

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 60

1957

HÄFTE 5

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS-EXPÉDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 5:—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Kommer att under år 1958 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap — »politik» i ordets äldre och mera omfattande bemärkelse —, statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande statsvetenskaplig litteratur, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Fahlbeckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, C. WELINDER, S. BOLIN, J. ROSÉN, E. GJERSTAD och KRISTER HANELL.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i statsrätt med folkrätt och förvaltningsrätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhaves närmast av professor E. FAHLBECK, Lund, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, samt professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen) och professor G. HECKSCHER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

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

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

Lund i dec. 1957.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL:

UPPSATSER:

THORSON, TORE, Beräkning av statsverkets inkomster	321
EEK, HILDING, Det obscena och lagen. En tryckrättslig studie	336
ROSS, ALF, Friheds- og ejendoms-kriteriet. Af et fankemotivs historie	353

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Statsrådsleden. Av HANS MEIJER	404
IPSA-seminarium om intressegrupper. Av GUNNAR HECKSCHER	407
Indien 1947—1957. Experiment i demokrati. Av KARLREINHOLD HAELLQUIST	408

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Samhällskunskap för seminarieundervisningen. 2 uppl. Anm. av STEN STURE LANDSTRÖM	415
Lars-Freeman och Nils Hultquist, Väckelserörelser och partibildningar. Anm. av ÅKE GAFVELIN	417
Dankwart A. Rustow, The Politics of Compromise. Anm. av NILS STJERNQUIST	421
International bibliography of political science. Vol. 4. Anm. av LARS FRYKHOLM	422
Tidskriftsöversikt. Av SVEN-OLEA LINDBERG	425

BERÄKNING AV STATSVERKETS INKOMSTER

Av Byråchefen TORE THORSON, Stockholm

Den statliga budgetens alltmer ökade samhällsekonomiska betydelse ställer de statliga budgetprognoserna mera i förgrunden, än vad tidigare varit fallet. Då dessa prognosers metodik åtminstone vad beträffar budgetens inkomstsida är relativt okänd, skall här lämnas en redogörelse för densamma.

När här talas om beräkning av statsverkets inkomster avses därmed i huvudsak den beräkning som utmynnar i Riksräkenskapsverkets instruktionsenliga, årliga inkomstberäkning. Det heter därom i nämnda instruktion (S. F. S. 1947: 778): »Riksräkenskapsverket har att varje år före den 10 december till Kungl. Maj:t avgiva förslag till beräkning av statsverkets inkomster vid nästföljande statsreglering ävensom meddela upplysningar rörande förhållanden i övrigt av beskaffenhet att böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom i och för uppgörande av proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov». Vidare ålägger instruktionen Riksräkenskapsverket att före den 25 mars till Kungl. Maj:t avlämna förslag till förnyad beräkning av statsverkets inkomster under de större inkomstitlarna vid nästföljande statsreglering.¹

Riksstatens inkomstsida kan efter inkomstbeloppens storlek delas i två grupper, nämligen skatt på inkomst och förmögenhet å ena sidan och övriga titlar å den andra. Vardera representera dessa båda delar ungefär hälften av inkomsternas slutsumma. Även inkomstberäkningsmetodiken för inkomstskatttiteln och övriga titlar ger anledning till samma uppdelning, enär skatten på inkomst och förmögenhet i huvudsak beräknas på grund-

¹ Genom en ändring i riksräkenskapsverkets instruktion, vilken vidtagits sedan denna uppsats skrevs, har tidpunkten för ämbetsverkets förslag till den förnyade inkomstberäkningen flyttats till den 5 april.

val av inom Riksräkenskapsverket gjorda kalkyler, under det att beräkningen av andra inkomstitlar även har andra myndigheters bedömanden som underlag.

Vad först beträffar inkomst- och förmögenhetsskatten kan konstateras, att avkastningen av inkomstskatttiteln till följd av källskattesystemet mycket nära följer de löpande förändringarna av de fysiska och juridiska personernas beskattningsbara inkomster. Inom ramen för den allmänna konjunkturbedömning, som Riksräkenskapsverket måste göra som grundval för hela sin inkomstberäkning, erfordras därför i första hand för inkomstskatttiteln preciserade antaganden om den löpande inkomstutvecklingen för den tidsperiod, beräkningen avser. Som en utgångspunkt för dessa antaganden tjänar den taxeringsstatistik, som utarbetas av Statistiska centralbyrån. Denna statistik, som föreligger på hösten efter det inkomstår den avser, bygger på resultatet av taxeringsnämndernas arbete och fastlägger den beskattningsbara inkomsten för fysiska och juridiska personer under nämnda inkomstår. Då Riksräkenskapsverket skall göra sin prognos, har emellertid i det närmaste ytterligare ett år förlidit, för vilket ännu icke något taxeringsresultat kan föreligga. För ämbetsverket gäller då att på grundval av annat material söka få fram en bild av inkomstutvecklingen under detta år. Vad som främst står till förfogande är Socialstyrelsens undersökningar av inkomstutvecklingen för anställda inom olika grenar av näringslivet. Dessutom brukar kontakt tagas med företrädare för arbetsmarknadens parter för att från dessas utredningsavdelningar under hand ta del av den lönestatistik, som där föres. Vidare hålles fortlöpande kontakt med nationalbudgetkansliet och Konjunkturinstitutet för utbytande av synpunkter och informationer.

Liksom beträffande löntagarnas inkomster bildar taxeringsstatistiken utgångspunkt för bedömning av företagens och företagarnas inkomstutveckling. För närmare analys av denna sektor har Riksräkenskapsverket upplagt ett register över ett antal större svenska aktiebolags taxerade inkomster. Detta register upptar bolag med ett aktiekapital av som regel minst en miljon kronor. De ifrågavarande bolagen, vilkas antal utgör i det närmaste 1.250, representerade vid 1956 års taxering närmare 85 procent av hela den taxerade inkomsten för aktiebolagen. Genom att bolagen uppdelats branschvis, ger detta i förening med uppgifter om den taxerade inkomsten en bild av utvecklingen inom olika näringsgrenar. Riksräkenskapsverket in-

hämtar dessutom vissa uppgifter från företagarsektorn om inkomstutvecklingen under pågående verksamhetsår. Erfarenheten visar, att bolagens inkomstutveckling är mera svårbedömbär än löntagarnas till följd av bolagens avskrivningspolitik och andra på vinstutvecklingen verkande faktorer, vilka icke kunna förutses.

Det har ovan sagts, att inkomstberäkningen skall avse det nästkommande budgetåret. Antagandena om inkomstutvecklingen måste därför vid decemberberäkningen utsträckas 1 1/2 år framåt i tiden. Avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter avslutas emellertid ofta under de första månaderna av det nya året. Det ligger då i sakens natur, att några vägledande uppgifter om förhållningsläget icke kunna inhämtas vid den tidpunkt Riksräkenskapsverket skall göra sin inkomstberäkning. För företagen kunna icke heller några prognoser om inkomstutvecklingen erhållas. Fastare hållpunkter saknas sålunda i regel, när Riksräkenskapsverket har att — i samarbete med Konjunkturinstitutet och nationalbudgetkansliet — göra antaganden om inkomstutvecklingen för kommande verksamhetsår. De prognoser om konjunkturutvecklingen, som därvid ligga till grund, få sålunda uppgöras på basis av tillgängliga ekonomiska analyser och statistiskt material.

Vad beträffar beräkningen av det belopp, som skall inflyta som skatt å inkomst och förmögenhet m. m., må beträffande metoderna få hänvisas till den redogörelse som lämnas i Riksräkenskapsverkets inkomstberäkning. Denna ingår som bihang 1 till bil. 1 Inkomsterna i statsverkspropositionen. Här må endast pekas på två faktorer, som, då de äro i hög grad variabla, på avgörande sätt kunna påverka inkomstillflödet. Den mest betydelsefulla av dessa är fyllnadsbetalningarna. Dessa utgöras av under våren inflytande preliminärskatt, som avser föregående inkomstår. Sedan ränta på kvarsatt infördes 1952, har nämligen den bestämmelsen gällt, att vid räntoberäkningen hänsyn skall tagas även till preliminärskatt, som erlagts efter uppbördsårets utgång, dock senast den 30 april året efter inkomståret. Här kommer sålunda in ett element i inkomstberäkningen, som icke är gripbart med konventionella hjälpmedel. Fyllnadsbetalningarna bli beroende av ett flertal faktorer, som äro av varierande betydelse i olika konjunkturlägen och som kunna påverka skattebetalarnas bedömanden. Fyllnadsbetalningarna komma därför alltid att vara en osäkerhetsfaktor av stor betydelse i kalkylerna. Särskilt är detta fallet i en starkt uppåtstående konjunktur. De skattebetalare, som erlagga preliminär B-skatt, det vill säga i

huvudsak företagare av olika slag, påföras preliminär skatt till samma belopp som den senast kända slutliga skatten. Då denna grundar sig på inkomsten två år före det aktuella inkomståret, blir differensen mellan preliminär skatt och den slutliga skatten vid starkt ökande inkomster betydande. Erfarenheten har även visat, att företagarna icke visa benägenhet att höja de ordinarie preliminärskattebetalningarna utan föredraga att vänta till efter deklara-tionsperioden för att då erlægga fyllnadsbetalningar i stället. Såvida de icke t. ex. till följd av läget på kreditmarknaden i stället föredra att erhålla kvars-katt och betala kvars-katteräntan.

En annan osäkerhetsfaktor av betydelse har införts genom sjuk-försäkringsreformens sammankoppling med skatteuppbörden. Sjuk-försäkringsavgifterna uppbäras preliminärt som en del av källskatten för fysiska personer. Samtidigt utbetalas förskott till sjuk-kassorna i avräkning på de debiterade beloppen av sjukförsäkringsavgifter samt bidrag från mindre arbetsgivare till sjukförsäkringen. De slutligt påförda sjukförsäkringsavgifterna och arbetsgivarbidragen bli icke kända förrän i det närmaste ett år efter uppbördsåret, och sjuk-kassornas medelsbehov, som är beroende av utbetalda sjukpen-ningar, låter sig icke med större tillförlitlighet beräkna på förhand. Det är alltså möjligt, att betydande differens uppstår mellan de på inkomstskattetiteln redovisade inkomster och utgifter, som hänföra sig till sjukförsäkringen, vilket i sin tur påverkar titelns slutligt redovisade behållna inkomst.

Såsom förut nämnts skiljer sig inkomstskattetiteln från övriga inkomsttitlar i beräkningstekniskt avseende på det sättet, att för övriga titlar inhämtas myndigheternas förslag till beräkning av inkomsterna. Detta sker genom skrivelser från Riksräkenskapsver-ket med anhållan om motiverade beräkningar av inkomsterna för såväl löpande som följande budgetår. Dessa beräkningar inkomma som regel under november månad. Beräkningarna utföras av de myndigheter, som för statsverkets räkning uppbära inkomsterna (t. ex. Tullverket, Kontrollstyrelsen och länsstyrelserna) eller som redovisa inkomster i sin rörelse (t. ex. statliga provnings- och för-söksanstalter, Tipstjänst, Penninglotteriet, affärsverken och Riksban-ken). Behandlingen av dessa beräkningar inom Riksräkenskapsver-ket går ut på att efter studier av tidigare inkomstredovisningar i jämförelse med gjorda antaganden i tidigare inkomstberäkningar och de av myndigheterna redovisade beräkningsgrunderna samt med

erforderlig underhandskontakt i ljuset av de konjunkturanalyser, efterfrågeprognoser etc., som stå till ämbetsverkets förfogande, så noggrant som möjligt göra en beräkning av inkomstillflödet. En viss benägenhet att underskatta inkomsterna gör sig ofta gällande från myndigheternas sida. Orsaken härtill kan ligga i en viss naturlig försiktighet, en strävan, medveten eller omedveten, att icke lova större inkomster än som med säkerhet kan beräknas inflyta. Man kan även konstatera, att i den mån inkomstberäkning skett i samband med myndigheternas petitaskrivelser i augusti på grund av inkomsternas samband med anslagsfrågornas behandling, myndigheterna äro obenägna att på eget initiativ införa eventuella nya faktorer i de beräkningar, som utföras senare. Den granskning av beräkningarna, som utföres inom Riksräkenskapsverket, tar självfallet sikte på här nämnda förhållanden och ett frångående av myndigheternas beräkningar får icke tolkas som en uppfattning inom Riksräkenskapsverket, att detta i och för sig har bättre förutsättningar än de myndigheter som utfört de grundläggande beräkningarna att bedöma inkomstutvecklingen. Riksräkenskapsverket har emellertid att bedöma riksstatens inkomstsida som en enhet, och de grundläggande antaganden om inkomst- och konjunkturutvecklingen, som Riksräkenskapsverket gjort, måste få avspegla sig i hela inkomstberäkningen. Det bör här även påpekas, att Riksräkenskapsverket icke meddelar myndigheterna några anvisningar för beräkningarna utan att dessa verkställas utifrån de förutsättningar, som var och en beräknande myndighet finner lämpliga. Riksräkenskapsverket kan vidare icke beakta synpunkter av typen »att vara på den säkra sidan». En underskattning av inkomsterna är från Riksräkenskapsverkets sida sett lika otillfredsställande som en överskattning med hänsyn till inkomstsidans betydelse vid såväl avvägningen av beskattningen som vid anslagsbehandlingen.

Riksräkenskapsverket återger i sin skrivelse till Kungl. Maj:t de synpunkter, som varit grundläggande för myndigheternas beräkningar, samt framför det förslag till beräkning som är Riksräkenskapsverkets. För mindre titlar inom gruppen uppbörd i statens verksamhet samt för låne- och pensionsfonder m. fl. lämna myndigheterna endast vid ändrade förutsättningar särskilda motiveringar för vissa beräkningar. I sådant fall har Riksräkenskapsverket icke heller ansett det erforderligt att i sin skrivelse ingå på beräkningen av de särskilda titlarna utan behandlar dem gruppvis med hänvisning till särskilda specifikationer i bilagor till skrivelsen.

Under de båda senaste åren har Riksräkenskapsverket till sin inkomstberäkning även fogat en promemoria angående statsinkomsternas utveckling på längre sikt. Det ligger i sakens natur, att en kalkyl av detta slag måste verkställas med utgångspunkt från helt schablonmässiga förutsättningar, vilket ger beräkningarna en hypotetisk karaktär. Beträffande den allmänekonomiska ramen och skatteunderlagets utveckling har vid dessa långtidsprognoser i första hand tagits som utgångspunkt de förutsättningar beträffande utvecklingen under de år som behandlats i den egentliga inkomstberäkningen. För utvecklingen därefter har antagits en fortgående jämn stegring av den reala nationalinkomsten vid konstant prisnivå, oförändrade sysselsättningsförhållanden och gynnsamma förutsättningar för utrikeshandeln samt att inga mera betydande strukturella förskjutningar skall äga rum i den inhemska ekonomin.

För dessa långtidsprognoser ha icke skriftliga kalkyler infordrats från andra statliga myndigheter, men underhandskontakter ha utnyttjats för de mest betydelsefulla inkomstitlarna.

Den inkomstberäkning, som Riksräkenskapsverket lämnar i december, ligger till grund för inkomstsidan i statsverkspropositionen. Då emellertid riksstaten inte fastställs förrän i maj, lämnar Kungl. Maj:t i slutet av april eller början av maj en proposition angående komplettering av riksstatsförslaget, vilken huvudsakligen behandlar budgetens inkomstsida och särskilt tar ställning till uttagsprocenten för inkomstskatten. För dessa beräkningar aktualiserar Riksräkenskapsverket i mars varje år inkomstberäkningen ifråga om de större inkomstitlarna. Detta sker efter samma rutin som vid decemberberäkningen, och skrivelser utsändas till berörda myndigheter med begäran om förnyade beräkningar av inkomsterna. Betydelsefullt är, att avtalsförhandlingarna i mars om än icke alltid slutförts så dock kommit i ett sådant skede, att man med någon säkerhet kan bedöma slutresultatet. Vidare föreligger då på väsentliga områden fullständig statistik för det gångna kalenderåret, vilket även det bildar en bättre grundval för inkomstprognoserna än i december.²

I det föregående har lämnats en beskrivning av Riksräkenskapsverkets inkomstberäkningsarbete. Till denna skall här fogas några synpunkter på vissa problem, som äro förbundna med detta arbete.

En betydelsefull fråga gäller koordinationen av Riksräken-

² Jfr not 1.

skapsverkets inkomstberäkning med närliggande prognosverksamhet. Som ovan nämnts utarbetar nationalbudgetkansliet sin nationalbudget vid samma tidpunkt som Riksräkenskapsverket arbetar med inkomstberäkningen. Alla sådana faktorer, som påverkar Riksräkenskapsverkets ställningstagande till statsverkets inkomster och som avser löne- och prisutveckling, utrikeshandel, investeringsverksamhet, konsumtion o. s. v., bli därvid föremål för analyser på grundval av det material, som tillhandahålles av Konjunkturinstitutet och andra statliga verk och myndigheter i form av utredningar eller vid föredragningar inför utredningsrådet. Riksräkenskapsverket har icke formellt ålagts att följa detta arbete. För inkomstberäkningsarbetet är det likväl av största betydelse, att nationalbudgetkansliets informationer bli tillgängliga även för Riksräkenskapsverket. Detta sker också genom underhandskontakter mellan Riksräkenskapsverket och nationalbudgetkansliet. Det bör påpekas, att någon tidsmässig samordning av arbetet icke alltid kan äga rum. Särskilt blir detta till nackdel vid marsberäkningen, då den reviderade nationalbudgeten utarbetas betydligt senare än inkomstberäkningen.

Ett annat koordineringsproblem, som intimt berör inkomstberäkningens metodik, utgör frågan om förhållandet mellan budgetförslagets utgiftssida och inkomstsida. Statsverkspropositionens utgiftssida bygger på myndigheternas under augusti månad avlämnade petitaskrivelser och utgår sålunda som regel från oförändrade löner och priser. Ett undantag göres för statstjänstemännens löner vid tendens till stigande löner på arbetsmarknaden, då reservation för ökade statliga lönekostnader göres i finansplanen. Inkomstsidan är däremot realistisk i det avseendet, att man vid beräkningen av såväl direkta som indirekta skatter tar hänsyn till den antagna löneutvecklingen. Där bildar emellertid återigen vissa statstjänstemannalöner ett undantag, i det att för affärsverken uttryckligen sägs ifrån, att överskotten framräknats med antagande av oförändrad lönenivå på kostnadssidan. Dessa olikheter i beräkningsgrunderna för utgifter och inkomster kan under en period av hastigt stigande löner och priser leda till att budgetförslaget ger en något snedvriden bild av förhållandet mellan statens inkomster och utgifter under det kommande finansåret.

Vid inkomstberäkningsarbetet inom Riksräkenskapsverket har man utgått från, att inkomstberäkningen skall vara en prognos, som så nära som möjligt anger den kommande utvecklingen av budgetens inkomstsida, varvid vid beräkningstillfället gällande författ-

ningar och övriga bestämmelser, som ha inflytande på statsinkomsterna, ha antagits förbli oförändrade under hela den period beräkningarna avse. Med hänsyn till den förut antydda metodiken vid utgiftsberäkningen kunna även skäl anföras för att använda samma metodik ifråga om inkomstberäkningen. Skäl kunna också åberopas för att låta olika alternativ komma fram vid beräkningen av statsverkets inkomster för att därigenom belysa dessas beroende av konjunkturväxlingarna. Den av Riksräkenskapsverket använda metoden motiveras bl. a. av att inkomstberäkningen bör kunna uppfattas som en ram för statsbudgeten och att under budgetbehandlingen även utgiftssidan i görligaste mån göres realistisk före riksstatens fastställande.

Gódtager man alltså, att bedömningen, såsom nu är fallet, skall vara »realistisk», kommer konjunkturbedömningen i centrum vid inkomstberäkningsarbetet. Alla mera betydande inkomstitlar under gruppen egentliga statsinkomster liksom överskotten från affärsverken avspegla mer eller mindre omedelbart konjunkturväxlingarna. I den mån man eftersträvar att budgetens inkomstsida skall lämna en tillförlitlig bild av statsverkets inkomster under kommande budgetår, måste man sålunda göra klart för sig, att förutsättningen härför är att Riksräkenskapsverket kan tillfredsställande grunda den konjunkturprognos, som bildar grunden för inkomstberäkningen.

En följd av ställningstagandet till »realistisk» eller icke »realistisk» beräkning av inkomstsidan är att utvecklingen av fysiska och juridiska personers beskattningsbara inkomster måste bedömas utifrån samma förutsättningar. Här må dock antydast ytterligare några problem, som äro förbundna med just denna del av konjunkturprognosen.

När för statsverkspropositionen löneutvecklingen skall bedömas 1 1/2 år framåt i tiden, äro avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter vanligen endast i ett förberedande stadium. Frågan är då, om de instanser som göra dessa beräkningar böra göra ett så vitt möjligt realistiskt bedömande med hänsyn till läget på arbetsmarknaden, prisutvecklingen m. m. eller endast göra ett schablonmässigt antagande om oförändrad lönenivå eller en stegring i anslutning till den reala nationalinkomstens utveckling under de senast kända åren. Problemet kan illustreras av följande uttalande i den av nationalbudgetkansliet i Finansdepartementet utarbetade nationalbudgeten för år 1956 (Statsverkspropositionen år 1956: Bil. 1: Bih. 2 s. 3):

»Eftersom nationalbudgeten brukat framläggas vid en tidpunkt, då avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter pågår, har dessa beräkningar många gånger åberopats i samband därmed. Medvetandet om beräkningarnas bristande precision har i allmänhet föranlett en mycket försiktig skrivning i sådana avsnitt som berört löneutvecklingen. Förra året byggdes den preliminära nationalbudgeten på det vid årsskiftet föreliggande löneläget utan att någon hänsyn togs till resultatet av de då pågående avtalsförhandlingarna. Beräkningen angavs därför vara rent hypotetisk; det förutsattes att den likväl skulle ha tillräckligt intresse som bakgrundsmaterial. Det visade sig dock att även denna uppläggning inbjöd till — eller erbjöd möjlighet till — missförstånd om kalkylens innebörd».

Riksräkenskapsverket har — i linje med de principer som tillämpas även vid inkomstberäkningsarbetet i övrigt — valt att för åtminstone det närmast liggande inkomståret göra en realistisk bedömning. För tiden därefter har Riksräkenskapsverket anslutit sin beräkning av inkomstutvecklingen till en antagen stegring av produktionen. För den egentliga inkomstberäkningen har detta skett i medvetande om att endast två av de sex uppbördsterminerna infalla inom det aktuella budgetåret, varför inkomstförändringarnas inflytande på inkomstutfallet reduceras. För långtidsprognoserna, som sträcka sig utöver tiden för en möjlig realistisk bedömning, har samma tillvägagångssätt fått tillgripas.

För aktiebolagens inkomster ha samma förutsättningar för bedömningen som för fysiska personer ansetts föreligga.

Vad beträffar grundmaterialet för inkomstberäkningarna är uppbörds- och inkomststatistiken liksom även taxeringsstatistiken av största betydelse såväl med hänsyn till inkomstberäkningarna i stort som ifråga om inkomstkattetiteln, vilken som ovan framhållits dominerar budgetens inkomstsida. För bedömning av inkomstutvecklingen hos fysiska och juridiska personer liksom för inkomstberäkningsarbetet i dess helhet är skatteuppbörden och på denna baserad statistik i första hand vägledande. Generalpoststyrelsen utför efter varje uppbördstermin analyser av den influtna uppbörden, hänförlig till olika skatteslag såsom preliminär A- och B-skatt, kvarstående skatt, tillkommande skatt och merskatt. Denna fördelning är emellertid icke tillfyllest. Inom Riksräkenskapsverket utföras därtill analyser främst av fyllnadsbetalningar och kvarstående skatt för att kunna studera dessas fördelning på fysiska och juridiska personer. Dessutom har inom Riksräkenskapsverket påbörjats undersökningar av den preliminära B-skattens fördelning på fysiska och juridiska

personer. Denna är avsedd att samordnas med den ovan berörda aktiebolagsstatistiken efter branscher och taxerade inkomster. Med en utbyggd uppbördsstatistik kan ett allt bättre grepp över inkomstutvecklingen erhållas, liksom beträffande skattebetalarnas betalningsvanor, även om för B-skattebetalare debiterings- och jämningsreglerna härvid medföra vissa komplikationer.

Fortlöpande inkomststatistik för vissa löntagargrupper utarbetas av bl. a. Socialstyrelsen samt arbetsmarknadens stora intresseorganisationer. Denna statistik är emellertid långt ifrån fullständig och kan endast delvis tjäna som underlag för bedömning av inkomstutvecklingen i stort. Det är heller icke tänkbart att utveckla denna statistik därhän, att den helt kan täcka hela fältet av olika slag av skattskyldiga, utan den måste i första hand betraktas som ett komplement till uppbördsstatistiken. Detta understryker ytterligare vad nyss sagts om uppbördsstatistikens betydelse.

Som ovan nämnts tjänar taxeringsstatistiken det viktiga syftet att tjäna som underlag vid analysen av skattebetalarnas inkomster under senast kända taxeringsår. Från och med år 1951 har emellertid statistiken över inkomstfördelningen från att tidigare ha utgjort en fullständig undersökning omlagts till huvudsakligen stickprovsundersökning. Detta har, såsom Statistiska centralbyrån redovisat, medfört icke oväsentliga brister såväl beträffande representativiteten som primärmaterialets beskaffenhet i övrigt. Med den vid stigande nominella inkomster ökande progressiviteten i statlig inkomstbeskattning, får inkomstagarnas fördelning på inkomstklasser och civilstånd allt större betydelse för inkomstberäkningen. Det har vid inom Riksräkenskapsverket utförda marginalskatteberäkningar varit nödvändigt att överbygga de ovan anförda bristerna med approximationer, vilket accentuerat osäkerheten i inkomstberäkningarna.

Som tidigare nämnts, utnyttjar Riksräkenskapsverket vid sin beräkning av andra inkomstitlar än inkomstskattetiteln uppgifter och beräkningar från de myndigheter, som uppbära ifrågavarande inkomster eller där de framkomma som resultat av en verksamhet. Därutöver har Riksräkenskapsverket i några fall även inhämtat informationer från representanter för det enskilda näringslivet. Givetvis grunda även berörda myndigheter i förekommande fall sina beräkningar på liknande kontakter, men direktinformationer från en del av näringslivets representanter kunna tillföra bedömningen mera nyanserade synpunkter.

Tidpunkten för Riksräkenskapsverkets inkomstberäkning fastställs av verkets instruktion. Denna tidpunkt är givetvis avhängig av tidpunkten för Finansdepartementets arbete och riksstatsförslagets avlämnande. Som förut nämnts, förnyas beräkningen i mars. Vid denna tidpunkt föreligga statistiska uppgifter för det gångna året, vilka kunna bidra till en revidering av decembersiffrorna.

Det är en betydande svårighet att statistiskt underbygga decemberberäkningen i vad avser det då ännu icke avslutade kalenderåret såväl i fråga om löneutvecklingen som andra på statens inkomstillflöde verkande faktorer. Någon förskjutning av tidpunkten för denna beräkning kan emellertid icke ske med nuvarande ordning för riksstatsförslagets avlämnande. Däremot skulle marsberäkningen kunna flyttas fram, varigenom vissa fördelar vore att vinna. Därest denna beräkning kunde flyttas till mitten av april, skulle värdefulla informationer kunna utnyttjas beträffande såväl skatteuppbörden under uppbördsårets första uppbördstermin som beträffande statsverkets inkomstillflöde under kalenderårets första kvartal. Vidare skulle beräkningsarbetet tidsmässigt bättre sammanfalla med nationalbudgetkansliets vårarbete.³

Riksräkenskapsverkets inkomstberäkning överlämnas, såsom tidigare nämnts, före den 10 december till Finansdepartementet och bildar underlag för inkomstsidan i statsverkspropositionen. I denna lämnas sålunda en redogörelse för Riksräkenskapsverkets beräkning, varefter finansministern redovisar sitt ståndpunktstagande till Riksräkenskapsverkets förslag. Vanligtvis inskränka sig de ändringar, som då vidtagas i förhållande till Riksräkenskapsverkets siffror, till sådana som äro betingade av i finansplanen eller förberedda propositioner framlagda förslag till ändrade beskattningsregler eller organisationsförändringar, vilka icke varit kända för Riksräkenskapsverket vid inkomstberäkningsarbetet. Vidare tar finansministern ställning till uttagningsprocenten för inkomstskatten under senare delen av budgetåret. För riksdagen redovisas sålunda såväl Riksräkenskapsverkets inkomstberäkning som finansministerns ställningstagande till denna.

På samma sätt framläggas Riksräkenskapsverkets förnyade inkomstberäkning under mars månad⁴ och finansministerns slutliga ställningstagande till budgetens inkomstsida i den proposition angå-

³ Jfr not 1.

⁴ Jfr not 1.

ende komplettering av riksstatsförslaget, som lämnas till riksdagen i slutet av april eller början av maj varje år. Det centrala i denna proposition brukar vara diskussionen om uttagningsprocenten på inkomstskatten och därmed sammanhängande frågor.

I riksdagsarbetet behandlas inkomstsidan på grundval av det i propositionerna framlagda materialet. Föredragning inför utskotten av Finansdepartementets tjänstemän äger rum i den utsträckning, utskotten finner erforderlig. Föredragning av befattningshavare i Riksräkenskapsverket hör till undantagen och gäller i så fall rent tekniska frågor.

Utmärkande för svensk budgetdiskussion kan bl. a. sägas vara den betydelse som budgetbalanseringen tillmätes. Särskilt tydligt ha framkommit strävanden att begränsa utgifterna — driftbudgetens eller totalbudgetens, bl. a. beroende på den samhällsekonomiska situationen — antingen inom den ram som bildas av de totala inkomsterna eller med undantag av inkomster, som betecknats som tillfälliga och konjunkturpolitiskt betingade. Inkomstberäkningens resultat och principerna för denna äro sålunda av stor betydelse för både diskussionen om och utformningen av finanspolitiken.

I detta sammanhang kan det kanske vara av ett visst intresse att göra vissa jämförelser med inkomstberäkningsmetodiken i Amerikas Förenta Staters federala förvaltning, som jag haft tillfälle att som F. N.-stipendiat studera. I Amerikas federala budget har nämligen inkomstsidan kommit helt i bakgrunden i budgetdiskussionen. Detta tar sig bl. a. uttryck i att kongressens beslut i budgetfrågor meddelas i tolv till femton beslut om utgiftsanslag oberoende av kongressens ställningstagande till inkomstsidan i budgeten och att inget slutligt kongressbeslut, som antager budgeten i sin helhet, fattas.

Budgetens inkomstsida beräknas till största delen av Tax Division inom Treasury Department. Eftersom inkomstberäkningen är en del av presidentens allmänna budgetplanering, föregås den av en allmän analys av de ekonomiska förutsättningarna inom den krets, som inför presidenten svarar för budgetplaneringen i stort. I denna krets ingå the Secretary of the Treasury, the Director of the Bureau of the Budget och the President's Council of Economic Advisers. Den sistnämnda institutionen består av tre medlemmar och har vid sin sida en rådgivande församling sammansatt av företrädare för förvaltning och näringsliv. Den bild, som framkommit vid överlägg-

ningar inom den för budgetplaneringen ansvariga gruppen, vari givetvis även ingår inverkan av ifrågasatta skatteändringar och arbetsmarknadspolitiska åtgöranden, blir vägledande för den inkomstberäkning som utföres inom Treasury Department.

För sin inkomstberäkning inforrar Treasury Department icke några skriftliga upplysningar från andra myndigheter utan arbetar huvudsakligen på grundval av annat, i första hand statistiskt material.

Den största inkomstposten i den federala budgeten utgöres av inkomstskatt för fysiska personer. Liksom i Sverige baseras beräkningen av inkomstskatten på kända uppbördssiffror. Dessutom utnyttjas de nationalinkomstberäkningar, som utföres av Department of Commerce. I övrigt studeras utvecklingen i olika inkomstklasser, och tomrummet efter kända siffror fyller ut genom gjorda antaganden om utvecklingen, baserade på iakttagelser om förändringar ifråga om löner, vinster, utdelningar, befolkningsutveckling och sysselsättning.

Två tredjedelar av fysiska personers inkomstskatter flyta in som källskatt och en tredjedel som kvars-katt, och bortsett från ändringar i beskattningen äro variationerna år från år i beloppens storlek relativt små och anses icke komplicera beräkningarna.

Beräkningen av bolagsskatten har däremot varit ett svårare problem. Beskattningen har byggt på uppbörd i efterhand på sådant sätt, att skatten för ett år skulle erläggas i två hälfter i mars och juni året därefter. Man har sålunda saknat möjligheter att tillförlitligt bedöma de vinster, som skulle få inflytande på skatteinkomsten för det budgetår beräkningarna skulle avse. Då skatteuttaget är högt och bolagsskatten utgör cirka 30 % av de totala inkomsterna, är varje förändring i vinstutvecklingen av stor betydelse för budgeten. Man har utan större framgång försökt olika metoder för beräkning av vinstutvecklingen med ledning av t. ex. löner och priser. Någon ledning har man dock funnit i en på samplingsmetoden byggd undersökning av bolagens ekonomiska vinstutveckling. Från och med budgetåret 1955/56 har man övergått till att successivt uppta källskatt även för större bolag, så att dessa efter 5 år komma att betala i det närmaste källskatt i full utsträckning. Denna reform kommer sålunda att ge samma problem vid bolagsskattens beräkning som i Sverige.

Av övriga inkomstitlar beräknar Treasury Department alla utom diverse inkomster, vilka i huvudsak utgöres av uppbördsmedel. Dessa

beräknas av Bureau of the Budget i samband med utgiftsanslagen och efter uppgifter från vederbörande myndigheter. Flera av dessa inkomster äro hänförliga till specialbudgeter.

Som ovan nämnts inhämtar icke Treasury Department uppgifter från andra myndigheter för sin beräkning av inkomster av tullar och acciser m. fl. inkomster, som ingå i budgeten, utan får själv införskaffa det mångskiftande underlaget för beräkningarna. För konsumtionsskatterna bli givetvis de för hela budgetuppläggningsgjorda antagandena om den allmänna ekonomiska utvecklingen i hög grad vägledande liksom prognoser om inkomstutvecklingen och beräkningar av förändringar i befolkningsstrukturen. Vidare tillmätas producenternas uppskattningar stor betydelse. För t. ex. bilskatterna tar departementet del av bilindustriens produktionsplaner för kommande år, och dessa visa sig i allmänhet vara hållbara. För skatter på varor och tjänster kunna beräkningarna i en del fall byggas på ett eller ett par dominerande bolags uppskattningar av efterfrågan, t. ex. för telefonbeskattningen, där ett bolag behärskar 90 % av marknaden. Liknande är förhållandet beträffande järnvägarna och skatten på biljetter. Konferenser med representanter för det privata näringslivet bli därför en betydelsefull del av beräkningsarbetet vid sidan av analys av offentlig och privat statistik över produktion, försäljning och prisutveckling.

Till sist skall med några ord beröras hur inkomstberäkningen bringas till kongressens och allmänhetens kännedom. I budgetförslaget, som även innefattar presidentens budskap till kongressen, lämnas utom en uppställning över inkomsttitlarna endast kortfattade översikter för huvudgrupper av inkomsterna utan närmare detaljer eller underlag för beräkningarna. Så sker även i Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances, som även överlämnas till kongressen. Däremot utgör den rapport som utarbetas av the President's Council of Economic Advisers en utförlig analys av det gångna budgetåret ur allmän ekonomisk synpunkt och en redovisning för de överväganden och slutsatser, som utgöra förutsättningarna för budgetförslaget och den planerade ekonomiska politik, som presenteras i rapporten och budgetförslaget.

En jämförelse mellan inkomstberäkningsarbetet i Sverige och Förenta Staterna utvisar betydande olikheter i flera avseenden. Grundläggande blir givetvis, att under det att inkomstberäkningen i Sverige utföres av ett centralt ämbetsverk är den i Förenta Staterna

en del av regeringsmaktens budgetplanering och inlemmas som en del av dennas ekonomiskt politiska handlande. Därigenom blir den beräknande myndigheten bunden i sitt arbete av i förväg fastslagna förutsättningar och antaganden. Genom att inkomstskatterna dominera ännu mera än i den svenska budgetens inkomstsida — de utgöra 70—75 % av statsinkomsterna — komma övriga inkomsttitlar mera i bakgrunden. Detta kan vara en förklaring till att behandlingen av dessa blir av annan art än i den svenska inkomstberäkningen. Å andra sidan bidrar den starka koncentrationen av i dessa sammanhang betydelsefulla näringsgrenar till att goda bedömningsgrunder kunna erhållas från producenterna, liksom att dessas egen statistik med marknadsanalyser och produktionsplaner äro mera utvecklade än vad fallet är i Sverige.

Metoderna för publicering av inkomstberäkningen utan redovisning av material och gjorda antaganden har jämte det för Förenta Staterna utmärkande dualistiska förhållandet mellan exekutiv och lagstiftande makt medfört, att inkomstberäkningsarbetet göres på nytt av kongressen. De utskott, som i kongressen behandla budgetens inkomstsida, ha ett gemensamt kansli på 25 befattningshavare. Oberoende av Treasury Departments beräkningar och arbetsmaterial gör detta kansli ekonomiska analyser, diskuterar med företrädare för förvaltningen och näringslivet och föreslår de ändringar av budgetens inkomstsida, som det finner lämpligt. På detta sätt göres inkomstberäkningsarbetet två gånger med obetydlig kontakt mellan de beräknande organen. Det anses nämligen icke åligga Treasury Department att tillhandahålla kongressens utskott sitt arbetsmaterial eller andra upplysningar än dem som kunna inhämtas genom fördragningar inför utskotten (hearings).

