingsformen och dess resultat samt deras reaktioner vid riksdagsbesluten.<sup>2</sup>

För undvikande av missförstånd bör betonas att undersökningen begränsats till att avse de förhandlingar, som »första statsmakten»

En förhandlingsuppställning hösten 1949 utlöste en debatt i Svenska Dagbladet med följande inlägg: Gunnar Heckscher: »Korporatismens orsaker och risker», 27/8, Nils Herlitz: »Det brännande författningsproblemet», 29/8, Nils Andrén: »Är riksdagen maktlös?», 5/10.

Se även Gunnar Heckscher: »Staten och organisationerna», Stockholm 1951, Hilding Johansson: »Folkrörelserna och det demokratiska statskicket i Sverige», Karlstad 1952, s. 214 ff.

Förhandlingsproblemet upptogs till debatt i riksdagen vid flera tillfällen under 1951 och 1952 se t. ex. FK 1951: 9, s. 62 ff., och AK 1951: 9, s. 97 ff. Även FK 1952 H: 31, s. 33 ff., och AK 1952 H: 31, s. 24 ff.

De viktigaste av 1936 års lönekommittés betänkanden äro: 1937: 32 (Dyrortsgrupperingen), 1937: 48 (Civila avlöningsreglementet), 1938: 52 (Civila icke-ordnarierementet), 1938: 55 (Militära avlöningsreglementet), 1939: 38 (Manskapsavlöningsreglementet).

<sup>2</sup> Här har ett antal av tjänstemannaförbunden utgivna tidskrifter bildat underlaget. Svensk Statsförvaltning och Svensk Trafiktidning (förkortat ST) utgavs av de s. k. topporganisationerna för de högre tjänstemännen, Sveriges Statstjänstemannanämnd (SN) resp. Trafiktjänstemännens Riksförbund (TR). Organ för Statsförvaltningens Tjänstemannaförening var Tidskrift för den centrala statsförvaltningens tjänstemän (TCF). Postmannen utgiven av Svenska Postmannaförbundet och Signalen utgiven av Svenska Järnvägsmanaförbundet ha fått representera de lägre tjänstemännen. (Uppdelningen i »högre» och »lägre» tjänstemän får betraktas som ytterst schematisk. Gränsen har ansetts ligga vid 16 löneklassen. Jfr SOU 1937: 48, s. 340 ff, SOU 1936: 41, s. 34 ff. Se även SOU 1951: 54, s. 90 ff.).

eller av denna direkt utsedda förhandlingsdelegationer fört med de arbetstagargrupper, vilka kunna betraktas som tjänstemän och därmed skilja sig från de medelst kollektivavtal anställda arbetarna. Således behandlas icke heller den förhandlingspraxis, som utvecklats inom olika statliga verk.<sup>3</sup>

2. *Vad menas med förhandlingar?* Beträffande den rättsliga bakgrunden till den statliga arbetsmarknadens förhandlingsbegrepp torde endast det välkända förhållandet behöva påpekas, att den enda tolkning av förhandlingsbegreppet, som 1937 års lag ang. förhandlingsrätt för statstjänstemän medgiver, är att förhandlingarna skulle vara formen för parternas kontakt, varvid arbetstagarparten närmast genom övertalning skulle söka förmå arbetsgivaren att fatta beslut, som tillgodosågo deras intressen.<sup>4</sup>

Men då det gäller att empiriskt fastställa förekomsten av förhandlingar inom ett område med så säregna rättsförhållanden, blir det av synnerlig vikt att erhålla några kriterier för en bestämning av förhandlingsbegreppet, som ta hänsyn till dessa förhållanden. Då i det följande några av de olika uppfattningarna ang. förhandlingspraxis' uppkomst relateras, är det för att få en överblick över de olika bestämmningar av begreppet som gjorts.

1) I en tidskriftsartikel år 1940 kommenterade Elis Håstad de samma år förda förhandlingarna om jordbrukspolitiken och statstjänarnas lönekompensation. Även om likartade överläggningar tidigare förekommit i både jordbruks- och lönefrågor, hade de dock aldrig hållits »... i så officiella och publika former eller med så bindande resultat», och han anser att »... reellt ha nya beslutsformer inkräktat på riksdagens makt».<sup>5</sup>

2) I Gunnar Heckschers arbete »Staten och organisationerna» omnämnas löneförhandlingar som en kontaktsform mellan staten och intresseorganisationerna. Även om det icke klart framgår huruvida Heckschers avsikt varit att fixera en tidpunkt för förhandlingspraxis' uppkomst, ger dock framställningen i dess helhet intrycket av att 1945 års lönekommitté, vars utredningsarbete låg till grund för 1940-talets allmänna lönereglering, förde de första förhandlingarna. Han anför, att i tidigare lönekommittéer hade regelmässigt insatts företrädare för löntagarna, men nu hade denna representa-

<sup>3</sup> Ang. förhandlingspraxis i verken före 1936 se SOU 1936: 41.

<sup>4</sup> Se KK ang. förhandlingsrätt för statstjänstemän, SFS nr 292/1937, Kmts prop. 1937: 128, s. 83, samt lagens förarbeten SOU 1936: 41, s. 69.

<sup>5</sup> Svensk Tidskrift 1940, s. 675 ff.



tion uteslutits. Kommittén kunde därför sägas företräda ett rent statsintresse och blev i enlighet med direktiven ett regelrätt förhandlingsorgan.<sup>6</sup>

3) En med den ovanstående korresponderande uppfattning har framförts från tjänstemannahåll. TCO:s direktör, riksdagsmannen Valter Åman, uttalade i en riksdagsdebatt om förhandlingssystemet år 1952, att han ville betrakta tillsättandet av 1945 års lönekommitté som en historisk händelse: »Det var trots all skriven förhandlingsrätt första gången, som man hade den första verkliga förhandlingen mellan statsmakten och dess tjänstemän.»<sup>7</sup>

4) Ledare för det statliga förhandlingsarbetet under den aktuella perioden var finansministern, Ernst Wigforss. Vid ett samtal med författaren sommaren 1954 ville han för sin del icke fastslå någon tidpunkt för de första förhandlingarna. Han ansåg, att de regelbundna kontakter, som han redan från början haft framför allt med de LO-anslutna organisationerna, kunde rubriceras som förhandlingar i den meningen att organisationernas företrädare haft tillfälle att inför honom personligen framföra sina synpunkter. Första gången som förhandlingsmetoden prövades i ett större sammanhang hade dock varit i samband med 1930-talets omfattande löneregleringar.<sup>8</sup>

Den väsentliga förklaringen till de skiljande meningarna mellan arbetsmarknadsparterna synes vara att medan Wigforss med förhandlingar endast menar formen för parternas kontakt inlägger Åman däri också vissa krav på förhandlingarnas innehåll och resultat, då han talar om »verkliga» förhandlingar. Den senare attityden intar också i viss mån Heckscher, som förmodar att förfarandet med 1945 års kommitté valts för att ge en »verklig» innebörd åt stats-tjänarnas förhandlingsrätt.<sup>9</sup> Håstad däremot ser problemet helt ur riksdagens synvinkel: det som ger honom anledning att tala om en ny beslutsform är det tvångsläge, vari riksdagen försatts genom förhandlingarna.

Den väsentligaste invändningen mot Heckschers slutsatser är att

<sup>6</sup> Gunnar Heckscher, »Staten och organisationerna», 1951, s. 249 ff. Heckschers uppfattning synes i dess helhet anammas av Hilding Johansson i »Folkrörelserna och det demokratiska statsskicket i Sverige», 1952, s. 229 ff.

<sup>7</sup> FK 1952 H 31: 65.

<sup>8</sup> I sina »Minnen» nämner W. en rad olika förhandlingar med 30-talets löne-regleringsförhandlingar såsom de första, Ernst Wigforss »Minnen» Del III, 1954, s. 311 219.

<sup>9</sup> a. a., s. 250.

han icke tagit hänsyn till alla de former för partskontakt, som den statliga arbetsmarknaden erbjuder. Bl. a. tycks han icke ha uppmärksammat de direkta kontakter mellan regeringen och tjänstemännen som Håstad redan 1940 påpekat. Men även löneutredningarna ha ofta utförts i sådana former, att det är förenat med stora svårigheter att avgöra i vad mån tjänstemännens samarbete med utredarna varit förhandlingar eller icke.

Så uppfyllde 1928 års lönekommitté inga av Heckschers krav på en förhandlingsdelegation: här voro tjänstemännen dels direkt representerade i kommittén, dels insattes de övriga organisationsföreträdare, som tillkallades, såsom adjungerade ledamöter utan rösträtt. Ändock synes man ha betraktat arbetet såsom en förhandlingsprocedur, eftersom kommittén i betänkandet uttryckte sin tillfredsställelse med de förda förhandlingarna och ansåg, att det lyckliga utfall som förhandlingsmetoden fått borde aktualisera frågan om en förhandlingsordning för tjänstemännen.<sup>10</sup>

Då man talar om »verkliga» förhandlingar tycks man i allmänhet ha tänkt på de resultat, som förhandlingarna givit tjänstemännen. Att dessa då uppfattat de första verkliga förhandlingarna såsom förda vid 1940-talets lönereglering torde vara naturligt, eftersom vid detta tillfälle deras krav uppenbarligen tillgodosågos i betydligt högre grad än vid de förhandlingar som här skola skildras.

I själva verket torde debatten om tjänstemännens förhandlingsmöjligheter i viss mån ha förryckts genom att man använt begreppet förhandlingar i den värde- och känsloladdade betydelse, som det fått i arbetsmarknadssammanhang. Ofta betecknas väl »verkliga» förhandlingar såsom förda i en anda av »ömsesidigt hänsynstagande» eller liknande. En dylik utgångspunkt för skildringen av förhandlingspraxis' utveckling torde vara skäligen meningslös.

Den mest adekvata innebörden skulle förhandlingsbegreppet utan tvivel få om man därmed bara menade formen för parternas kontakt i en intressekonflikt. Men vilket innehåll man därutöver inlägger i en löneförhandlingspraxis torde bli helt beroende av vilka problem, som varit aktuella för frågeställaren.

För undersökningens del ha kraven varit dels en kontakt mellan av parterna utsedda förhandlingsdelegationer, dels att det statliga partsombudet haft befogenhet att sluta åtminstone såsom prelimi-

<sup>10</sup> SOU 1930: 17, s. 11.

nära betraktade avtal. Men för att staten som arbetsgivare därmed skall sägas ha velat tillerkänna sina arbetstagare ett medinflytande över lönevillkoren fordras dessutom att dess beslutande organ betraktat förhandlingsprocedurens resultat som ett avtal.

Då de förhandlingar som fördes om 1930-talets allmänna löne-reglering fått bilda upptakten till skildringen av förhandlingspraxis' utveckling, har därmed icke fastslagits tidpunkten för de första förhandlingarna, medan det däremot torde ha varit riksdagens första kontakt med förhandlingsmetoden på löneområdet.<sup>11</sup>

Regeringens förhandlingsombud utgjordes av 1936 års lönekommitté. Dock konstituerades kommittén icke formellt såsom en förhandlingsdelegation. Departementschefen sade sig endast räkna med att det skulle »... visa sig lämpligt och erforderligt att ... anlita medverkan av representanter för ... berörda organ och intressegrupper». Således skulle företrädare för olika personalgrupper beredas tillfälle »... att vid överläggningar med kommittén framföra sina synpunkter».<sup>12</sup>

I ett annat sammanhang har dock finansminister Wigforss på ett otvetydigt sätt givit sin uppfattning om kommitténs uppgift tillkänna. I en interpellationsdebatt i riksdagen någon månad efter kommitténs tillsättande framfördes från socialistiskt håll kritik mot kommitténs sammansättning, som sades utesluta representanterna för »de små» bland statstjänarna. I sitt svar härpå anförde statsrådet, att inför svårigheterna att i en kommitté på nio personer åstadkomma en rimlig avvägning av antalet statstjänarrepresentanter hade regeringen valt en annan utväg: »... vi ha sagt att i kommittén skola icke sitta några representanter för statstjänarna, för att såsom en liten minoritet komma fram med en reservation gentemot vad majoriteten säger, utan vi ha sagt, att den tillsatta kommittén skall i stället vara ... en förhandlingsdelegation, som skall representera statsmakterna, under det att statstjänarna själva genom sina organisationer få utse vilka representanter de vilja och hur många de vilja, som förhandla med denna av regeringen tillsatta delegation, för att om möjligt komma fram till ett förnuftigt resultat.»<sup>13</sup>

3. *De första förhandlingsresultaten.* Lönekommittén hade ett

<sup>11</sup> Förhandlingarna inom 1928 års kommitté blevo aldrig föremål för något statsmakternas beslut. Se t. ex. St. U. utl. 1938: 161.

<sup>12</sup> Statsrådsprotokoll över finansärenden mars—april 1936, 24/4.

<sup>13</sup> AK 1936: 35, s. 8.

övervägande parlamentariskt inslag. Av dess sju ledamöter voro fyra riksdagsmän, nämligen Andersson i Malmö (s), Strindlund (bf), vilken <sup>17</sup>/<sub>7</sub> 1936 ersattes med Hansson i Rubbestad, Hansén (fp) samt Tamm (h). De återstående voro kommitténs ordförande, kommerskollegiechefen Herman Eriksson, huvudsekreteraren E. A. Westling samt docent Alf Johansson.<sup>14</sup>

Att ingen av dessa betraktades som företrädare för någon tjänstemannaorganisation torde klarast framgå därav, att i fackpressen frånvaron av tjänstemannarepresentanter direkt påtalades.<sup>15</sup>

Enligt konseljbeslutet bemyndigades departementschefen att utse personalens representanter. I november 1936 anmodade han vissa större organisationer att utse förhandlingsdelegater. Tjänstemannadelegationen kom att bestå av 11 representanter dels för vissa större fackförbund dels för de s. k. topporganisationerna: 1) Svenska officersförbundet 2) Övriga till SN anslutna personalföreningar 3) Trafiktjänstemännens riksförbund (TR) 4) Svenska underofficersförbundet 5) De kvinnliga kårsammanslutningarnas centralråd 6) Sveriges lokomotivmannaförbund 7) Svenska järnvägsmannaförbundet (2 repr) 8) Svenska postmannaförbundet 9) Övriga till SCO anslutna personalförbund (2 repr).<sup>16</sup>

De fackliga organens kommentarer till de nyheter, som kommitténs sammansättning och avsedda funktion inneburo, voro i stort sett entydiga. De förhoppningar som knötos till förhandlingsförfarandet fingo en moderat utformning, men man sade sig allmänt vänta, att överläggningarna skulle bli »verkliga förhandlingssammanträden». Helt neutral var ST, som uttalade, att huruvida förhandlingsmetoden blir »... bättre eller sämre än det sätt man tidigare använt, återstår att se. Intressant kan det ju alltid bli». Att man däremot väntade sig mycket av själva lönerevisionen framgår av en rad artiklar i de anförda tidskrifterna under våren 1936. En allmän löneökning betraktades som ofrånkomlig.<sup>17</sup>

Kommitténs första egentliga löneförslag var det förslag till civilt lönereglemente, som framlades i slutet av 1937. Förhandlingar hade

<sup>14</sup> SÖU 1937: 48 (»Civila avlöningsreglementet»), citeras i fortsättningen såsom Betänkandet, s. 4.

<sup>15</sup> Postmannen 1936: 9: »Löneutredningen ...», ST 1936: 18: »Lönerevisionen ...», TCF 1936: 5: Förhandlingsrepresentation ...».

<sup>16</sup> Betänkandet, s. 6 f.

<sup>17</sup> ST 1936: 18: »Lönerevision ...», Postmannen 1936: 9: »Löneutredningen ...», TCF 1936: 3: »Den nya lönekommittén», Signalen 1936: 41: S. J. lönekonferens».

förts med personalföreträdarna vid olika tillfällen mars—december 1937.<sup>18</sup>

Förslaget var icke en förhandlingsöverenskommelse i den mening att det var ett av parterna undertecknat avtal. Men för ett väsentligt avsnitt av lönereglementet hade förhandlingsresultatet kodifierats: i särskilda yttranden hade personalrepresentanterna godkänt kommitténs förslag till den s. k. löneplan A, där de nya lönebeloppen fastställdes.<sup>19</sup>

Lönekommittén å sin sida deklarerade, att den nya löneplanen utgjorde resultatet av förhandlingar, varvid man genom sammanjämkning av de olika meningarna »... lyckats uppnå enighet inom kommittén kring ... (lönebeloppen) ... samtidigt som personalorganisationernas representanter förklarar sig kunna godtaga förslaget».<sup>20</sup>

Däremot hade man icke lyckats åstadkomma en dylik samling kring lönereglementets övriga delar. Från båda parter anfördes avvikande meningar om en rad detaljer. Eftersom reservationerna varken voro ett avslag på lönereglementet i dess helhet eller innehöll något godkännande av de delar, varemot man icke reserverat sig, föreföll det således som om kommittén här helt avstått från att ge sitt förslag karaktären av en förhandlingsprodukt. Icke heller tog den själv ställning till de misslyckade förhandlingarna i denna del.<sup>21</sup>

Den bild av allmän enighet kring den väsentliga intressekonflikten, som kommittén trots allt lyckats skapa, stördes dock av det starka missnöje lönerevisionens resultat väckte bland löntagarna. I själva verket hade också personalföreträdarna i sina yttranden framför allt betonat det tvångsläge, vari de befunnit sig. De framhöll, att resultatet var långt ifrån tillfredsställande men att man inför utsikten att lönerevisionen ytterligare skulle fördröjas hade ansett sig nödsakad att godtaga kommitténs förslag.

Tjänstemannapressens reaktion rörde också den besvikelse, som rådde. Arbetstagarparten ansågs inte ha haft något annat val än att godta den otillfredsställande överenskommelsen, eftersom enda alternativet var att avstå från den efterlängttade lönehöjningen. I Postmannen och Signalen framhövdes dock delegaternas motivering mindre starkt än i övriga fackorganen. Här sökte man i stället påvisa förhandlingsresultatets positiva inslag, framför allt att man nu

<sup>18</sup> Betänkandet, s. 6. (Kommitténs första uppgift var en omarbetning av dyrtidsgrupperingen. Förhandlingar fördes också här, se SOU 1937: 32, s. 5, 144).

<sup>19</sup> Betänkandet, s. 340 f.

<sup>20</sup> Betänkandet, s. 57.

<sup>21</sup> Betänkandet, s. 330 f. och s. 341 ff.

skulle erhålla större stabilitet i löneutvecklingen genom det rörliga tilläggets tillkomst. Signalen ansåg, att även om resultatet självfallet icke motsvarade Järnvägsmannaförbundets önskemål, motsvarade det ändå »... vad som på förhandlingens väg stod att nå ...» och var så avvägt att riksdagens olika meningsriktningar kunde väntas acceptera det.<sup>22</sup>

I TCF anslogs den hetsigaste tonen. Man ansåg, att förhandlingarna ägt rum under sådana förhållanden att resultatet knappast kunde betecknas som en överenskommelse. Personalrepresentanternas godkännande liknades vid brasklappar, framtvingade av kommitténs hot om hela lönereglerns inställande. Resultatet var »... ett nederlag, en svidande missräkning för tjänstemännen ...». Däremot syntes ST icke vilja gå så långt som att förkasta förhandlingsproceduren och överenskommelsen som sådan.<sup>23</sup>

En väsentlig del av förklaringen till skillnaden i reaktion mellan de högre och lägre tjänstemännens organ torde ligga i att lönerevisionens utfall var vida gynnsammare för de lägre tjänstemännen, som relativt sett erhållit de största lönehöjningarna.<sup>24</sup>

Läget i själva förhandlingsfrågan komplicerades ytterligare, då kommittéförslaget förelades 1938 års riksdag. I propositionen, som i allt väsentligt överensstämde med betänkandet, föreslogs nämligen att det nya reglementet skulle träda i kraft först 1/7 1939. Då tjänstemännen naturligtvis hoppats på ett snart förverkligande av lönerevisionen, blev indignationen stor i vissa fackorgan. ST förklarade, att tjänstemännen inte längre var bundna av överenskommelsen, som regeringen brutit. TCF ansåg beslutet bekräfta, att kommittéförslaget inte var någon förhandlingsprodukt »... av vilken tjänstemännen skulle känna sig bundna oaktat de icke känt till en så avgörande faktor som datum för ikraftträdandet».<sup>25</sup>

4. *Riksdagsbehandlingen.* Lönereglerns många stridsfrågor fingo ett värtaligt uttryck i det stora antalet motioner, vari de flesta omtvistade punkterna upptagits av en mängd motionärer från samtliga partier.<sup>26</sup> Det var bara en mera betydande del av förslaget som

<sup>22</sup> Postmannen 1938:2: »Löneförslaget», Signalen 1938:3: »Löneförslaget» och 1938:14: »Proposition 263».

<sup>23</sup> TCF 1938:3: »Propositionen ...», ST 1938:8: »Tjänstemännen ...».

<sup>24</sup> Betänkandet, s. 58 f.

<sup>25</sup> ST 1938:14: »Lönereglern ...», TCF 1938:3: »Från riksdagen».

<sup>26</sup> Se framför allt följande motioner: I: 312 och II: 451, I: 311 och II: 445 (h), I: 310 och II: 452 (fp), I: 317 och II: 453, I: 308 (s) samt II: 449 (k).

lämnades intakt, nämligen löneplanen. Här var det endast kommunisterna, som motionerade för en höjning av lönebeloppen.<sup>27</sup>

Något försök att ta hänsyn till förhandlingsmomentet kan icke spåras, utom i två motioner med vardera ett tiotal socialdemokratiska undertecknare, där yrkandena ställdes i direkt relation till förhandlingsresultatet. Man betonade att tjänstemännen icke voro nöjda med överenskommelsen men tillade, att den nu beträdda förhandlingsvägen »... lättare leder till samförstånd och uppgörelse, än om lösningen skall ske på det tidigare tillämpade sättet».<sup>28</sup>

Av alla de olika förslagen om ändringar i K. Maj:ts förslag till tjänstemännens favör var det endast ett, som vann utskottsmajoritetens bevägenhet. Det gällde övergångsbestämmelserna vid avvecklingen av barn tilläggen, vilka utformades i överensstämmelse med motionsyrkandena. Däremot minskade utskottet det rörliga tilläggets omfång genom att förorda, att det icke skulle utgå på den del av månadslönen, som översteg 900 kronor.<sup>29</sup>

Propositionen i övrigt godtogs oförändrad med det undantaget, att utskottet förklarade sig icke kunna ta ställning till frågan om hur tjänstemännens kostnader för vård på sjukhus skulle ersättas. Enligt kommittéförslaget § 35 skulle ersättningen liksom tidigare differentieras så, att de högre tjänstemännen ersattes för vård å enskilt rum, medan de lägre fingo ersättning endast för allmän sal. Utskottet ansåg, att »... för de särskilda befattningshavarna dessa frågor böra lösas på ett likformigt sätt . . .». Men först måste vissa praktiska problem lösas, varför ytterligare utredning borde ske.<sup>30</sup>

Icke heller statsutskottet tog ställning till förhandlingsproceduren och dess innebörd. Sålunda tycks kostnadssynpunkten ha varit den avgörande för avslagen på motionerna, medan motiveringen för utskottets egen ändring angavs vara en skälighetsbedömning.<sup>31</sup>

Kamrarnas behandling resulterade icke i några förändringar i statsutskottets förslag. Den enda egentliga partioppositionen kom från högern och gällde framför allt den s. k. förflyttningsplikten (se reglementsförslaget § 3) och maximeringen av de rörliga tilläggen. Men i sin helhet blevo plenarförhandlingarna en seger för

<sup>27</sup> II: 442, Brädefors m. fl.

<sup>28</sup> I: 317, Granath m. fl. och II: 453, Ernst Eriksson m. fl.

<sup>29</sup> St. U., utl. 1938: 161, s. 67 f. Gränsen enligt kommittéförslaget var 1000 kronor).

<sup>30</sup> Ib., s. 72.

<sup>31</sup> Ib., s. 66 ff.

utskottet. De avvikande meningarna härrörde genomgående från minoriteter.<sup>32</sup>

Ett studium av debattprotokollen ger knappast någon upplysning om riksdagens inställning till förhandlingssystemet. Tvärtom är det mest iögonfallande den ringa plats, som förhandlingsfrågan intog i debatterna. Det fåtal talare, som överhuvud berörde den, tycktes samtliga utgå från att förhandlingarna resulterat i något slag av överenskommelse, även om de icke klart uttalade detta. Men med ett undantag var det ingen, som tog upp innebörden av en dylik överenskommelse till diskussion.

Två av lönekommitténs ledamöter, Tamm och Andersson i Malmö, påpekade det nya system för kommitténs arbete, som tagit sig uttryck i direkta förhandlingar med organisationerna. Den senare ansåg, att det relativa lugn, som vid behandlingen av denna fråga rått både inom och utom riksdagen, i väsentlig grad berodde på att nu för första gången verkliga förhandlingar förts, vilket borde beaktas av riksdagen för att jämna vägen för kommande förhandlingar med tjänstemännen.<sup>33</sup> Denna hypotes om förhandlingarna som orsak till lugnet framfördes också av Persson i Tidaholm (s), som ansåg det vara ett »lyckligt grepp» av kommittén att »... i viss mån kopiera det sätt, på vilket lönefrågor förut behandlats inom det enskilda förvärvslivet».<sup>34</sup>

Den ende, som opponerade mot avstegen från kommittéförslaget med utgångspunkt från att det var ett förhandlingsresultat, var Lundquist i Rotebro (h). Han ansåg sänkningen av gränsen för de rörliga tilläggen vara »... anmärkningsvärd även såtillvida, att statsmakterna här direkt gått ifrån vad man avtalat, som det så vackert hetat under debatten, med de olika tjänstemannaorganisationerna». Ur samma synpunkt påtalade han utskottets »strykning» av § 35, men sade sig förutsätta, att de nya bestämmelserna inte skulle bli sämre än kommittéförslaget, »... då nu denna paragrafs lydelse spelat en stor roll för tjänstemännen vid deras ställningstagande».<sup>35</sup>

Lönekommitténs förhandlingsprodukt hade således i stort sett blivit statsmakternas beslut. Men varken uppslutningen kring det samma eller ändringarna kunde tydas som ett samtidigt ställningstagande till ett statligt förhandlingssystem, eftersom den förvirrade

<sup>32</sup> FK 1938: 37, s. 2 ff., AK 1938: 37, s. 18 ff.

<sup>33</sup> FK, s. 7 (Tamm). AK, s. 52 (Andersson).

<sup>34</sup> AK, s. 66.

<sup>35</sup> AK, s. 62.



förhandlingsproceduren möjliggjorde helt motsatta tolkningar av de uppnådda resultaten. Frågan om förhandlingarnas innebörd för riksdagens beslutanderätt synes av den anledningen aldrig ha blivit aktuell för majoriteten. Och därtill kom att meningsskiljaktigheterna väsentligen gällde möjligheterna att bearbeta löneregleringen till tjänstemännens förmån, varför förhandlingsmomentet och överenskommelsen bortföll som argument för de oppositionella grupperna.

5. *Striden om § 35.* Sedan den begärda utredningen angående sjukvårdsförmånerna verkställdes, överlämnades till 1939 års riksdag en proposition, som i huvudsak överensstämde med lönekommitténs förslag, d. v. s. den bibehöll differentieringen av ersättningen efter lönegrader.<sup>36</sup>

I anslutning till två motionar<sup>37</sup> yrkade statsutskottet avslag på propositionen och föreslog en sådan ändring av § 35, att sjukvårdsersättningen för samtliga tjänstemän skulle beräknas efter kostnaden på allmän sal. Utskottet hade därigenom hävdade sin uppfattning om frågans »likformiga» lösning, men på ett sådant sätt att resultatet blev helt negativt för de tjänstemannagrupper, som genom de tidigare förslagen fått en villkorlig eller ovillkorlig rätt till sjukvård på enskilda avdelningar.<sup>38</sup>

På tjänstemannahåll ville ST nu fastslå, att det »... faktiskt föreligger en överenskommelse mellan lönekommittén och tjänstemännen i fråga om lönereglementet». Häri ingick också sjukvårdsersättningen, och statsutskottets åtgärd var därför ett brott mot överenskommelsen.<sup>39</sup>

I Första kammaren mötte utskottets hemställda kraftig opposition främst från högern men också från socialdemokratiskt håll. Förutom de ovan berörda konsekvenserna upptogs nu för första gången förhandlingsmomentet som ett argument av arbetstagarpartens talesmän. Två högertalare ansågo att bifall till utskottsförslaget skulle strida mot uppgörelsen mellan lönekommittén och personalrepresentanterna. Kommittéledamoten Tamm ansåg, att ett dylikt handlings sätt inte var riksdagen värdigt, medan Domö sade, att det av många personalgrupper skulle tolkas som ett löftesbrott.<sup>40</sup>

I samma riktning uttalade sig statsrådet Wigforss. Denne sade sig ha önskat, att lönekommittén vid uppgörelsen åstadkommit större

<sup>36</sup> Kmts prop. 1939: 223.

<sup>37</sup> II: 393, Senander (k) m. fl., och II: 403, Rubbestad (bf).

<sup>38</sup> St. U. utl. 1939: 147.

<sup>39</sup> ST 1939: 18: »Vård endast å allmän sal?».

