

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD-UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 61

1958

HÄFTE 4

---

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, 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 jämval 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 avses utkomma med fem 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:

UNDÉN, OSTEN, De mänskliga rättigheterna	245
OLSSON, HENRIK A., Enskilda kammarärendens handläggning	249
ROHTLIEB, CURT, Folkförsörjningens kris	275

#### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Inkomstsidan i den engelska statsbudgeten. Av TORE THORSON	299
Förvaltningskomiteens inställning. Av AUDVAR OS	303

#### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Nils Herlitz, Nordisk offentlig rätt, I o. II. Anm. av ERIK FAHLBECK	310
Olle Nyman, Högern och kungamaktén 1911—1914. Anm. av P. E. BÄCK	313
Herbert L. Matthews, The Yoke and the Arrows. Anm. av BODIL ÄNNERSTEN	316
Festskrift till Professor, Dr Juris Poul Andersen. Anm. av ERIK FAHLBECK	319
Tidskriftsöversikt. Av SVEN-OLA LINDBERG	321

## DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

*Av Ministern för utrikesärenden ÖSTEN UNDÉN, Stockholm<sup>1</sup>*

Föreställningen om människan såsom från sin födelse utrustad med vissa »naturliga» eller »mänskliga» rättigheter går långt tillbaka i den filosofiska spekulatörens historia. Men när vi syftar på politiska deklamationer om mänskliga rättigheter är vi framme vid det 18 århundradet. Under den stora franska revolutionen proklamerades en sådan rättighetsförklaring redan i augusti 1789 och den upptogs sedan i den franska konstitutionen av 1791. Men en liknande rättighetsförklaring — Declaration of Independence — hade 15 år tidigare utfärdats av de stater som sammanslöt sig till USA. Däri uttalades bl. a.

»att alla människor är lika skapade, att de är av sin skapare utrustade med vissa oförytterliga rättigheter, att bland dessa är rätten till liv, frihet och sökande efter lycka.»

Den nyssnämnda franska rättighetsförklaringen innehöll bl. a. att »Människorna födes och förblir fria och likställda i fråga om rättigheter . . . Dessa rättigheter är frihet, äganderätt, säkerhet och motstånd mot förtryck.»

Föreställningen om sådana medfödda eller naturliga rättigheter kan vara byggd på metafysiska eller religiösa idéer om människan såsom individ. Läran om själens odödlighet måste t. ex. ha sin motsvarighet i en tro på individens värde under den jordiska tillvaron. Men föreställningen i fråga kan också ha sin rot i ett moraliskt postulat. Det överensstämmer med våra moraliska krav, så är tankegången, att individen erkännes ha ett människovärde och detta människovärde bör ta sig uttryck i bl. a. vad vi kallar mänskliga rättigheter. Varje medborgare i ett samhälle bör enligt denna uppfattning ha sin egen rättssfär, varigenom också hans relationer

<sup>1</sup> Europarådets »dag» på Brysselutställningen 1958 ägnades åt högtidlighållande av konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande skyldigheterna. Utrikesminister Undén, som presiderade vid sammankomsten, har på redaktionens anmodan ställt till dess förfogande det tal som han vid detta tillfälle höll om begreppet mänskliga rättigheter.

till andra medborgare och till samhället bestämmes, i kraft av ideala moraliska normer. Från denna moraliska begrundning av de mänskliga rättigheterna är steget inte långt till den rent politiska. Det är följdriktigt att göra gällande att det moraliska kravet inte bör stanna i abstraktionens värld utan genomföras och vinna erkännande i den politiska verkligheten. Deklarationer om de mänskliga rättigheterna blir därigenom något annat än blott filosofiska spekulationer om den mänskliga naturen och om människovärdet. Sådana deklamationer framträder som program i mer eller mindre revolutionära paroller och finner därifrån kanske vägen till staternas konstitutioner.

Ett ytterligare steg i utvecklingen har tagits när deklamationer av denna typ infogas i internationella instrument av olika slag och med varierande grader av bindande verkan.

Betraktad från politisk synpunkt representerar en deklamation om de mänskliga rättigheterna ett försök att utforma vissa allmänna rättsprinciper för i första hand förhållandet mellan staten och individen. Det är fråga om sådana medborgerliga rättigheter som anses ha en mera allmängiltig karaktär än andra regler i en skriven konstitution. Genom att de karakteriseras som »naturliga» eller »mänskliga» eller »medfödda» rättigheter hävdas att de bör gälla oberoende av tid och rum; de uppfattas som nödvändiga element i den typ av statsskick som betecknas som demokrati. Rättigheternas egenskap att grunda sig på fundamentala principer understrykes ytterligare därigenom att de ofta förklaras vara »oförytterliga». Den enskilde medborgaren kan inte på ett rättsligt bindande sätt avstå ifrån dem.

Att dessa rättighetsdeklamationer dock är underkastade utvecklingens lag, trots alla proklamationer om deras evighetsnatur, framgår av historiens vittnesbörd. De allmänna abstrakta principerna kompletteras under tidernas förlopp med preciseringar och begränsningar. Att en sådan »mänsklig rätt» som äganderätten inte kan ha samma innebörd i våra dagar som under 1700-talet behöver inte närmare utvecklas. Rätten till »motstånd mot förtryck» eller rätt till uppror såsom den ibland karakteriseras påminner om en bestämmelse i en medeltida svensk lag, vari uttalades att »svearna har rätt att konung taga, så ock att vråka». En legal reglering av rätten till uppror innebär onekligen en paradox.

I våra dagar är kvinnans medborgerliga rättigheter stundom upptagna bland mänskliga rättigheter, men denna komplettering är som

bekant ganska ny och ingalunda allmänt erkänd. Detsamma gäller om rasernas likställighet. Även sådana »mänskliga rättigheter» som tankefrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet, förenings- och församlingsrätt — rättigheter som alltid brukar förekomma i rättighetskatalogerna — är inte så absoluta att de kan upptagas i en nutida författning utan undantag och begränsningar. Men härtill kommer att de traditionella deklARATIONERNA avser medborgerliga eller »politiska» rättigheter, medan i somliga moderna deklARATIONER uppmärksammas också vissa fundamentala principer på den sociala och ekonomiska lagstiftningens område och inom undervisning eller utbildning. Som exempel kan nämnas den tyska Weimarförfattningen med dess grundliga och systematiska rättighetsdeklARATION, om vilken det på 1920-talet sades att, om tyskarna kunde leva på sina mänskliga rättigheter allena, så vore folkets välstånd tryggt.

När en deklARATION om de mänskliga rättigheterna upptagits i ett lands författning, har det rationella motivet i första hand varit att betona värdet av vissa demokratiska principer. Genom inskrivande i grundlag av sådana principer som tankefrihet, tryckfrihet, religionsfrihet, rättssäkerhet etc. kristalliseras ut några av demokratins elementära grundsatser, ägnade att inpräglas i ett folks medvetande såsom självklara och viktiga värden. De mänskliga rättigheterna skall framstå för en nation som politiska grundämnen, vilka inte kan upplösas eller förstöras utan att hela vår världsbild förvandlas. Men liksom antalet av naturens kända grundämnen stundom växer genom naturvetenskapens landvinningar, har även katalogen över mänskliga rättigheter fått tillökning genom att uppmärksamheten och intresset utsträckts till nya fält.

I 1700-talets deklARATIONER var upptagna sådana rättigheter som hänförde sig till det politiska livet och till individens rättssäkerhet i vissa hänseenden. Men man saknade blick för betydelsen av ekonomisk trygghet och en rimlig social standard, för rätten till undervisning och utbildning, allt förutsättningar för att de medborgerliga politiska rättigheterna skulle kunna i full utsträckning tillgodogöras av medborgarna.

De gamla rättighetsförklaringarna hörde hemma i medelklassens samhälle. De egendomslösas intressen gav inte på den tiden upphov till utformningen av mänskliga rättigheter som svarade mot deras viktigaste behov. Man talade inte om respekt för deras personlighet eller om vikten för dem av en tryggad ekonomisk ställning. »Rätten till arbete» och »rätten till arbetets avkastning» var en senare tids

formuleringar. I nutidens debatter inom Förenta nationerna om mänskliga rättigheter intar de ekonomiska, sociala och kulturella aspekterna på problemen ett mycket stort utrymme.

Värdet av att deklarationer om de mänskliga rättigheterna inflyter i ett lands konstitution bör inte överdrivas. En tyrann som tillväller sig makten genom en statskupp har många möjligheter att inlägga nya betydelser i de gamla kända begreppen. Inte minst kan vi i de kommunistiska staternas författningar finna exempel på rättighetsförklaringar som skenbart synes innehålla demokratiska formler men i tillämpningen framstår som antingen tomma ord eller som raka motsatsen till vad begreppen betyder i demokratiska stater.

Men något nytt har skett när rättighetsförklaringar flyttats över i internationella instrument och dessutom ställes under något slag av internationell kontroll. FN:s deklaration angående mänskliga rättigheter, beslutad 1948, är ännu intet rättsligt bindande avtal. Det är snarare en opinionsyttring. Men Europarådets konvention av den 4 nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är ett internationellt avtal, vars efterlevnad garanteras genom särskilda institutioner.

Sedan Österrikes utrikesminister denna dag (3 sept.) deponerat ratifikationsinstrument till konventionen och tilläggsprotokollet har antalet kontraherande stater stigit till fjorton. Österrike har begagnat sig av möjligheten enligt Art. 25 och 46 av konventionen att tillerkänna enskilda personer rätt att med sina klagomål vända sig till den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter. Tillika har Österrike accepterat den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter såsom behörig att upptaga mål om konventionens tillämpning utan särskild överenskommelse. Vidare har Island, som tidigare ratificerat konventionen och tilläggsprotokollet, nyligen också godtagit domstolens obligatoriska domsrätt. Domstolen skall enligt konventionen upprättas när åtta stater anslutit sig till bestämmelserna om dess domsrätt och kommer alltså nu att organiseras.

(Talaren gav därefter ordet till ordföranden i kommissionen för mänskliga rättigheter, Oxford-professorn Waldock, som gav en ingående redogörelse för konventionen och kommissionens hittillsvarande verksamhet.)

# ENSKILDA KAMMARÄRENDENS HANDLÄGGNING

Av Lektorn Fil. d:r HENRIK A. OLSSON, Sundsvall

Vissa enskilda ärenden, exempelvis sådana av representativ natur, kunna initieras från nära nog vilket håll som helst, men förslagsrätt i strängt formell bemärkelse i frågor, som blott röra kammare enskilt, tillkom ursprungligen (1866) endast kammarledamot. De tillfälliga utskotten, som enligt RO § 37 mom. 3 tillsattes »för frågans beredande», voro till och med i avsaknad av begränsat initiativ, ehuru de i likhet med övriga utskott tillerkändes befogenhet att i detaljer modifiera ett framställt förslag.<sup>1</sup> Med hänsyn till denna grundlagens påfallande njugethet gentemot de tillfälliga utskotten är det anmärkningsvärt, att de i några fall på de interna kammarärendenas liksom på de interna riksdagsärendenas område kommit att arbeta snarare som utredningsorgan (kommittéer) än som egentliga beredningsorgan samt med obegränsad förslagsrätt inom ett bestämt men vidsträckt område.<sup>2</sup> Förklaringen till nämnda förhållande ligger däri, att till utskotten vid några tillfällen hänvisats motioner med yrkande på omfattande utredning eller allmän översyn och därav föranledda förslag. Två belysande exempel på detta tillvägagångssätt lämnas av Tingsten från riksdagen 1867.<sup>3</sup> Men 1868 upprepades i FK samma förfarande, då på förslag av vice talmannen O. I. Fåhræus ett tillfälligt utskott tillsattes med uppgift att utarbeta förslag såväl till reglementariska föreskrifter för båda kamrarna som till ordningsstadga för första.<sup>4</sup> Några år senare, 1875, tillsattes av AK ett tillfälligt utskott för behandling av motion nr 167 (A. Gumælius), i vilken dels yrkades vissa ändringar i angivna paragrafer av arbetsordningen men dels också hemställdes,

<sup>1</sup> H. Tingsten, »Utskottsväsendet», Sveriges riksdag, XI, 1904, s. 285. Cit. Tingsten.

<sup>2</sup> Ib., s. 285 f.

<sup>3</sup> Ib., s. 285.

<sup>4</sup> FK 1868, I, s. 11.

att vederbörande utskott måtte taga under övervägande, huruvida jämväl andra ändringar i sagda stadga kunde vara ändamålsenliga, och i sådan händelse till dylika uppgöra förslag. Ännu ett analogt fall, från 1879, kan här antecknas. Samma kammare tillsatte nämligen då ett enskilt utskott för behandling av motion nr 123 (C. A. Larsson), vari föreslogs dels ett tillägg till AO § 5 samt dels, »att arbetsordningen måtte underkastas revision samt förses med sådana tillägg, som anses af behovet påkallade». Denna gång riktades emellertid i kammaren stark kritik mot tillvägagångssättet, och en talare anmärkte, att motionären åtnöjt sig med »ett naket yrkande utan att med ett enda ord angifva den riktning, i hvilken denna revision skulle gå, och följaktligen lemnat det Utskott, som tilläfvventyrs kan komma att behandla denna fråga, i fullkomlig okunnighet om hvad genom denna revision skall uträttas . . .».<sup>5</sup>

Genom ändring 1909 av RO § 37 sattes emellertid även de tillfälliga utskotten i stånd att i grundlagsenlig ordning på eget initiativ föreslå ändringar och tillägg i förslag, som blivit till dem hänvisade.<sup>6</sup> Men även efter nämnda år har åtminstone vid ett tillfälle inträffat, att kamrarnas tillfälliga utskott fungerat som utredningsorgan med inom angivet område obegränsad initiativrätt. Detta var nämligen fallet 1933, då med anledning av motioner i båda kamrarna (FK nr 251, Reuterskiöld. AK nr 428, Hallén) dessa tillsatte dylika utskott med uppgift bl. a. att överväga en allmän revision av ordningsstadga och arbetsordning.<sup>7</sup>

Det ligger i sakens natur, att K. M:t icke kan tillerkännas förslagsrätt i kammares enskilda angelägenheter, vilken rätt, som Malmgren påpekat med hänsyn till ordningsstadgorna, är utesluten redan av det skäl, att det kungl. initiativet måste rikta sig till riksdagen och avse frågor, vilkas avgörande kräva båda kamrarnas beslut.<sup>8</sup> Klart är också, att även ständiga och överhuvud taget gemensamma utskott sakna denna behörighet. Men icke förty har ett faktiskt och förtäckt initiativ under senare årtionden stundom begagnats såväl

<sup>5</sup> Linder, AK 1879, nr 8, s. 6.

<sup>6</sup> Tingssten, s. 285. Anf. ändring skedde därigenom, att i mom. 3 insattes orden: »... skall för afgifvande af uttåtande och förslag i frågan ett tillfälligt utskott ...». Tidigare lydelse: »... skall för frågans beredande ett tillfälligt utskott ...». Genom förbiseende hänföres av Reuterskiöld grundlagsändringen till 1918, »Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt», 1925, s. 464.

<sup>7</sup> Tingssten, s. 285 f.

<sup>8</sup> R. Malmgren, »Riksdagen och lagstiftningen», Sveriges riksdag, XIV, 1934, s. 22. Cit. Malmgren.



från K. M:ts som från KU:s sida. Det torde emellertid lämpligast behandlas å annat ställe, i samband med framställningen av enskilt ärendes beredning.

I sällsynta fall har motion i enskilt ärende väckts före riksdagens öppnande. Reuterskiöld redovisar tre dylika tillfällen, ett från vardera kammaren 1867 samt ett från FK 1868. Två gånger har motion i internt riksdagsärende enligt samme författare väckts under samma tid, nämligen 1883 och 1902, men i övrigt, framhåller han (1935), synes överhuvud icke väckande av motion före riksdagens öppnande ha förekommit.<sup>9</sup>

I litteraturen ha olika meningar gjorts gällande i frågan om lagligheten av ovannämnda förfarande. Av de författare, som särskilt uppmärksammat detta spörsmål, synes dock endast Rydin ha lämnat ett tveklöst besked. Enligt honom utgör öppnandet icke något villkor för riksdagens rätt att väcka frågor och däröver överlägga. »R.O. § 55 omtalar blott, att motion, som rör ständigt utskott, ej får väckas *senare* än 10 dagar efter riksdagens öppnande. Men intet hinder finnes för ledamot att dessförinnan väcka motion.»<sup>10</sup> Reuterskiöld däremot anser, att motion principiellt icke torde kunna väckas före riksdagens öppnande, då först därigenom dennas grundlagsenliga sammankommande blivit konstaterat och dessförinnan knappast några riksdagsfrågor kunna föreligga. En möjlighet finnes dock enligt honom, att frågor rörande kammare enskilt skulle kunna framföras, så snart kammaren blivit konstituerad.<sup>11</sup> Malmgren för sin del fastslår, att något grundlagsstadgande, som utgör ett direkt hinder för frågor väckande före riksdagens öppnande, icke finnes, men han anser det ligga i sakens natur, att det högtidliga öppnandet av en session skall beteckna arbetets begynnelsetermin. Då fråga är om enskilt kammarärende, synes han dela Reuterskiölds uppfattning.<sup>12</sup> Spörsmålet är visserligen, som Malmgren påpekat, av ringa praktisk betydelse på grund av den korta tid, som förflyter mellan riksdagens början och öppnande,<sup>13</sup> men en undersökning på denna punkt, närmast avseende motioner i enskilda angelägenheter, torde måhända ändå få anses motiverad.

<sup>9</sup> C. A. Reuterskiöld, »Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866», Sveriges riksdag, X, 1935, s. 145. Cit. Reuterskiöld.

<sup>10</sup> H. L. Rydin, »Svenska riksdagen. Dess sammansättning och verksamhet», I, 1873, s. 258.

<sup>11</sup> Reuterskiöld, s. 145.

<sup>12</sup> R. Malmgren, »Sveriges författning», I, 1948, s. 331.

<sup>13</sup> Ib.

Enligt RO § 55 st. 1 (1866) måste motion i ämne, som tillhör ständigt utskotts behandling, av riksdagen väckas »inom tio dagar från riksdags öppnande. Sedermera må sådan fråga, med undantag af grundlagsförslag, icke kunna af riksdagsman väckas, utan så vida . . .» Här anges vissa ytterligare undantag från regeln.

St. 2 lydde: »I ämne, som icke tillhör ständigt utskotts behandling, kan motion, så länge Riksdagen är samlad, framställas.»

För motion, som ankommer å ständigt utskott, var grundlagsföreskriften fullt klar. Därest riksdagsman här önskade begagna sin initiativrätt, måste motionen väckas *inom* angiven frist, vilken började att löpa omedelbart efter riksdagens öppnande.<sup>14</sup> Motion i grundlagsfråga intog härutinnan en särställning endast så till vida, att den efter nämnda tillfälle kunde väckas under hela den återstående sessionstiden. Av uttrycket »*sedermera* må . . . icke kunna . . . väckas» framgår nämligen uttryckligen, att angivna undantag med oförändrad begynnelsetermin, från riksdagens öppnande, blott avser en framflyttning av slutterminen för motionsavlämnandet.

Även för motioner i enskilt ämne kan föreskriften i st. 2 förefalla otvetydig, då man med en talare i AK den 18 januari 1867 icke synes kunna förneka, att riksdagen är samlad, redan då kamrarna första gången sammanträdde,<sup>15</sup> varför slutsatsen torde bli, att här avsedda förslag måste få väckas redan vid kammarens första sammankomst. En ändring 1909 av RO § 55 belyser emellertid problemet och ger klart vid handen, att uttrycket »så länge Riksdagen är samlad» här icke får uppfattas på detta sätt.

Nämnda år överfördes bestämmelsen om grundlagsförslag i RO § 55 från st. 1 till st. 2, vilket nu kom att lyda: »I grundlagsfrågor samt i frågor, som röra någondera kammaren enskildt, så ock i frågor, som . . . må motion framställas, så länge Riksdagen är samlad.» Ovan har visats, att till 1909 grundlagsmotion enligt uttrycklig föreskrift icke kunde väckas före riksdagens öppnande. Att man härutinnan icke tänkt sig någon ändring, får väl anses uppenbart. Men lika uppenbart torde vara, att icke heller någon ändring av avlämningsstiden för enskilda motioner varit avsedd liksom också att man icke i anförut stycke sammanfört och samordnat föreskrifter av olika räckvidd, utan att detta kommit till uttryck i texten. Ändringen 1909 av RO § 55 i här berört hänseende kan under angivna förhållanden

<sup>14</sup> Enligt praxis börjar motionstiden för fristående motioner att löpa med dagen efter riksdagens öppnande. Reuterskiöld, s. 145.