DET OBSCENA OCH LAGEN

EN TRYCKRÄTTSLIG STUDIE

Av Professor *HILDING EEK*, Stockholm

Under år 1957 ha vi upplevt en livlig diskussion inom alla de nordiska länderna om lagens ställning till det obscena eller förment obscena med anledning av det i Norge väckta åtalet mot Agnar Mykle såsom författare av romanen »Sangen om den röde rubin» och mot bokens förläggare. Den norska rättsfrågan skall inte debatteras här. Det har emellertid sitt intresse att rekapitulera rättstillståndet i Sverige på förevarande område. Några jämförelser mellan norsk och svensk rätt skall därvid icke göras. Men det kan vara på sin plats att notera, att de straffrättsliga förbudena i de båda länderna icke skilja sig väsentligt åt, bortsett från att bötesstraff icke kan förekomma i Norge, då någon fälles för utgivande av »utuktig skrift».

Enligt norska grundloven § 100 är straff tillåtet för »ringeakt mod sædelighed», men »frimodige ytringer om ... hvilkensomhelst ... Gjenstand ere enhver tiladte». En motsvarande princip råder i Sverige, men även här är straff konstitutionellt tillåtligt och föreskrivet för skrifter, »som såra tukt och sedlighet», d. v. s. motsvarigheten till den norska strafflagens »utuktige skrifter». Är rättsläget i Sverige ett annat än i Norge, sammanhänger detta med olikheterna i de tryckfrihetsrättsliga och särskilt processuella reglernas utformning; den rättspolitiska utgångspunkten för de svenska reglerna är en avsiktlig tolerans och de ha bidragit till utvecklingen av en mycket restriktiv åtalspraxis.

Lagstiftningen. Ingripande mot *tryckta skrifter* kan ske allenast i den ordning tryckfrihetsförordningen (TF), som är en av rikets grundlagar, föreskriver. Detta innebär bland annat att tvångsmedel såsom beslag äro allenast provisoriska — konfiskation på grund av tryckfrihetsbrott kräver domstols beslut —; att åtal kan väckas allenast mot person, som enligt TF bär ansvaret för skriften, d. v. s.

i fråga om icke periodisk skrift, varå författarnamnet angivits, författaren; att frågan om skriftens straffbarhet, om parterna inte överenskomma om annat, skall avgöras av en jury om nio medlemmar, varvid fällande dom förutsätter, att minst sex jurymän äro eniga om skriftens brottslighet och att rätten (juristerna i domstolen) icke efter sin prövning av frågan om skriftens brottslighet begagna sin rätt att frikänna trots juryns fällande utslag; samt att skriften innehåller något som enligt den s. k. brottskatalogen i TF 7:4 skall anses som otillåtet yttrande i tryckt skrift. Straffsatserna vid fällande dom framgå av bestämmelser i allmänna strafflagen, vartill TF hänvisar.

Straffbudet mot sedlighetssårande skrifter innehålles i TF 7:4. Det heter där: »Med beaktande av det i kap. 1 angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning, som innefattar: . . . punkt 12: förfarande, som sårar tukt och sedlighet». Till tolkningen härav återkommer jag nedan. Här må blott nämnas, att orden »enligt lag straffbar» ger uttryck åt det förhållandet, att ett yttrande måste vara kriminaliserat *jämväl* i allmän strafflag för att kunna medföra straff för tryckfrihetsbrott; å andra sidan kan sådant straff icke ådömas för ett yttrande i tryckt skrift av i TF:s brottskatalog *icke* uppräknat slag, även om straffbarhet skulle föreligga för muntligt yttrande eller yttrande i t. ex. brev enligt allmänna strafflagen. — Straffet för brott mot TF 7:4, punkt 12, är böter eller fängelse; normalstraffet torde få anses vara böter.

Enligt TF 10:10 kan tryckt skrift, som »uppenbart innefattar enligt 7 kap. 4 § straffbart brott mot tukt och sedlighet», tagas i förvar genom beslut av polismyndighet i avbidan på förordnande om beslag. »Är fara i dröjsmål», t. ex. vid utbudande av pornografika på allmän plats, kan också enskild polisman provisoriskt taga skrifter i förvar. Efter beslut om förvar skall anmälan därom, så snart ske kan, göras hos justitieministern. Det ankommer därefter på honom att besluta om beslag; sker ej så går förvarsbeslutet åter och skrifterna skola återlämnas till den från vilken de togos i förvar. Beslut om beslag kan av justitieministern träffas endast under förutsättning, att anledning finnes att tryckfrihetsbrott begåtts genom skriften och att den därför kan genom domstols beslut konfiskeras. Åtal måste väckas inom viss kortare tid; beslagsbeslutet förfaller eljest. Jämställt med åtal är s. k. ansökan hos rätten om skrifts konfiskering, som dock kan tillgripas endast, då någon för skriften

enligt TF ansvarig person ej finnes eller sådan person ej kan delges stämning inom Sverige (TF 9: 5).

I TF 6 kap. ingår i 2 §, första stycket ett stadgande av följande lydelse: »Utan hinder av denna förordning gälla om spridning bland barn och ungdom av tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, vad i lag är stadgat.» Innebörden härav är, att konung och riksdag utan hinder av TF i vanlig ordning (d. v. s. utan iakttagande av formerna för grundlagsändring) kunna stifta särskild lag mot yrkesmässig och planmässig spridning bland personer under 21 år av bland annat pornografiska skrifter men också t. ex. *horror-comics*. Någon dylik lag har icke kommit till. Emellertid är att märka att genom dylik lag straffansvar för själva innehållet i skrifter, vilkas spridning förhindras och möjligen straffbelägges, icke kan införas; i detta avseende kommer alltså allena TF:s ovan relaterade bestämmelser att gälla. — Diskussionen vid utarbetandet av TF 6: 2 är av intresse för tolkningen av TF 7: 4, punkt 12, och jag återkommer nedan till detta förhållande.

Beträffande *icke tryckta skrifter* gäller i Sverige allmänt straffrättsliga regler. Det relevanta straffbudet ingår i SL 18: 13: »Sprider någon ut eller håller till salu eller utbjuder skrift, målning, teckning eller bild, som tukt och sedlighet sårar; straffes med böter eller fängelse. Lag samma vare, om man genom annan gärning sårar tukt och sedlighet, så att allmän förargelse eller fara för andras förförelse därav kommer.» — Straffbestämmelsen innebär, att böter (dagsböter) kunna förekomma samt att, i enlighet med gängse grundsatser inom straffmätningen, vid grövre brottslighet straffet kan bli fängelse från en månad upp till ett maximum av två år. Brottet betraktas som ett *delictum publicum*, d. v. s. det är i första hand samhällets intresse att motverka ett undergrävande av den allmänna sedligheten inom folket, icke kränkandet av den enskildes sedliga känsla, som utgör grunden för straffets inträde.¹

Några laghistoriska notiser. 1812 års TF, föregångaren till nu i Sverige gällande TF av 1949, hade föregåtts av ett lagförslag 1809 till TF samt av TF den 9 mars 1810. I samtliga texter kriminaliserades sedlighetssårande uttalanden, men lagtexternas författare

¹ Stjernberg, »Kommentar till strafflagen kap. 17—18», 2:dra uppl., Uppsala 1930, s. 39.

voro uppenbarligen angelägna att icke därigenom lägga alltför hårda band på yttrandefriheten i tryckt skrift. Texterna äro de följande:

1809 års förslag: »Såsom ett, till högsta eller lägre graden, brottsligt bruk av tryckfriheten, anses av lagen och skall med därå utsatt straff beläggas: ... Sedernas fräcka vanhelgd, vare sig genom offentliga läror till någon grov last, särdeles den som sårar ärbarheten, eller sådana ohöljda och skändliga framställningar av dess utövning, varigenom främjandet av ett ovärdigt och fördärvligt levnadssätt uppenbart åsyftas. Brottet skall straffas med sextiosex riksdaler trettiotvå skillingars böter och skriften konfiskeras.»

1810 års TF: »Under de förutsatta villkor, att vid prövningen av en skrift eller ansvaret för densamma, domaren alltid, i fall, som tvetydiga synas, skall hellre fria än fälla och där frågan är om ämnets mera än om uttryckens lagstridighet hellre fästa sin uppmärksamhet på skriftens klara åsyftning än på utföringssättet, alltid utan rättighet, att, i vilket fall som helst, draga obestämda slutföljder av uttrycken, skola såsom missbruk av tryckfriheten anses: ... Sedernas *fräcka* vanhelgd, vare sig genom offentliga läror till någon *grov* last, särdeles den, som sårar ärbarheten, eller sådana ohöljda och skändliga framställningar av denna lasts utövning, varigenom främjandet av ett fördärvligt levnadssätt *uppenbart* åsyftas. Brottet skall umgällas med femtio till ett hundrade riksdalers böter, och skriften konfiskeras.»

1812 års TF: Den s. k. instruktion, som inledde paragrafen med de olika brottsbeskrivningarna i 1810 års TF, återkom i 1812 års TF med vissa redaktionella ändringar, som torde sakna intresse i förevarande sammanhang; instruktionen återfinnes i 1949 års TF i 1 kap. 4 §, varom mera nedan.

Även brottsbeskrivningen beträffande »sedernas vanhelgd» följer i 1812 års text i stort sett texten från 1810. De här ovan i 1810 års text kursiverade orden saknas emellertid i 1812 års text.

Lagtexten från 1812 kvarstod oförändrad till 1901. Den innebar, att en framställning för att vara straffbar såsom sedernas vanhelgd antingen skulle innefatta »offentliga läror till någon last» eller också »ohöljt och skändligt» skulle framställa lastens utövning; i senare fallet erfordrades för straffbarhet därtill ett syfte att främja ett fördärvligt levnadssätt. Bortsett från det dunkla uttrycket »last, särdeles den, som sårar ärbarheten» — dit väl svårligen kunde hänföras naturligt sexuellt umgänge såsom sådant, allra minst det som ägde rum inom äktenskapet — är 1812 års text uppenbarligen icke utformad så, att enstaka pornografiska ord eller uttryck omfattas därav. Pornografin i inskränkt mening drabbas allenast då en pornografisk framställning skett i syfte att främja ett fördärvligt levnadssätt. Å andra sidan kan givetvis en »offentlig lära till någon last»

ingå i ett högtstående litterärt verk, som därigenom faller inom det straffbaras område; det kan röra sig om den svarta magins, djävulsdyrkans eller häxsabbatens läror² eller om uppmaningar till sodomi eller tidelag eller till laster andra än sådana som sammanhänga med det sexuella. I orden »offentlig lära» torde också ligga krav på ett visst sätt beskaffat syfte; författaren måste kunna antagas ha velat s. a. s. propagera för eller lära ut lasten i fråga.

Det nu berörda ålderdomliga men samtidigt restriktivt utformade lagbudet återopades vid åtalet 1896 mot Fröding på grund av vissa delar av diktcykeln »En morgondröm» i diktsamlingen »Stänk och flikar». Fröding frikändes, men frikännandet gav anledning till att förslag från justitiekanslersämbetet om ändring i TF. Ändringsförslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft år 1901. Brottsbeskrivningen blev nu likartad den, som ingår i 1949 års TF, nämligen allenast: »Framställning, som sårar tukt och sedlighet».

Att justitiekanslern, som förlorat åtalet mot Fröding, hade för avsikt att söka väsentligt utvidga området för det straffbara framgår med all önskvärd tydlighet av hans underdåniga utlåtande i ämnet den 20 aug. 1896. Det gällde att möjliggöra kraftigt ingripande mot »den osedliga litteraturen». Det var icke »de ohöljda och skändliga framställningarna av otuktslasten» som var de farligaste, »utan ofta just de skildringar, som innefatta en konstrik vävnad av mer eller mindre beslöjade, men på fantasin starkt verkande antydningar om varjehanda osedliga förhållanden och situationer». Justitiekanslern ville också göra gällande, att en skrifts syfte icke borde anses äga avgörande betydelse i fråga om dess straffbarhet såsom sedlighets-sårande. Därmed nådde han fram till en ståndpunkt, som stundom kommit till uttryck i utländsk rätt, men som också kritiserats med hänvisning till att syftets (»intentionens») straffrättsliga betydelse icke kan lämnas därhän just beträffande sedlighetssårande skrifter; fotbollsspelaren, som tappar sina benkläder i matchens hetta, blir faktiskt annorlunda bedömd än exhibitionisten, som blottar sig på offentlig plats, men gäller en liknande distinktion icke om författare av tryckta skrifter?

² Märk att i förslagen till 1864 års SL fanns en bestämmelse om ansvar för den, som under sken av gudaktighet eller religionsutövning förledde annan till otukt. I sin kommentar till SL 18:13 skriver Carlén om bestämmelsen, att densamma uteslutits ur lagen »antagligen av det skäl, att gärningen kan subsumeras under förevarande §, så snart såsom medel begagnas osedliga framställningar, syftande på passionernas väckande». Carlén, »Kommentar öfver strafflagen», Stockholm 1866, s. 324.

Hur som helst, justitiekanslerns doktrin motades redan i grinden, i det att konstitutionsutskottet i sitt tillstyrkande utlåtande över ändringsförslaget (KU 1897:9) bland annat yttrade: »Att man vid bedömandet av brottslighet hos skrifter av nu ifrågavarande art, även om detta förslag antages, måste fästa väsentligt avseende vid deras syfte, är klart därav, att stadgandet i ingressen till § 3 i tryckfrihetsförordningen,³ angående de grunder, som skola följas vid bedömandet av en skrifs brottslighet, fortfarande kommer att gälla även för skrifter av den beskaffenhet, som nu är i fråga.»⁴

Lagändringen, som icke avsatt några märkbara spår i praxis, synes i realiteten endast ha kommit att innebära ett uttryck för det förhållandet, att det beror av den allmänna uppfattningen i tiden om och i vad mån en viss framställning och vissa uttryckssätt bli att betrakta som »sårande» tukten och sedligheten.⁵ I ett avseende saknar lagändringen dock icke betydelse. Pornografin i inskränkt mening (smutslitteraturen, de »franska» fotografierna o. dyl.), som ibland var svår att infoga under 1812 års brottsbeskrivning, läst efter orden, föll klart in under det straffbara enligt 1901 års text.

Frågan om åtgärder mot pornografiska skrifter kom upp på nytt vid utarbetandet av 1949 års TF. Det synes nu ha stått klart, att straffstadgandet i TF allenast kunde anses rikta sig mot vad här kallats pornografi i inskränkt mening — och icke mot litterära alster, vari ingå uttryck eller skildringar som en del, kanske många människor kunna uppfatta som stötande — samt att åtalsåtgärder icke ens i fall av detta slag alltid varit framgångsrika. Tryckfrihetskunniga diskuterade frågan i sitt betänkande.⁶ De anmärkte, att »framställning, som sårar tukt och sedlighet» också enligt deras förslag skulle såsom tidigare vara straffbar. Därefter uttalades: »Det ligger emellertid i sakens natur att inskridanden med straff och konfiskation mot sedlighetssårande skrifter måste ske med en viss försiktighet. Erfarenheten har visat, att även på förevarande område skyddet för yttrandefriheten har en uppgift att fylla. En vidsträckt frihet måste föreligga att i litterära verk, vetenskapliga arbeten eller populärvetenskapliga upplysningsskrifter behandla hithörande frågor. Till tryckfrihetsbrott kunna endast hänföras sådana framställningar, som allmänt uppfattas som sedlighetssårande. Det torde icke

³ Den s. k. instruktionen.

⁴ Jfr Stjernberg, a. a., s. 134.

⁵ Jfr Eek, »Nya tryckfrihetsförordningen», Sthlm 1948, s. 104 f.

⁶ SOU 1947:60, s. 110 ff.

vara förenligt med lag att anse sådana skrifter brottsliga, vilka ej kunna allmänt uppfattas som sedlighetssårande, då de spridas till vuxna personer, men som likväl ej böra sättas i händerna på barn och ungdom.» Efter att sålunda ha såsom föremål för straffbarhet angivit allenast skrifter, som allmänt uppfattas som sedlighets-sårande, anmärkte de sakkunniga, att det i vissa fall kunde vara tveksamt, om upplysningsskrifter av låg standard kunde anses innefatta tryckfrihetsbrott, »oaktat de giva uttryck åt en rå och tarvlig syn på sexuella frågor». Från dessa resonemang kom man sedan fram till förslaget om särskilda hinder mot spridning bland barn och ungdom av skrifter med förråande innehåll. Även detta föga långtgående förslag utsattes för kritik i många remissvar — bl. a. av Sveriges advokatsamfund, Publicistklubben, Svenska bokförläggarföreningen. Det har intresse att till belysning av tänkesättens förändring anföra den motivering som justitiekanslern — åklagare i tryckfrihetsmålen — anförde för en utsträckning av spridningshindren att avse också vissa skrifter, som icke särskilt vände sig till ungdomen: »Självfallet bör största varsamhet iakttagas, så att endast verkligt samhällsfarliga företag stoppas. För detta ändamål är det önskvärt att sådana förutsättningar för ingripande uppställas, att blott grovt anstötlig litteratur, berörande sexuella förhållanden och utgiven i vinstsyfte, träffas av ingripandet. Vidare bör beaktas, att de som betros med uppdraget att besluta om ingripande därvid låta sig leda av vidsynthet och tolerans.» Justitiekanslern hade ett särskilt förslag i tankarna, »vilket tagit till sin uppgift att i massupplagor framställa och sprida utpräglat pornografisk litteratur av allra sämsta slag och sannolikt gjort sig avsevärda förtjänster genom att på nämnda sätt av rent profitbegär vädja till folks sämre instinkter». Justitieministern följde icke justitiekanslerns förslag.

Senare har straffrättskommittén i sitt förslag till brottsbalk (SOU 1953: 14) tagit upp frågan. I dess förslag 14 kap. 13 § upptages ett stadgande av följande lydelse:

»Sårar någon tukt och sedlighet genom framställning i skrift eller bild eller genom att saluhålla, förevisa eller annorledes sprida skrift eller bild, dömes för *sårande av sedlighet* till fängelse i högst sex månader eller böter. Samma lag vare där någon eljest bland barn eller ungdom sprider skrift eller bild, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.»

I motiveringen yttrar kommittén om förhållandet mellan detta förslag till stadgande i brottsbalken och de ovan relaterade reglerna i TF:

»Förfarande som avses i första punkten är straffbart även som tryckfrihetsbrott utom i vad det avser spridande av skriften eller bilden. Beträffande spridandet är första punkten tillämplig endast på sådan skrift eller bild som ej omfattas av TF:s bestämmelser. Förfarande som avses i andra punkten är på grund av stadgandet i 6 kap. 2 § TF straffbart även då fråga är om tryckt skrift.»

Någon förändring i synen på bedömandet av frågor om »vågade» skönlitterära alster skola anses straffbara såsom sedlighetssårande framträder icke i betänkandet; fastmera ligger huvudintresset alljämt vid att hindra spridning av obestridligt pornografiska skrifter bland barn och ungdom.

Något om tolkningen av TF 7: 4, punkt 12. I ett följande avsnitt skola några upplysningar lämnas om svensk rättspraxis. Praxis har emellertid mycket litet att säga om tolkningen av det tryckfrihetsrättsliga straffbudet mot sedlighetssårande skrifter och belyser blott mera allmänt tendenser och tänkesätt inom domstolarna. Någon fast praxis utbildas icke heller genom tryckfrihetsmålen,⁷ vartill kommer att rättsfallen från senare år äro synnerligen sparsamma. I förevarande avsnitt skola några tolkningsproblem beröras mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens allmänna grundsatsar och den ovan skildrade rättsutvecklingen.

TF 7: 4 inleds med en lokution, som till tryckfrihetens skydd i viss mån inskränker det enligt de följande brottsbeskrivningarna straffbara området. Det heter nämligen: »Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses etc.»

I 1 kap. 1 § finna vi det avsedda syftet angivet: »säkerställande av ett fritt meningsbyte och en allsidig upplysning». Detta syfte kräver, att det skall stå envar medborgare fritt att »i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter . . . samt meddela uppgifter och underättelser i vad ämne som helst». De begränsningsregler, som likväl finnas i TF, och bland dem straffbudet, skola tillämpas med beaktande av TF:s allmänna syfte. Av särskilt intresse är att 1949 års TF såsom skyddsobjekt särskilt nämner »tankar och åsikter». Det kan nämligen knappast sägas, att »åsiktsfriheten» var principiellt

⁷ Jfr Eek, »Om tryckfriheten», 1942, s. 193 ff.

skyddad i 1812 års TF med dess straffbud mot bland annat »förnekelse av en Gud och ett liv efter detta» och mot »offentliga läror till någon last». Tänkesätten ha sedermera ändrats och det torde numera anses uteslutet att grunda straffbarhet på det förhållandet, att en i tryckt skrift framförd tankegång eller åsikt enligt någons förmenande »sårar tukt och sedlighet». I sådant fall kan man också med tryckfrihetssakkunniga säga, att skriften icke är sådan, att den allmän't uppfattas såsom sedlighetssårande.

I TF 1 kap. 4 § återfinnes den redan berörda s. k. instruktionen i följande lydelse: »Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städse hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla». I ett redan berört avseende har denna nästan 150 år gamla ordföljd betydelse; syftets relevans understrykes framför »framställningssättets». Här har man väl tänkt särskilt på betydelsen av ett syftes »rättmätighet», men som konstitutionsutskottet framhöll 1897 hindrar stadgandet en rent objektiv tolkning av straffbudet mot sedlighetssårande skrifter, varvid syftets »försvarlighet» eller »renhet» torde vara relevant snarare än dess »rättmätighet».⁸ — En andra antites återfinnes i den citerade texten, nämligen den mellan å ena sidan »ämnet och tankens» lagstridighet och å den andra »uttryckets» lagstridighet, vilket skall ges mindre uppmärksamhet. Tankegången brukar förstås så, att man skall se till sammanhang i stället för till ordval. I och för sig olämpliga ord och uttryck kunna förlåtas, då sammanhanget, ämnet och tanken, icke strider mot lagen. Med »ämne» och »tanke» kan här knappast förstås detsamma som »åsikt» eller »uppfattning». Men det kan väl vara så, att olämpliga, kanske smädliga uttryck eller illa övervägda beskyllningar ingå i en skrift, ehuru dess »ämne och tanke», t. ex. att rikta berättigad kritik mot något socialt missförhållande, icke ter sig lagstridigt. I andra fall kan »ämnet och tanken» just vara att beröva någon hans medborgerliga anseende utan att någon ursäkt finnes för detta ämnesval. Vad de sedlighetssårande skrifterna beträffar kan på motsvarande sätt en i formen olämplig eller sårande framställning av t. ex. biologiska funktioner motiveras av en skrifts egenskap av

⁸ Jfr Stjernberg, a. a., s. 146.

sexuell upplysningsskrift. En skildring av ett samlag i en skönlitterär framställning kan te sig vida mer anstötlig än t. ex. en gång Frödings »Morgondröm» men ämnet och tanken för det verk, vari skildringen ingår, eller för det sammanhang inom verket, där skildringen förekommer, kan te sig klart skilda från ämnet för t. ex. ett magasin eller »samlingsverk» som uteslutande ägnas åt skildringar av samlag. Motsättningen blir uppenbar, om man jämför ett verk av Zola eller Anatole France eller D. H. Lawrence eller Joyce med en kommersiellt spridd skrift med ur dessa författares verk valda skildringar, som inbördes ha gemensamt allenast att de vädja till kunders intresse för att läsa om den sexuella akten och att i tryck se ord som hänföra sig till denna. Det torde därför icke vara utan fog att säga, att då en jury eller domstol bedömer, huruvida en viss skrift är straffbar, i det att den allmänt måste uppfattas som sedlighets-sårande, ett helhetsbedömande är av TF påkallat. Enstaka ord och uttryck måste m. a. o. ses mot bakgrund av skriften i dess helhet och bedömandet måste gälla frågan, om skriften såsom helhet betraktad kan allmänt uppfattas som en sedlighetssårande skrift.

Några förklarande ord tarvas till belysning av innebörden i en skrifts »syfte» såsom av betydelse för dess straffbarhet. Härmed avses i svensk tryckfrihetsrätt icke den »verkliga» gärningsmannens uppsåt, avsikt, bevekelsegrunder eller motiv. Snarare menas därmed det syfte, som framträder i den åtalade skriften själv, eller det syfte hos upphovsmannen, som indiceras av skriften. Att omständigheter utanför det åtalade objektet icke komma i betraktande beror på, att den ansvarige utpekas av lagen själv och icke behöver vara verkets upphovsman. För en daglig tidnings innehåll svarar sålunda den ansvarige utgivaren och endast han; för innehållet i en bok behöver författaren icke svara, utan har han förbehållit sig anonymitet svarar förläggaren. Delaktighet eller medgärningsmannaskap förekommer icke inom detta system, vars motiv eller i varje fall resultat är att, eftersom lagen själv utpekar den ansvarige, åklagar- och polismyndigheterna icke ha laga skäl att efterforska den skyldige; tidningarnas och förlagens officiner bli därför förbjudet område för polis-makten, detta till tryckfrihetens skydd. I TF 8: 12 heter det i konsekvens med det nu angivna ansvarighetssystemets uppläggning: »Vid bedömande av fråga om ansvar för den som enligt detta kapitel har att svara för tryckt skrift skall så anses som om vad skriften innehåller införts däri med hans vetskap och vilja.» Den ansvarige, t. ex. en ansvarig utgivare för en tidning, kan helt ha saknat känne-

dom om en viss artikels införande i en tidning; en förläggare kan också vara i avsaknad av varje subjektiv skuld i samband med utgivandet av en bok på hans förlag. Men lagen fränkänner invändningar av detta slag betydelse och åklagaren behöver icke styrka »skulden». Polisen saknar därför anledning och får förty ej heller efterforska omständigheter, som ange graden hos en tilltalad av subjektiv skuld. Domaren och juryn ha emellertid att se till en *skrifts* syfte och det står en tilltalad fritt att argumentera för — liksom åklagaren mot — rättmätigheten eller försvarligheten av det syfte, som framträder i den inför allmänhetens ögon lagda skrift för vilken han på grund av TF bär ansvaret.

Rättspraxis. Utvecklingen i rättspraxis belyser den redan berörda förändring i rättsåskådningen, som tagit sig uttryck bland annat i att brottsbeskrivningarna i TF i stort sett icke drabba »åsikten» — om också asocial eller för folkflertalet förhatlig — utan inskränka sig till smädelsen, lögnen, förförelsen, agitationen. Under 1800-talet, då lagen var annorlunda, inträffade några åtal, som väckte betydande uppmärksamhet. Geijer åtalades 1821 för att i sin bok om Thorild ha överträtt »yttranderätten i religiösa ämnen». Strindbergs »Giftas» väckte, när den utkom, ovilja på grund av uttalanden, som många bedömde som sedlighetssårande, men det åtal, som kom till stånd 1884, avsåg några hånfulla ord om nattvardens sakrament, alltså också en påstådd överträdelse av yttranderätten i religiösa ämnen. Både Geijer och Strindberg frikändes av juryn och till samma resultat ledde åtalet 1896 mot Fröding. Senare mera uppmärksammade tryckfrihetsmål ha gällt ärekränkingsbrott, stundom förbundna med politiska meningsmotsättningar, smädelse mot ämbetsmän o. dyl. Skönlitteraturen har inte längre stått i skottgluggen och det torde vara berättigat att säga, att de synpunkter, som bestämde frikännandet i Strindbergs och Frödings fall äro dem, som då delades och nu i än högre grad delas av svenska folkets flertal.

På särskilt sätt ställer det sig dock med avseende på pornografiska tryckalster, som rikta sig till ungdomen eller som kunna befaras nå ungdomen. Som redan nämnts har man här tänkt sig möjligheten av särskilda spridningshinder. Justitiekanslersämbetet har emellertid under årens lopp anställt åtal för brott mot TF 7: 4, punkt 12, jfrd med SL 18: 13.

Justitieministerns och justitiekanslersämbetets åtalspraxis har dock

varit restriktiv. En genomgång av JK-ämbetets akter från 1951 visar, att åtal för pornografisk tryckskrift endast skett jämförelsevis sällan (genomsnittet torde vara 5 åtal per år) och i fall, som för mig te sig som klara. Fällande domar ha också uppnåtts, men straffsatserna ha icke varit stränga; blott i få fall ha fängelsestraff tillgripits. Åtalen ha gällt klara fall såsom en pornografisk kortlek och samlagsskildringar med klar pornografisk syftning i boulevardmagasin, vars innehåll i övrigt i stor omfattning bestått av nakenbilder (dock icke i egentlig mening s. k. franska dylika) eller horror comics. I ett fall var fråga om en sammanställning av sexualskildringar i en i Danmark tryckt skrift med titeln »Giovanni Boccaccio», betecknad som en »översättning» (JK-ämbetets diarienummer AD 116/1952). Den förklarades av JK »på ett sällsynt grovt sätt såra tukt och sedlighet» och fälldes av juryn; straffet blev två månaders fängelse. För skrifterna »Född till fresterska» och »Den farliga Lola» av »Albert L. Quant» utdömdes 40 dagsböter à 15 kronor; till formen voro dessa »romaner» utan något som helst litterärt värde (AD 70/52). För romanen »Här är min nakna kropp», utgiven på ett obskyrt förlag med författarnamnet »A. Francoforther», dömdes till två månaders fängelse. Boken har uppenbarligen till syfte att skildra sadistiska sexualscener, könsumgänge mellan kvinnor o. dyl. samt innehåller bl. a. en skildring av hur en naken flicka piskar en masochistisk man till döds (AD 255/1953). I ett fall pläderades för en åtalad boks egenskap av litterär skildring, nämligen romanen »Min kärlek var till salu» av »Kiddie Niles», vilken utgivits av ett »bok- och pappers AB» i Eksjö. Från svarandesidan hänvisades bland annat till Mobergs »Utvandrarna», Bengt Anderbergs »Kain» och Sartres »Muren». Den åtalade skriften synes dock icke kunna åberopa sig på litterära förtjänster som på något sätt motsvara de anförda böckernas. Den fälldes av juryn och straffet blev 100 dagsböter om 5 kronor (AD 231/1950). Tre månaders fängelse — maximum bland de fall jag påträffat — utdömdes för skriften »Jag var en kärlekskonstens mästare» av »Maurice Norrman» (Bokförlaget Athena). På omslaget till denna bok säges i förlagsreklamen följande: »Det har nog aldrig skrivits en mer erotisk bok på svenska.» Dess syfte att vara »erotisk» är uppenbar, dess litterära förtjänst ingen. Bland »kärleksskildringarna» ingå beskrivningar av samlag på tre man hand, där två av de tre äro äkta makar (AD 99/1950).

Det nu sagda torde vara nog för att ange svensk åtalspraxis och straffmätning. Arbeten såsom Bengt Anderbergs »Kain» och några

andra, som i den litterära kritiken eller eljest angivits såsom vågade, ha icke blivit föremål för åtal och åtalsåtgärder torde f. ö. icke ens ha övervägts i fall, då man befunnit sig inom skönlitteraturens ramar.

Den i NJA refererade praxis beträffande tillämpningen av SL 18:13 är icke särskilt upplysande. Några gånger ha åtal skett vid sidan av TF, vilket givit högsta domstolen anledning att undanröja i lägre instans avkunnade fällande domar. Ett sådant fall är NJA 1904 s. 89. Det gällde försäljning av ett brevkort, där skuggbilden av en naken kvinna kunde framkallas genom att man förde ett ljus bakom bilden. Försäljaren ådömdes av rådhusrätten 100 kronors böter men domen undanröjdes, då åtal och rättegång skulle ha skett i av TF föreskrivna former. Utgången var densamma i NJA 1945 s. 511. Här riktade sig åtalet mot en handelsidkerska, som i sitt skyltfönster utställt böcker »som genom sin utstyrelse å omslagsbladen sårade tukt och sedlighet»; de härrörde från förlag som specialiserat sig på pornografika. Det gällde fyra böcker: »Endast din kropp»; »Kärlekskonsten eller Könslivets problem. Sammandrag från skilda författare och vetenskapsmän inom erotikens och könslivets områden»; »Könsakten»; samt »Könsungängets fysiologi och teknik (olika ställningar vid samlag)». Omslagen bar bilder av nakna människofigurer. Rådhusrätten som icke ansåg TF vara att tillämpa — och förmodligen tog sikte på det offentliga utställandet såsom sådant — dömde handelsidkerskan att betala 40 dagsböter à 2 kronor, men domen undanröjdes som sagt i högre instans.⁹

Några slutanmärkingar. Synpunkterna här ovan ha rört det juridiska bedömandet av tryckta skrifter mot bakgrund av det straffrättsliga rekviritet »sårande av tukt och sedlighet». Slutsatsen blir, att i nutida Sverige avgörande vikt lägges vid en skrifts syfte; de litterära intentionerna fria, oavsett ett verks litterära kvalitet, medan ett syfte med en skrifts utgivande, som angivits såsom »profitbegär»,

⁹ I övrigt kan straffmätningen enligt SL 16:13 belysas av några andra fall. En man som flerfaldiga gånger gjort sig skyldig till exhibition mot ensamma vuxna kvinnor dömdes av rådhusrätten att utge 300 kronor i böter, men straffet nedsattes i högsta domstolen till 100 kronor. (Hovrätten hade friat, då handlingssättet ej ansågs ha åstadkommit allmän förargelse eller fara för annans förförelse.) NJA 1926, s. 203. — En exhibitionist som visat sig för två kvinnor frikändes på grunder liknande dem av hovrätten i 1926 års fall anförda; NJA 1937, s. 378. — I målet NJA 1948, s. 333 dömdes en exhibitionist till fängelse. — En man, som ringt upp en telefonstation och till de kvinnliga telefonisterna fällt »i hög grad sedlighetssårande yttranden» dömdes till fängelse i en månad; NJA 1949, s. 527.

fäller, såvitt skriftens innehåll är »grovt anstötligt». Skildringar av kärleken i dess fysiska aspekter omfattas sålunda icke av något tabu.¹⁰ Ser man på problemet mot bakgrund av den offentliga debatten är detta påpekande kanske det mest väsentliga. Givetvis äro dock termer såsom »litterär», »profitbegär», »anstötlig» o. s. v. icke precisa. Det finns otvivelaktigt en gränsmark mellan det »grovt anstötliga», som den klara litterära intentionen friar, och det, som det påtagliga profitbegäret fäller. Som så ofta i juridiken rör man sig med en standard snarare än med en definition. I praktiken ger standarden dock i allmänhet ledning nog och distinktionerna göras i sista hand av en medborgerlig jury.

Inom främmande rättsområden påträffas uppfattningar, som avvika från den i Sverige härskande. Där censur av tryckta skrifter i princip upprätthålles till medborgarnas skydd mot fördärvliga läror och framställningar av varjehanda slag, är varje icke med imprimatur försedd publikation otillåten och när imprimatur ges eller vägras ser censorn till en skrifts verkan eller effekt med bortseende från både dess syfte och dess litterära värde. På katolska kyrkans *Index librorum prohibitorum* återfinner man icke endast Casanovas memoarer men också samtliga verk av Balzac, d'Annunzio, Dumas, Anatole France, Hume och Zola, liksom Pascals »Pensées», Gibbons »The Decline and Fall of the Roman Empire» och många andra världsberömda verk. Där censur icke upprätthålles, bedömes icke sällan en skrift som straffbar i egenskap av sedlighetssårande, så snart den kan sägas innefatta en fara för särskilt ungdomens förförelse; effekten, icke syftet eller den litterära kvaliteten, blir också här avgörande. I andra länder åter betraktas skrifters farliga verkan allenast som förbudsreglernas ratio, medan i konkreta tolkningsfrågor ett rent objektivt bedömande anlägges, d. v. s. med bortseende från både syfte och fara bedömas vissa slag av uttalanden såsom otuktiga eller osedliga. Synpunkter av detta slag torde ha spelat betydande roll i de anglosaxiska samhällena, där ett tabu länge synes ha gjort sig gällande, enligt vilket könsakten icke finge skildras och

¹⁰ I sin bok om Fröding och Tegnér »Skapande fantasi och sjuka skaldar» (Stockholm 1927, s. 95) har Bror Gadelius några ord att säga härom i anknytning till åtalet mot Fröding: »Det vore väl egendomligt, om ej en drift, som inom det organiska området är den allt uppehållande och obegränsat givande, även på det andliga området skulle vara ett märkligt medel i skapelsens hand. Så är obestridligen förhållandet, och den sträcker här sitt inflytande till det mest fördolda, i det den förmår omsätta sina verkningar i oändliga nyanser från det otvetydigt och näkt kroppsliga till det själsligt mest upphöjda och sublima.»

könsorgan icke omnämnas. I England har på senare år en reaktion framträtt mot rättstillämpningen i fråga om skrifter, som beskyllts för att vara obscena. Ett resultat därav är bland annat den intressanta studien »Obscenity and the Law» (med företal av Sir Alan P. Herbert) som utgivits av Norman St. John-Stevas (London 1956).