<sup>40</sup> FK 1939: 27, s. 82 f. (Tamm) och s. 88 (Domö).

likhet mellan de olika grupperna, men eftersom sjukvårdsförmånen av tjänstemännen »... med ett visst fog betraktas som en integrerande del av överenskommelsen ...», hade det icke varit honom möjligt att framlägga något annat förslag. Han ville icke påstå, att lönekommitténs förslag skulle vara så bindande i alla detaljer, att »... det icke skulle vara möjligt eller lämpligt för riksdagen att göra någon ändring, men frågan är om man verkligen skall anse detta vara en så underordnad detalj att den kan ändras».<sup>41</sup>

Vid omröstningen led utskottet nederlag i det att regeringens förslag oförändrat godkändes, även om majoriteten var knapp, 58—48. För propositionen röstade största delen av höger- och folkparti-grupperna samt ungefär en tredjedel av socialdemokraterna.<sup>42</sup>

Även i Andra kammaren gick högertalarna emot utskottet men utgjorde därvid en opposition i avgjord minoritet, då båda regeringspartiernas språkrör yrkade bifall till utskottet. Mellan de båda grupperna bröto sig meningarna om riksdagens bundenhet av överenskommelsen och om överhuvud taget någon överenskommelse om § 35 existerade. Bländ högerrepresentanterna motiverade Magnusson i Skövde sin reservation i statsutskottet med att han inhämtat, att en »viss överenskommelse» hade träffats angående löneplanen men att överenskommelsen också innebar att utanför planen stående förmåner skulle kvarstå orubbade. Han kunde inte inse, »... att riksdagen skulle kunna ställa sig helt obunden av en sådan överenskommelse». Lundquist i Rotebro (h) ansåg, att ingen kunde förneka att en överenskommelse träffats. Skulle riksdagen ändra denna utan att den andra parten beretts tillfälle att hävda sin uppfattning måste man fråga sig »... vilken förhandlingsduglighet en kunglig kommitté över huvud taget kan ha». Den tredje högermannen, Bagge, ansåg det klart att riksdagen formellt hade fri beslutanderätt. Men det var ändå »föga praktiskt och föga lämpligt» att gå ifrån ett sådant förhandlingsresultat framför allt med tanke på kommande förhandlingar.<sup>43</sup>

Från det andra lägret sade sig Råstock (s) för sin del tvivla på att någon överenskommelse fattats, eftersom han fått en mängd uppgifter om missnöjet med kommitténs arbete. Rubbestad (bf) ansåg, att någon överenskommelse om § 35 ej fattats, enär av de elva tjänstemannarepresentanterna inte mindre än sex hade reserverat

<sup>41</sup> FK, s. 83 f.

<sup>42</sup> Rösträkningar FK 1939, vid St. U. utl. 147.

<sup>43</sup> AK 1939: 28, s. 96, 104 f., och 108.

sig mot paragrafens utformning liksom två av kommitténs ledamöter. Enligt Eriksson i Stockholm (s), vilken såsom delegerad från kommunikationsverkens lönenämnd deltagit i kommitténs arbete, hade § 35 utbrutits ur överenskommelsen.<sup>44</sup>

Även i andra kammaren uppträdde Wigforss till försvar för sin proposition. Han sade, att man kunde ha delade meningar om hur långt riksdagens bundenhet sträckte sig. Då löneregleringen genomfördes år 1938, ansåg sig riksdagen obunden att på en punkt, »... som visserligen kanske inte var av fullt så stor betydelse...», nämligen i dyrtidstilläggsfrågan, frångå lönekommitténs förslag. Därför ville han icke, såsom förekommit i FK, kalla riksdagens förfarande för ett löftesbrott men »... när en kommitté, som i detta fall närmast får betraktas som en förhandlingsdelegation från statsmakernas sida, har gjort upp med de stora organisationerna av statstjänarna, så kan man icke annat än på mycket starka skäl gå ifrån en sådan uppgörelse».<sup>45</sup>

Rösträkningens siffror avvek på ett markant sätt från resultatet i första kammaren. För propositionen röstade endast 28 ledamöter, varav 18 högermän. Vid den gemensamma omröstning, som följde, segrade AK-majoriteten över FK:s. Utskottsförslaget blev således riksdagens beslut.<sup>46</sup>

Skulle nu detta beslut kunna tolkas så, att riksdagens majoritet velat hävda sitt oberoende av de utomparlamentariska förhandlingarna och därmed frånsvurit sig varje ansvar som arbetsgivare i ett förhandlingssystem? Så tycktes i varje fall tjänstemannaorganet ST anse, som uttryckte sig sålunda: »Ena statsmakten trampar under fötterna en överenskommelse som en annan statsmakt träffat med tjänstemännen.»<sup>47</sup> I själva verket torde inga bestämda slutsatser härom kunna dragas utan att man känner till i vilken mån en sådan attityd varit medveten hos de enskilda riksdagsmännen. Eftersom det aldrig blev klarlagt vilken innebörd reservationerna i betänkandet hade, och majoriteten av de lägre tjänstemännens förhandlingsdelegater hade reserverat sig för en ändring av § 35, torde avtalets komplicerade natur kunna förklara de skiftande meningarna, beroende på vilken tjänstemannagrups synpunkter, som åberopades.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> AK 1939: 28, ss. 99, 101 och 106.

<sup>45</sup> AK, s. 99 f.

<sup>46</sup> Rösträkningar AK 1939 vid St. U. utl. 147, d:o FK och AK vid St. U:s mem. 175.

<sup>47</sup> ST 1939: 19: »Makten, rätten och riksdagen».

<sup>48</sup> Betänkandet, ss. 348 och 353.

Däremot gav »striden» ett väsentligt resultat: principfrågan om förhandlingarna och deras innebörd för staten-arbetsgivaren blev aktuell för första gången. Debattens innehåll måste därvid betecknas som en framgång för de fackliga strävandena. För det första infördes den viktiga tesen, att förhandlingarna skapade ett visst ansvar för riksdagens del, som måste uttryckas i en reell bundenhet av de träffade avtalen. Även om denna inställning kom från den minoritet, som hade en direkt politisk anledning att framföra den, förstärktes dock dess betydelse av att den stöddes av den högste förhandlingschefen, finansministern. För det andra kunde majoritetens talesmän sägas undvika att ta ställning i frågan. I stället sökte de visa, att det för det aktuella fallet inte förelegat någon överenskommelse, medan de lämnade öppet vad som skulle ha hänt om en dylik verkligen varit för handen.

6. *Löneregleringens fortsättning.* I korthet skall omnämnas några av lönekommitténs övriga förhandlingsresultat, vilkas parlamentariska handläggning inte lämnade några nya bidrag till debatten om förhandlingspraxis.

Sålunda presenterades 1938 och 1939 lönereglementena för den icke-ordinarie personalen inom civil- respektive militärförvaltningen. De hade båda lämnats utan anmärkning av personalens förhandlare. I ST sade man sig »tacksamt notera» de förbättringar i kommitténs ursprungliga förslag, som förhandlingarna resulterat i. Enigheten kring förslaget visade »... förhandlingsvägens framkomlighet i de fall där man å ömse sidor visar god vilja att låta sakskalet tala».<sup>49</sup>

Däremot hade lönekommittén delvis misslyckats i sina förhandlingar med officerare och underofficerare. För lönerevisionens huvuddel, löneplanerna, hade kommittén och organisationerna stannat i olika bud. Trots att en av arbetstagarparten godkänd kompromiss framfördes i riksdagen, bifölls kommittéförslaget utan att några principiella konsekvenser drogs av den härigenom uppkomna »dubbla» förhandlingsproceduren.<sup>50</sup>

7. *Den första principdebatten.* Lönekommitténs sista arbetsuppgift blev att tillsammans med Försvarsväsendets underbefälsförbund revidera avlöningsbestämmelserna för det fast anställda manskapet. Förslaget framlades inför 1940 års lagtima riksdag.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> SOU 1938: 52 och SOU 1939: 10. ST 1939: 1: »Det nya icke-ordinariereglementet».

<sup>50</sup> SOU 1938: 55 och prop. 1939: 245.

<sup>51</sup> SOU 1939: 38 och prop. 1940 L: 127.

Statsutskottet tillstyrkte K. Maj:ts förslag med en ändring av två detaljbestämmelser. Utskottet ansåg att de s. k. kallorts- och sjö-tilläggen borde utökas något. Två reservationer avgavs, den ena av sex socialdemokrater och bondeförbundare, som ansågo att K. Maj:ts förslag borde tillstyrkas oförändrat.<sup>52</sup>

Utskottets ändringsförslag framkallade något överraskande en debatt, som på ett helt annat sätt än tidigare ställde förhandlingsmomentet i centrum. Striden kom att stå om huruvida riksdagen skulle följa statsutskottet eller K. Maj:t (res 1). Men härvid fördes själva sakfrågan i bakgrunden. En rad talare från olika partier betonade den principiella innebörd, som riksdagens beslut skulle få, samtidigt som man påpekade sakfrågans bagatellartade natur.<sup>53</sup>

I ett försök att systematisera debatten ha å ena sidan ställts de som förfäktade att riksdagen var obunden, å den andra de som ansågo, att hänsyn måste tagas till att en överenskommelse förelåg. Utan att därmed kvantificera några styrkeförhållanden kan fastslås, att anhängarna av den första åsikten voro i klar minoritet. Törnkvist (s) och Rubbestad (bf) framhöllo från olika utgångspunkter riksdagens fria beslutanderätt, ehuru den senare ifrågasatte ett beslut om en kostnadsökning på 14.000 kronor per år bara för att framhäva denna beslutanderätt.<sup>54</sup>

Den ende, som framförde i egentlig mening konstitutionella synpunkter, var högermannen Persson i Falla. Han intog en särställning såtillvida, att han ville förneka att någon överenskommelse med tjänstemännen existerade, eftersom en dylik skulle vara ett brott mot 1937 års lag om förhandlingsrätt. Därför hade riksdagen ingen anledning att demonstrera sin självständighet. Vidare erinrade han om det motstånd, som vid förhandlingsordningens införande från bl. a. Reuterskiöld och Örne rests mot förhandlingsrätten, som man fann oförenlig med statens konstitutionella ställning i samhället, d. v. s. dess överhöghet. Han sade sig ha velat göra dessa principiella erinringar nu, då man för första gången i kammaren menade, att riksdagen i varje fall skulle ha någon moralisk skyldighet att respektera en överenskommelse.<sup>55</sup>

Det senare yttrandet torde i själva verket vara en riktig karak-

<sup>52</sup> Res. nr 1 till St. U. utl. 1940 L: 110.

<sup>53</sup> Andersson i Malmö (s) AK 1940 L: 26, s. 10 f., Persson i Falla (h) ib., s. 13 f., Magnusson (h) ib., s. 15 f., samt statsrådet Wigforss FK 1940 L: 24, s. 16 och AK, s. 16 f.

<sup>54</sup> AK, s. 11 f., respektive s. 14.

<sup>55</sup> AK, ss. 13 f., 15 och 21 f.

täristik av den inställning, som rådde bland majoriteten av talare. Det genomgående temat var, att även om riksdagens fria beslutanderätt formellt sett stod kvar, så måste starka skäl finnas, innan riksdagen kunde gå ifrån en förhandlingsöverenskommelse. I den riktningen uttalade sig socialdemokraterna Iwar Andersson, Andersson i Malmö, Mårtensson och Isacsson.<sup>56</sup> Längst gick kommittéledamoten Tamm (h), som ansåg att »har en överenskommelse träffats skall den respekteras och bör detta vara tillfyllest».<sup>57</sup>

I Första kammaren anförde finansminister Wigforss, att sedan man slagit in på förhandlingsvägen, »... har det varit en styrka, att de, som förhandlat med statstjänarna — och även statstjänarna — ha kunnat utgå från att den överenskommelse, som man når fram till, den kommer att stå fast». En annan uppfattning om riksdagens medverkan skulle inte vara nyttig. I Andra kammaren modererade han i någon mån sin inställning genom att säga, att »... det vore farligt ...», om man överdrev riksdagens bundenhet därhän, att en överenskommelse inte skulle kunna rubbas. Han sade sig vara övertygad om att denna frihet måste riksdagen behålla. »Men sedan man erkänt detta, bör man å andra sidan tillse, vilka fördelar som ligga uti att man vid förhandlingar från båda sidor utgår från att det, som man kommit överens om, blir faktiskt bestående.» I annat fall löpte man enligt Wigforss två risker: för det första kunde de anställda säga sig att om de icke slöt någon överenskommelse med K. Maj:ts representanter, kunde de kanske nå bättre resultat i riksdagen genom personer, som där framförde deras synpunkter; för det andra kunde de godkänna ett avtal, som de i själva verket inte voro nöjda med i den insikten, »... att det finns en högre instans, som är mycket lyhörd för de anställdas synpunkter».<sup>58</sup>

Eftersom det i detta fall gällde att förbättra de villkor, som fastställts vid förhandlingarna, kunde ju den åsikten ha fog för sig, att något brott mot överenskommelsen inte kunde påtalas av den andra parten.<sup>59</sup> Häremot invändes (främst av finansministern) att även en förbättring av avtalet innebar en rubbning av det, vilket skulle äventyra kommande förhandlingar.<sup>60</sup>

I Första kammaren bifölls reservation nr 1 efter omröstning medelst uppresning, medan i Andra kammaren lika många röster

<sup>56</sup> FK, s. 14 f., AK, ss. 10 f., 22, 23 f.

<sup>57</sup> FK, s. 13.

<sup>58</sup> FK, s. 16 f., AK, s. 16 f.

<sup>59</sup> Jfr Magnusson (h) AK, s. 15 f.

<sup>60</sup> AK, s. 16 f.

avgavs för utskottet som för reservationen (92—92). I lottningen segrade reservationen och därmed K. Maj:ts förslag. Protokollet visar att den socialdemokratiska gruppen splittrades i två hälfter på 50 ledamöter. Högern röstade för utskottet, medan hela bondeförbundsgruppen stödde K. Maj:ts förslag.<sup>61</sup>

Även om den relaterade episoden i viss mån fick karaktären av ett riksdagens »principbeslut», kan den dock icke följas som ett entydigt ställningstagande till förhandlingssystemet. Det gällde ju att ändra förhandlingsresultatet till arbetstagarnas favör, varför man knappast kan bortse från besparingssträvan som motiv för uppslutningen kring överenskommelsen.

Det väsentliga är dock att konstatera hur förhandlingsfrågan kommit att inta en alltmera framskjuten plats i riksdagens lönediskussioner. Och vid detta tillfälle tycks en i vissa avseenden ny uppfattning ha börjat göra sig gällande, som på ett helt annat sätt än tidigare anknöt till problemen om statens arbetsgivarställning.

Det var inte längre fråga enbart om att hålla vissa »löften» till arbetstagarna eller vad som var riksdagen »värdigt». I stället tillmätte man tydligen förhandlingsproceduren ett sådant värde i och för sig, att det för majoriteten av talarna framför allt gällde att söka bevara den nya metoden för den statliga lönepolitiken, även om detta innebar, att riksdagen fick ge avkall på sina författningensliga rättigheter. Huvudproblemet uttrycktes på följande sätt av Wigforss: Om staten skulle kunna fortsätta på den inslagna förhandlingsvägen, var det en rent praktisk nödvändighet som gjorde riksdagen beroende av de utomparlamentariska förhandlingarna.<sup>62</sup>

8. *40-talets kristilläggsförhandlingar.* Avslutningsvis skall antydast nästa fas i förhandlingspraxis' utveckling. Den utgöres i stort sett av de årligen återkommande förhandlingarna om det s. k. kristillägget under andra världskriget. Dessa kan också sägas vara början till de årliga avtal, som sedermera förekommit på den statliga arbetsmarknaden. De fördes under direkt ledning av finansminister Wigforss och inleddes år 1940.<sup>63</sup>

Riksdagens funktion blev liksom tidigare i stor utsträckning registrerande, intet av de olika förslagen fälldes vid riksdagsbehandlingen. I viss mån intar de dock en särställning, eftersom arbetsfred under det rådande krisläget naturligtvis eftersträvades av arbets-

<sup>61</sup> Rösträkningar AK 1940, L, vid St. U. utl. 110.

<sup>62</sup> AK 1940 L: 26, s. 16 f.

<sup>63</sup> Se prop. 1940 U: 66, 1941: 349, 1942: 97, 1943: 77 o. 1944: 180.

givarparten. Men just därigenom torde insikten om förhandlingsmetodens förmåga att skapa lugn ha blivit alltmera medveten hos statsmakterna och således medverkat till att befästa förhandlingspraxis' position.<sup>64</sup>

Ett exempel på den betydelse förhandlingsmomentet fått ges i andra särskilda utskottets utlåtande över det första kristilläggsförslaget vid 1940 års urtima riksdag. Det förefaller här som om utskottet varit benäget att på nytt sänka den s. k. maximigränsen för tilläggen, såsom skett vid 1938 års riksdag. Nu anförde man, att »... skäl förelegat för en närmare prövning av frågan om fastställandet av en lägre maximigräns för den lön, å vilken kristillägg bör utgå ...». Men med hänsyn till att K. Maj:ts förslag byggde på överläggningar med tjänstemannaorganisationerna hade »... emellertid utskottet under för handen varande förhållanden ansett sig icke böra frångå Kungl. Maj:ts förslag».<sup>65</sup>

9. *Sammanfattande slutsatser.* Naturligtvis kan det blotta faktum att riksdagen under den skildrade perioden anslöt sig till en rad överenskommelser icke läggas till grund för slutsatsen att den också accepterat förhandlingssystemet. De »egentliga» motiven kunna ha varit helt andra, utan att förhandlingarna spelat någon som helst roll för dess ställningstagande.

Men i den mån riksdagen också tog ställning till förhandlingspraxis i sina debatter och beslut, torde undersökningen bilda ett visst underlag för några slutsatser angående motiven till att förhandlingsmetoden i detta dess första skede blev accepterad av riksdagen. Å ena sidan kan noteras, att de utomparlamentariska förhandlingarna icke mötte något deciderat motstånd från folkrepresentationens majoritet, som var baserat på konstitutionella betänkligheter. »Överhöghetsideologin» syntes således ha varit ett redan passerat stadium.

Å andra sidan kommo inga ideologiska överväganden till uttryck, som anknöto till uppfattningen att staten som arbetsgivare i ett demokratiskt samhälle hade en direkt skyldighet att förläna sina arbetstagare ett medinflytande över anställningsvillkoren. Då man accepterade förhandlingssystemet, var det helt och hållet de praktiska synpunkterna, som fingo komma till tals. Förhandlingarna

<sup>64</sup> Se t. ex. debatten vid 1940 års urtima, inläggen FK 20: 49 ff., AK 21: 71 f., 67 f., 77, 75 f., 76.

<sup>65</sup> Andra Sä. U. utl. 1940 U: 71, s. 5.



betraktades helt enkelt som ett »bättre» sätt att lösa tvistefrågorna, varigenom många stridigheter inom de politiska organen kunde undvikas.<sup>66</sup>

Men denna positiva värdering av förhandlingsmetoden fick till följd, att riksdagen vid behandlingen av ett ärende, som beretts i förhandlingsmässiga former och med en överenskommelse som resultat, icke utan vidare kunde bortse från dessa faktorer, som därtills legat utanför det parlamentariska systemets rāmärken.

<sup>66</sup> Jfr Wigforss a. a., s. 311.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Konstitutionella och kommunala Vårssessionen.** Vid 1956 års riksdag — den sista i nyss förflutna andrakammarperiod — behandlades en lång rad konstitutionella frågor. Den enda kommunala frågan av betydelse väcktes först efter vårssessionens slut genom att Kungl. Maj:t den 7 juni framlade proposition med förslag till ny skolstyrelselag (nr 182).

Först i ordningen bland de grundlagsstadganden, som behandlades av KU, kommer *RF § 11*. Herrar Braconier och Hamrin hade motionerat (AK: 83) om sådan ändring av denna paragraf, att undantag från regeln om att i mål, »som angå rikets förhållande till främmande makter», alla meddelanden till främmande makt skola ske genom utrikesministern, skulle kunna göras i frågor, som avse Sveriges förhållande till övriga nordiska länder. Motionen hade närmast föranletts av en hemställan år 1954 från Nordiska rådet till regeringarna i de nordiska länderna, att myndigheterna i dessa länder skulle bemyndigas att stå i direkt förbindelse med varandra. Motionärerna framhöll, att viss direkt skriftväxling mellan förvaltande myndigheter (jfr denna tidskr. 1956, s. 124) huvudsakligen torde falla utanför tillämpningsområdet för *RF § 11* men att förhandlingar utan utrikesdepartementets förmedling om ingående av för Sverige förpliktande avtal stode i strid med grundlagen. KU hänvisade i sitt utlåtande (nr 2) till svenska regeringens svar på Nordiska rådets hemställan, vari uttalats, att *RF § 11* ej tillämpats i all sin stränghet samt att det ej visat sig behövt att i form av en instruktion fastställa formerna för direkt skriftväxling mellan nordiska myndigheter. KU delade motionärernas uppfattning, att *RF § 11* har en begränsad räckvidd och konstaterade, att grundlagsparagrafen ej lagt hinder i vägen för nu rådande skriftväxlingspraxis. Utan att klart uttala sig om den måhända tvivelaktiga grundlagsenligheten av denna praxis avstyrkte utskottet motionen. Riksdagen följde utskottet.

Bestämmelserna i *RF §§ 19 och 22* om resning berördes i några motioner, genom vilka den sedan flera år tillbaka pågående livliga debatten om rättsvården fortsattes. I motionerna hemställdes om inrättande av en särskild rättsnämnd för resningsfrågor. Motionärerna synas ha påverkats av den propaganda, som bedrivits i den s. k. Högbroforssaken. Motionärerna Carl Albert Anderson m. fl. i FK (nr 331) och Rolf Edberg m. fl. i AK (nr 267) uttalade sig för att prövningen av resningsansökningar överflyttades från Högsta domstolen till en från de allmänna domstolarna fristående rättsnämnd, som borde tillföras ett starkt lekmannainflytande eller eventuellt helt bestå av lekmän. Såväl dessa motionärer som herr Larsson i Hedenäset (AK: 287) pekade på »den særlige Klageret» i Danmark som tänkbar förebild.

Motionerna behandlades i sammansatt konstitutions- och första lagutskott (utl. nr 1), som erinrade om att en motion med väsentligen samma syfte avslagits så sent som 1955 (se denna tidskr. 1955, s. 393). Utskottet framhöll vidare, att de danska förhållandena icke kunna jämföras med de svenska, eftersom fullföljd av talan i vanlig ordning till högsta instans icke är tillåten i Danmark i samma utsträckning som här. En överflyttning av prövningen av resningsansökningar till annat organ än Högsta domstolen skulle enligt ett av utskottet citerat uttalande av processlagberedningen icke stå i god överensstämmelse med de grunder, på vilka vårt rättsväsen vilar. Utskottet avstyrkte utredning. Vid utlåandet hade fogats flera reservationer. I en av dem framförde bland andra några av motionärerna en ingående kritik av formerna för handläggning av resningsansökningar. Efter tämligen utförliga debatter avslog båda kamrarna motionärernas yrkande.

De konstitutionella reglerna om den dömande verksamheten behandlades även i Kungl. Maj:ts proposition nr 51 med förslag till ändrad lydelse av *RF* § 22 mom. 2, som innehåller bestämmelser om Regeringsrättens domförhet. Sedan början av 1940-talet har tillströmningen av mål till Regeringsrätten visat en i stort sett oavbruten ökning. Skilda åtgärder ha vidtagits i syfte att komma till rätta med domstolens växande arbetsbörda. Antalet regeringsråd har upprepade gånger ökats, senast under fjolåret till sexton. Därjämte har en utredning i frågan igångsatts. Sedan utredningen meddelat, att den övervägde bestämmelser om fullföljdstillstånd i analogi med vad som gäller för Högsta domstolen, föreslog Kungl. Maj:t i nämnda proposition, att *RF* § 22 skulle ändras därhän, att dess krav på minst fyra domstolsledamöter icke skulle hindra en övergång till ett system med fullföljdsprövning, verkställd av en avdelning om tre regeringsråd. I enlighet med KU:s tillstyrkan (utl. nr 10) antog riksdagen såsom vilande ett förslag till ändrad lydelse av grundlagsstadgandet i fråga. Sex borgerliga reserveranter hade yrkat avslag och därvid framhållit det otillfredsställande i att en preliminär grundlagsändring gjordes, innan ens något förslag rörande Regeringsrättens arbetsätt utarbetats av utredningen. Därtill kommo enligt reservanterna, att varken Kungl. Maj:t eller riksdagen ännu tagit ställning till besvärssakkunnigas principbetänkande, som behandlar närliggande frågor.

Vid 1954 års riksdag antog riksdagen såsom vilande ett förslag till grundlagsändring, innebärande att rådgivande folkomröstning skulle kunna komma till stånd på begäran av en minoritet inom riksdagen. Den därvid preliminärt antagna lydelsen av *RF* § 49 mom. 2 gjordes till föremål för viss lagstiftningsteknisk kritik i denna tidskrift (årg. 1954, s. 494) av Hans Meijer. Dennes tankegångar återfinnas i en motion (AK: 82) av herr Dahlén, som yrkade en förtydligad utformning av grundlagsstadgandet — utrymmet medger ej en närmare redogörelse (jfr denna tidskr. 1956, s. 124). Motionen föranledde emellertid icke någon riksdagens åtgärd, sedan KU förklarat sig anse (utl. nr 1), att någon formell jämkning icke vore påkallad. Oavsett vilken uppfattning man har om riktigheten av den Meijer-Dahlénska kritiken, kan det kanske beklagas, att ett grundlagsstadgande, som redan före sitt ikraftträdande ansetts kunna läsas på så skilda sätt, icke underkastas ytterligare formell överarbetning.

Frågan om inskränkningarna enligt *RF* § 90 i riksdagens överläggnings-

frihet har tidigare upprepade gånger diskuterats i riksdagen (se KU:s utlåtanden nr 32 år 1917, nr 29 år 1920 och nr 15 år 1944) och togs under fjolåret upp i likalydande motioner av herrar Ollén och Bergh i FK (nr 57) samt herrar Hamrin och Braconier i AK (nr 81) ävensom i en motion av herr von Friesen m. fl. i AK (nr 215). I de båda förstnämnda motionerna föreslogs, att förbudet att diskutera regeringens åtgöranden samt läggars och författningars tillämpning skulle borttagas, medan domstolarnas avgöranden alljämt skulle vara fritagna från parlamentarisk kritik. Herr von Friesen och hans medmotionärer ville gå längre och utesluta hela § 90 ur RF. KU, som tidigare intagit den ståndpunkten, att paragrafen icke vållar några praktiska olägenheter, har nu medgivit (utl. nr 3) — måhända under intryck av några i motionerna anförda, tämligen färskta exempel — att paragrafen är mogen för revision. I utskottsutlåtandet upplyses emellertid, att författningsetredningen beslutat att behandla denna fråga. I enlighet med utskottets förslag föranledde därför motionerna icke någon riksdagens åtgärd.

Kungl. Maj:ts proposition nr 161 med förslag till ändrad lydelse av RF §§ 96 och 99—101 gällde frågan om utvidgning av JO:s och MO:s verksamhetsområden till att omfatta alla, som äro underkastade ämbetsansvar, vilket framför allt skulle innebära, att kommunala befattningshavare ställdes under JO:s kontroll. Till grund för propositionen låg ett kommittébetänkande (SOU 1955: 50). Herr Carl Albert Anderson m. fl. i FK och herr Sköldin m. fl. i AK motionerade (nr 569 resp. 753) om avslag å propositionen. Denna och motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott. — Riksdagens ombudsmäns tillsyn är f. n. enligt stadgad praxis begränsad till statliga befattningshavare. Enligt kommittébetänkandet skulle jämväl den kommunala förvaltningen stå under tillsyn av JO i den mån ämbetsansvar förelåge. Redan under betänkandets remissbehandling framfördes farhågor för att den kommunala självstyrelsen skulle komma att lida intrång. Statsrådet Zetterberg avvisade denna tanke som en missuppfattning av JO:s funktion. Icke desto mindre kom de inom alla partier företrädde kommunalmännens motvilja mot JO-tillsyn att prägla riksdagsbehandlingen av frågan. Även på vissa håll, där talet om ökat rättsskydd åt den enskilde brukar föras flitigast, motsatte man sig livligt, att JO:s ämbetsområde utvidgades. I utskottet samlade sig hälften av ledamöterna om ett utlåtande (nr 2), som innebar en kompromiss såtillvida som JO ej skulle öva tillsyn över dem, som vore underkastade allenast partiellt ämbetsansvar enligt SL 25: 11, st. 2: ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling, jury eller beskattningsnämnd. Beträffande dessa skulle JO knappast ha kunnat göra annat ingripande än att föranställa om åtal för tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt. Utskottet gav emellertid i sitt utlåtande vissa anvisningar om hur JO:s ämbetsområde borde ytterligare begränsas i den för honom gällande instruktionen. För utformning av denna begärdes en ytterligare utredning. Liksom Kungl. Maj:t avvisade utskottet tanken på en uppdelning av JO-ämbetet. Åtta av utskottets ledamöter reserverade sig, tre av dem blankt. De övriga fem — bland dem utskottets tre jurister — reserverade sig för bifall till propositionen i oförändrat skick. De påpekade bland annat att, om det i grundlag stadgas, att riksdagens ombudsmän skola öva tillsyn över alla, som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar, denna tillsyn

icke rimligen kan i instruktion inskränkas på det sättet, att vissa i tjänsten vidtagna åtgärder undantagas från vederbörande ombudsmans granskning. Den av utskottet förordade kompromissen segrade emellertid i kamrarna.

Innehörden av *RF § 113* är ej klar. Då stadgandet infördes, torde det främst ha avsetts skydda riksdagens beskattningsmakt mot Kungl. Maj:t. Bestämmelsen har emellertid tolkats så, att taxeringsmän — i varje fall ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna — äro skyddade mot åtal jämväl från de skattskyldigas sida för sina beslut vid taxeringen. Herr Håstad, som vid riksdagarna 1953 och 1955 väckt motioner, som syftade till denna paragrafs upphävande, återkom vid årets riksdag med en motion (AK: 477) om utredning angående behovet av detta skydd. Också i denna fråga gjorde sig kommunalmannasynpunkter gällande i riksdagen. Ett enhälligt KU förklarade (utl. nr 12), att stadgandet icke borde uteslutas ur *RF* utan att ersättas av särskild föreskrift i annan lag eller författning. »I varje fall lekmanrepresentanterna i beskattningsnämnderna böra enligt utskottets åsikt med hänsyn till arten av sina arbetsuppgifter åtnjuta ett särskilt skydd för sina åtgärder i taxeringsfrågor.» På förslag av KU skrev riksdagen till Kungl. Maj:t, att en utredning genom Kungl. Maj:ts försorg borde föregå ett ställningstagande till frågan om upphävande eller ändring av *RF § 113*.