<sup>15</sup> Sjöberg, AK 1867, I, s. 19.

endast ha haft det redaktionella syftet att i st. 2 meddela till innehållet identiska bestämmelser, varför samma begynnelsestermin måste anses gälla för enskilda motioner som för grundlagsmotioner liksom överhuvud för alla, för vilka motionstiden icke anknutits till senare inträffad händelse. På detta sätt har också den ursprungliga bestämmelsen av 1866 tillämpats utom vid ett fåtal tillfällen. Ett av dessa var vid AK:s första sammankomst den 18 januari 1867, då en motion angående arbetsordning med kammarens bifall blev uppläst, detta enligt talmannens förklaring dock »blott som ett preliminärt meddelande af förslaget», då efter hans uppfattning motionstiden borde räknas från den dag konungen förklarar riksdagen öppnad. Talmannen sade sig emellertid icke vilja strängt hålla på sin mening, och motionen blev på yrkande bordlagd.<sup>16</sup>

Motion är emellertid ett på visst sätt kvalificerat initiativ, och RO § 55 talar endast om dylikt. I enskilda ärenden kunna dock stundom frågor väckas även genom skriftlig framställning av annan art, genom hemställan, anhållan, t. ex. angående sjukledighet, och dessutom genom muntligt framfört förslag. Man förefaller vara överens om att dylika initiativ kunna väckas även före riksdagens öppnande.

Rätten att omedelbart avslå motion under tillfälligt utskotts behörighet,<sup>17</sup> således även i enskild fråga, utnyttjades under åren närmast efter 1866 icke sällan.<sup>18</sup> Så hände detta i AK under 1868 års riksdag i icke mindre än åtta fall.<sup>19</sup> Det omedelbara avslaget betingades väl oftast av sakliga skäl, men stundom anfördes som motiv, att motion avlämnats så sent, att det icke med hänsyn till den successiva behandlingen kunde förväntas, att medkammaren skulle hinna handlägga ärendet.<sup>20</sup> Snart nog gjorde sig emellertid en mera restriktiv praxis gällande, och förfarandet kom att framstå som en alltmera sällsynt undantagsföreteelse. Orsaken till detta har man att söka däri, att den uppfattningen efterhand slog igenom, att varje motionär borde vederfaras rättvisa och kunna räkna med att i utskott få sitt förslag sakligt granskat och bedömt. Hedin talade t. o. m. 1879 om

<sup>16</sup> Ib.

<sup>17</sup> RO § 56 (1866). Från 1921 RO § 55, sista st.

<sup>18</sup> Tingsten, s. 123.

<sup>19</sup> Motionerna nr 1, 3, 50, 79, 222, 270, 274 och 321.

<sup>20</sup> Se t. ex. yttranden av G. Åkerhielm, FK 1892, nr 31, s. 5 och av A. Anderson, ib., s. 12. Den motion det här gällde, nr 35 (B. A. Leijonhufvud m. fl.), blev dock d. 4/5 hänvisad till TU. Omedelbart avslag denna tid torde ha varit mycket sällsynt, B. A. Leijonhufvud, ib., s. 8.

»ett tyranniskt missbruk att qväfva motioner i födseln».<sup>21</sup> Enligt Tingsten (1934) skulle dylikt icke ha inträffat sedan 1905,<sup>22</sup> och yrkande om omedelbart avslag lär enligt Reuterskiöld (1935) icke ha framförts efter 1925.<sup>23</sup>

Att kammare utnyttjat sin befogenhet att omedelbart bifalla formell motion i enskild angelägenhet, torde även vara ovanligt. Då fråga gällt ordningsföreskrifterna, hände emellertid detta 1894, 1900 och 1906<sup>24</sup> samt, märkligt nog, i två fall 1954. Sistnämnda år berodde dock tillvägagångssättet på speciella omständigheter, för vilka nedan skall redogöras i annat sammanhang. Det är emellertid möjligt, att samma summariska förfarande i angivna ärenden tillämpats ytterligare några gånger.

De enskilda kammarärendena utgjorde endast en mycket ringa del av de forna tillfälliga utskottens arbetsmaterial. Av de 2829 betänkanden dessa inklusive enskilda utskott avlämnade t. o. m. 1917<sup>25</sup> hade endast 25 avseende på enskilda frågor, d. v. s. vid pass 9 pro mille. Från och med 1918 har tillfälligt och (efter 1949) kammarens allmänna beredningsutskott i sistnämnda ämne avlämnat 37 betänkanden, vari ingå även några utlåtanden av blandad karaktär.

Den följande redogörelsen för de enskilda ärendenas utskottsbehandling avser närmast blott perioden fram till 1949 års grundlagsändring, genom vilken de tillfälliga utskotten avskaffades. Företrädesvis är det här AK:s praxis, som tilldrar sig intresset.<sup>26</sup>

Det kanske mest iögonfallande är, att AK vid sex tillfällen överlämnat enskilda motioner till s. k. enskilt utskott. Så hände under riksdagarna 1867, 1875, 1876, 1879 samt 1886 och, egendomligt nog, 1938, då dylikt utskott även tillsattes i FK. I båda de sistnämnda fallen gällde det frågan om interpellationsinstitutets utbyggnad.

Enskilt utskott handlade endast enskilda angelägenheter. Det var inom AK praxis t. o. m. 1886 att vid förefallande behov tillsätta sådant, och under de första 20 åren hände endast en gång, att man

<sup>21</sup> AK 1879, nr 8, s. 4.

<sup>22</sup> Tingsten, s. 123. Reuterskiöld anför dock ett exempel från 1907, Reuterskiöld, s. 174.

<sup>23</sup> Reuterskiöld, s. 174.

<sup>24</sup> Motioner FK 1894, nr 27 (Reuterswärd), AK 1900, nr 181 (Barnekow), FK 1906, nr 45 (Chr. Lundeberg).

<sup>25</sup> Beräkningen har gjorts efter Esséns förteckning, som förts fram t. o. m. angivet år, R. Essén, »Den svenska riksdagens tillfälliga utskott», 1918, s. 141 ff.

<sup>26</sup> Någon tablå över utskottsutlåtanden i enskilda kammarangelägenheter har av utrymmesskäl icke medtagits.

frångick denna regel. Det skedde 1871, då ärendet — det gällde en ändring av § 14 i kammarens arbetsordning — ansågs alltför obetydligt för att motivera tillsättandet av ett extra utskott, varför det hänvisades till det tillfälliga utskottet nr 1. Signifikativt är å andra sidan, att då 1867 FK:s beslut angående ett utlåtande med förslag till reglementariska föreskrifter för riksdagen av medkammaren hänvisades till det enskilda utskottet, man härvid betonade, att detta hade att handlägga ärendet »i egenskap af tillfälligt utskott».<sup>27</sup> I FK däremot har överhuvud intet enskilt utskott tillsatts utom vid angivna tillfälle 1938.

Stundom har även i övrigt några gånger inträffat, att utskott endast handlagt enskilda kammarärenden, men det har då icke officiellt benämnts enskilt utskott. Det har i dessa fall varit fråga om relativt omfattande utredningar, nämligen 1933 i båda kamrarna angående revision av respektive ordningsstadgor samt likaså 1949 av samma anledning.<sup>28</sup>

Som ovan framhållits, ha de enskilda ärendena varit synnerligen fåtaliga. Dessutom ha de merendels varit av föga komplicerad beskaffenhet. Det är under sådant förhållande naturligt, att de i allmänhet hänvisats till något av de »ordinarie» tillfälliga utskotten, vilket regelmässigt synes ha skett i FK och i AK efter 1886.<sup>29</sup> I denna sistnämnda skedde remisserna under åren 1912—1937 nästan genomgående till det tillfälliga utskottet nr 5, som hade mycket heterogena frågor att handlägga. Under senare år, före 1949, då AK pläгат tillsätta endast tre utskott, har det tredje, som även brukade mottaga »diverse» ärenden, också fått de enskilda på sin lott.

Under tiden före 1866 var *ett* enskilt utskott direkt föreskrivet, nämligen riddarhusutskottet genom riddarhusordningen. I övrigt meddelade GRO § 36 stånden rätt att, där dem nyttigt syntes, vart för sig nedsätta utskott till upptagande av deras enskilda besvär och angelägenheter.<sup>30</sup> Den praxis, som på grundval av detta stadgande utbildade sig, fortsatte, som vi sett, i AK under en följd av år. Att förfarandet under ståndstiden härvid varit förebildligt, är otvivel-

<sup>27</sup> AK 1867, I, s. 240.

<sup>28</sup> Av liknande karaktär voro visserligen också FTU 1925 III samt ATU 1925 VI, men dessa utskotts arbete berörde ej blott enskilda ärenden utan också ReglF.

<sup>29</sup> Regeln är icke undantagslös, vilket flerstädes framgår av denna framställning.

<sup>30</sup> För rätt och praxis på detta område under GRO:s tid hänvisas till C. A. Reuterskiöld, »Öfversigt af den svenska riksdagens sammansättning och verksamhetsformer efter 1809», 1895, s. 98 f., 114 samt till E. Fahlbeck, »Ständsriksdagens sista skede 1809—1866», 1934, s. 204 f.

aktigt, och man erinrade också 1867 om tillvägagångssättet i det forna borgarståndet.<sup>31</sup>

Före 1949 har beteckningen »enskilt utskott» använts i två bemärkelser. I allmänhet har man därmed förstått ett »extra» tillfälligt utskott, till vilket endast enskilda ärenden hänvisats. Mot detta är naturligtvis i och för sig intet att invända, blott beteckningen i fråga icke användes officiellt, vilket ju dock har skett i flera fall. Men stundom ha de »enskilda» utskotten ansetts i juridiskt hänseende kvalificerade å annat sätt än de tillfälliga. Som enda stöd för denna mening har stadgandet i RO § 63 st. 3 anförts, enligt vilket positivt beslut av en kammare i ärende, i vilket tillfälligt utskott avgivit yttrande, för vidare åtgärd skulle genom utdrag av protokollet delgivas medkammaren. Man har nämligen av detta dragit den slutsatsen, att de enskilda ärendena skulle falla utanför tillfälligt utskotts kompetens, då det ju ligger i sakens natur, att de icke delgivas medkammaren. På detta sätt resonerade man redan 1867. Det vore orimligt, menade en talare då, om ett ordningsmål, som angick endast AK, skulle hänvisas till ett tillfälligt utskott för att i sinom tid meddelas FK och även av dess ledamöter avgöras.<sup>32</sup> Under riksdagen 1879 argumenterade Carl Ivarsson på liknande sätt, även han under hänsyftning på RO § 63.<sup>33</sup> Samma grundlagsrum har i detta sammanhang också anförts av Reuterskiöld. Då denne framför andra framstått som de enskilda utskottens främste förespråkare, må några ord tillåtas om hans inställning till problemet.

Redan 1895 förklarade Reuterskiöld, att kammare äger att vid sidan av tillfälliga utskott för sina enskilda angelägenheter vid behov tillsätta utskott, vilka i motsats mot de tillfälliga icke behandla gemensamma frågor, som, därest de av kammaren bifallas, skola tillställas medkammaren.<sup>34</sup> De äro visserligen lika litet i grundlagen omnämnda som de forna tillfälliga deputationerna men »måste noga skiljas från de nuvarande tillfälliga utskotten».<sup>35</sup> Vid senare tillfällen synes emellertid Reuterskiöld icke ha fasthållit vid satsen, att vi här ha att göra med utskott, som vi noga måste skilja från varandra. I sin grundlagskommentar (1925) förklarar han sålunda, att »ingen-ting hindrar . . . att denna uppgift [att bereda enskilda ärenden] kan och i praxis brukar af kammaren lämnas till något af dess till-

<sup>31</sup> Lindström, AK 1867, I, s. 39.

<sup>32</sup> Lindström, ib.

<sup>33</sup> AK 1879, nr 8, s. 9.

<sup>34</sup> C. A. Reuterskiöld, o. a. »Öfversigt», s. 114.

<sup>35</sup> Ib., s. 98 f.

fälliga utskott, *hvilket i så fall tillika blir enskildt*».<sup>36</sup> Och i motion FK 1933, nr 251, angående revision av kammarens ordningsstadga ifrågasatte han, om inte överarbetningen lämpligast kunde ske genom ett enskilt utskott med uteslutande detta uppdrag. I klämman hemställdes emellertid, att kammaren måtte för uppdragets fullgörande tillsätta ett tillfälligt utskott nr 3. Men då i det enskilda förstakammarutskottet 1938 fråga blev om arvode åt sekreteraren, ansåg Reuterskiöld, att arvodesbestämmelserna för sekreterare i tillfälligt utskott enligt gällande avlöningsreglemente för riksdagens personal icke vore tillämpliga å sekreterare i enskilt utskott, »vilket vore av annan juridisk natur än tillfälligt utskott».<sup>37</sup>

Reuterskiölds uppfattning har av allt att döma varit vacklande. Han synes icke konsekvent ha vidhållit sin ursprungliga inställning, men som ordförande i FK:s enskilda utskott 1938 förefaller han åter ha anknutit till denna. Vi skola i det följande se, om den kan anses riktig.

Reuterskiöld utgick, och ju andra med honom, från stadgandet i RO § 63 st. 3, vilket genom bestämmelsen om delgivning till medkammaren ansågs begränsa de tillfälliga utskottens kompetens till för båda kamrarna gemensamma frågor. De för sådant utskott konstitutiva föreskrifterna meddelades emellertid i § 37 mom. 3 (från 1937 § 36 mom. 3), genom vilket grundlagsrum det blev fullt bestämt till såväl sammansättning (»så många ledamöter, som kammaren nödigt aktar») som behörighet (fråga, »som icke tillhör förenämnda [ständiga] utskotts behandling, men är av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras»). »Fråga» är här liktydigt med varje fråga av nämnt slag, och följaktligen lämnade paragrafen intet utrymme för ett enskilt utskott.

Men hur skall under sådant förhållande stadgandet i § 63 tydas? Paragrafen i sin helhet reglerar det förfarande kamrarna ha att iakttaga m. h. t. ärenden, som varit föremål för handläggning i utskott, men kan icke anses meddela konstitutiva föreskrifter — därtill helt i förbigående — för dessa. Sådana ha lämnats å annat håll. St. 3 reglerar blott den fortsatta proceduren i för kamrarna *gemensamma* ärenden under tillfälligt utskotts handläggning men yttrar sig icke om de till samma utskott jämlikt § 37 (§ 36) hörande enskilda frågorna. Orsaken till denna underlåtenhet torde ligga däri, att även de enskilda ärendena inbegripas i den allmänna procedurregeln i st. 1,

<sup>36</sup> C. A. Reuterskiöld, »Sveriges grundlagar», s. 465. Kurs. av H. A. O.

<sup>37</sup> FEU:s prot. d. 10/5 1938. RB.

och något specialstadgande därutöver har tydligen icke ansetts påkallat. Strukturen av berörda grundlagsrum är m. a. o. sådan, att skäl icke kan anses föreligga att ur föreskriften i fråga utläsa någon inskränkning av de tillfälliga utskottens kompetens.<sup>38</sup>

Det kan förefalla ligga i sakens natur, att då det utmärkande i formellt hänseende för enskild fråga just är, att den är beroende endast av vederbörande kammares beslut, annan än denna icke inkopplas i ärendets handläggning, utom för såvitt det gäller meddelande av äskade upplysningar. Det har emellertid visat sig, att såväl medkammarens tillfälliga utskott som K. M:t, med eller utan föregående speciell kommittéutredning, samt i all synnerhet KU härvid engagerats.

I och med att kravet på överensstämmelse mellan kamrarnas ordningsstadgor gjort sig starkare gällande,<sup>39</sup> har det blivit en naturlig sak, att likalydande motioner på detta område väckas i kamrarna och att dessa behandlas under kontakter mellan vederbörande utskott, eventuellt under gemensamma sammanträden. Dylåka kontakter torde under 1900-talet intill 1949 icke ha varit ovanliga och ha exempelvis, efter direkta upplysningar att döma, ägt rum 1913, 1933, 1938 och 1949.<sup>40</sup>

Hur det kunde gå till vid enskilt kammarärendes handläggning, illustreras av de enskilda utskottens samarbete 1938, då fråga var om interpellationsinstitutets utbyggnad. Protokollen i ärendet äro de enda, som överhuvud taget föreligga från s. k. »enskilt» utskott.<sup>41</sup>

De respektive kammarutskotten hade bl. a. att behandla de likalydande motionerna FK nr 299 (Andrén m. fl.) samt AK nr 433 (I. Anderson m. fl.). Vid de konstituerande sammanträdena den 6 april utsågs konstitutionsutskottets sekreterare S. Holm till sekreterare av båda utskotten, som därefter, beträffande formerna för den

<sup>38</sup> R. Malmgren har kommit till samma resultat. Därest enskilt ärende erfordrar utskottsbehandling, har man enligt honom att välja emellan ett av de redan förefintliga tillfälliga utskotten och ett för ändamålet särskilt tillsatt sådant, vilket efter terminologien i RO § 36 mom. 3 ävenledes är att betrakta som ett TU. Dylåkt är nämligen »ett kammarutskott, som tillsättes för en fråga, vilken ej tillhör ständigt utskotts område. För att utmärka det behandlade ärendets från de tillfälliga utskottens vanliga arbetsuppgift skiljaktiga beskaffenhet betecknas ett sådant utskott stundom, ehuru utan stöd av författningarnas språkbruk, såsom 'enskilt', »Sveriges författning», I, 1948, s. 347 f.

<sup>39</sup> H. A. Olsson, »Enskilda kammarärendens natur med hänsyn särskilt tagen till kamrarnas ordningsstadgor», Statsv. tidskr., 1958, s. 156.

<sup>40</sup> F. De Geer, FK 1913, nr 13, s. 6. FTU 1933 III, nr 1, s. 11. FEU:s prot. d. 6/4 1938, FTU 1949 III, nr 1, s. 2.

<sup>41</sup> Om protokollföringen i TU se Tingsten, s. 297.



följande handläggningen, fattade vissa överensstämmande beslut. Sålunda uppdrogs åt sekreteraren att till nästa sammankomster verkställa en närmare utredning om interpellationsinstitutet, varjämte presidierna anmodades att med varandra träffa överenskommelse om gemensamma överläggningar. På grundval av sekreterarens utredning företogs därefter vid ett andra sammanträde i respektive utskott den 22 och 28 april en preliminär behandling av frågan, huruvida och på vad sätt interpellationsinstitutet lämpligen borde vidare utbyggas i kamrarnas ordningsstadgor. Härpå vidtogs de gemensamma överläggningarna, om vilka protokollen intet förmåla, varefter vid separata sammanträden den 10 maj de utarbetade förslagen till ändrad lydelse av § 20 i ordningsstadgorna godkändes.

Man kan förmoda, att de särskilda sammankomsterna helt fått träda tillbaka för de gemensamma överläggningarna, d. v. s. för ett faktiskt sammansatt enskilt (tillfälligt) utskott, som emellertid icke bildats i överensstämmelse med regeln i RO § 47, då det bestod av de fullständiga moderutskotten. Dessa torde väsentligen ha hänvisats till blott förberedande åtgärder och till att konfirmera de beslut, som fattats under de gemensamma förhandlingarna. Hela tillvägagångssättet bär vittne om enhetligt planlagd regi, och frågorna kommo i själva verket att behandlas, som gällde det för kamrarna gemensamma angelägenheter.

Ett spörsmål av intresse aktualiserades i FK 1922 under debatten om den öppna omröstningens införande i kamrarna. Man kom beträffande denna att förfara så, att föga mera än en principbestämelse i ämnet intogs i RO § 60, medan tillvägagångssättet väsentligen reglerades genom de reglementariska föreskrifterna, i någon mån också genom respektive ordningsstadga och arbetsordning.<sup>42</sup>

KU:s ordförande Sam. Clason framhöll, att man borde vara ense om de kompletterande föreskrifterna, innan man slog fast grundlagsändringen, men i det föreliggande fallet ville man, att riksdagen skulle antaga grundlagsförslaget utan att ha en aning om vad som skulle komplettera detsamma, då K. M:t, i strid med en under de senare åren »motsägelselös regel», »rotfast praxis», underlåtit att härutinnan genom utarbetade följdföreskrifter giva kamrarna någon ledning. Nödvändigheten för dessa att redan vid ställningstagandet till en grundlagsfråga få se de erforderliga tilläggsstadgandena hade »gång på gång», påpekade han, »understru-

<sup>42</sup> H. A. O l s s o n, a. a., s. 172 ff. Reformen genomfördes som bekant 1925.

kits från riksdagens sida . . . jag skulle kunna framdraga det ena exemplet efter det andra från en rad av de senaste riksdagarna. Det har ibland gällt vanliga lagar, ibland något annat. Men det har hänt, att riksdagen fullkomligt enhälligt avslagit Kungl. Maj:ts proposition, därför att icke samtidigt angivits vad riksdagen behövde erfaras för att veta, vad meningen egentligen var med att ur grundlagen utflytta eller låta utflytta vissa bestämmelser. . . . Dylikt har skett vid det ena tillfället efter det andra». Clason betonade, att man under de senaste åren icke någon gång gått till väga på ett så oformellt sätt,<sup>43</sup> och sin kritik upprepade han inför det definitiva avgörandet 1925,<sup>44</sup> då sekunderad av von Geijer.<sup>45-48</sup> Vi skola emellertid i det följande se, om den »rotfasta praxis», varom Clason talade, även kan anses gälla kamrarnas ordningsstadgor.