I Förenta staterna, där rättsläget växlar från stat till stat, markerades en omsvängning i de federala domstolarnas rättskipning, som avser bl. a. importen till U. S. A. av skrifter från utlandet, av målet U. S. v. One Book Entitled 'Ulysses'. Utgången innebar hävande av förbudet mot införande av Joyces »Ulysses» till Förenta staterna.¹¹ Tankegången i domen var, att obscen är allenast det, som leder till »sexually impure and lustful thoughts», varvid man har att räkna med en normalt beskaffad persons reaktioner, franskans l'homme moyen sensuel. Givetvis kunna ord såsom »impure» och »lustful» vara lika svåra att precisera som »obscene». Men det förhållandet, att »Ulysses» — med allt kontroversiellt och för många svårsmält boken innehåller — *icke* ansågs oren, innebär faktiskt ett avvisande av den nyss nämnda tabuläran. Den berömde domaren Learned Hand angav i appelldomstolen sin mening så när: »We think that Ulysses is a book of originality and sincerity of treatment and that it has not the effect of promoting lust. Accordingly it does not fall within the statute, even though it justly may offend many». Hänvisning till originaliteten och ärligheten hos verket såsom betydelsefullt tar som i Sverige hänsyn till dess syfte; anmärkningen att avseende icke skall fästas vid det förhållandet, att det kunnat åstadkomma rättmätig förargelse hos många, erinrar också om tankegångarna i vårt land.

Det må vara naturligt om en litteraturhistoriker (eller sociolog eller psykolog) inte är nöjd med juristernas sätt att motivera sina avgöranden. Juristernas metod är kasuistisk; det gäller att knäcka ett aktuellt fall. Den litteräre fackmannen måste vara böjd att på grundval av ett helhetsbedömande av skönlitteraturen — med bortseende från tryckalster som absolut inte äro skönlitteratur — söka efter en mindre subjektiv distinktion än juristernas »litterära syfte» eller »skadliga effekt». Tabutanken möjliggör, såsom ovan påpekats, en objektiv distinktion, men en litterär bedömare torde vanligen inte

¹¹ Se härom St. John-Stevas' i texten angivna arbete, s. 102 ff. »Ulysses» har efter domen i Förenta staterna blivit publicerad jämväl i England.

vilja acceptera tabutanken.¹² Accepterar han överhuvudtaget den censur, som ligger i att domstolar beslagtaga och förbjuda vissa skrifter såsom »otuktiga», då måste han söka efter en motivering, som tillåter honom att ge upp försvaret av vissa typer av skrifter såsom rättsligt oanagripliga, men som samtidigt innefattar en förklaring av det förhållandet, att skrifter av annan typ måste vara obetingat tillåtliga, trots att de, brutalt eller lyriskt, skildra sexuella förhållanden eller använda ett språk, som för många människor ter sig grovt anstötligt. Det är möjligt, att en sådan bedömares distinktioner komme att sättas i relation till litterär valör eller kvalitet, låt vara att kriterierna kanske ges i formuleringar, som söka undgå det subjektiva i varje värdebestämning. Risker av att dylika litterära kriterier finge påverka lagen och rättstillämpningen är ju, att den konstnärligt klenutrustade författaren med det rena uppsåtet droges in i farozonen, medan den som producerat s. k. litterär pornografi komme undan.

Överhuvudtaget torde den »litterära» pornografin vålla många bedömare bekymmer. Det är, om vi förstått genren rätt, fråga om skildringar, som utmärkas av skicklig språkbehandling och levande framställningskonst och förmåga till omskrivning, men vilkas ämnesval är helt begränsat till sexualdriften och dess fysiska instrument och yttringar. Man skulle kunna förmoda, att dylika skrifter äro biprodukter av en sträng lagstiftning och att deras utbredning skulle kunna lokaliseras till rättsområden där dylik lagstiftning finnes. Där lagen bygger på ett tabu kringgås detta genom finurligheter. Som exempel kunna nämnas de i gammal anglosaxisk litteratur förekommande grovkorniga charaderna. Där frågades exempelvis: »A strange thing hangs by a man's thigh under its master's clothes etc. etc.» Man överträdde inte tabut, då ett fullkomligt oskyldigt svar, i detta fall mannens husnyckel, lämnades på den tvetydiga fråga som ställts. Men man producerade utan tvekan »lustful thoughts». Nutida arbeten tillhörande den finurliga eller »litterära» pornografin torde i allmänhet ha tillkommit som ett geschäft med adress icke till litteraturälskare utan till människor med sexuella särdrag eller besvärigheter. De kunna emellertid tänkas passera den kontroll av skrifter ur sedlighetssynpunkt, som i många länder utövas av post-, polis- eller tulltjänstemän med vardagsmänniskans reaktioner. I vårt land kunde väl, om den finurliga pornografin började göra sig

¹² Se dock Finn Jors understreckare i Svenska Dagbladet den 23 okt. 1957 med kommentar till Oslo byretts dom i Myklemålet.

bred, åtal principiellt vara tänkbara och kunde kanske också bli framgångsrika. Men ur åklagarmaktens synpunkt torde repressionsintresset ofta bedömas som oväsentligt; även läsaren måste ju vara finurlig. Med den aktuella debatten kring Mykles ohöljda skildringar har i varje fall problemet om den »litterära» eller finurliga pornografin icke någon direkt beröring.

FRIHEDS- OG EJENDOMSKRITERIET*

AF ET TANKEMOTIVS HISTORIE

Af Professor ALF ROSS, København

1. *Hvad afhandlingen tilsigter.* Man skulle tro, at når en forfatning har bestået i over hundrede år, måtte der i teori og praksis være opnået fulstændig klarhed og præcision i forståelsen af grundlovens bestemmelse om lovgivningsorganets kompetence — en bestemmelse, der vel må betegnes som forfatningens centrale og mest betydningsfulde bestanddel. I Danmark, og formentlig ligeledes i Norge, er dette imidlertid ikke tilfældet. Selvom spørgsmålet om lovgivningsorganets kompetence i forhold til kongens udøvende magt har tabt sin politiske betydning efter indførelsen af det parlamentariske regeringssystem — regering og folkerepræsentation er jo herefter ikke modstående og konkurrerende magter — og selvom de mere tekniske problemer efterhånden har fundet deres løsning i praksis, beherskes teorien stadigvæk af synspunkter, der må stemples som inadækvate i forhold til forfatningens bærende politiske ideologi og derfor umuliggør en enkel og rammende beskrivelse af forfatningssystemets struktur.

Disse inadækvate synspunkter har deres grundlag i en teori, der omkring 1870 blev opstillet i tysk statsretsvidenskab. Dens bærende tanke var, at forfatningens udtryk »lovgivende magt» og »udøvende magt» må fortolkes i overensstemmelse med den måde, hvorpå disse begreber i en almindelig statslære defineres som almengyldige betegnelser for to principielt forskellige statsfunktioner. Det er i og for sig en ganske rimelig tanke, at dersom der kan opstilles en almengyldig sontring mellem lovgivning og forvaltning som to principielt forskellige statsfunktioner, må det formodes, at forfatningsgiverne ved at benytte de ikke nærmere definerede udtryk »lovgivende magt» og

* Denne afhandling er i mangt og meget en videreudvikling af synspunkter, som jeg har givet udtryk for allerede i »*Theorie der Rechtsquellen*», (1929), kap. xv.

»udøvende magt» har sigtet netop til disse funktioner som bestemt i den almindelige statsteori. Denne fundering i en almengyldig funktionslære gav teorien et overordentlig besnærende præg. Ved nøjere eftersyn viser det sig imidlertid, at der i den »almengyldige» funktionslære skjuler sig vilkårligheder, der medfører, at teoriens virkelige indhold bliver en begrænsning af lovgivningsorganets kompetence efter det mønster, der var angivet ved de tyske stænderforfatninger fra det 19. århundredes første halvdel: folkerepresentationens (stændernes) kompetence vedrører ikke alle lovgivningsanliggender, men kun sådanne, der angår undersåtternes frihed og ejendom (begrebet lov i materiel forstand).

Teorien blev opstillet med sigte på fortolkningen af Preussens forfatning 1851, art. 62 og rigsforsfatningen 1871, art. 5, der begge, på lignende måde som dansk grundlov 1849, § 2, indeholdt en bestemmelse om, at »lovgivningsmagten» er hos et organ sammensat af folkerepresentationen og henholdsvis den preussiske konge og det tyske forbundsråd. Det er et spørgsmål, om det ikke allerede dengang var politisk inadækvat at ville tolke disse forfatninger i overensstemmelse med de ældre stænderforfatningers politiske ideologi. Formålet med nærværende afhandling er at vise, at det i hvert fald er urimeligt at fortolke den danske grundlovs tilsvarende bestemmelse (grdl. 1849 § 2, grdl. 1953 § 3) i overensstemmelse med den tyske teori om lovgivning i materiel forstand (frihed-ejendoms-kriteriet). Imidlertid vil jeg i denne afhandling ikke så meget komme ind på den systematiske fremstilling af nugældende forfatningsret og den forenkling og overskuelighed, der kan opnås ved en forkastelse af de nedarvede synspunkter,¹ som derimod beskæftige mig med den historiske side af spørgsmålet og søge at godtgøre:

1) at der ikke er noget holdepunkt for, at grundlovgiverne ved affattelsen af grdl. 1849 § 2 skulle have forudsat et materielt lovbegreb bestemt ved frihed-ejendoms-kriteriet,² og

2) at der ejheller i den efterfølgende statspraksis er holdepunkt for, at man har bygget på en sådan teori.³

Hvis dette er rigtigt, og det yderligere må antages

¹ I Alf Ross og Ernst Andersen, »Dansk Statsforfatningsret», II (1948), 56 f., 136 f., har jeg i skitse-mæssig og foreløbig form vist, hvorledes dette kan lade sig gøre.

² I modsætning især til Carl Rasting, »Bidrag til Læren om Regeringens Anordningsmyndighed efter dansk Ret», T. f. R. 1934, 52 f., 86 f.

³ I modsætning især til Poul Meyer, »Centraladministrationens Adgang til Udstedelse af Retsanordninger» (Centraladministrationen 1848—1948) (1948), 179 f., især 214—19.

3) at en begrænsning af lovgivningsmagtens område efter frihedsejendoms-kriteriet er i strid med den politiske ideologi, der præger vor forfatning, vil det sige, at

4) læren om lov i materiel forstand og de deraf udledte systematiske og fortolkningsmæssige konsekvenser er et fra Tyskland importeret akademisk kunstprodukt, der kun har bidraget til at forvirre begreberne og tilsløre forfatningens sande struktur.

Selvom afhandlingens sigte i første række er historisk, er det mit håb, at den tillige skulle bidrage til afklaring af de systematiske begreber, der opereres med.

Opgaven vil nu være at udvikle og begrunde de synspunkter, der her kort er antydet. Jeg begynder med oprindelsen af det materielle kriterium til bestemmelse af lovgivningsorganets kompetence.

2. *Friheds- og ejendomsformlen hører ideologisk hjemme i de typiske konstitutionelt-monarkiske stænderforfatninger fra det 19. århundredes første halvdel. Den er udtryk for en opdeling af lovgivningsmagten mellem folkerepræsentation og kongemagt. Friheds- og ejendomsformlens historie er nøje knyttet til navnet Freiherr von Stein.¹ Endnu under indtrykket af Napoleonstidens frihedsideer arbejdede man i Preussen og andre tyske stater for indførelse af konstitutionelle forfatninger og for tilvejebringelse af en tysk forbundsforfatning, der gjorde det til pligt for hver enkelt medlemsstat at gennemføre en konstitutionel forfatning. I juli 1814 udarbejdede Hardenberg et udkast til en sådan forbundsforfatning. Udkastet blev forelagt Stein til betænkning. I denne gik Stein ind for, at stændernes andel i lovgivningsmagten, der ikke var nærmere angivet i Hardenbergs udkast, skulle præciseres ved optagelse af følgende bestemmelse i forbundsforfatningen: »Wichtige, das Eigentum, die persönliche Freiheit und die Verfassung betreffende neue Landesgesetze können ohne den Rat und die Zustimmung der Landesstände nicht eingeführt werden». Forhandlingerne om en forbundsforfatning blev optaget på Wienerkongressen og resulterede i forbundsakten af 8. juni 1815, der skabte et tysk forbund af 38 stater. I denne genfindes ikke Steins formel, akten nøjedes med i art. 13 uden nærmere angivelse af stændernes beføjelse at udtale: »In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden».²*

¹ De følgende oplysninger herom er tildels hentet fra Georg Meyer, »Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts», (7. Aufl. ved Gerhard Anschutz, 1914), 656.

² Det er velkendt, at det var forbundsdagens krav om opfyldelse af dette krav

Steins formel fandt derimod optagelse i en række af de stænderforfatninger, der blev udarbejdet i enkeltstaterne de følgende år. I disse findes en stående formel, hvorefter stændernes medvirken er påkrævet til »jedes allgemeine neue Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft.»³

Det synes ikke oplyst, hvorfra Stein har hentet ideen till sin formel, men man kan sikkert give sin tilslutning til Gerhard Anschütz' formodning om, at Stein har stået under indflydelse af det 18. århundredes naturretlige ideer, hvorefter frihed og ejendom hører til de grundrettigheder, som borgerne ved herskabskontrakten har forbeholdt sig og som fyrsten ikke vilkårligt kan gribe ind i, men kun når dette billiges af den »almene vilje,» d. v. s. en lov givet under folkets medvirken.

De nævnte stænderforfatninger, og en række andre der kom til i de følgende år, var ikke udtryk for folkesuverænitets ide, men søgte deres forbillede i Bourbonernes restaurationsforfatning, det såkaldte konstitutionelle Charte 1814, givet af Ludvig d. XVIII af egen magtfuldkommenhed. Ganske vist var kravet om stændernes medvirken til en del af lovgivningen en demokratisk ide. Men heroverfor stod det monarkiske princip som udtryk for kongemagts egen og oprindelige ret i fortsættelse af enevældens teokratiske og autokratiske ideer. Det fandt udtryk deri, at de fleste af disse forfatninger var oktroierede, d. v. s. givet folket som en gave af kongelig magtfuldkommenhed og som en selvindskrænkning af hans enevældige magt; og i Wiener Schlussakte af 15. maj 1820 art. 57—59 blev det — i opposition til Montesquieus konstitutionelle teorier — stillet som et krav til forbundsstaterne, at statsmagten skulle forblive udelt hos fyrsten. I overensstemmelse hermed optoges i en lang række forfatninger en stående formel af dette indhold: »Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den vom ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.»⁴

for Holstens vedkommende, der var anledningen til provinsialstændernes indførelse i Danmark, jfr. Hans Jensen, »De danske Stænderforsamlings Historie», I (1931), 81 f.

³ Vigtigst blandt disse var forfatningerne for Bayern, Baden og Weimar, se nærmere Meyer-Anschütz, a. st., 656 note b.

⁴ Således bl. a. i forfatningerne for Bayern, Baden, Würtemberg-Sachsen, Hessen, se »Theorie der Rechtsquellen», 402 note 52 og 403 note 54. — Det er velkendt, at det var det tyske forbunds krav om betoning af det monarkiske princip, der førte til optagelse af en tilsvarende bestemmelse i forfatningsforordningen om det danske monarkis fællesanliggender af 26. juli 1854 § 4, hvorfra den senere er

Jeg har dvælet ved denne forfatningsudvikling for at gøre det klart, hvad der er friheds- og ejendomskriteriets naturlige ideologiske hjemsted. Det er den typiske konstitutionelt monarkiske forfatning, hvorved jeg netop mener den typiske mellemform mellem enevælde og moderne demokrati, der opstod i det 19. århundredes første halvdel, og som er karakteriseret ved et samvirke af to oprindelige politiske magtfaktorer — den demokratiske, der ytrer sig gennem folkerepræsentationen og den monarkiske, der ytrer sig gennem regeringens politiske uafhængighed af folkerepræsentationen.⁵

Under disse forudsætninger måtte friheds- og ejendomskriteriet have god mening til bestemmelse af folkerepræsentationens kompetence. Herved udtryktes, at denne kompetence ikke angik al lovgivning, men kun lovgivning af et vist indhold, nemlig den, der umiddelbart berørte undersåtternes rettigheder. Andre lovgivningsanliggender, altså især vedrørende forfatningen,⁶ andre organisatoriske anliggender og embedsvæsenet — kort sagt hele stats- og forvaltningsretten — hørte derimod under kongemagtens uafhængige kompetence. Bestemmelser herom blev givet i form af kongelige anordninger, der ikke krævede stændernes medvirken. Der var altså tale om en selvstændig kongelig anordningsret, selvstændig ikke blot i den forstand, at den var uafhængig af stændernes medvirken, men endog i den forstand, at den ikke havde sin hjemmel i forfatningen, men udsprang direkte af kongens oprindelige og egen magt, der også var grundlaget for forfatningen.

Det er værd at lægge mærke til, at friheds- og ejendomskriteriet ikke kan identificeres med et begreb om lov i materiel forstand. Man talte om »sådanne love, der berører undersåtternes person og ejendom,» hvorved klart er forudsat, at lovebegrebet har et videre omfang.⁷ Det vil derfor være rigtigst at sige, at lovgivningsmagten var delt. Den blev udøvet dels gennem stænderne i form af formelle love, dels gennem kongen i form af kongelige anordninger.

overgået i forfatningerne af 1866, 1915 og 1953, se nu grdl. 1953 § 12. At denne bestemmelse endnu står i vor grundlov kan kun forklares historisk. Den er uden enhver organisk sammenhæng med junigrundlovens principper.

⁵ Jfr. Alf Ross, »Hvorfor Demokrati?«, (1946), 86 f., 90.

⁶ Læg mærke til, at stænderforfatningerne (ovf. ved note 3) i modsætning til Steins formel ikke medtog forfatningen under stændernes kompetence.

⁷ Poul Meyer, ovf. s. 354 note 3, a. st., 181, overser dette, når han mener, at § 4 i anordning af 28. maj 1831 om provinsialstænders indførelse i udtrykket »nogen lov, der har forandringer i undersåtternes personlige frihed eller ejendomsrettigheder eller i skatterne og de offentlige byrder til genstand» fastlægger et materielt lovebegreb.

Det næste trin er at vise, hvorledes teorien om lov i materiel forstand opstod og blev benyttet til at fortolke Preussens forfatning af 1851 og rigets forfatning af 1871, således at folkerepræsentationens kompetence principielt blev fortolket efter samme kriterium som i stænderforfatningerne — og det endskønt Preussens og rigets forfatninger var båret af en anden politisk ideologi og ikke indeholdt nogen begrænsning efter friheds- og ejendoms-kriteriet og ejheller nogen generalklausul om kongen (Bundesrat) som indehaver af den udelte statsmagt.

3. *Laband fremsatte, støttet til en almindelig teori om statens funktioner, den lære, at udtrykket »den lovgivende magt» i Preussens forf. 1851 og rigets forf. 1871 måtte fortolkes i overensstemmelse med friheds- og ejendoms-kriteriet.* Selvom sondringen mellem lov i formel og materiel forstand går længere tilbage i tiden,¹ er det den tyske statsretslærer Paul Laband, der er ophavsmanden til den nyere teori som grundlag for en forfatningsfortolkning. Læren blev først fremsat i hans »Budgetrecht» (1871) og senere udarbejdet i hans »Staatsrecht des Deutschen Reiches» (5. Aufl. 1911). Hans lære fandt hurtig aldeles overvejende tilslutning i Tyskland² og har også øvet en betydelig indflydelse på franske forfattere.³

I mit tidligere arbejde »Theorie der Rechtsquellen» har jeg i kap. XV givet en detailleret og dokumenteret analyse og kritik af teoriens indhold. Idet jeg henviser den intresserede læser hertil, vil jeg her indskrænke mig til en mere forenklet fremstilling af teoriens væsentlige bestanddele, forsåvidt de er af interesse for nærværende fremstillings formål.

Det positivretlige problem, teorien tager sigte på, er som nævnt, en fortolkning af Preussens forfatning 1851 art. 62 og rigsforfatningen 1871 art. 5, hvorefter — på lignende måde som i dansk grundlovs § 3 og mange andre moderne forfatninger — den »lovgivende magt» — uden nærmere angivelse af hvad herved forstås — tillægges den folkevalgte forsamling i forbindelse med statsoverhovedet (kongen, Bundesrat). Hvad betyder her udtrykket »lovgivende magt,» der bestemmer lovgivningsorganets kompetence?

Teoriens hovedtanke er, som nævnt, at udtrykket må forstås i over-

¹ Se herom Ernst Seligmann, »Beiträge zur Lehre von Staatsgesetz und Staatsvertrag». Bd. I Begriff des Gesetzes (1886), 3 f.

² Se »Theorie der Rechtsquellen» (1929), 382 note 18.

³ Se R. Carré de Malberg, »Contribution à la théorie générale de l'état», t. 1 (1920), 308, 561.

ensstemmelse med det begreb om lovgivning som en specifik statsfunktion bestemt ved sit indhold, der kan opstilles i en almindelig statslære af almengyldig natur. Hvis det kan godtgøres, at al statsvirksomhed efter statsaktens indhold kan opdeles i tre forskellige funktioner: lovgivning, retspleje og forvaltning, er det en på forhånd ganske plausibel formodning, at forfatningsgiveren, ved uden nærmere definition at benytte udtryk som »lovgivende magt,» »dømmende magt» og »udøvende magt», må have sigtet til disse almene funktionsbegreber.

Labands funktionslære opbygges ud fra det synspunkt, at statens virksomhed, ligesom individets, kan deles i en intellektuel aktivitet, der ytrer sig i domme i logisk forstand, og en praktisk, der ytrer sig i udvortes handlinger. Statens intellektuelle aktivitet ytrer sig i to funktioner: i lovgivningen, d. v. s. den forbindende fastsættelse af retsregler, og i retsplejen, d. v. s. den bindende afgørelse af retstrætter ved anvendelse af retsregler. Statens praktiske aktivitet ytrer sig i den tredje funktion, forvaltningen, der er statens handlinger, dels til fuldbyrdelse af retsordenen, dels som fri regeringsvirksomhed til forfølgelse af statens materielle og kulturelle formål (forsåvidt lovgivningen ikke har begrænset regeringens handlefrihed).

Uden at gå ind på denne funktionslæres uholdbarhed og de vanskeligheder dens gennemførelse indvikler Laband i,⁴ hæfter jeg mig straks ved dens betydning for det fortolkningsproblem, vi drøfter.

Lovgivningsfunktionen er altså herefter bestemt som fastsættelse af retsregler og i overensstemmelse hermed, antages det, må forfatningernes udtryk »den lovgivende magt» forstås. Under folkerepræsentationens kompetence falder al anordning af retsregler. Udenfor: (1) retsanvendelse og (2) alle statshandlinger. Lovgivningskompetencen synes herefter at være meget rummelig. Hvad kan man ønske mere, når den omfatter fastsættelse af enhver retsregel?

Men humlen er, hvad Laband forstår ved en retsregel. Det ligger i rettens natur, siger han, at drage grænse mellem forskellige subjekters handlefrihed. Retten forudsætter en flerhed af kolliderende »viljesbærere.» Ingen kan have et retskrav mod sig selv, og forholdsregler som et subjekt sætter op for sig selv har ikke karakter af retsregler. Dette gælder også for staten. Staten er som handlende, d. v. s. i forvaltningen, underkastet retten, forsåvidt forvaltningen kolliderer med andre viljesbærere: individerne, kommunerne eller andre stats-

⁴ Se »Theorie der Rechtsquellen» (1929), 396 f.

organer. »Regeln dagegen, die sich innerhalb der Verwaltung selbst halten, die in keiner Richtung einem ausserhalb derselben stehenden Subjekte Beschränkungen auferlegen oder Befugnisse einräumen, ihm nichts gewähren und nichts entziehen, ihm nichts gebieten und nichts verbieten, sind keine Rechtsvorschriften. Wenn die Verwaltung ihr eigenes Verhalten innerhalb des Bereiches ihrer freien Willensbestimmung regelt, so greift dies ebensowenig in die Sphäre des Rechtes ein, als wenn ein Privatmann Anordnungen über die Führung seines Haushalts, seiner Fabrik, seiner Landwirtschaft erteilt oder als wenn ein Aktienverein, eine Genossenschaft, ein Kommune Beschlüsse über ihre Angelegenheiten fasst.»⁵

Gennem personifikation af forvaltningen som et enhedssubjekt, der ikke kan stå i retlige relationer til sig selv, er retsbegrebet blevet indskrænket således, at den legislative kompetence kun omfatter forskrifter, der vedrører enten (1) borgernes indbyrdes retsforhold eller (2) retsforholdet mellem borgerne og staten, men derimod ikke forskrifter, der alene retter sig til forvaltningens embedsmænd. Eller kortere: den legislative kompetence angår alene forskrifter, der berører borgernes retsstilling, hvilket er det samme som det traditionelle friheds- og ejendoms-kriterium. Sådanne forskrifter kaldes love i materiel forstand.

Men skønt lovgivningsorganets kompetence således er begrænset til love i materiel forstand, antages det dog ligefuldt, at en hvilken som helst forskrift kan gives ad lovgivningsvejen, altså også »interne» forskrifter der ikke har karakter af »retsregler.» Kompetencen er altså dog mere omfattende end angivet ved fortolkningen af udtrykket »lovgivende magt» i de pågældende forfatningsbestemmelser. Det er ikke helt let at se, hvorledes dette begrundes af Laband, men tanken synes at være, at kompetencen her beror på en »Vereinbarung» mellem folkerepræsentationen og kongen.⁶ Når begge de politiske faktorer samvirker, må et hvilket som helst indhold (bortset fra begrænsningen i forhold til den dømmende magt) kunne fastsættes i lovsform.

Herved opstår modsætningen mellem lov i formel forstand og lov i materiel forstand. Det første betyder en hvilken som helst forskrift fastsat ad lovgivningsvejen. Det sidste en forskrift, der efter sit indhold er en retsregel, d. v. s. angår borgernes retsforhold.

⁵ Poul Laband, »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches», (5. Aufl. 1911), 181—182.

⁶ A. st., 61 f.

Men når således lovgivningsorganets kompetence i kraft af Vereinbarungs-tanken er altomfattende i forhold til kongemagten, hvad betyder det så at hævde, at den umiddelbart efter forfatningen kun omfatter lov i materiel forstand?

Svaret herpå er, at begrebet materiel lov ikke angiver en begrænsning af lovgivningskompetencen, men det område indenfor hvilket alene lovgivningsorganet er kompetent. Det angiver en enekompetence i den forstand, at sådanne forskrifter der berører borgernes retsforhold kun kan gives ved lov eller i kraft af lov (delegation). Når det derimod drejer sig om »interne» forskrifter til forvaltningen, besidder også kongemagten kompetence til på egen hånd, altså uden folkerepræsentationens medvirken eller bemyndigelse at udstede sådanne. D. v. s. begrebet »materiel lov» har betydning udelukkende ved negativt at definere det område, indenfor hvilket kongemagten besidder en selvstændig anordningsmagt, d. v. s. en umiddelbart forfatningsmæssigt hjemlet anordningsmagt, uberoende af folkerepræsentationens medvirken eller bemyndigelse.

Herved giver sig begreberne anordning i materiel forstand eller forvaltningsanordning og anordning i (blot) formel forstand eller retsanordning.⁷

Forvaltningsanordning er enhver forskrift, der efter sit indhold alene vedrører forvaltningen. Sådanne anordninger kan kongen udstede på egen hånd, altså uden folkerepræsentationens medvirken eller bemyndigelse.

Retsanordninger er forskrifter tilblevet ad anordningsvejen, der efter deres indhold er af »retskaraktet,» d. v. s. berører borgernes retsforhold. Sådanne anordninger kan kun udstedes af kongen efter folkerepræsentationens bemyndigelse. På dette område besidder kongen ingen selvstændighed, men kun en afledt anordningsmagt.

Figurligt kan forholdet anskueliggøres således, at lovgivningsorganets kompetence angives ved en cirkel, der betegner forskrifter af enhver art, begrænset kun i forhold til den dømmende magt. Indenfor denne cirkel er en mindre cirkel. Den angiver »forvaltningsforskrifternes» område, hvor også kongen besidder en selvstændig kompetence. Resten af den store cirkel betegner »retsforskrifternes» område eller lov i materiel forstand, og det er det område, hvor alene lovgivningsorganet har selvstændig kompetence, medens kongens anordningskompetence er afledt.

⁷ A. st., 86—87.

4. *Lærens politiske tendens var tvetydig. Efter parlamentarismens indførelse tabte spørgsmålet interesse.* Under dette punkt skal teoriens politiske betydning behandles. Indledningsvis erindres om, at den blev fremsat på et tidspunkt, da det parlamentariske regeringssystem ikke var indført. Spørgsmålet om omfanget af regeringens anordningsmagt var derfor af stor politisk betydning. Selvom det var anerkendt, at kongens selvstændige anordningsmagt indskrænkes i samme omfang som et anliggende inddrages under lovgivningen — ud fra det synspunkt, at en lov kun kan ændres ved ny lov — betød dette ikke, at hans magt var prisgivet folkerepresentationens vilje i så henseende. Kongen kunne simpelthen nægte at sanktionere love, der trængte ind på området af hans selvstændige anordningsmagt.

Den politiske betydning af Labands lære kan kort udtrykkes således: Den prisgav enhver selvstændig magt for kongen til at udstede »retsanordninger» mod til gengæld at sikre hans selvstændige magt til at udstede »forvaltningsanordninger.»

Den første side af sagen er udtryk for forfatningens garanti til borgerne: deres retsstilling skal ikke kunne berøres uden folkerepresentationens medvirken eller bemyndigelse. Dette er udtryk for retsstatens ide, som denne opfattes af Laband.⁸ Herved udelukkes prerogative anordninger efter engelsk mønster, d. v. s. anordninger, der med hjemmel i traditionen på begrænsede livsområder kan udstedes egenmægtigt af kronen og som godt kan berøre borgernes retsforhold.

Forsåvidt er den politiske tendens i Labands lære demokratisk og liberalistisk. Men modstykket er rigtignok, at Laband samtidig sikrer kongens selvstændige magt til at give forvaltningsordninger, altså forskrifter der falder udenfor friheds- og ejendoms-kriteriet.

Hvor meget eller hvor lidt der kommer til at ligge i denne selvstændige anordningsmagt, kommer derfor til at bero på, hvorledes dette kriterium nærmere fortolkes. Hvornår kan en forskrift siges at »berøre» eller »angå» borgernes retsforhold, hvornår er den omvendt rent »intern»?

Desværre er dette kriterium så vagt og kan forstås nærmere på så mange måder, at det truer med at blive intetsigende og overlade afgørelsen til tradition eller vilkårlighed.

Hvis kriteriet forstås på den måde, at kongens selvstændige anordningsmagt omfatter alle forskrifter, hvis umiddelbare adressat er

⁸ »Das ist das Merkmal des Rechtsstaates, dass der Staat von seinen Angehörigen keine Leistung und keine Unterlassung fordern, ihnen nichts befehlen und nichts verbieten kann, als auf Grund eines Rechtssatzes,» A. st., 186.

forvaltningsorganer og som derfor ikke direkte berører borgernes retsstilling, vil læren faktisk blive udtryk for en krypto-absolutistisk tendens, der berører den folkevalgte repræsentation indflydelse på størstedelen af stats- og forvaltningsretten. Der findes hos Laband udtalelser, der peger i denne retning. Således når det siges: »Sehr zahlreiche Gesetze regeln nur die eigene Tätigkeit des Staates, seine Verfassung, die Zusammensetzung, Geschäfte und Geschäftsformen der Behörden, die wirtschaftliche Ordnung des Staatswesens, den Betrieb der Staatsanstalten usw. Solche Gesetze berühren den Untertan des Staates unmittelbar gar nicht und sind auf ihn und seine individuellen Rechtsbeziehungen unanwendbar; er wird von dem Wirkungen dieser Gesetze nur dadurch mitbetroffen, dass er in dem Staatswesen lebt, in welchem jene Gesetze gelten».⁹

Da disse love efter Laband ikke berører undersåtternes retsforhold, er de altså blot formelle love, efter deres indhold forvaltningsforskrifter, der kunne være ordnet egenmægtigt af kongen — for såvidt folkerepræsentationens kompetence ikke er hjemlet ved specielle forfatningsforskrifter, fx bestemmelserne om statsbudgettet.

Hvis denne fortolkning lægges til grund, vil det sige, at folkerepræsentationens kompetence indskrænkes katastrofalt. Statens organisation, selve dens forfatning, domstolenes indretning, militærordningen o. s. v. o. s. v. — altsammen er det høje statsanliggende der falder udenfor folkerepræsentationens kompetence. Ud fra denne forudsætning var det med fuld ret, at v. Martitz i 1880 udtalte, at Labands lære, hvis den vandt politisk indflydelse, ville være egnet til at lægge øksen for den tyske forfatnings rod.¹⁰

Men der findes på den anden side hos Laband også udtalelser der viser, at det ikke har været hans hensigt at drage disse konsekvenser.¹¹ Han siger senere i fremstillingen,¹² at selve oprettelsen af forvaltningsapparatet og tildeling til de enkelte organer af retlig myndighed i forhold til borgerne er et lovgivningsanliggende. Således er fx domstolenes organisation ikke et rent internt anliggende for justits-

⁹ A. st., 73—74.

¹⁰ F. v. Martitz, »Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes«, Z. f. d. gesammte Staatswissenschaft Bd. 36 (1880), 229—30.

¹¹ I min fremstilling i »Theorie der Rechtsquellen« har jeg ikke været tilstrækkelig opmærksom herpå, og min fremhævelse af lærens reaktionære tendens er derfor blevet ensidig og overdreven. Det er dog rigtigt, at læren i de politiske stridigheder om finansloven blev udnyttet som et våben til bestridelse af en fri bevillingsmyndighed for folkerepræsentationen, se herom Laband, op. cit., bd. IV, 522 f., især 524, 531, 537 og 552—55.

¹² A. st., 184.

forvaltningen, men skaber et retskrav for borgeren på, at den domstol, der skal kunne dømme ham, er sammensat på den i forskrifterne angivne måde. »Andererseits kann die Errichtung von Registraturen und Schreibstuben, von technischen Instituten und Bureaus, die Geschäftsverteilung der staatlichen Betriebsanstalten usw. eine innere Angelegenheit der Verwaltung sein, welche ohne alle Rechtswirkung für dritte ist und eben deshalb die Rechtsordnung nicht berührt.»¹³ Hermed synes unægtelig kongens magt til at udstede organisationsanordninger at være skrumpet ind til noget ret betydningsløst.

Men hvorledes skal det afgøres, om forskrifter, der umiddelbart retter sig til forvaltningen, også skaber retskrav for borgerne eller ej? Deres interesser vil altid berøres, men hvornår antager disse form af en ret? Laband indrømmer, at spørgsmålet er vanskeligt. Hvis forskriftens ordlyd og sammenhæng med andre ikke giver tilstrækkeligt holdepunkt for en fortolkning, må man, siger han, falde tilbage på selve anordningsformen og kundgørelsesmåden som tegn på, om den er ment som en »retsforskrift» eller ej.¹⁴ Men herved synes det materielle kriterium helt opgivet til fordel for et formelt.

Andre forfattere fortolker udtrykkeligt kriteriet således, at den legislative kompetence omfatter enhver forskrift der om blot middelbart berører undersåtternes frihed og ejendom.¹⁵ Men gennemføres dette synspunkt konsekvent, ses det egentlig ikke, hvad der bliver tilbage af kongens selvstændige anordningsret. Hvilken forvaltningsmæssig forskrift vil ikke middelbart kunne berøre borgerne interesser eller rettigheder? Selv fx en forskrift om, at et offentligt kontor lukker kl. 14, vil kunne være af betydning for afgørelsen af et spørgsmål, om rettidig indbetaling foreligger.

Udviklingen i tysk teori er gået i retning af et yderst beskedent omfang af den selvstændige anordningsret. Efter indførelse af parlamentarisk styre ved Weimarforfatningen af 1919 tabte spørgsmålet al politisk betydning. Teorien blev dog stadig opretholdt. Forvaltningsanordningerne omfatter traditionelt tre grupper: organisationsanordningerne, anstaltsanordningerne og tjenesteinstrukserne.¹⁶ Når organisationsanordningerne ikke, jfr. ovenfor, omfatter andet end oprettelse af skrivestuer o. lign., kan de også henføres under tjenesteinstrukserne. Men når hele den indviklede fortolkning på basis af

¹³ A. st., 185.

¹⁴ A. st., 182—183.

¹⁵ Således Gerhard Anschütz i Georg Meyer, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts», (7. Aufl. ved Gerhard Anschütz 1914), 654 noten.

¹⁶ Se fx Meyer-Anschütz, a. st., 669 f.

den materielle funktionsdeling ikke fører til andet end en magt for kongen til på egen hånd at udstede anstaltsanordninger og tjenesteinstrukser, er det et spørgsmål, om ikke samme resultat kan nås gennem en langt enklere fortolkning, der tilmed i sine udgangspunkter er bedre i overensstemmelse med den demokratiske ideologi, der behersker de nyere forfatninger, og undgår den kunstige indsnævring af begrebet »retsregel,» hvorpå Labands teori hviler. Under næste nummer drøftes dette spørgsmål.

5. *Ud fra en demokratisk ideologi må grdl. § 3 forstås således, at den udøvende magt er underordnet den lovgivende, d. v. s. lovgivningsorganets kompetence er ubegrænset.* Som nævnt¹ betyder Labands lære i virkeligheden en fordeling af lovgivningsmagten mellem to politisk betydende faktorer: anliggender der berører borgernes frihed og ejendom kræver folkerepræsentationens mellemkomst (medvirken eller bemyndigelse), andre anliggender kan reguleres af kongen egenmægtigt gennem selvstændige anordninger.