Också den sista av vår främsta grundlags paragrafer, *RF § 114*, har vid årets riksdag fått sin existens hotad. I FK motionerade herr Carl Albert Anderson (nr 30) och i AK herr Andersson i Linköping (nr 39) om upphävande av denna paragraf, som stadgar skydd för de gamla ståndsprivilegierna. Av dessa ha numera endast prästerskapets privilegier praktisk betydelse och det av den anledningen, att de enligt § 114 ej få ändras eller upphävas utan kyrkomötets samtycke. Frågan om privilegiernas betydelse för kyrkomötets kompetens har ingående behandlats av 1951 års kyrkomöteskommitté (SOU 1955: 47), i vilken herr Andersson i Linköping ingick. Kommittén föreslog, att — därest kyrkans i *RF § 114* grundade konstitutionella skydd bevarades i viss angiven utsträckning genom bestämmelser av kyrkolags natur — prästerskapets privilegier skulle upphävas genom beslut av Kungl. Maj:t, riksdagen och kyrkomötet. Frågan om upphävande av *RF § 114* bör enligt KU:s av riksdagen gillade mening (utl. nr 13) prövas i samband med kyrkomöteskommitténs förslag. Det kan nämnas, att prästprivilegiernas upphävande väl fordrar kyrkomötets samtycke liksom adelsprivilegiernas borttagande fordrar adelsmötets bifall, men att *RF § 114* liksom varje annat grundlagsstadgande kan upphävas utan medverkan av andra än Kungl. Maj:t och riksdagen.

Riksdagsordningen berördes av två propositioner angående valtekniska ändringar. I Kungl. Maj:ts proposition nr 177 föreslogs ändrad lydelse av *RO § 6 mom. 1 och 4*. Ändringen gick ut på att varje förstakammarvalkrets skulle liksom varje andrakammarvalkrets vara tillförsäkrad minst fem mandat. En följd härav bleve, att antalet förstakammarledamöter kunde komma att något överstiga 150. Göteborgs och Bohus län skulle enligt nu gällande regler vid ordinarie förstakammarval 1957 utse blott fyra ledamöter. Riksdagen hemställde 1955 (denna tidskr. årg. 1955, s. 395) om sådana författningsändringar, att färre än fem ledamöter ej skulle komma att utses från

någon valkrets, eftersom det ur proportionell och allmän rättvisesynpunkt vore av betydelse, att tillräckligt många mandat funnes att fördela. Av alternativen ändrad valkretsindelning och minimiantal mandat per valkrets hade Kungl. Maj:t föredragit det senare, vilket såsom vilande grundlagsändringsförslag godtogs av riksdagen (KU:s utl. nr 16). Herr Håstad motiverade om avslag (AK: 794) och reserverade sig jämte tre andra KU-ledamöter mot utskottets tillstyrkan av propositionen. Reservanterna funno ändrad valkretsindelning vara att föredraga och framhöllo det betänkliga i att göra en förändring av mandatantalet i en krets under löpande landstingsperiod, då partiernas rösttal äro kända.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 166 hade sammanförts ytterligare valtekniska förslag, innebärande ändrad lydelse av RO § 24, 63, 70—73 och 75 §§ *lagen om val till riksdagen* samt 29, 35—38 och 40 §§ *kommunala vallagen*. I utlåtande (nr 11) tillstyrkte KU propositionen med vissa smärre rättelser och ändringar i förslagen till vallagstexter. Riksdagen antog förslaget till ändring av RO § 24 såsom vilande och biföll utskottets förslag till ändring av vallagarna. Riksdagens beslut innebär följande nyheter. I RO § 24 bortfaller kravet på att make, som vid andrakammarval framlämnar andra makens valsedel, själv skall vara röstberättigad. Regeln om att vittne, som medverkar vid iordningställande av valsedelsförsändelse, skall vara ojävigt, förtydligas genom att jävsgrunderna uppräknas. Att i kommun på landet utfärda röstlängdsutdrag tillkommer ej blott såsom förut valnämndens ordförande och dennes suppleant utan efter KB:s förordnande jämväl annan. Närmast har man då tänkt på kommunal befattningshavare med regelmässig expeditionstid. För att i viss utsträckning möjliggöra röstmottagning å beskickningar och konsulat själva valdagen förlänges den tid inom vilken valkuverten skola från röstningsstället insändas till överståthållarämbetet.

Kungl. Maj:ts proposition nr 167 innehöll förslag till ändrad lydelse av *TF 1 kap. 1 § andra stycket*, som av riksdagen antogs såsom vilande. Ändringen innebär, att den, som lämnar meddelande till TT eller annan nyhetsbyrå för offentliggörande i tryckt skrift, erhåller samma ställning i fråga om ansvar och rätt till anonymitet som om meddelandet lämnats direkt till en tidningsredaktion. Den av nyhetsbyråerna utövade nyhetsanskaffningen saknar för närvarande tryckfrihetsrättsligt skydd, vilket lett till vissa svårigheter för nyhetsbyråerna. Dessa vidarebefordra regelmässigt nyheter även till andra än tidningar, men det nya stadgandet i TF kan av en meddelare endast åberopas, om uppgiften till nyhetsbyrån lämnats i syfte att den skulle offentliggöras i tryck. Departementschefen förklarade uttryckligen, att om omständigheterna vore sådana, att meddelaren måste anses ha medgivit spridning även på annat sätt än genom tryckt skrift, han icke kunde gå fri från ansvar genom att åberopa TF:s bestämmelser. Med tanke på att TT:s nyheter i stor utsträckning också distribueras i radio, förefaller det som om tillämpningen av det nya stadgandet skulle kunna komma att vålla svårigheter. KU hade emellertid icke någon erinran att göra mot ändringsförslaget (utl. nr 9).

Utänför grundlagarnas område märkes, att lagen den 30 maj 1952 med vissa bestämmelser om *val till riksdagens andra kammare för perioden*

1953—1956 ersatts av en på samma sätt utformad lag för perioden 1957—1960. Vid 1952 års andrakammarval och 1954 års kommunalval hade sammanräkning skett enligt den av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning rekommenderade uddatalsmetoden, med första divisionstalet satt till 1,4, i stället för enligt den i vallagen inskrivna d'Hondtska metoden. I Kungl. Maj:ts proposition nr 11 föreslogs, att det provisoriska valsystemet skulle gälla också vid andrakammarvalen för perioden 1957—1960. Propositionen gav anledning till en livlig politisk diskussion. Herrar Lindblom och Hagberg i FK samt herrar Håstad och von Friesen i AK motionerade (nr 161 resp. 216) om avslag å propositionen samt införande av ett utjämningsystem vid andrakammarval, grundat på principen om tilläggsmandat. Herr Dahlén anslöt sig (motion AK: 640) i första hand till samma uppfattning men yrkade i andra hand, att divisorn för framräknande av jämförelsetalet för ett partis första mandat skulle sättas till 1,3 i stället för 1,4. Herr Nyberg (motion AK: 641) föreslog användning av d'Hondts regel med talserien 1, 2, 3,5, 5, 6,5 etc., kombinerad med ett system med tilläggsmandat. Dessutom yrkade han, att Älvsborgs läns båda valkretsar skulle sammanslås. — Bakom en del av dessa förslag dölja sig partitaktiska skäl. Uddatalsmetoden med första divisorn satt till 1,4 medför i vissa fall överrepresentation för det största partiet. KU:s majoritet var ej heller böjd för att frångå den provisoriska metoden och hänvisade till att författningsutredningen bl. a. har i uppdrag att utreda valsättet. Sju borgerliga reserveranter slöto upp kring motionen FK: 161 och AK: 216; herr Dahlén reserverade sig subsidiärt till förmån för sin motion. Efter livliga debatter följde kamrarna utskotts-majoritetens förslag.

Efter förslag av KU (memorial nr 5) beslöt riksdagen att ändra bestämmelserna i *riksdagsstadgan* om proportionella val inom kammare, såvitt gäller förfarandet vid röstsammanräkning för fastställande av den inbördes ordningen mellan ett partis kandidater. Den tidigare gällande rangordnings- och reduktionsregeln, som fick allmän tillämpning, då proportionella val år 1909 först infördes, har i praktiken medfört slumpmässiga valutslag och därför övergivits för d'Hondt-Phragmén's metod, den enkla, absoluta rangordningsmetoden eller uddatalsmetoden. Att den så länge fått stå kvar i *riksdagsstadgan* hänger samman med att de proportionella valen inom riksdagens kamrar sedan ett par decennier regelmässigt förrättats medelst gemensam lista, till följd varav sammanräkningsreglerna icke kommit att tillämpas. Nu har i stället den d'Hondt-Phragmén'ska metoden inskrivits i *riksdagsstadgan*.

KU behandlade vidare frågan om *riksdagens budgetarbete*. Herrar Aastrup och Lundström i FK samt herr Sjölin m. fl. i AK hade avlämnat likalydande motioner (nr 162 resp. 217) om en förutsättningslös utredning av denna fråga. Också herr Håstad hade väckt en motion (AK: 478) med samma syfte. Vid den 1932—1933 genomförda revisionen av riksdagens arbetsformer skapades en budgetdeputation, bestående av delegater från de fyra budgetbehandlande utskotten, för rådplägning i frågor angående riksdagens budgetarbete. Denna åtgärd ledde emellertid icke till att samarbetet mellan de fyra utskotten fick önskvärd fasthet och omfattning. Riksdagen hemställde därför redan 1939 om en allsidig och förutsättningslös utredning av

frågan i syfte att nå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i budgetarbetet. Trots upprepade påstötningar från riksdagens sida förblev frågan outredd. I skrivelse år 1955 till författningsutredningen framhöllo budgetdeputerade, att deputationen enligt en samfällad mening inom densamma icke i sin nuvarande form fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av- och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. En fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande vore erforderlig. I sitt utlåtande (nr 6) antecknade KU, att författningsutredningen hittills icke sysslat med spørsmålet, och uttalade, att en särskild utredning borde tillsättas. Riksdagen begärde hos Kungl. Maj:t att så skulle ske.

Enligt en av KU tillstyrkt (utl. nr 7) proposition (nr 159) upphörde de i *lagen om kommunalstyrelse i Stockholm* upptagna föreskrifterna angående fattigvårdsnämnd att gälla. Lagändringen utgjorde en följd av den nya socialhjälpslagens tillkomst.

*Höstsessionen.* Under vårsessionen hade herr Edberg väckt en motion (AK: 214) om en allsidig utredning om formerna för och de överblickbara följderna av ett upplösande av det organisatoriska sambandet mellan *staten och kyrkan*. Samma motion framfördes i FK av bl. a. herrar Osvald och Sandler (nr 163). Motionernas behandling uppsköts till höstsessionen. Av deras motivering framgick klart, att motionärerna betraktade »den statliga auktorisationen av en viss bekännelseform» som föråldrad och oförenlig med »verklig religionsfrihet». Motionärerna anknöto till tidigare riksdagsdiskussion av frågan om staten och kyrkan (jfr denna tidskr. årg. 1955, s. 394) och menade, att en folkomröstning i frågan borde ske, sedan »alla i problemkomplexet ingående spørsmål» blivit utredda.

Över motionerna avgav KU ett utlåtande (nr 17), som mynnade ut i en begäran om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan. Därutöver finnes emellertid ingen överensstämmelse mellan utlåtandet och motionerna. De senare knappast mer än omnämndes i utlåtandet. Utan polemik men i klar motsättning till motionernas anda inledde utskottet sin motivering med en deklaration om den kristna religionens betydelse för landet och vikten av att de omistliga värden, som kristen verksamhet skapat åt vårt folk, icke skadades. Till frågan om kyrkans skiljande från staten tog utskottet icke på något sätt ställning. Kravet på utredning motiverades utslutande med det önskvärda i att invecklade och ömtåliga problem blevo klarlagda. Skäl att nu sätta igång ett så oerhört omfattande utredningsarbete fann utskottet i den rådande lidelsefria och förstående inställningen hos dem, som taga del i debatten om staten och kyrkan.

I utskottsutlåtandet finnes intagen en grundritning till utredningsdirektiv. Man kan icke undgå att fråga sig, hur en aldrig så kvalificerad kunglig kommitté skall kunna gå i land med att klarlägga religionens betydelse såsom samhällsfaktor, kristendomsundervisningens anordnande, rätten till kyrklig egendom och många andra, ofta diffusa problem. Fem reservanter



— höger- och bondeförbundsledamöterna — funno det ej heller påkallat att tillstyrka utredningsyrkandet. Tre folkpartireservanter ville begränsa utredningen sålunda, att den icke skulle syssla med kristendomsundervisningen. Utskottsmajoritetens vidsträckta utredningsprogram vann emellertid riksdagens gillande, i andra kammaren efter en dagslång debatt.

Den år 1950 beslutade *skolreformen*, vars viktigaste led är inrättandet av en 9-årig enhetsskola, har föranlett ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete, som kommit att beröra också kommunallagstiftningens område. Medan den obligatoriska undervisningen sedan gammalt varit en kommunal angelägenhet, ha de skilda formerna av högre skolor vuxit fram under såväl statlig som kommunal ledning. Vid sidan av de teoretiska skolorna finnas därjämte kommunala yrkesutbildande skolor.

För närvarande finnes i regel egen lokal skolledning för varje särskild skolform. 1951 års skolutredning har i betänkande (SOU 1955: 31) föreslagit, att i princip endast en skolstyrelse skall finnas i varje kommun. Denna styrelse skall vara gemensam för såväl kommunens egna skolor som vissa där befintliga statliga skolor, såsom allmänna läroverk och statliga gymnasier. Syftet med denna organisatoriska ändring, kompletterad med införandet av en gemensam facklig skolledning inom kommunen, skulle i första hand vara att underlätta enhetsskolans genomförande.

Utredningens förslag rörande skolstyrelser och facklig skolledning har legat till grund för Kungl. Maj:ts proposition nr 182 till 1956 års riksdag. I propositionen föreslås jämväl en helt ny regional ledning av skolväsendet genom länskolnämnder. Dessa skola vara statliga organ, men av nämndens sju ledamöter skola fyra utses av landsting. Utredningens livligt kritiserade förslag om en långt mer än nu kommunalt dirigerad lärartillsättning har däremot icke tagits upp till behandling i propositionen. Denna har behandlats av sammansatt konstitutions- och statsutskott, som i sitt utlåtande (nr 1) i allt väsentligt tillstyrkt de av Kungl. Maj:t framlagda förslagen. De ha med smärre jämkningar bifallits av riksdagen.

Av intresse för denna tidskrifts läsare torde främst vara den nya skolstyrelselag, som riksdagen för sin del antagit att träda i kraft den 1 juli 1958. Lagen innehåller den principiellt viktiga nyheten att ett kommunalt organ — skolstyrelsen — skall administrera också statliga institutioner — allmänna läroverk etc. Kommunen är ansvarig för skolväsendet inom densamma, men dess självbestämmanderätt kan inskränkas genom att länskolnämnden ålägger kommuner att samverka, eventuellt i kommunalförbundets form, för ändamålsenlig organisation av skolväsendet.

I avbidan på den nya skolstyrelselagens ikraftträdande har förlängd giltighet givits åt lagen den 6 juni 1952 om särskild skolstyrelse i vissa fall.

De organisatoriska ändringarna ha i skilda delar utsatts för kritik, bl. a. av utskottsreservanter och i kammardebatterna. Särskilt har framhållits, att bestämmelserna om samverkan mellan kommuner bygga på kommunalförbundskommitténs ännu icke slutligt behandlade förslag, att de ekonomiska konsekvenserna för kommunernas del av ändringarna ännu icke kunna överblickas samt att klarhet ej råder om huvudmannaskapets innebörd och verkningar i de fall, då den kommunala skolstyrelsen skall förvalta statliga läroanstalter.

Örjan Wetterberg.

**Konstitutionella och kommunala för-** I den stencilerade förteckningen **slag framlagda för 1957 års riksdag.** över propositioner, avsedda att föreläggas 1957 års riksdag, anmäles bl. a. följande, vilka ännu den 15 februari icke framlagts: lag om allmän folkomröstning, ny instruktion för JO och MO, ändringar i lagen om val till riksdagen samt ändring av regeringsrättslagen.

1956 års riksdagsrevisorer ägna (s. 3—13) bl. a. uppmärksamhet åt frågan om *arbetsfördelningen mellan departementen*. De erinra därvid om att Levinsons utredning om statsdepartementens organisation (SOU 1939: 44) avgavs först efter krigsutbrottet och därför aldrig ledde till något resultat. Huvudmotivet för utredningsmannen, en utjämning av arbetsbördan de olika departementen emellan samt ett sammanförande till samma departement av sådana ärenden som stå i närmare samband med varandra, ha enligt revisorernas mening sedan dess fått ökad tyngd, varför en ny utredning synes dem påkallad. I anknytning härtill erinra hrr Hamrin i Jönköping och Nelander (fp) (II: 79) om att nykterhetsfrågorna numera handläggas av fyra departement (social-, inrikes-, finans- och ecklesiastikdepartementen).

I likalydande motioner (I: 318 och II: 405) erinra hr Carl Albert Andersson (s) m. fl. (flera partier) och hr Svedberg (fp) m. fl. (flera partier) om att 1956 års riksdag avtog motioner rörande frågan om *resningsinstitutet* (se denna tidskrift 1956, s. 128). Motionärerna kritisera resningsinstitutets nuvarande utformning främst med att högsta domstolen vid en resningsansökan har att ta ställning till tidigare egna avgöranden. Utredning och föredragning av ett sådant ärende anförtros vidare åt en enda person, vars personliga omdöme kan bli av största betydelse för domstolens ställningstagande. Föredragningen av resningen sker slutligen icke offentligt.

Hrr Hamrin i Jönköping och Svensson i Ljungskile (fp) yrka (II: 397) på en årlig redogörelse för *nådeinstitutets* handhavande. Motionärerna erinra om att denna fråga nästan årligen diskuterats av riksdagen. 1955 års riksdag framförde i skrivelse vissa synpunkter på nådeinstitutets användning och nådefrågornas handläggning. Ett av motionärernas önskemål blev icke föremål för närmare utredning av utskottet, nämligen yrkandet på en regelbunden redovisning inför riksdagen av nådegivningen. Då det visat sig vara praktiskt taget omöjligt för riksdagen att vid granskning av statsrådsprotokollen bilda sig en klar uppfattning om vilka principer Kungl. Maj:t följer vid sin nådegivning, syntes det naturligt för motionärerna, att Kungl. Maj:t själv gav riksdagen en redogörelse för dessa principer.

Enligt RF § 28 kan som regel endast *svenska medborgare* utnämnas och *befordras till ämbeten och tjänster*. Hrr Ohlson och Sundelin (fp) samt hrr Svensson i Ljungskile och Rylander (fp) föreslå en utredning om uppmjukning av denna bestämmelse (I: 246 och II: 295). Självfallet böra många tjänster icke kunna besättas med andra än svenska medborgare. För andra tjänster, vilkas innehavare icke ha att ägna sig åt myndighetsutövning i egentlig mening, är kravet icke lika berättigat. En uppmjukning av bestämmelserna är önskvärd främst med hänsyn till det nordiska samarbetet men dessutom på grund av den stora tillströmningen av flyktingar.

Årets riksdag har att definitivt antaga eller förkasta de sedan 1954 vilande grundlagsförslagen om utvidgning av det *rådgivande folkomröstningsinsti-*

tutet. Som ovan nämnts kommer Kungl. Maj:t efter genomförandet av grundlagsändringen att framlägga ett förslag till lag om folkomröstning. Hr Håstad (h) erinrar om att de aktuella grundlagsförslagen endast innehålla de för folkomröstning betydelsefulla grundreglerna (II: 435). Härutöver har man att räkna med en del procedurfrågor för behandlingen i riksdagen av en referendumbegäran. Främst syftar motionären härvid på tillvägagångssättet vid fastställandet av den för det konsultativa referendum fundamentala frågeställningen. 1950 års folkomröstningskommitté rekommenderade vissa regler för förfarandet vid tillämpningen av de nya grundlagsstadgandena. Vissa av dessa regler borde omformuleras till paragrafer i riksdagsstadgan, vilken uppgift borde kunna anförtros åt KU.

Hr Wedén (fp) anser (II: 470) att frågan om anordningen av en *tilläggs-pension* utöver den avsevärt höjda folkpensionen är av sådan betydelse att *folkomröstning* bör äga rum. Under förutsättning att det vilande grundlagsförslaget, som ger en riksdagsminoritet rätt att besluta om folkomröstning, träder i kraft, yrkar motionären på att riksdagen måtte besluta om folkomröstning om de olika huvudalternativen till lösning av pensionsfrågan. Alternativt yrkas på att riksdagen för sin del måtte besluta om en lag om folkomröstning om denna fråga.

I likalydande motioner (I: 208 och II: 253) föreslår hrr Ohlon m. fl. (fp) och hrr Ohlin m. fl. (fp) föreskrifter till säkerställande av allmänhetens obehindrade tillgång till myndigheters *allmänna handlingar*. Enligt TF 2 kap. 8 § skall allmän handling, som ej skall hållas hemlig, tillhandahållas den, som önskar taga del därav. Detta betyder alltså att den, som vill taga del av en handling, måste på förhand känna till dess existens. För att offentlighetsgrundsatsen skall få någon mening, måste enligt motionärerna utöver de minimikrav TF uppställer fordras positiva åtgärder från myndigheternas sida, så att allmänheten, d. v. s. som regel pressen, erhåller snabb kännedom om handlingarnas existens. I samband härmed beröra motionärerna den gamla frågan om handbrevens karaktär m. m.

1953 års kyrkomöte fäste Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på det då utgående låga *arvodet till kyrkomötets ledamöter* (45 kr. respektive 34 kr. för ledamot bosatt å ort, där kyrkomöte hålles). I proposition nr 24 föreslås därför nya arvodesbestämmelser. Arvodet bör uppdelas i ett beskattningsbart grundarvode om 35 kr. per dag och en icke skattepliktig ersättning för de med uppdraget förenade kostnaderna om 10 kr. per dag för ledamot bosatt å ort, där kyrkomöte hålles, och 30 kr. för annan ledamot. Dessa ersättningar få liksom tidigare utgå under högst 35 dagar. Enär ledamotskap av kyrkomöte åligger biskop i denna hans egenskap, bör biskop endast uppbära kostnadsersättning. Riksdagsman bör endast erhålla ett belopp motsvarande det som enligt kommittékungörelsen utgår för sammanträdesdag eller för närvarande tio kr.

Det system för fördelning av mandaten, den s. k. jämkade uddatalsmetoden med en första divisor av 1,4, som infördes för 1952 års riksdagsval, överflyttades genom beslut av 1954 års riksdag att gälla för *landstingsmannavalen* samma år. Samtidigt beslöts om en förstoring av landstings-

valkretsarna syftande till ökad rättvisa vid mandatfördelningen mellan de olika partierna. Man följde därvid 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings Alt. A och reducerade valkretsarna från 193 till 159. Vid genomförandet av beslutet blev dock antalet valkretsar något större eller 166. I likalydande motioner (I: 247 och II: 294) framhålla hr Aastrup (fp) och hrr Gustafsson i Skellefteå och Gustafson i Göteborg (fp) att man bör gå vidare på denna väg. Den mest rättvisa mandatfördelningen skulle erhållas om varje landstingsområde utgjorde en valkrets. Samtidigt måste frågan om första divisionens siffervärde på nytt övervägas. En utredning i ämnet bör enligt motionärerna bedrivas med sådan snabbhet att eventuella ändringar kunna genomföras före 1958 års val.

I proposition 16 föreslås att 1935 års lag om kommunalstyrelse i Stockholm skall ersättas med en ny kommunallag för Stockholm. Så långt som möjligt har man därvid sökt åstadkomma överensstämmelse mellan denna och den 1953 antagna allmänna kommunallagen. Propositionen bygger i huvudsak på ett den 10 februari 1956 avgivet betänkande (tryckt som Bihang 51 till Stockholms stadsfullmäktiges handlingar).

I motion (II: 296) framhåller hr Carlsson i Stockholm (fp), att Kungl. Maj:t följt de sakkunnigas förslag rörande *de kommunala nämndernas inre organisation och verksamhetsformer*. En avvikelse från kommittéförslaget har däremot skett för frågan om delegeringsrätten för nämnder med reglerad förvaltning, där Kungl. Maj:t icke velat låta stadsfullmäktige ensamma besluta om delegation. Motionären yrkar däremot på att riksdagen på denna punkt måtte bifalla de sakkunnigas förslag utan ändring.

Hrr Carlsson i Stockholm och Dahlén (fp) begära slutligen (II: 66) snara åtgärder för åstadkommande av en arbetsduglig administrativ enhet för det s. k. *Stor-Stockholmsområdet*, varigenom möjlighet skulle skapas bl. a. till en snabb lösning av bostadsfrågan, trafikproblemen och tillgången till skolor och sjukhus.

Ivar Beskow.

**Upplysningsverksamheten vid 1955 års folkomröstning.** Den diskussion, som då och då flammar upp i folkomröstningsfrågan, och som de senaste åren tidvis varit mycket intensiv, har senast lämnat spår efter sig i SOU 1956: 35, »Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar». Som bakgrund till den där förda diskussionen ligger de undersökningar av förhållandena i Schweiz och U. S. A. som tidigare publicerats, år 1923 av Brusewitz och Tingsten, år 1952 av Håstad och Öhlin. På grundval härav samt av aktuellt material, framförallt en intervjuundersökning i samband med 1955 års folkomröstning, diskuterar utredningen olika propagandamedels användbarhet och effektivitet vid folkomröstningar samt finansieringen av upplysningen.

Vid omröstningen i högertrafikfrågan 1955 förekom organiserad propaganda- och upplysningsverksamhet från tre håll. Folkomröstningsnämnden, vilken utsågs av Kungl. Maj:t, bedrev egen neutral upplysningsverksamhet. Den huvudsakliga propagandan kom från de bägge meningsriktningarnas organisationer, Kommittén för högertrafikfolket resp. Vänster-

trafikkommittén, bäge tillkomna på privat initiativ. Riksdagen anslag för ändamålet 2,55 milj. kr., vilket belopp fördelades med 1 milj. kr. till vardera meningsriktningen och 550.000 kr. till folkomröstningsnämnden.

För resultaten av intervjuundersökningen, vilken utfördes av Statistiska centralbyrån, skall här något redogöras, och där så är möjligt, skall jämförelse företagas med resultaten av en undersökning rörande inställningen inom Lunds studentkår till högertrafikfrågan. Denna undersökning gjordes vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.<sup>1</sup>

Statistiska centralbyråns undersökning bygger på ett representativt urval personer, uppdelade i åldersklasserna 15—25, 25—45 och över 45 år. Dessa intervjuades vid tre tillfällen år 1955, under våren då någon egentlig debatt i högertrafikfrågan ännu ej hade börjat, i september samt omkring omröstningsdagen den 16 oktober 1955. I Lundaundersökningen besvarades utdelade frågeformulär den 13 och 14 oktober.<sup>2</sup> Genomsnittsåldern var 23 år.

De propagandavägar Statistiska centralbyrån närmare har undersökt är folkomröstningsnämndens neutrala broschyr, vänster- och högersidans trycksaker och radioappeller samt radiodebatten den 13 oktober. Det visade sig därvid, att de olika upplysnings- och propagandavägarna var för sig endast nådde en minoritet av folket och att i viss utsträckning samma personer nåddes av såväl trycksaker som radioprogram (25 % av de intervjuade). Räckvidden växlade dock avsevärt mellan olika befolkningsgrupper. Män nåddes i större utsträckning än kvinnor, åldersgruppen 15—25 år betydligt mindre än de båda äldre. Trycksaker hade sin största spridning i den mellersta gruppen (ca 50 %), medan radioprogrammen avlyssnades mest i den äldsta gruppen (74 % av männen och 49 % av kvinnorna). Grupperar man materialet efter utbildningsnivå, ökar procenten »fått eller läst trycksak» markant från 35 % (folkskola) till 68 % (gymnasienivå och högre). Andelen som lyssnat till radioprogrammen uppgick emellertid till 54 % oberoende av utbildningsnivån. Ett tydligt samband rådde mellan intresse för högertrafikfrågan och den utsträckning i vilken man tagit del av propagandan. Av dem som i oktober hade tagit ställning till högertrafikfrågan hade 70 % nåtts antingen av någon trycksak eller något radioprogram. För de obeslutsamma däremot var motsvarande procenttal endast 38.

Informationsnivåns förändring från september till oktober mättes. Som skala användes kännedomen om skäl för höger- eller vänstertrafik. Det genomsnittliga antalet kända skäl ökade från 3,3 till 3,9. Som viktigaste skäl för den egna ståndpunkten angav i september 24 % olycksrisken (i oktober 34 %). De höga kostnaderna vid en omläggning var huvudskälet för 15 % såväl i september som i oktober. Internationella hänsyn angavs av 13 % resp. 11 %. En stor grupp (i sept. 20 %, i okt. 17 %), angav endast »bra som det är».

<sup>1</sup> I Lundaundersökningen, som gjordes som seminariearbete läsåret 1955—56, deltog förutom undertecknad pol. studd. Bengt Emilsson, Stig Granqvist, Bernt Karlsson, Barbro Mårtensson, Nils Ramm-Ericson och Jan Svensson. En sammanfattande rapport föreligger i stencilerad upplaga.

<sup>2</sup> Undersökningen ägde rum på tre olika platser, dels Ateneum (studenternas kafé och klubblokaler), dels Konviktoriet (studenternas matsalar) och dels vissa föreläsningssalar med studenter representerande olika fakulteter och studieinriktningar. Sammanlagt avgavs 1831 svar.

I Lundaundersökningen fick studenterna ange det viktigaste skälet för sitt ställningstagande. Internationella hänsyn var det vanligaste argumentet (c:a 25 %). Därefter kom »Olyckornas betydelse». »Ekonomiska orsaker» och »Rattens placering», vilka vardera omfattades av c:a 15 %. Siffrorna från Lundaundersökningen är emellertid av flera skäl ej jämförbara med de ovan nämnda.

Dagspressens roll i spridningen av kännedom om höger- och vänsterargument undersöktes även av Statistiska centralbyrån. Kännedomen om olika argument ökade med antalet lästa dagstidningar.