Om vi bortse från ett icke fullt klarlagt fall 1867, har författaren icke före 1922 — den tid, som Clason avsåg — kunnat finna, att K. M:t ingripit vid någon av de ganska fåtaliga ändringar, som då företogs i ordningsstadgorna som följd av vidtagna grundlagsrevisioner. Så var icke ens förhållandet år 1900, då med anledning av nya bestämmelser rörande riksdagsmannafullmakternas utfärdande och granskning samt rörande avskaffandet av kamrarnas talmansdeputationer ett flertal paragrafer i ordningsstadga och arbetsordning undergingo ändring. Vid detta tillfälle gick det tvärtom så lättvindigt till, att AK biföll ändringsförslagen utan utskottsbehandling och sedan endast motionären yttrat sig i frågan.<sup>49</sup> Icke heller den kungl. propositionen 1908, nr 14, angående införande av proportionellt valsystem vid utseendet av riksdagens utskott innehöll några vägledande anvisningar beträffande de erforderliga följdändringarna i kamrarnas ordningsstadgor. Då emellertid senare en annan praxis skulle komma att tillämpas, torde det förtjäna att påpekas, att samma återhållsamhet ännu iaktogs av K. M:t vid alla de viktigare författningsändringarna i början av 1920-talet, vilka mera eller mindre satte sina spår i kamrarnas enskilda ordningsföreskrifter. Detta gällde den kungl. propositionen 1919, nr 346, angående bl. a. inrättande av en utrikesnämnd, propositionen 1920, nr 322, angående upphävande av konungens rätt att utse talmän och vice talmän, propositionen 1924, nr 149, angående val av riksdagens revisorer

<sup>43</sup> FK 1922, nr 33, s. 79 f.

<sup>44</sup> FK 1925, nr 11, s. 6.

<sup>45-48</sup> Ib., s. 12 f.

<sup>49</sup> AK 1900, nr 54, s. 51.

för granskning av stats-, banko- och riksgäldsverken, propositionen 1919, nr 101, angående införande av öppen omröstning i riksdagens kamrar samt, som vi sett, propositionen 1922, nr 59, angående samma ämne.

Orsakerna till ovannämnda förhållande torde vi dels ha att söka i konstitutionella betänkligheter, då K. M:t — särskilt under äldre tid — sannolikt icke velat ingripa på ett område, förbehållet respektive kamrar, men dels och framför allt däri, att ifrågasvarande ändringar varit av så enkel beskaffenhet, att dylikt ingripande icke ansetts påkallat. Annat har förhållandet varit under senare år, då vid några tillfällen mera omfattande revisioner av ordningsstadgorna nödvändiggjorts i samband med genomgripande författningsändringar.

I skrivelse till Konungen påpekade de kommitterade 1930, vilka tillsatts för att utarbeta förslag rörande riksdagens arbetsformer, att de jämväl ansett sig böra upprätta utkast till erforderliga ändringar i gällande reglementariska föreskrifter för riksdagen liksom också i ordningsstadga och arbetsordning, samt utbådo sig, att desamma måtte genom K. M:ts försorg bringas till riksdagens kännedom.<sup>50</sup> Så skedde också efter departementschefens hemställan, varför berörda utkast med fullt utarbetade stadgeändringsförslag såsom bilaga fogades till statsrådsprotokollet och med detta kom att åtfölja den kungl. propositionen 1932, nr 105.<sup>51</sup> Enahanda förfarande tillämpades inför författningsreformen 1949. Till vederbörande kommittébetänkande fogades även denna gång ett omfattande utkast till ändringar i kamrarnas ordningsstadgor, vilket, efter vissa jämkningar i texten till överensstämmelse med departementsförslaget, »av praktiska skäl» bilades den kungl. propositionen.<sup>52</sup>

Det har visserligen blott varit vid sällsynta tillfällen och, som det förefaller, endast under de sista årtiondena, som K. M:t väglödande ingripit i kammars enskilda lagstiftning, men då så skett, har det knappast berott av tillfälligheter utan, i samband med större författningsändringar, betingats av ett verkligt behov att för kammare genom inofficiella anvisningar underlätta det tekniska arbetet.

Det är ju möjligt men knappast troligt, att KU före 1920-talet befattat sig med ordningsstadgorna. Men då sedan så börjar ske, uppvisa utskottets betänkanden en liten provkarta på olika till-

<sup>50</sup> SOU 1931:26, s. 6 f.

<sup>51</sup> Se den kungl. prop., s. 70. Påpekad av Malmgren, s. 22.

<sup>52</sup> K. M:ts prop. 1948, nr 244, s. 70.

vägagångssätt.<sup>53</sup> Efter att tidigare — åtminstone som regel — ha förbigått de kompletterande kammarföreskrifterna med tystnad åtnöjdes det 1919, utlåtande nr 34, med att blott ange de paragrafer i ordningsstadgorna, vilka borde bli föremål för ändring. Detta var också fallet 1922, utlåtande nr 17, till vilket dock utförliga alternativa utkast bifogades till ändringar i de reglementariska föreskrifterna, oaktat dessa först 1925 överfördes till KU:s befogenhetsområde. År 1924 gick emellertid utskottet ett steg längre. Frågan gällde sättet för val av revisorer och suppleanter jämlikt RO §§ 72 och 73. Det angav nämligen då de riktlinjer, efter vilka stadgorna enligt dess förmenande borde ändras. »Det torde vara lämpligt», hette det, »att genom dessa bestämmelser möjlighet anvisas att i ett val utse samtliga suppleanter, eventuellt såväl revisorer som suppleanter. I så fall torde vid valet lämpligen kunna användas valseklar uppställda efter de principer, som ligga till grund för reglerna om valseklar vid förstakammarval (15 § vallagen).»<sup>54</sup>

Då, som tidigare omtalats, K. M:t såväl 1922 som 1925 väsentligen lämnat frågan öppen beträffande tillvägagångssättet vid verkställandet av öppen omröstning i kamrarna, framhöll v. Geijer sistnämnda år, att man under sådant förhållande hade »att råda bot på det rena nödläget, att man skulle taga en lag utan att kunna effektuera den — [men] då var det som konstitutionsutskottet ingrep och kom med ett utkast, som bifogades dess memorial, då det vilande grundlagsförslaget anmäldes till riksdagen».<sup>55</sup> Utkastet i fråga berörde såväl de reglementariska föreskrifterna, och dessa i synnerhet, som också ordningsstadgorna.<sup>56</sup> Inom utskottet hade emellertid meningarna varit delade angående korrektheten av detta tillvägagångssätt. I reservation av Björkman och Almquist anfördes, att då det icke tillkom KU att framlägga förslag rörande de reglementariska föreskrifterna samt ordningsstadga och arbetsordning, hade det icke vid memorialets avlämnande bort göra något tillägg eller någon anmärkning, innefattande utskottets uppfattning om frågans lösning. En annan ledamot, Forssell, reserverade sig till förmån för en mjukare formulering. Synbarligen var det uttrycket: »Det tillkommer icke utskottet att härom *formligen*<sup>57</sup> framlägga förslag», som stött reservanten.

<sup>53</sup> De i det följande anförda fallen framställas icke med krav på fullständighet.

<sup>54</sup> KU 1924, nr 29.

<sup>55</sup> FK 1925, nr 11, s. 13.

<sup>56</sup> KU 1925, nr 1.

<sup>57</sup> Kurs. av H. A. O.

Under de närmast följande åren förefaller KU ha accepterat reservanternas återhållsamma uppfattning. I varje fall meddelades intet utkast till ändringar i ordningsstadgorna 1932, ehuru dylikt, som vi sett, bifogats såväl 1930 års kommittébetänkande som den kungl. propositionen 1932, nr 105. Utskottets underlåtenhet motiverades följande år av dess ordförande, Reuterskiöld, som då påpekade, att K. M:t »omnämnt», vilka ändringar som voro nödvändiga i ordningsstadgorna. »De kunna emellertid inte behandlas av konstitutionsutskottet, de kunna inte behandlas annat än av något kammarens tillfälliga eller enskilda utskott, och de kunna inte komma dit utan att en motion väckes.»<sup>58</sup>

Under riksdagen 1937 anknöt emellertid KU till tillvägagångssättet 1925 och framhöll, att »Utskottet, som saknar behörighet att framställa förslag om ändringar i kamrarnas ordningsstadgor, fogar såsom bilaga till detta utlåtande ett inom utskottets kansli uppgjort utkast till ändringar i . . .»,<sup>59</sup> vilket formulär, med obetydliga variationer, också möter oss 1942. KU:s propå upptogs i båda kamrarna i motioner,<sup>60</sup> vilka hänvisades till tillfälliga utskott, som tillstyrkte desamma efter, vad man kan antaga, en blott formell beredning. Utskottens utlåtanden biföllos utan debatt av kamrarna.

På samma sätt som 1937 ingrep KU även 1942,<sup>61</sup> då den ovan skildrade proceduren i alla hänseenden exakt upprepades, och 1948 presenterade det särskilda utskottet likaså ett utkast med i detalj genomförda ändringsförslag till sju av de respektive ordningsstadgornas paragrafer.<sup>62</sup> Vid ett senare tillfälle, 1953—1954, för vilket nedan redogöres i annat sammanhang, gick man än längre, då båda kamrarna åtnöjdes med den privata handläggningen i KU och icke, som sig bort, tillsatte behöriga enskilda utskott.

Som en åtminstone bidragande orsak till den praxis, som här tecknats, få vi sannolikt betrakta det förhållandet, att de reglementariska föreskrifterna 1925 överfördes till KU. Dessa föreskrifter äga ju nära samband med kamrarnas ordningsstadgor, varför hänsyn till en enhetlig handläggning av vederbörande frågor får anses ha medverkat till utskottets ingripande. Följden av detta har emellertid blivit, att de tillfälliga utskotten i samma mån satts i efter-

<sup>58</sup> FK 1933, nr 14, s. 7.

<sup>59</sup> KU 1937, nr 19, med anledning av UU:s inrättande.

<sup>60</sup> FK 1937, nr 340 (Reuterskiöld); AK 1937, nr 596 (Hallén).

<sup>61</sup> KU 1942, nr 14.

<sup>62</sup> SäU 1948, nr 1, med anledning av K. M:ts prop. nr 244 med förslag till ändringar i RF och RO m. m.

hand och därmed stundom hänvisats till en blott skenbehandling eller att, som det senaste exemplet visar, handläggning i formellt kompetent utskott helt uteblivit.

KU har emellertid även på annat sätt stundom övat faktiskt inflytande på här berörda område. Detta har skett genom att det erhållit en påfallande stark representation i de »extra» tillfälliga utskott, som några gånger tillsatts med anledning av ändringsförslag, avseende de enskilda ordningsstadgorna. Som Tingsten påvisat (1934), var detta fallet under riksdagarna 1925 och 1933. Vid förstnämnda tillfälle, då fråga var om den öppna omröstningens genomförande i kamrarna, invaldes i dessa utskott (FTU III, ATU VI) nära nog uteslutande ledamöter av KU. »Vederbörande tillfälliga utskott tjänstgjorde sålunda i detta fall som ett slags annex till ett ständigt utskott.»<sup>63</sup> I FK konstaterades sakförhållandet av C. Winberg, som fann detta »litet märkvärdigt», då KU redan fattat ståndpunkt i frågan. Han anmärkte emellertid, att i AK en person verkligen råkat komma med, som icke tillhörde nämnda utskott — »och han kom också att ställa sig på en annan ståndpunkt!»<sup>64</sup>

Ett med ovanstående analogt fall inträffade 1933, då huvudsakligen medlemmar av KU insattes i de tillfälliga utskott (FTU III, ATU VI), som hade att revidera ordningsstadgorna.<sup>65</sup> På liknande sätt har man dessutom förfarit även vid ett par senare tillfällen, nämligen 1938 beträffande de enskilda utskott, som då tillsattes för frågan om interpellationsinstitutets utbyggnad, samt 1949 beträffande de utskott (FTU III, ATU IV), som hade att omarbete stadgorna med anledning av den reform av riksdagens arbetsätt, som detta år genomfördes. Sistnämnda frågekomplex hade emellertid beretts av det särskilda utskottet 1948, vilket också blev väl representerat i de tillfälliga utskotten följande riksdag.

I nedanstående tablå åskådliggöres det personella sambandet mellan å ena sidan KU och 1948 års särskilda utskott samt å den andra angivna tillfälliga utskott. De senares suppleanter ha här icke medtagits. I kolumn nr 3 angives de tillfälliga utskottens ledamotsantal, i nr 4 det antal av dessa utskotts ledamöter, som tillika voro (1949 varit) ledamöter av KU (det särskilda utskottet), i nr 5 de ledamöter, som tillika voro (1949 varit) suppleanter i KU (det särskilda utskottet).

<sup>63</sup> Tingsten, s. 291.

<sup>64</sup> FK 1925, nr 11, s. 18.

<sup>65</sup> Tingsten, s. 291.

1925	FTU III	7	7	—
»	ATU VI	8	6	1
1933	FTU III	8	5	1
»	ATU VI	8	5	1
1938	FEU	8	3	2
»	AEU	8	5	1
1949	FTU III	8	4	2
»	ATU IV	8	7	1

Åren 1933, 1938 och 1949 handlade ovannämnda tillfälliga utskott endast frågor angående kamrarnas ordningsstadgor, medan det 1925 även — och framför allt — gällde ändringar i de reglementariska föreskrifterna. Att KU detta år var särskilt väl företrätt i de tillfälliga utskotten, berodde på en speciell omständighet, då — som tidigare påpekats — man i grundlagen åtnöjt sig med föga mera än en principdeklaration rörande den öppna omröstningen, varför reformen väsentligen kom att bero av det sätt, på vilket de supplementära föreskrifterna utformades. Att man emellertid även vid andra tillfällen, då det gällt ändringar i ordningsstadgorna, gärna sökt utnyttja expertisen i KU, framgår av ett yttrande av Reuter-skiöld 1937. Denne anhöll nämligen då om remiss av sin motion FK nr 340, angående vissa följdändringar i kammarens ordningsstadga, till det tillfälliga utskottet nr 1 under hänvisning till att såväl dess ordförande som fem dess ledamöter tillika tillhörde KU »och väl känna vad saken gäller».<sup>66</sup>

I ganska sällsynta fall har kammare för utredning hänvisat motioner rörande enskilda kammarärenden till diverse icke beredande organ, såsom till endera kammarens kanslideputerade, till ekonomideputerade och till riksgäldsfullmäktige.<sup>67</sup> Under åren närmast efter sekelskiftet var dock denna praxis för AK:s vidkommande icke ovanlig, och även FK tillämpade då vid ett par tillfällen samma förfarande. Sålunda remitterades till AK:s ekonomideputerade motion 1900, nr 175, angående kopiering av framlidne ärkebiskopen Sundbergs i kammarens plenisal befintliga porträtt, motion 1902,

<sup>66</sup> Remissyrkandet gjordes i motionen.

<sup>67</sup> Någon mera ingående frekvensundersökning har i berörda hänseenden icke gjorts av förf. Under tiden 1875—1920 synes emellertid intet enskilt kammarärende ha hänvisats till kammarens KD, utöver vad i texten redovisas. Vad ED beträffar, ha remisser till dessa intill 1934 ägt rum »vid några tillfällen», Tingsten, s. 291. (FK:s ED fungerade till stadgeändring 1949 jämväl som kammarens KD). Det torde även få anses som sällsynt, att riksgäldsfullmäktige anlätats för beredning av enskilda kammarangelägenheter.

nr 205, angående kopiering av framlidne greve Arvid Posses i kammarens plenisal befintliga porträtt, motion 1905 L, nr 153, angående åtgärder för beredande av ökat utrymme åt kammarens kansli samt motion 1905 L, nr 10, angående ändrad numrering av ledamöternas platser i plenisalen. Under riksdagen 1906 erhöll AK:s talman ett skriftligt erbjudande, att till kammaren som gåva skulle överlämnas en bronsbyst av förre ledamoten av borgarståndet, brukspatronen Johan Thore Petré. Skrivelsen i fråga från utomstående person hänvisades direkt till ekonomideputerade för yttrande utan att göras till föremål för motion.

Till FK:s ekonomideputerade hänvisades motion 1905 L, nr 10, angående ändrad numrering av ledamöternas platser i plenisalen. Så var också förhållandet åtskilliga år senare med en motion i samma ämne, 1918 L, nr 11. Till AK:s kanslideputerade hänvisades motion 1908, nr 8, angående ändring av AO § 15 mom.-2 och 4,<sup>68</sup> motion 1909, nr 273, angående ändring av AO § 7 under förutsättning, att vissa grundlagsändringar rörande införande av proportionellt valsystem slutligt antogs, samt motion 1910, nr 163, angående riksdagsstryckets utdelande till ledamöterna av AK. Såväl före som efter nämnda period synes emellertid det skildrade tillvägagångssättet endast sporadiskt ha anlåtats.<sup>69</sup> Det torde icke kunna anses stå i överensstämmelse med föreskriften i RO § 37 (från 1937 RO § 36), som klart angav, att varje inom kammare väckt fråga, »som icke tillhör förenämnda ständiga utskotts behandling, men är av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras», skulle handläggas av tillfälligt utskott.<sup>70</sup> Möjligen antyddes detta förhållande av AK:s ekonomideputerade 1905, vilka i båda sina utlåtanden framhöllo, att hänvisningarna till deputerade skett »till förberedande behandling», om vilket dock intet utsagts i kamrarnas remissbeslut. Inte heller blev utlåtande i något av ovan angivna fall efter år 1900 hänvisat till utskott.

Ett egenartat förfarande kom två enskilda kammarärenden till del åren 1912—1913. I en förstnämnda år inom FK väckt motion nr 85 hemställde S. Clason, att kammaren ville besluta anordna en ut-

<sup>68</sup> Det gällde tiden för justering av protokoll och yttranden i syfte att ernå snabbare tryckning av kammarens protokoll.

<sup>69</sup> Se not 67.

<sup>70</sup> Utredningsremisser till kammares ED och KD stå enligt Tingsten icke i god överensstämmelse med grundlagen, Tingsten, s. 292. Dylika till riksgäldsfullmäktige betecknas av Reuterskiöld som ur rättslig synpunkt tvivelaktiga, Reuterskiöld, s. 103.



redning om åstadkommande på i motionen angivna grunder av ökad skyndsamhet i publicerandet av kammarens protokoll. Motionen hänvisades till det tillfälliga utskottet nr 1, som väl fann det önskvärt, om åtgärder i motionens syfte kunde vidtagas, men dock förklarade sig »gifvetvis» ej ha kunnat ingå på någon detaljerad undersökning i fråga om härvid påkallade åtgärder. Det hemställde under sådant förhållande, att kammaren ville besluta att åt riksgäldsfullmäktige uppdraga att, på sätt dessa funno lämpligt, låta verkställa erforderlig utredning.<sup>71</sup> Vid utskottsförslagets behandling i kammaren framhöll Cavalli, ledamot av fullmäktige, att uppdraget föll inom ett område, som endast delvis och i obetydlig utsträckning tillhörde fullmäktige, då nämligen dessa endast träffat avtal om tryckning av kamrarnas protokoll med bihang men icke tagit befattning med de frågor, som i detta samband framför allt borde utredas för uppnående av en skyndsammare justering av anförandena från kammarledamöternas sida.<sup>72</sup> Trots detta bifölls emellertid utskottets hemställan. Som en följd härav föreslogs i motion AK nr 270 (Cederborg), att AK för sin del ville besluta i likhet med medkammaren, vilken hemställan tillstyrktes av vederbörande utskott och ävenledes bifölls.

Riksgäldsfullmäktiges utredning och förslag tillställdes 1913 respektive kamrar i separata skrivelser och remitterades av dem till tillfälliga utskott, vilka under gemensamt sammanträde enade sig om lika grunder<sup>73</sup> och därefter med vissa ändringar tillstyrkte fullmäktiges förslag. Vad utskotten föreslagit, bifölls av kamrarna.

Handläggningen av det relaterade ärendet är i flera avseenden anmärkningsvärd. Ett tillfälligt utskott avvisar de facto en fråga under dess obestridliga kompetens eller åtminstone en »detaljerad undersökning» av samma samt anbefaller i stället, att den erforderliga utredningen måtte verkställas och förslag i samband därmed framläggas av ett för båda kamrarna gemensamt organ, oaktat det rörde sig om en första kammarens enskilda angelägenhet. Sedan motsvarande fråga tagits upp även av AK erhöi proceduren i allt väsentligt en karaktär, som hade det gällt ett gemensamt ärende. Riksgäldsfullmäktige fungerade som kommitté åt båda kamrarna, och de tillfälliga utskott, som därefter fingo frågan om hand, enade sig under gemensamt sammanträde om lika grunder.