En bestemmelse af lovgivningsmagtens kompetence efter dette mønster har god mening i det typiske konstitutionelle monarki, i hvilket kongemagten endnu repræsenterer en politisk magtfaktor. Friheds- og ejendomskritieriet var da også udtrykkeligt anvendt til definition af stændernes kompetence i en række af de tyske stænderforfatninger. De politiske forhold og forfatningernes bestemmelse om kongen som indehaver af den udelte statsmagt gjorde det videre naturligt at fortolke andre af stænderforfatningerne på samme måde, uanset at de i ubegrænsede vendinger tillagde »lovgivningsmagten» til stænderne og kongen i forening.²

Videre måtte det under disse forhold være begrundet at forstå friheds- og ejendomskritieriet i snævrere betydning, altså således at kongens selvstændige anordningsret fik et virkeligt indhold, idet den udstrakte sig til alle anliggender, der ikke direkte berørte borgernes rettigheder, især forfatningsforhold (forfatningerne var jo ofte oktroyerede), forvaltningsapparatets organisation, militærvæsen, statsfinanserne m. v. — altsammen forsåvidt forfatningen ikke udtrykkeligt i specielle bestemmelser tillagde stænderne en medvirken.

Derimod måtte det på forhånd være tvivlsomt, om en sådan fordeling af lovgivningsmagten var antagelig efter forfatninger som Preussens af 1851 og rigets af 1871, der hverken indeholdt nogen

¹ Ovf. s. 361 jfr. 357.

² Jfr. »Theorie der Rechtsquellen», 402—403.

henvisning til friheds- og ejendoms-kriteriet, eller nogen bestemmelse om kongen som indehaver af den udelte statsmagt, og som iøvrigt var udsprunget af en ny tids demokratiske ideologi.³ (Preussens forfatning var fremkaldt af den revolutionære bevægelse i 1848 og havde Belgiens demokratiske forfatning af 1831 til forbillede). Imidlertid satte reaktionære kræfter ind, efter at det revolutionære uvejr var draget hen over Tyskland i 1848. Ved forbundsbeslutning af 23. august 1851 blev der pålagt regeringerne pligt til at ændre forfatningsbestemmelser, der var i modstrid med forbundsforfatningen. I flere tilfælde greb regeringerne lejligheden til — ofte blot ad anordningsvejen! — igen at bringe den revolutionære bevægelses resultater ud af verden.⁴

Der opstod således et vist misforhold mellem ordlyden af den preussiske forfatning og de politiske magtforhold. I denne situation kunne Labands lære med dens — tilsyneladende ud fra almen-gyldige begreber deducerede — indfortolkning af friheds- og ejendoms-kriteriet udnyttes som et effektivt våben for de reaktionære kræfter, om kriteriet blev fortolket restriktivt. Andre, fx Arndt,⁵ gik mere åbent til værks. De ville simpelthen fortolke art. 62 formelt og begrænse folkerepræsentationens medvirken til de tilfælde, i hvilke den udtrykkelig var krævet i forfatningen (enumerationsteorien).

Når vi derimod kommer til de moderne forfatninger på udelt demokratisk grundlag, savner begrænsningen af den folkevalgte forsamlings eksklusive kompetence efter friheds- og ejendoms-kriteriet på forhånd enhver rimelighed. Der er her ingen plads for en fordeling af lovgivningsmagten mellem folk og kongemagt. Og dersom et sådant kriterium alligevel indfortolkes i forfatningen, må det nødvendigvis forstås i så udvandet forstand (folkerepræsentationens kompetence omfatter også forskrifter, der indirekte berører borgernes frihed og ejendom), at kongens selvstændige anordningsret ikke omfatter andet end anstaltsanordninger og tjenesteinstrukser.

Men en anden og enklere fortolkning, bedre i harmoni med den bærende politiske ideologi, er da naturlig.

Det siges ofte med henblik på dansk grundlov § 3, at en bestemmelse som denne, der henlægger »den lovgivende magt» til et vist organ (kongen og folketinget i forening), nødvendigvis, om den ikke

³ Jfr. a. st., 404.

⁴ Georg Meyer — Gerhard Anschütz, »Lehrbuch des deutschen Staatsrechts», (7. Aufl. 1914), 152.

⁵ Adolf Arndt, »Das Verordnungsrecht», (1884), 57 f., 66.

skal blive aldeles tom, må forudsætte et begreb om lov i materiel forstand, altså bestemt ved et vist nærmere karakteriseret indhold.⁶

Dette er urigtigt. Det er vel sandt, at der til lovgivningsorganet, der er defineret ved denne bestemmelse, må svare en materiel kompetence; for intet organ kan fungere uden i kraft af en regel om dets materielle kompetence. Men der er intet i vejen for, at denne kompetence er materielt ubegrænset, hvilket vil sige, at den omfatter enhver retsfastsættelse, der ikke i grundlovens andre bestemmelser er forbeholdt enten den grundlovgivende instans eller organer sideordnet med lovgivningsorganet (kongen, folketinget). I så fald ligger der ikke nogen kompetencebegrænsning i § 3 *selv*, derved at den »lovgivende magt» modsættes »den udøvende magt» og »den dømmende magt». De to sidstnævnte funktioner opfattes da ikke som sideordnede med »den lovgivende magt», men som underordnet denne. De er karakteriseret ved at de sker i henhold til lov. De ligger i rettens trinbygning af instanser og kompetencer et trin lavere end loven. Der kan aldrig blive tale om nogen kompetenceafgrænsning mellem instanser på forskellig trinshøjde, fx ikke mellem lovgivning og grundlovgivning. Lige så lidt mellem på den ene side lovgivning og på den anden side udøvende og dømmende magt.

Man kan da kort sige: den »lovgivende magt,» der i grdl. § 3 tillægges kongen og folketinget i forening, betyder den almindelige grundlovsumiddelbare retsanordnende magt — hvorved »retsanordning»⁷ betyder anordning af en hvilken som helst retlig relevant bestemmelse, den være sig almindelig eller speciel, den være sig rettet til borgerne eller til administrationen.

Jeg skal, da det ikke vedrører problemstillingen i denne afhandling, her ikke nærmere belyse og begrunde påstanden om, at lovgivningsorganets kompetence ikke kan anses for begrænset i forhold til domstolene (den dømmende magt), men alene drøfte forholdet til den udøvende magt.

At lovgivningsorganets kompetence er ubegrænset betyder i denne henseende, at der ikke — som modstykke til en vis begrænset eksklusiv kompetence bestemt ved friheds- og ejendoms-kriteriet — bliver

⁶ Således Henning Matzen, »Den danske Statsforfatningsret», (3. udg. 1899), bd. III, 5; Knud Berlin, »Den danske Statsforfatningsret», bd. II (2. udg. 1939), 7; Poul Andersen, »Dansk Statsforfatningsret», (1954), 305.

⁷ Det bedes bemærket, at udtrykket »retsanordning» her er anvendt i en betydning, der naturligvis intet har at gøre med »retsanordning» i modsætning til »forvaltningsanordning.» Det betegner her simpelthen den virksomhed at fastsætte (anordne) noget som ret.

plads til nogen selvstændig anordningsmagt for kongen — og det ganske uanset om det drejer sig om regler, der retter sig til borgerne eller til forvaltningen. Al »udøvende magt» sker i henhold til lov, er aldrig konkurrerende med lov, d. v. s. grundlovsumiddelbar. Kongen har ikke anden grundlovsmiddelbar magt end den der udtrykkeligt er tillagt ham ved en række specielle bestemmelser, såsom hans magt til at udnævne ministre, hans magt i udenrigspolitiske forhold o. s. v. Denne magt er forskellig fra den i § 3 nævnte »udøvende magt» og benævnes regeringsmagten og de tilsvarende akter regeringsakter.

En sådan fortolkning er vel i overensstemmelse med demokratisk ideologi og den parlamentariske styreformers principer. Den politiske magt udgår fra folket. Kongen er ingen selvstændig magtfaktor. Regeringen er efter parlamentarismens principper afhængig af folkerepræsentationen. Regeringen (kongen) besidder — bortset fra de i grundloven udtrykkeligt nævnte tilfælde — ingen magt, der ikke er afledt fra folkerepræsentationen. Der findes ingen »fri» forvaltning i den forstand, at regeringen frit kan forfølge statsformål indenfor de grænser, der sættes af lovgivningen.⁸ Enhver forvaltningsvirksomhed må have hjemmel i loven. Herved udbygges retsstatsprincippet (som defineret af Laband, se ovf. s. 362 note 8) til legalitetsprincippet: Alle forvaltningsakter,⁹ ikke blot de, der gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, kræver hjemmel i loven.

Den sætning, der så ofte træffes hos de statsretlige forfattere, der fortsat opererer med et materielt lovbegreb, nemlig at indgreb i borgernes frihed og ejendom kun kan ske ved lov (eller i kraft af lov), bliver herefter vel ikke direkte urigtig, men dog misvisende. Naturligvis er det sandt, at sådanne indgreb kræver lovhjemmel. Det misvisende ligger deri, at sætningen modsætningsvis indicerer, at andre anordninger eller forvaltningsakter kan udstedes af administrationen uden hjemmel i lov. Dette må benægtes.

De anordninger, der efter den traditionelle lære skal kunne udstedes uden hjemmel i lov, altså i kraft af en selvstændig anordningsmagt, er de såkaldte forvaltningsanordninger. Vi har set, at de i tysk teori omfatter tre grupper: organisationsanordningerne, anstaltsanordningerne og tjenesteinstrukserne. I dansk teori er resultatet endnu beskednere, her nævnes kun de to sidst nævnte kategorier.

⁸ Modsat Laband, se ovf. s. 359.

⁹ Ordet taget i videste forstand.

Men det er ikke rigtigt at sige, at disse anordninger ikke berører borgernes frihed og ejendom;¹⁰ ej heller at der her foreligger en grundlovsumiddelbar retsdannelse. Det sidste er også almindelig anerkendt. Poul Andersen mener, at de har stiltiende hjemmel i loven.¹¹ Ernst Andersen, at de har deres grundlag i statens stilling som arbejdsgiver eller ejer af fast ejendom — at de altså egentlig er af privatretlig natur.¹²

Jeg skal ikke her komme ind på spørgsmålet om, hvilken af disse to forklaringer, der er den rigtige, men alene fremholde, at når det antages, at der ikke foreligger en selvstændig, grundlovsumiddelbar anordningsmagt sideordnet med lovgivningsorganets eksklusive kompetence, taber hele læren om friheds- og ejendomskriteriet til bestemmelse af lovgivningsorganets enekompetence al mening. Det er som om disse forfattere fortsætter en traditionel sprogbrug uden at være klar over begrebernes indbyrdes sammenhæng. Heroverfor må det understreges, at det ingen mening har at tale om en enekompetence for lovgiveren, uden som modstykke at antage, at uden for dette område er lovgiveren ikke enekompetent, hvilket igen vil sige, at her er også kongen kompetent, idet han besidder en selvstændig, grundlovsumiddelbar kompetence.

Denne mangel på fortrolighed med den traditionelle teori afspejler sig særligt i Poul Andersens fremstilling af statsforfatningsretten. Ved fortolkningen af grdl. § 3 siges det, at kun dersom bestemmelsen antages at forudsætte et materielt lovbegreb, får den et indhold, nemlig at beslutninger af et vist indhold kan fattes eller kun kan fattes af kongen og folketinget i forening¹³ (hvilket ikke er rigtigt, jfr. ovf. s. 366—67). Og det tilføjes, at et rent formelt lovbegreb slet ikke ville passe ind i den magtadskillelse, som grdl. § 3 opstiller, og at hele den demokratiske og konstitutionelle tradition forudsætter et materielt lovbegreb.¹⁴ (Dette er endnu mindre rigtigt. Som påvist hører det materielle lovbegreb — friheds- og ejendomskriteriet — hjemme i det typiske konstitutionelle monarki, stænderforfatningerne fra det 19. århundredes første halvdel, og ikke i en demokratisk forfatning, der forudsætter en udelt lovgivningsmagt). I overensstem-

¹⁰ Se Ernst Andersen, »Administrativt Tilsyn med Kommunalforfatningen», (1940), 58; Poul Andersen, »Dansk Forvaltningsret», (3. udg. 1956), 44.

¹¹ »Dansk Statsforfatningsret», (1954), 544 (anstaltsanordninger); »Dansk Forvaltningsret», (3. udg. 1956), 45 f.

¹² »Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen», (1940), 58.

¹³ »Dansk Statsforfatningsret», (1954), 305.

¹⁴ A. st., 306.

melse hermed og med traditionel teori antager forf. en enekompetence for lovgivningen, forsåvidt som indgreb i borgernes frihed og ejendom kun kan ske ved eller i henhold til lov.¹⁵ Det logiske modstykke hertil må være, at når det ikke drejer sig om sådanne indgreb, er lovgivningen ikke enekompetent, men kongen besidder en sideordnet selvstændig anordningsmagt. Men når vi kommer til afsnittet, hvori det drøftes, om der findes en grundlovsumiddelbar anordningsmagt,¹⁶ hører vi intet herom. Det siges blot, at på enkelte områder er der praksis for, at regeringen udøver en selvstændig anordningsmagt, hvorved der gøres indgreb i borgernes frihed og ejendom og som altså er enkeltstående undtagelser fra den før omtalte enekompetence for lovgivningen.¹⁷ Dennes modstykke, kongens selvstændige anordningsmagt, når der ikke sker sådanne indgreb, omtales ikke. Anstaltsanordningerne og tjenesteinstrukserne, der dernæst omtales under et nyt nummer, forklares som nævnt ikke som udslag af en selvstændig anordningsmagt for kongen, men ud fra forudsætningen om stiltiende hjemmel i loven. Slår man endelig op i forvaltningsretten for at se, om forf. i overensstemmelse med Labands teori vil indskrænke legalitetsprincippet til at gælde indgreb overfor borgernes rettigheder, får man intet svar. Det siges nemlig forbeholdent, at således som dette princip sædvanligt opfattes, betyder det, at i hvert fald indgreb fra forvaltningsmyndighedernes side, i borgernes samt privatretlige og offentligretlige juridiske personers, herunder kommunernes, frihed og ejendom, kun kan finde sted med direkte eller indirekte hjemmel i en formel lov eller dermed sidestillet retsnorm.¹⁸

Jeg tror derfor, man har lov til at sige, at der hersker nogen begrebsforvirring i den foreliggende litteratur, idet man fortsætter med at snakke om friheds- og ejendoms-kriteriet — forøvrigt uden at forsøge på at forklare, hvad der ligger i denne udflydende formel — uden at drage de konsekvenser heraf, som er nødvendige, om begrebet overhovedet skal have nogen funktion. Og videre, at den fortolkning af grdl. § 3, hvorefter der ikke antages noget materielt lovbegreb, idet den »lovgivende magt» defineres efter sin stilling i trinfølgen som den almindelige, grundlovsumiddelbare retsanordnende magt, er den eneste der muliggør en ukompliceret beskrivelse af forfatningsstrukturen i overensstemmelse med demokratisk ideologi.

¹⁵ A. st., 310.

¹⁶ A. st., 539.

¹⁷ A. st., 539 f.

¹⁸ »Dansk Forvaltningsret», (3. udg. 1956), 369.

For at undgå misforståelse skal det lige tilføjes, at denne fortolkning af grdl. § 3 naturligtvis ikke udelukker, at der muligvis på grundlag af administrationens praksis må anerkendes visse modifikationer i det opstillede grundskema om al forvaltnings lovafhængighed. Om dette er tilfældet skal jeg ikke tage stilling til her, blot fremhæve, at sådanne modifikationer baseret i sædvaneret ikke forringer fortolkningens værdi.

6. Om 3 forskellige betydninger af udtryk som »lovgivningsanliggende,» »lovgivningens område» o. lign. Poul Meyer har givet sin tilslutning til, at en fortolkning af grdl. § 3, der ikke forudsætter et materielt lovbegreb, stort set har gyldighed til karakteristisk af den statsretlige stilling i dag, men hævder samtidig, at den afgjort ikke har gyldighed til karakteristisk af den konstitutionelle udvikling.¹

Dette er det historiske spørgsmål, jeg nu vender mig til. Under næste punkt drøftes, hvad der kan udledes af forhandlingerne på den grundlovgivende rigsdag med hensyn til grundlovsfædrenes forestillinger om lovbegrebet og forholdet mellem lovgivning og udøvende magt. Under punkterne 8 og 9 optages den efterfølgende statspraksis til undersøgelse.

Forinden vi vender os til disse undersøgelser, skal der under dette punkt gøres nogle bemærkninger til afklaring af de benyttede begreber. Diskussionen, som den hidtil foreligger, er nemlig i høj grad blevet forplumret derved, at man, uden at være klar herover, har anvendt begreber og udtryk, der dækker over forskellige problemstillinger der herved er blevet sammenblandet på klarhedens bekostning.

Det er almindeligt, at problemet om forholdet mellem lovgivning og administration stilles således, at man spørger: Hvilke anliggender er lovgivningsanliggender og hvilke forvaltningsanliggender; hvilket område er forbeholdt lovgivningen og hvilke ikke; hvilke sager skal ordnes ved lov og hvilke kan ordnes ved anordning?

Man overser, at der herunder skjuler sig mindst tre forskellige problemstillinger.

1) Meningen kan være: På hvilke områder tilkommer der lovgivningen en eksklusiv kompetence i den forstand, at vel kan anliggender indenfor dette område ordnes ved lov, men derimod ikke

¹ Poul Meyer, »Centraladministrationens Adgang til Udstedelse af Retsanordninger» (i Centraladministrationen 1848—1948), 215—216.

af kongen i kraft af en selvstændig (grundlovsumiddelbar) kompetence? At noget »kun kan ordnes ved lov» betyder herefter: »og ikke ved selvstændig anordning, men derimod nok ved anordning i henhold til lov.» Man kan også sige, at der spørges om de anliggender der kun kan ordnes »ved lov eller i henhold til lov.» Forstået på denne måde forudsætter spørgsmålet, at der tilkommer kongen en selvstændig anordningsmagt indenfor et vist område. Opgaven består i at bestemme dette område. Hvad der falder udenfor det, er i den angivne forstand forbeholdt lovgivningen.

Som vi har set, er dette den traditionelle problemstilling i læren om lov i materiel forstand. Svaret er: kongen har en selvstændig anordningsret med hensyn til »forvaltningsanordninger,» d. v. s. sådanne der ikke griber ind i borgernes frihed og ejendom. Lovgivningsorganet har derimod eksklusiv kompetence til at udstede forskrifter af »retsindhold,» altså sådanne der berører borgernes frihed og ejendom.

2) Meningen kan også være: På hvilke områder tilkommer der lovgivningen en eksklusiv kompetence i den forstand, at anliggender inden for dette område ikke kan ordnes ved anordning i kraft af delegation fra lovgiveren? At noget »kun kan ordnes ved lov» betyder herefter: »og ikke ved anordning i henhold til lov.» Forstået på denne måde har spørgsmålet intet med en selvstændig anordningsmagt for kongen at gøre. Det sigter til problemet om grænserne for lovgivningens adgang til at »delegere»² sin magt til administrationen.

3) Meningen kan endelig være: Hvilke områder er lovgivningsanliggender i den forstand, at det vil være — ikke retligt udelukket men — i strid med god lovgivningsskik, om de overlades til afgørelse ad anordningsvejen? Og omvendt: Hvilke områder er forvaltningsanliggender i den forstand, at det vil være i strid med god lovgivningsskik, om lovgivningsorganet selv påtager sig at regulere dem?

Det er utvivlsomt, at spørgsmålet om forholdet mellem lovgivningsorganets og administrationens kompetencer i litteraturen drøftes ud fra alle tre synspunkter, og uden at man har gjort sig deres forskellighed klart. Når der tales om en eksklusiv kompetence for lovgivningen bestemt ved friheds- og ejendoms-kriteriet, er det normalt spørgsmål (1) om kongens selvstændige anordningsret, men har for øje. Hos Rasting er det dog problem (2), delegationsbegrænsningen,

² Ordet er sat i gåseøjne, fordi jeg mener, at det er forkert i sådanne tilfælde at tale om delegation af lovgivningsmagt. Da imidlertid dette spørgsmål ikke står til drøftelse her, anvendes delegationsterminologien i det følgende uden forbehold.

der behandles ud fra dette synspunkt.³ Når Poul Andersen taler om en enekompetence for lovgivningen i de tilfælde, hvor det i grundloven siges, at visse bestemmelser kun kan træffes ved lov,⁴ er det øjensynligt også tilladeligheden af delegationen, det drejer sig om; men når han på næste side, som et andet tilfælde af enekompetence, anfører indgreb i borgernes frihed og ejendom, er det lige så øjensynligt en enekompetence i forhold til en selvstændig anordningsmagt for kongen, der må være tale om (det siges nemlig, at sådanne indgreb kun kan ske ved eller i henhold til lov — der er altså ikke spørgsmål om tilladeligheden af delegation). Under punkt 8, 9 og 10 vil det blive påvist, at det var den omtalte tredje problemstilling der prægede administrationens overvejelser den første tid efter grundloven og ligeledes teorien hos Holck og Matzen.

7. *Der er intet holdepunkt for, at grundlovsfædrene i grdl. 1849 § 2 skulle have forudsat et materielt lovegreb.* Carl Rasting har i en afhandling fra 1934 foretaget en undersøgelse af de forudsætninger vedrørende lovegrebet og lovgivningsorganets kompetence som grundlovsfædrene er gået ud fra. Hans fremstilling er af Ernst Andersen og Poul Meyer blevet forstået således, at det Rasting har søgt at godtgøre er, at grundlovsfædrene er gået ud fra et friheds- og ejendomskriterium till afgrænsning af lovgivningens eksklusive kompetence overfor regeringen, idet man på den grundlovgivende rigsdag har forudsat, at den eksklusive kompetence skulle bestemmes i overensstemmelse med § 4 i stænderanordningen af 28. maj 1831 — og altså på samme måde som i de tyske stænderforfatninger og efter Labands teori.¹

Denne forståelse er imidlertid ikke i overensstemmelse med Rastings intentioner, og intet kan bedre end denne misforståelse illustrere de uheldige følger af den herskende begrebsuklarhed.

Det fremgår nemlig af Rastings afhandling, at det problem, han beskæftiger sig med, er delegationsproblemet og ikke kongens selvstændige anordningsret. Når han anvender udtrykket »lovgivnings-

³ Carl Rasting, »Bidrag til Læren om Regeringens Anordningsmyndighed efter dansk Ret», TfR 1934, 52 f., 88: »Lovgivningsmagtens materielt eksklusive kompetence, d. v. s.: Hvilke anliggender kan ikke ordnes ved lovgivningsdelegation?»

⁴ »Dansk Statsforfatningsret», (1954), 309.

¹ Ernst Andersen, »Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen», (1940), 36; Poul Meyer, s. 371, note 1 a. st., 181. Der kan efter sammenhængen og problemstillingen ikke være nogen tvivl om, at de to forf. må have forstået Rasting som angivet i teksten

magtens materielt eksklusive kompetence,» har dette intet at gøre med, hvilke anordninger der kan udstedes af kongen uden hjemmel i lov — det problem som Ernst Andersen og Poul Meyer har for øje. Begrebet defineres af Rasting udtrykkeligt således, at det omfatter de »anliggender [der] ikke kan ordnes ved lovgivningsdelegation.»²

Hvis man spørger, hvilke forestillinger grundlovsfædrene har næret med hensyn til lovgivningsorganets kompetence i forhold til en selvstændig kongelig anordningsmagt, er de af Rasting fremdragne udtalelser, som Ernst Andersen og Poul Meyer refererer til, altså irrelevante. Hvad dette spørgsmål angår, kan man derimod henvise til andre af Rasting fremdragne udtalelser, hvoraf ifølge Rasting fremgår, at grundlovsgeberne gik ud fra et lovbegreb, der ikke var identisk med, men langt mere omfattende end det i enevældens senere år udformede begreb om lov i materiel betydning.³

Med det forbehold, at der næppe i enevældens senere år havde udviklet sig noget begreb om lov i materiel betydning — anordning 28. maj 1831 § 4 forudsætter i hvert fald klart et videre lovbegreb, jfr. ovenfor s. 357 med note 7 — kan jeg være enig i denne opfattelse, når den altså tolkes derhen, at grundlovsgeberne ikke ved affattelsen af grdl. 1849 § 2 (grdl. 1953 § 3) gik ud fra et materielt lovbegreb bestemt ved friheds- og ejendoms-kriteriet.

Det må ved en gennemlæsning af de ellers så omfangsrige drøftelser på den grundlovgivende rigsforsamling slå en, at problemet om hvad der nærmere skal forstås ved den »lovgivende magt» og om dens forhold til den »udøvende magt» intetsteds er stillet og drøftet udtrykkeligt. Alt hvad man kan pine ud af referatet er nogle mere eller mindre vage forudsætninger i udtalelser fra enkeltes side, delvis bestridt fra anden side, under drøftelser af andre spørgsmål. Dette afgiver intet grundlag for nogen mening om, hvad »grundlovsfædrene» er gået ud fra. Sandheden turde nærmest være, at man overhovedet ikke har set noget problem.

Man slår naturligvis først op på referatet af forhandlingerne vedrørende udkastets § 3 (grdl. 1849 § 2, grdl. 1953 § 3).

Udvalgsbetænkningen indeholder absolut intet om spørgsmålet.⁴

Den foreløbige behandling af udkastets § 3 er i betragtning af bestemmelsens centrale stilling og principielle betydning forbavsende kort. Den strækker sig kun over 7 spalter. Af nogen interesse er kun

² I s. 373, note 3 a. st., 88.

³ A. st., 74 f.

⁴ Beretning om forhandlingerne på rigsdagen (1848—1849), 1481—1482.

et replikskifte mellem Ørsted og David. Ørsted tror, at »den Sætning at Kongen har i Forbindelse med Folket den lovgivende Magt, ikke fuldstændigt udtrykker den Magt, som ifølge Grundloven tilkommer Folket.»⁵ Ørsted sigter hermed til, at folkerepræsentationen, foruden at deltage i lovgivningen, også har kontrollerende beføjelser overfor regeringen og myndighed til at revidere finanserne og decidere statsregnskabet. Men dette vedrører jo ikke lovbegrebet. Det eneste af nogen betydning er en i denne sammenhæng indskudt sætning om, hvad lovgivning omfatter. Ørsted siger: »Thi Folket har foruden den Magt at deltage i lovgivningen, og det i et langt mere udstrakt Begreb, end det, man hidtil har haft om Lov, idet at der er adskillige Beslutninger, som ikke i egentlig Forstand kunde kaldes Love, som Folket skal deltage i, også en controllerende Magt.» (Udh. af mig).

Ved den endelige behandling af udkastets § 3 (2 spalter) drøftes kun et par redaktionelle problemer.⁶

Dette er alt, for så vidt angår selve bestemmelsen om den »lovgivende Magt.»

Det reviderede udkast indeholdt to steder den vending, at visse forvaltningsakter ikke kan foretages uden ifølge lov.⁷ Det kan være af interesse at efterse forhandlingerne vedrørende dem, da formuleringen kunne lede på den tanke, at disse bestemmelser om nødvendighed af lovhjemmel var undtagelser, der forudsætter, at forvaltningsakter ellers i vist omfang kan træffes uden lovhjemmel. Det viser sig imidlertid, at i hvert fald bestemmelserne om udskrivning af mandskab og om ekspropriation klart står ex tuto. Det blev anset for en selvfølge, som noget der følger af »det konstitutionelle system,» at mandskab ikke kan udskrives og ejendom ikke fratages folk uden lovhjemmel.⁸ Dette viser ingenting, da det jo her drejer sig om de mest direkte og eklatante indgreb i borgernes frihed og ejendom, der jo ud fra enhver opfattelse af kompetenceforholdet må kræve lovhjemmel. Bestemmelserne vedrørende optagelse af statslån og afhændelse af domæner kunne måske tages til indtægt for en forudsætning om en egenmægtig dispositionsmagt for kongen på disse områder. Men de kan også tænkes at stå ex tuto, som de andre. Det hele er for løst til at tillade nogen slutning.

⁵ A. st., 1574.

⁶ A. st., 2740—2741.

⁷ § 43 (»... ei heller noget Mandskab udskrives, noget Statslaan optages, eller nogen Staten tilhørende Domaine afhændes uden ifølge Lov») og § 68 (»Ingen kan tilpligtes at afstaae sin Eiendom, uden hvor Almeenvellet kræver det. Det kan kun skee ifølge Lov og mod tilsvarende Erstatning»), a. st., 1515 og 37.

⁸ A. st., 1515 (udvalgsbetænkningen), 3277 (ordføreren) og 2593. (Ørsted).

Der kan også være grund til at se på de bestemmelser i udkastet, hvor den vending forekommer, at visse beslutninger kun kan ske ved lov.⁹ Også disse bestemmelser kan nemlig tænkes at være positive undtagelser i forhold til en forudsat selvstændig anordningsret for kongen. Men det kan også være, at man har haft andre forhold for øje, især at man har villet udelukke, at ordningen af disse anliggender ved delegation overlades til administrationen.

Et eftersyn af forhandlingerne viser, at der forsåvidt angår § 43 (»Ingen skat kan pålægges uden ved lov») og § 46 (»Ingen udlænding kan herefter erholde indfødsret uden ved lov») ikke er noget grundlag for den antagelse, at disse bestemmelser skulle tage sigte på at begrænse en forudsat selvstændig anordningsret. § 43 sigtede først og fremmest til at udelukke, at skat blev pålagt ved finanslov,¹⁰ og meningen med § 46 var, som ordføreren udtrykkeligt udtalte, at udelukke naturalisationsbevilling, hvilket jfr. grdl. 1849 § 32 (grdl. 1953 § 25) vil sige ved administrativ beslutning i henhold til lov.¹¹ Resultatet er ret selvfølgeligt, da det jo også i disse tilfælde drejer sig om forskrifter der klart vedrører borgernes retsforhold.

Derimod indeholder diskussionen om § 62 (»Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov») udtalelser der tydeligt viser, at ordføreren (Hall) herved har haft forholdet til en selvstændig kongelig anordningsmagt for øje, bestemt modsætningsvis ved en begrænsning af lovgivningsorganets eksklusive kompetence efter friheds- og ejendoms-kriteriet.

Dette kommer frem i et replikskifte med Ørsted, såvel under første som under den endelige behandling af paragraffen. Ørsted¹² havde udtalt sig imod denne ud fra to synspunkter: (1) at den er overflødig, for så vidt det må anses for en selvfølge, at domstolenes organisation og retsplejen ikke kan ordnes administrativt; og (2) at den er skadelig, for så vidt den skal forstås således, at den udelukker administrativ nedsættelse af ekstraordinære kommissionsdomstole. I tilslutning hertil stillede justitsministeren (Bardenfleth) det spørgsmål, om bestemmelsen skulle forstås på denne måde »endog i de ved Lov bestemte Tilfælde» — altså når nedsættelsen sker i henhold til lov.¹³

⁹ § 3 (»Ingen skat kan pålægges uden ved lov, ... »); § 46 (»Ingen udlænging kan herefter erholde indfødsret uden ved lov»); § 62 (»Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov»), a. st., 1515, 1549 og 1526.

¹⁰ A. st., 3274.

¹¹ A. st., 2392.

¹² A. st., 2437—2438 og 3321.

¹³ A. st., 2439.

Som svar på dette spørgsmål udtalte ordføreren:

»For så vidt som nu den ærede Justitsminister opstillede det Spørgsmål, om denne Paragraph havde isinde voldsomt at afskaffe lovhjemlede Institutioner, f. Eks. enhver Udnævnelse af Commissarier, uagtet Udnævnelsen har Hjemmel i den gjældende Lovgivning, da må jeg tilstaae, at jeg skjønner aldeles ikke, hvorledes Paragraphen kan indeholde nogen Grund til at antage, at vi ved denne Paragraph have tilsigtet en Ophævelse af gjældende Love i nogen Retning, da vi netop kun have villet, at den dømmende Myndighed skal udgaa fra en Lov, og naar *Loven indeholder Hjemmel* for Organisationen af en Ret paa en eller anden Maade, saa vil ogsaa den i det enkelte Tilfælde stedfindende Organisation af en Ret, som skeer i *Henhold til Loven*, ogsaa i Fremtiden være fuldberegtiget i Henhold til en Grundlovsregel som siger, at den dømmende Myndigheds Udøvelse kun kan ordnes ved Lov». ¹⁴ (Mine udh.).

Det fremgår utvetydigt heraf, at Hall ikke har haft delegationsproblemet for øje ved paragraffens affattelse. ¹⁵ Meningen er ikke at udelukke administrativ ordning i henhold til lov, men kun en egenmægtig administrativ ordning. Hall må altså have forudsat en vis selvstændig anordningsret for kongen.

Dette bekræftes tilfulde af hans forsvar overfor Ørsteds første indvending (at paragraffen skulle være overflødig ¹⁶). Han siger herom:

»Den er ikke overflødig, og jeg skal derfor anføre et Exempel. Der maatte med Hensyn til Spørgsmaalet om Lovgivningens *Omraade* ¹⁷ efter en naturlig Fortolkning af Anordningen af 28de Mai 1831 § 4 i det Væsentlige ganske gælde de samme Regler for de raadgivende Provindsialstænders og for den constitutionelle Rigsdags Vedkommende, naturligvis ikke med Hensyn til Myndigheden, men med Hensyn til, hvilke Love der skulde forelægges. Nu vil det være i de Flestes eller Alles Erindring, at man ikke ansaae det for givet, ikke for nødvendigt, at en Lov om Criminal- og Politiretten i Kjøbenhavn nødvendigvis skulde forelægges Provindsialstænderne; altsaa en saa vigtig Lov som den, der ordner en heel ny Ret i Kjøbenhavn, det var Noget, som man for nogle Aar tilbage ikke ansaae det ufravigelig nødvendigt at forelægge Provindsialstænderne. Jeg kunde nævne flere, andetsteds fra hentede Exempler, men jeg holder mig til dette ene, for at vise, at

¹⁴ A. st., 2440.

¹⁵ Paragraffen var foreslået indføjet af udvalget, for hvilket Hall var ordfører.

¹⁶ Ørsted havde sagt: »Ved denne Paragraph skulle jeg snarere have at bemærke, at den er saa overmaade mager og intetsigende (Latter), at jeg ikke veed, hvorfor den skulle indføres i Grundloven. At der ikke uden ad Lovgivningsveien kan gjøres Forandringer i Proceslovgivningen, Domstolenes Organisation o. s. v., er en almindelig erkjendt Sandhed, og der kunne være mange andre Gjenstande, med Hensyn til hvilke der kunne være ligesaa god Grund til at sige, at Forandringer i det hidtil bestående kun kan skee ved Lov, som ved denne,» a. st., 2438.

¹⁷ Halls udh.

Sætningen ikke er overflødig. Nu vil man maaskee sige: vi leve i 1849, og alle de smaa Stridigheder, der fandt Sted for 10 eller 5 Aar siden, de ville nu ikke komme frem; saa svarer jeg dertil, at det er muligt, det er muligt, at der nu er kommen en saa bestemt, constitutionel Udvikling, at slige Grændsespørgsmaal bortfalde, det er muligt, men ikke vist».¹⁸

Denne udtalelse er særdeles interessant. Hall forudsætter — ganske som Laband 20 år senere, med henblik på den tilsvarende bestemmelse i Preussens forfatning 1851 — at udtrykket »den lovgivende magt,» skønt ubegrænset, må gælde med samme begrænsning som galdt for provinsialstænderne (friheds- og ejendoms-kriteriet). Han forudsætter som modstykke dertil en selvstændig anordningsmagt for kongen og forudser muligheden af en kompetencekonflikt. Når han siger, at han også kunne nævne eksempler hentet »andesteds» fra, kan det tænkes, at han hermed har sigtet til de tyske lande. Han kan have vidst, at netop domstolenes organisation dér ofte blev anset for at falde under de »organisationsanordninger,» der (som en undergruppe af »forvaltningsanordningerne») falder under kongens selvstændige (egenmægtige) anordningsmagt. Paragraffens betydning består, efter Hall, i at afværge denne konsekvens: domstolenes organisation og retsplejens indretning kan ikke ordnes af kongen egenmægtigt, men kun ved lovgivningsmagtens mellemkomst, d. v. s. ved eller i henhold til lov.

Må det således klart erkendes, at Hall er gået ud fra et materielt lovbegreb efter stænderforfatningernes mønster, er der dog et langt skridt herfra og til at tage hans opfattelse som repræsentativ for »grundlovsfædrenes.» Hall blev klart imødegået af justitsministeren (Bardenfleth), der udtalte, at han troede,

»at den Anskuelse han [Hall] gik ud fra, om at Stændernes stilling i Henseende til deres Omraade, om end ikke i Henseende til deres Myndighed, skulle være den samme som Rigsdagens, ikke var fuldkommen rigtig. Der er i Forordningen af 1831 fastsat visse Grænser for denne Deeltagelse i den raadgivende Stemmelovgivnings Anliggender, som der var tildeelt Provindsialstænderne, idet Kongen havde givet et Tilsagn om, at han ikke vilde lade udkomme nogen Lov, som angik Undersaatternes gjensidige Forhold og Rettigheder, uden at den var forelagt Provindsialstænderne; *men her er en fuldkommen ubegrændset Deeltagelse i den lovgivende Myndighed tilsagt Rigsdagen, og ikke saaledes begrændset som den foregaaende*».¹⁹ (Udh. af mig).

¹⁸ A. st., 3321—3322.

¹⁹ A. st., 3322.

Der kan efter Ørsteds udtalelser under denne debat og under forhandlingerne om udkastet § 3 (ovf. s. 375) hellre næppe være tvivl om, at også han var uenig med Hall.

Det er vel tvivlsomt, om mange af rigsforsamlingens øvrige medlemmer har gjort sig nogen forestilling om problemet. Man kan i hvert fald ikke herom drage nogen slutning fra udfaldet af debatten der blev, at § 62 blev vedtaget med 89 stemmer mod 11. Ørsteds indvending gik — efter at der i grundloven var blevet optaget en bestemmelse om kongens ret til at gøre undtagelser fra lovene, hvorved det blev utvivlsomt, at nedsættelse af ekstraordinære kommissionsdomstole kunne ske i samme omfang som hidtil²⁰ — jo kun ud på, at paragraffen var overflødig, ikke urigtig.