Körkortsinnehavare nåddes i större utsträckning av upplysningen än körkortslösa. I oktober kunde nära 90 % av de intervjuade nämna åtminstone ett skäl för vardera vänster- och högersidan. Samtidigt kunde 24 % nämna åtminstone de fyra vanligaste skälen.

Statistiska centralbyråns undersökning visar, hur allt fler tog ställning för vänstertrafik allteftersom tiden gick, i synnerhet kvinnorna i den äldsta åldersklassen. Procenten vänstersympatiserande steg från 57 på våren till 65 i september och 73 i oktober. Högeranhängarna minskades under samma tid från 23 till 20 %. Tillskottet till vänstersidan kom tydligen till större delen från de obeslutsamma. Endast 11 % av de intervjuade bytte åsikt från den ena sidan till den andra. Av Lundaundersökningen framgår, att av studenterna c:a 10 % hade ändrat inställning på grund av propagandan. Under våren hade 60 % av studenterna sin uppfattning klar, mot 80 % av de av Statistiska centralbyrån intervjuade. I oktober hade 85 % av studenterna tagit ställning, mot 94 % i hela landet.

Statistiska centralbyrån lät dem, som ändrat uppfattning mellan olika intervjutillfällen, ange orsaken till detta. Resultatet framgår av nedanstående tabell.

*Vad har kommit Er att ändra uppfattning?*

	September			Oktober		
	Samtliga	Därav som ändrat uppfattning till		Samtliga	Därav som ändrat uppfattning till	
		%	vänster- sidan		höger- sidan	%
Folkomröstningsnämndens broschyr	.	.	.	—	—	—
Annan trycksak	.	.	.	2	3	—
Tidning, tidskrift	37	28	76	38	42	64
Radioprogram	11	10	22	20	29	6
Familjemedlem, bekant	23	18	47	27	22	76
Förtroendet för personer som uttalat sig offentligt	24	14	38	15	24	12
Kommit på det själv	22	45	4	11	13	21
Övrigt	—	—	—	6	4	18
Vet inte	6	—	—	17	19	—
Ej svarat	17	10	—	18	6	3

Påtagligt är att dags- och tidskriftspressen oftare nämns av dem som gått till »höger» än av dem som gått till »vänster», att detsamma är fallet i fråga om påverkan av »familjemedlem, bekant», vidare att en omsvängning från september till oktober gjorde sig gällande beträffande radions och de offentliga personernas inflytande. I september angavs det sistnämnda mest av »riktning höger», i oktober hade vänstersidan huvudsakligen hämtat sina argument därifrån.

I Lund fick studenterna ange vilket propagandamedel de ansåg sig mest påverkade av. Samtal och diskussioner hade påverkat ojämförligt flest eller ungefär hälften av de intervjuade. Tidningsläsning angavs av 22 % och radioprogram av 5 %. Högeranhängarna har högre procenttal för samtal och diskussioner än vänsteranhängarna. I fråga om påverkan av radioprogram har höger något lägre procenttal än vänster.<sup>3</sup>

Beträffande frågan om folkomröstningens lämplighet rådde delade meningar. C:a 70 % av högeranhängarna och 50 % av vänsteranhängarna »i Lund» ansåg folkomröstning i högertrafikfrågan olämplig. I hela landet var motsvarande procentsiffra för samtliga intervjuade 20. Av Statistiska centralbyråns undersökning framgår slutligen, att de som sade sig ha deltagit i omröstningen, hade nåtts av upplysningen och propagandan i större utsträckning än de som inte deltog (77 % mot 58 %).

Fördelningen mellan »höger» och »vänster» bland dem som sade sig ha deltagit i folkomröstningen (16 % resp. 82 %) överensstämmer väl med »valresultatet» (15,5 % resp. 82,9 %). Av de i oktober månad (alltså både före och efter »valdagen») intervjuade önskade 67 % vänstertrafik och 18 % högertrafik. Lundaundersökningen, som företogs omedelbart före »valdagen», uppvisade ett omvänt resultat. Något över 60 % föredrog en övergång till högertrafik, endast 25 % ville bibehålla vänstertrafiken. Det är svårt att ange orsakerna till denna divergens i åsikter. Procenten körkortsinnehavare är stor bland studenterna (cirka 60 %), men en analys av materialet visar att något säkert samband mellan körkortsinnehav och opinionsriktning inte finnes. Bidragande har emellertid med all säkerhet varit den låga genomsnittsåldern bland studenterna i förhållande till väljarna i allmänhet. Den yngsta åldersklassen i Statistiska centralbyråns undersökning visar också en mindre markerad övervikt för vänster än de båda äldre grupperna. Som ovan nämnts, steg det procentuella antalet, som nåtts av propagandan, kraftigt med stigande utbildningsnivå. Man kan fråga sig om personer med högre utbildning (studentexamen) över huvud hade större sympatier för högertrafik än befolkningen i genomsnitt. Statistiska centralbyråns undersökning lämnar inget svar på den frågan. Undersökningen ger ej heller besked på höger- resp. vänstersympatiernas fördelning inom de olika socialgrupperna. Bekant är, att socialgruppsindelningen bland studenterna är en annan än i hela landet.

Folkomröstnings- och valsättsutredningen ansåg, att en serie radiopro-

<sup>3</sup> Den stora radiodebattens inverkan kan utläsas ur Lundaundersökningen. Debatten ägde rum på kvällen den 13:e och intervjuerna gjordes den 13:e och den 14:e. Den 13 oktober hade 3 % av de högersympatiserande och 4 % av de vänstersympatiserande påverkats mest av radioprogram. Den 14:e var motsvarande siffror 5 % resp. 9 %.

gram skulle i stort sett utgöra en lika effektiv information som en till alla röstberättigade utsänd broschyr. På grundval av den ovan refererade intervjuundersökningen finner däremot 1956 års utredning upplysnings- och propagandaverksamhet utöver radions medverkan nödvändig. Olika media kompletterar varandra. Möjligheten för att denna verksamhet skall på ett tillfredsställande sätt bekostas genom enskildas insatser bedömes av olika skäl som liten. Staten bör därför enligt utredningens mening påta sig kostnader för att en tillfredsställande omfattning av upplysnings- och propagandaverksamheten vid folkomröstningar skall säkerställas.

*Finn Bergstrand.*

**Premiärministerskiftet Eden - Macmillan.** Följande översikt bygger på i brittisk press lämnade uppgifter om premiärministerskiftet Eden-Macmillan. Utöver en redovisning av händelseförloppet görs en sammanfattning av de viktigaste, nu kända faktorer, som påverkade premiärministervalet, och av den ansats till konstitutionell principdebatt som följde efter regeringskrisen.

När den brittiske premiärministern, Sir Anthony Eden, den 8 januari 1957 reste till drottning Elisabeths lantställe, Sandringham i Norfolk, meddelade pressen, att det gällde en sedvanlig audiens.<sup>1</sup> Audiensen hade föregåtts av ett två timmar långt kabinettsmöte. Någon misstanke att Eden nu beslutat avgå uttrycktes icke i någon tidningskommentar följande morgon. News Chronicle gissade dock, att frågor om en del ändringar i kabinetts sammansättning framlagts för drottningen för att därefter kunna tillkännages för parlamentet den 22 januari. Men intet tyder på att tidningen anade hur rätt den hade.

Den 9 januari blev det uppenbart, att Edens besök på Sandringham icke varit av rutinkaraktär utan att det markerade slutet på hans politiska bana. Eden återkom kl. 14 till Downing Street. Klockan 17 följde ett kvartslångt kabinettsammansammanträde, vid vilket Eden på traditionellt sätt tog avsked av sina kolleger, och därefter av andra ministrar. Kl. 17.20 återkom drottningen från Sandringham, och knappt en timme senare infann sig Eden på Buckingham Palace för att återlämna sitt ämbetssigill till drottningen. En timme senare återvände Eden till Downing Street och avreste därefter till premiärministerns officiella lantställe, Chequers. På kvällen utfärdades följande kommuniké: »It is announced from Buckingham Palace that the Right Honourable Sir Anthony Eden, M. P. (Prime Minister and First Lord of the Treasury) had an audience of the Queen this evening and tendered his resignation as Prime Minister and First Lord of the Treasury, which her Majesty was pleased to accept». På kvällen meddelade Eden, att hans beslut var dikterat av hälsoskäl. Motiveringen bestyrktes av en samtidigt utfärdad läkarbulletin.

Situationen efter Edens avgång var oklar. Den företedde stora likheter med situationen 1923, då efter Bonar Laws avgång på grund av sjukdom

<sup>1</sup> »One of the customary audiences — and the first of the year», Times 9/1 —57.



valet stått mellan Baldwin och Curzon. R. A. Butler, det konservativa partiets främste idéförnyare efter valnederlaget 1945, var alltsedan Churchills avgång betraktad och behandlad som partiets kronprins och premiärministerns ställföreträdare. Men även Harold Macmillan, som efterträtt Butler 1956 såsom finansminister, nämndes som tänkbar kandidat till ämbetet. De presskommentarer som följde efter Edens avgång och före valet av hans efterträdare präglades av ovisshet. *Scotsman* erinrade om att det redan före Suezkrisen ryktats, att en maktkamp i kabinettet låg bakom Butlers avgång som finansminister. *Times* talade väl om båda huvudaspiranterna och avisade tanken på att söka en tredje kandidat som kompromisslösning i konflikten mellan högern och vänstern inom det konservativa partiet. *Times* gav ett försiktigt, ehuru villkorligt förord åt Butler, som var de yngre konservativas ledare (»It is with the younger conservatives and what they stand for that the future of the party must rest»). Tidningens enda tvekan gällde Butlers hälsa, som varit vacklande. Om han återvunnit den, borde han ha de bästa utsikterna att med framgång både lotsa landet genom de rådande svårigheterna och leda det konservativa partiet vid nästa val. *Manchester Guardian* ansåg också valet stå mellan Butler och Macmillan men betraktade båda som komprometterade på grund av sin medverkan i Edens Suezpolitik, som hade »brought Britain into its worst predicament since 1940». En helt ny man vore därför önskvärd ansåg det kompromisslösa organet, dock utan att antyda varifrån han skulle tas. *News Chronicle* ansåg Butler som en nästan bergsäker kandidat.<sup>2</sup> Men pressfotograferna ägnade sig främst åt Macmillan.

Torsdagen den 10 januari inleddes med konsultationer för att utröna vem som borde bli den nye premiärministern. Drottningen själv tillkallade Winston Churchill och den konservative överhusledaren, lord Salisbury, medan hennes sekreterare uppges ha kontaktat andra ledande konservativa. Salisbury anlände 10.55 och lämnade Buckingham Palace en timme därefter. Så kom Churchill, som stannade en knapp halvtimme. Salisbury uppges ha förberett sitt råd till monarken genom att inhämta sina kabinettskollegers syn på efterträdarfrågan. En stor majoritet skall därvid ha uttalat sig för Macmillan.<sup>3</sup> Kl. 13.45 mottog drottningen Macmillan i audiens och erbjöd denne posten som premiärminister och förste skattkammarlord. »The Right Hon. Harold Macmillan accepted Her Majesty's offer and kissed hands upon his appointment» (Court circular 10/1).

Diskussionen kring premiärministervalet har rört två frågor, den ena varför Macmillan föredrogs framför Butler, den andra formerna för premiärministernomineringen. Den första frågan kan naturligtvis ännu inte besvaras med absolut säkerhet. I pressdebatten har särskilt följande syn-

<sup>2</sup> Möjligen var tidningen påverkad av den Gallupundersökning, som den publicerat samma dag som Eden avgick (9/1). Denna visade att Macmillans popularitet sjunkit märkbart under de senaste två månaderna, liksom Edens, medan Butler hållit sin ställning oförändrad med en mycket klar ledning före Macmillan. (Butler: »Favourable» 54, »Unfavourable» 19, Macmillan: »Favourable» 48, »Unfavourable» 23).

<sup>3</sup> Enligt uppgift av Randolph Churchill i *Evening Standard* 11/1.

punkter betonats. Butler hade uppträtt illojalt mot Eden under Suezkrisen (trots att han offentligt icke vid något tillfälle gjort annat än stött regeringen). Det rådde splittring i de konservativa leden. Högerflygeln såg i Butler en »intellektuell» med farliga höjelser för den socialistiska sjuka som heter »planning». Den välfunna beteckningen »Butskellism» (*Butler-Gaitskell*) på brittisk ekonomisk politik kan ha varit lika skadlig för Butler i maktstriden mot Macmillan som den varit för Gaitskell i hans kamp mot Bevans växande popularitet.<sup>4</sup> Det kunde befaras att högerflygeln öppet skulle revoltera mot Butler som premiärminister. Det ansågs även oviss, om Macmillan skulle vara villig att inträda under Butler. Ingen tycks däremot ha betvivlat att Butler lojalt skulle inträda i en ministär Macmillan. Hela Butlers politiska karriär har präglats av ett medvetet underordnande av personliga intressen under partiets.<sup>5</sup>

Det tycks också vara en allmänt omfattad mening, att just Butlers aldrig svikande lojalitet bidragit till att han förbigicks. Medan Macmillan — liksom Churchill, Eden och markisen av Salisbury (såsom lord Cranborne) — varit en moståndsman mot Chamberlains utrikespolitik, hade Butler i egenskap av understatssekreterare under lord Halifax varit dess näst premiärministern själv främste försvarare i underhuset.

I diskussionen skymtar också behovet av en frisk och nervstark ledare i brydsamma tider. På den punkten har en viss tvekan rått beträffande Butlers kapacitet, medan däremot ingen tycks ha hyst någon ängslan för Macmillan. Den konservativa underhusmedlemmen Irene Ward redogjorde i en insändare i *Times* 14/1 för varför hon i egenskap av moderat »back-bencher» föredrog Macmillan framför Butler. Hon betonade särskilt, att hon icke hörde till den ärkekonservativa »Suez-gruppen». Macmillan hade praktisk erfarenhet till skillnad från Butler, som var en man av »akademisk erfarenhet». Macmillan var genom sina politiska insatser under 1930-talet mer än Butler den nya progressiva konservatismens upphovsman. Vad Butler gjort var egentligen endast att översätta denna till »legislative and administrative forms». Sammanfattningsvis ansåg Ward, att Macmillan genom en kraftfull utrikespolitik och en klok inrikespolitik skulle »please the Conservative Party as a whole. These observations do not confirm the view that the choice of Mr. Macmillan will only please the so-called right wing of back-benchers». Slutsatsen blev sålunda, att det var Macmillan och icke Butler som var det samlande konservativa namnet.

Beträffande formerna för premiärministernomineringen gjordes från labours ledning gällande, att de konservativa fört in monarken i partipolitiken genom att tvinga henne att välja »not only a new Prime Minister but a new leader of the Tory Party». »Skuggkabinetet» (off.: The Parliamentary Committee of the Parliamentary Labour Party) sade sig ytterligare ämna undersöka »the constitutional implications of the way in which the

<sup>4</sup> Den återopade Gallupundersökningen visade en tillbakagång på fem procent för Gaitskell och en lika stor ökning för Bevan.

<sup>5</sup> Jfr Harris, »Politics without prejudice. A Political Appreciation of Richard Austin Butler». 1956.

change was brought about».<sup>6</sup> Som den drivande kraften bakom labours uttalande nämndes icke helt överraskande Aneurin Bevan. Det var inte första gången labour försökte kritisera de konstitutionella former, i vilka ett ministärskifte ägt rum. Särskilt känd är deras kritik av kungens roll 1931.<sup>7</sup>

Vid närmare eftertanke fann emellertid labours ledning, att deras kritik kunde leda till att det blev labour, som anklagades för att dra in drottningens person i partipolitiken. Denna omsvängning tillskrivs partiledaren Gaitskell, som vid det första sammanträdet efter krisen befann sig i Amerika. Vid sitt följande sammanträde, vid vilket Gaitskell var närvarande (21/1), beslöt »skuggkabinetet» att nöja sig med att fastslå, hur labour ämnade handla, om en socialistisk premiärminister avgick eller avled, medan partiet hade majoritet i underhuset. Det förklarades, att ett precedensfall som skapat god vägledning förelåg från 1922, då Bonar Law, innan han accepterade kungens inbjudan att bilda regering, krävde, att det konservativa partiet först skulle välja honom till sin ledare. Detta tillvägagångssätt överensstämde bäst med författningen, förklarade labour, som dock förbisåg att Bonar Laws handlingssätt mindre betingades av omtanke om partidemokratien än av önskan att gardera sig mot obehagliga överraskningar från de vid Carlton Club-mötet nedvoterade anhängarna av fortsatt koalitionsregering under Lloyd George.<sup>8</sup>

Mot bakgrunden av gällande rätt och praxis var labours försök att blåsa upp en konstitutionell tvist illa underbyggt. Den konstitutionella doktrinen betraktar ministären som drottningens rådgivare, icke som parlamentsmajoritetens mäktiga exekutivutskott, och gör monarken ensam ansvarig för bildandet av en ny regering. Härav följer också, att drottningen har rätt att rådfråga vem hon vill beträffande valet av ny premiärminister.<sup>9</sup>

Egentligen går väl dock ett sådant konstaterande något vid sidan av huvudsynpunkten i labours resonemang. Vad labours kritik åsyftade — bortsett från det partitaktiska syftet att diskreditera den ombildade konservativa regeringen med konstitutionella argument (en gammal välkänd metod) — måste rimligtvis ha varit att hävda, att en ny praxis i enlighet med Bonar Laws exempel från 1922 passade bättre i en demokratisk tidsålder. Partiet borde först ta ställning till ledarfrågan, och partiets ställningstagande borde ske genom en valförrättning, utförd av den enda kompetenta valförsamlingen, vilken enligt brittiskt betraktelsesätt är parlamentsgruppen. Därefter var det monarkens sak att inregistrera resultatet av partiets ledarval. Tillvägagångssättet, när Erlander utsågs till P. A. Hanssons efterträdare i Sverige 1946, visar ett exempel på hur den av labour önskade proceduren kan te sig i praktiken.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Se t. ex. *Times* 12/1. Michael Foot, som i *Daily Herald* 11/1 gjorde gällande, att Salisbury vid ett besök på Sandringham 9/1 avgjort Butlers öde, har sannolikt ingen saklig grund för sitt påstående, vars poäng är att Cecil-familjen bestämmer under Elisabeth II, precis som under Elisabeth I.

<sup>7</sup> Se särskilt Webb, »What happened in 1931» (1932), och Laski, t. ex. »Parliamentary Government in England» (1938), ss. 234 ff.

<sup>8</sup> Jfr Blake, »The Unknown Prime Minister. The Life and Times of Andrew Bonar Law 1858—1923». (1956), s. 460.

<sup>9</sup> Jfr t. ex. Jennings, »Cabinet Government», s. 40.

<sup>10</sup> Jfr L. Sköld, »Förfaringsättet vid svenska statsministervakanser efter parlamentarismens genombrott», *Statsvet. tidskr.* 1948. ss. 61 ff.

Formellt sett skedde icke de konservativas ledarval på detta sätt. Formellt utsåg drottningen en ny premiärminister, varefter det konservativa partiet genom att välja den nye regeringschefen till partiledare inregistrerade drottningens beslut som ett faktum. Drottningen hade därmed uppfyllt sin konstitutionella plikt att utse en premiärminister som parlamentsmajoriteten ville ha. Men i sak ter sig skillnaden mellan det av labour rekommenderade förfarings sättet och den faktiskt tillämpade proceduren icke så stor. Drottningen konsulterade direkt minst två personer, sannolikt tre, nämligen Salisbury, Winston Churchill och, troligen, den avgående premiärministern. Dessutom syns såväl det konservativa kabinettets ledamöter som andra ledande konservativa politikere uppfattning om vem som borde bli premiärminister (= partiledare) ha inhämtats. Det förefaller därför som om i sak, om också inte i form, ett faktiskt val, förrättat av ett tämligen representativt urval, föregick premiärministerutnämningen.

Vill man med labour göra gällande, att de konservativa lagt i drottningens händer att välja mellan de två huvudspiranterna till ämbetet, då måste man också kunna hävda, att drottningen faktiskt skulle ha kunnat utse Butler istället för Macmillan. Skulle drottningen, med vetskap om att partiets ledande män föredrog Macmillan, ha kunnat förbigå denne? Formellt och konstitutionellt ja, men i realiteten nej. De brittiska monarkernas sätt att förvalta sitt prerogativ att utse premiärminister visar klart, att de numera icke anser sig ha denna frihet ens när det politiska läget ger dem en faktisk möjlighet att välja fritt mellan ett par alternativ.

Nils Andrén.

**Kommunala indelningsproblem i England.** Liksom i Sverige har i England frågan om den kommunala självstyrelsens organisation tilldragit sig livlig uppmärksamhet under efterkrigstiden. Men engelsmännen har, trots att frågan lades under utredning redan 1945, ännu icke löst sitt kommunalindelningsproblem. Intressemotsättningarna mellan olika lokala självstyrelsenheter är för stora. Peter Self har i uppsatsen »*New Prospects for Local Government*», (»*Political Quarterly*», 1957, no. 1) tagit en vitbok och ett nyutkommet arbete<sup>1</sup> om kommunaldelegation till utgångspunkt för en analys av de kommunala indelningsfrågorna.

Den viktigaste självstyrelsenheten i England är grevskapet (county). Vid sidan av 62 »counties» finns 88 »county boroughs», som har en svensk motsvarighet i städer som ej deltar i landsting. Mellan county och county borough råder sedan gammalt motsättningar, som försvårar en resolut och konsekvent förändring i den »landstingskommunala» indelningen. 1945 års kommission hade utan framgång föreslagit sådana förändringar. Enligt 1956 års vitbok skall frågan om grevskapsindelningen beröras med så varsam hand att problemet faktiskt förblir olöst. Större betydelse tillmäts vitbokens synpunkter på »conurbationernas» problem. Enligt 1951 års folkräkning bodde 40 procent av befolkningen i England och Wales i sex stora,

<sup>1</sup> »Areas and Status of Local Authorities in England and Wales». Cmd 1956. — Richards, »Delegation in Local Government».

sammanhängande stadsbebyggda områden. Inom dessa områden är motsättningarna mellan county och county borough särskilt akuta. Deras lokala självstyrelse förvaltas av sammanlagt 30 county boroughs, 15 counties och flera hundra lägre lokala organ. Enbart »Greater Manchesters» lokalförvaltningsorgan uppgår till ett femtiotal. Minimilösningen är enligt vitboken, att antalet självstyrelseenheter minskas och att gränser, som dragits under medeltiden, anpassas till industrialismens tidevarv. En annan lösning som diskuteras är, med svensk terminologi, »kommunalförbund» (»some type of co-ordinating authority for the whole conurbation»). Denna möjlighet nämns utan entusiasm; mera långtgående är tanken på upprättande av »specialkommuner», inom vilka en direkt vald myndighet skapas för att omhänderha alla angelägenheter som kräver gemensamma åtgärder. Som en fjärde möjlighet återstår att låta conurbationerna bilda stora counties (i likhet med London men med mera vidsträckt kompetens). Ett kanadensiskt exempel (Toronto) nämnes som förebildligt.

Det tredje området för kommunal reorganisation är »county districts», till antalet 1.300 och geografiskt motsvarande svenska borgerliga primärkommuner. Men till skillnad från sina svenska motsvarigheter har de utomordentligt begränsade funktioner. Praktiskt taget alla viktiga funktioner ligger hos counties. Särskilt efterkrigstidens reformverksamhet har blivit ödesdiger för county districts, som berövats sina uppgifter på skolväsendets område, polis och brandskydd, gas och elektricitet och även beträffande samhällsplanering (»town and country planning»), som de dock delvis fått tillbaka genom delegation från högre myndighet. Något måste nu göras »to revive local government at its most local». Den enklaste lösningen anses vara, att en ytterligare delegation av funktioner äger rum från county councils. Sådan delegation har redan nu ägt rum i betydande omfattning. Det engelska landstingsförbundet (»County Council Association») har i princip uttalat sig för en vidgad delegation, dock mindre på grund av lämpligheten av en sådan än för att vinna »primärkommunernas» stöd i dragkampen med county boroughs. Tanken är inte, att delegationen skall äga rum i samma utsträckning inom alla counties utan att omfattningen skall variera från county till county i enlighet med lokala förutsättningar. Det anses emellertid att delegation, trots en viss användbarhet, medför nackdelar av olika slag. Self understryker, att det vore långt bättre att slå samman små kommuner (county districts) till större enheter, som skulle vara nog stora att sköta vidgade uppgifter med stöd av lagstadgad kompetens (»in their own rights»). Härför krävs dock en revision av gällande kommunal-lagstiftning och delvis även införande av andra kommunala enheter än de nuvarande. Detta tycks, liksom ändring av den kommunala indelningen överhuvud, vara mycket svårt att åstadkomma i England och Wales. Det bör därför inte förvåna att engelska kommunalmän brukar visa både beundran och förvåning, då de tar del av den svenska kommunindelningsreformen och dess genomförande.

*Nils Andren.*

**Det amerikanska presidentvalet.** Dwight D. Eisenhower vann 1952 års presidentval med 34 miljoner röster mot Stevensons dryga 27 miljoner. Hans seger berodde på att han, samtidigt som han höll kvar den republikanska väljarkåren, lyckades erövra ett betydande antal traditionellt demokratiska röster. Var femte röst han fick var en sådan nyförvärvad. Av de tidigare i fråga om partianslutning obestämda väljarna erövrade han två av tre. Demokraternas förluster ägde rum i alla socialgrupper (liksom bland religiösa och lokala grupper) bland väljarna, dock minst bland fackföreningsfolket.

Vid 1956 års presidentval ansågs en republikansk seger som säker i och med att Eisenhower förklarar sig villig att ställa upp till omval. Däremot var det mycket oviss om han skulle lyckas hålla sin röstövertikt. Detta var så mycket mera oviss som vid valen till representanthuset 1954 det demokratiska partiet lyckats erövra en om än något knapp majoritet. Valkampanjen kretsade i hög grad kring presidentens person. För republikanerna gällde det att välja den populäre presidenten — mot vicepresidentkandidaten Nixon fanns ju även inom partiet en viss tveksamhet. Stevenson betonade i sin valpropaganda riskerna med presidentens dåliga hälsa och angrep också denne för att han inte skötte sina ämbetsplikter utan regerade på halvtid. Stevenson, som vid det demokratiska valkonventet angripits av Truman för att vara alltför moderat, anses denna gång ha retat upp väljarna genom att angripa Eisenhower personligen.

Om en seger för Eisenhower kunde betraktas såsom given, måste dock hans stora framgång ses som en följd av händelserna i Ungern och Mellersta Östern. Gallupinstitutets fortlöpande pejlingar av väljarstämningen hade med endast obetydliga variationer pekat på att Eisenhower och Nixon skulle få 55 % av rösterna mot 45 % för Stevenson och Kefauver. Under den sista veckan förändras ställningen till 59,5 mot 40,5. Resultatet i ett av de ovanligaste presidentvalen i Förenta Staternas politiska historia kom att ligga mycket nära dessa Gallups procentsiffror. Av drygt 62 miljoner väljare — det största antal röstande som förekommit i något amerikanskt val, röstdeltagandet var dock endast 62 % — gav 58 % sin röst till Eisenhower mot 42 % för Stevenson. Samtidigt inträffade det mycket ovanliga, att den segrande presidenten inte lyckades dra med sig partiets kandidater »i rockskörtet». Inte sedan 1848 har det hänt att en segrande president misslyckats att få med sig åtminstone det ena av kongressens hus i valet.

Röstfördelningen vid presidentvalet:

	1952	1956
Eisenhower	33.937.252	35.225.904
Stevenson	27.414.992	25.793.939

Endast två republikanska presidentkandidater har fått högre procent av rösterna än Eisenhower 58 %; Theodore Roosevelt fick 60 % år 1904 och Warren G. Harding fick 63 % år 1920. Eisenhower 58 % röstövertikt överträffas endast av Franklin D. Roosevelts seger 1936 på drygt tio miljoner. Eisenhower 58 % elektorsiffra 457 ligger 66 röster under Roosevelts rekord 1936 på

523. Stevenson erhöill endast 74 elektorsröster, vilket inte har hänt en demokratisk kandidat sedan 1872. År siffrorna för presidentvalet enastående, så är, som sagt, detsamma förhållandet för valen till representanthuset och de senatsplatser, som stod i tur till omval. Vid presidentvalen 1952 erhöill republikanerna en svag majoritet, vilken vid valen 1954 förlorades:

	84:de kongressen	85:te kongressen
Senaten	49—47	49—47
Representanthuset	232—203	234—201

Valresultatet blev ett förtroendevotum för president Eisenhower, som fick 7,4 miljoner fler röster än det republikanska partiets kongresskandidater. Men det var också en seger för det demokratiska partiet, vars olika kandidater fick 3,4 miljoner fler väljare än den demokratiska presidentkandidaten.

Granskar man valresultaten närmare visar det sig att såväl vid valen till presidentämbetet som till kongressen det republikanska partiet fick sina största framgångar i staterna i öster och i söder, medan jordbrukarstaterna i väster, som ansetts säkert republikanska vid valen till kongressen, i stor utsträckning valde demokratiskt. I de nitton staterna väster om Mississippi och utanför Sydstaterna förlorade de republikanska kandidaterna mer än en miljon röster, jämfört med 1952 års val. Demokraterna gick fram med över en miljon röster, vilket tillförde dem 13 platser i representanthuset. Det missnöje med Eisenhoweradministrationens jordbrukspolitik, som demokraterna hade räknat skulle svänga dessa stater till Stevenson, får väl närmast ses som förklaring till detta valresultat. Röstresultaten återspeglar delvis de olika staternas ekonomiska läge. Eisenhower fick sina högsta procentsiffror och det republikanska partiet sina framgångar i staterna öster om Mississippi och i de stora städerna i norr, medan i de av torkan drabbade jordbrukarstaterna väster om Mississippi Eisenhowers majoritet var mycket lägre än den han fick 1952 och det republikanska partiet förlorade flera platser.