<sup>71</sup> FTU 1912 I, nr 4.

<sup>72</sup> FK 1912, nr 10, s. 48. Som tidigare omtalats, hade samma fråga 1908 av AK hänvisats till kammarens KD.

<sup>73</sup> F. De Geer, FK 1913, nr 13, s. 6.

Samma eller likartat ärende hade åtskilliga gånger sysselsatt riksdagens kamrar. Även när ett dylikt ånyo togs upp 1936—1937, är det mycket litet, som röjer, att det ändock var fråga om en för respektive kamrar enskild angelägenhet. Tillvägagångssättet dessa år är så märkligt, att en närmare redogörelse för det sannolikt unika fallet torde tillåtas.

I anledning av en inom FK vid 1936 års riksdag väckt motion (nr 296, Sigfrid Hansson) beslöt kammaren i enlighet med av dess första tillfälliga utskott i utlåtande nr 2 gjord hemställan att åt fullmäktige i riksgäldskontoret uppdraga att efter samråd med kanslideputerade och kammarens kanslipersonal verkställa utredning om i vad mån ökad skyndsamhet i publicerandet av kammarens protokoll måtte kunna ernås samt för kammaren framlägga de förslag, vartill denna utredning kunde giva anledning. Av AK fattades enahanda beslut i enlighet med hemställan av dess femte tillfälliga utskott i utlåtande nr 3 över motion nr 506 (Björck i Kristianstad).

Efter överläggning med riksdagens kanslideputerade tillsatte riksgäldsfullmäktige för berörda uppdrags verkställande en kommitté, den s. k. stenografkommittén. Sedan denna inkommit med ett den 30 januari 1937 dagtecknat betänkande, överlämnades detta, utan eget yttrande av fullmäktige, med separata skrivelser av den 10 februari till kamrarnas talmän. Dessa anmodade kanslideputerade att inkomma med yttrande i ärendet, varefter frågan togs upp vid en talmanskonferens, vid vilken jämväl de ständiga utskottens ordförande och riksdagens kanslideputerade voro närvarande. Härvid beslöts, i enlighet med den mening som gjort sig gällande vid sammankomsten, att ifrågavarande betänkande skulle överlämnas till KU. På initiativ av detta tillsattes emellertid ett sammansatt konstitutions- och bankoutskott för frågans slutliga beredning. Utskottet avstyrkte stenografkommitténs förslag, och dess hemställan bifölls av kamrarna.<sup>74</sup>

Ärendet i fråga, som jämlikt ordningsstadgorna § 14 var av enskild kammarnatur, initierades som sådant, och såväl i motionerna som i de tillfälliga utskottens utlåtanden framhölls, att frågan var en angelägenhet endast för vederbörande kammare. Redan motionärerna tilläto sig emellertid det regelstridiga yrkandet, att ärendet för utredning måtte hänskjutas till riksgäldsfullmäktige, och sedan

<sup>74</sup> En redogörelse för ärendets handläggning har lämnats av det sammansatta KU och BU 1937, utlåt. nr 1. För framställningen ovan ha även berörda utskotts handlingar (RB) anlitats.

dessa tagit saken om hand, handlades den på varje punkt som en intern riksdagsangelägenhet. I proceduren fäster man sig särskilt vid den roll talmännen och talmanskonferensen spelar. Av de förra anmodas riksdagens kanslideputerade att avge yttrande, och då sådant avgivits, överlämnas stenografkommitténs betänkande av den senare — icke till kamrarna för remiss till de ensamt behöriga tillfälliga utskotten utan till KU, på vars initiativ ett sammansatt utskott bildades, det enda i de enskilda kammarärendenas historia.

Orsaken till angivna egenartade handläggning anges av KU 1937. I dess utlåtande nr 19, dagtecknat den 11 maj, framhölls, »att frågan om snabbare tillhandahållande av kammarledamöternas yttranden samt riksdagsprotokollen i dessas helhet icke längre betraktas som en fråga, vilken i första hand angår vederbörande kammare enskilt, utan som en riksdagens angelägenhet och den bör alltså regleras i reglementariska föreskrifter». Så blev också på utskottets förslag förhållandet, då nämnda år bestämmelserna om kammares protokoll överfördes från ordningsstadgornas § 14 till ReglF § 12 (nu RSt § 5). Till KU:s påpekande skall endast tilläggas, att den uppfattningen, att här förelåg ett materiellt riksdagsärende, vilket även borde behandlas som sådant, långt tidigare i viss mån gjort sig gällande. Som ovan påvisats, var nämligen så fallet redan 1912—1913,<sup>75</sup> och kanske hade den fått insteg än tidigare.

Man torde ursprungligen ha tänkt sig, att varje tillfälligt utskott skulle handlägga endast ett visst, vid dess tillsättande redan väckt, ärende eller möjligen en grupp sammanhängande ärenden.<sup>76</sup> Mycket snart kommo emellertid dessa utskott att framstå som faktiskt ständiga, mellan vilka alla redan väckta eller senare framkomna motioner utanför de ständiga utskottens verksamhetsområden fördelades. Även deras ledamotsantal blev efter hand fixerat i praxis, ehuru möjligheten ju alltid stod öppen för en kammare att såväl tillsätta »extra» tillfälliga utskott som också att beträffande dessa avvika från gängse bruk i fråga om deras storlek. Dessa möjligheter kommo, som bekant, att vid förefallande behov utnyttjas.

Reformen 1949, genom vilken de tillfälliga utskotten avskaffades och ersattes med ett allmänt beredningsutskott för vardera kammaren, anknöt till denna utveckling och var i grunden mindre genomgripande, än man kanske kunde förmoda. De tillfälliga utskotten existerade faktiskt allt fortfarande i sin av praxis erhållna gestalt

<sup>75</sup> Se även H. A. Olsson, a. a., s. 164.

<sup>76</sup> Tingsten, s. 16, 286 f.

men av riksdagsordningen reducerade i antal och av denna bestämda även till sin sammansättning och därmed av grundlagen fastslagna som ständiga kammarutskott. De framträdde dessutom under ett annat, mot deras verkliga ställning bättre svarande namn. Under dylika förhållanden befanns det emellertid önskvärt, att kammare även i fortsättningen bereddes möjlighet att vid behov tillsätta ett eller flera extra utskott, och av denna anledning inskrevos 1949 enskilda utskott i RO § 36.<sup>77</sup> Till skillnad från vad tidigare varit fallet reserverades emellertid dessa extra utskott för interna kammarärenden. År 1953 vidtogs i denna organisation endast den ändring, att ett för båda kamrarna gemensamt allmänt beredningsutskott med karaktär av ständigt trädde i de båda dittillsvarandes ställe. Det kan tilläggas, att kunde de enskilda utskotten efter 1949 blott anses som praktiska och önskvärda, så framstå de från 1953 som nödvändiga, då från detta år andra kammarutskott icke existera för upptagande av enskilda frågor.

Under den korta tid, som förflutit efter 1949, uppvisar praxis vissa egendomliga drag. Det är visserligen endast ett mycket ringa antal enskilda ärenden, som dessa år utskottsbehandlats — så vitt vi kunnat finna blott fyra stycken t. o. m. vårsessionen 1957 — men enskilt utskott har vid intet tillfälle tillsatts, utan frågorna ha med ett undantag handlagts av vederbörande kammares allmänna beredningsutskott. Så var förhållandet beträffande likalydande motioner i båda kamrarna 1950 samt i AK 1951. I förstnämnda fall gällde det antagande av ändrade regler för framställande och besvarande av interpellationer och enkla frågor,<sup>78</sup> och även 1951 rörde det viss ändring av ordningsstadga.<sup>79</sup>

Under riksdagen 1950 väcktes i FK en motion, avseende dels åtgärder för konstnärlig utsmyckning av kammarens plenisal, dels översyn av belyningsanordningarna därstädes (nr 401, Lindström m. fl.). Motionen, som icke innehöll något anslagsyrkande, framställdes efter den ordinarie motionstidens utgång under åberopande av föreskriften i RO § 55 angående motion i enskilt ämne. Det är tvivel underkastat, om förslaget borde ha uppfattats på detta sätt, men kammaren godtog motionärernas mening genom att tillåta motionens upptagande men hänvisade den icke desto mindre till bankoutskottet.

År 1954 väcktes likalydande motioner<sup>80</sup> angående ändrad lydelse

<sup>77</sup> SOU 1947: 79, s. 67.

<sup>78</sup> FK 1950, nr 411 (Osvald och Nerman); AK 1950, nr 85 (v. Friesen m. fl.).

<sup>79</sup> AK 1951, nr 311 (Håstad m. fl.).

<sup>80</sup> FK 1954, nr 17 (Strand m. fl.); AK 1954, nr 28 (Lindholm och Sjölin).

av § 7 mom. 1 samt § 11 OSt. Denna gång kunde man emellertid inte — efter 1953 års reform — hänvisa ärendena till något redan befintligt kammarutskott utan var alternativt hänvisad till att nedsätta enskilt utskott eller avgöra frågorna utan utskottsbehandling. Man valde den senare utvägen. I FK erinrade Strand om att motionen endast avsåg några smärre, rent redaktionella ändringar. Om den skulle remitteras till utskott, bleve det nödvändigt att för ändamålet tillsätta ett enskilt sådant. Saken var dock alltför obetydlig för att en dylik åtgärd skulle vidtagas, varför talaren föreslog, att kammaren begagnade den möjlighet, som i detta fall erbjöd sig, nämligen att avgöra motionen utan föregående remiss. Han upplyste, att ändringsförslaget sammanföll med ett utkast, som uppgjorts av KU och vilket som bilaga var fogat vid utskottets memorial 1953, nr 11.<sup>81</sup> Kammaren beslöt i enlighet med motionärens yrkande. I AK förfor man på samma sätt.<sup>82</sup> Förfarandet var fullt naturligt efter ärendenas tidigare faktiska handläggning av KU, vilket här tog ett reellt initiativ, som sedermera upptogs av enskilda motionärer.<sup>83</sup>

Det har ansetts vara klart, att om det ämne, som skall behandlas, endast rör kammare enskilt, också frågan om hur det skall behandlas är ett dylikt ämne.<sup>84</sup> Detta är emellertid icke förhållandet, då det i formellt hänseende för enskilt ärende konstitutiva blott utgöres av kammares rådighet över avgörandet i sakfrågan, medan intet hindrar, att grundlagen reglerar tillvägagångssättet och i så måtto inskränker vederbörandes handlingsfrihet. Så har ju också i flera fall ägt rum. Som exempel härpå kan anföras, att i tillämpbara delar debattföreskrifterna i RO § 52 liksom bestämmelserna i RO § 60 angående beslutsförfarandet och i RO § 55 angående förbud mot sammanförande i en motion av flera mål av olika beskaffenhet även måste iakttagas vid handläggning av enskilt ärende, beträffande vilket kammare även under viss förutsättning kan vara nödsakad att efter RO § 36 mom. 2 tillsätta enskilt utskott. Enligt grundlagsföreskrift äger väl kammare att fritt bestämma ledamöternas antal i dylikt utskott (RO § 36 mom. 2) och att genast avgöra fråga, som rör kammare enskilt (RO § 55 mom. 2), varjämte motion i sådan angelägenhet må framställas, så länge session pågår

<sup>81</sup> FK 1954, nr 2, s. 133.

<sup>82</sup> Skoglund i Doverstorp, AK 1954, nr 2, s. 223.

<sup>83</sup> Jmf. KU:s likartade förfarande 1937 och 1942.

<sup>84</sup> Malmgren, s. 20.

(RO § 55 mom. 1 st. 5). Men även om riksdagsordningen i dessa hänseenden stipulerat vissa restriktioner, hade detta naturligtvis varit utan betydelse för det ifrågasvarande ämnets konstitutionella karaktär. Annat skulle förhållandet ha varit, om kammarens beslutanderätt inskränkts till förmån för medkammaren, då ärendet upphört att vara enskild angelägenhet.

Liksom med en kammarens begivande en enskild ordningsföreskrift kan överföras till det för kamrarna gemensamma lagstiftningsområdet, så torde principiellt beslutanderätten i enskild angelägenhet, om så anses lämpligt, kunna delegeras till eget organ, exempelvis till talmannen eller till sekreteraren eller till annan tjänsteman. Som exempel på delegation, hämtade ur nu gällande ordningsstadgor och avseende båda kamrarna, må nämnas bemyndigande för talmannen att, efter eget beprövande, lämna ledamot ordet för kort genmäle under högst tre minuter, på särskilda skäl under sex minuter (§ 12 mom. 2), att vid förfall för sekreteraren utse ersättare för denne (§ 15 mom. 2), att efter samråd med sekreteraren meddela de särskilda föreskrifter, som finnas nödiga för ordningen och arbetet inom kammarens kansli (§ 16), att utfärda nödiga föreskrifter om åhörarens tillträde till läktarna och för ordningens vidmakthållande därstädes (§ 23 st. 1) samt att bevilja ledamot ledighet från riksdagsgöromålen för en tid av högst åtta dagar (§ 24 mom. 1).

På samma sätt har åt ålderspresidenten uppdragits att, innan val av talman och vice talmän skett, för tillfället anställa protokollförande och de övriga befattningshavare, som erfordras (§ 1 mom. 2), samt åt sekreteraren att ansvara för vården av inkomna handlingar och att utöva tillsyn över kansligöromålens ordentliga och skyndsamma gång (§ 15 mom. 1). Sekreterarens åliggande enligt p. 2 samma moment att till expedition befordra kammarens beslut torde däremot icke kunna anses grundat på delegation utan på en kammarens konkreta befallning.

Icke heller när det gäller delegation, har emellertid en kammare alltid fria händer, då nämligen beslutanderätten i vissa fall uppdragits som pliktmässigt åläggande eller som en rättighet, vilken, därest den tages i bruk, blott kan av kammaren utövas men sålunda icke överlåtas. Det förra var exempelvis förhållandet, då enligt RO § 13 mom. 3 (1866) AK ålades att vart tionde år ordna vissa städer i valkretsar. Enligt nu gällande grundlagsföreskrifter torde möjligheten till delegation av beslutanderätten i enskilda ärenden få anses utesluten i åtminstone följande fall: ang. prövning av riksdagsmans

avsägelse, medan session pågår (RO § 29), ang. prövning av behörigheten till riksdagsmannakallets utövande (RO § 32 mom. 2), ang. medgivande av varning genom talmannen eller av åtals väckande i visst fall (RO § 52 st. 5, RF § 110 st. 1), ang. medgivande av viss uteslutning ur kammarens protokoll (RO § 76), ang. fastställande av ordningsstadga (RO § 78).

I föreliggande framställning har i synnerhet handläggningen av formell motion i enskilt ärende beaktats. Vi ha iakttagit, att förfarandet starkt skiftat under påfallande och stundom självtagen frihet från vederbörandes sida gentemot grundlagens procedurföreskrifter. Detta har i olika sammanhang belysts, men det måhända mest påtagliga exemplet erbjuder en FK:s åtgärd den 29 april 1868. Vid detta tillfälle yrkade vice talmannen under hänvisning till RO § 76, att den vidlyftiga diskussion, som två dagar tidigare ägt rum angående ordningsstadga och vilken då pågått i mera än sex timmar och till efter midnatt, måtte utgå ur protokollet.<sup>85</sup> På dylikt sätt, upplyste han, hade man icke sällan tidigare förfarit, och nu, då man mot riksdagens slut kunde mötse plenarsammankomster de flesta dagar, skulle det innebära en välbehörlig lättnad för kansliet. Som främsta stöd för sin mening anförde han emellertid, att stadgefrågorna uteslutande rörde kammaren enskilt, varför överläggningen ej var av något allmänna intresse »och ej heller för framtiden kan blifva af någon historisk betydelse».<sup>86</sup> Kammaren biföll yrkandet med det undantag, att gjorda reservationer skulle intagas i protokollet.

Det ovan skildrade tillvägagångssättet har sin grund i en åskådning, som icke sällan skymtat i den parlamentariska debatten och enligt vilken den enskilda angelägenheten skulle vara en kammares privatsak, som den — med få undantag, betingade av uttryckliga grundlagsstadganden — ägde handläggas i de former den själv fann för gott. Resonemanget bygger emellertid på en missuppfattning av terminologien i riksdagsordningen.

Då grundlagen talar om »fråga, som blott rör kammaren enskilt», kan ärendet betecknas som privat i den bemärkelsen, att avgörandet tillkommer kammare ensam, men ingalunda i den, att ärendet nöd-

<sup>85</sup> Berörda § utgjorde naturligtvis intet stöd för den påkallade åtgärden, då enligt RO § 76 sådana uttryck icke må uteslutas, på vilka beslutet tydligen sig grundar.

<sup>86</sup> FK 1868, III, s. 475.

vändigtvis blott skulle vara av intresse för berörda kammare men icke tillika för någon annan. Författaren har å annat ställe sökt visa, att bland mängden av de ämnen, som exklusivt underkastats en kammares beslutanderätt och därför i grundlagens ögon äro att anse som enskilda, många kunna sägas röra kammare — icke utslutande men övervägande, i synnerhet, under skilda grader av intressebetoning, och det kan t. o. m. i undantagsfall hända, att en kammares speciella intresseengagemang i frågor, som lagts under dess domvärjo, kan vara mycket obetydligt.<sup>87</sup> Men förhåller det sig på detta sätt, kan det enskilda ärendet i allmänhet icke betraktas såsom vederbörandes privatangelägenhet i vedertagen bemärkelse samt därmed icke heller någon principiell frihet över behandlingen deriveras ur dess natur. Det må i detta sammanhang erinras om att ordningsstadgornas bestämmelser, vilka utgöra en icke oviktig del av vår offentliga rätt, givetvis måste anses i hög grad angå också andra än vederbörande kammare, och av alla efter 1866 väckta motioner i enskilda ämnen ha — efter ungefärlig uppskattning — drygt 90 % haft avseende på dem. Under sådant förhållande överraskar det icke, att på detta område även andra intressenter anmält sig och att stundom såväl K. M:t som i all synnerhet KU de facto ingripit i förfarandet.

<sup>87</sup> H. A. Olsson, a. a., s. 153.



## FOLKFÖRSÖRJNINGENS KRIS

Av Kanslirådet jur. dr CURT ROHTLIEB, Djursholm

Det är två farhågor, som dominerat debatten om möjligheten att försörja den ständigt växande befolkningen på vår jord. Vad man kallat jordproduktivitetslagen innebär, att den vegetabiliska produktionen vid ökad användning av arbete och kapital, under i övrigt lika förhållanden, »ceteris paribus», lämnar relativt avtagande avkastning, så att för varje kvantum arbete eller kapital en mindre skördeökning utvinnes. I framtiden skulle då hungersnöd hota, om lagen har praktisk giltighet.

Av nyare datum är den andra frågan, den om industrins kraftförsörjning, i vårt industrialiserade samhälle lika viktig som livsmedelstillgången.

I den vetenskapliga diskussionen om framtiden har pessimisterna varit flitigast. Det är så mycket egendomligare, som under diskussionen det visat sig, huru levnadsstandarden sedan länge varit i stigande i Västeuropa och U. S. A.

Men Asiens och de underutvecklade ländernas inträde på världsarenan har givit frågan en ny aspekt. Där råder mångenstädes tydlig överbefolkning. Den har sedan långa tider varit kronisk, dock mera i tysthet. Nu har den blivit högljudd och pockande. Fordran på större livsrum är redan akut. Världens försörjningsfråga har gått till kris på denna grund.

Mot varandra stå sedan gammalt två skolor, en optimistisk och en pessimistisk. Ett lands främsta rikedom är en talrik folkhop, hette det på 1700-talet, och stigande folkmängd har eftersträfvats såväl i äldre som nyare tid av både ekonomiska, politiska och ej minst militära orsaker. En kraftig reaktion satte in genom Malthus' bekanta demografiska undersökningar, som ledde till en radikal pessimism i fråga om möjligheten att skaffa en växande befolkning näring. I Sverige har pessimismen företräts främst av Knut Wicksell, som ansåg en ödeläggande hungersnöd ofrånkomlig om befolkningen växte. Den måste därför kraftigt nedgå, om man ville uppnå

större välstånd. Redan inom 40 år, förklarade han i föredrag år 1881, skulle hungersnöden vara över oss. Och olycksprofetiorna upprepades på många håll, även under det exempellösa uppsvinget före världskrigen. Ogärna erinrades han under 1920-talets överproduktion av spannmål om denna spådom.

Betydligt tystare har den optimistiska riktningen varit, utan egentlig stimulus även under de goda tiderna.