Iøvrigt har jeg ikke bemærket andre relevante udtalelser om spørgsmålet i forhandlingerne, men tør naturligvis ikke udelukke, at de ligefuldt måtte forekomme.

Resultatet må herefter blive, at der ikke i referatet af forhandlingerne er holdepunkt for den antagelse, at man på den grundlovgivende rigsdag er gået ud fra et materielt lovbegreb og en dertil svarende egenmægtig anordningsmagt for kongen, men på den anden side heller ikke for, at man har knæsat den modsatte opfattelse.

Under disse forhold vil det være af stor interesse at undersøge, hvilke synspunkter der har været lagt til grund for statspraksis, især i årene umiddelbart efter grundlovens givelse.

8. *Overgangsproblemet: Hvilke førkonstitutionelle forskrifter kunne vikariere for lovhjemmel? (Madvig).* I hvor høj grad fornyede undersøgelser af ældre statspraksis og de teoretiske synspunkter, den bygger på, er påkrævet, fremgår måske bedst deraf, at de to forfattere, der hidtil har beskæftiget sig med problemet, er kommet til diametralt modsatte resultater.

I sin doktorafhandling »Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen» hævder Ernst Andersen, at Labands teori om en afgrænsning af lovgivningens eksklusive kompetence efter friheds- og ejendomskriteriet — eller i hvert fald den side af den, ifølge hvilken anordninger der griber ind i borgernes retsforhold kun kan udstedes i kraft af en delegation fra lovgivningsmagten — aldrig har været anerkendt i dansk ret.¹ Dette hævder Ernst Andersen, endskønt han samtidig, støttet til Rasting, antager, at grundlovsfædrene har an-

²⁰ A. st., 3322.

¹ A. st., (1940), 39.

vendt et friheds-ejendoms-kriterium til afgrænsning af den lovgivende magts udelukkende kompetence.² Den danske forvaltning har, siger han, i strid med al retslogik forudsat, at indgreb i borgernes frihed og ejendom på visse begrænsede områder uanset grundloven fortsat kan ske ved anordning [uden lovhjemmel] som en fortsættelse af en praksis under enevælden. I dag kan de få områder der endnu er tilbage af denne praksis (der automatisk fortrænges efterhånden som de pågældende områder inddrages under lovgivningen) begrundes i et sædvaneretssynspunkt, men dette kan ikke have været begrundelsen i begyndelsen, men denne har netop været, at administrationen fortsatte en myndighed der var udøvet under enevælden. Forfatteren finder derfor en slående lighed mellem den danske forvaltnings anskuelser og de tanker der ligger bag den engelske prærogativteori, og han anvender simpelthen udtrykket »prærogativanordninger» om anordninger af den omtalte type.³ De eksempler på sådanne anordninger, der fremdrages af Ernst Andersen, falder indenfor kommunalforvaltningens område, men han tillægger sine resultater viderekækkende betydning.⁴

Heroverfor har Poul Meyer gjort gældende, at det af Ernst Andersen fremdragne materiale vel viser — om end ikke alle de anførte eksempler kan godtages — at der i vist omfang er blevet udstedt retsanordninger uden hjemmel i lov, men at det »intetsomhelst bidrag giver til belysning af spørgsmålet om, hvilken begrundelse forvaltningen har [påberåbt sig] til at udstede de pågældende anordninger.» Ernst Andersens henvisning til prærogativteorien er en fri hypotese der ikke bekræftes, når man undersøger spørgsmålet ad induktiv vej, d. v. s. trænger ind til de ræsonnementer og begrundelser, der har båret de pågældende anordninger.⁵

En sådan undersøgelse har Poul Meyer foretaget og fremdraget et betydeligt og interessant materiale, tildels fra arkiverne.

På dette grundlag mener Poul Meyer at kunne godtgøre:

a) negativt, at forvaltningen ikke på noget tidspunkt — som påstået af Ernst Andersen — har ment sig i besiddelse af en egenmægtig (autonom) adgang til at udstede retsanordninger, aldrig har gjort krav på det være sig nok så beskedent et prærogativ, men tværtimod

² A. st., 36.

³ A. st., 53—55.

⁴ A. st., 39.

⁵ Poul Meyer, s. 371, note 1, a. st., 187.

fra første færd har været klar over sin inkompetence i så henseende;⁶ og

b) positivt, at det er det materielle lovsbegreb, altså friheds- og ejendoms-kriteriet i overensstemmelse med Labands teori, som har været retningsgivende for forvaltningen, omend det ofte har antaget en noget ubestemmelig form. »Af mangel på nogen praktisk anvendelig definition på frihed-ejendoms-kriteriet, har man ... taget en ren konkret stilling til de foreliggende spørgsmål og bygget denne stillingtagen på kvantitative betragtninger [hvormed forf. mener betragtninger med hensyn til en foranstaltningens samfundsmæssige vigtighed.⁷] i forbindelse med vidtgående hensynstagen til den foreliggende politiske situation.» I det lange løb er det kvantitative synspunkt blevet næsten eneherkende. Man har simpelthen anset lovgivningsorganet for enekompetent på områder af en vis større betydning for samfundet.⁸

Således står de to opfattelser overfor hinanden. For oversigtens skyld skal jeg med det samme anføre, at min egen opfattelse går ud på, at Ernst Andersen har ret og Poul Meyer uret, for så vidt som friheds- og ejendoms-kriteriet ikke kan siges at have spillet nogen (nævneværdig) rolle. På den anden side byder Ernst Andersens prærogativteori ingen forklaring af administrationens synspunkter (ndf. s. 397). Disse har været af en anden art, forskellig fra såvel dem der føres i marken af Poul Meyer som af Ernst Andersen.

Til denne opfattelse er jeg ikke nået ved fremdragelse af nyt materiale. Jeg mener, at Poul Meyer ganske har mistydet sit stof. Hvis det læses uden forudfattede dogmatiske anskuelser og ud fra en naturlig forståelse af situationen umiddelbart efter grundlovens givelse, påtvinger det læseren en ganske anden tolkning.

Udgangspunktet for den rette forståelse ligger i et forhold som begge forfattere berører,⁹ men dog ikke skænker tilstrækkelig opmærksomhed, nemlig de særlige problemer, der måtte melde sig ved overgangen fra enevælde til konstitutionel forfatning.

Uanset hvilken opfattelse med hensyn til en selvstændig anordningsmagt for kongen man end vil lægge til grund — og som nævnt under punkt 7 er det mest sandsynlige, at man overhovedet ikke har gjort sig dette spørgsmål klart — måtte det være indlysende, at

⁶ A. st., 214.

⁷ A. st., 189. ⁸ A. st., 216—217.

⁹ Poul Meyer, a. st., 215; Ernst Andersen, a. st., 39.

grundlovens krav om lovhjemmel for administrationen (i hvert fald hvad »retsanordninger» angår, måske med hensyn til enhver anordning) for en tid måtte være praktisk uopfyldeligt. Hvorledes skulle man fra den ene dag til den anden kunne tilvejebringe en omfattende lovgivning dækkende hele administrationsområdet? Det måtte være uomgængeligt nødvendigt i vist omfang at lade førkonstitutionelle retsforskrifter vikariere for en af rigsdagen vedtaget lov. Men herved opstod den vanskelighed, at man savnede ethvert fast kriterium for, hvilke blandt disse der skulle kunne gælde som »lov» i modsætning til blot administrative forskrifter. Som bekendt benyttedes ordet »lov» kun ganske undtagelsevis under enevælden.¹⁰ Der er — og var — almindelig enighed om, at der ikke kunne lægges afgørende vægt på, hvilken af de andre gængse betegnelser — forordning, reskript, plakat o. s. v. — der var benyttet, lige så lidt som på det forhold, om vedkommende retsforskrift havde været forelagt stænderne eller ej.¹¹

Alligevel kunne administrationen ikke gå i stå. Var det umuligt i ethvert tilfælde, i hvilket en regulering var påkrævet, at forelægge sagen for rigsdagen, kunne det på den anden side heller ikke accepteres, at forvaltningen simpelthen vikarierede som lovgiver, indtil rigsdagen fik tid og lyst til at beskæftige sig med et område. En grænse måtte drages. I vist omfang måtte regeringen påtage sig ansvaret og handle af egen magtfuldkommenhed. I vist omfang måtte den melde pas og søge en lov gennemført. Men hvorledes skulle denne grænse drages? I hvilket omfang kunne den indtil videre betragte førkonstitutionelle retsforskrifter som vikarierende lovhjemmel? Lad os prøve at forestille os, hvorledes en ansvarsfuld minister måtte ræsonnere.

I en vis ikke-forfatningsretlig, men praktisk, lovgivningspolitisk forstand kan man sondre mellem »lovgivningsanliggender» og »forvaltningsanliggender» på følgende måde. Såvel praktisk-tekniske som politiske hensyn tilsiger, at det bør påhvile lovgivningen at fastlægge de principielle retningslinier for samfundsforholdenes orden, medens den, når dette er sket, kan overlade en ordnings nærmere udformning i enkeltheder til administrationen. Det er den naturlige arbejdsdeling mellem ledelse og udførelse som sociale funktioner: Ledelsen er ansvarlig for de retningsgivende dispositioner (the po-

¹⁰ Kun Kongeloven og Chr. V's Danske Lov har denne betegnelse.

¹¹ Se fx Knud Berlin, »Den danske Statsforfatningsret», Anden Del (2. udg. 1939), 10—11.

licy making); de eksekutive organer for den tekniske udbygning og gennemførelse.

Som sagt er sondringen ikke forfatningsretlig, men lovgivningspolitisk, sociologisk. Retligt er der intet i vejen for, at rigsdagen (folketinget), regulerer et anliggende til de mindste enkeltheder, og heller næppe for at den i vidt omfang overlader til administrationen at træffe selve principafgørelserne. Men begge dele fornemmes som en funktionsanomali.

Ud fra disse synspunkter måtte administrationen i 1849 og årene efter betragte de førkonstitutionelle retsregler. Den måtte regne med, at dersom disse havde været tilvejebragt under den nugældende forfatning, ville visse af dem have været givet som lov, andre administrativt; og at delingslinien mellem disse to grupper ville være forløbet i overensstemmelse med, hvad der må anses for et lovgivningsanliggende og hvad for et forvaltningsanliggende i ovennævnte lovgivningspolitiske forstand.

På dette grundlag måtte resultatet blive, at administrationen i en overgangstid kunne anse sig for berettiget til at udstede sådanne anordninger af typisk forvaltningsmæssigt indhold, som den antageligt ville have været bemyndiget¹² til at udstede, dersom visse førkonstitutionelle forskrifter af typisk lovgivningsindhold havde været givet under den nuværende forfatning. Sådanne anordninger måtte naturligvis ikke stride mod de førkonstitutionelle forskrifter, der vikarierer som lovhjæmmel, men kunne derimod ændre førkonstitutionelle forskrifter der ikke blev anset som havende rang af lov.

Det bedes bemærket, at begreberne »lovgivningsanliggende» og »forvaltningsanliggende» her er taget i den ovenfor under punkt 5 definerede tredje betydning.

Spørgsmålet er nu, om administrationens overvejelser i årene umiddelbart efter grundlovens givelse virkelig svarer til denne hypotese a priori.

Det træffer sig så heldigt, at der allerede i rigsdagstidende for folketingets 1. session 1850 findes en udførlig redeørelse om spørgsmålet afgivet af kultusministeren (J. N. Madvig) foranlediget af en skriftlig forespørgsel anmeldt af Grundtvig. Foranledningen hertil var tre af kirke- og undervisningsministeriet d. 13. maj 1850 i hen-

¹² Enten ifølge en bemyndigelse i loven eller umiddelbart i kraft af den kongen ved grdl. 1849 § 29 tillagte bemyndigelse til at drage omsorg for lovens fuldbyrdelse. Der kan nemlig ikke være tvivl om, at man på det tidspunkt forstod § 29 som hjemlende en direkte bemyndigelse til udstedelse af fuldbyrdelsesanordninger.

hold til kgl. resolution af 6. s. m. udstedte bekendtgørelser om henholdsvis (1) en undervisningsplan og eksamensbestemmelser for de lærde skoler i Danmark; (2) ophævelse af den hidtil værende eksamen artium ved Københavns Universitet; og (3) en forandret inddeling af det akademiske år.

Forud for udstedelse af disse var gået grundige overvejelser, øjensynligt fordi kultusministeren følte, at det drejede sig om et vanskeligt og principielt spørgsmål om administrationens kompetence i forhold til rigsdagen, et spørgsmål der såvidt vides meldte sig for første gang under den ny forfatning. Poul Meyer oplyser, at Madvig først drøftede spørgsmålet med nogle af sine ministerkolleger. Derefter forelagde han sagen i statsrådet. I dettes møde d. 22. september 1849 gav han meddelelse om de påtænkte nyordninger og »opkastede i denne anledning det spørgsmål, om en sådan gennemførelse af bemeldte plan behøvede at ske ved lov, eller om den ikke som en administrationssag kunne afgøres ad resolutionsvejen.» Statsrådet var enigt med ministeren i, at en lov ikke var fornøden.¹³

Men Madvig slog sig ikke til tåls hermed. Med skrivelse af 8. april 1850 forelagde han spørgsmålet til udtalelse for generalprokurøren, T. Algreen Ussing, der d. 12. april afgav en udførlig betænkning, i hvilken han gik imod ministeriets opfattelse.¹⁴ (Herom senere). Generalprokurørens modforestillinger fik dog ikke Madvig til at fravige sin opfattelse. Sagen blev påny forelagt i et statsrådsmøde d. 30. april 1850, i hvilket Madvig meddelte, at han fastholdt det een gang vedtagne princip, nemlig at de udkastede bestemmelser »hvilke kun var at betragte som gennemførelsen af en allerede tidligere given plan, alene var af administrativ beskaffenhed og som følge deraf ej at forelægge rigsdagen.» Hans standpunkt fik påny rigsrådets billigelse og derefter blev de pågældende bekendtgørelser udstedt d. 13. maj 1850.¹⁵

Man kan vel dårligt tænke sig et grundigere oplæg til Madvigs redegørelse i folketinget d. 27. juni s. a. Man må have lov til at betragte sagen som en leading case, og redegørelsen som i højeste grad autoritativ, udtryk ikke blot for kultusministerens personlige, men for hele regeringens opfattelse.

¹³ A. st., 188. Forf. oplyser, at han efter majestættens tilladelse har erholdt udskrift af statsrådsprotokollen.

¹⁴ Optrykt som note til kirke- og undervisningsministeriets skrivelse af 8. april 1850 i Ussings reskriptsamling.

¹⁵ Poul Meyer, a. st., 189.

Grundtvigs forespørgsel var alt andet end klar og velmotiveret. I den skriftlige formulering anførte han blot, at forespørgslen »gjælder Ministerens Betragtning af disse Bekjendtgørelser som hørende eller ikke hørende til Lovgivningen.» I den mundtlige forelæggelse udtalte han, at det dunkelt havde foresvævet ham, at ministeren »kunde have betragtet dem, jeg veed ikke, som foreløbige eller efterhinkende, men dog saaledes, at han ikke derved vilde benægte Rigsdagens Ret til at medvirke ved Sager af den Art og Beskaffenhed.»¹⁶

Den principielle del af Madvigs redegørelse har følgende indhold:

»Det er aldeles naturligt, at der ved Overgangen fra den absolute til den constitutionelle Regjeringsform ofte maa opstaae Spørgsmaal om Grænsen imellem den lovgivende og den bestyrende Myndighed, fordi det under den tidligere Regjeringsform ikke var klart, hvorvidt Regjeringen i dens enkelte Handlinger fremtraadte som Lovgiver eller som øverste Styrer og Chef for hele Administrationen. Disse Tvivl, som saaledes kunne reise sig, fremtræde endnu mere udviklede i enkelte Arter af Sager end i andre, og navnlig i saadanne Sager, hvori der ved Siden af de almindelige Bestemmelser gaaer en Mængde Details og Enkeltheder, med Hensyn til hvilke Lovgivningen altid, selv naar den ogsaa bemægtiger sig Gjenstandene, maa overlade et vist Spillerum til Bestyrelsen. Endelig kan Spørgsmaalet blive endnu mere forviklet ved specielle Omstændigheder og navnlig med Hensyn til den Stilling, hvori Sagen just befandt sig i det samme Øieblik, da Overgangen med Hensyn til Regjeringsformen gik for sig. Det har saaledes i det Ringeste ved to af de Bekjendtgørelser, hvorom her er Tale, aldeles ikke undgaaet mig selv, at der kunde opkastes Tvivl om, hvorledes jeg skulde bevæge mig ved denne Grænde. Disse Tvivl har jeg opkastet hos mig selv, og, efterat have forhandlet dem med Andre, har jeg forelagt Sagen for Statsraadet, der har billiget den Anskuelse, hvortil jeg var kommen, og i Overensstemmelse dermed er det, at jeg har handlet . . . Hvad nu angaaer de 3 Foranstaltninger, hvorom der her er Tale, og som indeholdes i de 3 Bekjendtgørelser, der ere udfærdigede af mig i Overensstemmelse med en af Kongen efter min derom nedlagte Forestilling tagen Beslutning, saa har jeg ved den ene af dem, som angaaer det academiske Aars Inddeling, ingen Tvivl haft, da jeg antager, at Afgjørelsen af denne Sag i ethvert Tilfælde maa tilhøre Administrationen. Der er ved denne Foranstaltning Spørgsmaal om at foreskrive Regler for visse Embedsmænds, nemlig Universitetslærernes Virksomhed i Overensstemmelse med, hvad der er anseet for hensigtsmæssigt, og jeg troer, at ligesom Bestyrelsen kan af Hensyn til Forretningernes Tarv beordre andre Embedsmænd til at indrette dem paa den eller den Maade, at foretage en eller anden Handling til den og den Tid, o. s. v., saaledes har den ogsaa den samme Ret med Hensyn til Universitetet, og jeg udtaler dette med den fuldeste Overbevisning, som en gammel Universitetslærer, der i slige Tilfælde vilde vide at underkaste mig det. Derimod har jeg havt Tvivl med

¹⁶ Folketingstidende 1950, 6576 og 7074.

Hensyn til den Bekjendtgjørelse, som angaaer en Underviisningsplan og Examensbestemmelse for de lærde Skoler. Hvis der blot i Almindelighed var Spørgsmaal om den høiere saakaldte lærde Underviisning kunde unddrages den lovgivende Magts Medvirkning, saa vilde jeg naturligviis ubetinget svare, at det kunde den paa ingen Maade, og det er heller ikke i fjerneste Maade faldet mig ind at ville unddrage den derfra. Men Sagen stiller sig nu og har stillet sig for mig saaledes, at, hvad den lovgivende Magt væsentlig vil have sig forbeholdt og maa have sig forbeholdt ved Ordningen of Underviisningen, det er Principspørgsmaalene og de Bestemmelser for Udførelsen, som væsentlig betinge Principernes Gjennemførelse. Hvorvidt den lovgivende Magt skal og vil gribe ind i saa Henseende, og hvormeget den vil overlade til Bestyrelsen, derfor troer jeg ikke, at der kan gives nogen almindelig Regel, og det er den lovgivende Magt for en stor Deel selv overladt, hvormeget den her vil gribe ind, idet, selv om der ikke kommer noget forslag fra Ministeriet til at bestemme dette eller hiint ved Lov, og derved binde Bestyrelsen indenfor visse Grændser, Forslag i denne Retning jo kunne udgaae fra Medlemmerne af Rigsdagen. Jeg har imidlertid troet, at der ved de Foranstaltninger, hvorom her er Tale, ikke væsentlig forhandlede Principspørgsmaal, og at, forsaavidt de forhandles, var Lovgivningens Fundament vundet under den tidligere Regjeringsform, og Sagen saaledes forberedt, at der ikke i det Væsentlige var Tale om Andet end den kvantitative Udvidelse og Gjennemførelse af det som i Principet var anerkjendt, ja endogsaa bestemt at skulle efterhaanden gennemføres overalt, og indføres ved flere Instituter, end de, ved hvilke det allerede var gennemført. Jeg skal tillade mig at begrunde dette ved at give en kort Oversigt over, hvad der allerede var foregaaet forinden».¹⁷

Resten af Madvigs redegørelse, der går ud på at begrunde, at det nærmere indhold af de pågældende bekendtgørelser ikke er i strid med de angivne principper for grænserne for administrationens kompetence, er der ikke anledning til at gå ind på.

Madvigs tankegang kan analyseres og resumeres i følgende punkter:

1) Det spørgsmål om grænsen mellem den lovgivende og bestyrende myndighed, som disse bekendtgørelser rejser, er et spørgsmål der naturligt må opstå ved overgangen fra den absolute til den konstitutionelle regeringsform [og altså ikke et systematisk problem angående fortolkningen af grdl. 1849 § 2 (grdl. 1953 § 3)];

2) Spørgsmålet opstår, fordi det under den tidligere regeringsform ikke var klart, hvorvidt regeringen i dens enkelte handlinger fremtrådte som lovgiver eller chef for administrationen [således altså, at der ikke haves noget formelt kriterium for, hvilke førkonstitutionelle retsregler der kan vikariere som lovhjemmel for forvaltningen];

¹⁷ Folketingstidende 1850, 7075 og 7076—7077.

3) Der er ikke tale om, at visse sager, in casu den lærde undervisning, som sådanne skulle være unddraget lovgivningen [hvilket vil sige, at Madvig ikke påberåber sig et »prærogativ«];

4) Grænsen må derimod [indenfor ethvert sagerområde] drages ud fra en formodning om »hvad den lovgivende magt væsentlig vil have sig forbeholdt«; og

5) Denne formodning må være for, at det er principspørgsmålene og de bestemmelser for udførelsen, som væsentligt betinger princippernes gennemførelse, som den lovgivende magt ønsker sig forbeholdt, medens mindre betydningsfulde spørgsmål overlades til administrationen [hvoraf fremgår, at Madvig må tænke på en lovgivningspolitisk, ikke en forfatningsretlig fordeling af opgaverne mellem de to statsmagter].

Kan man tænke sig en smukkere overensstemmelse mellem virkeligheden og hypotesen a priori? Madvig beskæftiger sig overhovedet ikke med forfatningsfortolkning, med friheds- og ejendoms-kriteriet, med en selvstændig anordningsmagt, med kongelige prærogativer eller med grænserne for delegation af lovgivningsmagt, men udelukkende med det nævnte overgangsproblem og en lovgivningspolitisk fordeling af opgaverne mellem lovgivning og forvaltning.

Det er mig uforståeligt, hvorledes Poul Meyer mener at kunne tage Madvigs udredninger til indtægt for et friheds- og ejendoms-kriterium til afgrænsning af lovgivningens eksklusive kompetence.¹⁸ Han kommer sandheden nærmere, når han siger, at »kvantitative« synspunkter — det vil netop sige lovgivningspolitiske synspunkter — spillede en betydelig rolle ved kriteriets anvendelse.¹⁹

Noget andet er, at man ved afgørelsen i det konkrete af, hvad der hører til principspørgsmålene, naturligt måtte tage hensyn til, om der ved en vis ordning blev grebet ind i væsentlige individuelle retsforhold. Det er fx et naturligt lovgivningspolitisk synspunkt, at det bør være lovgivningen forbeholdt at udstede straffebestemmelser. Dette synspunkt ses da også at have spillet en rolle i praksis.²⁰

Efter at generalprokurørens modforestillinger var blevet underkendt i statsrådet, kan der naturligtvis ikke være tale om at tillægge dem nogen afgørende betydning for fortolkningen af den statsretlige praksis. De skal kun omtales, fordi de så sørgeligt illustrerer den forkvakling af problemet, der kom til at præge al efterfølgende teori,

¹⁸ A. st., 192.

¹⁹ A. st., 216—217.

²⁰ Se nedenfor s. 389.

derved at det som blot er et overgangsproblem baseret i lovgivningspolitiske betragtninger sammenblandes med et systematisk problem vedrørende en forfatningsmæssig kompetencefordeling.

Det er iøvrigt vanskeligt at referere Algreen Ussings betragtninger,²¹ der ganske savner den klarhed og holdning, der præger Madvigs udredning. I det konkrete lægger han vægt på, at de påtænkte foranstaltninger gør så væsentlige ændringer i de ældre forordninger, specielt Universitetsfundatsen af 7. maj 1788, at de må være beholdt lovgivningen. Denne betragtning er ikke uforenelig med Madvigs principper, blot udtryk for en anden konkret vurdering af rækkevidden af bekendtgørelsernes indhold. Iøvrigt er det ikke muligt at finde nogen bestemt betydning af udtrykkene »lovgivningsgenstand» og »administrativt anliggende» hos Algreen Ussing. Snart taler han som disse begreber tages i blot lovgivningspolitisk forstand,²² snart som om de sigter til grundlovsbestemte kompetencer.²³

I de følgende år, i hvert fald op til 1863, afgav generalprokurøren en række betænkninger i besvarelse af ministerielle forespørgsler, om lovgivningsmagtens medvirken måtte anses for fornøden til gennemførelse af en vis foranstaltning.²⁴ Man træffer i disse stadig den samme sammenblanding af et lovgivningspolitisk og et forfatningsretligt synspunkt. Aldeles overvejende besvares de forelagte spørgsmål dog ud fra Madvigs synspunkt. Spørgsmålet er i hvilket omfang førkonstitutionelle retsregler ud fra et lovgivningspolitisk synspunkt kan vikariere for formelig lovhjemmel. Herfor er reglens principielle,

²¹ Se ovf. note 14.

²² Fx: »I omfattende Lovgivninger, navnlig saadanne ved hvilke vigtigere Statsinstitutioner grundlægges eller omdannes, vil det ofte være Tilfældet, at der medoptages Noget i Loven, som strengt taget ikke hører hjemme i denne, men som maatte kunne ordnes ad den administrative Vei; thi skjøndt det vistnok er det Retteste at udsondre af Loven det Stof, der ikke er nogen virkelig Lovgivningsgenstand, lader dette sig dog ikke altid gjøre paa Grund af den nøie Forbindelse, hvori disse Dele ofte staae med det egentligt legislative Stof, ...» Ussings »Reskriptsamling» 1850, 112—113.

²³ Fx: »Naar Regjeringen skulde være beføiet til paa egen Haand at ordne denne Sag, uden at forelægge den for Rigsdagen, maatte det være, fordi den henhørte under den udøvende Magt, der efter Grundloven er hos Kongen. Men, efter hvad nys er bemærket, kan dette ikke med Føie siges. Det er overhovedet en af de vanskeligste Opgaver, nøiagtigt at afstikke Grændserne imellem den udøvende og den lovgivende Magt.» A. st., 113. — Der findes i betænkningen også følgende, helt urimelige betragtning: »At dette [at ændre reglerne for den lærde undervisning] da ogsaa kunde skee ad Lovgivningens Vei, kan ikke være Tvivl underkastet, og dette viser netop, at det er en Lovgivningsgenstand, og ikke nogen blot Administrations-sag.» A. st., 112.

²⁴ Sådanne betænkninger findes optrykt som noter til ministerielle skrivelser i Ussings »Reskriptsamling» 1950, 110 og 350; 1851, 71 og 283; 1852, 383; 1853, 94; 1856, 103; 1857, 92; 1860, 283 og 1863, 6.

samfundsmæssige betydning afgørende. Således antages det fx, at »hvor en Sag overhovedet blot angaar Forholdenes Ordning i en enkelt Kommune, kan Formodningen ikke være for, at de skulle være Gjenstand for den lovgivende Magts Virksomhed.»²⁵ I et spørgsmål om ændring af rettergangsmåden for Højesteret udtales det, at kgl. Resolution af 4. juli 1800 »maa betragtes som et Led i den hele hos os bestaaende Retsforfatning, der ikke som et blot Administrationsforhold, vilkaarligen kan forandres.»²⁶ Samme synspunkt anlægges på reglerne i D. L. 12—13 og de dertil sig sluttende senere anordninger om det gejstlige nådensår, der må »ansees som integrerende Dele af den om Geistlighedens Lønning bestaaende Lovgivning, hvori Forandring kun kan foretages ad Lovgivningsveien.»²⁷

Det specielle synspunkt, at straffebestemmelser er af sådan vigtighed, at de ikke kan udstedes administrativt, kommer til udtryk i en betænkning vedrørende forskrifter om nattesignaler for dampskibe²⁸ — og kommer iøvrigt også oftere til udtryk i administrationens praksis.²⁹

I almindelighed er der altså ikke tale om noget friheds- og ejendoms-kriterium til afgrænsning af kompetencen. Kun undtagelsesvis dukker dette op. I betænkningen om skadelige næringsvirksomheders henlæggelse uden for hovedstaden siges det, at »saafremt private Personer derved blev tilføiet et Onde, som de ikke ifølge den bestaaende lovgivning vare pligtige at underkaste sig, vilde dette vistnok forandre Sagen.»³⁰ Og i ovennævnte betænkning vedrørende nattesignaler for dampskibe lægges der ikke blot vægt på, at overtrædelse af dem ikke medfører straf, men også på, at heller ikke andre retsvirkninger er hjemlet.³¹

En gennemgang af det øvrige af Poul Meyer fremdragne materiale viser, at der heller ikke heri er holdepunkt for hans påstand om, at den administrative praksis principielt har bygget på friheds- og ejendoms-kriteriet.

En del af dette angår bekendtgørelser til gennemførelse af afslut-

²⁵ A. st., 1851, 285.

²⁶ A. st., 1857, 94.

²⁷ A. st., 1863, 6.

²⁸ A. st., 1853, 95.

²⁹ Se således justitsministeriets skr. 8. sept. 1852 i Ussings »Reskriptsamling». Endvidere hvad Poul Meyer anfører om markedsvæsenet, a. st., 204 f. og om krænkelser af enerettighed til færgefart, 209—10.

³⁰ Ussings »Reskriptsamling» 1851, 285.

³¹ A. st., 1853, 94.

tede traktater.³² Det spørgsmål der i denne forbindelse drøftes har intet med overgangsproblemet eller kongens selvstændige anordningsret (friheds- og ejendomsriteriet) at gøre, men er et specifikt forfatningsretligt spørgsmål. Materialet viser tydeligt, at man er gået ud fra, at de af kongen (lovligt) afsluttede traktater umiddelbart er gældende dansk ret.³³ Dette gælder også i de tilfælde, i hvilke rigsdagens samtykke er nødvendigt til traktatafslutningen, idet samtykket fortolkes som en anticiperet samtykke til gennemførelsen.³⁴ Man kan næppe betegne dette som »en urigtig statsretlig opfattelse»³⁵ — den er blot forskellig fra den der blev den endelige.

Hvad Meyer har fremdraget vedrørende markedsvæsenet³⁶ er blot egnet til at dokumentere det flere gange nævnte synspunkt, at førkonstitutionelle retsregler ikke kunne påberåbes som hjemmel for udstedelse af straffebestemmelser.

Det samme gælder også justitsministeriets afgørelse i spørgsmålet om der administrativt kunne udstedes straffebestemmelser for krænkelse af eneret på færgefart. Skønt generalprokurøren havde udtalt sig til fordel herfor, erklærer justitsministeren ikke at kunne være enig heri. Det siges:

»Maa det saaledes antages, at før Grundlovens Emanation en kongelig Resolution har været fornøden for at bestemme en Færgetaxts indhold, maa det formeentlig, da Fastsættelse af Straffebestemmelser i og for sig maa siges at ligge udenfor Administrationens Virksomhed, have Formodningen for sig, at Kongen ved at sanktionere de i Taxterne indeholdte Straffebestemmelser har handlet som Lovgiver og at denne Virksomhed efter Grundloven og Forfatningsloven maa være gaaet over til den vedkommende lovgivende Myndighed. Ministeriet maa saaledes antage, at Sagen ikkun vil kunne ordnes ad Lovgivningsveien».³⁷

Udtalelsen er interessant, fordi den viser, at administrationen stadig (1863) anlægger Madvigs synspunkter: Det drejer sig om det overgangsproblem, i hvilket omfang førkonstitutionelle retsregler ud fra et lovgivningspolitisk synspunkt kan anses for sidestillet med lovregler.

³² A. st., 193—204.

³³ Spørgsmålet stilles alene på, om den ny forfatning vil gøre nogen forandring i kundtgørelsen af afsluttede traktater, se generalprokurørens betænkning i Ussings »Reskriptsamling» 1851, 71.

³⁴ A. st., 72.

³⁵ Poul Meyer, a. st., 215.

³⁶ A. st., 204 f.

³⁷ Ussings »Reskriptsamling» 1863, 25.

9. *Om den rette lovgivningspolitiske balance mellem lovgivning og administration (Monrad).* Forholdet mellem lovgivning og administration blev drøftet også ud fra synspunkter, der ikke havde noget med overgangen fra den førkonstitutionelle retstillstand at gøre. På den anden side havde den diskussion, der nu skal omtales, heller intet at gøre med en begrænsning af lovgivningsorganets eksklusive kompetence og antagelsen af en selvstændig anordningsmagt for kongen, altså en principiel fortolkning af grdl. § 3.¹ Uanset at det antages, at den udøvende magt er helt underordnet og afledt i forhold til den lovgivende, således at dens område er bestemt dels ved udtrykkelige lovbemyndigelser, dels ved den almindelige bemyndigelse i grdl. 1849 § 29 for kongen til at drage omsorg for lovens fuldbyrdelse,² må det spørgsmål opstå, hvor langt eller hvor kort lovgivningen bør gå i retning af at overlade beføjelser til administrationen. Forudsætningen for, at dette spørgsmål — i modsætning til i dag — kunne blive et problem og give anledning til konflikt, var den ikke-parlamentariske styreform. Selvom det helt lå i lovgivningsmagtens hånd at bestemme administrationens myndighedsområde, betød dette ikke, at rigsdagen ensidigt kunne gøre dette, fordi kongen (regeringen) kunne nægte at sanktionere en lov, der i for høj grad begrænsede administrationens kompetence, eller — for den sags skyld — som overlod administrationen afgørelser, som denne mente rigsdagen retteligt burde tage ansvaret for.

Problemet om grænsen mellem, hvor der er et »lovgivningsanliggende» og hvad et »administrativt anliggende», er altså også her rent lovgivningspolitisk, ikke forfatningsretligt.

Den diskussion, der her sigtes til, klarlægges på udmærket måde i et afsnit af Povl Bagges bog »Studier over D. G. Monrads Stats-tanker».³ Det skildres her hvorledes Monrad, både som folketingsmand og som minister, kæmpede for en harmonisk ligevægt imellem de to faktorer, lovgivningen og administrationen. Først og fremmest var han administrationens advokat. Som minister modsatte han sig gang på gang lovforslag, som han betragtede som legislative »overgreb», fordi de gik for langt i enkeltheder, eller regulerede spørgsmål der burde være overladt til administrationens frie skøn. Povl Bagge nævner en lang række eksempler herpå, som det er unødvendigt her

¹ Og ejheller med spørgsmålet om retlige grænser for delegation af lovgivningsmagt.

² Jfr. ovf. s. 383, note 12.

³ (1936), 73—90.

at opregne påny.⁴ Men det hændte også, at Madvig angreb et lovforslag, fordi det gav regeringen for stor myndighed og skød løsningen af opgaver, som rigsdagen burde tage ansvaret for, over på regeringen.⁵

Det er indlysende, at når Monrad her taler om »overgreb» og om den rigtige balance mellem de to magters »opgaver» eller »områder», er det et rent lovgivningspolitisk, ikke et forfatningsretligt problem, han har for øje.

Kun den hidtidige mangel på forståelse af de forskellige problemer der skjuler sig bag de upræcise »område»-udtryk kan forklare, at Poul Meyer har kunnet fremsætte (og Poul Andersen gentage) den anskuelse, at Monrad (og Madvig) har hævdet en enekompetence for administrationen på visse sagligt begrænsede områder, således altså, at lovgivningsorganet for så vidt skulle være forfatningsretligt inkompetent.⁶ Dette er ganske urigtigt. Den tanke, at fortolke Monrads udtalelser om legislative »overgreb» som en påstand om, at en af rigsdagen vedtaget og af kongen stadfæstet lov skulle være ugyldig, er helt fantastisk og savner ethvert holdepunkt. At kongen, når et lovforslag er udtryk for uacceptable lovgivningspolitiske principper, kan udøve sin almindelige ret til at nægte at sanktionere et lovforslag,⁷ har intet at gøre med, at nogen ordentlig tilbleven lov skulle være ugyldig.⁸

Selvom det her drøftede spørgsmål er forskelligt fra det under foregående nummer omhandlede overgangsproblem, består der dog en vis sammenhæng mellem dem. Dersom det først ud fra overgangssynspunktet var antaget af regeringen og (stiltiende) godkendt af rigsdagen, at bestemte førkonstitutionelle retsbestemmelser kunne fungere som vikarierende lovhjemmel for forvaltningen, og dersom

⁴ A. st., 74—84.

⁵ A. st., 84—87.

⁶ Poul Meyer, s. 19, note 1, a. st., 182—83; Poul Andersen, »Dansk Statsforfatningsret (1954), 538 jfr. 307.

⁷ Monrad ikke blot truede med, men gjorde faktisk brug af vetomagten, se Poul Meyer, a. st., 211—212.