Bortsett från de elva Sydstaterna lyckades demokraterna få 135 representanthusmedlemmar mot republikanernas 194. I de elva Sydstaterna valdes 99 demokratiska kandidater mot republikanernas 7. Eisenhower lyckades behålla de sydstatsmandat han erövrat 1952. Dessutom avföll Louisiana från det demokratiska lägret. Även denna gång erhöill Eisenhower de annars säkra demokratiska rösterna från »gränsstaterna» Kentucky och West Virginia, medan Missouri, som förra gången valt republikanskt, denna gången röstade på Stevenson. Utan tvivel är det negerväljarna, som republikanerna har att tacka för sin framgång i Sydstaterna. Inte sedan 1932 har den republikanske presidentkandidaten lyckats att få majoriteten av de 1,45 miljoner registrerade negerrösterna i de fjorton Sydstaterna och de tre miljoner, som är registrerade utanför Södern. Från 1936 till 1952 röstade över 70 % av dessa väljare demokratiskt. I år försiggick det i Södern en helomvändning; i flera av städernas negervalkretsar, som 1952 givit Eisenhower 31 %, fick han nu 82 % av rösterna. I motsats till de flesta vita väljare i Södern, som svängde över till Eisenhower, röstade negerväljarna

även republikanskt när det gällde representant till kongressen och den lokala representationen. Dessa framgångar gör att man inom det republikanska partiet börjar att räkna med möjligheten av ett verkligt tvåpartisystem i Sydstaterna. I Norr var denna negrernas övergång till det republikanska lägret mindre markerad. Störst var nedgången i Harlem, där den demokratiska majoriteten gick ned med 16 %. Medan det under Roosevelts och Trumans tid var valprogrammets ekonomiska och socialpolitiska utformning, som attraherade de färgade väljarna, verkar den partiella övergången till republikanerna främst vara föranledd av raspolitiska hänsyn. Den efter Högsta Domstolens utslag i skolfrågan 1954 och 1955 upplammande rasstriden i Sydstaterna med en rad kända demokratiska politiker där nere som främsta målsmän för en hetsig propaganda mot desegregationen, anses som ett av de främsta skälen till att många negerväljare bytt parti.

Ett intressant inslag i valbilden är det republikanska partiets framgång i de stora städerna. Chicago, Baltimore, San Fransisco, Los Angeles och en stad som Jersey City, vilken inte sedan 1928 valt demokratiskt, gav denna gång Eisenhower och de republikanska kandidaterna stora majoriteter. Detta tyder på att arbetarna inte följt fackföreningarnas rekommendationer att rösta på Stevenson. Fackföreningarna deltog även aktivt i valrörelsen genom att ekonomiskt stödja arbetarvänliga kandidater. En översikt av hur dessa hävdade sig i valet ger vid handen att av 21 senatskandidater 13 kom in, medan 17 föll igenom. Av de 282 kandidaterna till representanthuset vann 152, medan 130 förlorade. Som en förklaring till denna förändring har man anfört, att en stor del av de lägre inkomsttagarna fått det så mycket bättre, att de i avgörande avseenden flyttat in i medelklassen. Många amerikanska arbetare och lägre tjänstemän är nu bosatta i egna hem i de omskrivna förstäder, som blivit så starka fästen för det republikanska lägret.

Som valresultatet visar föredrog 1956 ett större antal röstande än någonsin tidigare att dela sin röst mellan parti och presidentkandidat. Denna tendens kan måhända anses gynna Eisenhowers utsikter att genomföra en förnyelse av det republikanska partiet. Den måste ha gjort klart för republikanerna att även presidentvalet skulle ha gått dem emot med någon annan än Eisenhower i valsedelns topp. Beträffande presidentens första regeringsperiod gällde ju det paradoxala förhållandet, att det visade sig lättare för honom att under de två sista åren samarbeta med den lagstiftande församlingen, då denna hade en demokratisk majoritet, än vad som var förhållandet under åren 1952—54, då presidenten var nära att förtvivla inför det motstånd han mötte från det gamla gardet i det republikanska partiet. När Eisenhower nu sammanfattade resultatet av sitt segerval som en framgång i främsta rummet för hans nya republikanism, får det väl ses lika mycket som en paroll som en objektiv beskrivning av fakta. Den omständigheten, att han inte lyckades dra med sig sitt partis kandidater till en majoritet i kongressen, tyder ju på att de demokratiska grupperna lockats av Eisenhowers person som president och inte fångats av Eisenhowerliberalismens locktoner. I själva verket anses den nya republikanismen inte ha gjort några påtagliga framsteg under Eisenhowers administra-



tionstid. Tvärtom hävdar tidningen *Reporter* i en översikt, att de konservativa republikanska gruppernas inflytande ökat i stället för att minska inom de flesta områden med undantag för staterna i öster, som sedan gammalt varit högborgen för republikansk liberalism.

*Inger Pålsson.*

#### STATSKUNSKAPEN VID DE AKADEMISKA LÄROSÄTENA ÅR 1956

**Göteborgs Universitet.** *Lärare* i statskunskap har varit: professor Jörgen Westerståhl, utnämnd 1952, docent Arne Wåhlstrand, förordnad 1941, fil. lic. Bengt E. Grimlund, t. f. biträdande lärare, förordnad 1956, pol. mag. Arne Andersson (kurs i socialpolitik), lektorn fil. lic. Edgar Sjödahl (kurs i kommunalkunskap), professorn Hadar Berglund (kurs i rättskunskap).

*T. f. förste assistent* vid statsvetenskapliga institutionen har varit fil. kand. Bo Särllvik.

*Andre amanuens* vid institutionen har varit fil. kand. Sven-Olof Håkansson.

\*

*Licentiatstipendium* innehades under vårterminen av fil. kand. Ingemar Lindblad.

\*

*Statsvetenskapliga föreningens styrelse:* ordförande professor Jörgen Westerståhl, vice ordförande docent Arne Wåhlstrand, sekreterare och skattmästare fil. kand. Bo Särllvik, övriga styrelseledamöter fil. kand. Georg Britberg och fil. lic. Lennart Hanssön.

Vid gemensamt sammanträde med statsvetenskapliga föreningen och seminariet i statskunskap den 13 november höll fil. kand. Ingemar Lindblad ett föredrag om utgången av 1956 års amerikanska val.

*Bo Särllvik.*

**Lunds Universitet.** *Lärare* i statskunskap och *tjänstemän* vid statsvetenskapliga institutionen har varit: professor Nils Stjernquist; biträdande lärare under hela året fil. lic. Hans Meijer och under höstterminen fil. lic. Torbjörn Vallinder; amanuens under vårterminen pol. stud. Finn Bergstrand och under höstterminen fil. mag. Sven-Ola Lindeberg; kanslibitråde under vårterminen fru Gertrud Wollin och under höstterminen fru Ebba Skjöld.

\*

*Proseminariet* har under professor Stjernquists ledning 19 april besökt Länsstyrelsen i Malmö och 13—17 maj företagit en sedvanlig exkursion till Stockholm. Deltagarna fick därvid bl. a. besöka riksdagen, finansdepartementet, statsrådsberedningen, stadshuset, socialstyrelsen, KF, SAF och LO.

\*

Fil. lic. Hans Meijer *disputerade* den 16 november för doktorsgraden på en avhandling om »Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga kommittéväsandets utvecklingslinjer 1905—1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer». Som fakultetsopponent fungerade docent Pär-Erik Back och som författarens egna opponenter fil. lic. Olof Ruin och docent Gösta Lilja. Meijer förordnades därefter till *docent* vid universitetet.

\*

Under året har en *licentiatahandling* av Torbjörn Vallinder om »Den svenska rösträttsrörelsen 1886—1891» godkänts. Vallinder avlade därefter *fil. lic. examen*.

*Doktorandstipendium* i statskunskap har under hela året innehaft av fil. licentiaterna H. F. Petersson och Olof Ruin.

*Licentiatstipendium* i statskunskap har under hela året innehaft av fil. mag. Agne Gustafsson, under vårterminen dessutom av fil. magistrarna Sven-Ola Lindeberg och Bo Westerhult och under höstterminen av fil. mag. Sven René.

\*

*Statsvetenskapliga föreningens* styrelse har under året haft följande sammansättning: ordförande professor Nils Stjernquist, vice ordförande fil. lic. H. F. Petersson, sekreterare fil. lic. Olof Ruin, skattmästare fil. mag. Agne Gustafsson, styrelseledamot utan särskild funktion Sven-Ola Lindeberg.

Föreningen har haft två sammanträden under året, varvid följande föredrag hållits: den 28 mars av riksdagsmannen, fil. lic. Jean Braconier över ämnet »Riksdagsarbetet av idag» och den 5 november av preceptor Gösta Carlsson över ämnet »Ekologisk valundersökning i Skaraborgs län».

Olof Ruin.

**Stockholms Högskola.** *Lärare* i statskunskap: Elis Håstad, innehavare av Lars Hiertas professur i statskunskap, utn. 1948; Gunnar Heckscher, professor i statskunskap vid Socialinstitutet i Stockholm, utn. 1948; fil. lic. Eric G. Öhlin, biträdande lärare, förordn. 1954. Sedan professor Heckscher den 1 augusti 1954 tillträtt befattningen som verkställande direktör vid Svenska Institutet och härför beviljats tjänstledighet från undervisnings- och examinationsskyldigheten utom beträffande fil. lic. examen, har docent Nils Andréén fungerat som professor Heckschers vikarie.

*Amanuens* vid seminariet i statskunskap har varit fil. lic. Gunnar Hellström.

\*

Följande *licentiatahandlingar* har under året godkänts: »Riksdagens utskott och revisorer som besvärmyndighet 1809—1940» av Carl Gustaf Löwenhielm; »Kandidatnomineringen till andrakammarvalen inom högerpartiet och det socialdemokratiska partiet» av Lars Sköld; »Påve och kuria» av Jon Peter Wieselgren; »Partiväsandets uppkomst inom den sionistiska rörelsen» av Henry Christensson.

*Filosofie licentiatexamen* har avlagts av Lars Sköld.

*Doktorandstipendier* har under året eller under en termin innehafts av Eva Bohm, Jurij Boris, Göran G. Lindahl, Jan Rydbeck och Per Sundberg.

*Licentiatstipendier* har under året eller under en termin innehafts av Tomas Hammar, Harriet Lundblad, Birger Larsson, Inger Pålsson och Tolle Ramstedt.

\*

*Statsvetenskapliga Föreningens* styrelse har under 1956 haft följande sammansättning: ordförande professor Elis Håstad, vice ordförande professor Gunnar Heckscher, sekreterare fil. lic. Göran G. Lindahl, skattmästare fil. lic. Eric Öhlin, övriga ledamöter docent Nils Andréén, fil. lic. Gunnar Hellström, docent Gustaf Petrén och professor Ole Westerberg.

Föreningen, som har ett 70-tal medlemmar, har sammanträtt två gånger, den 9 febr., då professor Nils Herlitz talade över ämnet »Ett och annat om statsrätten i de nordiska länderna», samt den 22 mars, då statssekreterare Erik Westerlind höll föredrag om »Nuvarande praxis vid budgetarbetet».

Gunnar Hellström.

**Uppsala Universitet.** *Lärare:* professor skytteanus Carl Arvid Hessler, docent Olle Nyman, innehavare av docentbefattning, samt fil. lic. Åke Gafvelin, biträdande lärare. Under höstterminen har fil. lic. Nils Elvander tjänstgjort som extra biträdande lärare och fil. lic. Bengt Alexandersson som ledare av vissa proseminarieövningar för ettbetygsstuderande.

*Amanuens* vid statsvetenskapliga institutionen: pol. mag. Lennart Bodström.

\*

*Det politiska pressarkivet* i Skytteanum har föreståtts av fil. stud. Per-Olof Karlsson. Mag. jur. Artur Mägi har liksom tidigare medverkat vid arkivmaterialets ordnande.

Antalet tidningar, som finns företrädda i arkivet, är liksom föregående år 45. Samtliga har ställt friexemplar till förfogande.

Till arvode åt arkivets föreståndare har Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet bidragit med tillsammans 600 kronor.

Från och med den 1 juli har statsmakterna inrättat en andre amanuensbefattning för pressarkivets föreståndare.

Arkivets klassifikationssystem tillställes på begäran de intresserade.

\*

*Filosofie licentiatexamen* har avlagts av fil. kand. Bengt Alexandersson.

*Doktorandstipendium* har under hela året innehafts av fil. lic. Olle Gellerman samt under vårterminen av fil. lic. Nils Elvander och under höstterminen av fil. lic. Bengt Alexandersson och fil. lic. Elias Berg.

*Licentandstipendium* har under hela året innehafts av fil. mag. Hans-Erik Östlundh samt av filosofie kandidaterna Sven Hamrell och Rein Marandi samt under vårterminen av fil. kand. Per-Erik Liljeblad och under höstterminen av pol. mag. Bengt Forsberg.

\*

*Statsvetenskapliga föreningens styrelse* har haft följande sammansättning: ordförande, tillika redaktör för föreningens skriftserie, professor Carl Arvid Hessler, vice ordförande lektorn docent Ragnar Simonsson, sekreterare fil. lic. Åke Gafvelin, skattmästare stadsbibliotekarien docent Gert Hornwall, v. sekreterare och v. skattmästare amanuensen pol. mag. Lennart Bodström, sjätte ledamot fil. lic. Nils Elvander.

Vid årets sammanträden har följande föredrag hållits:

Den 24 april av huvudredaktören fil. lic. Lennart Hartmann, Uppsala, över ämnet »Frågan om återgång till majoritetsval».

Den 30 maj av envoyén fil. dr Eyvind Bratt, Addis Abeba, över ämnet »En statsvetare ser på Etiopien».

Den 20 september av dr Neil Elder, Dundee, över ämnet »Allmänna val i Storbritannien».

Sammanträdena har hållits i Skytteanska lärosalen och följts av samkväm. Medlemsantalet uppgår till omkring 135.

I föreningens skriftserie har som nummer 36 utgivits »Stat och religion i upplysningstidens Sverige» av Carl Arvid Hessler.

*Åke Gafvelin.*

## BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1956

Stiftelsens kollegium har, liksom föregående år, bestått av professorerna Nils Stjernquist, Fahlbeck, Quensel, Åkerman, Welinder, Bolin, Rosén och Gjerstad. Såsom preses har fungerat undertecknad Stjernquist och såsom sekreterare samt ansvarig utgivare av Statsvetenskaplig tidskrift professor Fahlbeck.

Kollegiet har under året haft sex sammanträden, varav ett, den 15 oktober, i samband med kransnedläggning å stiftarens gravplats i Lund.

Statsvetenskaplig tidskrift har under året utkommit i sin 59 årgång med fem häften, varav nr 3—4 dubbelhäfte, om sammanlagt 410 sidor. Inom redaktionen har litteraturavdelningen föreståtts av professor C. A. Hessler, Uppsala, och avdelningen »Översikter och meddelanden» av professor Gunnar Heckschér, Stockholm, med biträde av docent Nils Andrén och bibliotekarien fil. kand. fru Gunnel Bohman, därstädes.

Sammandrag utvisande stiftelsens fonder och ekonomiska rörelse 1955—1956 bifogas.

Lund den 31 dec. 1956.

*Nils Stjernquist.*

## Fahlbeckska stiftelsen. Fonder år 1955—1956.

## A. Fahlbeckska stiftelsen.

Obligationer.	Behållning 1/1 1955	Ränta & utdeln.	Behållning 30/6 1956
Svenska statens 3 1/2 % 1943 .....	5.000:—	175:—	5.000:—
<b>Förlagsbevis.</b>			
A.-B. Plåtmanufaktur 4 % 1950 .....	10.000:—	400:—	10.000:—
<b>Aktier.</b>			
A.-B. Custos, stam 125 aktier .....	31.450:—	1.125:—	31.450:—
A.-B. Göteborgs Bank, stam 200 aktier ...	43.395:—	2.000:—	43.395:—
A.-B. Sv. Handelsb. stam 200 aktier .....	48.350:—	2.200:—	48.350:—
A.-B. Sv. Kullagerfabr. 100 (150) aktier ...	35.550:—	1.650:—	35.550:—
A.-B. Sv. Litograf. Tryck. stam A 100 aktier	18.000:—	1.000:—	18.000:—
A.-B. Sv. Litograf. Tryck. pref. 100 aktier	14.750:—	700:—	14.750:—
A.-B. Skand. Banken 135 aktier .....	27.738:—	1.350:—	27.738:—
	<u>219.233:—</u>	<u>10.025:—</u>	<u>219.233:—</u>
<b>Innestående i bank.</b>			
Sparbanken i Lund nr 40 470 .....	15.816:35	1.006:99	17.315:44
Slutsumma	<u>250.049:35</u>	<u>11.606:99</u>	<u>251.548:44</u>
<b>Inkomster.</b>			
Räntor .....	11.606:99		
Kungl. Statskontoret .....	3.000:—		
C. W. K. Gleerup Bokförlag.....	498:40		
D:o .....	<u>1.877:—</u>	16.982:39	
<b>Utgifter.</b>			
Håkan Ohlssons boktr. ....	3.591:45		
Gleerupska univ. bokhandeln .....	50:—		
Anna Seth Eftr. blomsterhandel.....	30:—		
Ellen Gülich .....	2.000:—		
Håkan Ohlssons boktr. ....	14:—		
Blomsterh. Lundagård .....	40:—		
Lunds samfällda kyrkoråd .....	85:50		
Stadsbudsöreningen nr 1 .....	47:—		
Stadsbudsöreningen nr 2 .....	55:—		
Håkan Ohlssons boktr. ....	2.123:50		
Einar Gjerstad .....	150:—		
Håkan Ohlssons boktr. ....	2.794:70		
D:o .....	2.175:15		
D:o .....	2.207:—		
S. Månssons .....	20:—		
Erik Stenkil.....	<u>100:—</u>	15.483:30	

**Sammandrag:**

Debet	Ingående balans .....	250.049: 35	
	Inkomster .....	<u>16.982: 39</u>	267.031: 74
Kredit	Utgifter .....	15.483: 30	
	Utgående balans .....	<u>251.548: 44</u>	267.031: 74

**B. Fahlbeckska understödsfonden.**

	Behållning 1/1 1955	Ränta & utdeln.	Behållning 31/12 1956
<b>Aktier.</b>			
Skandinaviska Banken A.-B. 108 aktier ...	22.010: —	1.080: —	22.010: —
A.-B. Custos, stam 75 aktier .....	—	675: —	17.250: —
	<u>22.010: —</u>	<u>1.755: —</u>	<u>39.260: —</u>
<b>Innestående i bank.</b>			
Sparbanken i Lund nr 40 453 .....	19.090: 34	677: 05	4.187: 89
Slutsumma	<u>41.100: 34</u>	<u>2.432: 05</u>	<u>43.447: 89</u>
<b>Inkomster: Räkningar</b> .....		2.432: 05	
<b>Utgifter.</b>			
Kostnader m. m. för inköp av aktier i A.-B. Custos .....		84: 50	
<b>Sammandrag:</b>			
Debet	Ingående balans .....	41.100: 34	
	Inkomster .....	<u>2.432: 05</u>	43.532: 39
Kredit	Utgifter .....	84: 50	
	Utgående balans .....	<u>43.447: 89</u>	43.532: 39

## LIT T E R A T U R G R A N S K N I N G A R

POUL ANDERSEN: *Dansk Statsforfatningsret*. Gyldendal 1954. XVIII + 809 s.

Att skriva goda läroböcker och handböcker är på många vis svårare och otacksammare än att utarbeta vetenskapliga monografier och specialundersökningar. Det fordras icke blott vetenskaplig läggning utan även ett stort vetande, en god överblick och en sådan förmåga att koncentrera och generalisera stoffet, att huvuddragen framträda på ett relativt lättfattligt sätt utan att läsarens blick för mångfalden och problemen fördunklas. På sätt och vis är det en uppgift, som förutsätter en lång erfarenhet av forskning och av undervisning. Professor Poul Andersen uppfyller i eminent grad de krav, som kunna ställas på en författare av goda läroböcker och handböcker. Han har också genom »Dansk Forvaltningsret» (3. udg. 1956) och den här anmälda »Dansk Statsforfatningsret» täckt så gott som hela det ämne, han representerar vid Københavns universitet, den offentliga rätten.

På förvaltningsrättens område har Poul Andersen varit banbrytaren i Danmark, på statsrättens område har han med sin »Statsforfatningsret» fullföljt en förnämlig dansk tradition från Holck, Goos, Matzen och Berlin. Poul Andersens arbete ligger emellertid på åtskilliga vis på ett annat och högre plan än företrädarnas. De sistnämnda voro i första hand läroböcker, avsedda att studeras och inläras av juris studerande. Poul Andersens bok har i lika mån blivit en handbok, som kan användas även av andra. Här må särskilt hänvisas till det utförliga avsnittet om expropriation. Det var vidare i äldre tid vanligt, att statsrättsexperterna samtidigt icke blott voro aktiva politiker utan även läto sina egna politiska värderingar influera på sin vetenskapliga produktion, något som låg ytterst nära till hands i en tid, då den politiska maktkampen ej sällan tillspetsades i statsrättsliga »knoppar» och fördes i statsrättsliga termer. Poul Andersen är fjärran från en sådan frestelse. Frågan om grundlagsenligheten av de provisoriska finanslagarna under estrupiatet, vilken tidigare stått i centrum för det statsrättsliga intresset, kommenteras sålunda blott i förbigående (s. 149, jfr också s. 374) med att »saadanne Finanslove var vistnok grundlovstridige». Påfallande är, hur väl han dolt den kritik, som han under förarbetet till 1953 års grundlov framförde på vissa punkter. När han någon gång personligen reagerar mot någon företeelse — såsom fallet är i fråga om FN:s förklaring av år 1948 om de mänskliga fri- och rättigheterna, vilken betecknas (s. 596) som »et besynderligt Sammensurium» — är grunden att söka på annat håll än det politiska.

Poul Andersens »Statsforfatningsret» skiljer sig från föregångarnas även i det hänsendet, att den är — om uttrycket tillåtes — mera »statsvetenskaplig». Anmälaren tänker härvid inte i första hand på den inledande,



briljant gjorda och väl avvägda författningshistoriska översikten utan mera på författarens ofta återkommande analyser av begrepp och förteelser i det politiska livet av i dag, begrepp som demokrati, parlamentarism, valmetoder, folkomröstning och tvåkammerssystem. Poul Andersen intar genomgående, som redan framgår av det ovan sagda, den objektive iakttagarens roll. I fråga om möjligheten av att förena demokrati och socialism refererar han sålunda de uppfattningar, som å ena sidan framlagts av bl. a. Hayek och Tingsten, å andra sidan av bl. a. Ross, men hans egen kommentar (s. 595) är blott: »Det er i alt Fald et alvorligt Spørgsmaal, om Frihedsrettighederne kan opretholdes under en fuldt socialiseret Samfundsøkonomi.» Beträffande den livligt omdiskuterade frågan om domstolarnas rätt att undersöka om en lag är förenlig med grundlagen eller icke, sammanfattar han sin ståndpunkt i rubriken (s. 462): »Grundloven indeholder ingen Bestemmelser, som hjemler eller udelukker Prøvelsesretten».

Å andra sidan har Poul Andersen blicken klar för de politiska realiteterna. Beträffande den sistnämnda frågan skriver han sålunda (s. 465): »Spørger man, om det er gavnligt eller skadeligt, at Domstolene tilside-sætter grundlovstridige Love, vil Svaret let komme til at bero paa personlige eller partipolitiske Anskuelser. De der ønsker hurtigt gennemførte Ændringer i Samfundsordenen, t. Eks. vidtgaende Indskrænkninger i den private Ejendomsret eller i Domstolenes Selvstændighed, vil være Modstandere af en saadan Prøvelsesret, som derimod vil finde Tilslutning hos dem, der har en mere konservativ Indstilling. En saadan frit vurderende Drøftelse af Spørgsmaalet har ikke sin Plads i denne Fremstilling».

Och beträffande valet mellan proportionella val och majoritetsval framhåller han (s. 256 f.): »Spørgsmaalet er af rent politisk Karakter. Foretrækker man, at en Regering, saa længe den har Magten, let skal kunne gennemføre sit politiske Program, fordi den kan gøre det blot med Støtte af sit eget Parti, eller at en Regering skal være henvist til ved at slaa af paa sit politiske Program at opnaa Støtte ogsaa fra et eller flere andre Partier, være sig i Almindelighed ved Regeringsdannelsen eller i den enkelte Sag? Foretrækker man en Regering, i hvilken Samarbejdet lettes derved, at dens Medlemmer alle hører til samme Parti, en Koalitionsregering, i hvilken der sker en vis Udligning af de deltagende Partiers Standpunkter, eller en Mindretalsregering, der i hver enkelt Sag maa søge Støtte, hvor den kan faas? En fornuftig Besvarelse af saadanne Spørgsmaal maa tage Hensyn til de samfundsmæssige og politiske Forhold i vedkommende Land. I Almindelighed kan det siges, at rene Flertalsvalg og Flertalsregeringer medfører større Spring i den politiske Udvikling end Forholdstalsvalg og Mindretals- eller Koalitionsregeringer».

I ögonfallande är vidare det »komparativa» intresset hos författaren. Jämförelser göras ideligen med förhållanden i andra länder, och de utblickar, som läsaren på så sätt får till skänks, äro inte blott allmänorienterande utan även i och för sig värdefulla. Att Poul Andersen inte minst är väl förtrogen med Norges och Sveriges författningar och författningstv är väl dokumenterat i framställningen, och namn som Castberg, Herlitz, Lagerroth och Malmgren möta ofta i noterna.

År 1944 publicerade Poul Andersen »Dansk Statsforfatningsret», del I,

vilken sedan utkom i en något förkortad upplaga år 1949. Under tiden förberedde han den andra och avslutande delen. Så kom emellertid den nya grundloven av år 1953. I detta läge gjorde Poul Andersen det enda riktiga. Han omarbetade icke blott manuskriptet till del II utan även del I och samarbetade de båda delarna till en volym. Denna har i och för sig blivit omfattande, över 800 sidor. Med tanke på det stoff, som volymen rymmer, är dock omfånget förvånansvärt litet. Författaren har emellertid ansett sig nödsakad att låta ett par avsnitt i del I utgå ur framställningen, bl. a. kapitlet om Danmarks Territorium och Dansk Indfødsret.

Att här i egentlig mening redogöra för bokens innehåll eller att gå in på en diskussion av olika punkter i framställningen är icke möjligt. Det skall blott understrykas, vilket klart torde ha framgått av det föregående, att Poul Andersens »Dansk Statsforfatningsret» till fullo infriar de förväntningar man hade rätt att ställa på författaren. Den väl avvägda och skickligt upplagda framställningen kommer säkerligen att bli till nytta och glädje för forskningen, undervisningen, administrationen och politikerna. Det skall också framhållas, att boken är praktiskt taget fri från felaktigheter. Endast på ett par ställen har sådana insmugit sig. Då anmälnaren sålunda pekar på uppgiften å s. 229 att valbarhetsåldern till första kammaren i Sverige är 35 år och på uppgiften å s. 234 att affärsfolk i England kan ha dubbel rösträtt, gör han detta blott för att få bevis på att han läst boken nog:

*Nils Stjernquist.*

BRUNO KALNINS: *Der sowjetische Propagandastaat. Das System und die Mittel der Massenbeeinflussung in der Sowjetunion.* Tiden, Stockholm 1956.

Bruno Kalnins, en känd lettisk socialdemokrat, som sedan krigsslutet varit verksam i Sverige, har med den här anmälda avhandlingen förvärvat filosofie doktorsgraden vid Stockholms högskola. Kalnins vill i sin bok ge en bild av den propagandaapparat, som uppbyggts inom Sovjetunionen för att möjliggöra för diktaturstyrets ledare att behärska de stora folkmassorna. Arbetet, som endast avser förhållandena inom Sovjetunionen, behandlar blott den inhemska propagandan och agitationen, icke den till andra folk riktade. Skildringen gäller nu-läget, endast i mycket begränsad omfattning förekomma historiska återblickar. Framställningen är så disponerad att efter en kort inledning, behandlande vissa teoretiska spörsmål, olika propagandaorgan och propagandamedel beskrivas var för sig. Arbetet avslutas med några sammanfattande konklusioner.

Det fängslande ämne, författaren gjort till föremål för sina undersökningar, är av stor betydelse och vittomfattande. Det kan behandlas ur många olika synpunkter, t. ex. rättsliga, statsvetenskapligt beskrivande, sociologiska, psykologiska etc. Avhandlingen har ventilerats i ämnet statskunskap, och framställningen är också närmast statsvetenskapligt deskriptiv. Andra aspekter på propagandan skymta blott i förbigående. Materialsamlandet har ställt stora krav på förf., som lyckats sammanbringa upp-

gifter av skiftande slag från många olika håll. Inte minst omfattande är det statistiska materialet.

Rörande målsättningen för den sovjetiska propagandan lämnar förf. åtskilliga upplysningar av intresse. Viktigast synas propagandans allmänpolitiska uppgifter vara, nämligen att verka för den kommunistiska ideologiens spridande samt att förhöja den nationalistiska självkänslan inom Sovjetunionen. Propagandan skall vidare tjäna till att förbättra den allmänna arbetsmoralen, liksom den har till uppgift att stärka moralen i krigsmakten. I det senare avseendet fullgör den liknande funktioner som hos oss det psykologiska försvaret. Mera konkret utformad har propagandan att söka popularisera och förklara statsmakternas beslut och åtgärder. Propagandaapparaten användes därutöver för speciella uppgifter såsom att propagera ateism, genomföra valkampanjer eller underlätta genomförandet av någon viss åtgärd. I avhandlingen nämnes som exempel härpå ökningen av majsodlingen. Någon samlad bild av den roll, propagandan tillagts i Sovjets statssystem vid sidan av andra medel att behärska folkmassorna, får man dock icke.