Hur ställa sig de båda riktningarna till varandra i dagens läge? Att en fortgående folkökning i den takt, som nu kan iakttagas över hela världen, ställer allvarliga problem, kan ingen ansvarskännande förneka. Våra naturtillgångar och produktionsmöjligheter äro ingalunda obegränsade. Ett uppmärksammat arbete av professor G. Borgström<sup>1</sup> belyser vådan av en folkökning, som ej står i förhållande till planetens begränsade resurser. Men teknikens landvinningar och naturens dolda reserver åberopas av optimister, som i de många felslagna olycksprofetiorna se en bekräftelse på sin optimism.

Ett nyligen utkommet arbete av den amerikanske nationalekonomen Jacob Oser<sup>2</sup> sammanfattar vad man vet eller kan hoppas om våra framtida försörjningsmöjligheter.

För Borgström är utarmningen av jorden genom erosion och naturtillgångarnas oavbrutna minskning ett faktum, som framtvingar de dystraste framtidsbilder. För somliga länder återstår blott 2 % av vad som en gång varit deras ursprungliga matjordsskikt, tror han. I Amerika pågår just en sådan förstörelse, och därvid är man verkligen bättre underrättad. Noggranna vetenskapliga iakttagelser bestyrka erosionsskador, som dock ej äro obotliga och ingalunda omfatta hela kontinentens område, alltså av mera lokal beskaffenhet.

Ej ens Afrika utgör någon reserv mot hungersnöd. Tvärtom, det betecknas som en döende kontinent. En klimatförsämring, som studerats blott under kort tid och i likhet med många kända periodiska företeelser torde ha ett cykliskt förlopp, betraktas av Borgström som en dödsdom. Det är särskilt en fortgående uttorkning, som där och, enligt Borgström, på många andra håll har förödande verkan. Klimatförbättringarna på våra breddgrader ge dock anledning till mera gynnsamma prognoser, och balansen därvidlag kan ännu ingen uträkna.

<sup>1</sup> »Jorden vårt öde. Kan en permanent världshunger avväjas?» Stockholm 1953.

<sup>2</sup> »Must Men starve? The Malthusian Controversy», London 1956, däri partitagandet för optimismen öppet framträder.

För Englands del försäkras, att erosionen pågår hotande och att för varje tusental hektar som går förlorat 4.475 människor med nuvarande dietstandard mister sin föda. Vem har räknat ut detta? Här liksom på många andra ställen i undersökningen framstår såsom ett allvarligt fel bristen på källhänvisningar. Att intensifiering och rationellare metoder för både lantbruk och industri hittills mer än ersatt erosionen och i framtiden tydligen kan göra detta i än högre grad, får man ej veta av Borgströms i många avseenden tänkvärda undersökning — men väl av inkomst- och livsmedelsstatistiken.

I Oserns arbete får situationen en betydligt annorlunda belysning. Själva markförstörelsen förblir ett faktum. Men, framhålles det, trots detta produceras i Amerika mer än någonsin både per arealenhet, per enhet av människor, per arbetstimme och per kapitalbelopp. Gent emot jordförstörelsen och uttorkningen verkar en effektiv uppfinningsrikedom, en planmässig vetenskap och ökad välmåga mer än tillräckligt. Även jordförstörelsen kan hejdas. Bevattningsfrågan är mera trängande, särskilt i regnfattiga trakter. Detta dock mera för industrin och personlig konsumtion än för jordbruket. Här kan man invända, att slöseriet med vatten, ofta utan påtagligt behov, kan inskränkas genom så enkla medel som höjda vattenavgifter. Oser framhåller övertygande olika möjligheter inom jordbruket till rationellare vattenanvändning, varigenom mycket kunde vinnas.

Att industrin och städerna lägger beslag på jord, användbar för livsmedelsproduktion, framhålles av Borgström såsom en ren förlust, utan att hänsyn tages till det totala resultatet härav för produktionen. Ekonomisk vinst kan ju likväl uppstå. Att en värdeökning faktiskt ofta blir följden framhålles ej. En fördubbling av konstgödsel påyrkas, men även här saknar man den relevanta värderingen ur ekonomisk synpunkt. En jämförelse mellan kvantiteten naturprodukter, konstgödsel och skördemängd i U. S. A., är måhända självfallen för en naturvetare, men ej för en nationalekonom, som behöver penningen som värdemätare. Fosfatbrist förklaras orsaka sjukdomar hos befolkningen i U. S. A. I själva verket har hälsotillståndet där förbättrats. Vattenbristen i U. S. A. är utan tvivel på många håll kännbar, men har icke under senare tid ökat, såsom Borgström anser, utan snarare minskat. Här, som ofta, bli bildens skuggsidor överdrivna.

Ett viktigt medgivande, som dock lämnas mera i förbigående (s. 74), är att anspråken på kvantitet av konsumenterna oavlåtliga

höjts. Men därmed förfaller ju klagomålen över sänkt levnadsstandard och hotande hungersnöd.

Takten av gjorda framsteg i fråga om odlingsmetoder har i själva verket varit så snabb, att den stora massan haft svårt att följa med. Oser citerar uppgifter från vetenskapliga institutioner i U. S. A. om huru föga utbredd även där användningen av olika lantbruksmaskiner är; om alla skulle följa redan utexperimenterade försök, skulle skörderesultatet stiga med 60 till 75 %. Liknande erfarenheter om vad föregångsmän inom jordbruket uppnått och huru den stora massan blott genom att följa exemplet kan uppdriva produktionen ofantligt, ha andra länder lämnat.

För svenska förhållanden har en väl underbyggd prognos utförts av särskilda sakkunniga.<sup>3</sup> Resultatet, såvitt här är fråga, framgår av nedanstående tabell, som utvisar i miljoner kg både den verkliga produktionsökningen under senare år och den efter omsorgsfull sovring av materialet väntade för år 1960; längre har man försiktigtvis ej velat gå.

Mjölken och grädden har räknats i oskummad mjölk.

Naturligen kan man invända, att för vårt land med dess orubbade fred betingelserna för ekonomisk utveckling varit särskilt gynnsamma, men även i de krigshärjade länderna märker man en förvånande kraftig uppgång, t. ex. i Västtyskland. För industrin hade kriget medfört långt större skador än för jordbruket. Likväl ökades

Varuslag	1949-50	År 1954/55		1955-56	1956-57 (normkalkyl)	Prognos (hösten 1956) för 1960
		Prognos hösten 1950	Verklig produk- tion			
Brödsäd	842	795	885	705	1.047	1.050
Råsocker	291	325	288	236	280	280
Matnyttig vegetabilisk olja	52	62	63	60	50	60
Mjölk och grädde	1.705	1.890	1.617	1.574	1.564	1.600
Smör	109	125	88	85	88	94
Ost	57	58	54	51	51	55
Kött	130	125	146	144	123	136
Fläsk	169	190	192	178	189	195
Ägg	83	80	84	84	83	90

<sup>3</sup> I Statens Offentliga Utredningar 1957:10 ha ett flertal författare utarbetat undersökningar separat, som publicerats under den sammanfattande rubriken »Balanserad Expansion»; se s. 95.

produktiviteten än kraftigare där, beroende synbarligen på den tröghet, som präglar alla förändringar inom jordbruket.

Enligt officiella siffror stegrades industrins produktivitet under tidrymden 1948—1956, om indexsiffran för den samfällda industrin år 1950 sättes till 100, från 45 till 211.<sup>4</sup> Av mindre intresse och svårare att bedöma torde siffrorna för jordbrukets produktionsstegring vara, som ju i hög grad växlar med de av vädrets makter beroende skördarna.

Vad det i sista hand kommer an på är ej produktionen av något visst varuslag, såsom livsmedel, utan på välståndet i dess helhet. Olika länder förvärva detta med olika produktionsinriktning, och blott penningen kan tjänstgöra såsom gemensam nämnare. Vill man jämföra folktätheten på kvadratkilometer, inkomster per capita och energiförbrukning, mätt i metriska ton av kol per capita, mellan olika länder, kan man hämta ledning ur Oser's förenämnda arbete.<sup>5</sup> Då en jämförelse mellan agrikulturella och icke-agrikulturella yrken kan vara av intresse, meddelas här även procentsiffror av arbetskraft, använd i icke-agrikulturella yrken. Av utrymmesskäl begränsas jämförelsen till ett fåtal viktigare länder (Oser har sökt sammanföra alla, från vilka uppgifter, som han trots vara tillförlitliga, kunnat anskaffas).

Tabellens länder äro ordnade efter folktätheten, och uppgifterna avse år 1953 eller närmaste år.

Skulle man ordna länderna efter inkomsten per capita, bleve ordningsföljden en helt annan. Mellan siffrorna i de två första kolumnerna kan synbarligen ingen relation finnas. Detta är av vikt att hålla i minnet, när man hör folktätheten framhållas såsom orsak till fattigdom utan hänsyn till befolkningens kvalitet. I fråga om välstånd synes U. S. A., Kanada och Sverige komma främst. Detta sista sammanhänger tydligen med våra höga siffror för energi och icke-agrikulturell arbetskraft, som dock något överträffas av vissa andra länder.

Siffran för Kanadas folktäthet är ett skolexempel på de fällor statistiken kan gillra. De stora, öde vidderna i norr ha förvanskat det faktum, att Kanada delvis är ganska tätt befolkat. Även annars är försiktighet av nöden inför siffrorna. I övrigt illustrera dessa siff-

<sup>4</sup> Se Ludvig Erhard, »Wohlstand für Alle», 1957, s. 33.

<sup>5</sup> Ss. 57 o. ff. Statistiken för många länder är dock av tivelaktigt värde. Här måste uteslutas östblockets länder och sådana, som sakna av fackmän organiserad systematisk statistik.

	Folkmängd per kv. km	Inkomst i dollar per capita	Energi, i kol per capita	% av arbets- kraft i icke agrik. yrken
Nederländerna	324	486	2,05	81
Belgien	288	716	3,64	88
Japan	235	191	0,96	53
Storbritannien	208	809	4,53	95
Västtyskland	200	504	2,94	77
Italien	159	298	0,87	61
Indien	113	59	0,11	30
Österrike	83	350	1,73	68
Frankrike	78	708	2,33	64
Spanien	57	471	0,73	48
Indonesien	52	90	0,08	34
Turkiet	29	170	0,34	24
Burma	28	43	0,03	32
Egypten	22	112	0,22	35
U. S. A.	20	1.911	8,01	89
Sverige	16	989	3,70	83
Mexiko	14	207	0,64	42
Sydafrikanska Unionen	11	272	2,05	53
Argentina	7	533	0,80	76
Brasilien	7	218	0,31	42
Kanada	1	1.313	6,84	84
Australien	1	942	3,36	86

ror utan tvivel förutsättningarna för välstånd. Men de kunna ej sinsemellan koordineras, såvida man ej finner en gemensam nämnare. Därför skall här anges en metod att få ett gemensamt värde för siffrorna i de två senare kolumnerna, varigenom även en jämförelse med siffrorna för inkomst blir möjlig.

En del av den energi, som avses här, används ju för jordbruksändamål och måste därför fråndragas, om man skall kunna jämföra siffrorna för energi och procenttalet av arbetskraft i icke-agrikulturella yrken. Översiktliga beräkningar göra det troligt, att detta avdrag lämpligen kan sättas till 13 %.<sup>6</sup> Mer än ett ungefärligt värde kan man ej tillmäta denna siffra, men multiplicerar man, efter avdrag med 13 %, återstoden av siffrorna för energin per capita med siffrorna i den sista kolumnen, får man ett indextal, en mätare

<sup>6</sup> Jfr Hjalmar Furuskog, »Vårt Land», Sthlm 1943, s. 287, där den tillgängliga energimängdens användning för olika ändamål uppskattats.

på den totala kraft, som ägnas icke-agrikulturella yrken. Rikare material skulle visserligen ge säkrare resultat, men med tillgängliga resurser torde knappast någon säkrare mätare kunna konstrueras.

Om länderna ordnas efter inkomst per capita, får tabellen följande utseende:

	Inkomst i dollar per capita	Icke-agrikulturell kraft
U. S. A.	1.911	620
Kanada	1.313	500
Sverige	989	267
Australien	942	251
Storbritannien	809	374
Belgien	716	279
Frankrike	708	130
Argentina	533	53
Västtyskland	504	197
Nederländerna	486	144
Spanien	471	30
Österrike	350	102
Italien	298	41
Sydafrikanska Unionen	272	94
Brasilien	218	11
Mexiko	207	23
Japan	191	44
Turkiet	170	7
Egypten	112	7
Indonesien	90	2
Indien	59	0,29
Burma	43	0,84

De två kolumnerna följa i stora drag varandra. Trenden är tydlig. De mest väsentliga undantagen avse Västtyskland och Storbritannien. Men båda dessa utmärka sig (ehuru ej i samma grad som U. S. A.) för uppdriven teknik både inom industri och jordbruk. Hos dem verkar alltså ej en agrar inriktning så retarderande, som i flertalet andra länder. I viss mån, ehuru ej så accentuerat, gäller det samma om Nederländerna och Österrike, för vilka likaledes andra kolumnens siffror äro, i förhållande till den första, oväntat höga.

Svårare är det att förklara den plötsliga sänkningen i andra

kolumnens siffror för Argentina och Spanien, likasom den relativt höga siffran för Sydafrikanska Unionen. Självfallet ersätta de grovt tilltagna klumpsiffrorna ej specialundersökningar, för vilka dock ej här finnes plats. Sambandet i stort mellan välstånd och inriktning på andra områden än de agrikulturella framgår i varje fall tydligt, särskilt av siffrorna från underutvecklade länder.

I samma mån som den icke-agrikulturella kraften ökar, växer möjligheterna att anskaffa andra varor än livsmedel, alltså överflödsvaror i vidsträckt bemärkelse. Man vill ogärna kalla rymliga, bekväma bostäder, telefon och dylikt för lyx, men sådant betecknar dock en nivå betydligt över existensminimum. Än mer gäller detta om ett flertal dyrbara nöjen, skönhetsmedel och mycket annat. Utgifterna för sådant bilda en säkerhetsmarginal vid begynnande nedpressning av levnadsnivån, som alltså ingalunda är hotad på någon vital punkt; marginalen är mycket rymlig.

De tre mest efterblivna staterna, Indien, Indonesien och Burma, hava sammanlagt, enligt senaste tillgängliga uppgifter, mer än 460 miljoner invånare, alltså långt mera än hela Västeuropa och U. S. A. tillhopa. Skulle den allmänna inkomstnivån i Västerlandet pressas ned, hotas existensminimum alltså ej på länge.

Av tabellen framgår vidare, att de underutvecklade länderna knappast ha förutsättningar att av egen kraft närma sig de gamla kulturländerna. Talrika vittnesbörd giva vid handen,<sup>7</sup> att det mera är människomaterialet än naturtillgångarna som detta beror på. Bristande rättssäkerhet och borgerlig ordning hindrar långfristiga kapitalanläggningar, men även själva den låga arbetsintensiteten och företagsamheten.

Livsmedelsfrågans betydelse för det allmänna välståndet har alltså överskattats av Borgström. Arbetsfördelning, specialisering och mångsidigare produktion kännetecknar vår tidsålder.

Men de underutvecklade områdena då? De upptaga stora vidder av Asien, Afrika och Latinamerika. I blickpunkten kommer främst Sydostasien. En rikhaltig litteratur om dem<sup>8</sup> har publicerats både

<sup>7</sup> En intressant undersökning av förhållandena i vissa tropiska trakter har publicerats i *Revue française de Science politique*, Volume VII N:r 2, Avril—Juin 1957, av Philippe Bernard under titel »Problèmes du Développement Économique». Där behandlas frågan om olika förutsättningar för ekonomiska framsteg; skillnaden mellan optimister och pessimister, sådan den vanligen framträder, bortfaller inför studiet av de konkreta faktorerna, som särskilt i agrikulturellt avseende, tvärt emot vad som ofta anses, äro ogynnsamma i dessa trakter. Befolkningen är ofta för gles, ett svårt hinder för välmåga.

<sup>8</sup> En nyligen publicerad översikt över deras belägenhet återfinnes i *The*



genom F. N. och av enskilda forskare. Av utrymmesskäl skall här blott återges den summariska bearbetning, som av Myrdal<sup>9</sup> lämnas beträffande de senaste årens livsmedelsproduktion per capita, därvid såsom index angivits den genomsnittliga produktionen 1934—1938 = 100.

	1948/49—1950/51	1952/53	1953/54
Nordamerika	118	123	119
Oceanien	96	93	93
Västra och södra Europa	94	102	107
Latinamerika	98	97	96
Främre Orienten	95	106	108
Fjärran Östern, utom			
Kinas huvudland	84	85	87
Hela världen, inkl.			
Sovjetländerna	97	101	102

För Sovjetländerna äro siffrorna dock alltför osäkra.

Att Nordamerika ligger främst kan ej förvåna, men väl att stegringen varit så obetydlig. Förklaringen torde ligga i att under kriget och efterkrigstiden industrin lagt beslag på kapital och arbetskraft till förfång för livsmedelsproduktionen. Kraftigaste stegringen visar västra och södra Europa samt främre Orienten, praktiskt i samma takt. Det framgår därav, att — trots alla teorier om en jordproduktivitetslag såsom hinder härför — en fortsatt ökning av livsmedelsproduktionen väl är möjlig. I Oceanien, delar av Latinamerika och fjärran Östern, där initiativ och ihärdig framstegsvilja notoriskt saknas, stagnerar även helt naturligt livsmedelsproduktionen.<sup>10</sup> Det är på odlaren, ej på jorden, detta beror.

Man bör naturligtvis akta sig för generaliseringar i en fråga, där så många meningar — ofta påverkade av politiska fördomar — framträtt. I en översiktlig undersökning, föranstaltad av F. N.,<sup>11</sup>

economic Journal (Journal of the economic Royal Society) Juni 1957, Volym LXVII nr 266, »Malthus and the undeveloped Areas», ss. 219 o. ff. av E. F. Penrose.

<sup>9</sup> »An International Economy», New York 1956, s. 150.

<sup>10</sup> Från många håll har framhållits efterblivenheten, trots all odlingsflit, hos Ostasiens livsmedelsproduktion. I sitt visserligen rapsodiska men mycket sakrika arbete »Jordens rikedomar» (svensk översättning Sthlm 1938) bedömer Juri Semjanov möjligheterna så, att Asien ger föda åt halva mänskligheten, men det skulle räcka åt hela (s. 448).

<sup>11</sup> Se den i »Population Studies», nr 20, av Departement of Social Affairs publicerade undersökningen »Population Growth and the Standard of Living in Underdeveloped Countries», New York 1954, s. 5.

framhålles såsom sammanfattande omdöme, att även i de fattigaste områden, där befolkningstätheten i förhållande till jordtillgången är högst, genomsnittsprодукten per lantarbetare skulle kunna bibehållas och växa trots avsevärd folkökning, om kapital tillfördes och energiska försök till förbättring av den mänskliga arbetskraften och tekniken gjordes.

Mellan befolkningspolitiken i Japan och Indien, där man söker begränsa nativiteten, och flertalet underutvecklade länder kan man skönja en tydlig skillnad.<sup>12</sup> De senare ha satt såsom mål att öka inkomsten per capita snabbare än befolkningen, hellre än att begränsa antalet. I vad mån detta lyckas är naturligen osäkert.

Under omsorgen för livsmedelsproduktionen ligger behovet av ökad energi, lika viktigt för jordbruk och industri. Förr exporterade Europa energi i form av fossilt bränsle, men tillgången därav minskas nu. Nu importerar Europa energi i form av olja. Frågan har globalt belysts av organisationen för europeisk ekonomisk kooperation, betecknad OEEC, i en rapport, utarbetad av en grupp experter och kallad »Europe's growing Needs of Energy, how can they be met?» (Paris 1956). Enligt denna utgör manuellt arbete blott 1 % av världens energianvändning (s. 13) och kraftbehovet är i stigande.

Om man håller sig till de mest relevanta siffror, som här meddelas, finner man för det område, som omfattar hela Västeuropa, inklusive Västtyskland, Skandinavien, Österrike, Grekland och Turkiet (OEEC-området alltså) följande siffror, som här av utrymmes-skal meddelas i förkortat utdrag, för konsumtion av primär energi, beräknade i miljoner ton av kolets ekvivalent:

År	Kol	Ved	Vattenkraft	Naturgas	Råolja	Totalt
1948	415,1	22,9	34,2	0,5	53,9	526,6
1950	444,2	25,9	39,7	1,2	72,2	583,2
1952	487,9	28,9	48,2	2,5	88,2	655,9
1954	483,8	30,5	53,5	4,6	113,7	686,4
1955 <sup>13</sup>	511,0	31,0	57,0	5,0	126,7	730,0

Energikällornas bidrag till kraftförsörjningen ha avsevärt förskjutits. Kolens andel har minskat från 78,9 % till 70,0 %. Den viktigaste

<sup>12</sup> Se härom en uppsats av Josef J. Spengler, »Economic Factors in Economic Development», i American Economic Review, maj 1957, nr 2.