⁸ At Madvig skulle have antaget en enekompetence støtter Meyer på en udtalelse i hans redegørelse i folketinget 1850 (ovf. s. 385—86), hvori det hedder, at »det er den lovgivende magt for en stor del selv overladt, hvor meget den her vil gribe ind» (d. v. s. overfor administrationens frihed). Meyer understreger ordene »for en stor del» og mener heraf at kunne slutte, at der altså er sagerområder, på hvilke lovgivningen ikke kan gribe ind. Bortset fra det metodisk urimelige i at ville drage en så vidtgående slutning fra nogle småord i et mundtligt foredrag og angående et principielt spørgsmål, der ikke stod til drøftelse, er slutningen uberettiget. Den begrænsning, ordene antyder, kan lige så vel være, at lovgiveren ikke kan overlade alt til administrationen.

der gennem længere tid ikke fra nogen af siderne blev taget initiativ til gennemførelse af en lovgivning på området, kunne dette tages som en slags sædvanemæssig godkendelse af, at området lovgivningspolitisk hørte under administrationen, således at det ville være et »overgreb» fra rigsdagens side nu at ville underlægge sig det. Således gik det fx på undervisningsvæsenets område. Medens Madvig betonedede, at det ingenlunde var hans mening at unddrage lovgivningsmagten det lærde skolevæsen, men blot at gennemføre visse i førkonstitutionelle regler hjemlede principper,⁹ synes Monrad derimod, 10 år senere, at betragte det som sædvanemæssigt fastlagt, at undervisningsvæsenet hører under administrationen. Da Høgsbro i folketinget 1860 krævede, at rigsdagen skulle inddrage undervisningsplanen i skolerne under sin lovgivende virksomhed, protesterede Monrad skarpt mod, at man således »vilkårligt» ville afstikke grænsen mellem den administrative og den lovgivende myndighed og flytte den fra det sted, hvor den var sat »i det konstitutionelle Liv, som vi nu have levet i de sidste 12 Aar.»¹⁰

En sådan udvikling er den realitet der ligger bag forestillingen om, at der er visse områder, på hvilke der — i kraft af sædvanen eller som et levn fra enevælden — skulle tilkomme kongen en selvstændig anordningsret. Men om nogen sådan har der i virkeligheden aldrig været tale. De første anordninger på undervisningsvæsenets område blev gennemført ud fra overgangssynspunktet med hjemmel i førkonstitutionelle regler; og senere blev administrationens kompetence konserveret ud fra lovgivningspolitiske og sædvanemæssige synspunkter. Sålænge parlamentarismen ikke var indført, kunne regeringen ved at modsætte sig en lovgivning opretholde administrationens fortsatte kompetence. Efter parlamentarismens gennemførelse tabte spørgsmålet al praktisk betydning. Lovgivningen dækkede efterhånden næsten alle områder. For så vidt endnu dele af den højere undervisning ordnes ved kongelige anordninger uden hjemmel i formelle love, er det nærmest en smagssag, om man vil forklare dette ved en retssædvane eller sige, at det er en sidste udløber af en »overgangsordning.»

Kun undtagelsesvis kommer hos Monrad synspunkter frem, som man kunne fristes til at tolke som gående på det forfatningsretlige spørgsmål om en selvstændig anordningsmagt. Ved kgl. anordning af

⁹ Ovf. s. 386.

¹⁰ Povl Bagge, »Studier over D. G. Monrads Statstanker» (1936), 88.

2. oktober 1862 tillodes det sognebåndsløserne at lade kirkelige handlinger forrette i deres sognekirke. Dette gik ud over, hvad der var bestemt ved loven om sognebåndsløsning af 4. april 1855, og Monrad løste herved et spørgsmål, der adskillige gange uden resultat havde været genstand for såvel ministerielle som private lovforslag. Anordningen blev i landstinget angrebet ud fra det synspunkt, at da spørgsmålet om sognebåndsløsning var ordnet ved lov, burde yderligere regler på området kun gives ved lov.¹¹ Ud fra dette synspunkt fremsatte oppositionen forslag til en lov der skulle træde i anordningens sted. I samlingen 1862/63 blev forslaget, efter at Monrad havde truet med kongeligt veto, stemt ned med 20 stemmer mod 20.¹² Spørgsmålet kom op igen i samlingen 1863/64, og diskussionen blev ført på et grundlag der bringer den (senere) tyske teori om en selvstændig anordningsmagt for kongen i erindring. Monrads forsvar for anordningerne var bygget på den betragtning, at anordningen, uanset at den anvender ordet »ret«, i virkeligheden ikke stifter nogen ny ret for landets borgere, men alene indeholder befalinger til embedsstanden. »Men en befaling til embedsstanden vil man dog vel ikke fordre nødvendigt skal udkomme i form af lov.»¹³ At Monrad har haft øje for sondringen mellem, om en administrativ forskrift direkte eller indirekte berører borgernes retsforhold, fremgår af følgende udtalelse:

»Naar der nu altsaa ikke stiftes en Ret, undtagen forsaavidt enhver Befaling til en Embedsmand stifter en Ret eller en Adgang til en Ret for dem, der skulde nyde Godt af den givne Instrux, saa er der ingen Anledning til, at den lovgivende Magt i Folkesamfundet skal sætte sig i Bevægelse . . .»¹⁴

Men Monrads synspunkt blev denne gang underkendt. Et nedsat udvalg anbefalede lovforslagets vedtagelse med den begrundelse

»at de her omhandlede Bestemmelser ere af en saaden Beskaffenhed, at de naturligere ordnes ved Lov end ved kongelig Anordning, idet de ikke alene eller væsentligt kunne betragtes som en Befaling til Embedsstanden (Præster og Skolelærere), men angaae en Ret, som længe har været anfægtet og nægtet, og som nu tillægges dem, der have løst Sognebaand».¹⁵

¹¹ Således fx Hasle, landstingstidende 1863—64, 182, jfr. Poul Meyer, a. st., 211.

¹² Povl Bagge, a. st., 82.

¹³ Landstingstidende 1863—64, 186 jfr. 187.

¹⁴ A. st., 205.

¹⁵ Rigsdagstidende 1863—64 tillæg B, 14. Spørgsmålet blev også drøftet i relation til grdl. 1849 § 80 (»Folkekirkens Forfatning ordnes ved Lov»), men denne side af sagen er udeladt i omtalen som irrelevant for vor problemstilling.

Forslaget blev herefter vedtaget, men aldrig stadfæstet af kongen.

Man kunne fristes til at tyde denne debat, som om den angår spørgsmålet om en selvstændig anordningsmagt for kongen bestemt ved friheds- og ejendomskritieriet, hævdet af Monrad og principielt godkendt ogsaa af landstingsudvalget. Dette ville dog næppe være rigtigt. Monrads forudsatte forfatningsretlige synspunkt behøver ikke at gå videre end til, at anordningen er en sædvanlig fuldbyrdelses-anordning med hjemmel i grdl. 1849 § 29 og til nærmere gennemførelse af loven af 4. april 1855 om sognebåndsløsning.

Dette bestrides af oppositionen, der hævder, at ministeren ikke blot har fuldbyrdet, men udbygget sognebåndsloven ved at stifte nye rettigheder for sognebåndsløserne. At det er dette glidende spørgsmål om grænserne for administrationens beføjelser ved fuldbyrdelse af love og ikke det principielle spørgsmål om en selvstændig anordningsret, der er sagens kerne, stemmer ogsaa bedst med de af udvalget brugte vendinger (at disse bestemmelser »naturligere ordnes ved Lov end ved en kongelig Anordning».)

10. *Sammenblanding af det forfatningsretlige og det lovgivningspolitiske problem hos Holck og Matzen.* Den foregående undersøgelse har vist, at der ikke i det fremdragne materiale vedrørende statspraksis — sålidt som i forhandlingerne på den grundlovgivende rigsdag — er holdepunkt for den antagelse, at grdl. 1849 § 2 begrænser lovgivningsorganets eksklusive kompetence til love i materiel forstand (defineret ved friheds- og ejendomskritieriet), og således hjemler en selvstændig anordningsmagt for kongen udenfor dette område. Statspraksis i tiden efter grundlovens givelse har især beskæftiget sig med to problemer: I hvilket omfang førkonstitutionelle forskrifter kan vikariere som lovhjemmel; og hvilken myndighed der af lovgivningen bør overlades til administrationen. I begge henseender er gængse udtryk som »anliggender der efter deres natur hører under lovgivningen, respektive administrationen,» »området» for de to statsmagter o. lign. taget i lovgivningspolitisk, ikke forfatningsretlig forstand. Man har sigtet til, hvorledes funktionerne ud fra sunde statspolitiske principper burde fordeles mellem de to faktorer, ikke til forfatningsretlige kompetencespørgsmål. Teorien om, at grdl. 1849 og 1866 § 2 begrænser lovgivningsorganets eksklusive kompetence og hjemler kongen en selvstændig anordningsmagt, er et kunstprodukt fabrikeret af teorien efter tysk forbillede.

Men det er ikke rigtigt, når det læres, at denne teori er godkendt

allerede af de ældre forfattere, Holck og Matzen.¹ Fremstillingen hos disse forfattere bliver først forståelig, når den læses ud fra den forudsætning, at den angår det lovgivningspolitiske problem. Den hidtidige mistolkning af dem skyldes, at de — lige så lidt som andre — har gjort sig klart, hvilket av de tre mulige problemer (se ovf. s. 371) de har for øje, når de drøfter, hvad der »henhører» under henholdsvis lovgivning og forvaltning.

Først Holck. Han begynder med at sige, at grænsen mellem lovgivning og administration må bestemmes først ved positive bestemmelser i lov og grundlov, i mangel heraf ud fra »sagens natur.» Efter at have gennemgået en række positive bestemmelser formuleres det almindelige princip ud fra »sagens natur» således:

»Hvad de administrative Forhold i Øvrigt angaaer, synes i Mangel af udtrykkelige Bestemmelser i Grundloven, s. Grl. §§ 13, 17, Hovedreglen at maatte være den, at de almindelige Principer for Administrationens Førelse, og de Bestemmelser for Udførelsen, som væsentlig betinge Principernes Gjennemførelse, at maatte henhøre under Lovgivningsmagten, hvorimod den nærmere Udførelsen i Detaillen tilkommer Administrationen.»²

Det er klart, at denne regel, hvis formulering synes overtaget ordret fra Madvigs redegørelse i folketinget 1850 (ovf. s. 386), angår det lovgivningspolitiske problem. Men dette sammenblandes hos Holck med en fortolkning af grdl. § 2 og en definition af begrebet lov i materiel forstand.³

På lignende måde hos Matzen. Allerede problemstillingen røber sammenblandingen. Spørgsmålet er, siges det, »hvilke Bestemmelser, der blive at give af den lovgivende Magt, og hvilke der kunne og bør træffes af de andre Statsmagter.»⁴ Herved peges på en gang på et forfatningsretligt kompetenceproblem og på et politisk hensigtsmæssighedsproblem.

Under lovgivningen falder ifølge Matzen først og fremmest »alle egentlige Retsforskrifter». Uanset overensstemmelsen i ordlyd med Labands teori, er der langt fra nogen identitet. Som retsforskrifter anser Matzen nemlig ikke blot de, der angår borgernes retsforhold (i modsætning til de »interne» forskrifter, ovf. s. 361), men også »alle

¹ Således Poul Meyer, a. st., 182.

² Carl Georg Holck, »Den danske Statsforfatningsret» (1869), bd. I, 188.

³ A. st., 183—184.

⁴ H. Matzen, »Den danske Statsforfatningsret», 3. del (3. udg. 1899), 3. Måske er uklarheden efterhånden begyndt at dæmre for forf. I 4. udg. 1909 er ordene »og hvilke der kunne og bør træffes af de andre Statsmagter» udeladt.

offentligretlige Forskrifter, som ordne Statens eller et andet politisk Samfunds Herredømmes Indehavelse, Udøvelse, Omraade m. v.»⁵

I en meget detailleret fremstilling gennemgår Matzen så at sige alle retsområder for nærmere at bestemme grænsen mellem lovgivning og administration. Lige som hos Holck sammenblandes positive kompetenceforskrifter med lovgivningspolitiske synspunkter. I hovedsagen er det en oversigt over, hvilke spørgsmål der faktisk er ordnet ved lov og hvilke administrativt, tilføjet nogle kritiske bemærkninger ud fra lovgivningspolitiske synspunkter. Når det fx siges, at »Lov 18. Marts 1871 overskrider den naturlige Grænse for Lovgivningsmagtens Omraade, naar den giver Regler angaaende Myndigheders indbyrdes Competence, som passende kunde og burde gives ad administrativ Vej,»⁶ er det klart, at den »naturlige grænse», der her er tale om, må være af lovgivningspolitisk, ikke forfatningsretlig art. Det er Monrads problemstilling, der systematiseres hos Matzen,⁷ men den sammenblandes med en fortolkning af grdl. 1866 § 2 og en bestemmelse af begrebet lov i materiel forstand.⁸

Det er først hos Knud Berlin man finder en fremstilling nøje i overensstemmelse med Labands mønster.⁹

11. *Ernst Andersens prærogativteori er ikke egnet til at forklare praksis.* Undersøgelsen har vist, at såvel Poul Meyers som Ernst Andersens tydning af den statsretlige praksis er uholdbar, men at Ernst Andersen dog er den, der er kommet sandheden nærmest.

Ernst Andersen har ret i, at friheds- og ejendoms-kriteriet faktisk ikke har spillet nogen (nævneværdig) rolle i forfatningslivet. Alle Poul Meyers forsøg på at godtgøre det modsatte har vist sig at være mistydninger.

Svagheden i Ernst Andersens prærogativteori ligger deri, at den ingenting forklarer.

»Vi mener [siger denne forf.] efter det anførte at have paavist, at Prærogativanordningsmyndigheden er en Fortsættelse af en Myndighed, som er udøvet under Enevælden, og at dens Begrundelse må findes heri . . . Forholdet er dette, at Forvaltningen paa disse Omraader har ment at kunne

⁵ A. st., 8.

⁶ A. st., 24 (4. udg., 21).

⁷ Det må erindres, at Matzen skrev før parlamentarismens gennembrud.

⁸ A. st., 5.

⁹ Knud Berlin, »Den danske Statsforfatningsret», 2. del (2. udg. 1939), 7 f. jfr. 195 f.

ordne Anliggenderne ved Anordning som en Fortsættelse af den før 1849 udfoldede Virksomhed».¹

Men, må man spørge, på hvilke områder anså administrationen sig for berettiget til at fortsætte som forud og med hvilken begrundelse netop på disse områder fremfor andre? Under enevælden havde administrationen jo på alle områder kunnet udstede »retsforskrifter.» På disse spørgsmål giver teorien intet svar. Svaret er, som det vil fremgå af udviklingen under punkt 8, at administrationen anså sig for berettiget til at »fortsætte som forud,» forsåvidt førkonstitutionelle forskrifter ud fra en lovgivningspolitisk vurdering kunne vikariere som lovhjemmel.

Dette har intet med den engelske prærogativlære at gøre. Dette fremgår også deraf, at den engelske kronens prærogativer — i overensstemmelse med Ernst Andersens egen fremstilling² — betyder de beføjelser som fra gammel tid tilkommer kongen i kraft af hans stilling og følgelig ikke støttes på en parlamentslov. Prærogativernes retsgrundlag er sædvaneretten. Her dukker altså netop det sædvanerets-synspunkt op, som Ernst Andersen med rette siger vel kan påberåbes nu, men ikke ved forfatningsudviklingens begyndelse.³

12. *Få og fragmentariske bemærkninger om teorien i nogle fremmede lande.* Nærværende afhandling er et studie i dansk forfatningshistorie og har ikke retssammenlignende sigte. Til afslutning skal der dog gøres nogle få og højst fragmentariske bemærkninger om nyere teoris stilling til det omhandlede problem i nogle enkelte fremmede lande.

Den svenske regeringsform af 1809 hviler — i lighed med de tyske stænderforfatninger — på en forudsætning om kongen som indehaver af den hele og udelte statsmagt, der udøves af ham med de begrænsninger der angives i regeringsformen. Den almindelige regel i RF § 4, hvorefter kongen, og han alene, skal »styra riket,» må — ifølge Nils Herlitz — »läsas så att det tillkommer Konungen att vidtaga alla åtgärder, av vad slag det vara må, som icke i kraft av andra grundlagsbud äro förbjudna och vilkas vidtagande ej i kraft av grundlagsbud är förbehållet andra organ eller beroende av deras medverkan. Så tolkad blir regeln om Konungens styrande makt

¹ Ernst Andersen, »Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen» (1940) 54—55.

² A. st., 22 f., 29.

³ A. st., 55.

regeringsformens hovedregel, ett reservstadgande som skall tillämpas, när icke annat framgår av andra grundlagsbud.»¹

Dette skulle afgive den bedste ideologiske baggrund for en lære som Labands. Alligevel synes en sådan aldrig at have spillet nogen rolle i svensk forfatningsteori eller statspraksis. Dette hænger sammen med, at regeringsformen — i modsætning til de nyere demokratiske forfatninger — ikke indeholder nogen almindelig regel om, hvilket organ der er i besiddelse af »den lovgivende magt,» men opererer med en flerhed af forskellige lovgivningsprocedurer med hver sin specielt angivne materielle kompetence.² En begrænsning af lovgivningsmagtens kompetence antages alene at ligge deri, at lov i materiel forstand betyder »en regel eller ett komplex av regler för mänskligt handlande, ett generellt formulerat handlingsdirektiv till skillnad från det för ett konkret fall avsedda beslutet eller utslaget.»³ Den tanke, at »interne» forvaltningsforskrifter ikke skulle være egentlige retsforskrifter (love i materiel forstand) tilbagevises udtrykkeligt af Malmgren.⁴

I Norge er forholdet det omvendte. Den norske grundlov af 1814 hørte til sin tids mest demokratiske. Kongens stilling er svagere end i de fleste andre konstitutionelle forfatninger. Kongen har kun suspensivt veto overfor stortingets lovbeslutninger (grdl. § 79) og til grundlovsændringer udkræves hans samtykke overhovedet ikke (grdl. § 112). Men i teorien finder vi en fuldt udviklet lære som Labands⁵ om lov i materiel forstand til begrænsning af lovgivningsmagtens eksklusive kompetence.

Lov i materiel forstand, siger Castberg, er den generelle forskrift (norm), der er bindende for private individer, og i denne forstand må ordet forstås i den norske grundlovs § 75 a, hvor det siges, at det tilkommer stortinget »at give og ophæve love.» Betydningen heraf er, at materiel lov, altså bestemmelser, der griber ind i private individers retsforhold, kun kan træffes i formel lovs form, eller i henhold til formel lov, i alle tilfælde da ikke det modsatte følger af særlige bestemmelser i grundloven. Denne regel siges at være en sikker rets-

¹ »Svenska statsrättens grunder» (2. udg. 1956), 26—27. Herlitz henviser i en note til, at Malmgren og Lagerroth er af samme opfattelse.

² Nils Herlitz, a. st., 103—104; Robert Malmgren, »Sveriges författning», bd. II (1941), 35—37.

³ Robert Malmgren, a. st., 34.

⁴ A. st., 74 noten.

⁵ Se Frede Castberg, »Norges Statsforfatning» bd. II (2. udg. 1947), 7 f. Castberg afviger dog fra Laband deri, at han vil indskrænke begrebet »materiel lov» til kun at omfatte beslutninger af generelt indhold. A. st., 11.

sætning, der hviler på sikker praksis i lovgivning, forvaltning og retspleje.⁶

Ligesom anført i anden sammenhæng (ovf. s. 368) må hertil bemærkes, at sætningen vel ikke er urigtig, men misvisende. Den indicerer modsætningsvis, at forvaltningens lovfafhængighed er begrænset til indgreb i borgernes retssfære. Hvis den ikke er det, er det meningsløst at opstille sætningen. Det logiske modstykke til læren om lov i materiel forstand, det der giver den dens mening og eksistensberettigelse, er antagelsen af en med lovgivningen konkurrerende selvstændig anordningsmagt for kongen, når det ikke drejer sig om indgreb i private individers retssfære.

Vi har set (ovf. s. 362), at teoriens rækkevidde ganske afhænger af, hvorledes friheds- og ejendomsriteriet nærmere defineres. Hvornår afføder en forskrift, der henvender sig til forvaltningsorganerne, direkte eller indirekte retsvirkninger for de private? Herom hører man intet hos Castberg, hvilket kan forekomme mærkeligt i betragtning af, at det drejer sig om en så fundamental regel, afgørende for de øverste statsorganers kompetence.

Kongens selvstændige anordningsmagt synes overhovedet ikke for Castberg at være et emne af synderlig vigtighed. Da han på en enkelt side ganske kort nævner de tilfælde, i hvilke kongen kan handle »uden nogen speciell hjemmel i en rettsregel« (formel lov eller sædvaneret), anføres: (1) at kongen kan indgå privatretlige aftaler på statens vegne; (2) fastsætte tariffer fx for personbefordring på statens jernbaner m. v.; (3) slutte folkeretlige aftaler; og (4) instruere de underordnede forvaltningsorganer.⁷ Af disse fire grupper falder (1) og (3) udenfor vor problemstilling, de drejer sig ikke om anordninger. Tilbage bliver kun (2) anstaltsanordningerne og (4) tjenesteinstruktionerne. Dette beskedne resultat kan nås enklere og bedre gennem en grundlovstolkning, der ikke opererer med begrebet »materiel lov« og som er bedre i overensstemmelse med demokratisk ideologi (jfr. ovf. s. 369).

Også i forbundsrepublikken Tyskland lever teorien, støttet til Labands autoritet og traditionen, videre.⁸ Men allerede i Weimarforfatningens Tyskland mistede læren på grund af indførelsen af den parlamentariske styreform al praktisk-politisk betydning.⁹ Rege-

⁶ A. st., 10 og 12—13. ⁷ A. st., 77—78.

⁸ Se Theodor Maunz, »Deutsches Staatsrecht« (3. Aufl. 1954), 150—151.

⁹ Jfr. Alf Ross, »Theorie der Rechtsquellen« (1929), 408—410.

ringens selvstændige anordningsmagt antages traditionelt at omfatte (1) de organisatoriske anordninger; (2) anstaltsanordningerne og (3) tjenesteinstrukserne.¹⁰

Selvom Labands teori også vandt tilhængere i Frankrig,¹¹ er den nu vistnok forladt. Allerede R. Carré de Malberg bekæmpede den og påviste, at en sondring mellem lov i formel og materiel forstand er uden hjemmel i forfatningen af 1875 og i strid med traditionel fransk opfattelse siden revolutionstiden.¹² Selv en forfatter som Duguit, der forsvarer en funktionel sondring mellem lov i formel og materiel forstand, indrømmer, at det er umuligt på grundlag af en sondring mellem »matières législatives» og »matières dites réglementaires» at opstille en autonom »pouvoir réglementaire.» De franske forfatninger siden 1791 har tillagt lovgiveren eksklusiv kompetence til at udstede almindelige forskrifter (ved lov eller i henhold til lov) og fuldstændig underordnet Presidentens *pourvoir réglementaire* under lovene. Det er først lidt efter lidt, der under tryk af praktiske behov er skudt en breche i dette princip. I kraft af sædvanen har der fæstnet sig en magt til at udstede autonome anordninger på to områder: *réglements organisant des services public* og *réglements relatifs à la police*.¹³ Forf. 1875 art. 1 må fortolkes rent formelt. Den definerer lovgivningsorganet og bestemmer, at enhver disposition vedtaget af de to kamre har karakter af en formel lov.¹⁴ I fremstillingerne af den fjerde republiks forfatning forekommer distinktionen mellem lov i formel og i materiel forstand overhovedet ikke. Art. 13 (»L'Assemblée nationale vote seule la loi») fortolkes i overensstemmelse med den klassiske tradition fra revolutionstiden rent formelt. Lovgiverens kompetence er ubegrænset (indenfor forfatningens rammer).¹⁵ I overensstemmelse med traditionen antages det, at presidentens »*pourvoir réglementaire*» indbefatter også magt til at udstede visse selvstændige

¹⁰ Se fx Julius Hatschek, »Deutsches und Preussisches Staatsrecht» Bd. II (1923), 129.

¹¹ Se R. Carré de Malberg, »Contribution à la théorie générale de l'état» Bd. I (1920), 308, 561.

¹² A. st., 314—317.

¹³ Léon Duguit, »Traité de droit constitutionnel» (2. ed.) II (1923), 182 f.; IV (1924), 661 f., 714 f.

¹⁴ Op. cit., IV (1924), 756—757.

¹⁵ Se fx Marcel Prélôt, »Institutions politiques et droit constitutionnel» (1957), 414—415 i udtrykkelig tilslutning til Carré de Malberg; Guy Debeyre, »Le droit public des français» (1956), 127—28.

anordninger (réglements autonomes), nemlig réglements interne des services public og réglement en matière de police.¹⁶

I belgisk statsret forekommer, så vidt jeg kan forstå, teorien ikke. Det er omstridt hvorvidt der tilkommer kongen en selvstændig magt til at udstede politianordninger. Forsåvidt en sådan antages begrundes den i en fortolkning af forfatningens art. 67 der pålægger kongen at drage omsorg for lovenes fuldbyrdelse. »Le maintien de l'ordre public n'est-il pas la première condition de cette application?»¹⁷.

I den østrigske forbundsforfatning af 1920 var det i art. 18 stk. 1, antagelig under Kelsens indflydelse, fastslået, at »die gesammte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.» Hermed var enhver selvstændig anordningsret udelukket.¹⁸

I sin fremstilling af Hollands forfatningsret hævder P. J. Oud, at begrebet »den lovgivende magt» i Hollands grundlov må forstås i formel forstand. Den absolutte fyrstemagt har siden Philip II's dage været ukendt i Holland. Spørgsmålet om den lovgivende og udøvende magts kompetence kan ikke besvares ud fra begrebet »materiel lov,» men kun på historisk grundlag.¹⁹

13. *Resumé.* Afhandlingens hovedtanker kan resumeres således.

Den går ud på at vise, at den traditionelle fortolkning af grdl. 1953 § 3 (grdl. 1849 § 2), hvorefter udtrykket »den lovgivende magt» antages at sigte til et begreb om lov i materiel forstand bestemmende for lovgivningsorganets eksklusive kompetence,

1) udspringer af en politisk ideologi karakteristisk for de typisk konstitutionelt-monarkiske forfatninger fra det 19. årh.'s første halvdel, men forskellig fra moderne demokratisk ideologi; og

2) ikke er i stand til at give en tilfredsstillende forklaring af de såkaldte anstaltsanordninger og tjenesteinstrukserne.

Det hævdes, at i overensstemmelse med demokratisk ideologi må

¹⁶ Julien Lafferrière, »Manuel de droit constitutionnel» (2. ed. 1947), 1077—1078, jfr. R. Bonnard, »Précis de droit administratif» (1935), 254.

¹⁷ V. Boon, »Het belgisch staatsrecht. Boek I» (1948), 222, og Pierre Wigny, »Droit constitutionnel», II (1952), s. 621—22.

¹⁸ Dog hjemlede art. 18 stk. 2—5 regeringen en »Notverordnungsrecht» og ved forbundsforfatningslov af 7. december 1929 blev der tilstået alle politimyndigheder en magt til at udstede anordninger uden særlig bemyndigelse i lov, se Hans Kelsen, »Die Verfassung Österreichs», Jahrbuch des öff. Rechts bd. 18 (1930), 130 f., 141—143.

¹⁹ P. J. Oud, »Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden», Deel II (1947), 99—101.

grdl. § 3 fortolkes således, at udtrykket »den lovgivende magt» betyder »den almindelige, grundlovsumiddelbare retsanordnende magt.» Det er herved forudsat, at »den udøvende magt» er absolut underordnet og afledt i forhold til »den lovgivende magt.» Der bliver således ikke tale om nogen kompetencefordeling og kompetenceafgrænsning i forholdet mellem lovgivningsorganet og kongen.

Efter at have redegjort for friheds- og ejendomskriteriets oprindelse, skildres Labands teori og dens politiske tendens.

Afhandlingens tyngdepunkt ligger i påvisningen af, at der hverken i forhandlingerne på den grundlovgivende rigsdag eller i den ældre danske statspraksis er holdepunkt for den bestridte fortolkning. Den ældre praksis er blevet mistydet, fordi man ikke har forstået, at diskussionen har drejet sig om en lovgivningspolitisk afgrænsning af de to statsmagters opgaver, ikke er forfatningsretlig afgrænsning af deres kompetencer.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statsrådseden. Det ligger knappast någon lång eller vördnadsbjudande tradition bakom den ed, som nytillträdande statsråd avlägger. De senaste decenniernas statsrådsledamöter har väl inte heller med någon större entusiasm svurit att »med liv och blod försvara det konungliga väldet». Trots detta synes man, inte minst genom det senaste regeringsskiftet, ha slagit in på en praxis, som innebär en utökad användning av edsavläggelsen.

Men först bör några ord sägas om den nuvarande statsrådsedens uppkomst och rättsliga reglering. Vid det senaste regeringsskiftet kunde man i radio höra hur kungen under hänvisning till grundlag uppmanade statsråden att avlägga eden. Detta var inkorrekt, vare sig det nu berodde på en felsägning eller bristfälliga informationer. Ingenstans i grundlagarna och inte heller i annan lagstiftning kan man finna föreskrifter om att statsrådsledamöterna skall avlägga ämbetsed. Formulär till statsrådseden finns första och enda gången fastställt genom en Kungl. Maj:ts skrivelse till hovkanslersämbetet 1826. Anledningen till att det då meddelades en särskild statsrådsed var att 1823 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt en översyn och omarbetning av olika gällande edsformulär. Från riksdagens sida framfördes inte någon önskan om en särskild statsrådsed, men Carl XIV Johan utfärdade förutom nya formulär för olika ämbetsmannakategorier också ett särskilt för statsråd och statssekreterare. Sålunda fastställdes ett edsformulär för civila ämbets- och tjänstemän i allmänhet och andra formulär för borgare, konsulter, medicinare och veterinärer.

Alla dessa eder hade det gemensamt, att de inleddes med den för rikets samtliga innebyggare fastställda tro- och huldhetseden till Konungen och rikets ständer, varefter följde den speciella ämbetseden för varje grupp för sig. För statsrådets del utformades denna ämbetsed helt efter ingressen till 1810 års ansvarighetslag. Dispositionen och uttryckssätten är hämtade därför, vilket också angives i registret till 1826 års föfattningssamling. Den i alla ämbetsederna ingående tro- och huldhetseden gick i sin tur tillbaka till ett formulär, som Gustav III utfärdade efter statskuppen och tillkomsten av 1772 års regeringsform. Den var helt en produkt av reaktionen mot den frihetstida parlamentarismen. Redan i 1719 års valakt och därefter i frihetstidens olika kungaförsäkringar hade det föreskrivits en ämbetsmannaed, som gällde för alla ämbetsmän:

»ingen får komma till något ämbete eller ställe i riket, den icke ett sådant envålds-regemente, efter följande formular, med livlig ed avsvurit: Jag N. N. lovar och svär vid Gud och hans heliga evangelium, att jag intet hemligen eller uppenbarligen, själv eller genom andra, med råd eller dåd, på något sätt vill söka införa, upphjälpa

och befordra det oinskränkta Konunga-enväldet, eller den så kallade suveräniteten, utan densamma på det högsta, med liv krafter och förmåga, söka att avvärja och emotstå, skolandes ock upptäcka och genast kunnigt göra, om jag förmärker något till dess skadeliga införande i riket, av andre stämplas och förehavas, så sant mig Gud hjälpe!»

Det var självfallet att en mot enväldet så kritisk ed inte längre kunde få existera efter Gustav III:s statskupp eller under det gustavianska enväldet. I den ed, som Gustav III fastställde, ingick i stället de fortfarande i statsrådseden förekommande orden om att statsråden »med liv och blod skall försvara det konungliga väldet» och även i övrigt återfinns det mesta i denna ed, som numera ingår i statsrådets tro- och huldhetsed.

Under senare delen av 1800-talet begärde såväl riksdagen som kyrkomötet, att Kungl. Maj:t måtte upphäva kungörelser om edsavläggelse. En första början gjordes 1866 med en modernisering av tro- och huldhetseden samtidigt som skyldigheten att avlägga ed inskränktes för ämbetsmännens del till det första inträdet i statstjänst. Vid förflyttningar eller befordran krävdes inte ny edsavläggelse. Undantag gjordes emellertid här för befordran till statsrådsämbete. Genom denna reform kom statsrådseden efter 1866 att bestå av den nu något förkortade tro- och huldhetseden och därjämte av den alltjämt oförändrade ämbetseden enligt 1826 års formulär. Senare har genom kungörelse 1878 den civila ämbetsmannæden till konungen upphävts. Av någon anledning kom emellertid statsrådseden att kvarstå oförändrad. Efter 1866 års ändringar i tro- och huldhetseden och 1905 års ändring av kungatiteln har statsrådseden följande lydelse:

(Tro och huldhets-
eden från 1866)

»Jag N. N. lovar och svär, vid Gud och hans heliga evangelium, att jag städse skall vara min rätte Konung, den stormäktigste furste och herre, GUSTAF VI ADOLF, Sveriges, Götas och Vendes konung samt det kungl. huset huld och trogen. Jag skall ock med liv och blod försvara det konungliga väldet samt riksdagens rättigheter, allt i överensstämmelse med rikets grundlagar, dem jag till alla delar skall lyda och efterkomma;

(Ämbetsed från
1826)

och som jag blivit utnämnd att vara ledamot av Konungens statsråd, så vill och skall jag efter bästa förstånd och övertygelse, råda Konungen till det, som med rikets grundlagar överensstämmer, samt, i enlighet med dem, Konungens och rikets förmån befrämja; alltid vårda mig om Konungens makt samt riksdagens och rikets innebyggares fri- och rättigheter, efter vad därom i rikets lagar och författningar stadgat och förordnat är; ävensom jag om rikets gagn och bästa självkravd skall påminna, samt i övrigt aldrig yppa vad hemligt hållas bör. Detta lovar jag på heder och samvete hålla; så sant mig Gud hjälpe till liv och själ.»

Genom skilda författningar kom sålunda ämbetsederna att försvinna för olika ämbetsmannakategorier, medan tro- och huldhetseden redan på 1800-talet övergick till att bli en ceremoniell formalitet, som endast iaktogs vid regentskiften. Det förhållandet, att övriga likartade ämbetseder upphävdes eller kom ur bruk, gjorde emellertid, att man knappast längre var fullt medveten om den uppdelning i en tro- och huldhetsed och en ämbetsed, som statsrådseden kom att bibehålla. Den nuvarande statsrådseden består således av först den tro- och huldhetsed, som tillkom 1866 men som endast fick mycket kort varaktighet för andra ämbetskategorier. Till sitt ursprung hör den hemma i det gustavianska enväldets vokabulär. Den senare delen, den egentliga ämbetseden, är en omskrivning i edsform av ingressen till 1810 års nu helt otidsenliga ansvarighetslag för statsrådets ledamöter.

Numera torde statsrådseden vara otidsenlig även från andra synpunkter. Genom 1951 års religionsfrihetslagstiftning och borttagandet av konfessionskravet för de statsråd, som inte föredrar kyrkoärenden, kan det betraktas som en anomali, att den religiöst färgade statsrådseden inte åtminstone kompletterats med en möjlighet till försäkran på heder och samvete. För domare och vittnen har exempelvis denna möjlighet öppnats. Dissenterlagkommittén, som framlade förslag om borttagande av konfessionskravet för statsrådsledamöter, ansåg sig emellertid av okända skäl sakna anledning att föreslå ändringar beträffande statsrådseden.

Trots att det alltså föreligger starka skäl för antingen ett slopande eller en ändring av statsrådseden har praxis snarare kommit att gå mot ett onödigt vidlyftigt användande av eden. Före parlamentarismen hände det inte, att en ledamot av statsrådet fick avsked ur statsrådet och ny utnämning i samma konselj, men redan vid den första socialdemokratiska regeringens tillkomst 1920 gick det till på det sättet. Sedan koalitionen mellan liberaler och socialdemokrater upplösts, fick Branting i uppdrag att bilda ny regering. När denna tillträdde var det emellertid bara de nya statsråden, som avlade eden. I sina dagboksanteckningar skriver Palmstierna: »När de nya svurit den fruktansvärda eden, höll kungen ett litet tal, vari han tillförsäkrade lojalitet och fordrade öppenhet tillbaka.» Enligt samtida tidsningsreferat skall tillvägagångssättet ha varit detsamma när samlingsregeringen avgick sommaren 1945. I Svenska Dagbladets referat från konseljen heter det: »Samlingsregeringens avskedsansökan bifölls. Härpå utnämnde konungen den nya regeringen, varpå statsministern hämtade de åtta nya ministrarna, som inför öppna dörrar fingo avlägga statsrådseden. Detta tillgick så, att kungen uppmanade dem med orden: 'Stigen nu fram till bibeln och avläggen eden'.» Vid dessa tillfällen har man alltså inte ansett det nödvändigt att ett statsråd, som övergått från en ministär till en annan, på nytt skall avlägga statsrådsed. Vid det andra regeringsskiftet 1936 synes emellertid de från Bramistorps regering kvarvarande statsråden ha avlagt ny ed när de ingingo i koalitionsregeringen. Vid det senaste regeringsskiftet övergick 12 av 15 statsråd direkt från den ena till den andra regeringen, men trots detta avlade samtliga dessa 12 ånyo statsrådseden.

Hans Meijer.

IPSA-seminarium om intressegrupper. Den 10—13 september 1957 hölls i Pittsburgh en av International Political Science Association anordnad rundabordskonferens kring ämnet »The comparative study of interest groups». Konferensen hade ordnats i anslutning till den årliga konferensen med American Political Science Association, som ägde rum i New York föregående vecka. Pittsburgh-sammankomsten leddes av IPSA:s ordförande, professor Jim Pollock (University of Michigan). Huvudrapportör var professor Henry Ehrmann (University of Colorado). I övrigt deltog i konferensen sammanlagt trettio vetenskapsmän från tretton olika länder: Australien, Brasilien, Canada, Finland, Frankrike, Förenta Staterna, Israel, Italien, Japan, Jugoslavien, Storbritannien, Sverige och Västtyskland.