I skildringen av den kommunistiska teori, som skall bära upp propagandaarbetet, uppehåller sig förf. huvudsakligen vid den ideologiska utvecklingen inom det ryska kommunistpartiet. Han understryker därvid huru propagandan bygger på växelverkan mellan två faktorer, tvång och övertygelse. Dessa synpunkter hade dock med fördel kunnat närmare utvecklas. Framställningen är här påfallande mager, något som framgår icke minst vid en jämförelse med det tidigare standardarbetet på området, amerikanen Inkeles' år 1950 utgivna bok »Public opinion in Sovjet Russia». Åtskilligt hade säkerligen varit att vinna, om förf. kunnat från teoretiska utgångspunkter belysa de tre faktorer, på vilka den sovjetiska propagandan synes vila; för det första mottagarnas isolering från omvärlden, som är en förutsättning för att propagandan skall kunna innehållsmässigt utformas utan större hänsyn till sanningskravet, för det andra propagandans totalitära karaktär, totalitär både i den meningen att den når alla medborgare oavsett ålder och kön och i den att den täcker varje led i dessas dagliga livsföring, och för det tredje upprepningen, en oavbruten tillämpning av den latinska sentensen: *gutta cavat lapidem non vi sed saepe cadendo*.

Beträffande vissa enstaka propagandamedel har förf. tagit upp en eller flera av de tre nämnda faktorerna och belyst det praktiska genomförandet av principerna. Så t. ex. behandlas pressens monotona och ensidiga upprepande mycket ingående. I fråga om radion skildras olika åtgärder för att avskärma lyssnarna från yttrevärlden. Men framför allt då det gäller att visa, hur kravet på propagandans totalitet realiserats, har förf. lämnat ett värdefullt bidrag till vår kännedom om Sovjetunionen och förhållandena där.

Som inledningsvis nämnts har förf. huvudsakligen tillämpat en beskrivande framställningsmetod. Detta har bl. a. haft till följd, att den rättsliga bakgrunden till propagandaorganisationen och -medeln knappast kommit att beröras. Utan tvivel skulle det varit av intresse att få en redogörelse för huru propagandans utformning i verkligheten harmonierar med

den uppreklamerade Sovjet-konstitutionen, bl. a. dess bestämmelser om de medborgerliga rättigheterna. Art. 125 i konstitutionen behandlar t.ex. pressfriheten och yttrandefriheten m.m. Av intresse i detta sammanhang är också art. 126, som närmare bestämmer föreningsfriheten. Av grundläggande betydelse för Sovjets propagandaapparat är vidare 58 § strafflagen, som stadgar straff för antisovjetisk agitation och propaganda.

Till den rättsliga regleringen höra vidare bestämmelserna om propagandan och dess organisation i 1952 års partistatuter. Dessa bilda grunden för partiets centrala ställning på detta område. Att bedrivande av propaganda och agitation utgör en av de betydelsefullaste uppgifterna för partiet framgår inte minst av bestämmelserna i art. 56 a. En närmare analys av dessa bestämmelser skulle måhända kunnat lämna ett avgörande bidrag till svaret på frågan huruvida icke partiorganisationen nu huvudsakligen verkar för propagandaändamål och liknande syften.

Då det gäller att bedöma partiets roll i propagandaarbetet är till en början att märka att i Sovjetunionen staten icke har något exklusivt propagandaorgan. Till skillnad från förhållandena i andra diktaturländer finns i Sovjetunionen icke något propagandaministerium. I stället ankommer uppgiften att organisera propagandan på det kommunistiska partiet. För dennas fullgörande använder sig partiet av dels statliga organ av olika slag, dels massorganisationerna. Inom regeringen är det främst kulturministeriet som tages i anspråk. Vidare utnyttjas statens militära apparat i propagandasyfte. Det viktigaste medel, med vars tillhjälp partiet når ut till befolkningen, torde dock vara massorganisationerna; dessa synas tillskapade huvudsakligen för att förmedla partiets propaganda till medborgarna.

För att rätt förstå organisationens uppbyggnad hade erfordrats en inträngande analys av relationerna mellan parti och stat. Den för sovjetideologi säregna läran om »transmissionerna» förtjänar här omnämnas. Genom dessa ordnas förbindelserna mellan parti och stat. Av särskild vikt är härvidlag bestämmelsen i art. 67 partistatuterna, som föreskriver, att så snart tre personer tillhörande partiet finnas hos bl. a. en statlig myndighet de skola bilda en grupp, d. v. s. en kommunistisk cell. Genom denna förutsättes partiets vilja alltid skola kunna göra sig gällande inom vederbörande statsorgan.

Propaganda i någon form bedrivs av flertalet statliga myndigheter, särskilt inom undervisningsväsendet och inom krigsmakten. Propagandaverksamheten inom dessa båda landsomfattande organisationssystem täcker den yngre delen av befolkningen från tidig ålder fram till inträdet i produktionslivet efter militärtjänstgöringens slut. Härigenom kontrolleras meningsbildningen i dessa mottagliga åldrar. Författarens skiftande terminologi beträffande skolväsendets organisation giver anledning till åtskillig oklarhet. Begrepp som »Mittelschule» och »Oberschule» användas t.ex. omväxlande utan tydlig betydelseskillnad. Skildringen av propagandans organisation inom krigsmakten har ägnats stort utrymme. I denna verka två skilda organisationssystem för i huvudsak likartade ändamål. Kommunistiska partiet har här liksom på andra arbetsplatser celler, vilka framför allt omhänderha det partiideologiska arbetet inom krigsmakten. Där-

jämte har armén — liksom övriga vapenslag — sin egen politiska ledning, som är representerad ända ned i kompaniförbanden av egna officerare. Dessa ha speciella propagandauppgifter, avseende bl. a. undervisningen i psykologisk krigföring, men företräder även underhållningsdetaljen. Denna speciella politiska organisation inom krigsmakten är så till vida märklig, som den icke är inlemmad i den ordinära partihierarkien utan intar en fristående ställning och enligt uttryckligt stadgande i partistatuterna är omedelbart underställd partiets centralkommitté. Även mera speciella former av statlig verksamhet begagnas för propagandaändamål. Här kan t. ex. erinras om huru vetenskapen utnyttjas i sådant syfte. Bekant är hur äftlighetsforskningen brukats för spridande av kommunistiska idéer om miljöns betydelse, vilka haft föga samband med de resultat naturvetenskaplig forskning uppnått.

Som avhandlingens mest betydelsefulla del torde den ingående skildringen av massorganisationernas roll i propagandaverksamheten få betraktas. Dessa förefalla ha i stor utsträckning tillskapats för att möjliggöra för partiet att med propaganda inverka på medborgarna och hålla dem under tillsyn och kontroll, såväl i arbetet som på fritid. Det synes vara en angelägenhet av stor vikt för partiet att hålla medborgarna samlade även under fritiden och begagna också dessa tillfällen för att inympa kommunistiska tänkesätt.

För de yngsta finns en omfattande barnorganisation, kallad »Unga pionjärer», vilken omsluter c:a 20 miljoner barn. Denna organisation täcker åldrarna från nio till fjorton år. Den egentliga kommunistiska ungdomsorganisationen, »Komsomol», omspanner alla ungdomar från fjorton till tjugosex år. Den tjänar som rekryteringsbas för kommunistpartiet men fungerar också i övrigt som en partiets hjälporganisation. Medlemsantalet uppgår till närmare 20 miljoner. Den viktigaste organisationen för de vuxna är fackföreningsrörelsen, som har över 40 miljoner medlemmar. På denna vilar icke endast uppgiften att sprida allmän kommunistpropaganda, utan den skall även ombesörja den agitation, som erfordras för arbetsmoralens stärkande och för ökande av arbetsinsatser och produktion över huvud i Sovjetunionen. Dess i egentlig mening fackliga uppgifter äro obetydliga. På landet spelar klubbverksamheten en roll, motsvarande fackföreningarnas. Även inom dessa senare finnes visserligen en utvecklad klubbverksamhet men på landsbygden, inom kolchoser och sovchoser, äro klubbarna de förnämsta förmedlarna av partiets propaganda och agitation. Vid sidan härav fullgöra klubbarna uppgifter som kultur- och förströelsecentra på landsbygden.

Även organisationer, vilka i första rummet tillkommit för andra uppgifter, ha tagits i anspråk för propagandaverksamhet, t. ex. sport- och idrottsföreningar. Kyrkan och dess organ ha uppenbarligen tillåtits återupptaga sitt arbete blott på villkor att den låter sig utnyttjas för propagandistiska ändamål. Tydligt vill man med dess hjälp nå medborgare, vilka icke annars äro mottagliga för partiets propaganda.

I avhandlingen lämnas intressanta uppgifter om alla de utbildningsanstalter, som inrättats för att frambringa erforderligt antal propagandister. Att lärareutbildningen här uppmärksammats är naturligt. Särskilda

utbildningsanstalter finnas emellertid icke endast för skolans lärare, utan därjämte ha inrättats specialinrättningar för utbildning av agitatorer. Journalisterna ha sina skolor. Också bibliotekarier och kulturklubbsföreståndare skolas för propagandaarbete etc. Skolningen av dem, som skola bedriva propaganda, utgör ett viktigt led i organisationen.

Åt frågan om propagandans innehåll har förf., bortsett från skildringen av pressen, ägnat ringa uppmärksamhet. Vad angår tidningarna framhåller förf. särskilt att även nyhetsstoffet presenteras på ett sätt som främst tillgodoser agitatoriska syften. Självfallet måste propagandan innehållsmässigt varieras med hänsyn till mottagarnas särskilda förhållanden. Ett väsentligt element i propagandan, särskilt i vad den riktar sig till arbetarna, är nedvärderingen av förhållandena i utlandet. I den positivt utformade propagandan lägges tonvikten på skildringen av egna framgångar och inom Sovjetunionen vunna resultat. Stachanoviterna få därvidlag tjäna som exempel; deras uppgift torde främst vara att verka som förebilder. Stort intresse ägnas i propagandaarbetet historiska traditioner och Rysslands storhet i det förgångna. Den förebildliga konstitutionen utgör vidare ett kärt tema för propagandisterna. De utrikespolitiska elementen i propagandan, särskilt den under det senaste decenniet aktuella fredspropagandan, ha icke blivit närmare belysta i avhandlingen. Inte minst fredspropagandans inrikespolitiska uppgifter torde dock icke böra förbises. Utan tvivel skulle propagandans innehåll vara förtjänt av en särskild monografisk framställning. För kännedomen om Sovjets utrikespolitik, som inte sällan är beroende av inrikespolitiska omständigheter, skulle säkerligen studier beträffande skiftningar i propagandans innehåll visa sig ytterst givande.

En viktig form av propaganda är den s. k. kritiken och självkritiken. I 3 art. partistatuterna angives det som en av partimedlemmarnas skyldigheter att medverka i kritik och självkritik. I de kommentarer till de nya partistatuterna, som nuvarande partisekreterare Chrustjof publicerade i tidskriften »Bolsjevik» vid dessas antagande 1952, underströk han vikten av detta element i partipropagandan. Detta förekommer i två skilda former, dels såsom avbön, dels såsom klagomål. Avbönen är ett sätt för partimedlemmar, ofta relativt framskjutna, att erkänna ett misslyckande och är ofta ett förebud om en kommande likvidation i en eller annan form. Intressanta undersökningar ha publicerats i American Journal of Sociology 1952 och 1953 av Inkeles rörande den senare formen, klagomålen. Inkeles har systematiskt genomgått insändare, publicerade i sovjetisk press, vilka innehålla klagomål, oftast gällande lokala förhållanden, och nått intressanta resultat. Kalnins har genom sina undersökningar närmast bestyrkt den uppfattning, man redan tidigare haft av dessa insändare som spontana meningsyttringar från sovjetmedborgare. Självfallet kunna vissa insändare vara fabricerade på redaktionerna, men flertalet synes härröra från läsare. Det förefaller här icke vara fråga om någon allmän partidirigering annat än i särskilda fall. Denna form av kritik torde tjäna som en säkerhetsventil, ett sätt att låta sovjetmedborgarna avreagera mera ofarliga yttringar av missnöje.

Vid en närmare granskning av de olika uttrycksmedel, som den

kommunistiska propagandan begagnar, kan man konstatera, att den tager till vara alla möjligheter att inverka på medborgarna.

Bland de rent auditiva propagandamedlen intager den muntliga agitationen och radion en central ställning. Muntlig agitation förekommer i de mest skiftande former — t. ex. såsom anföranden, lektioner, s. k. konsultationer — i varierande situationer t. ex. i skolor, på arbetsplatser, i klubbar och sammanslutningar, på offentliga platser. Radion är det propagandamedel, som bäst låter sig studeras från utlandet. Författaren har själv kunnat lämna förstahandsupplysningar, vunna vid systematisk avlyssning av sovjetiska radioutsändningar, huvudsakligen lettiska. Vid disputationen meddelade emellertid författaren på direkt förfrågan, att han knappast tillfört kunskapen om radion som propagandamedel i Sovjetunionen något nytt i förhållande till vad som framkommit vid Inkeles' i förutnämnda bok redovisade undersökningar.

Bland de propagandamedel, som direkt vädja till synsinnet, intaga affischerna en dominerande plats. Från bilder från Sovjetunionen är bekant hurusom affischer och transparanger med aktuella slogans uppsättas överallt, i lärosalar, i fabriker, på offentliga platser. Med stöd av intervjuuttalanden från personer, som bott och arbetat i Sovjetunionen, anser sig författaren dock kunna visa att sovjetmedborgarna mycket snabbt avtrubbas för denna art av propagandaverksamhet. Även om utställningen som propagandaform har författaren ett och annat att meddela. Det kan nämnas, att partiets centralkommitté år 1955 beslöt förorda, att utställningar i större omfattning än hittills skulle användas för bl. a. den mera tekniska propagandan. Konsten i propagandans tjänst, framför allt målning och skulptur, har författaren behandlat ytterst styvmoderligt, ehuru otvivelaktigt åtskilligt vore att säga om hur Sovjet utnyttjat dessa propagandamedel.

Det tryckta ordets möjligheter begagnas också fullt ut av Sovjetpropagandan. Här är givetvis pressen det mest verksamma medlet. Förf. har behandlat pressen på olika ställen i avhandlingen, dels i avsnitten rörande vissa organisationer, dessas särskilda publikationer, dels i ett särskilt kapitel, den dagliga pressen. Också såvitt angår pressen synes förf. enligt egna upplysningar vid disputationen inte ha fogat något egentligt nytt till den bild, som redan Inkeles format av tidningarna som propagandamedel. Emellertid har förf. fört uppgifterna på detta område å jour. Inte minst intresseväckande är Kalnins' ingående skildring av den kontroll, som partiet utövar över pressen. Däremot synes förf.:s framställning av böckernas roll i propagandan väl ensidig. Han kritiserar böckerna såsom alltför agitatoriska och därför torftiga. De skildra alltför mycket maskiner och traktorer och för litet kärlek och mänskliga egenskaper enligt Kalnins' mening. Här har förf. schematiserat alltför grovt. Skillnad hade bort göras mellan den klassiska och den moderna skönlitteraturen, mellan skönlitteratur samt vetenskaplig och teknisk litteratur etc.

Stora ansträngningar ha gjorts för att utnyttja förströelse- och underhållningsmomenten för propagandistiska ändamål. Partiet synes icke vilja låta medborgarna själva forma nöjeslivet efter sina egna önskemål. Nöjeställningarna försiggå i stället i allmänhet efter de

mönster partiet anger. Filmens stora möjligheter insågos tidigt av de sovjetiska propagandisterna. Nyligen har filmens roll i propagandaarbetet belysts i två artiklar i partitidskriften »Kommunist» (årg. 1955). Filmen brukas både för att belysa Rysslands förgångna storhet och för att förhärliga de arbetsresultat, som Sovjetunionen hittills uppnått. Även teaterlivet präglas i betydande utsträckning av propagandistiska synpunkter. Sammanfattningsvis konstaterar Kalnins: »die Kultur ist auch ein Mittel der kommunistischen Massenbeeinflussung».

Författarens skildring är måhända icke fullt uttömmande. En eller annan propagandaform kan ha förbisetts. Om avvägningen mellan olika former utrymmesmässigt kan självfallet också råda delade meningar. Vissa former ha blivit ingående belysta, andra ha behandlats mera i förbigående. Mycket saknar läsaren, att förf. inte gjort någon värdering av de olika propagandaformernas inbördes betydelse. Beträffande varje form för sig avger Kalnins relativt stereotypa omdömen, vanligen av det innehåll att propagandan på grund av den ständiga upprepningen icke kan undgå att göra intryck, men att samtidigt ett stort antal människor — särskilt de som tillhöra otillfredsställda befolkningslager — inte låter sig påverkas av den kommunistiska agitationen. Förf. är icke heller riktigt på det klara med om han bör giva företräde för det talade ordet eller för det skrivna ordet, som det mest effektiva propagandamediet (jfr s. 59. och s. 72-74).

Studiet av avhandlingen försvåras i icke ringa grad av den av förf. valda dispositionen. Förf. har sålunda valt att delvis redogöra för propagandaorganisationen och propagandamedlen i ett sammanhang. Genom att ofta nog ungefär samma synpunkter kunna anföras beträffande ett flertal propagandamedel och propagandaorgan tynges avhandlingen på detta sätt av stundom ganska tröttnande upprepningar. Stoffet har icke blivit uppsorterat på det mest lättillgängliga sättet. Atskilligt relativt perifert material har kommit med. En disposition i likhet med den som tillämpats här ovan skulle givit förf. bättre möjlighet att få fram det väsentliga i det omfångsrika material, han presenterar. Det har nu i stor utsträckning lämnats åt läsaren att dra konklusionerna av detta.

För en avhandling av föreliggande art bliva de källkritiska problemen av central betydelse. Svårigheterna att rätt bedöma, huruvida uppgifter om förhållandena i Sovjetunionen äro riktiga eller ej, äro uppenbara. Fråga är ju om ett land, beträffande vilket möjligheterna till kontroll av uppgifters riktighet äro starkt begränsade. I fråga om Sovjet-skildringar äro alltid tendentiösa färgningar att befara. Risk förefinnes, att källan önskar antingen framställa förhållandena i en så ljus dager som möjligt eller att framdraga för Sovjetunionen ogynnsamma sidor. Det är därför naturligt att under disputationensakt de källkritiska problemen komma att intaga en central roll. Förf. har i sin avhandling — bortsett från några inledande anmärkningar i litteraturförteckningen — i stort sett underlåtit att beröra frågeställningen. Diskussionen under disputationen visade närmast, att förf. icke mera ingående prövat detaljuppgifternas riktighet utan i huvudsak tagit de upplysningar, han lyckats insamla, för



goda. Den säkraste metoden att pröva uppgifternas sanningshalt är givetvis att jämföra sådana, härrörande från sovjetmyndigheter, med sådana från annan källa. Visa de överensstämmelse, finns all anledning förmoda att de äro riktiga.

I det använda sovjetiska källmaterialet har författaren i hög grad utnyttjat sifferuppgifterna för att ge exakthet åt sin beskrivning. Det är visserligen riktigt att sovjetstatistik vanligtvis är tillförlitlig, så till vida att den korrekt återger de fakta varom är fråga. Emellertid saknas ofta vissa uppgifter utan vilka det publicerade siffermaterialets verkliga innebörd blir fördold. Vidare offentliggöras sifferuppgifter icke alltid systematiskt år efter år. Genom omläggningar i statistiken blir uppgifterna icke fullt jämförbara. För att fylla ut luckor har förf. icke sällan sammanställt material, som är allt för heterogent för att tillåta säkra slutsatser, eller gjort interpolationer. Stundom baserar förf. sina sifferuppgifter på egna antaganden. Osäkerhetsmomenten torde sålunda ofta vara betydligt större än förf.:s exakta framställning skulle giva anledning antaga.

I detta sammanhang kan nämnas, att vissa termer stundom brukats väl låtsinnigt. Så förekommer t. ex. begreppet »intelligentsian», vilket spelar en betydelsefull roll för förf.:s slutsatser, såsom beteckning för en avgränsad ledande grupp, stundom för att angiva alla som erhållit mellanskoleutbildning, vilken skolform — som förf. påpekar i annat sammanhang — enligt de nya skolbestämmelserna blivit obligatorisk för alla barn i hela Sovjetunionen. I själva verket torde begreppet intelligentsia i Sovjet avgränsas icke med ledning av utbildningen utan med hänsyn till aktuell sysselsättning.

Vad angår icke officiellt färgade uppgifter om förhållandena i Sovjetunionen kan förf. bygga på upplysningar från emigranter i Sverige och annorstädes eller från tillfälliga besökare i västerlandet från Sovjetunionen samt framför allt på arbeten härrörande från Förenta staterna och från de mycket livaktiga instituten i München och Bad Godesberg, vilka syssla med Sovjet- och Östeuropafrågor. Vissa av dessa källor torde vara svåra att pröva. Förf. återger exempelvis ingående skildringar rörande oppositionen inom Komsomol efter en flykting, som bl. a. varit med om det bekanta upproret i slavlägret i Vorkuta sommaren 1954. Vilka åtgärder förf. vidtagit för att kontrollera denna källas tillförlitlighet framgår icke av avhandlingen, lika litet som beträffande andra källor. Förf.:s strävan att alltid i sina beskrivningar vara siffermässigt exakt — och helst med så färskas uppgifter som möjligt — synes ej sällan ha drivit honom att efterätta fordringarna på källkritik.

I avhandlingen återges ur kulturministeriets tidskrift ett självkritiskt yttrande rörande Sovjetradion, där det talas om »Missbrauch von Zahlenangaben» (s. 159). Läsaren kan ibland icke värja sig för tanken att förf. själv tagit intryck av det material han behandlar och smittats av materialets sifferrikedom. Troligen skulle en ökad användning av tabellformen gjort sifferuppgifterna mera lättillgängliga och njutbara.

Sammanfattningsvis kan framhållas, att författaren givit en värdefull beskrivning av Sovjets propagandamaskineri och dess arbetssätt.

Trots de icke oväsentliga anmärkningar, som kunna riktas mot framställningen för bristande noggrannhet och omsorg särskilt vid handskandet med siffermaterial, förefaller det anmälaren finnas god grund för omdömet att förf. i allt väsentligt lyckats giva en i det stora hela rättvisande bild av förhållandena i Sovjetunionen på förevarande område. Insamlandet av hela materialet har krävt ett mödosamt och energiskt arbete i olika västeuropeiska arkiv och bibliotek.

Avhandlingens vetenskapliga värde torde framför allt ligga just däri att förf. lyckats uppsåra och sammanställa detta omfattande och delvis svåråtkomliga material. Förf.'s ingående kännedom om östeuropeiska förhållanden har varit honom till stor hjälp därvidlag. Av intresse är inte minst vad man kunnat utvinna ur åtskillig i Västeuropa ofta svårtillgänglig nyutkommen sovjetlitteratur på området.

Förf. har vidare genom sin avhandling riktat uppmärksamheten på många intressanta forskningsobjekt. Somliga ha behandlats i avhandlingen, andra blott antytts. De psykologiska problemen, som propagandan framkallar, har t. ex., såsom naturligt är i en statsvetenskaplig avhandling, icke upptagits till behandling.

Det har lyckats författaren att dokumentariskt belägga och precisera åtskilliga allmänna föreställningar om förhållandena i Sovjetunionen, vilka därigenom fått större konkretion. Särskilt redogörelsen för den väldiga apparat inom parti, stat och föreningsliv som organiserats — om inte utslutande så dock huvudsakligen — för att inverka på och leda massorna, ger oss en klarare bild av tillståndet än vi förut haft.

Väsentlig är också den sociologiska aspekten, som författaren understryker. Han anser sig nämligen kunna visa, att propagandaapparaten i huvudsak bäres upp av intelligentsian — om man därmed förstår befattningshavare inom partiet, industriledare och framträdande företrädare för konst och litteratur. Enligt förf. utnyttjas i allt mindre grad personer ur de i egentlig mening bredare lagren för propagandaarbetet. Att ställningen för intelligentsian som samhällsgrupp successivt stärkts är välkänt. Ett yttre uttryck härför är att art. 126 i konstitutionen — däremot icke den grundläggande art. 1 — ändrats därhän, att intelligentsian nu ställes vid sidan av arbetare och bönder såsom en särskild tredje grupp vid angivande av unionens medborgerliga beståndsdelar.

Det är icke möjligt att inom ramen för en doktorsavhandling belysa sovjetpropagandans alla olika aspekter. Författaren har med denna detaljrika beskrivning av organisation och propagandamedel lämnat ett väsentligt bidrag. Nästa uppgift blir att på basis härav draga de riktiga slutsatserna om propagandans betydelse för Sovjetunionens samhälleliga liv.

*Gustaf Petré*

TRYGVE LIE: *Leve eller dø*. Norge i krig. Tiden Norsk Forlag. Oslo 1955. 285 s. + bil.

— *Med England i ildlinjen*. 1940—42. Tiden Norsk Forlag. Oslo 1956. 335 s.

PAUL HARTMANN: *Bak fronten*. Fra Oslo og London 1939—1945. Aschehoug. Oslo 1955. 412 s.

Befrielsen från ockupationen följdes i Norge som i en rad andra länder av en livlig publiceringsverksamhet. I digra volymer, utgivna på offentligt uppdrag, bereddes den norska allmänheten tillfälle att ta del av vad som hade hänt under ockupationsåren. Fem års utebliven eller bristfälligt fungerande nyhetstjänst fick ersättas av historiska redogörelser.

Det mest väsentliga bidraget till kännedomen om ockupationstidens historia utgjordes under den första efterkrigstiden av de redogörelser, som framlades av 1945 års undersökningskommission. Vid sidan av denna kommission verkade en nämnd, som hade att granska de militära befattningshavarnas åtgärder. Värdefullt källmaterial kom också i dagen genom talrika processer, som inleddes mot personer, vilka under kriget på ena eller andra sättet ansågs ha brustit i nationell hållning. Bland annat källmaterial, som genom myndigheternas åtgärder blev offentligt tillgängligt, märks vissa dokumentsamlingar. I en dokumentsamling redovisades Norges förbindelser med Sverige; en annan samling berörde förhållandet mellan exilregeringen och motståndsrörelsens ledning.

Bortser man från aktpublikationerna, som hade en speciell karaktär, kan man säga, att övrigt officiellt källmaterial i huvudsak framlagts för att ligga till grund för olika former av ansvarsutkrävande. Källmaterialet in gick som led i framställningar, vari myndigheters och enskilda personers handlande upptogs till granskning. Av dessa skäl blev det offentliggjorda källmaterialet framför allt koncentrerat till sådan punkter, där misstankar yppats om försummelse av något slag. Annat material återgavs av de undersökande organen endast knapphändigt.

På en del områden ledde granskningskommissionens arbete fram till en skarpt uttalad kritik mot olika personer och myndigheter. Särskilt klandrades utrikesministern vid krigsutbrottet, Halvdan Koht. I två skrifter upptog denne granskningskommissionens uttalanden till bemötande.

Granskningskommissionens betänkanden, de härav framkallade gemälena från Koht, statsrådets tryckta ämbetsredogörelser samt vissa dokumentsamlingar utgjorde sålunda under det första decenniet efter krigsslutet gundvalen för kännedomen om regeringen Nygaardsvolds verksamhet tiden 9 april 1940—25 juni 1945. En tillförlitlig och nyansrik bild av regeringen Nygaardsvold var emellertid icke möjlig att teckna med utgångspunkt från endast detta material. Åtskilligt annat vitalt källmaterial var till sin existens känt, ehuru det icke var tillgängligt för forskning. I första hand gällde detta protokollen från regeringskonferenserna. Bekant var också, att flera av statsrådets ledamöter — bl. a. statsministern själv — fört omfattande dagboksanteckningar. Ett decennium efter krigets slut har källmaterial av denna senare typ börjat offentliggöras i skrifter, som utgivits av förutvarande statsråden Trygve Lie och Paul Hartmann.

Trygve Lies skildring av Norges krig är avsedd att utkomma i tre delar, varav två redan utgivits. Första delen (»Leve eller dø») behandlar tiden från september 1939 till regeringens avfärd från Norge den 7 juni 1940.

Lie har uppenbarligen icke fört dagbok. De minnesuppteckningar, som han refererar till, täcker endast mindre delar av den skildrade perioden. Bristen på egna dagboksanteckningar uppvägs av att förf. haft tillgång till en mängd annat värdefullt material. Han har sålunda tillgodogjort sig protokollen från regeringskonferenserna och stortingets utrikeskommitté. Huruvida han även haft till förfogande Nygaardsvolds dagboksanteckningar framgår icke av Lies framställning. Möjligheten bör likväl icke uteslutas. Även om direkta källhänvisningar till Nygaardsvolds dagböcker icke förekommer, tecknas dock statsministerns reaktioner vid olika tillfällen med anmärkningsvärd noggrannhet.<sup>1</sup> Däremot förekommer direkta citat ur justitieministern Terje Wolds dagböcker.

Bland de statsrådsporträtt, som Lie tecknar, är det bilden av statsminister Nygaardsvold, som starkast fångar läsarens intresse. Lie hade god tid att bilda sig en uppfattning om regeringschefen. Från sommaren 1935 till september 1939 åt Lie och Nygaardsvold lunch tillsammans fem dagar i veckan. I de flesta fall var de ensamma. De bägge statsrådets förmåga att skilja mellan arbete och fritid var betydande. »Vi talte nesten aldri om politikk. Ikke mer enn tre-fire-ganger-i-alle-disse-årene-kom-vi-inn-på-saker-som-var-oppe-til-behandling-i-regjeringen». Någon verklig förtrolighet uppstod icke mellan statsministern och Lie. Härtill bidrog icke bara Nygaardsvolds svårigheter att nå en intimare kontakt med sin omgivning. Det fanns mellan de två också en politisk klyfta.

Redan vid tiden för regeringens tillkomst 1935 hade Lie anmält en avvikande mening i försvarsfrågan. Tillsammans med försvarsministern hade han vid omröstningar i regeringen röstat för högre försvarsanslag. Småningom hade de två reservanternas hållning vunnit terräng bland statsrådets ledamöter. Under hösten och vintern 1939—1940 fanns i den norska regeringen en grupp yngre statsråd, som tämligen konsekvent verkade för en höjd försvarsberedskap. I flertalet fall torde de ha stannat i minoritet. Deras verksamhet var för allmänheten okänd. Lie nämner icke att någon skulle ha gått så långt, att han för försvarsfrågans skull hotade att lämna regeringen. »Dissensene kom aldri offentlig frem, men voteringene ble tatt, og statsministeren likte ikke utviklingen i regjeringen». Förutom i försvarsfrågan uppger sig Lie ha förfäktat en från majoriteten avvikande mening också i regeringsfrågan. Så tidigt som i september 1939 vanns han för tanken på samlingsregering. Med Finlandskrigets utbrott seglade en tredje konfliktanledning upp. Tillsammans med Torp arbetade Lie för ett starkare materiellt understöd åt Finland än vad som överensstämde med den försiktigare politik för vilken Nygaardsvold och Koht framstod som de främsta målsmännen.