<sup>13</sup> Beräknade belopp.

stegringen av övriga energikällor finner man hos vattenkraften, från 6,5 % till 7,8 %, och hos råoljan, från 10,2 % till 17,2 %.

OEEC-områdets egen produktion och import framgår av följande siffror, som likaledes avse primär energi, beräknad i miljoner ton av kolets ekvivalent:

År	Inhemsk produktion					Nettoimport	Nettoimporten procentuellt av inhemsk konsumtion
	Kol	Ved	Vattenkraft	Råolja och naturgas	Total		
1948	398,6	22,9	34,2	3,5	459,2	67,4	12,8
1950	441,6	25,9	39,7	6,2	513,4	69,8	12,0
1952	475,0	28,9	48,2	10,6	562,7	93,0	14,2
1954	475,7	30,5	53,5	15,3	575,0	111,1	16,2
1955 <sup>14</sup>	478,0	31,0	57,0	18,0	584,0	146,0	20,0

I rapporten har även framtida behov beräknats. Man har såsom ett axiom betraktat, att välståndet skall öka i ungefär samma takt som hittills eller eventuellt starkare. Ingen tycks ha ifrågasatt, att detta ej vore ovillkorligen nödvändigt. Sjunkande levnadsstandard har man bevittnat förr, utan att det lett till någon katastrof. Siffrorna visa hittills på en bred marginal av näringsutrymme.

I rapporten räknar man med en årlig ökning av kolproduktion inom OEEC-området med 1 procent för kol till 1965, varefter samma produktion skulle fortgå till 1975, för ved med 2,5 procent till 1960, varefter samma produktion skulle fortgå (obegränsat framåt?) och för vattenkraft med 5,9 procent till 1960 och med 3,7 till 1975. För olja och naturgas skulle produktionen fyrdubblas under de närmaste 20 åren. Som basår har 1955 valts.

En vidgad klyfta mellan konsumtion och inhemsk produktion av primär energi i Västeuropa har blivit resultatet av prognosen. Därav oron, som dock blott är helt hypotetisk.

Sekundära former av energi, särskilt elektricitet, bli genom teknikens utveckling efterfrågade i allt högre grad. Här visar sig trenden tydligast. Efterfrågan efter elektrisk kraft stiger enligt rapporten årligen med 7 % eller enligt en försiktigare uppskattning med 5,5 %. Gas- och koksindustrierna, den andra huvudformen av sekundär

<sup>14</sup> Beräknade belopp.

energi, är svårare att överskåda, men rapporten antager, att ungefär en tredjedel av det producerade kolet slukas av koksugnar eller andra retorter. Naturgas har ju först nyligen upptäckts såsom energikälla, men användningen ökar snabbt. I det hela har gaskonsumtionen ökat starkare än den totala energikonsumtionen, och för framtiden väntar rapporten en årlig ökning av Västeuropas gaskonsumtion med 5 %.

Värdet av den framställda energin i förhållande till nationalproduktens brutto kan blott skattas till 6 %, men denna energi har en nyckelställning.

På andra industriella sektorer falla	39 %
på jordbruket	14 %
och på handel, transport och annan service	41 %.

En tredjedel av energin går till hushåll och två tredjedelar till industrin. De viktigaste kategorierna av industri använder energin enligt rapportens senaste uppgifter såsom framgår av nedanstående tabell över den procentuella fördelningen dem emellan:

	Procent
järn och stål	20
inländsk transport	14,5
kemiska produkter	14,1
handel och service	8
maskineri	5,7
textilier	5,4
metaller utom järn och stål	4,5
annat (inkl. myndigheter, men utom hushåll och export)	27,8
Summa	100

Man har alltså att göra med många användningssätt. Dessa avse behov av olika totalvärde för den enskilde och likaså för samhället. Vid den nu givna kvantiteten energi måste de olika behoven anses ha samma gränsvärde. För det totala välståndet samverka många marginellt lika viktiga faktorer. Vid inträdande knapphet på energi finnas tydligen många alternativ för besparing.

Priset på inhemskt kol har ökat från 1938 till 1954 i genomsnitt nästan dubbelt så hastigt som levnadskostnadsindex, så att det reala priset i de flesta länder fördubblats under perioden. Även framdeles

har man att vänta en liknande lösning. Då oljeprisen ej visat samma förlopp, är det svårt att härför ställa någon prognos. Utanför hela denna översikt faller atomenergin, vars möjligheter synas oöverskådliga.

För elektricitet synes det reala priset under perioden ha fallit, men motsatt tendens har numera visat sig. För naturgas har tendensen varierat. Rapporten anser det troligt, att för energi i genomsnitt priset under de närmaste 20 åren kommer att stiga.

Uppgången på det industriella området har i västerlandet faktiskt tidtals lämnat sådana överskott, att allvarliga kriser blivit följden. Därvid är som bekant fördelningen i tid och rum det svåraste problemet. En intressant sida erbjuder den ofta kännbara anhopningen av svår användbara avfallsprodukter från både industri och lantbruk.<sup>15</sup>

När konsumenternas alla önsningar ej kunna uppfyllas, klagas helt naturligt över en klyfta mellan tillgång och efterfrågan. En vanlig synvillia är att härleda denna klyfta ur en brist på de efterfrågade varorna, som antagas vara stadda i minskning. En jämförelse med äldre tiders konsumtion visar tvärtom, att varumängden i flertalet fall ökats, även per capita, men att behov, som förut varit anspråkslösa, blivit allt högljuddare. Därav klyftan. När Borgström klagar över ökad knapphet, t. ex. på papper (s. 100), är det mycket lätt att statistiskt teckna den enorma uppgången av pappersproduktionen.

Äldre tider skulle ej ha drömt om vårt överflöd på papper, textilier, järn och andra metaller till maskiner, husgeråd m. m. Skogsskövlingarna på enstaka områden mer än uppvägs genom dels nya, genom vägbyggnader vunna områden, dels ock rationellare tillvaratagande av träavfall.

Exemplen kunde mångfaldigas. Men när Borgström kommer in på internationella sammanhang, blir pessimismen än mer påfallande. I denna de ständigt växande kommunikationsmedlens tid anser han, att tillförseln från andra världsdelar eller länder av djurfoder, oljekakor och fodersäd ej längre kan upprätthållas i samma omfattning som tidigare (s. 130), ehuru han kort förut lämnat goda uppgifter om ökad konstgödselproduktion o. d. (s. 129). Och mot uppgiften att högst 7—10 % av jordens landyta skulle vara odlingsvärd (s. 144) måste invändas, att ingen tillförlitlig statistik för så generella upp-

<sup>15</sup> De överraskande uppfinningarna för att rationellt utnyttja avfallen ha översiktligt belysts i en uppsats av S. Melbye i »Värld och Vetande», 1957, häfte 10, ss. 303 o. ff., däri själva överflödet betecknats såsom en fara.

gifter om de utforskade trakterna finnes och att tekniken i de gamla odlingsområdena erövrat marker, som för 200 år sedan ansetts värdelösa.

Den allmänt utbredda svälten, särskilt i underutvecklade länder, belyser emellertid Borgström sakkunnigt. Men den är urgammal, beror på människomaterialet, som redan genom efterrapning kan öka sin effektivitet, men som även vid ringa folktäthet hittills varit undernärt. Insikt och vilja är problemet, ej enbart folktätheten. Den lyckliga vilden i en glest befolkad värld är en illusion. Den första utvecklingen av underutvecklade länder måste bero på efterfrågan för föda och råmaterial från industriländerna.

Idén om underbefolkning och överbefolkning kan emellertid blott tillämpas på förhållandena i ett visst område på en bestämd tid. Det ena kan genom nya marknader eller eljest ändrade förhållanden övergå till det andra utan ändring av folknúmeren.<sup>16</sup> Själva optimum får då annan mening. Och när tekniken ändras, när nya råämnen införs och ny användning erhålles för kända råämnen samt när efterfrågan för begränsade resurser stiger, förskjutes befolkningsoptimum. Regionala skillnader kunna då än utjämnas, än skärpas. För möjligheten att genom ökad skicklighet och produktivitet kompensera knappa naturliga resurser kan svårigen någon gräns postuleras. För all nationalekonomi gäller: människan i centrum!

Jorden håller på att torkas ut och närsalterna urlakas, så lyder ett annat tema. Men både vattnet och salterna taga väl någonstans vägen. De försvinna ju ej i tomma intet. Frågan är därför huru de kunna tillvaratagas, och på den frågan arbetas flitigt och ingalunda utan resultat. Att spå om katastrofer är förhastat.

Egendomligt nog upptager Borgström på allvar en högst optimistisk plan att genom en jättedamm tvärs över Gibraltarsund uttorika Medelhavet och ernå en kolossal kraftkälla ur fallhöjden mellan oceanen och det sänkta Medelhavsbackenet. All tillrinning, ofta dold och aldrig uppmätt, hindrar naturligtvis en sådan plan oavsett alla tekniska svårigheter. Och huru skulle alla hamnstäder, om planen lyckades, reda sig?

När orsakerna till misshushållning hos efterblivna folk beröres, får man hos Borgström ingalunda klart för sig, vilken ofantlig betydelse t. ex. hinduernas vördnad för de oerhörda mängderna kor, som underhållas utan att någon får förtära deras kött, har för folk-

<sup>16</sup> Se a. a. av Penrose, s. 234.

försörjningens brister.<sup>17</sup> Också härvidlag kunde exemplen på lätt avhjälpna hinder för välstånd mångdubblas. Åtskilliga exempel både på jordbrukets förvånande förbättring genom moderna metoder eller helt enkelt rationellare äganderättsprinciper och genom industriell utveckling inom primitiva länder anföres av Oser. Hans intressanta sammanställning av statistiska siffror för skörd och konstgödselbrukning inom 71 länder och koloniområden ger till resultat,<sup>18</sup> att den högsta användning av konstgödselmedel uppnås i Nederländerna, Nya Zeeland, Belgien, Västtyskland, Japan, Luxemburg, Norge och Schweiz, som per acre odlad jord för året 1952—53 eller närmaste år förbrukat i nämnd ordning från 366.2 till 121,4 lb<sup>19</sup> gödningsämnen.

Sist, med mindre än 1 lb, komma Uruguay, Turkiet, Indien, Sudan, Syrien, Argentina, Honduras, Pakistan och Ecuador. För många länder är uppgiften 0 eller saknas. Världsmedeltalet uppges till 10,5. De underutvecklade länderna hava alltså synbarligen stora och nära till hands liggande möjligheter att öka sitt välstånd genom rationellare gödning.

Men, som Penrose i sin förut citerade undersökning framhåller, andra näringskällor, ej minst mineraltillgångarna erbjuda även rika möjligheter. Villkoren härför är studiet av de naturliga tillgångarna samt av befolkningen i olika trakter, vilket teoretiskt utföres.<sup>20</sup> Det är särskilt efterfrågan av föda och råmaterial från industriländerna, som kan sätta fart på de underutvecklade områdena, därvid handel och rörlighet hos de produktiva faktorerna enligt Penrose (s. 233) är det avgörande.

Även Borgström ägnar de underutvecklade länderna, särskilt Indien, uppmärksamhet, ehuru ur annan synvinkel. Betydelsen av de religiösa bruken såsom hinder för rationella reformer bagatelliseras (t. ex. s. 228). Men varje hindu lever i genomsnitt på mindre än 2.000 kalorier. I Japan är ransonen snarare lägre och utvecklingsmöjligheterna små.<sup>21</sup> T. o. m. för Australien gäller enligt Borg-

<sup>17</sup> En modern, på autopsi grundad skildring härav på svenska återfinnes i Arvid Wachtmeisters arbete »Kontrasternas folk», Sthlm 1953.

<sup>18</sup> Skördesiffrorna avse så olikartade grödor, att en jämförelse dem emellan knappt blir adekvat. Blott där variationerna äro väsentliga och otvetydiga kunna slutsatser dragas, därvid klimatiska och agrogeologiska förhållanden spela kanske lika stor rol som kapitalanvändning.

<sup>19</sup> Ett skålpund eller lb = 454 gram.

<sup>20</sup> Se a. a. s. 226. Givetvis medgives, att naturens begränsning aldrig upphör, men det mänskliga vetandet och kunnandet förskjuter gränsen ständigt utan att man vet var möjligheterna sluta.

<sup>21</sup> Av »Yearbook of Food and Agricultural Statistics», utgiven av Food and

ström detsamma. I Afrika fångas allt mindre av nederbörden upp, men avrinningen till oceanen skulle öka, vilket onekligen förefaller besynnerligt. I många områden skulle fem till tio gånger mer kreatur nu hållas än vad den naturliga vegetationen kan föda, vilket låter lika gåtfullt (s. 263). Att mångenstädes råder brist på experter i jordbruk och boskapsskötsel, men ingalunda på jord, intygas dock från många sakkunniga.<sup>22</sup>

Borgström klagar vidare över den »korta dagen» vid ekvatorn (s. 276), ehuru dagen där notoriskt är 12 timmar. Skadedjurens verksamhet skildras i dystra färger utan hänsyn till nyare metoder att bekämpa dem effektivt. Liknande pessimism präglar hans betraktelser i det hela, även, med vissa reservationer, för Sydamerika. Kaffeskörden uppges vara otillräcklig, ehuru i Brasilien väldiga mängder kaffe på offentlig kostnad brännes för att bota överproduktion. Många värdefulla uppgifter lämnas dock, särskilt om U. S. A. Uppgifterna om nöd och brist (t. ex. å s. 340) sakna emellertid källhänvisning. I intet europeiskt land, påstår Borgström, har hemmaproduktionen vuxit i takt med befolkningen, ehuru motsatsen klart framgår av många källor.<sup>23</sup>

För de underutvecklade ländernas höjande kan mycket göras genom att underlätta arbetskraftens och kapitalets rörlighet. Men även andra politiska och ekonomiska åtgärder är säkerligen nödvändiga. Att detta ofta förbisätts, må här framhållas, utan att den handelspolitiska sidan närmare kan behandlas.<sup>24</sup> Tillströmningen av arbetskraft och kapital är säkerligen nödvändig för att sätta i gång en

Agricultural Organization of the United Nations, Rome 1956, för år 1955, Vol. IX Part 1 s. 201, framgår dock, att för Japan, liksom för Indien och Pakistan, en tydlig förbättring inträtt i kaloriförsörjningen, från årliga genomsnittet per capita under perioden 1951—1954 till periodens senare del 1953—54

för Japan	från 2.150 till 2.165 kalorier,
» Indien	» 1.720 » 1.840 » och
» Pakistan	» 2.020 » 2.025 » .

Fullständiga uppgifter från övriga underutvecklade länder saknas.

<sup>22</sup> Jfr t. ex. Penroses a. a., s. 233 och passim.

<sup>23</sup> Genom F. N. har en översikt, »World Economic Survey», 1955 utgivits (New York 1956), utvisande bl. a. att de mera utvecklade länderna ökat sin produktion mer än befolkningen, medan i de underutvecklade länderna detta ofta varit tvärtom. Jfr även en artikel av Sune Carlson om tekniska framsteg i de underutvecklade länderna i Svenska Dagbladet d. 9 okt. 1957, där exempel lämnats på vad som är möjligt att där åstadkomma men än mera på vad som är gjort.

<sup>24</sup> Myrdal har i »An International Economy», New York 1956 och senare i »Development and Under-development», Cairo 1956, ägnat särskild uppmärksamhet åt bristerna i hittillsvarande teorier om internationell handel, se särskilt ss. 14 o. ff. i sistnämnda arbete.



ekonomisk revolution där. Men ansvaret för fortgången av arbetet på deras utveckling måste dock falla på dem själva.<sup>25</sup>

Att den ökade rörligheten lätteligen — och enligt Myrdal i regel — medför utsugning av underutvecklade områden, kan emellertid ej bestridas. Häri ligger fröet till en ständigt hotande försörjningskris av lokal art. En känsla av denna fara präglar Borgströms uppfattning. Men åsikten att även i Europa folkminskning är nödvändig (s. 350) är nog mindre väl grundad, likasom påståendet att — trots riklig produktion under flertalet senare år — Sveriges jordbruk ej kan förse landet med nödig föda (ss. 357, 361 och 363). Att viss livsmedelsproduktion nog är onödig, är en sak för sig.

Man har här, som sagt, två åskådningar mot varandra. Den ena tar fasta på svårigheterna att tillfredsställa alla de behov, som göra sig gällande allt mera högljutt. Den andra konstaterar att medlen för dessas tillfredsställande, åtminstone inom alla ekonomiskt välorganiserade länder, ofantligt vuxit, även per capita. Att så varit fallet beträffande nästan alla förnödenheter, framgår ju av förut anförda statistiska siffror. Bilar, radio, prydnadssaker m. m. komma ju i vikt och betydelse långt efter vad som är nödvändigt för livsuppehållet. I nyare teoretiska framställningar av nationalekonomin söker man numera i regel förgäves något om »jordproduktivitetens lagen», som förut var ett stående kapitel. Den har evaporiserats.

Men otvivelaktigt är, att även för livsmedelsproduktionen finnes en gräns, som kan uppnås och överskridas vid ohejdad folkökning. Vad är optimum för befolkningstätheten?

Denna fråga, som ingen av de två förespråkarna för pessimism och optimism klart ställt, har senast upptagits av en fransk författare, Leon Buquet.<sup>26</sup> Naturligtvis har samma fråga mer än en gång framställts förut och besvarats, vanligen med en rent teoretisk motivering, vilket med hänsyn till svårigheten att finna användbart statistiskt material ej kan förvåna. Längst i teoretisk abstraktion torde K. Wicksell ha gått. Från marginalteorins utgångspunkt sökte han bevisa, att varje folkökning måste medföra minskad marginalprodukt och att folkminskning följaktligen måste medföra ökat välstånd. Slutsatsen blir, under nuvarande faktiska folkökning, pessimistisk. Men tillika att även en folkminskning ända ned till några

<sup>25</sup> Jfr företalet till nämnda publikation, »World Economic Survey».

<sup>26</sup> Se hans i publikationer av Institut de Science économique appliquée utgivna arbete »L'Optimum de Population», Paris 1956.

få, kanske helst en enda för hela landet, ja, hela världen, skulle medföra ökat välstånd!<sup>27</sup>

Lika teoretisk, men utförligare och från modernare utgångspunkter är Buquets arbete, som för fram till en medelvägsståndpunkt. Han anknuter därvid till Julius Wolf, vilkens av Buquet citerade arbete »Nationalökonomie als exakte Wissenschaft» i korthet går ut på, att produktionen under vissa förutsättningar vid intensifieringen ökar och att den efter en viss punkt relativt minskar vid fortsatt intensifiering, medan problemet blir just att söka den optimala punkten.<sup>28</sup>

För Buquet har den första uppgiften varit att fixera begreppet optimum för en befolkning. Detta är i själva verket långt mångtydigare än det förefaller. Vad som för ett samhälles styrka och utveckling är fördelaktigast, behöver ingalunda vara det för individerna. Vad som ger största ekonomiska vinst åt arbetaren behöver ingalunda medföra största trivsel ens för honom, än mindre för kollektivet. Vad som för ögonblicket är optimum — ur den ena eller andra synpunkten — för honom, kan verka förlamande på den framtida utvecklingen, om konsumtionen sker på bekostnad av önskvärd realkapitalbildning. Vad som ur flera av dessa synpunkter ter sig som optimum, kan innebära överhängande risker, politiska eller ekonomiska, om försvar mot yttre fiender eller ekonomiska kriser eftersätts, och optimum får givetvis ej sökas ur ögonblickets snäva synkrets. Buquets styrka ligger i analysen av de olika frågeställningarna.

Trots de sido- och framtidsblickar som sålunda kunna påkallas, måste man här förenkla problemet till att gälla livsmedelsförsörjningen under den närmaste framtiden; att grubbla över en mycket

<sup>27</sup> Se K. Wicksehl, »Das Optimum der Bevölkerung» (Die neue Generation, Berlin 1910) och senare arbeten, särskilt en uppsats i Ekonomisk tidskrift 1916, ss. 285 o. ff.: »Den kritiska punkten i lagen för jordbrukets avtagande produktivitet.» Bevisningen, som egentligen leder till en radikal pessimism, har kritiserats i arbetet »Gränsproduktiviteten hos jordbrukets produktionsfaktorer» av Curt Rohtlieb, Sthlm 1921, ss. 268 o. ff.

<sup>28</sup> I ett senare, av Buquet ej observerat arbete, »Die Volkswirtschaft der Gegenwart und Zukunft», Leipzig 1912, har Wolf emellertid fäst huvudvikten vid den avtagande nativiteten hos alla kulturnationer samt kritiskt granskat försöken att förklara utvecklingen och ställa prognos för framtiden. Den enda förklaring han vill låta gälla är den medvetna och egoistiska begränsningen av familjen (s. 198). För den framtida produktionen förutses han blott en allt trögare utveckling (s. 259). Då emellertid den rationella barnbegränsningen för större delen av världen blott i ringa mån accepteras, skulle Wolfs uppfattning leda till mera pessimistiska slutsatser än både han själv och Buquet omfattar.

avlägsen tid vore fåfängt. Det enda säkra därvidlag är att allt blir annorlunda än vi nu tro.