Överläggningarna utgingo från en kort PM av Ehrmann innefattande en rad aktuella problemställningar, jämte längre eller kortare uppsatser om intressegrupperna och deras ställning i Australien, Finland, Frankrike, Förenta Staterna, Sverige och Västtyskland. Dessa senare uppsatser hade alla utarbetats av vetenskapsmän i de berörda länderna, och samtliga författare deltog i konferensen. Därjämte förelåg en av professor Gabriel Almond (Princeton University) för Social Science Research Council författad rapport om metodproblem vid komparativ forskning rörande intressegrupperna. Detta material har efter konferensen i ett exemplar deponerats i Socialvetenskapliga biblioteket i Stockholm, där det kan begagnas av intresserade forskare.

På grundval av Pittsburgh-diskussionerna kommer professor Ehrmann att utarbeta en större rapport, vilken skall publiceras, eventuellt tillsammans med de särskilda uppsatserna om olika länder eller vissa bland dessa. Dessutom har frågan om intressegrupperna satts på dagordningen vid IPSA:s nästa kongress i Rom den 16—20 september 1958.

Bland de problem som diskuterades i Pittsburgh må några av de viktigaste nämnas. Till en början ägnade sig konferensen åt frågor rörande intressegruppernas struktur och organisation, innefattande bland annat frågan om medlemsinflytandet och medlemsaktiviteten, föreliggande tendenser till elitbildning och organisationen inom olika rörelser samt finansieringspörs målet. Huvudintresset knöt sig emellertid till gruppernas relationer till statsmakterna: förvaltningen, parlamentet, dess utskott och ledamöter, och kanske särskilt de politiska partierna. Ehuru deltagarna huvudsakligen kommo från västerländska stater diskuterades man också de delvis olikartade problem som föreligga i en rad underutvecklade länder, där icke blott religions-samfund och nationella folkrörelser utan även exempelvis krigsmakten spelar en betydelsefull roll som pressure group och ofta framträder som bärare av både radikala och nationella strävanden. Man var enig om att ytterligare forskning i länder av denna typ hörde till det mest angelägna, i synnerhet som intressegrupperna i de västerländska staterna genomgående redan voro föremål för ett betydande intresse. Å andra sidan kunde man konstatera, att även för västerlandets del både likheter och skillnader förelågo, vilka motivera en fortsatt komparativ forskning.

Gunnar Heckscher.

Indien 1947—1957. Indiskt partiväsen präglas av några huvuddrag: regeringspartiets maktställning, avsaknaden av effektiv opposition, mångfalden partier, många partiers sekteristiska natur och nästan alla partiers bekännelse till »socialism».

Kongresspartiet. Indian National Congress (I. N. C.) bildades 1885 på brittiskt initiativ. Ur I. N. C. har de äldre nu existerande partierna brutit sig ut. Efter att fram till första världskriget ha varit ett politiskt sällskap som avfattade resolutioner, vilka tillmättes ringa betydelse av den brittiska regeringen i Indien, och efter en gryende kraftfullare politik under första världskriget, omskapades kongressen av Gandhi till en radikal massorganisation. Detta möjliggjordes främst genom en allians mellan hinduer och muselmaner och genom att de moderata element, som dominerat kongressen tidigare, bildade ett eget parti, vilket kom att gå under beteckningen liberalt. Detta avtynade dock under stigande impopularitet, orsakad av att det accepterade brittiska reformer. Mot slutet av 1920-talet radikaliserades kongressens målsättning och blev *purna swara j*, fullständigt oberoende. Efter reformer 1935 och kongressseger i de åtföljande valen med begränsad rösträtt accepterade kongressen dock ett brittiskt erbjudande att bilda provinsiala regeringar. Under denna tid bildades ett socialistparti inom kongressen och ett redan skapat kommunistparti bröt sig ur. Vid andra världskrigets utbrott avgick kongressregeringarna, och under kriget fördes en »Lämna Indien»-kampanj mot briter. Samtidigt utvecklade Jinnah en »två-nationsteori», och då Indien 1947 blev fritt verkställdes en delning i två stater, Bharat och Pakistan. Den interimregering, som existerade en tid före oberoendet och som huvudsakligen bestått av kongressmän med Jawaharlal Nehru som premiärminister, ombildades till en ren kongressregering.

Kongresspartiets mål har varit Indiens enhet och etablerande som en demokratisk och sekulariserad stat. Flera eftergifter till Muselmanska ligan under frigörelsekampen kulminerade i erkännandet av Pakistan. Även andra minoriteter har gjort anspråk på självständiga statsbildningar, men kongresspartiet — och kongressregeringen — bekämpar de sekteristiska och provinsialistiska strävandena. I. N. C:s president, U. N. Dhebar, har poängterat att Indien måste genomgå »förändringen från en kolonial-feodal stat till en modern demokrati».

Det framgår tydligt vid intervjuer med ledande kongressmän, att partiets ekonomiska program är en kompromiss mellan olika ekonomiska system, vilka alla har sina förespråkare inom partiet. En del kongressmän propagerar för Gandhis program med självförsörjande by-kooperativ. Andra talar för ökad industrialisering genom fri företagsamhet. En tredje riktning hyllar statligt initiativ, nationalisering och planhushållning. F. n. dominerar den senare riktningen. Målet för I. N. C:s ekonomiska politik går enligt en ändring i följd ut på att försöka skapa en socialistisk samhällstyp. Enligt partiets nuvarande program, som uttryckts i den andra femårsplanen, skall nyckelindustrierna nationaliseras, men ett visst, dock jämfört med den första femårsplanen inskränkt, spelrum lämnas åt den privata företagsamheten. Jämsides med ökad industrialisering skall byindustrin utbyggas.

Alla partier har i stort sett slutit upp kring kongressregeringens utrikes-

politik. Denna har fred och internationellt samförstånd som mål, och genom stöd åt FN och genom en av maktblocken obesmittad utrikespolitik anses detta mål kunna säkras.

Kongresspartiet är mycket heterogent och inrymmer socialistiska, liberala och konservativa element. De senare hade i V. Patel en kraftfull ledare till hans död 1950. Plötsliga ministärförändringar i några stater har visat instabiliteten och rivaliteten inom partiet. Vid partikongressen i år sades det, att partiet nu var synonymt med Nehru. Utan honom vore det endast en valmaskin med rivaliserande, maktlystna fraktioner. Vid samma tillfälle bekräftade Nehru missförhållandena, då han sade att kongressmännen i stället för att arbeta på det socio-ekonomiska framstegsprogrammet inriktade sina krafter på att söka politiska och administrativa poster. Allvarliga konflikter, som i ett par fall medfört utbrytningar ur partiet, har uppkommit i samband med kandidatnomineringarna till årets val. Upproriska, icke-nominerade kongressmän i en stat liknade vid samtal sitt utträde ur partiet vid Indiens uppror 1857 och vid revolten i Ungern 1956. Nehru förklarade efter årets val, att de två kommande åren kommer att innebära en svår kris för partiet.

Den väl utbyggda partiorganisationen, den välorganiserade valpropagandan med den idogt upprepade parollen »Vote Congress», den prestige kongressen åtnjöt genom insatserna i frigörelsekampen och partiets förknippande med Gandhis namn, samt framför allt premiärminister Nehrus anseende är de faktorer som, jämte oppositionens splittring, givit kongresspartiet dess maktställning. Det hävdas stundom, att I. N. C. är förmer än enbart ett politiskt parti, att det representerar hela nationen. Det framhålles också, att partiet ensamt företräder den politiska stabiliteten.

Kommunistpartiet. Communist Party of India, C. P. I., formades inom nationalkongressen, men inspirerat av kommunistpartiet i Sojetunionen bröt det sig ur denna. Partiet var starkt beroende av den internationella kommunismens utveckling. Andra världskriget kallades till en början ett »imperialistkrig», men med Sovjets inträde blev det ett »befrielsekrig» och partiet inställde sin tidigare antibrittiska propaganda och var under återstoden av kriget det enda icke bannlysta partiet i Indien. Medan alla de ledande politikerna i övriga partier satt fängslade, hade kommunistledarna möjlighet att utan konkurrens stärka sin organisation och öka sitt inflytande.

Efter världskrigets slut växlade strategin, och ett par partiprogram och generalsekreterare avverkades, innan strävandena 1947, efter Kominforms bildande, inriktades på en folkrevolution, verkställd av bönder, arbetare och progressiv intelligentsia. Terroristaktivitet startade i flera delar av landet, möten och kurser med utbildning i guerillakrigföring anordnades och självstyrande sovjetrepubliker utropades i vissa distrikt. Många kommunistledare arresterades, och i flera stater bannlystes partiet. Kongresspartiet och socialistpartiet byggde upp egna fackföreningsorganisationer som motvikt mot den tidigare kommunistbehärska.

Mao-tse-tungs seger i Kina ingav de indiska kommunisterna nytt hopp och Peking blev ledstjärnan. 1951—52 förklarade partiet tiden mogen att ersätta den »anti-folkliga» regeringen med en folkdemokrati. Regeringspartiet

betecknades som ett »reaktionärt block av indiska imperialister, godsägare och furstar». Kommunistpartiet opponerade mot accepterandet av brittiskt kapital i Indien, mot att man stannade kvar inom samväldet och mot femårsplanen — vilket allt sades vara ägnat att stödja den härskande klassens politiska ställning. Dessutom ifrågasatte partiet den allmänna rösträttens effektivitet och påtalade, att konstitutionen ej kunde garantera folket några rättigheter.

I sin strävan att störta regeringen sökte partiet stöd från alla håll. Det ingick allianser med såväl gandhistiska partier som med sekteristiska raspartier. Allianserna bröt samman i flertalet fall. Kommunistpartiet blev dock främsta oppositionspartiet i parlamentet samt i Hyderabad, Madras, Travancore-Cochin och Väst-Bengalen. Många kommunister valdes som oberoende kandidater i de stater, där partiet var förbjudet. Framgången berodde säkerligen till stor del på den rådande sociala oron och den ekonomiska instabiliteten. Trots en betydligt större mandatutdelning var dock partiets andel av rösterna mindre än de båda socialistpartiernas.

Utvecklingen efter de första allmänna valen har medfört många motgångar för de indiska kommunisterna. Enligt deras propaganda var regeringen »fjättrad av brittiska och amerikanska imperialister». Premiärminister Nehrus resa till Sovjetunionen och folkdemokratierna sommaren 1955 stödde inte denna tes. Överallt mottogs han som fredsapostel och det fria Asiens ledare. Kommunisterna kunde inte längre utmåla honom enbart som imperialistagent och feodalfurste. Panch Shila-programmet, som vann Kinas och Sovjetunionens erkännande och muntliga anslutning, bidrog till att försämra de indiska kommunisternas ställning. Femårsplanen, community projects, nationaliseringsåtgärderna m. m. gjorde det svårare för kommunisterna att beteckna regeringens inrikespolitik som reaktionär. Då de ryska ledarna mot slutet av 1955 besökte Indien, prisade de Nehrus politik och det fria Indiens framsteg under kongresspartiets ledning. Kominforms upphörande och avstaliniseringen innebar nya motgångar för de indiska kommunisterna. Chou-En-lais tal under Indienturnén i höstas, i vilka han uttryckte sin beundran för den indiska regeringens politik och tillstod, att Kina på många områden hade mycket att lära av Indien, verkade i samma riktning.

Efter förra valet ville en fraktion inom C. P. I., vilket såg såväl imperialismen som U. S. A. som stora faror, etablera ett visst stöd åt regeringens politik att »bekämpa det amerikanska hotet». En helomvändning kom när en riktning inom partiet påpekade, att den värsta formen av imperialism var den brittiska. Opposition mot regeringen måste alltså vara alla progressivt inriktade medborgares plikt. En antikongressfront bildades. Den skulle vara permanent och antaga den för tillfället lämpliga politiken. Om Indien t. ex. hotades av invasion skulle den »demokratiska fronten» sluta upp bakom kongressregeringen. Frontens mål skulle dock vara att störta nämnda regering. Fronten var avsedd att gripa över partigränserna, men den avsedda allianspolitiken kunde dock inte ens i oppositionsställningen inför valet etableras mer än i en stat, Väst-Bengalen.

Enligt årets valmanifest accepterar C. P. I. huvuddragen av regeringens utrikespolitik, men förordar bl. a. utträde ur samväldet och närmare kon-

takter med Sovjetunionen och den kinesiska folkrepubliken. Partiet samtycker till femårsplanen, men betvivlar regeringens förmåga att genomföra den. Manifestet kräver den tunga industriens företrädare, nationalisering av vissa industrier och av engelskägda företag, jordutdelning åt jordlösa, 25 % generell lönehöjning och utrotning av korruption. Partiet vill även avskaffa överhuset, införa proportionell valmetod och öka delstatsregeringarnas befogenheter. Manifestet omtalar dessutom, att kapitalister, som är patriotiskt sinnade, avsevärt kan bidra till landets utveckling, och att deras lagliga rättigheter måste tryggas. C. P. I. uppger sig också kämpa för bättre förhållanden åt medelklassen.

C. P. I. har förklarat sig vara ett demokratiskt parti. Partiet har bildat regering i staten Kerala, f. d. Travancore-Cochin. Då kommunisterna misslyckats att omforma Indien enligt sitt program, måste de nu acceptera mer och mer av den utveckling landet genomlöpt. Samtidigt som kongresspartiet och regeringen orienterat sig åt vänster har C. P. I. förskjutits åt höger.

Socialistpartierna. Liksom kommunismen utvecklades socialismen inom nationalkongressen. 1934 bildades kongress-socialistpartiet inom denna. Först efter Indiens frigörelse organiserades det som ett självständigt politiskt parti.

Socialisterna önskade genomföra en radikal utjämning av inkomsterna — alla inkomster skulle ligga på mellan 100 och 1.000 rupees per månad. En maximigräns för de enskilda jordbrukens omfattning skulle stadgas, och all jord därutöver utdelas bland de jordlösa. Alla viktigare industrier borde förstärkas, men storindustrier skulle endast byggas upp i undantagsfall. Småindustrin borde gå i första rummet. Partiet ansåg vidare, att Indien skulle ta ledningen av ett tredje, neutralt block samt bryta förbindelsen med samväldet.

Kort före det första valet bröt sig en riktning, ledd av J. B. Kripalani, Kisan Mazdoor Praja Party, ur socialistpartiet. Det anslöt sig till Gandhis lära om sarvodaya, en moraliskt och religiöst förankrad socialism. Båda partierna misslyckades emellertid i valen och återförenades efteråt under namnet Praja Socialist Party. Sammanslagningen möttes av stora förhoppningar att äntligen ett starkt och för väljarna acceptabelt oppositionsparti uppstått. Partiets program var emellertid vagt och det saknade stark ledning. En grupp ledd av J. P. Narayan ville samarbeta med regeringspartiet. En annan grupp motsatte sig detta och ansåg dessutom lagstiftning vara överlägsen samvetsomvändelse — Vinoba Bhaves metod, som hade många socialistanhängare —, när det gällde jordproblemet. Den bröt sig därför ut och bildade under ledning av R. Lohia ett nytt parti, All India Socialist Party. Detta antog en sjuårsplan, som skulle resultera i maktställning vid valet 1962. Partiet avser att koncentrera sitt arbete till jordlösa, bönder, hantverkare och kvinnor. Det kräver en decentraliserad administration, ökat förstärkande och inkomstutjämning. P. S. P. beskylls för konservatism och A. I. S. P. hävdar, att inget parti är i stånd att utgöra en tillräckligt stridande opposition. När så anses erforderligt tillgripes A. I. S. P. även ohörsamhetskampanjer.

Inför valet stod inom socialistpartierna, särskilt inom P. S. P., en het

strid om eventuella valallianser. Kommunisterna hävdade, att Narayan förordade en samverkan mellan P. S. P. och C. P. I. Denne vederlade dessa påståenden, men menade att P. S. P. borde, trots den risk han ansåg det innebära, med C. P. I. vidtaga en viss samordning av kandidatnomineringen. Sådan hade förekommit vid ett för P. S. P. framgångsrikt val i Travancore-Cochin 1954. Partiet beslöt emellertid att inte ha någon form av valsamverkan.

Sektpartier. I Indien existerar många sekteristiska partier (communal parties). Deras upphov var den i seklets början bildade Muselmanska ligan, som fick tillstånd att bilda separata väljarkårer. Hinduogrupper började snart känna sig otrygga och de organiserade sig i speciella hindusammanslutningar. Sedan den genom Gandhi för en tid enade hindu-muselmanska fronten brutit samman och framför allt sedan muselmanerna börjat agitera för en separat stat, blev de hinduiska rörelserna aggressiva. Det var en ung man, som stod R. S. S.-partiet nära, som mördade Gandhi. De två största hinduorganisationerna tvingades att gå under jorden, respektive upphöra med verksamheten för två år.

De sekteristiska partierna har en hinduisk, teokratisk stat som politiskt mål. De opponerar mot den sekulariserade demokratiska republik som införts, hävdande att en dylik statsbildning är en importerad, helt oindisk idé och att Nehru är en hedning — vilket allt innebär ett förräderi mot hinduismen. Hindu, hindi, hinduism och Hindustan är de främsta slagorden. Partierna ogillar både öst, som hyllar en materialistisk filosofi, och väst, som säges vilja förgöra hindukulturen. Sektpartiernas konservatism är snarare social än ekonomisk.

Det äldsta av sektpartierna är Hindu Mahasabha. Detta parti vill skapa en geografiskt, religiöst och kulturellt enad hindunation och önskar Pakistans och Azad Kashmirs införlivande med Indien, om så kräves genom tvång. Indien bör för detta syfte utvecklas till en militärmakt, främst genom införande av allmän värnplikt och militära övningar i skolorna. Partiet önskar revidera den indiska konstitutionen och bringa den i harmoni med hinduisk kultur och upprätta en homogen stat med en stark unionsregering. Det erkänner den enskilda egendomens helgd, men vill också uppnå en inkomstutjämning.

Bharatiya Jan Sangh är ett av de fyra nationella partierna. I Delhi och New Delhi är partiet det praktiskt taget enda alternativet till kongresspartiet. Jan Sangh bildades inför valet 1951 av S. P. Mookerji. Valpropagandan bedrevs främst mot regeringens femårsplan och den totalitära tendens den ansågs rymma. Partiet propagerar för ökad fri företagsamhet och decentralisering genom en utbyggd byindustri. Det har dessutom i språkfrågan, i undervisningsfrågor, i fråga om kvacksalveri samt helighållandet av kon ett till regeringen alternativt program. Engelskan bör snarast utrotas i Indien, flickorna skall uppfostras att bli »idealiska mödrar och husmödrar», varför boklig bildning inte är nödvändig, Ayurveda skall bli Indiens nationella medicinska system, och då kon är den indiska kulturens »eviga symbol» måste totalförbud att slakta kor införas. Oppositionen mot regeringspartiet bedrevs inför det senaste valet till stor del med förbud mot Kōslakt som program. Jan Sangh sysselsätter sig även ständigt

med hinduminoriteten i Pakistan, och även Goa- och Kashmirfrågorna gav stoff till valpropagandan.

Jan Sangh är intimt förbundet med Rashtriya Swayam Sevak Sangh. R. S. S. är det kanske mest väldisciplinerade partiet. 1940 tog »den outröttlige Mästaren» Golwalkar ledningen av partiet, vars verksamhet blev påtagligt influerat av nazismen. Golwalkar har dock ansett det väsentligt att inskräpa vikten av att strikt upprätthålla hinduismens, enligt hans åsikt, tiotusenåriga civilisation mot allt västerländskt inflytande. T. ex. innebär strävan att höja levnadsstandarden för honom förslavande under västerländsk materialism och återuppväckande av de animala instinkterna.

Ram Rajya Parishad, R. R. P., är ett parti organiserat inför de första allmänna valen av några ortodoxa högkashinduer. Partiet, som liksom Jan Sangh har sitt tillhåll i Nordindien, målar upp den indiska mytiska guldåldern, sådan den framträder i Ramayana och andra epos. Partiets mål är ett »indiskt Indien» och dess program är kvintessensen av extrem hinduism. Dödandet av kor, apor, fiskar och gräshoppor stämplas som synd. Inför det senaste valet sträckte sig partiet så långt, att de kastlösa skulle få tilldelas högre poster i hälsovårdsdepartementet och handhava handeln med hudar och skinn.

De sekteristiska partierna uppnådde vid de första allmänna valen inte de resultat de förefaller ha förväntat, vilket framgår av följande sammanställning.

	Val till Vidhan Sabhas (delstatsdepartementen)			Val till Lok Sabha (underhuset)		
	kandidater	mandat	förverkade depositioner	kandidater	mandat	förverkade depositioner
H. M. S.	209	21	143	31	4	17
J. S.	718	35	485	93	3	52
R. R. P.	349	32	232	61	3	37

Försök gjordes i början av 1956 att sammanslå H. M. S., Jan Sangh och R. R. P., vilka dock misslyckades.

En mångfald partier, som bildats av religiösa, sociala eller språkliga minoriteter, utgör en sekteristisk opposition mot hindusekterismen och i regel också mot regeringen. Sikher i Nordvästindien, muselmaner och icke-brahminer i Sydindien samt kastlösa har organiserat sig till skydd mot brahmindominansen i hindu-partierna.

Sikherna är splittrade på tre partier. Ett av dessa har alltid stött kongresspartiet. Inför sista valet samordnade även det största sikhpartiet, Akali Dal, sin kandidatnominering och valrörelse med kongresspartiets. Det företräder en radikal ekonomisk politik.

Många muselmaner och muselmanpartier stöder regeringen, men Moslem League är ett oppositionsparti för tillvaratagande av muselmanska intressen. Partiets inflytande är inskränkt till de sydindiska staterna.

I Sydindien existerar en Dravidastan-rörelse. Den anser att regeringen låter Nordindien alltför mycket dominera över Sydindien, och eftersträvar därför en separat stat, oberoende av centralregeringen och bestående av

alla dravidapråktalande. Den främsta partibildningen är Dravida Munnetra Kazhagam.

Det största partiet för de kastlösa, the Scheduled Castes Federation, tar avstånd från brahmindominans och hindusekterism. Partiet har understött idén om ett republikanskt parti, omfattande alla oppositionella element, under de kastlösas ledning. Dess grundare och ledare B. R. Ambedkar avled i våras, vilket gör partiets öde ovisst.

De indiska kristna är efter indiska förhållanden originella såtillvida att de varken eftersträvar en självständig stat eller har egna politiska partier. Hot från vissa icke-kristna religionsbekännare har dock skapat några isolerade strävanden till politisk organisation.

Enligt de anglo-indiska organisationerna står årets val mellan kongress, kaos eller kommunism. Då de två sistnämnda alternativen ansetts ungefär liktydiga, har de beslutat stödja kongresspartiets kandidater.

Oppositionens svaghet beror främst på partisplittringen och det dåliga samarbetet mellan partierna. Även bristen på ett konkret, från regeringspartiet skilt program hos de största partierna inverkar. Typiskt för oppositionens ställning är, att dess ledare vädjar om förståelse och stöd från regeringspartiet. J. P. Narayan framhöll i sina valtal, att Nehru är mer än partiledare, han är landsfader och bör därför ge oppositionen en hjälpande hand. Nehru har som svar framhållit vådorna av allt för många partier. Som varnande exempel har han pekat på Frankrike och Kerala. Dock överdrives nog faran av partimångfalden. De sekteristiska partierna kan knappast fortleva länge i det enligt konstitutionen sekulariserade Indien. Framför allt framtvingar nog såväl valsysteem som oppositionens önskan att krossa kongressmajoriteten så småningom en koncentration av partierna.

Litteratur. En god översikt av partiernas historia och program lämnas i Chandran, J. R., Thomas, M. M.: »Political outlook in India today — a pre-election study» (Bangalore 1956), Krishna Ayyar, R. V.: »All India election guide» (Madras 1956) samt Indian Press Digest, 3. 1956. Fisher, M. W., Bondurant, J. V.: »The Indian experience with democratic elections» (Berkeley 1956), ger kortfattade översikter över partiernas program. Nationalkongressens utveckling kan följas i Rajkumar, N. V.: »Development of the Congress constitution» (New Delhi 1949), A. I. C. C. »Constitution of the Indian National Congress» (New Delhi 1956), I. N. C. »The socialist pattern; in terms of the Congress resolutions» (New Delhi 1956) och Nehru: »Towards a socialist order» (New Delhi 1956). En god källa för kongresspartiets politik är partiets organ »Economic Review». Brytningarna inom partiet har dessutom behandlats i artiklar i the Hindu, 9/1 1957, s. 4 f., the Hindustan Times Weekly, 20/7 1956 s. 3, the Times of India 9/1 1957, s. 6 och 4/3 1957, s. 6. Den senaste översikten av frigörelsekampen finns i Aggarwala, R. N.: »National movement and constitutional development in India» (Delhi 1956). Det liberala partiets historia framställs i Naik, V. N.: »Indian liberalism» (Bombay 1945), kommunistpartiets i Masani, M. R.: »The Communist party of India» (London 1954) och »Problems of Communism», nr 5, 1955 s. 7 ff. Tendentiösa skildringar av R. S. S. finns i »The new Nazis» (Lahore 1948) och Govind Sahai: »R. S. S. Ideology, technique, propaganda» (Allahabad 1948). De större partierna har utgivit valmanifest (Delhi 1957). I. N. C. har inför valen utgivit »Handbook for Congressmen» (New Delhi 1951 och Lucknow 1957). Intressant bland valtryck är I. N. C:s »The story of Gajadhar», utgivet av the Central Publicity Committee.

Karlreinhold Haellquist.

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

Samhällskunskap för seminarieundervisningen, annan högre undervisning och det fria bildningsarbetet. Del I. Stats- och kommunalkunskap, socialpolitik m. m. Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie, nr 9. Andra uppl. Falun 1957. 400 s.

Första upplagan av rubricerade lärobok i samhällskunskap utkom 1954. Den recenserades på sin tid utförligt i denna tidskrift (1955, s. 211—219). Boken fick som helhet ett högt betyg, men på åtskilliga punkter resulterade granskningen i invändningar och påpekanden om onöjaktigheter eller uppenbart felaktiga sakuppgifter. När den andra upplagan av läroboken nu föreligger finns det anledning att med ett visst intresse granska den och jämföra den med sin föregångare.

Någon ändring i den grundläggande dispositionen och i kapitelindelningen har redaktionen inte gjort. En viss omfördelning av stoffet har emellertid skett. I vissa avsnitt har väsentliga tillägg gjorts, några kapitel har nära nog helt skrivits om. Av illustrationerna har 12 mindre väsentliga utgått, samtidigt som 24 nya bilder tillkommit. De flesta av dessa är — liksom även många av de ursprungliga — utomordentligt klagörande. Särskilt gäller detta de schematiska teckningar som åskådliggör ärendenas gång inom statlig och kommunal förvaltning samt relationerna mellan vissa statliga och kommunala organ.

I den första upplagan hade framför allt Olof Sörndals kapitel om den kommunala förvaltningen råkat ut för en hel rad olyckshändelser i form av sakfel och förbiseenden, missvisande formuleringar och andra smärre inadvartenser. Med tillfredsställelse kan nu konstateras att det grundligt omarbetade kommunalkunskapsavsnittet har befriats från de skönhetsfläckar som rec. påtalade i sin första anmälan. Punkt för punkt finner man att anledningarna till anmärkning nu bortfallit. Författaren synes i varje fall i så måtto ha tagit dem ad notam, att de felaktiga påståendena inte upprepas. I några fall består rättelsen emellertid endast i att det felaktiga fått utgå utan att ersättas av en korrekt uppgift. Ibland förefaller tillvägagångssättet försvarligt såsom en strävan att rensa ut onödiga detaljupplysningar. På andra punkter är förfarandet mera förvånande. Så är fallet när Sörndal nöjt sig med att blott stryka det felaktiga påståendet att mandattiden för kommunens styrelse sammanfaller med fullmäktiges. Så uppmärksam och omdiskuterad som frågan om mandattiden för kommunens styrelse har varit, tycker man nog att det bort uttryckligen påpekats att mandattiden för dessa organ alltid börjar och slutar ett år senare än fullmäktiges. Förhållandet är, såvitt rec. kunnat konstatera, långt ifrån allmänt känt ens av dem som undervisar i historia med samhällslära.

Den tidigare bristande distinktionen mellan reglerna i kommunallagen å

ena sidan och i lagen om församlingsstyrelse å den andra utgör inte något problem i denna upplaga, eftersom avsnittet om församlingarna har lyfts ut ur kommunalkunskapen och i stället flyttats till kapitlet om kyrkan. Metodiskt och pedagogiskt kan lämpligheten av det arrangemanget möjligen diskuteras. Att framställningen därigenom blivit klarare synes emellertid vara obestridligt. — Sörndals kommunalkunskap är i sin grundligt omarbetade och översedda version mycket tillförlitlig och aktuell. Den förtjänar ett högt betyg både för det i stort sett välavvägda stoffurvalet och för uppgifternas sakliga riktighet.

Till övriga mer eller mindre omarbetade avsnitt hör Karl J. Höjers introducerande, korta kapitel om socialpolitikens utgångspunkter och metoder, där förf. berett större utrymme än i första upplagan åt de principiella synpunkterna på socialpolitiken. Till Jörgen Westerståhls kapitel om opinionsbildningen och organisationerna har förts redogörelserna för vissa folkrörelser som i den tidigare upplagan behandlades i avsnitten »Fritid och bildningsarbete» samt »Alkoholfrågan»: bildningsorganisationerna, idrotten och idrottsrörelsen, de fria religiösa organisationerna, nykterhetsrörelsen, kvinno- och ungdomsorganisationerna. Även denna omdisposition har varit välmotiverad och medfört förbättringar.

Genomgående har författarna — såvitt rec. kan bedöma — gjort allt för att få sin sakframställning fördd up to date. Lagändringar och reformer beslutade vid årets vårriksdag synes ha blivit beaktade. Med någon förvåning uppmärksammar man dock att Gustaf Sivgård i kapitlet om undervisningsväsendet inte säger mer om 1956 års skolstyrelseform och den därav följande helt nya skolorganisationen än att länskolnämnder kommer att inrättas från 1 juli 1958. En sådan väsentlig sak som att från och med denna dag varje kommun som regel kommer att ha blott en enda skolstyrelse, gemensam för inte bara det obligatoriska skolväsendet utan även för yrkesskolorna, högre kommunala skolor, allmänt läroverk, statligt eller kommunalt gymnasium samt kommunalt handelsgymnasium, beröres inte alls, ej heller principen med den nya skoledarorganisationen.

I Åke Elmérs bidrag »Levnadsnivå och levnadsförhållanden», som befriats från det tidigare påståendet att siffrorna för de tre socialgruppernas procentuella andel av befolkningen ändrar sig från val till val, har tillkommit en värdefull, kortfattad jämförelse med andra länder. Det gäller även Höjers ovan nämnda inledande socialpolitiska avnitt.

Skolöverstyrelsens lärobok är i första hand avsedd för folkskoleseminarierna. I recensionen av första upplagan uttalades emellertid den förmodan, att boken möjligen skulle visa sig användbar även på gymnasiet allmänna linje. Det har nu av lärare omvittnats att så är fallet. Visserligen har den som lärobok kanske alltjämt i många lärares ögon den bristen i pedagogiskt avseende, att den är för omfångsrik och detaljspäckad. Boken är ju skriven av experter och står — sedan första upplagens skönhetsfläckar retuscherats bort — på höjden av saklighet och aktualitet. Dess andra upplaga kan komma att — kanske inte minst som handbok och bredvidläsningsbok — spela en betydelsefull roll i den omvandlingsprocess som nu synes förestå för gymnasiet undervisning i samhällslära. Vi har ju nämligen fått uppleva att två av skolöverstyrelsen tillkallade experter,

två förtjänta historieelektorer, framlagt en utredning som utmynnar i förslaget att samhällsläran skall lösgöras från historieämnet och bli ett självständigt ämne på gymnasiet schema — ett krav som ofta och med skärpa framförts bl. a. från samhällsvetenskapligt håll men som energiskt bekämpats och alltjämt bekämpas av den organisation som är språkrör för historielärarna. Förslagets realiserande, vilket ofrånkomligen måste medföra konsekvenser för lärarutbildningen, skulle bli epokbildande för undervisningen i samhällskunskap. Ur statsvetenskaplig synpunkt måste en sådan reform hälsas med tillfredsställelse.

Sten-Sture Landström.

LARS FREEMAN och NILS HULTQUIST: *Väckelserörelser och partibildningar*. Halls förlag, Jönköping 1954. 188 s.

Lars Freeman och Nils Hultquist har i ett par separata studier, sammanförda till en volym under titeln »Väckelserörelser och partibildningar», belyst ett par små och föga kända, men intressanta och inte betydelselösa partier i Småland, nämligen Jönköpings läns valmansförening och Nässjöcentern. Genom den stora roll som väckelserörelserna spelade i Småland under 1800-talet och det starka grepp som religiositeten behöll, skapades förutsättningar för avvikelser också i inriktningen och utformningen av det politiska livet. Förhållandet mellan religion och politik står i förgrunden för författarnas intresse. De bidrar med sina undersökningar till en bättre kunskap om sambandet mellan vår politiska och religiösa geografi.

Källförteckning saknas, men av noterna framgår att materialet i stor utsträckning hämtats ur partiprotokoll och ur Jönköpings-Posten (JP). Bakom både de främst aktuella protokollen och JP:s politiska kommentarer stod under huvudparten av undersökningsperioden samme man, nämligen Josef Hamrin, valmansföreningens sekreterare och från 1910 JP:s chefredaktör. En annan viktig källa har varit riksdagsman Oscar Carlströms efterlämnade papper. Carlström spelade en ledande roll vid Nässjöcenterns tillkomst. Han hade planerat att utge sina memoarer men inte hunnit mer än påbörja dem, när döden kom och satte punkt 1950. Någon samlad bild av Hamrin presenteras inte för läsaren, men däremot ett tydligt porträtt av Carlström. Denne småländske jordbrukare personifierade många av sin bygds och tids karakteristiska drag, religiositeten, nykterhetsivern och omsorgen om de små och svaga i samhället.

Hultquist har behandlat valmansföreningen, Freeman Nässjöcentern. Dispositionen är redig och klar, även om en del upprepningar, särskilt i skildringen av partibildningarnas religiösa och sociala bakgrund, inte kunnat undvikas. Författarna försöker ambitiöst besvara varför och hur dessa partibildningar uppstod, redogör för deras program och historia (för Nässjöcentern ett kort kapitel) och söker bedöma deras betydelse för politiken i stort.

Sambandet mellan väckelsen och nykterhetsrörelsen framstår tydligt i den bakgrund, varur valmansföreningen framträdde. Den pietistiskt färgade väckelsen åtföljdes av en social omtanke och en socialvård, som

främst inriktades på nykterhetsarbetet. Nykterhetssällskapens medlemskadrar blev i stor utsträckning identiska med frikyrkorörelsens. Nykterhetsrörelsen var ett äkta barn av väckelsen.

Religiositeten och nykterhetsivern kom till politiskt uttryck i valmansföreningens konstituering i Nässjö 1905. Detta »parti» av nykterhets- och missionsfolk — väckelsen var sedan 1860 huvudsakligen organiserad i Jönköpings missionsförening — hade redan tidigare, trots avsaknad av politisk organisation, haft ett avgörande inflytande vid valen. Ledningen utövades av JP, för vars inställning till de olika kandidaterna nykterhetsfrågan var utslagsgivande. Vad som närmast förorsakade »nykterhets- och missionspartiets» organiserande var dess motståndares aktivitet: en länsavdelning av allmänna valmansförbundet bildades i april 1905. En månad senare aviserade JP valmansföreningens tillkomst.

Valmansföreningen hade många konservativa karakteristika och dess riksdagsmän anslöt sig också till högergrupperna i respektive kamrar. Partiets konservativa färg förstås lättare, om man påminner sig att dess »moderförening», Jönköpings missionsförening, var en lågkyrklig rörelse, syftande till en väckelse inom kyrkans ram. Den avsåg inte någon brytning med statskyrkan, den var nationellt och fosterländskt sinnad och hade en påtagligt konservativ inställning till många frågor, exempelvis kvinnliga predikanter. Både när det gällde försvarsproblem, författningsreformer och konstitutionella strider sammanföll vanligen de ståndpunkter valmansföreningens representanter i riksdagen intog med högerledarnas.

Ändå betraktades valmansförbundet som en motståndare av valmansföreningen. Valmansförbundet poängterade inte kristendomen så bestämt i sitt program som valmansföreningen krävde och gjorde. Den religiösa åskådning som kom till uttryck i de småländska missionshusen hade också svårt att rymmas inom det nybildade konservativa partiet. Främst skar det sig emellertid i nykterhetsfrågan, där valmansföreningen till skillnad från valmansförbundet krävde totalförbud och kallade valmansförbundet för »sprithögern». Ställningstagandet i nykterhetsfrågan förde över många, som kunde ha tillhört högern, till valmansföreningen.

Valmansföreningens bildande bör inte uppfattas som om högern i Jönköpings län »sprack» vid detta tillfälle, hävdar Hultquist i polemik mot en tidigare uppfattning. »Sprickan» hade funnits sedan årtionden. »Genom missions- och nykterhetsfolkets målmedvetna strävanden att få in sina representanter i kommunala församlingar, landsting och riksdag kom denna grupp redan under senare hälften av 1800-talet i motsatsställning till övriga valmän i länet.» Något behov av en fastare politisk organisation fanns emellertid inte, förrän en sådan tillkom på motståndarsidan.