<sup>1</sup> Det förtjänar påpekas, att då medlemmen av motståndsrörelsens ledning, høyesteretsdommer Ferdinand Schjelderup, skulle skildra sin gärning i den norska hemmafronten, överlämnades till honom dagboksanteckningar och annat källmaterial från de övriga personer, som innehaft en ledande ställning inom motståndsrörelsen. Schjelderups i tre band utgivna framställning förlänades därmed en officiös prägel.

Otillräckligt utbildad personal, bristfällig materielutrustning och en låg beredskapsgrad satte de norska militärmyndigheterna ur stånd att med rimliga utsikter till framgång uppta invasionsförsvaret och därmed tillförsäkra regeringen en önskvärd handlingsfrihet. Regeringen måste under den närmaste tiden ständigt byta uppehållsort. Inte förrän man hade nått Tromsø kunde ett fast säte för regeringen etableras. Dessförinnan tvingades regeringens ledamöter att vid sidan av de psykiska påfrestningarna även utstå svåra fysiska strapatser.

Lie beskriver, hur statsråden vid flyngrepp fick ta skydd under fordon, i fähus och i diken. Flera av statsråden — bland dem Nygaardsvold — översköldes av jord från bombkrevader under ett anfall mot Nybergsund den 11 april. Statsministern förlorade de få personliga tillhörigheter han kunnat föra med sig från Oslo. Allt detta gjorde regeringsledamöterna uppskakade. Vid ett statsråd, som hölls senare samma dag föreslog Nygaardsvold, att regeringen tillsammans med konungen skulle överskrida den svenska gränsen. En hetsig diskussion uppstod, varvid samtliga regeringsledamöter yttrade sig. Även konungen och kronprinsen hade ordet. De ansåg, att regeringen borde stanna på norskt område. Nygaardsvold frånföll sitt förslag, så snart han erfor, att endast ett par av statsråden stödde planen. Händelserna i Nybergsund var inte exceptionella. Som ett exempel kan nämnas, att den 22 april underlät regeringen att vid ett flyganfall avbryta sitt sammanträde, trots att fönstren i sammanträdeslokalen klirrade vid bombnedslag i omgivningen.

De yttre omständigheter, varunder regeringen hade att utföra sitt arbete, ledde med nödvändighet till att avvikelser måste göras från vad som annars varit praxis i regeringsarbetet. Det var följaktligen endast vid få tillfällen möjligt för regeringsledamöterna att först sammanträda för överläggningar i regeringskonferens och därefter samlas till statsråd inför konungen för att ge beslutet giltighet. Statsrådet fick i stället ofta sammanträda utan att dess ledamöter varit samlade till överläggningar dessförinnan. Frågorna kunde alltså bli realbehandlade vid sammanträden inför konungen. I flera fall deltog denne, vanligtvis sekunderad av kronprinsen, i statsrådets överläggningar. Vid några tillfällen blev kung Haakons ingripanden avgörande för regeringsbeslutens inriktning.

Medan regeringen var i stånd att sammanträda och fatta beslut med de avvikelser från konstitutionell praxis, som betingades av den ovänliga situationen, visade det sig svårare att få kontakt mellan regeringen och statsförvaltningen i övrigt. Det kunde till och med ha sina svårigheter för regeringen att kommunicera med de militära myndigheterna. För att skaffa sig en uppfattning om hur situationen egentligen var, begav sig försvarsministern och Lie tidigt på morgonen den 9 april till generalstaben. Det befanns då att denna hade evakuerat utan att underrätta regeringen om sin nya uppehållort. När de bägge statsråden omsider spårade militärledningen till ett hotell utanför Oslo, var man där i färd med att göra sig i ordning för att resa vidare.

När det gällde den centrala statsförvaltningens civila grenar var få förberedelser vidtagna för verksamhet utanför huvudstaden i händelse av krig. Det betydelsefullaste som hade gjorts var att man inom utrikesdeparte-

mentet hade planlagt undanförandet av viktigare dokument. Verksamheten inom förvaltningen i övrigt bestämdes i stor utsträckning av vad vederbörande departementschef i all hast beslöt. Som chef för försörjningsdepartementet räknade Lie uppenbarligen icke med att omedelbart kunna ta upp arbetet utanför Oslo. Han beordrade ämbets- och tjänstemän inom departementet att förbli på sina poster. De skulle tillvarata de förråd som fanns och i övrigt handla efter eget bedömande. Inom tre departement — utrikes-, justitie- och finansdepartementen — kunde verksamheten så gott som genast nödortfärdigt upprätthållas genom att en del ämbets- och tjänstemän följde sina departementschefer vid avfärden från Oslo.

Vid regeringens avfärd från Oslo på morgonen den 9 april hemlighölls icke målet för resan. I press och radio meddelades befolkningen att storting och regering tagit säte i Hamar. Följden blev att åtskilliga befattningshavare inom departementen sökte sig till regeringen, innan kommunikationerna hann avbrytas. Även på annat håll var man angelägen om att nå regeringen. På tysk sida härskade uppfattningen att det norska motståndet skulle upphöra, om blott konung och regering kunde försättas ur spel. Stora ansträngningar gjordes för att nå detta mål. För att motverka dessa kunde den norska regeringen med sitt svaga militära skydd icke tillgripa något annat medel än att hålla sin uppehållsort hemlig. Därmed försvårades eller upphörde arbetet inom departementen. Å ena sidan blev det svårt för ämbets- och tjänstemän att komma i kontakt med regeringen. Å andra sidan var det ofta omöjligt för statsråden att föra med sig all personal, som hunnit samlas hos regeringen. Ett alltför stort sällskap skulle icke kunna undgå att dra uppmärksamheten till sig.

På morgonen den 9 april hade sålunda Lie uppmanat personalen inom försörjningsdepartementet att förbli i Oslo. Någon dag senare måste han i Elverum beordra de befattningshavare, som likväl kommit att samlas hos honom, att återvända till huvudstaden. Som ensam företrädare för sitt departement följde han regeringen. Tio dagar senare föreföll situationen så stabiliserad, att verksamheten inom departementet på nytt kunde upptas. En expeditionschef, en byråchef och en sekreterare anställdes i departementet. Den 29 april fick regeringen veta att de allierade avsåg att utrymma Romsdalen. Den norska regeringen avlät en telegrafisk protest. Det högsta allierade krigsrådets beslut stod dock inte att ändra. Det brittiska sändebudet, Dormer, infann sig hos regeringen och erbjöd denna att tillsammans med konungen och kronprinsen medfölja en kryssare till Nord-Norge. Avresan skulle ske samma afton. Endast två tjänstemän från varje departement kunde beredas plats på fartyget. De övriga fick företa resan till Tromsø ombord på fiskebåtar.

Från 1 maj till 7 juni uppehöll sig regeringen i Tromsø och dess omgivningar. På nytt organiserades departementen. Åtskilliga tjänstemän kom på allehanda vägar. Denna gång blev organisationen fastare. Härtill bidrog att man i någon mån var undandragen stridshandlingar. Arkiv upprättades, kontorsutrustning skaffades, snart började post och telegram att löpa in. Samverkan etablerades mellan departementen. Kontakt togs med fylkesmän och andra befattningshavare i den lokala administrationen. Kurirer kom och reste varje dag. I de delar av landet som icke var ockuperade beräknades

c:a 300.000 människor leva. Att sörja för deras behov framstod som regeringens närmaste uppgift. Centrala myndigheter upprättades för att i Nord-Norge leda post-, telegraf- och tullväsen, fiskerinäring och folkundervisning. Norges banks styrelse hade med sina flesta medlemmar följt regeringen och upptog nu sitt arbete. Av utomordentlig betydelse var organisationen Nortraship, tillskapad genom provisoriska anordningar utfärdade av regeringen. Dessa anordningar föreskrev i stort sett att alla norska fartyg, som översteg 500 registerton och som icke redan var i tjänst hos den norska, engelska eller franska regeringen, skulle ställas till regeringens förfogande för att underlätta försörjning och krigsoperationer.

Samtidigt som förvaltningen i de ännu fria delarna av landet började få alltmer stadga, kunde den norska regeringen skönja ett par ljusglimtar i det militära läget. Narvik återerövrades den 29 maj. Sådant var läget, när det brittiska sändebudet den 1 juni meddelade utrikesminister Koht att de allierade inom några dagar skulle komma att utrymma Nord-Norge. Nederlagen på västfronten hade framtvingat beslutet. »... Norge kunne nok være en viktig brikke i det store spill, men bare en liten brikke». Den 7 juni — på 35-årsdagen av stortingets proklamerande av Norge som en suverän stat — lämnade konung och regering norskt territorium. Den fem år långa landsflykten hade börjat. Om dess första skede handlar andra delen av Lies memoarer från krigsåren («Med England i ildlinjen»).

Regeringens första åtgärder efter ankomsten till London bestod i att på nytt söka reorganisera förvaltningen. Från Nord-Norge hade inte mycket personal kunnat föras med. Alla tjänstemän hade dock uttagits på frivillighetens grund. Från engelsk sida sökte man hjälpa norrmännen till rätta. Hjälpen var särskilt nyttig och behövlig, när det gällde att hyra administrationslokaler och hostäder. Under den första tiden sammanträdde regeringen antingen på den norska beskickningen eller på det hotell, där statsråden bodde. Småningom fick regeringen disponera en stor modern hyresfastighet i vilken till sist samtliga departement kunde inrymmas.

Det var utan känsla av att ha nått en absolut säker tillflyktsort som regeringen kom till England. Nästan varje dag medförde budskap om nya nederlag för den sidan av de krigförande, som Norge tillhörde. Jämsides med att en förvaltningsapparat började byggas upp i England, förbereddes en evakuering till Kanada. Ett fartyg hölls i beredskap för transporten, och konton öppnades för statsråden i en kanadensisk bank.

I ett par avseenden var den norska regeringen bättre ställd än flertalet av de exilregeringar, som samlades i England. Regeringen förfogade nämligen över avsevärda materiella tillgångar. Den främsta av dessa var bruksrätten till huvuddelen av Norges handelsflotta. Omkring 1.000 fartyg av hög kvalitet ingick i Nortraship. Det innebar ett betydande tillskott till de allierades transportkapacitet. »Når britene fikk høre at vi hadde verdens tredje største handelsflåte, og at de fikk adskillig av sine forsyninger på norske skip... kunne de bli rene Norgesentusiaster». Intäkterna från Nortraship uppgick under tiden 1 juli 1940 till 30 juni 1945 till omkring 80 miljoner pund. Det var tillräckligt för att göra regeringen någorlunda ekonomiskt oberoende av främmande makters hjälp. I jämförelse med innehavet av det väldiga »statsrederi», som Nortraship kunde sägas utgöra, var det av mindre betydelse att

regeringen på äventyrliga vägar hade lyckats föra med till England Norges Banks guldbehållning.

Den 22 december 1939 hade översten Birger Ljungberg inträtt som opolitisk fackminister i den socialdemokratiska partiregeringen. Två veckor efter krigsutbrottet i april 1940 utbyggdes ministären i riktning mot samlingsregering genom att J. L. Mowinckel (Venstre), Jakob Vik (Bondepartiet) och Sven Nielsen (Høyre) utnämndes till konsultativa statsråd. Vik, som befann sig i det ockuperade området, kom aldrig att ta säte i regeringen. På dagen för regeringens avresa från Norge utnämndes i stället Arne Sunde (Venstre) och Anders Fjelstad (Bondepartiet) till konsultativa statsråd.

Sunde, som var bankman, befann sig vid sin utnämning till statsråd redan i London. Han hade sänts dit för att biträda vid organiserandet av Nortraship. Denna organisation kom därför att redan från början lyda under två statsråd, nämligen dels chefen för försörjningsdepartementet, Lie, dels konsultativa statsrådet Sunde. Enligt Lie var fördelningen av ärendena mellan de bägge statsråden oklar. »Enhver med litt erfaring i regjeringsarbeid vil forstå at det måtte bli konflikter, motsetningsforhold og saklig uenighet». Kompetenstvisten mellan Lie och Sunde tillspetsades, då den senare under ett besök i Sverige utan att rådföra sig med regeringen tillstyrkte att vissa norska fartyg i Sverige frigavs och sändes till det ockuperade Norge. Detta hade begärts av de norska redarna — enligt mångas mening dock först efter påtryckningar från ockupationsmakten. Regeringen i London upphävde beslutet. Med ökad energi bearbetade Lie nu statsministern och Sunde för att ensam få tillsynen över Nortraship. Till en början var han icke framgångsrik. Statsministern uttalade som sin uppfattning att det väl måtte finnas arbete för två män inom Nortraship. »Til slutt gikk han imidlertid med på å la meg ha Forsyningsdepartementet og Nortraship alene, og jeg gikk med godt humør til regjeringsmøtet ... den 8 oktober». Sammanträdet blev en besvikelse för Lie. Antingen hade han missförstått statsministern eller också hade denne, som Lie antar i sina memoarer, icke velat stå vid sitt ord. Då Lie hotade med att utträda ur regeringen, om det inte drogs upp klara linjer, varmed tydligen menades att Sunde skulle lämna ledningen av Nortraship, tillsattes en regeringskommitté för att behandla frågan. Kommittén bestod av stats- och finansministrarna samt av de bägge i kompetenstvisten invecklade statsråden. Efter ett par veckor tillkännagav Sunde, att han inte längre önskade ta befattning med Nortraship. Denna lösning av problemet blev kortvarig. Det dröjde icke länge, förrän posten blev ledig som chef för ett departement, som intresserade Lie mer än försörjningsdepartementet. I november 1940 erhöll utrikesminister Koht tre månaders tjänstledighet och reste till Amerika. När tjänstledigheten utgick, inlämnade Koht sin avskedsansökan. Däri hänvisade han främst till sin tilltagande ålder och den stora arbetsbörda, som åvilat honom. Detta var dock ingalunda hela förklaringen. Kohts avgång var också ett uttryck för djup oenighet mellan honom och flera av statsråden. Några av hans kolleger hade till och med utan omsvep uppmanat honom att lämna sin post.

Näst sista kapitlet i »Leve eller dø» har författaren kallat »Feil vi gjorde». Det kunde lika gärna ha hetat »Feil Koht gjorde», ty så när som på någon



enstaka sida formar sig kapitlet till en uppgörelse med företrädaren på utrikesministerposten.

Lie kritiserar Koht huvudsakligen genom att publicera utdrag ur brev och telegram, som Lie avsånde åt olika håll i samband med att han på våren 1941 ägnade sig åt att undersöka utrikesministerns åtgöranden under tiden närmast före krigsutbrottet. Den bild, som Lie då tecknade sig av Kohts insatser som utrikesminister, återges i memoarerna utan någon egentlig korrigering. Där läses i ett brev, att ingen av ett tiotal särskilt uppräknade viktiga diplomatrappporter som ingick under dagarna 1—8 april blev bekant för regeringens övriga ledamöter.

Genom utredningar, som den av stortinget tillsatta undersökningskommissionen lät verkställa, kan det anses fastslaget, att vart och ett av de meddelanden av betydelse, som Lie nämner, från utrikesdepartementet vidarebefordrats till försvarsdepartementet. Har de uppseendeväckande rapporterna undanhållits försvarsministern, måste ansvaret härför snarare ligga på försvarsdepartementets tjänstemän än på utrikesministern. Dessutom bör framhållas, att flertalet av underrättelserna finns omnämnda i de högsta militära stabernas journaler. Från arméledningens sida synes framställningar ha gjorts den 5, 6 och 8 april — under sistnämnda dag vid flera tillfällen — till försvarsministern om stärkande av beredskapen. Det är svårt att tänka sig att militärernas framställningar i mobiliseringsfrågan skulle ha gjorts utan att man hänvisade till de föreliggande rapporterna om tyska anfallsförberedelser. Även på den vägen borde sålunda försvarsminister Ljungberg ha blivit underrättad. Det bör också framhållas, att ett par av underrättelserna nådde statsministern.

Stortingets utrikeskommitté sammanträdde på morgonen den 8 april. I sammanträdet deltog förutom kommitténs ordinarie ledamöter även samtliga statsråd samt chefen för marinen och marinstabschefen. Koht yttrade där bl. a.: »Det har i dei siste dagane vore ei rekkje med meldingar frå Tyskland om at det var planlagt tiltak som vende seg mot Norge, med tanke på serskilt å setja seg fast ein eller annan stad i Sør-Norge. Men dette er meldingar som ikkje kviler på noko offisielt grunnlag, så vi kann ikkje vita for visst kva dei i grunnen byggjer på, og kva som er alvåret i dei». Koht bestrider bestämt, att han skulle ha sagt, att rapporterna icke vilade på »offisielt grunnlag.» Ett sådant uttalande skulle enligt Koht ha varit fullständigt meningslöst. Oavsett om Koht begagnat sig av bagatelliserande formuleringar eller inte, har han ostridigt omnämnt existensen av en rad varningar för tyskt anfall. Såvitt det framgår av de delar av sammanträdesprotokollet, som finns bevarade, har inget av statsråden begärt närmare upplysningar om dessa varningars karaktär och innebörd. Icke heller de stortingsmän, som yttrade sig omedelbart efter Koht, nämligen Mowinckel och Hambro, efterlyste någon närmare förklaring till Kohts ord. Under sammanträdet läste kommitténs ordförande Hambro upp ett meddelande om att 94 tyska fartyg var på väg genom Kattegatt norrut.

Vid stortingets hemliga sammanträde på aftonen den 8 april kunde försvarsministern meddela, att ett tyskt fartyg tidigare på dagen torpederats på norska sydkusten. Ett hundratal soldater hade räddats i land. De uppgav för räddningsmanskaper, att de var på väg till Bergen för att »hjälpa norr-

männerna». Icke heller denna dramatiska händelse ingav regeringen intrycket av att kriget nu stod för dörren. Från arméledningens sida begärdes allmän mobilisering. Regeringen beslöt, att tills vidare inkalla två bataljoner utöver den svaga beredskap, som förut fanns.

Tar man hänsyn till den ringa vikt regeringens ledamöter synes ha fäst vid de verkligt alarmerande underrättelser, som otvivelaktigt nådde dem den 8 april, och uppmärksammar man det lugn med vilket fackmilitären — arméledningen dock i mindre grad än försvarsministern och marinledningen — mottog samma rapporter som Koht, framstår det icke som självklart att regeringen skulle ha handlat annorlunda, ifall Koht vid regeringssammanträden tagit upp de inkomna rapporterna till granskning.

»Med England i ildlinjen» innehåller en utbyggnad av den kritik, som Lie i första delen av sina memoarer riktade mot Kohts sätt att förvalta sitt ämbete. Från flera av statsråden gjordes gällande, att Koht försummade propagandaverksamheten, särskilt i USA. Hans departement ansågs arbeta med otillräcklig personal. Viktigast var dock att samarbetet med England inte bedömdes vara tillräckligt intimt. I spetsen för oppositionen mot Koht stod, såvitt det framgår av Lies redogörelse, de nyutnämnda konsultativa statsråden Sunde, Nielsen och Fjelstad. De bägge förstnämnda uppmanade vid ett regeringssammanträde i början av augusti utrikesministern att lämna sin post. Såväl av Lies redogörelse som av annat källmaterial framgår, att statsministern under hot om att själv avgå ingrep till Kohts favör. Det var i realiteten ett oöverkomligt veto Nygaardsvold därmed hade avgivit. En regeringskris vågade ingen riskera.

Neutralitet i fred hade varit ledstjärnan för Kohts utrikespolitik. Neutralitetsprincipen hade dock en viktig inskränkning. Kunde Norge icke undgå att indras i kriget, skulle landet självt välja sida. En neutralitetskränkning från den ena parten skulle icke villkorslöst ställa Norge på den andra sidan. Med generella resonemang av den typen — och de förekom ofta vid hemliga stortingssammanträden, regeringskonferenser etc. — ville man ha sagt, att Norge i händelse av systematiska allierade neutralitetskränkningar eller allierade försök till besittningstagande av norskt territorium, fick nöja sig med att protestera samt med en viss grad av passivt motstånd. Väpnat försvar kunde icke ifrågakomma. Norge måste ta konsekvenserna av sin ideologiska och ekonomiska samhörighet med England. Landet fick icke komma in i kriget på »fel» sida. Denna inställning kunde givetvis icke öppet tillkännages. Icke desto mindre var den bekant — för den tyska krigsledningen lika väl som för den engelska.

Under fälttåget i Norge hade en norsk-allierad samverkan förekommit på många punkter. Denna samverkan grundades på en faktisk intressegemenskap. Ett formellt alliansavtal saknades. Även efter evakueringen till England visade utrikesminister Koht stor obenägenhet för en fastare alliansanslutning till Norges medkrigförande. Orsaken härtill var uppenbarligen att Koht ville ge Norge ett bättre utgångsläge för det fall att kriget slutade annorlunda än med allierad seger. Utrikesministern tvivlade icke på att Norge även utan alliansavtal skulle få sin rätt åter, om de allierade utgick ur kriget som segrare. Blev krigsutgången en annan, hoppades Koht att Sovjetunionen av egna strategiska intressen skulle söka förmå Tyskland att

utrymma norsk territorium. Norge borde därvid icke stå allierat med England.

Övergivandet av Kohts utrikespolitiska program hade börjat redan medan denne fungerade som utrikesminister. Under hans tjänstledighet blev brytningen med Norges tidigare utrikespolitiska huvudlinje total. Vid genomförandet av detta verk fick Lie börja med att söka övertyga statsministern och några av regeringens äldre ledamöter om den nya linjens riktighet. Det gick jämförelsevis lätt. En knapp månad hade förflutit sedan utrikesministerskiftet, då Lie erhöi regeringens enhälliga uppdrag att i ett radiotal lägga fram det nya utrikespolitiska programmet. I detta tal uttrycktes förhoppningen att ett kulturellt och socialt samarbete efter krigets slut skulle kunna återupptas mellan de nordiska länderna. »Men vi trenger noe mer enn et nordisk samarbeid . . . Det samarbeid vi trenger, må først og fremst ha bånd vestover og knytte oss fast til de nasjoner som vi fra gammelt av har naturlige økonomiske forbindelser med . . . Det er først av alle det britiske verdensrike, verdens største statsdannelse, og det mektige og rike Amerikas Forente Stater . . .».

Den nära kontakt mellan England och Norge, som Lie eftersträvade och slutligen också uppnådde, var ett resultat av hans övertygelse att de allierade skulle vinna kriget. Icke ens efter en serie nya allierade nederlag i Nordafrika och på Balkanhalvön under våren 1941 förlorade han sin 'optimism. Det gällde, skrev han i ett brev, att icke »la sin politikk influere for meget av de skiftende krigsbegivenheter». Den 28 maj 1941 uppnåddes det första väsentliga resultatet av Lies ihärdiga arbete. Ett militäravtal slöts mellan den norska och den brittiska regeringen. De två regeringarna bekräftade »sin bestemte vilje til å fortsatte krigen intil en lykkelig avslutning». Bägge regeringarna var också eniga om »at et av krigsmålene er å gjenopprette Norges frihet og selvstendighet ved helt å befri landet fra tysk herredømme». Två veckor senare rönste Lies politik en ny framgång. Då antög under högtidliga former samtliga allierade regeringar en förklaring om de gemensamma krigs- och fredsmålen. Statsminister Nygaardsvold, hos vilken Kohts neutralitetslinje vunnit mycket stark anklång, framhöi i ett tal den 11 juni: » . . . Norden kan ikke ta risikoen ved å stå alene som demokratiets høyborg etter dette Ragnarok. Vi må samarbeide med andre frihetselskende folk, i første rekke med de store demokratier som idag under Storbritannias ledelse kjemper en kamp på liv og død mot diktaturmaktene».

Nyorienteringen i norsk utrikespolitik var icke endast ett verk av Lie. Många hade redan tidigt nått fram till samma uppfattning som han. Budskap och officiella deklamationer, som Lie avgav, dryftades sorgfälligt i regeringen. Regelbundna överläggningar fördes också med ledande personer utanför statsrådsakretsen. Ostridigt är emellertid, att när ett nytt utrikespolitiskt betraktelsesätt segrade, så var Lie segerns organisatör. Ett fäste för neutralistiska tänkesätt fanns dock alltjämt, nämligen hos de ledande norska politiker, som uppehöi sig i Sverige. Vad man tyckte och tänkte i det ockuperade Norge, när det gällde framtidens utrikespolitik, kunde ännu så länge endast göras till föremål för gissningar.

I ett av den andra memoardelens sista kapitel finner man Lie invecklad i en utdragen brevfejd med Martin Tranmæl, som i utrikespolitiska frågor

var talesman för de norska politiker, som befann sig i Sverige. I ett brev i mars 1941 varnade Tranmæl för att småstaterna skulle bli »noe appendiks» till England och USA. »Småstatene kan bli stående hver for seg og dingle etter og av den grunn bli uten reell inflytelse... Norge sammen med Island vil lett bli borte i et anglo-amerikansk forbund... Et samlet Norden er noe av en livsbetingelse både for vår ytre og indre politikk...». I juni 1941 skrev Tranmæl: »Norden bør utgjøre en blokk for seg... Det ville være et tilbakeskritt å få et Kjølen som skiller...». I ett nytt brev några månader senare hette det: »Norden har heldigvis skilt seg ut fra Balkan. Det er vel ikke nå meningen å følge Balkanlandenes eksempel og trekke hver vår vei og bli redskaper for sterkere krefter?». Det enda resultatet av Tranmæls invändningar blev att Lie byggde ut sin argumentering. Påståendet att Norge bröt sig ur den nordiska gemenskapen bemöttes exempelvis med invändningen att det ju stod Sverige och Danmark fritt att slå in på samma kurs som Norge.

Framställningen i andra delen av Lies memoarer inrymmer åtskilligt mer nytt material än vad som fanns i första delen. Orsakerna härtill har varit flera. Först och främst skildras i andra delen en period om vilken vår allmänna kunskap hittills varit tämligen obetydlig. Dessutom redogöres här för hur Lie inträdde som chef för det departement, som under exiltiden intog en särskilt central ställning.

Under sin tid som utrikesminister ägnade sig Lie icke endast åt att bevaka Norges intressen i det pågående storkriget och att upprätthålla så intima förbindelser som möjligt med Norges allierade. Han gjorde upp räkningen med landets föregående utrikespolitiska hållning och ledde det in på en helt ny kurs. Motstånd, som mötte från regeringens äldre ledamöter och från politiker, som uppehöll sig i Sverige, betvingades. — Norges väg från neutralitetsideologi till atlantpaksanda är visserligen möjlig att rekonstruera med hjälp av annat material. Genom Lies initierade skildring har emellertid bilden av Norges utrikespolitiska attityd blivit både fördjupad och klarare. Detta är främsta anledningen till att andra delen av Lies memoarer är intressantare än den första och till att man med stort intresse ser fram mot tredje delen.

\*

Under vintern 1939—1940 kom en krets politiskt intresserade medborgare i framskjuten ställning regelbundet samman i Oslo för att överlägga i politiska frågor. Vad som särskilt låg dem varmt om hjärtat var intensifierad hjälp åt Finland i dess krig. Sammankomsterna fortsattes även efter vinterkrigets avslutning. Det internationella läget var alltså sådant, att diskussionsämnen fanns i rikt mått. När regeringen Nygaardsvold tvingades lämna Norge, fanns denna tämligen lösliga diskussionsgrupp kvar. Ur dess led rekryterades småningom hemmafrontens centrala ledning. Bland medlemmarna i kretsen återfanns ledande representanter för norsk förvaltning, kultur och näringsliv. Till medlemmarna räknades bl. a. Paal Berg, Scharffenberg, Worm-Müller, Jahn, Seip och Berggrav. Dit hörde också chefen för Oslos finansförvaltning, rådmannen Paul Hartmann, vars anteckningar och dagböcker nu publicerats (»Bak fronten»).

Tjänsten som finansrådman blev för Hartmann allt svårare att upprätthålla. Särskilt påfrestande var den nya personalpolitiken. Ämbets- och tjänstemän avlägsnades från sina poster och ersattes av personer, vilkas enda kvalifikation var att de tillhörde Nasjonal Samling. I juli 1941 begärde och erhöll Hartmann entledigande från sitt ämbete. Då väntade honom nya uppdrag i samhällets tjänst. På hemmafrontsledningens begäran inträdde Hartmann som ledamot av regeringen Nygaardsvold.

Det förväntades att Hartmann i regeringen skulle representera hemmafronten. För att kunna lösa denna uppgift, utrustades han med ett av hemmafrontsledningen antaget handlingsprogram. Det var ett mycket kortfattat program. För bedömandet av de flesta konkreta frågor, som kunde uppstå, gav programmet eller programutkastet ingen ledning. Här fick Hartmann lita till sin kännedom om de allmänna meningar som var rådande inom hemmafrontsledningen. Endast när det gällde regeringsfrågan var programmet någorlunda utförligt. Sålunda betonades, att det storting, som valts 1936, måste anses ha upphört att fungera. Det var alltför komprometterat efter förhandlingarna med ockupationsmakten om inrättande av ett riksråd och om konungens avsättning. Eftersom det var denna stortingsuppsättnings förtroende, som den sittande regeringen åtnjöt, var det också klart, att regeringen efter sin återkomst till Norge omedelbart måste avgå. I stället skulle inträda »menn som efter sitt virke under okkupasjonstiden har fått den nødvendige kjennskap til forholdene og ikke minst til enkeltpersonene her i landet». Den nya regeringen skulle vila på en helt ny grund. De gamla partigränserna sades ha bortfallit.