Man kan för praktiskt behov hålla sig till den definitionen, i anslutning till Buquets undersökning,<sup>29</sup> att befolkningsoptimum blir beroende av det ekonomiska resultatet i individuell mening, d. v. s. till de subjektiva behovens tillfredsställande. Den närmaste måttstocken blir då realinkomsten per capita. Utan denna hypotes blir uppskattningen av inkomst eller produktion efter deras nytta omöjlig. Men vägande invändningar kunna göras även häremot.<sup>30</sup>

Detta betyder dock ej, att frågan om framtida optimum måste avföras från dagordningen. Snarare att både pessimister och optimister få ena sig om en praktiskt hållbar diagnos. Någon statistik till stöd för den ena eller andra riktningen försöker ej Buquet att lämna utan håller sig till rent teoretiska analyser av tänkta olika fall. Blott för några enstaka länder lämnas summariska demografiska översikter, som knappast syfta till lösning av tvistefrågan mellan pessimister och optimister. Till framtiden måste man alltså vädja.

Någon fara inom överskådlig framtid för de länder, som kunna betecknas såsom de västerländska, att uppehålla sin försörjning torde alltså, som vi sett, icke ur någon resonlig synpunkt föreligga, så länge världshandeln pågår i stort. Inom OEEC-området har enbart under treårsperioden 1947—50 kaloriförbrukningen, med förkrigstiden såsom index = 100, stigit från 88 till 96.<sup>31</sup> Men till denna västerländska tryggade grupp höra blott Nordvästeuropas länder — inklusive Österrike, Schweiz och Västtyskland —, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland. Deras befolkning utgör emellertid blott en obetydlig del av världens, ehuru den är ekonomiskt dominerande.

Att den övriga delen, som omfattar de mer eller mindre underutvecklade länderna, är i prekärare läge, skapar ett politiskt problem, som kan komma att överskygga alla ekonomiska. Deras ekonomiska möjligheter ha bedömts olika. Säkerligen måste man utgå från väsentligt andra premisser än för de västerländskas del. Hela problemställningen är med andra ord en annan än den, som fotats på Malthus' teori och som ända till sista tiden behärskat dis-

<sup>29</sup> Se a. a., s. 89.

<sup>30</sup> Buquet ställer sig skeptisk mot varje generell formel för mätning av välstånd mellan olika perioder eller kollektiviteter, se särskilt ss. 91, 190 och 203.

<sup>31</sup> Enligt »Food Consumption Level in OEEC Countries. Report of the Food and Agriculture Committee», Paris 1951.

kussionen med föga hänsyn till de underutvecklade ländernas egna förutsättningar.

Den sannolikt främsta kännaren av deras struktur, Gunnar Myrdal, har uppställt den teorin, att mellan de två kategorierna västerländska och underutvecklade länder den skillnaden förefunnes, att de förra behärskades av en trend, som ledde till ökat välstånd, men de senare, lämnade åt sig själva och med ohejdad folkökning, av en trend, som ledde till minskat välstånd.<sup>32</sup> Här kan ej den originella och skarpsynta argumenteringen återges, men man känner sig faktiskt stå inför ett fruktansvärt perspektiv av ständigt vidgad klyfta mellan rika och fattiga länder.

Naturligtvis framträder i dessa senare nödvändigheten av barnbegränsning. Trots energiska åtgärder på många håll har nativiteten ej avsevärt minskat, och förhoppningarna härom äro osäkra. Temperamentsfullt framhåller Myrdal plikten för de förra att hjälpa de senare, men döljer ej helt bristerna hos dessa, deras oförmåga att använda erbjuden kapitalhjälp, fångna i stelnade traditioner och klassvälde.<sup>33</sup> När han klandrar de rika ländernas ovillighet att lämna kredit, kan man måhända därtill foga den bistra reflexionen, att bedrägliga gäldenärer ej lätt få ny kredit även hos de rika länderna själva. Det cyniska överkorsandet av ingångna fördrag om oljefyndigheter, Suezkanalen och mycket annat drabbar nödvändigtvis i sista hand löftesbrytarna.<sup>34</sup> Indonesien erbjuder ett exempel härpå.

När man efter två världskrig fann det nödvändigt att knyta länderna närmare samman ekonomiskt, ebbade försöken, vad de underutvecklade länderna angår, snart ut. Myrdal har utförligt granskat orsakerna härtill.<sup>35</sup> Ehuru ju den internationella ekonomin utan tvi-

<sup>32</sup> Den fullständigaste undersökningen av dessa två trender lämnar Myrdal i »An International Economy», dagteknad jan. 1955 och tryckt 1956, New York. En populärare sammanfattning har han givit i »Development and Under-development», Cairo 1956 (tre föreläsningar på inbjudan av Egyptens nationalbank).

<sup>33</sup> Enligt Hilde Webers arbete »Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung», Hamburg och Berlin 1955, refererad av Peter Quande, Kiel, i Schmollers Jahrbuch, årgång 77, häfte 4, Berlin 1957, hämmas hela Ostasien av jordbrukets bundenhet genom tradition och religion (s. 30), varigenom nya brukningsformer hindras och även den industriella utvecklingen fördröjes. Naturligen har man dock på sista tiden mångenstädes, särskilt i mellersta Östern, gjort betydande framsteg för att avskaffa institutionella och tekniska hinder för jordbruket; jfr N. F. Review, juli 1957, Volume 4 nr 1, s. 20.

<sup>34</sup> Denna synpunkt förbigår Myrdal alltför välvilligt. Den behandlas däremot av Stig Holm i »Jordens hunger», Sthlm 1957, där även förutsättningarna för ökad livsmedelsproduktion analyseras, ofta polemiskt, men ej alltid så systematiskt; klimatets betydelse för arbetsintensiteten i de underutvecklade länderna, där den notoriskt är låg, betonas tillika övertygande.

<sup>35</sup> I »An International Economy» nöjer han sig ej med att skärskåda proble-

vel behärskas av de mera utvecklade länderna, har Myrdal ägnat mer än hälften av sitt stora arbete åt de underutvecklade länderna. Skälet är synbarligen, att deras gåta är den mest svårlösta. Sociala reformer från helt andra utgångspunkter än vad Europas och Amerikas historia känner, är där en nödvändig förutsättning för rationell ekonomisk produktion.

För de underutvecklade länderna rekommenderas ej blott en hårdhänt och detaljerad planhushållning för att främja kapitalbildningen, utan även höga skyddstullar för att i uppfostringssyfte möjliggöra en mångsidig industri. Men för planeringen saknas kompetent förvaltningspersonal och skyddstullarna skulle ytterligare nedpressa levnadsstandarden. I sanning dystra utsikter för dessa länder!

Myrdal anser sig kunna konstatera, att marknadsfaktorernas fria spel skapar en regional olikställighet och att denna tendens blir desto mer förhärskande ju fattigare ett land är. Dessa två slutsatser utgöra viktiga lagar för ekonomisk utveckling och underutveckling under laissez-faire-systemet.<sup>36</sup> Och klyftan mellan rika och fattiga länder blir av samma orsak under fri konkurrens allt större. Mot denna tendens, färlig ur politisk synpunkt, vänder sig Myrdal med en kraftig vädjan till de rikare länderna att besinna humanitetens krav.<sup>37</sup> Huru den tillika förordade planhushållningen skulle verka inom de underutvecklade länderna skall här ej undersökas.<sup>38</sup>

Samtidigt som de olika nationerna — både rika och fattiga — bemödat sig om större nationell integration, har världshushållet kommit allt längre ifrån integrationsidealet. Klassamhället håller på att avskaffas. Men klasskillnaden nationerna emellan växer till en dödlig fara. Många andra krigsorsaker kunna här konstateras. Spänningen mellan öst och väst har synbarligen nått sin explosiva karaktär även av irrationella anledningar.<sup>39</sup> Då vi alla äro beroende av

mets olika faser, utan ser dess kärnpunkt i bristande god vilja hos de ledande stormakterna (s. 311 och passim) samt utvecklar skälen till en aktivare politik i dessas eget intresse, dock utan större förhoppning om resultatet i vår tid (s. 315).

<sup>36</sup> Så uttrycktes resultatet i hans senaste arbete, »Rika och fattiga länder», Sthlm 1957, s. 54. De icke-ekonomiska faktorernas verkan undersöks i samma arb., ss. 47 o. ff.

<sup>37</sup> I sina sista arbeten framträder han såsom den effektivaste målsmannen för samma praktiska idealitet, som fått sin mest kända förespråkare i Lewis Mumford, särskilt i dennes »Människans villkor», Sthlm 1937; se s. 408, där såsom arbetets huvudmål angivits »den inre kris och den inre förnyelse», som skall sätta oss i stånd att genomföra en yttre omgestaltning med syfte att uppnå behärskning av de tekniska möjligheterna och en folkförsoning.

<sup>38</sup> En tänkvärd kritik av planhushållningsidén föreligger på svenska i »Politisk makt och ekonomiska lagar» av Ivar Sundbom, Sthlm 1952.

<sup>39</sup> En både mångsidig och översiktlig framställning har lämnats av Lionel

den totala mängden råämnen på vår planet, ha tydligen alla länder ett gemensamt behov av planläggning för dessas användning.

Att den bristande solidariteten beror på många länders oärlighet och opålitlighet är föga tröst för de andra. Faran är gemensam. Alltså även behovet av integration.<sup>40</sup> Även livsmedelsproduktionen är — föga mindre än industrin — för sin framtid beroende av ekonomisk solidaritet och stabilisering. De skyddstullar, som många förordat såsom medel till industriell uppryckning, och den statliga planhushållningen skulle emellertid ytterligare försvåra all internationell solidaritet. Finns det skarpere motsättningar än autarki och internationell solidaritet? Blott hos de arbetande massorna, hos folkmaterialet ligger fröet till en sund utveckling.

Vill man, under ledning av många tänkvärda publikationer från F. N. samt Myrdals och andra fackmäns arbeten, gå till grunden med denna klasskillnad, kommer man ej längre än att såsom orsak sätta människomaterialet i centrum. Förmågan till reformer är kanske olika hos de två huvudkategorierna av länder. Men från de underutvecklade raserna finnas förvånande många exempel på vaken receptivitet och dolda krafter till utveckling i jämnhöjd med de ledande raserna. En mot all filosofisk determinism agerande vilja kan måhända häva även den internationella klasskillnaden. Det förkättrade fältropet: *enrichissez-vous* — Guizets paroll — blir då grundsatsen för de underutvecklade länderna. Och viljan till makt ha de. Viljan att underkasta sig ansträngningarna för att uppnå jämställdhet är en annan sak.<sup>41</sup>

Robbins i hans till svenska översatta arbete »Krigens ekonomiska orsaker», Sthlm 1940. Enligt R. är för den moderna imperialismen sammanstötningar mellan kapitalmarknadens intressen (inflytelsesfärer, monopolanspråk o. d.) visserligen nu huvudorsaken (s. 43), men generellt är politisk maktutvidgning drivkraften för krig (s. 70), då distinktionen mellan politiska och ekonomiska orsaker är överklig (s. 72). Krigspsykosor kunna uppstå av religiösa eller liknande anledningar.

<sup>40</sup> Viktigast är sannolikt just att de underutvecklade länderna, såsom även Myrdal betonar, uppnå både nationell och internationell integration; jfr »An International Economy», s. 335 och »American Political Science», Juli 1957, s. 216. Tills vidare synas dock utsikterna härför föga ljusa.

<sup>41</sup> Myrdal talar själv om en för ekonomisk analys otillgänglig mental inerti (s. 305 i »An International Economy»). Specialstudier för olika underutvecklade länder bestyrker detta; för exempelvis Peru och Columbia har förhållandena studerats i avhandlingar, anmälda och refererade i »American Sociological Review», Vol. 22, ss. 481 o. ff. Än mera i förgrunden har Sydostasien trätt. Se Horace Belshaw, »Population Growth and Levels of Consumption with special reference to Countries in Asia» i The British Journal of Sociology, sept. 1957, Vol. VIII, nr 3, ss. 279 o. ff., där industrins förutsättningar och regeringarnas resp. företagens funktioner i underutvecklade länder undersökts.

Bundenheten vid givna klasser och institutioner samt de ekonomiska verkningarna därav är ett centralt problem härvidlag.<sup>42</sup> De efterblivna ländernas mentalitet utgör en skarp kontrast till föregångsländernas. I ett nyligen utkommet arbete av den kände nationalekonomen William E. Rappard<sup>43</sup> härleds överlägsenheten hos U. S. A. väsentligen från grundsatserna, att en laganda bland anställda arbetare förefinnes, varigenom alla sträva efter lämpliga metoder att öka företagets vinst, att näringslivet har ansvarskänsla mot samhället och att arbetet är något upphöjt, medan lättjan är förnedrande. Ett sådant betraktelsesätt är med få undantag främmande för folken i underutvecklade länder.

Att kasta hela skulden på bristande solidaritet med dessa hos föregångsländerna förefaller som sagt något ensidigt.<sup>44</sup> De underutvecklade ländernas högljudda klagomål över svårigheten att få krediter, även för de legitimaste behov, äro begripliga. Men även kapitalisternas tvekan. Livsmedelsförsörjningen i stort kan ej grundas på filantropi. Man kan faktiskt iakttaga, att ledigt kapital från underutvecklade länder flyter över till Amerika, helt enkelt på grund av de ekonomiska lagarna.

F. N. har likväl lagt ned mycken möda på att uppdriva pekuniär hjälp åt underutvecklade länder, men man har även räknat ut, vilka svindlande belopp som skulle behövas för en effektiv omdaning av deras plutokratiska struktur.<sup>45</sup> Det är just denna, med rikedom hopad på få händer (bland den allmänna fattigdomen), som möjliggör en kapitalexport därifrån, till föga fromma för landet. Både Orienten och fjärran Östern präglas av vad man kan kalla nabobvälde; i Latinamerika utgör latifundierna en motsvarighet. Och huru skadlig denna plutokrati än är, utgör den dock en damm mot bolsjevism och kaos. Stagnationen berör alltså många problem. En jordreform är i varje fall nödvändig, om livsmedelsproduktionen skall

<sup>42</sup> F. N. har ägnat problemet ingående undersökning, särskilt i Department of Economic Developments publikation *Land Reform: »Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development»*, New York 1951. Jfr även Myrdal, *sist a. a.*, ss. 180 o. ff.

<sup>43</sup> Översatt till svenska under titeln *»Varpå beror Förenta Staternas ekonomiska överlägsenhet?»*, Sthlm 1956, se särskilt s. 69.

<sup>44</sup> Denna altruistiska uppfattning av föregångsländernas plikter framkommer flerstädes hos Myrdal, som dock även framhåller det gemensamma ansvaret hos alla och faran av en till det yttersta bragt jättebefolkning; se *»Development and Underdevelopment»*, särskilt s. 74, där den inom vanlig nationalekonomi gällande satsen *do ut des*, till förmån för efterblivna stater, förkastas.

<sup>45</sup> Se Economic Affairs Department, *»The International Flow of Private Capital 1946—1952»*, New York 1954.

kunna öka. Även den radikale planhushållaren Myrdal kan ej värja sig för pessimism härvidlag.<sup>46</sup>

Denna spänning mellan de ledande, framåtsträvande länderna — kanske  $\frac{1}{6}$  av jordens befolkning — och de underutvecklade har hittills blott i ringa mån avhjälppts genom internationella organisationer.<sup>47</sup> Som bekant hindras den internationella samverkan av en allmän rivalitet om jordens obegagnade naturtillgångar, främst olja, men även mineral av olika slag. Bristen — snarare den befarade än den aktuella — på sådana naturtillgångar är i själva verket ett långt svårare hot än livsmedelsbristen. Den odlingsbara jorden intresserar numera blott föga. Det är kring andra naturtillgångar som de ekonomiska och politiska intressena kretsar. Livsmedelsbekymren ingiva realpolitikerna föga bekymmer. Men traditionellt ha dessa senare av nationalekonomerna ofta behandlats som det väsentliga. För överskådlig tid borde farhågorna för livsmedelsbrist åtminstone i västerlandet något kunna dämpas under det fruktansvärda hot, som både de nyvaknade underutvecklade länderna själva och rivaliteten om deras naturtillgångar utgöra.

<sup>46</sup> Se »An International Economy», s. 212.

<sup>47</sup> Myrdal har med erfarenheter inifrån ägnat även den frågan ingående granskning i förutnämnda arbeten och senast i två artiklar i Svenska Dagbladet den 15 och den 22 okt. 1957.



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Inkomstsidan i den engelska statsbudgeten.** I en föregående uppsats, kallad Beräkning av statsverkets inkomster (Statsvet. Tidskr. 1957, s. 321 ff.) har jag lämnat en beskrivning av inkomstberäkningsarbetet i Sverige och diskuterat några problem i samband med detta arbete samt gjort vissa jämförelser med motsvarande arbete i Förenta Staterna. Här skall nu lämnas en redogörelse för hur inkomstsidan uppbygges i engelsk budget, och, då intressanta olikheter kunna iakttagas, skola jämförelser göras med metodiken i Sverige och Förenta Staterna. Beträffande dessa båda länders beräkningsarbeten får jag hänvisa till förenämnda uppsats.

Det engelska budgetåret omfattar tiden 1 april—31 mars. Då budgetförslaget framlägges först någon av de första dagarna i april, innebär detta, att prognosarbetet dels kan bygga på kända kalenderårssiffror, och dels kan ligga mycket tätt intill den tidsperiod — budgetåret — för vilken prognosen skall göras.

Den engelska budgetens inkomstsida består huvudsakligen av skatteinkomster. Ränteinkomsterna från utlämnade lån och avkastning från investeringar äro små, liksom överskott av affärsverksamhet och andra inkomster från diverse inkomstkällor.

Av skatterna är inkomstskatten den betydelsefullaste och tillsammans med dödsboskatter och stämpelmedel lämnar den det största tillskottet till inkomstsidan. De indirekta skatterna i form av tullar och acciser utgöra likväl en i det närmaste lika stor del av inkomsterna. Fordonsskatten är även av betydelse för budgetinkomsterna.

Beräkningen av inkomsterna i den engelska budgeten utföres inom Finansdepartementet. Detta innebär emellertid inte, att inkomstberäkningen utföres av ett enda organ. Istället är det så, att arbetet utföres på olika håll av myndigheter, som ha lika liten kontakt lokalt och arbetsmässigt sett, som om det skulle utföras inom skilda departement. Detta gör, att fastän en central, för budgetarbetet vägledande konjunkturbedömning göres, man inte kan säga, att denna bedömning är den enda eller huvudsakliga ledstjärnan vid inkomsternas beräkning, då fördelningen av beräkningsarbetet baseras på formen för skatteuppbörden. Detta har medfört, att beräkning av direkta och indirekta skatter sker helt var för sig av de organ, som uppbära dessa skatter. Den allmänna konjunkturbedömningen åter, som utmynnar i en nationalinkomstberäkning, utföres under ledning av en expertkommitté, vari ingå representanter för olika departement och myndigheter, huvudsakligen med direkt anknytning till de faktorer, som påverka nationalinkomsten.

De direkta skatterna uppbäras och beräknas av Board of Inland Revenue. De utgjorde i 1957/58 års budget £ 2.810.750.000 eller 53 % av dess inkomster. Den största posten utgjordes av inkomstskatten med £ 2.325.250.000. Både ifråga om taxering och uppbörd gälla olika regler för löntagare m. fl. å ena sidan och bolag samt egna företagare å den andra, varför även beräkningsmetoderna bli helt olika.

Där så låter sig göras upptages skatt som avdrag på penninginkomster. Detta sker givetvis i första hand ifråga om löner men tillämpas även beträffande arrenden, inteckningsräntor, royalties, utdelningar o. s. v. För löneinkomster upp till £ 2.000 årligen är källskatten definitiv. Vid inkomst därutöver tillkommer tilläggsskatt (surtax), som debiteras på grundval av deklARATIONER och förfaller till betalning i efterhand.

För icke löntagare upptages inte källskatt, utan skatten baseras på deklARATIONER för inkomsterna under beskattningsåret. Ett företag med bokföringsår, som inte sammanfaller med beskattningsåret, får deklarerera den vinst som uppkommit under det bokföringsår, som slutat under närmast föregående beskattningsår. En företagare, vars bokföringsår slutar den 31 december 1958 eller tidigare under beskattningsåret, debiteras att erlägga skatt i två delar per 1 januari och 1 juli 1960.