I nykterhets- och religionsfrihetsfrågor kom valmansföreningens uppfattningar de frisinnades närmast. Trots detta räknade valmansföreningen även de frisinnade till sina motståndare. Meningarna bröt sig om valsättet, där frisinnade landsföreningen till en början förordade majoritetsval, under det att valmansföreningen hade sina sympatier för proportionella val, och i tullfrågan, där valmansföreningen var protektionistisk, de frisinnade frihandelsvänner. Under den konstitutionella konflikten 1914 stödde valmansföreningen monarken och hans försvarsprogram. Men avståndstagandet

från de frisinnade bottnade kanske främst i dessas samarbete med det religionsfientliga socialdemokratiska partiet. Denna oheliga allians måste valmansföreningen ta avstånd från. Inställningen till religionen var nog för att diskvalificera det socialdemokratiska partiet i valmansföreningens ögon.

I JP framhölls »att en sund samhällsutveckling främjas bäst, ej genom den yttersta högerns benhårda konservatism och lika litet genom den yttersta vänsterns upplösande tendenser, utan genom ett lugnt framåtskridande ...». Energiskt hävdade JP, att valmansföreningen skulle uppfattas som ett centerparti.

Sammanfattningsvis kan sägas att valmansföreningen ville sätta den kristna tron främst även i det politiska livet, krävde totalförbud, var klart fosterländsk och försvarsvänlig, mot socialisering och för en opolitisk fackföreningsrörelse. Det var klart konservativt i konstitutionella frågor och försiktigt avvaktande i sin inställning till den fullständiga demokratiseringen. Det var jordbruksvänligt och för en fri företagsamhet.

Valmansföreningens andel av väljarkåren i länet kulminerade omkring 1910, för att sedan i stort sett minska val för val fram till 1935. Partiets förankring var hela tiden starkast på landsbygden och jordbrukarna utgjorde den största yrkesgruppen bland väljarna. Bondeförbundets framryckning kom därför att speciellt gå ut över valmansföreningen. Bakslaget i förbudsomröstningen 1922 var en annan orsak till dess tillbakagång. Striden om riksdagsmännens ställning i riksdagen, tidigare nämnd, mellan en höger- och en vänsterfalang inom valmansföreningen medförde en ytterligare försvagning.

Lika energiskt som JP hävdade valmansföreningens karaktär av centerparti, lika energiskt agiterade tidningen för att ett centerparti på kristlig grund omfattande hela landet borde bildas. Även inom valmansföreningen hade tanken på ett landsomfattande »mellan- eller centerparti av kristligt fosterländsk anda» diskuterats. 1925 gjordes ett försök att intressera ledande missionsfolk på andra platser i landet för en sådan partibildning, men »försöket strandade på allas motvilja att lämna sina partier».

Tankarna på ett centerparti aktualiserades emellertid på nytt av riksdagsmannen Oscar Carlström. Han tillhörde de frisinnade men stod naturligtvis inte främmande för de planer på en centerbildning, som diskuterats i hemlandet och särskilt inom valmansföreningen. Carlström önskade en bred borgerlig samling, utanför vilken skulle komma att stå endast en »borgerlig högergrupp, som alltid kommer att finnas, och ett litet 'frihandels- och kulturfrälse'». Josef Hamrin och valmansföreningen underströk, att den nya centerbildningen borde »omfatta ej endast ett par av de hittillsvarande mindre partierna i landet, utan läggas på bredare bas, så att alla verkligt måttfullt tänkande personer ur olika partier och samhällsklasser samt ej minst utanför alla partier stående kunna ansluta sig till densamma».

Carlström hade flera motiv för sin agitation för en centersamling. En allmän leda vid svenskt partiliv och dess former kombinerades med uppfattningen att ett starkt och enigt centerparti bäst skulle kunna bidra till demokratins försvar gentemot den framträngande nazismen. Nazismens framgångar särskilt bland de svenska jordbrukarna skapade oro. Carlström

hade också hört till dem som livligt beklagade boskillnaden mellan liberaler och frisinnade 1923. Utsikterna för en förbättring av relationerna dem emellan hade ökats, sedan nykterhetsfrågan börjat förlora i aktualitet. Kohandeln mellan socialdemokraterna och bondeförbundet våren 1933 blev den slutliga signalen för Carlström och hans meningsfränder att övergå från planer till handling. I november samma år samlades representanter för valmansföreningen, de frisinnade, bondeförbundet och de liberala till ett möte i Nässjö för att diskutera en ny centerbildning. Det var upptakten till Nässjöcentern, vartill valmansföreningen något senare anslöt sig. De frisinnade och liberalerna var också ense om sammanslagningen, medan delade meningar rådde bland bondeförbundets representanter.

Att det nya centerpartiet utan större svårigheter kunde konstitueras, förklaras av valmansföreningens, JP:s och Josef Hamrins mångåriga intresse och arbete för ett centerparti. Programmet i stort — värn om friheten och religionen, kamp mot klasspolitik och diktatur — erbjöd inte heller några större problem. Det gjorde däremot planen att upphöja det nya centerpartiet från ett lokalt parti till ett riksparti.

Med undantag för Stockholms-Tidningen mottogs Nässjöcentern kyligt eller rent avvisande i pressen. Reaktionen stod i samband med de planer på en återförening av de liberala och frisinnade partierna, som på andra håll diskuterats i slutet av 1933 och som tog form under år 1934. I den situationen slog Carlström till reträtt. Nässjöcenterns karaktär av riksparti tonades bort och efter folkpartiets bildande i augusti 1934 anslöts den småländska centersamlingen till det nya partiet.

Den intressanta frågan om sambandet mellan Nässjöcentern och folkpartiet behandlas mycket summariskt av Freeman, som antyder att en ny undersökning är att vänta på denna punkt. Så mycket är klart, att folkpartiet inte motsvarade Carlströms intentioner, även om han positivt tog del i arbetet för dess bildande. Nässjöcentern hade syftat längre än till en återförening av de två 1923 splittrade fraktionerna. I sin bedömning av Nässjöcenterns betydelse för det nya folkpartiet är Freeman — förmodligen med rätta — mycket försiktig. Närmast tillskrivs Nässjöcentern en potentiell betydelse: om förhandlingarna mellan frisinnade och liberaler inte resulterat i någon sammanslagning — förhandlingarna var f. ö. nära att gå i baklås — så hade Nässjöcentern fortsatt sina strävanden att utvidga sin verksamhet över hela landet och möjligen kunnat bli det nya rikspartiet. En eller annan punkt i folkpartiets program kom också att utformas under påverkan av småländska delegater. Kristendomsparagrafen t. ex. gavs på deras framställning en mera central plats i folkparti-programmet än som först planerats. Inte minst betydelsefullt var att valmansföreningens bortåt tiotusen röster via Nässjöcentern lotsades över till folkpartiet. Sannolikt hade det varit en omöjlighet att direkt ansluta valmansföreningen till detta parti. Det kunde förverkligas endast genom omvägen över Nässjöcentern.

Framställningen är väl underbyggd och författarnas resonemang i stort övertygande. Boken fångar intresset och är lättläst, om än språket här och var förefaller tillkommet i hastigt mod.

Åke Gafvelin.

DANKWART A. RUSTOW: *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*. Princeton University Press. Princeton 1955. XI+257 s.

I inledningen till sitt arbete pekar Rustow på det välkända förhållandet, att den politiska vetenskapen i en helt annan utsträckning än den ekonomiska är nationellt inriktad och därmed också begränsad. De svenska statskunskaparna skriver på svenska om svenska förhållanden och i regel också på svenska om utländska förhållanden. Till de rena undantagen hör däremot arbeten av svenska statskunskapare på något av världsspråken om svenska förhållanden, låt vara att man på sistone i högre grad än tidigare uppmärksammat den höga angelägenhetsgraden av sådana framställningar. Exempel härpå utgör två nyligen publicerade arbeten: Elis Håstads »The Parliament of Sweden» samt Gunnar Heckschers »Démocratie efficace, l'expérience politique et sociale des pays scandinaves».

Utländska vetenskapsmän har emellertid under de senaste åren i högre grad än förr börjat intressera sig för Sverige, och som ett resultat härav har vi fått flera framställningar om svenska förhållanden på ett internationellt sett läsbart språk. Detta är att hälsa med tillfredsställelse även från den synpunkten, att en utlänning ofta har lättare än en svensk att se de karakteristiska dragen i vårt samhälle. I varje fall har han på sätt och vis bättre förutsättningar att skildra våra förhållanden för andra utlänningar. Detta omdöme är allmängiltigt, och kända arbeten av Bryce, Lowell och Brogan bär vittnesbörd härom. En förutsättning är emellertid — och den uppfyller alla de här nämnda i hög grad — att vederbörande genom självsyn, genom studier på ort och ställe gjort sig väl förtrogen med det land, som han utvalt som objekt för sin undersökning. Vidare måste han kunna behärska landets språk. Eljest kan resultatet bli det omvända.

Dessa förutsättningar uppfyller också Dankwart A. Rustow i hög grad. Som stipendiat för the Social Science Research Council vistades han ett år i Sverige, och samtidigt som han förvärvade sig en praktiskt taget fullständig litteraturkännedom, vilken flitigt dokumenteras i boken, knöt han värdefulla kontakter med en rad svenska statskunskapare. Studierna har därefter fullföljts i USA.

I ett känt arbete om svenska förhållanden, vilket kom ut för några år sedan, påstods det bl. a., att Quensel varit ordförande för Svenska lantarbetarförbundet. Sådana felaktigheter möter en — och förargar en — inte i Rustows framställning. Boken vimlar av fakta och detaljer, men dessa är praktiskt taget alltid korrekta. Det är ytterst tillfredsställande att den internationella publiken på så sätt fått en tillförlitlig framställning av svensk författningsutveckling och svenskt politiskt liv av i dag. Det är emellertid givet, att erinringar och önskemål såsom alltid kan framföras. Anmälares skulle sålunda bl. a. gärna ha sett, att den jämkade uddatalsmetoden ägnats större utrymme än vad nu är fallet.

Det är en krävande uppgift, som Rustow givit sig i lag med. Han har förutom författningsutvecklingen efter år 1866 skildrat den politiska processen av i dag. Uppgiften är i själva verket så monumental, att ingen svensk statskunskapare vågat sig på den. Man har rent av diskuterat möj-

ligheten av att den skulle lösas genom teamwork. Det måste emellertid konstateras, att Rustows framställning trots sin detaljrikedom står på ett högt plan. Det kan t. o. m. ifrågasättas om boken inte borde översättas till svenska. Någon motsvarighet har vi inte.

I en uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift 1943, kallad »Staaff eller De Geer», gjorde Fredrik Lagerroth gällande, att framsteg genom samverkan var den traditionella linjen i svensk politik. I ett bidrag till festskriften till Gustav Möller anknöt Ernst Wigforss till Lagerroths uppsats och framhöll, att under nuvarande ekonomiska förhållanden, om man å ömse sidor ville förändringar, var den enda möjliga formen kompromisser, koalitioner, samförstånd. Utan dem fanns risken, att hela samfundsformen skulle brista. Till motsvarande tankegång söker Rustow nu anknytning, och det är betecknande, att han som huvudrubrik för sin bok valt orden »The Politics of Compromise». Rustow understryker, att de svenska politiska förhållandena är särartade, och i dessa speciella förhållanden söker han också orsakerna till att svensk politik just karakteriseras av kompromissmetoden. Han pekar på en rad faktorer som landets ringa storlek, enhet i språk, i religion och i historiska traditioner, vidare de relativt sett svaga klassmotsättningarna, den höga levnadsstandarden och god undervisning. Han framhåller, att dessa faktorer också finns i andra länder och i andra världsdelar men att det är ovanligt att de samtliga finns på en gång. Över huvud är Rustow mycket positivt inställd till svensk politik, inte minst sådan den gestaltats efter år 1933.

En svensk läsare kan finna tillfredsställelse i att Rustow ser med så vänliga ögon på de svenska förhållandena men har givetvis svårt att avgöra om och i vad mån de avgivna vitsorden är rättvisande relativt sett. Det är dock troligt, att Rustow drivit sin tes något för långt och alltså något för starkt betonat kompromissvänligheten. Hade han studerat i Sverige under minoritetsparlamentarismens tid, skulle nog hans grundsyn något ändrats. Det klagades då allmänt och inom alla partier över omöjligheten att föra en konstruktiv politik, över omöjligheten att nå resultat. Och hade Rustow in i bilden fört en analys av 1948 års valkampanj eller 1957 års pensionsdebatt skulle nyanseringen nog blivit en annan. Vi har emellertid all anledning att vara tacksamma för att vi här fått en sakkunnig, vederhäftig och skickligt upplagd framställning om vårt land, vilken man med fullt förtroende kan rekommendera åt den internationella publiken.

Nils Stjernquist.

International bibliography of political science — Bibliographie internationale politique. Vol. 4 (1955). Paris 1957. 309 sid. Unesco.

Behovet av internationella förteckningar över utkommande litteratur inom olika ämnesområden är i starkt växande. Man kan iakttaga en ökad internationalisering inom all vetenskaplig forskning. De ökade kommunikationsmöjligheterna underlättar denna internationalisering, som visar sig i utvidgat sysslande med frågor från alla länder, utökat antal av jämförande framställningar och ett växande intresse för metod- och klassifikationsfrågor. För en studerande ungdom, som är betydligt rörligare än förr

i världen, ligger det numera mycket närmare till hands att välja forskningsuppgifter från ett främmande land.

Denna internationalisering har inom naturvetenskaperna betydligt äldre hävd än inom de humanistiska vetenskaperna. Inom stora delar av naturvetenskaperna äro undersökningarna ej lokalbundna. Det är självklart att i princip ett kemiskt rön har giltighet oberoende av lokalitet. En nödvändig följd av detta förhållande är framställandet av bibliografiska översikter och hjälpmedel, som såvitt möjligt garanterar forskaren inblick i forskningens hittillsvarande resultat och undvikande av onödig dubblering. Det är helt enkelt för stora värden som här stå på spel, för att man skulle kunna undvara sådana hjälpmedel, hur dyrbara de än ställa sig. Det är också klart, att naturvetenskaperna har en gynnsammare utgångspunkt än många humanistiska forskningsområden med hänsyn till systematiserings-svårigheterna. Inom naturvetenskaperna foga sig rönen mer eller mindre osökt tillsammans till ett komplex av vetande, om vars struktur alla jordens vetenskapsmän kunna ena sig.

På ett humanistiskt område, som t. ex. samhällsvetenskaperna, äro förhållandena i nu nämnda avseenden i allmänhet anonrlunda. Bl. a. ha ekonomiska resurser i stort sett saknats. Genom Unesco har detta sistnämnda hinder delvis kunnat undanröjas, och ett stort antal bibliografier över samhällsvetenskapliga ämnesområden ha utgivits.

Den föreliggande förteckningen gäller »Political Science», vars omfattning bestämts av den traditionella utformning, som området fått inom den tongivande anglosachsiska statsvetenskapen.¹ De stora huvudgrupperna i förteckningen äro politiskt tänkande, politiska eller statliga institutioner, d. v. s. regering och förvaltning, det politiska livet, som omfattar partier, val, opinionsyttringar o. s. v., samt internationell politik. Härtill ansluter sig ett antal lokalbundna arbeten (»area studies»), vilka icke kunnat närmare specificeras.

En smula oformlig är väl en första grupp, som inleder de ovanstående och som helt enkelt kallats »Political Science», vilken kanske lämpligare kunnat få rubriken »allmänt och blandat» eller dyl. Ny med föreliggande volym är en indelning för politiska institutioner efter i princip ämnesord och ej som tidigare i första hand efter länder, vilket otvivelaktigt underlättar användandet. Systematiken kompletteras av ett ämnesordsregister, som är till god hjälp, liksom författarregister. Alfabetiskt register över anonyma arbeten saknas tyvärr. En väsentlig fråga är förteckningens omfattning i förhållande till andra liknande eller besläktade bibliografiska arbeten. Det framhålles inledningsvis att den kompletteras genom diverse olika publikationer. Väsentligt är att Unesco utgivit motsvarande förteckningar för sociologi och ekonomi samt antropologi, och härjämte hänvisas exempelvis till Population index, Psychological abstracts, Index to legal periodicals, vartill kommer omnämmandet av diverse andra källor av regional eller annan natur, t. ex. Handbook of Latin-American studies och Bibliographie géographique internationale. Härigenom tillkommer ytterligare avgränsningar som är klargörande. Någon som helst diskussion av t. ex. förhållandet till den hittills största motsvarande förteckningen Bibliographie der Sozialwissenschaften göres däremot ej. Även om den föreliggande är odis-

¹ Jfr rec. av G. Hornwall, STvT. 1955, s. 414 f.

kutabelt överlägsen, tycker man att den äldre, förnämliga litteraturredo-visningen kunde varit förtjänt av ett omnämnande annat än i själva litteraturlistan (Vol. 3, s. 27).

En central fråga vid bedömandet av en förteckning sådan som den ifråga-varande är givetvis täckandet av den bibliografiska litteraturen inom ämnesområdet. Ett studium av den i alla volymerna mycket begränsade avdelningen »Works of reference-bibliographies» är onekligen oroväckande, även om bibliografier återfinnas på vederbörande fack. Det är givetvis svårt att verkställa en effektiv kontroll, men att åtskilliga arbeten av denna art saknas, står utom allt tvivel. I vad mån förteckningen är täckande i övrigt kan knappast en enskild person bedöma med säkerhet. Något mera väsentligt, fränsett den bibliografiska litteraturen, har ej vid flyktig granskning kunnat påträffas som bort medtagas.

En kontrollmöjlighet erbjuder i någon mån listan över genomgångna seriepublikationer, som omfattar drygt 1.000 nummer. Man kan konstatera att många för en läsare skenbart mindre betydelsefulla publikationer medtagits, samtidigt som listan förefaller att uppvisa många ojämnheter. En uppdelning av materialet i ämnesgrupper och därinom efter länder ger i flera fall överraskande resultat, som tydligt indicerar en mycket stor ojämnheter. 3 arkitektidskrifter från de romanska länderna stå ensamma för sitt ämnesområde. Två historiska tidskrifter från Finland kontrastera mot frånvaron av dylika från Norden i övrigt. International political science abstracts uppföres, men ej andra samhällsvetenskapliga referattidskrifter av motsvarande karaktär, vilka ju rimligtvis även borde genomgå och lämna kompletterande material. Upptagandet av juridiska tidskrifter synes åtskilligt godtyckligt och i varje fall högst ofullständigt. Ett icke litet antal lantbrukstidskrifter omnämnas, vilka svårligen kunna betecknas som särskilt representativa. För åtskilliga länder förtecknas skäligen betydelselösa tidskrifter inom detta område, medan andra länders, även internationellt sett, betydligt mera framträdande tidskrifter saknas. Även en uppdelning efter länder enbart väcker betänkligheter. Efter storleksordningen börjar listan sålunda: Frankrike 177, U. S. A. 140, Japan 135, Italien 108 o. s. v. Ett oroväckande exempel är en tidskrift med titeln »Revista de derecho» med förlagsorten (eller tryckorten) Concepción. Det finnes åtminstone 6 tidskrifter med denna titel och 6 städer med namnet Concepción.

Man skulle vilja ifrågasätta en revision av det tidskriftsantal som ligger till grund för förteckningen. En minskning av sociala och ekonomiska tidskrifter samt en ökning av juridiska tidskrifter torde vara till fördel. En undersökning av huruvida t. ex. värdet av det stora japanska materialet står i rimlig proportion till andra länders litteratur synes påkallad. Systematiken synes lämplig. En del stickprov har i varje fall ej avslöjat några speciella svårigheter att finna relevant litteratur. Endast undantagsvis har titlar påträffats på mera oväntad plats. En alfabetisk förteckning över anonyma titlar skulle, som ovan nämnts, haft värde, liksom inkludandet av mera bibliografisk litteratur inom ämnesområdet.

International bibliography of political science är ett förnämligt arbetsredskap som genom Unescos försorg ställts till samhällsvetenskapens förfogande.

Lars Frykholm.

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk revy. Årg. 14: 1957. H. 7. *Browaldh, T.*, Företag, individ och samhällsutveckling, s. 327—40. — *Montgomery, A.*, Montagu Norman och Västeuropas ekonomi efter världskriget, s. 341—50. — *Vikbladh, I.*, Valutaläget i Västeuropa, s. 363—68. — **H. 8.** *Herz, U.*, Tankar och tycken om svensk företagsamhet, s. 399—415. — *Blessing, K.*, Västtyska kapitalmarknadsproblem, s. 416—26. — *Rooth, I.*, Valutafonden, Världsbanken och International Finance Corporation, s. 434—39.

Ekonomisk tidskrift. Årg. 59: 1957. Nr. 3. *Linder, S. B.*, Teknisk utveckling och kapitalbehov, s. 196—207.

Finsk tidskrift. T. 161—62: 1957. H. 7. v. *Bonsdorff, G.*, Politisk historieskrivning, s. 289—92.

Landskommunernas tidskrift. Årg. 38: 1957. Nr. 9. *Jacobson, B.*, Befolkningsproblem i landsbygdskommuner, s. 541—47. — *Petersson, O.*, Arbetsmarknadsstyrelsens lokaliseringspolitik, s. 591—95.

Liberal debatt. Årg. 10: 1957. Nr. 5. *Öhlin, E.*, Förfelad folkomröstning, s. 160—62. — *Lundén, A.*, Alliansfrihet och teknik, s. 167—70. — *Vallinder, T.*, Gustaf V och »busarna», s. 175—79. — *Torstendahl, R.*, Kring några konservativa idékällor, s. 184—86. — **Nr. 6.** *Welinder, C.*, Hur bör pensionsreformen finansieras?, s. 196—98. — *Sjöblom, G.* och *Johansson, S. L.*, Sovjetiseringen i Öst-Tyskland, s. 199—202. — *Modeen, T.*, Skärans och hammarens väg, s. 210—13.

Nordisk tidskrift. Årg. 33: 1957. H. 4. *Andrén, N.* och *Dahmén, E.*, Sverige 1956, s. 138—55. — *Christensen, C. A. R.*, Norge i 1956, s. 156—71.

Nya Argus. Årg. 50: 1957. Nr. 14—15. *Barck, P. O.*, Krigspolitik under debatt, s. 203—06. — **Nr. 16.** *Tollet, C. G.*, Några devalveringsperspektiv, s. 229—31. — **Nr. 17.** *Barck, K.*, Vetorätten i FN, s. 251—52.

Svensk tidskrift. Årg. 44: 1957. H. 7. *Miles*, Det framtida kriget och vårt framtida försvar, s. 427—45. — **H. 8.** *Anners, E.*, Kristen konservatism inför det samhälleliga reformarbetet, s. 490—96. — *Ljungdahl, A.*, Några drag i det nutida kriget, s. 497—505. — *Unger, G.*, Cypernfrågan, s. 506—15. — *Granqvist, H.*, Nya vägar i fransk kolonialpolitik, s. 516—21.

Svenska stadsförbundets tidskrift. Årg. 49: 1957. Nr. 13. *Hultquist, N.*, Kommunala skolfrågor vid vårriksdagen 1957, s. 375—79. — **Nr. 16.** — *Holmberg, N.*, Hur Moskva gör budget och finansierar utgifterna, s. 513—15.

Sveriges landstings tidskrift. Årg. 44: 1957. H. 9. *Slyngstad, E.*, De norske fylkeskommuner, s. 230—35.

Tiden. Årg. 49: 1957. Nr. 7. *Edenman, R.*, Den högre undervisningens planering, s. 391—95. — *Undén, Ö.*, Första kammaren, s. 396—400. — *Vinde, P.*, Mollet och den förrådade socialismen, s. 401—08. — *Lindblad, I.*, Vår tids maktodelningsproblem, s. 413—20. — **Nr. 8.** *Wigforss, E.*, Programdebatten inom Labour, s. 454—62. — *Sundvik, I.*, 300 års spekulation i lapplandsmalm, s. 463—67. — *Gustafsson, A.*,

Republikfrågan i nytt perspektiv, s. 468—75. — *Alsterdahl, A.*, SPD — was nun?, s. 483—89.

Utrikespolitik. Årg. 12: 1957. Nr. 5. *Hirschfeldt, L.*, Efter Adenauers seger, s. 161—65. — *Hámori, L.*, Ett års Kadarregim, s. 171—78. — *Patek, W.*, Polen under Gomulka, s. 179—88.

Internasjonal politikk. 1957. Nr. 4. *Moe, F.*, Hva De forente nasjoner er og ikke er, s. 75—79. — *Hvalen, H.*, Utviklingstendenser i USA's velgerskare, s. 90—96. — Nr. 5. *Solli, O.*, De forente nasjoner og hjelpen til de økonomisk underutviklede land, s. 102—04. — *Herrmann, R.*, Fra imperium til samvelde, s. 105—10.

Nordisk administrativt tidsskrift. Årg. 38: 1957. H. 3. *Rehberg, P. B.*, Videnskapen og statens ledelse, s. 179—85. — *Reéh, R.*, Tjenestemændenes forhandlingsret, s. 208—22. — *Moren, J.*, Administrasjon og byråkrati, s. 223—35.

Nordisk tidsskrift for international ret og jus gentium. Vol. 27: 1957. Fase. 1—2. *Ago, R.*, International organisations and their functions in the field of internal activities of states, s. 1—18. — *Jenks, C. W.*, Employment policy in international law, s. 19—63. — *Lador-Lederer, J. J.*, Recognition — A historical stocktaking, s. 64—92.

Samtiden. 66. Årg.: 1957. H. 5. *Leistikow, G.*, USA i midtøsten, s. 281—97. — H. 6. *Hiorthøy, F.*, Lagtinget — en anakronisme?, s. 375—83.

Statsøkonomisk tidsskrift. 71. Årg. 1957. H. 2. *Amundsen, A.*, Vekst og sammenhenger i den norske økonomi 1920—1955, s. 121—58.

Nationaløkonomisk tidsskrift. 95. Bind: 1957. H. 3—4. *Frisch, R.*, Om målsettingsformuleringen ved nasjonal planlegging, s. 125—30. — *Meinander, N.*, Økonomisk velfærds- og regleringspolitikk i Finland, s. 131—43.

Økonomi og politik. Årg. 31: 1957. Nr. 2. *Reske-Nielsen, E.*, Omvæltningen i Nordafrika II. Marokko, s. 81—99.

The American historical review. Vol. 63: 1957. No. 1. *Davis, D. B.*, The movement to abolish capital punishment in America, 1787—1861, s. 23—46.

The American journal of comparative law. Vol. 6: 1957. No. 1. *Lando, O.*, Scandinavian conflict of law rules respecting contracts, s. 1—26. — *Grzybowski, K.*, Continuity of law in Eastern Europe, s. 44—78.

The American journal of sociology. Vol. 63: 1957. No. 2. *Shryock, H. S. Jr.*, The natural history of standard metropolitan areas, s. 163—70. — *Schnore, L. F.*, Metropolitan growth and decentralization, s. 171—80. — *Abegglen, J. C.*, Subordination and autonomy attitudes of Japanese workers, s. 181—89.

The American political science review. Vol. 51: 1957. No. 3. *Beer, S. H.*, Representation of interests in British government, s. 613—50. — *Lewis, E. G.*, Parliamentary control of nationalized industry in France, s. 669—83. — *Kaplan, M. A.*, Balance of power, bipolarity and other models of international systems, s. 684—95. — *Marz, R. H.*, The Democratic Digest: A content analysis, 696—703. — *Morgenthau, H. J.*, The dilemmas of freedom, s. 714—23. — *Smith, D. G.*, Political science and political theory, s. 734—46.

American sociological review. Vol. 22: 1957. No. 5. *Freeman, H. E.*, *Novak, E.* and *Reeder, L. G.*, Correlates of membership in voluntary associations, s. 528—33. —

Georgopoulos, B. S. and *Tannenbaum, A. S.*, A study of organizational effectiveness, s. 534—40. — *Haer, J. L.*, Predictive utility of five indices of social stratification, s. 541—46.

The annals of the American academy of political and social science. Vol. 313: 1957. *Mead, M.*, The pattern of leisure in contemporary American culture, s. 11—15. — *Howard, J. T.*, Future metropolitan growth and planning, s. 32—37. — *Miller, N. P.*, Professional education, s. 38—45.

British journal of sociology. Vol. 8: 1957. No. 3. *Coser, L. A.*, Social conflict and the theory of social change, s. 197—207. — *Baldamus, W.*, A sociological theory of economic administration, s. 256—62. — *Goodland, T. M.*, A mathematical presentation of Israel's political parties, s. 263—66.

Foreign affairs. Vol. 36: 1957. No. 1. *Berlin, I.*, The silence in Russian culture, s. 1—24. — *Dulles, J. F.*, Challenge and response in United States policy, s. 25—43. — *Kennedy, J. F.*, A democrat looks at foreign policy, s. 44—59. — *Broz-Tito, J.*, On certain current international questions, s. 68—77. — *Hudson, G. F.*, Mao and Moscow, s. 78—90.

The international and comparative law quarterly. Vol. 6: 1957. P. 4. *Hambro, E.*, Autonomy in the international contract law of the Nordic states, s. 589—607. — *Kiralfy, A. K. R.*, The campaign for legality in the U.S.S.R., s. 625—42. — *Ejron, R.* and *Nanes, A. S.*, The common market and Euratom treaties: Supranationality and the integration of Europe, s. 670—84.

Journal of the history of ideas. Vol. 18: 1957. No. 4. *Buranelli, V.*, The historical and political thought of Boulainvilliers, s. 475—94. — *Riker, W. H.*, Dutch and American federalism, s. 495—521.

The journal of modern history. Vol. 29: 1957. No. 3. *Weinberg, G. L.*, The May crisis, 1938, s. 213—25.

The journal of politics. Vol. 19: 1957. No. 3. *Strauss, L.*, What is political philosophy?, s. 343—68. — *Neumann, S.*, Comparative politics: A half-century appraisal, s. 369—90. — *Pierce, R.*, The French election of January 1956, s. 391—422. — *Engelmann, F. C.*, A critique of recent writings on political parties, s. 423—40. — *Rourke, F. E.*, The politics of administrative organization: A case history, s. 461—78.

The modern law review. Vol. 20: 1957. No. 6. *Beinart, B.*, The South African senate, s. 549—65.

The political quarterly. Vol. 28: 1957. No. 4. *Soward, F. H.*, The changing balance of power in the United Nations, s. 316—27. — *Ray Chaudbury, N. C. B.*, The Indian general election, s. 339—51. — *Lipson, L.*, The comparative method in political studies, s. 372—82. — *Greaves, H. R. G.*, British central government, 1914—1956, s. 383—89.

Political science quarterly. Vol. 72: 1957. No. 3. *Williams, P. M.*, Compromise and crisis in French politics, s. 321—39. — *Frankel, C.*, Philosophy and history, s. 350—69. — *Morley, J. W.*, The Soviet-Japanese peace declaration, s. 370—79. — *Palmer, R. R.*, The dubious democrat: Thomas Jefferson in Bourbon France, s. 388—404. — *Borg, D.*, Notes on Roosevelt's «Quarantine» speech, s. 405—33.

World politics. Vol. 10: 1957. No. 1. *Johnston, B. F.*, Farm surpluses and foreign policy, s. 1—23. — *Wright, Q.*, International conflict and the United Nations, s. 24—48. —

Knorr, K., The concept of economic potential for war, s. 49—62. — *Wolf, C. Jr.*, Soviet economic aid in Southeast Asia: Threat or windfall?, s. 91—101.

The Yale law journal. Vol. 66: 1957. No. 7. *Clark, E.*, Charitable trusts, the fourteenth amendment and the will of Stephen Girard, s. 979—1015. — **No. 8.** *Berman, H. J.*, Soviet law reform — Dateline Moscow 1957, s. 1191—1215.

L'année politique et économique. 30^e année: 1957. No. 138—39. *Debré, M.*, Responsabilité américaine, s. 269—73. — *Capitant, R.*, La constitutionnalité des Traités européens, s. 274—79. — *Fraser, G.*, Que penser des récents changements concernant les gouvernants soviétiques?, s. 280—87.

Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. 35^e année: 1957. No. 3. *Barclay, F. J. B.*, Des extraits du rapport du comité spécial des Nations Unies sur la rébellion du peuple hongrois luttant pour la liberté, s. 249—60. — *Fernand, V.*, L'état moderne, un danger pour la paix, s. 276—88. — *Piotrowski, G.*, Où en sommes-nous sur le problème de l'agression?, s. 289—303.

Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 7^e année: 1957. No. 28. *L'Huillier, F.*, Le Vatican dans la crise mondiale, s. 1—15. — *Silbert, A.*, Le camp des aspirants, s. 16—34.

Revue française de science politique. Vol. 7: 1957. No. 3. *Polin, R.*, La politique et la force, s. 513—30. — *Quermonne, J.-L.*, Les perspectives institutionnelles de la décolonisation en Algérie, s. 531—72. — *Meynaud, J.*, Les groupes d'intérêt et l'administration en France, s. 573—93. — *Colletet, J.-M.* et *Emeri, C.*, Essai de représentation des forces politiques, s. 594—625. — *Heidenheimer, A. J.*, La structure confessionnelle, sociale et régionale de la C.D.U., s. 626—45.

Revue générale de droit international public. 61^e année: 1957. No. 2. *Verdross, A.*, La neutralité dans le cadre de l'O.N.U., particulièrement celle de la république d'Autriche, s. 177—92. — *Del Vecchio, G.*, Européisme et cosmopolitisme, s. 203—10. — *Skubiszewski, K.*, La frontière polono-allemande en droit international, s. 242—58.

Revue politique et parlementaire. 59^e année: 1957. No. 671. *Roche, E.*, La petite nation peut-elle encore être une entité économique?, s. 97—101. — *Maspétiol, R.*, L'apport de l'Économie à la théorie de l'État, s. 102—10. — *Florin, R.*, La solution fédérale et démocratique du problème algérien, s. 135—44. — *Malgre, J.*, L'U.R.S.S. a-t-elle adopté un nouveau plan de guerre?, s. 145—53.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 77. Jahrg.: 1957. H. 5. *Oeter, F.*, Familie- und Gesellschaft unter dem Einfluss des Industriekapitalismus, s. 1—34.

Internationales Jahrbuch der Politik. 1956-57. Nr. 4. *Cremers, P. H. M.*, Die Pläne für eine Europäische Atomgemeinschaft, s. 2—22. — *Mardac, S. U.*, Der Weg zur Euratomgemeinschaft, s. 23—34. — *Wolff, S.*, Die Schwächen der westeuropäischen Energiewirtschaft, s. 35—44.

Historische Zeitschrift. Band 184: 1957. H. 1. *Skalweit, S.*, Das Herrscherbild des 17. Jahrhunderts, s. 65—80.

Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. 5. Jahrg.: 1957. H. 4. *Hahlweg, W.*, Lenins Reise durch Deutschland im April 1917, s. 307—33. — *Claus, M. W.*, Salazars autoritäres Regime in Portugal, s. 379—85.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- FISCHER, PAUL HENNING, Det europeiske kul- og stålfællesskab. Köpenhamn 1957.
- GLUD, TROELS, Om renteforskelle og emissionspolitik på obligationsmarkedet. Köpenhamn 1957.
- HEATH, SPENCER, Citadel, Market and Altar emerging society. Baltimore 1957.
- HECKSCHER, GUNNAR, The study of comparative government and politics. London 1957.
- JAKEMTCHOUK, ROMAIN, L'O. N. U. — La sécurité régionale et le problème du régionalisme. Paris 1955.
- , La ligne Curzon et la 1^{re} guerre mondiale. Paris 1957.
- LEFÈVRE, JOSEPH, Correspondance de Philippe II. Del 2. Brüssel 1956.
- MÖLLER, PER, Kina i världspolitiken. Utrikespol. Institutets broschyrserie. Sthlm 1957.
- STOLPE, HERMAN, Världsproduktion och världshandel. Utrikespol. Institutets broschyrserie. Sthlm 1957.
- STRAHL, IVAR, Makt och rätt. Sthlm 1957.
- Bulletin de la commission royale d'histoire. CXXII, 1 och 2. Brüssel 1957.
- Handel. Berättelse för år 1956, del II. Sveriges officiella statistik. Sthlm 1957.
- Riksgäldskontoret. Budgetåret 1956/57. Årsbok. Sthlm 1957.
- Sveriges officiella statistik. Industri. Berättelse för år 1955. Sthlm 1957.
- Kungl. Utrikesdepartementet. Documents on swedish foreign policy. 1950—51. — 1952—1953. — 1954. — 1955. Sthlm 1957.
- Jahrbuch der deutschen demokratischen Republik. Berlin 1957.
- Bostadsbyggandet 1953. Kungl. Bostadsstyrelsen. 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), 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, Samtid och Framtid, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsøkonomisk Tidskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, The Department of State bulletin, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidskrift for Rettsvitenskap, Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Ökonomi og Politik, Nordisk Kontakt, Pris- och Kartellfrågor.

UNDER LUNDAGÅRDS KRONOR

Fjärde samlingen

Den innehåller skildringar från 1900-talets tre första decennier, med tyngdpunkten förlagd till 20-talet. Bland medarbetarna märks *Gustaf Aulén, Aron Borelius, Fredrik Böök, Karl Ragnar Gierow, Ivar Harrie, J. Axel Höjer, John Landquist, John Tandberg, Algot Werin* och *Anders Österling*.

Pris hft. 28:50, inb. 33:—

GLEERUPS

1862
HO

Håkan Ohlssons Boktryckeri



7:e upplagan utgiven av

Erik Fahlbeck o. Halvar G. F. Sundberg

**SVERIGES
GRUNDLAGAR**

P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG Inb. 33:—