Framställningen i Hartmanns bok »Bak fronten» är uppdelad i tre avsnitt. I en första kortfattad del, omfattande ett trettiotal sidor, beskrivs tiden från krigsutbrottet till dess att Hartmann lämnade Norge. Detta avsnitt uppges vara skrivet i London hösten 1941. Framställningens andra del har fått ungefär samma omfattning som den första delen och täcker perioden fram till våren 1943. Den översiktliga redogörelsen för denna tid är nedskrivna på våren 1943. Bokens tyngdpunkt ligger i tredje avsnittet, som omfattar relativt utförliga dagboksanteckningar från regeringen Nygaardsvolds två sista verksamhetsår.

Det ligger nära till hands att fråga sig varför Hartmann börjat föra dagbok på våren 1943, vid en tidpunkt, då hans arbetsbörda som finansminister uppenbarligen blev alltmer omfattande. Förklaringen härtill kan vara att Hartmann på våren 1943 insåg, att kriget skulle bli av mycket längre varaktighet än man någonsin tänkt sig. Hans tjänstgöring i regeringen sträckte sig redan över ett och ett halvt år, och ingenting tydde på att kriget stod inför sin omedelbara avslutning. Skulle Hartmann inför hemmafrontens ledning kunna redogöra för sitt uppdrag, måste han börja föra systematiska anteckningar. Om Hartmanns minnes- och dagboksanteckningar inte tillkommit av detta skäl har han likväl samlat ett material, som utmärkt väl lämpar sig att ligga till grund för ett bedömande av hans eget och regeringens handlande. När 1945 års undersökningskommission utförde sitt arbete, ställde Hartmann sina dagböcker till dess förfogande. De måste ha utgjort ett ytterst betydelsefullt och intressant komplement till protokollen från regeringskonferenserna. Hartmanns dagböcker innehåller en ingående

skildring av ett stort antal statsråd och regeringskonferenser. Med stor utförlighet redovisas ställningstaganden och motiveringar, utgången av omröstningar i olika frågor, förekommande reservationer och avgångshot. Vad som skett utanför regeringens sammanträden berörs kortfattat och i regel endast i den mån som det varit nödvändigt för att läsaren skall bli förtrogen med bakgrunden till de ärenden, som behandlats vid sammanträdena. Ett undantag utgör Hartmanns skildring av en serie överläggningar, som han förde i Stockholm under ett besök där våren 1945. En bidragande orsak till att Hartmanns dagböcker är så ingående på många olika punkter är att han under större delen av sin statsrådstid beklädde finansministerposten. I samband med budgetbehandlingen fick han tillfälle att sätta sig in i statsverksamhetens alla grenar.

I hemmafrontens ledning fanns flera män, som spelat en betydelsefull roll i Norges politiska liv. När det likväl icke blev någon av dem utan i stället Hartmann, som utsågs att företräda hemmafronten i exilregeringen, var detta i överensstämmelse med hemmafrontens ledningens allmänna uppfattning om hur regeringsmakten nu borde vara uppbyggd. Då man ville karakterisera det förändrade läget, skedde det ju främst genom framhållande av att de gamla partigränserna hade fallit bort. Kravet att stå utanför partipolitiken uppfylldes av Hartmann i högsta grad. Han hade icke ens varit medlem av något politiskt parti. Hartmanns allmänna läggning präglades av en konservatism, som gav utrymme för ett betydande socialt intresse. Han framkastar själv antagandet, att hans konservatism tilltagit under arbetet med finanser — »et arbeid som etter hva jeg har erfart sjelden unnlater å ha den virkning». På några punkter uttrycker sig Hartmann på ett sätt, som skulle kunna tolkas som kritik mot själva den demokratiska beslutsprocessen. Han säger t. ex.: »Om det politiske arbeid vil jeg gjerne spesielt ha sagt at jeg etter mitt arbeid i offentlige forsamlinger og komiteer i mange år, har liten respekt for denne arbeidsmetode. Et arbeid i en komité eller enda større forsamling, bevirker at ingen gider tenke ordentlig gjennom en sak og at avgjørelsen blir tilfeldig og ofte beror på hvem som i øyeblikket kan snakke best for seg og gjøre seg mest gjeldende». Då Hartmann invecklades i politiska dispyter och gav uttryck för synpunkter som den nyss citerade, kunde han icke undgå att bli beskylld för odemokratiska tänkesätt. Att en sådan kritik sköt över målet, blir emellertid uppenbart, då man läser hans dagböcker. Av dem framgår att Hartmanns invändningar mot det »politiske arbeid» främst avser att inskräpa vikten av att de folkvalda församlingarna begränsar sig till att dra upp politiska huvudlinjer och överlåter åt förvaltningsorganen att ombesörja detaljplaneringen.

Vid sin ankomst till London i september 1941 inträdde Hartmann i regeringen som konsultativt statsråd. Redan efter två och en halv månad lämnade han denna post för att i stället övertaga chefskapet för finansdepartementet. Hartmanns företrädare, Torp, övergick till försvarsdepartementet, vars chef, Ljungberg, sänts till Amerika »i speciell misjon». Ingen synes ha väntat, att han skulle återvända därifrån för att på nytt inträda i ministären. Hans ställning hade länge varit svag. För Ljungberg som för Koht blev tre månaders tjänstledighet och en amerikaresa slutet på den politiska karriären.

På våren 1942 infann sig statsråden Frihagen och Mowinckel i London. De hade dittills varit knutna till den norska legationen i Stockholm. Redan vid ryktet om Mowinckels ankomst ingavs till regeringen en skrivelse, varj 13 norska medborgare i ledande ställning krävde hans avgång. Som motiv för detta krav anfördes, att Mowinckel under mellankrigstiden intagit en negativ hållning till försvarets stärkande. Det gjordes också gällande, att han efter invasionen i Norge fällt yttranden av defaitistisk innebörd. Denna skrivelse upptogs till behandling i regeringen och vann flera statsråds stöd. En del medlemmar av regeringen, som sammanträdde under Lies ordförändskap, hävdade dock att man före ett avgörande skulle invänta statsministerns återkomst från en resa i Amerika. Ett ingripande från Hartmann förhindrade uppskovsplanen. Han lät förstå, att han skulle lämna regeringen, därest frågan om Mowinckels avgång uppsköts. Mowinckel utträdde ur ministären. I en broschyr, »13 og 1. Av J. L. M.» utvecklade han kort därefter ett försvar för sitt uppträdande före och under kriget.

När Hartmann i regeringens diskussioner i personfrågor tog parti mot Ljungberg och Mowinckel, trodde han sig föra hemmafrontsledningens talan. Måhända tolkade han opinionen rätt, då det gällde Ljungbergs avgång. Däremot var det långt ifrån i överensstämmelse med hemmafrontsledningens uppfattning, att Mowinckel skulle avgå. När hemmafrontsledningen nåddes av underrättelsen om Mowinckels avgång, gav man i ett meddelande till regeringen uttryck för sitt beklagande.<sup>2</sup> Med nödvändighet måste Hartmann, efter hand som tiden gick, alltmer bli ur stånd att uppträda som speciell representant för hemmafrontens åsikter. Hans kändedom om dessa var knappast större än de övriga statsrådets. Även om enstaka meddelanden möjligen trängde igenom och nådde Hartmann personligen, kom dock huvuddelen av underrättelserna om läget i Norge och om opinionen där via Stockholmslegationen och utrikesdepartementet. Genom dessa kanaler och icke genom Hartmanns ställningstaganden i regeringen lärde denna känna hemmafrontsledningens vilja. Vid en del tillfällen kunde Hartmann till och med känna sig besvärad av hemmafrontens anvisningar för regeringens verksamhet. Han klagar ibland över bristande förståelse för regeringens svåra arbete. »Hjemmefronten er for øvrig temmelig vanskelig, og jeg tror ikke de har stor respekt for hva vi foretar oss her ute. Det sannsynlige er vel at vi må gå bakgater for ikke å vise oss når vi kommer hjem». På en punkt fullföljde dock Hartmann hemmafrontsledningens ursprungliga intentioner, så långt det stod i hans makt. Det skedde i regeringsfrågan. Hemmafronten hade krävt, att den sittande regeringen skulle avgå snarast efter återkomsten till Norge. Det kravet sade sig regeringen Nygaardsvold vilja tillmötesgå. Däremot underlät den att tillkännage sin mening om hemmafrontsledningens uttalande att de gamla partigränserna hade bortfallit och att den nya regering, som skulle komma, måste motsvara ändrade politiska förhållanden.

Strax efter regeringens hemkomst började Hartmann påminna sina kolleger om hur viktigt det var att regeringen omedelbart avgick. När dess avskedsansökan utarbetades, fogade Hartmann till denna ett tillägg, enligt

<sup>2</sup> Regeringen og Hjemmefronten under krigen. Aktstykker utg. av Stortinget. Oslo 1948. Dok. 22.

vilket konungen nu borde vända sig till någon av de främsta ledarna inom hemmafronten, Paal Berg eller Gunnar Jahn. Den nya regeringen borde icke bildas på grundval av de gamla partierna i stortinget utan i stället baseras på hemmafronten. Redan när Hartmann gjorde detta uttalande hade han, såvitt det framgår av dagboken, börjat tvivla på projektets genomförbarhet. Hemmafrontsledningen hade medgivit, att den gamla stortingsuppsättningen; som några år tidigare framstälts som i grunden komprometterad, fick återuppta sitt arbete. Icke heller bilden av de politiska partierna uppvisade revolutionerande förändringar. Hemmafrontsregeringen uteblev. En samlingsregering, rekryterad ur de gamla politiska partierna, fungerade i tre och en halv månad. Efter det stortingsval, som då hölls, tillträdde en ren partiregering. Efterkrigstidens regeringsbildning påverkades således mer av norsk politisk tradition än av krigstidens abnorma och omstörtande händelser. I de på politisk grund sammansatta ministärerna fanns ingen plats för den som ville stå utanför partipolitiken. Inte utan bitterhet fick Hartmann avstå från uppgiften att leda den ekonomiska reorganisation, som han förberett under sin finansministertid.

Med publiceringen av Hartmanns dagböcker har ett utomordentligt viktigt bidrag lämnats till kännedomen om regeringen Nygaardsvold. Dagböckerna utgör ingen lättillgänglig läsning. De kan icke räkna på samma popularitet som Lies-memoarer. Arbetet med redigeringen av dagböckerna har varit det minsta möjliga. Det finns i dem icke ens ett personregister. Hartmanns framställning riktar sig främst till en publik, som är någorlunda förtrogen med de centrala problemen för exilregering och hemmafrontsledning under Norges krig. Den sortens läsare kommer att livligt uppskatta Hartmanns beslut att redan nu publicera sina dagböcker. De kommer också att hoppas, att detta initiativ skall medföra publiceringen av annat material, som finns i de förutvarande statsrådets besittning. Sådana förhoppningar kan grundas på bl. a. det förhållandet att Hartmanns frispråkiga uttalanden om sina statsrådskolleger kanske kan locka till genmälen.

*Lennart Bodström.*

LORD CAMPION ET D. W. S. LIDDERDALE: *La procédure parlementaire en Europe*. Armand Collin. Paris 1955.

Den franska upplagan av det i samarbete med interparlamentariska unionen utgivna komparativa arbetet om en rad europeiska parlament äger många förtjänster. Till dessa hör främst den enkla men ändamålsenliga systematik som begagnats. Tolv länder behandlas, nämligen Belgien, Danmark, Egypten (alltså även ett icke-europeiskt land), Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Sverige och Storbritannien. Samma avdelningsrubriker återkommer betr. varje lands parlament. Först ges sålunda under »parlamentsledamöternas ställning» besked om sätt för granskning av fullmakter, om quorum- och immunitetsbestämmelser etc. Därefter följer avsnitt om den yttre organisationen, om arbetsformerna, om debatten och voteringarna, om lagstiftningen, om utöandet av finansmakten,



om kontrollen av regeringen samt slutligen om utskottsväsendet. En skickligt gjord sammanfattning, indelad på motsvarande sätt, har placerats främst i boken; där framhäves både vad som visat sig vara typiskt och vad som mera påtagligt avvikit från det normala.

Värdet av ett arbete av detta slag, som måste redovisa så många data isolerade från sitt sammanhang och som i mångt och mycket får karaktär av uppslagsbok, beror naturligtvis i ovanligt hög grad på i vilken utsträckning de meddelade uppgifterna är up-to-date, exakta och korrekta. Betr. flertalet av de behandlade staterna synes rimliga krav i dessa avseenden vara uppfyllda. Att bestämmelserna i Egyptens författning av år 1923 nu saknar aktualitet kan inte utgivarna lastas för. Exempel på felaktigheter, som borde ha kunnat undvikas, är däremot följande. I ett arbete, som tryckts 1955, hade man knappast väntat sig att få en bild av Danmarks gällande författning (i de delar som här kommer ifråga) helt baserad på 1915 års konstitution. Även om den ursprungliga undersökningen gjordes vid en tidpunkt, då det danska tvåkammerssystemet ännu fungerade, borde en korrigerings på denna punkt inte ha uteblivit. Att den svenska regeringsformen säges vara tillkommen 1909 vill man gärna skriva på tryckfelskontot, men när det frankt påstås att konungen inte kan upplösa första kammaren blir man återigen betänksam.

Trots dessa och ytterligare några inadyrtenser kan dock arbetet rekommenderas som handbok, särskilt förtjänstfull genom sin praktiska disposition.

P. E. Back.

EGERTON SMITH: *Så är det i England*. Översättning och bearbetning av Inga och Lars Gustav Hellström. Uppsala 1956.

»A Guide to English Traditions and Public Life» heter en bok, författad av Egerton Smith. Den har under titeln »Så är det i England» översatts till svenska och bearbetats för svenska förhållanden av Inga och Lars Gustav Hellström, den senare tidigare under ett årtionde knuten till BBC:s svenska avdelning i London. Arbetet kan vara värt ett omnämnande i denna tidskrift, därför att det är en lätthanterlig uppslagsbok om engelska (delvis brittiska) förhållanden av alla slag. En sådan uppslagsbok kan ha en funktion att fylla också för den som studerar engelsk statsvetenskaplig litteratur med dess många färgrika uttryck och anspelningar, valda från skiftande områden av engelskt kultur- och samhällsliv, som för många icke engelska läsare är tämligen obegripliga. Med en viss tillspetsning kan man säga, att den som läser engelsk politisk litteratur bör känna till åtminstone grundtermerna i cricket.

Bokens värde som en sådan uppslagsbok ökas av att materialet uppställts i alfabetiskt ordnade, från varandra fristående artiklar. Sakinnehållet är i stort sett vederhäftigt, ehuru många gånger planlöst arrangerat. Bearbetaren-översättaren har otvivelaktigt ställts inför många svåra uppgifter, då han haft att ge typiska engelska uttryck svenska motsvarigheter. Han ver-

kar dock mera förtrogen med engelska än med svenska, och boken har därför en tämligen otymplig svensk språkdräkt. Vissa termer har översatts på ett ganska oformligt och obegripligt sätt. Endast en läsare, som redan vet lika mycket eller mer än översättaren, kan förstå vad som menas med »hörande» (övers. för »hearing»)! Även om de språkliga och formella oformligheterna är för många för att få passera oanmärkta, minskar de dock icke i någon väsentlig mån arbetets användbarhet.

*Nils Andrén.*

## TIDSKRIFTSÖVERSIKT

**Ekonomisk revy. Årg. 14: 1957. H. 1.** *Montgomery, A.*, »Balanserad expansion», s. 3—10. — *Soloveytchik, G.*, Benelux, s. 11—19. — *Swedberg, H.*, Den svenska marginalexporten, s. 20—26.

**Ekonomisk tidskrift. Årg. 58: 1956. Nr. 4.** *Bentzel, R.*, Produktivhetsproblem i den penning- och lönepolitiska diskussionen i vårt land, s. 219—36.

**Finsk tidskrift. T. 161—62: 1957. H. 1.** *Törngren, R.*, Inför året 1957, s. 1—6.

**Landskommunernas tidskrift. Årg. 37: 1956. Nr. 12.** *Lindquist, R.*, Nya kommunala ortsavdrag, s. 667—73. — **Årg. 38: 1957. Nr. 1.** *Björkman-Carlsson, S.*, Förslaget till ny barnavårdsplan, s. 25—31. — *Vikbladh, I.*, Kommunernas investeringar och kreditpolitiken, s. 43—46. — *Bredal-Bauer, J.*, Landskommunernas och köpingarnas utgifter och inkomster år 1955—57, s. 46—50.

**Liberal debatt. Årg. 9: 1956. Nr. 6.** *Patek, W.*, Sovjets kolonialvärde i Östeuropa, s. 164—68. — *Alexandersson, B.* och *Gellerman, O.*, Perspektiv på valet, s. 172—75. — *Hultquist, N.*, Riksdagen och skolreformen, s. 176—80. — **Nr. 7—8.** *Larsson, S.-E.*, Maktkampen i svensk politik, s. 197—99. — *Dahlén, O.*, Kommittéer som kompromissinstitut, s. 199—201. — *Ovegård, L.*, Statsrevisorerna och socialpolitiken, s. 206—08. — *Vallinder, T.*, Kring Karl Staaffs fall 1914, s. 213—17.

**Nordisk tidskrift. Årg. 32: 1956. H. 5—6.** *Aminoff, T. G.*, Finland 1955, s. 252—61.

**Nya Argus. Årg. 49: 1956. Nr. 21.** *Westerholm, K.*, Väst-Tyskland i blickpunkten. IV. Den tyska återföreningstanken, s. 304—06.

**Politisk tidskrift. 1956—57. Nr. 6.** *Ericsson, E.*, Internationella Bondeunionen 1956, s. 168—70. — *Eliasson, L.*, Konsumtion, sparande och investeringar, II, s. 170—73. — *Grabö, P.*, Konjunkturer, priser och löner, s. 174—76. — **Nr. 7.** *Brandsten, O.*, Långtidstendenser bakom valutslagen, s. 198—200. — *Connor, H.*, Västtysk tvåpartitrend, s. 203—05. — *Strand, S. G.*, Landsbygden i den stora utvecklingen, s. 208—12.

**Svensk tidskrift. Årg. 43: 1956. H. 10.** Regeringsfrågan efter valet, s. 559—62. — *Järte, O.*, Krisen kring Suezkanalen, s. 563—77. — *Hegeland, H.*, Nationaliseringen inom franskt försäkringsväsende, s. 584—91. — **Årg. 44: 1957. H. 1.** *Anners, E.* och *Åberg, A.*, Försvar och reformer, s. 3—5. — *Josefsson, R.*, Konservatism och livsåskådning, s. 16—27. — *Höjer, T.*, Ungerns och Suezkanalens år: 1956, s. 28—43.

**Tiden. Årg. 48: 1956. Nr. 10.** *Eek, H.*, Interventionspolitikens möjligheter i atomålderns värld, s. 581—86. — *Thoursie, R.*, De likgiltigas revolt, s. 587—97. — *Eliasson, T.*, Fritiden i framtiden, s. 598—602. — *Höglund, T.*, Författningsfrågor under debatt, s. 608—13. — **Årg. 49: 1957. Nr. 1.** *Mehr, H.*, Socialpolitiken och individen, s. 6—14. — *Bringmark, G.*, Resningen i öst och Europas trygghet, s. 15—21. — *Bolin, B.* och *Svensson, O.*, Riksdagsrekryter i landstomsåldern, s. 22—26. — *Holmberg, P.*, Vi

behöver ekonomisk långsiktplanering, s. 27—33. — *Sköld, N.*, Vårt försvar och framtiden, s. 40—43.

**Utrikespolitik. Årg. 11: 1956. H. 6.** *Hirschfeldt, L.*, Främre Orienten och Förenta Nationerna, s. 201—09. — *Åhman, S.*, USA:s paradoxala presidentval, s. 215—20. — *Birnbaum, I.*, Polens ställning i östblocket, s. 221—27.

**Samtiden. 65. Årg.: 1956. H. 6.** *Brandt, W.*, Tysklands samling står fortsatt på dagsordenen, s. 359—71. — **H. 7.** *Tuveng, M.*, Den fulle sysselsetting og inflasjonen, s. 449—68.

**Tidsskrift for Rettsvitenskap. Årg. 69: 1956. H. 3.** *Andersen, K.*, Omkring den nordiske rettstankes problem, s. 218—31. — **H. 5.** *Hillestad, A. H.*, Grunlaget for vår vurdering, s. 424—48.

**The American journal of sociology. Vol. 62: 1956. No. 3.** *Adler, F.*, The value concept in sociology, s. 272—79. — *Thompson, J. D.*, Authority and power in «identical» organizations, s. 290—301. — *Hastings, P. K.*, The voter and the non-voter, s. 302—07. — **No. 4.** *Adams, S.*, Origins of American occupational elites, 1900—1955, s. 360—68. — *Kaufman, W. C.*, Status, authoritarianism and anti-semitism, s. 379—82.

**The Annals of the American academy of political and social science. Vol. 308: 1956.** Japan since recovery of independence. *Ukai, N.*, Constitutional trends and developments, s. 1—9. — *Colton, K. E.*, The conservative political movement, s. 40—53. — *Uyehara, C. H.*, The social democratic movement, s. 54—62. — *Levine, S. B.*, Labor patterns and trends, s. 102—12.

**Behavioral science. Vol. 1: 1956. Nr. 2.** *Luce, R. D.* and *Rogow, A. A.*, A game theoretical analysis of congressional power distributions for a two-party system, s. 83—95. — *Easton, D.*, Limits of the equilibrium model in social research, s. 96—104.

**Foreign affairs. Vol. 35: 1956. No. 2.** *Spaak, P.-H.*, The West in disarray, s. 184—90. — *Roberts, H. L.*, The crisis in the Soviet empire, s. 191—200. — *Perkins, D.*, Foreign policy in presidential campaigns, s. 213—14. — *King, J. E. Jr.*, Nuclear plenty and limited war, s. 238—56. — *Thorp, W. L.*, American policy and the Soviet economic offensive, s. 271—82.

**Harvard law review. Vol. 70: 1956. Nr. 1.** *Schaefer, W. U.*, Federalism and state criminal procedure, s. 1—26. — **Nr. 2.** *Davis, K. C.*, The requirement of a trialtype hearing, s. 193—280. — *Turner, D. F.*, Antitrust policy and the cellophane case, s. 281—318.

**International affairs. Vol. 33: 1957. No. 1.** *Hochfeld, J.*, Poland and Britain: Two concepts of socialism, s. 2—11. — *Lambton, A. K. S.*, The impact of the West on Persia, s. 12—25. — *Rushbrook-Williams, L. F.*, Inside Kashmir, s. 26—35. — *Blelloch, D.*, Bold new programme: A review of United Nations technical assistance, s. 36—50. — *Blomet, B. K.*, Science as a factor in international relations, s. 71—78.

**The modern law review. Vol. 20: 1957. No. 1.** *Sykes, E. J.*, The legal background to industrial conflict in Australia, s. 25—37.

**The political quarterly. Vol. 28: 1957. No. 1.** *Pear, R. H.*, The American presidency under Eisenhower, s. 5—12. — *Jucker, N.*, Socialist unification in Italy, s. 13—19. — *Self, P.*, New prospects for local government, s. 20—31. — *Davies, E.*, The role of private member's bills, s. 32—39. — *Schultes, K.*, German politics and political theory, s. 40—48.

**Political studies. Vol. 4: 1956. No. 3.** *Robinson, K.*, Alternatives to independence, s. 225—49. — *Rose, S.*, Guy Mollet's election campaign, s. 250—63. — *Aaron, R. I.* and *Reynolds, P. A.*, Peaceful coexistence and peaceful co-operation, s. 283—96. — *Birch, A. H.*, *Campbell, P.* and *Lucas, P. G.*, The popular press in the British general election of 1955, s. 297—306.

**Social forces. Vol. 35: 1956. No. 1.** *More, D. M.*, Social origins and occupational adjustment, s. 16—19. — *Nosow, S.*, Labor distribution and the normative system, s. 25—33. — *Schermerhorn, R. A.*, Power as a primary concept in the study of minorities, s. 53—56.

**World politics. Vol. 9: 1956. No. 1.** *Campbell, R. W.*, Some recent changes in Soviet economic policy, s. 1—14. — *Brzezinski, Z.*, The politics of underdevelopment, s. 55—75. — *Morris, B. S.*, Communist international front organizations: Their nature and function, s. 76—87. — **No. 2.** *Manning, C. A. W.*, Varieties of worldly wisdom, s. 149—65. — *Leites, N.* and *de la Malène, C.*, Paris from EDC to WEU, s. 193—219. — *Ullman, R. H.*, The Davies mission and United States — Soviet relations, 1937—1941, s. 220—39.

**The Yale law journal. Vol. 66: 1956. No. 1.** *Rowe, F. M.*, Price differentials and product differentiation: The issues under the Robinson-Patman act, s. 1—49. — **No. 2.** *Mendelssohn, A. I.*, Enforceability of arbitration agreements under Taft-Hartley section 301, s. 167—202.

**L'année politique et économique. 29<sup>e</sup> année: 1956. No. 132.** *Lavergne, B.*, Le problème algérien sans illusions, s. 301—49. — *Lavergne, B.*, L'affaire de Suez ou la dernière infidélité des États-Unis. La fin du pacte atlantique, s. 350—86. — *Herfort, P.*, Gamal Abdel-Nasser et le conseil de la révolution égyptienne, s. 387—90. — **No. 133—34.** *Méjan, F.*, L'église catholique et la France d'outre-mer, s. 401—556. — *Fraser, G.*, Les deux Allemagnes d'aujourd'hui, s. 557—65. — *Lavergne, B.*, La structure et le rôle de l'O.N.U. ou la capitulation volontaire de l'Occident devant l'Orient, s. 572—96.

**Journal du droit international. 83<sup>e</sup> année: 1956. No. 3.** *Chauveau, P.*, Des conventions sortant loi uniforme, s. 570—95. — *Dehaussy, J.*, De l'inviolabilité des hôtels diplomatiques, s. 596—649.

**Revue de l'Institut de sociologie. Année 1956. No. 1.** *Meynaud, J.*, Un essai d'interprétation du mouvement Poujade, s. 5—38. — *Gardedieu, A.*, Élections communales et majorité absolue, s. 103—76.

**Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle. 1956. No. 23.** *Hostache, R.*, Un gouvernement clandestin: le Conseil national de la Résistance et la délégation

générale en France du Comité d'Alger, s. 153—204. — *Dallmayr, W. R.*, Proudhon et la coexistence, une interprétation de «La Guerre et la Paix», s. 205—17.

**Historische Zeitschrift. Bd. 182: 1956. H. 1.** *von Rimscha, H.*, Zur Gleichschaltung der deutschen Volksgruppen durch das Dritte Reich, s. 29—64. — **H. 2.** *Kollman, E. C.*, Eine Diagnose der Weimarer Republik. Ernst Troeltschs politische Anschauungen, s. 291—319. — **H. 3.** *Scheibert, P.*, Über Lenins Anfänge, s. 549—66.

*S.-O. L.*

## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BRAÇONIER, JEAN, Hantverkarna i Borgarståndet. Sveriges Hantverk. 1956.
- KAARTVEDT, ALF, Kampen mot parlamentarismen 1880—1884. Oslo 1956.
- MEYER, POUL, Administrative Organization. A comparative Study of the Organization of Public administration. Köpenh. 1957.
- MCHIEL, HECTOR, How did the Satellites happen? London 1956.
- SMITH, EGERTON, Så är det i England. Övers. av I. och L. G. Hellström. Lindblads. Uppsala 1956.
- VERNEY, DOUGLAS, V., Parliamentary reform in Sweden 1866—1921. Oxford 1957.
- Vår syn. Liberala debattinlägg. Helsingfors 1957.
- Bergshantering. Berättelse för år 1955. Kommerskollegium. Sthlm 1956.
- Samhällets barnavård. år 1954. Socialstyrelsen. Sthlm 1956.
- Internationäl social science Bulletin. African Elites. Paris 1956.
- International social science Bulletin. The Formation of Economic and Financial Policy. Paris 1956.
- Internationäl Political science abstracts. Vol. VI nr 3. Oxford 1956.
- Vith Congress of the International association of democratic Congress. Brüssel 1956.
- Statistisk årsbok för Göteborg 1956. Göteborgs stads statistiska byrå. 1956.
- Statens reproduktionsanstalt. SOU 1956: 59 (Fin. D.). Sthlm 1956.
- Riksdagens revisorers berättelse. Statsverket. Del I. Sthlm 1957.
- Militieombudsmannens ämbetsberättelse — år 1957. Sthlm 1957.
- Justitieombudsmannens ämbetsberättelse — år 1957. Sthlm 1957.
- Statistisk årsbok för Helsingfors stad. Helsingfors 1956.
- Helsingfors stads statistik. VI. Undervisningsväsen 1951—52. Helsingfors 1956.
- Helsingfors stads statistik. II—III. Utrikeshandel och sjöfart 1953—54. Helsingfors 1956.
- Kooperativ verksamhet 1955. Sveriges officiella statistik. Kommerskollegium, Sthlm 1957.

### Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

Allsvensk Samling, Balans, Bedriftsökonomen, Diakonen, Ekonomisk Revy, Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Tidskrift, Från departement och nämnder, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Internasjonal Politikk (Bergen), Internationäl Labour Review, Näringsfrihetsfrågor, Kommerciella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Medborgaren, Mercator (Hfors), Nationaløkonomisk Tidskrift, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift for international. Ret. (Kbhvn), Nya Argus, Political science quarterly, Samtid och Framtid, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunn, 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, Tidskrift for Rettsvitenskap, Tidskrift for Udenrigspolitik (Kbhvn), Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Økonomi og Politik, Nordisk Kontakt.

*Historiska essayer*

## **Händelser och utvecklingslinjer**

av

**CURT WEIBULL**

»En synnerligen givande och eggande historisk läsning.»

*Törvåld Höjer i Sv.D*

10:50

**GLEERUPS**

1862  


**Håkan Ohlssons Boktryckeri**

### **Nya omarbetade upplagor**

*Herlitz*

**SVENSKA STATSRÄTTENS GRUNDER**

Inb. 24:—

*Höjer*

**DEN SVENSKA SOCIALPOLITIKEN**

Hft. 11:—, inb. 14:—

**NORSTEDTS**