Beräkningen av löntagares inkomster blir i huvudsak en beräkning av källskatteuppbörden. Som grund härför utnyttjas tillgänglig uppbörds- och taxeringsstatistik. För den senare användes samplingsmetoden. Senast har man gjort en 5 % sampling på fysiska personers inkomster 1954/55 för att klarlägga de olika inkomstklasserna, inkomstkällorna och civilståndsförhållandena. Från arbetsgivarna inflyter vid uppbördsårets slut en summauppgift för under året utbetald lön och innehållen skatt. Dessa uppgifter sammanställas branschvis, och genom en sampling försöker man få upplysningar om förändringar i löneinkomsterna. Statistiken över innehållen källskatt för uppbördsåret 1955/56 upptager 21.000.000 arbetstagare med tillsammans £ 10.345.000.000 i inkomster, varav £ 707.200.000 innehållits i skatt. Vid beräkningen av inkomstskatt för löntagare har man sålunda ett ganska rikhaltigt material att bygga på. Härtill kommer, att, då prognoserna utarbetas, avtalsrörelsen för det nyss inledda kalenderåret vanligen är avslutad, varför beräkningarna för större delen av budgetåret kunna byggas på kända löneavtal.

För egna företagare och bolag tillämpas, som nyss nämnts, inte källskatteuppbörd. För dessa föreligger i vanlig ordning deklARATIONSPLIKT. På grundval av taxeringsbesluten utfärdas debetsedlar, av vilka tagas kopior som användas för framställning av hålkort, vilka bearbetas för framställning av fullständig taxeringsstatistik. För framtidsbedömningen av bolagens inkomster sänder uppbördsmyndigheten i januari varje år ut ett frågeformulär till 10.000 bolag, där det frågas efter respektive bolags egen beräkning av den beskattningsbara inkomsten under sistförflutna bokföringsår. När man sedermera jämför dessa uppskattningar med bolagens slutligt taxerade inkomster, visar det sig, att bolagen oftast göra sig skyldiga till underskattningar. Ur beräkningsteknisk synpunkt underlättas givetvis prognoserna genom att inte källskatteuppbörd förekommer. Då bolagen vanligen ha kalenderåret som bokföringsår, innebär det, att när man våren

1958 beräknar bolagsskatten för budgetåret 1958/59, det är 1957 års inkomster hos bolagen, som skola beräknas som underlag för skatteuppbörden.

De indirekta skatterna uppbäras och beräknas av Board of Customs and Excise. I 1957/58 års budget uppgingo de till £ 2.210.100.000 och motsvarade 42 % av budgetens totala inkomster. De ur inkomstsynpunkt viktigaste pålagorna gälla tobak, rusdrycker, bensin, vadhållning, tändstickor och socker samt nöjesskatt. Vidare märks betydelsefulla inkomster av försäljningsskatt på olika varor.

Uppbörden av indirekta skatter följes mycket noga och detaljerat genom veckovis upprättad statistik, som färdigställes veckan efter den vecka statistiken avser. Utom denna statistik ligger ett stort antal andra informationer till grund för inkomstberäkningarna. I första rummet är det här fråga om officiell och privat statistik, konjunkturöversikter, rapporter från nationalinkomstberäkningarna och årsrapporter från uppbördsmyndigheternas lokalorgan. Någon organiserad kontakt med näringslivet för bedömning av konjunkturutveckling, produktion och konsumtion har inte etablerats. Ej heller sker någon samordning med beräkningen av de direkta statsinkomsterna i Board of Inland Revenue. Man kan säga, att beräkningen av de indirekta statsinkomsterna helt är ett expertarbete, lokaliserat till ett organ inom Board of Customs and Excise.

En tredje grupp inkomster utgöres av överskott från postverket, radiolicenser, räntor på utlämnade lån samt diverse inkomster. Bland de senare ingå med icke helt obetydliga belopp försäljningsmedel och överskott av »Trading Services». Totalt representerade denna grupp 5 % av 1957/58 års inkomster eller £ 268.000.000. De inkomster, som äro uppbördsmedel i statens verksamhet, redovisas till sin huvuddel på utgiftssidan i budgeten som avdragsposter, och endast till den del de överstiga de beräknade beloppen eller sakna tillämpliga anslag inflyta de på budgetens inkomstsida.

Den engelska budgeten presenteras för parlamentet i första hand genom finansministerns tal i underhuset någon av de första dagarna i april, alltså efter den dag den är avsedd att tillämpas. De erforderliga lagändringarna ifråga om beskattning sammanfattas i en Finance Act. Tiden mellan beskattningsårets början och denna lags utfärdande överbygges genom Provisional Collection of Taxes Act, vilket medför, att de i finansministerns tal kungjorda skatteändringarna träda i kraft från taxeringsårets början, när det gäller direkta skatter, och från den dag talet hålles, då det gäller indirekta skatter.

Konsekvenserna på inkomstsidan av den framlagda budgeten såväl ifråga om skattesatser som i inkomstillflödet sammanfattas i den i parlamentstrycket ingående Financial Statement. I denna redovisas sålunda, vad de föreslagna skatteändringarna innebära, genom att i tabeller uppställas dels inkomstberäkningar vid oförändrad beskattning och dels explicit de ökning eller minskningar, som beräknas följa av de nya skattesatserna. Hur

och på vilket material dessa beräkningar gjorts lämnas däremot inte uppgifter om. Parlamentet kan endast räkna med sådana informationer i den mån de framgå av finansministerns anförande eller i den därefter följande diskussionen. Ändringar i inkomstberäkningen bli helt en politisk fråga och äro endast tänkbara i smärre detaljer och i den mån de stödjäs av majoritetspartiet. Budgetens inkomstsida går genom parlamentet, där den behandlas av ett utskott i form av Committee of the Whole House som ett specialarbete under finansministerns ledning och ansvar. Oppositionen har obetydlig möjlighet att påverka dess utformning.

Om man jämför den del av budgetproceduren, som avser budgetens inkomstsida, i England med motsvarande i Sverige och Förenta Staterna, för vilka redogörelser lämnades i den inledningsvis åberopade uppsatsen i denna tidskrift 1957, visar det sig, att betydande och intressanta olikheter föreligga. Dessa skillnader hänföra sig såväl till själva det förberedande beräkningsarbetet som till inkomstsidas behandling i parlamentet.

Vad först beräkningstekniken beträffar, kan man nöja sig med att konstatera de väsentligare skiljaktigheterna. I England liksom i Sverige förlitar man sig i första hand på en inom statsförvaltningen i stort sett intern information och statistik, vilken särskilt i England synes vara väl utbyggd och omfattande. I Förenta Staterna däremot, har man åtminstone vad det gäller konsumtionsbeskattningen en även på privata marknadsanalyser och produktionsberäkningar byggd bedömning. Problemen vid bedömning av inkomstutvecklingen äro så tillvida likartade, att de i alla tre länderna gälla beräkning av källskatteinkomster från löntagare, men i England behöver inte prognosen som i de båda andra länderna göras på så lång sikt. Endast Sverige har en fullt utbyggd källskatt för företagare och aktiebolag. Sverige ensamt har besväret med en sammankoppling av stats- och kommunalskatter och medelförsörjning för sjukkassor från inkomstskatttiteln.

I alla tre länderna utarbetas budgetförslaget helt naturligt av experter, men i Sverige med vårt system med centrala, fristående ämbetsverk sker det inte inom Finansdepartementets ram. Intressant är dock, att, även när inkomstprognoserna formellt äro en del av Finansdepartementets arbete, dessa dock ha prägeln av ett expertarbete och inte anses vara en del av Finansdepartementets politiska arbete. Därigenom får inkomstsidan en särskild profil, skild från budgetens utgiftssidas. I sitt arbete »The Budgetary Process in the United States» (New York 1955) anför sålunda Arthur Smithies (s. 214), att allmänhetens förtroende för budgeten skulle minskas, om inkomster och utgifter skulle beräknas på samma ställe, samt att det är viktigt, att dessa Finansdepartementets beräkningar vinna anseende för oberoende och teknisk skicklighet. Sätillvida är ju också systemet i USA likt det svenska, att utgifterna beräknas i ett från inkomstberäkningsmyndigheten skilt organ. Åtskillnaden mellan inkomst- och utgiftsberäkning kommer också väl fram i den engelska organisationsformen, även om det formellt är ett Finansdepartementets verk i båda fallen.

I fråga om formen för framläggandet av budgetens inkomstsida företer

England och USA betydande likheter och skilja sig från det svenska förfaringsättet. Upplysningarna till det engelska parlamentet och den amerikanska kongressen äro i första hand muntliga, medan de skriftliga upplysningarna äro mycket sparsamma och i stort sett inskränkta till tabellariska sammanställningar och kortfattade sammanfattningar, som avse att belysa effekten av de ändringar i beskattningen som föreslås av regeringen resp. presidenten, men ej att belysa beräkningarnas teknik eller grundmaterial. Mot detta kontrasterar vår svenska, väldokumenterade inkomstredovisning, dels i form av det inkomstberäknande organets utförliga skrivelse och dels i form av statsverkspropositionens redovisning av finansministerns motiverade ställningstagande till de olika inkomstposterna.

Vad till sist behandlingen av inkomstsidan i budgeten i folkrepresentationen beträffar, kan man konstatera tre helt skilda system i de tre behandlade länderna. I Förenta Staterna tillsätter kongressen ett utskott från vardera huset och dessa ha till sitt förfogande en stor stab av tjänstemän som praktiskt taget gör om hela inkomstberäkningen. I det svenska systemet behandlas inkomsterna av bevillningsutskottet, som visserligen har tjänstemän till sitt förfogande och granskar de framlagda beräkningarna, men inte går in i ett kompletterande inkomstberäkningsarbete. Å andra sidan bör uppmärksammas, att det svenska bevillningsutskottet av Kungl. Maj:t erhåller ett fullständigt material för sitt bedömande av inkomstberäkningen, under det att de amerikanska kommittéerna inte tillhandahållas något av beräkningarnas material. I det engelska systemet har man, som förut redovisats, ett mycket sparsamt material för bedömningen av inkomstberäkningen i parlamentet. Inte heller har parlamentet möjlighet att genom egna utskott eller tjänstemän penetrera beräkningarna eller komplettera dessa. Parlamentsmedlemmarna äro helt beroende av de upplysningar, finansministern lämnar i dessa frågor. Detta ställer givetvis oppositionspartierna i en mycket mera ogynnsam situation än i Förenta Staterna och Sverige. Inkomstberäkningen blir liksom budgeten i sin helhet en angelägenhet för majoritetspartiet och handlägges såsom en del av det mandat, det sittande kabinettet fått på grundval av sin majoritetsställning. I dessa tre demokratiska länder har sålunda folkrepresentationens andel i den del av budgetprocessen som avser budgetens inkomstsida blivit helt olika utformad.

*Tore Thorson*

**Forvaltningskomiteens innstilling.** Ved kongelig resolusjon av 5. oktober 1951 ble det i Norge oppnevnt en komite til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Komiteen hadde ialt 15 medlemmer, og formannen var høyesterettsdommer Terje Wold. Den 13. mars 1958 avgav komiteen sin innstilling. Dette er et omfattende dokument på nærmere 500 sider. Men så hadde komiteen også et meget omfattende mandat.

I det foredrag som ligger til grunn for oppnevningen, er det nevnt at foruten å behandle saksbehandlingen ved individuelle vedtak — forvaltningsforfarandet — skulle komiteen også ta opp spørs-

målet om utferdigelse av generelle forskrifter (delegert lovgivning), og likedan behandle spørsmålet om kontroll med forvaltningen, således organiseringen av domstolskontrollen og eventuelt også opprettelsen av en stilling som ombudsmann for forvaltningen. Endelig er det også nevnt at forholdet til statens og kommunenes tjenestemenn naturlig må gå inn under komiteens behandling. Det pekes ellers i foredraget på at det foreliggende emne har vært lite inngående behandlet i Norge tidligere slik at komiteen står overfor et nybrottsarbeide.

Den foreliggende innstilling faller i 5 hovedavsnitt. I det første innledende avsnitt gis det en oversikt over komiteens oppnevning og mandat, en historisk oversikt over forvaltningens utvikling og en drøftelse av visse lovgivningspolitiske spørsmål i forbindelse med forvaltningens rettsikkerhetsproblem. I neste hovedavsnitt er det redegjort for forvaltningens organisasjon fra den øverste topp i sentraladministrasjonen, Kongen, og ned til de enkelte tjenestemenn og nemnder og råd i den ytre etat. I det tredje hovedavsnitt, som også er det mest omfattende, drøfter komiteen spørsmålet om forvaltningens saksbehandling, i den forbindelse også spørsmålet om delegasjon av forvaltningsmyndighet, gjennomføringen av offentlighetsprinsippet og spørsmålet om habilitetsregler ved forvaltningsbehandlingen. Det fjerde hovedavsnitt omfatter kontroll med forvaltningen — domstolskontrollen og den parlamentariske kontroll. I det siste hovedavsnitt finner man så komiteens konklusjoner. Det er to lovutkast og en sammenstilling av de tilrådinger og vurderinger som ikke har kommet til uttrykk i lovutkastene.

Det vil trolig ha særskilt interesse å redegjøre for de spørsmål som komiteen har funnet å kunne føre frem til lovutkast. Det ene utkast gjelder behandlingsmåten i forvaltningssaker, og det andre spørsmålet om en Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

*Utkastet til lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* regulerer slike spørsmål som habilitet, offentlighet i forvaltningen, nærmere regler om saksbehandlingen, spørsmålet om begrunnelse, om underretning, om klage (besvær), og har også bestemmelser om behandlingsmåten ved generelle bestemmelser som administrasjonen har myndighet til å gi og regulerer endelig visse spørsmål om domstolsprøvelsen av forvaltningsvedtak.

En særlig vanske komiteen sto overfor ved utarbeidelsen av dette lovutkastet, var naturligvis hvordan man nærmere skulle avgrense lovens anvendelsesområde. I første rekke har man her tatt sikte på den del av forvaltningens saksbehandling som gjelder utøvelse av myndighet som direkte har betydning for den enkelte borgers rett eller plikt. Dette vil i første rekke gjelde vedtak som inneholder et pålegg eller forbud eller går ut på å tilstå en rett eller gi en dispensasjon. Det samme gjelder vedtak om å nekte en rett eller inndra en rett, og vedtak som avgjør en tvist mellom private parter. Selv om myndighetsutøvelsen ikke har hjemmel i lov, kan vedtaket likevel være bestemmende for den enkelte borgers rett, og saksbehandlingen omfattes da av komiteens forslag. Dette gjelder således

når offentlig myndighet bevilger penger, treffer et vedtak om stönad, om offentlig ytelse, fordeler eller andre offentlige goder.

I lovens § 1 er dette uttrykt slik at forvaltningssak etter denne lov er «enhver sak hvor et forvaltningsorgan handler på vegne av stat eller kommune». For nærmere å presisere dette har man i lovutkastets § 2 foretatt en definisjon av hva det menes med vedtak; dette karakteriseres som «en avgjørelse som er bestemmende for det enkelte rettssubjekts offentligrettslige rettigheter eller plikter». Dermed har man i første rekke stillet «vedtak» i motsetning til forhold som reguleres på kontraktmessig grunnlag som når man f. eks. kjøper strøm, inngår kontrakt om bruk av telefon og lignende.

Utkastets regler om habilitet gjelder for alle slags forvaltningssaker, altså ikke bare saker som går ut på å treffe vedtak. Habilitetsbestemmelsene bygger i første rekke på rettergangslovgivningen, men er atskillig forenklet i forhold til disse.

Habilitetskravene skal ikke bare gjelde for den som treffer vedtak i saken, men også for den som er med på «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse». Det vil da si at også en underordnet tjenestemann som skal skrive innstilling i en sak eller har til oppgave å utrede saken, etter omstendighetene må overlate arbeidet til en annen hvis han rammes av habilitetsbestemmelsene.

En annen viktig side av habilitetsspørsmålet som loven også regulerer, er forholdet mellom overordnet og underordnet tjenestemann. Loven fastslår her at dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, så kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Dette vil da si at hvis f. eks. departementssjefen er inhabil, så kan de underordnede i departementet ikke treffe avgjørelse på hans vegne. Derimot vil de kunne foreta en forberedelse av saken når saken overføres til en annen statsråd.

De problemer som reiser seg når inhabilitet inntreffer og en annen skal gjøre tjeneste i den inhabiles sted, er søkt løst på flere måter. For det første er det en bestemmelse om at en tjenestemann — selv om han er inhabil — kan behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i saken dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning. For øvrig er det overlatt til vedkommende forvaltningsorgan å oppnevne stedfortreder for den inhabile tjenestemann. Og vil det være forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt en stedfortreder, kan departementet for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til et sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

Bestemmelsene om habilitet gjelder for hele forvaltningen, også for statsrådene i egenskap av departementssjefer. Derimot gjelder habilitetsbestemmelsene ikke for statsråden i egenskap av regjeringsmedlem.

Når det gjelder utkastets regler om saksbehandlingen, kan det nevnes at de til dels inneholder bestemmelser som mer har karakter av retningslinjer for en forsvarlig saksbehandling, f. eks. om veiledningsplikt og om plikt til å sørge for sakens utredning, oppbevaring av materiale undergitt taushetsplikt o. lign. Men utkastet regulerer også direkte spørsmål av betydning for den enkeltes rettigheter. Således har det nærmere regler

om bruk av sakfører eller annen fullmektig og om fremgangsmåten når det gis pålegg om å gi opplysninger eller å finne seg i gransking. Av særlig betydning er de bestemmelser utkastet har angående kontradiktorisk saksbehandling, om grunngeving og om klage.

I prinsippet inneholder utkastet ikke noe nytt; i store trekk lovfestes bare det som på en rekke forvaltningsområder i dag er vanlig praksis. Det har også vært nødvendig ved utformningen av bestemmelsene å ta hensyn til de særlige behov som kan gjøre seg gjeldende innenfor de enkelte forvaltningsområder. For særskilt å ta reglene om grunngeving som et eksempel, fastslår utkastet at grunngeving samtidig med vedtaket bare skal gis i klagesaker, i saker der vedtaket avgjør en tvist mellom flere parter eller går ut på å frata en rett eller å gi et forbud eller påbud. I andre saker skal det være nok med etterfølgende grunngeving og bare når en part begjærer å bli kjent med grunnene.

Utkastet innfører en helt generell adgang til å klage forvaltningsvedtak inn for høyere myndighet, men gir bare adgang til å få vedtaket overprøvet av én høyere instans. For selve klagebehandlingen har loven ganske detaljerte regler både om frister, oppreisning, hva klagen skal inneholde o. s. v.

I utkastets regler om behandlingsmåten ved utferdigelse av generelle forskrifter er det særlig lagt vekt på to ting: for det første at de interesserte skal gis høve til å uttale seg for administrative lovforskrifter — som forvaltningens materielle lovbestemmelser kalles i utkastet — gis, endres eller oppheves, og for det andre at alle slike bestemmelser blir betryggende kunngjort. Særskilt er det å merke at en administrativ lovforskrift etter utkastet ikke kan påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort i samsvar med lovens regler.

Når det gjelder domstolsprøvelsen, foreslås det at rettslig overprøvelse av et vedtak ikke kan finne sted før saksøkeren har nyttet adgangen til å påklage vedtaket på administrativ vei. Det settes også en særskilt frist for adgangen til å angripe ett forvaltningsvedtak ved søksmål. Men her er det å merke at utkastet bare regulerer adgangen til å angripe *aktivt*; dersom myndighetene selv gjør vedtaket gjeldende enten i form av tvangsfullbyrdelse eller i form av straffeforfølgning, vil vedkommende kunne angripe vedtakets lovlighet selv om vedtaket ikke er påklaget eller fristen er oversittet.

I de almindelige motiver tar komiteen også opp til nærmere vurdering i hvilken grad overprøvelse av forvaltningsvedtak skal være unndratt domstolene. Hovedprinsippet i norsk rett er som kjent at de almindelige domstoler kan overprøve lovligheten av forvaltningsmyndighetenes vedtak. Men man har ikke så ganske få unntak fra dette prinsipp i særlovgivningen. Innstillingen redegjør forholdsvis utførlig for de unntaksbestemmelser man har og likedan for hvilket omfang domstolsprøvelsen har i norsk rett.

I konklusjonene understrekes det at den ordinære domstolskontroll ikke bør fravikes i lovgivningen med mindre det foreligger særlige hensyn som



krever en egen domstolsprövelse eller som krever at administrasjonen må ha det endelige ord også når det gjelder selve lovligheten av vedtaket.

Men for at man ikke skal stå helt uten adgang til rettslig overprøvelse i slike tilfelle, foreslås det at man organiserer en egen rettspleie utenom domstolene som legges til særskilte ankenemnder. Disse ankenemnder skal være selvstendige organ som står utenfor forvaltningens øvrige oppbygning. Den nødvendige juridiske kyndighet må være representert, og de må følge saksbehandlingsregler som tilfredsstillende kravene til en judisiell behandlingsmåte.

Tanken om å opprette en særskilt forvaltningsdomstol — eller et system av slike særdomstoler — etter kontinentalt mønster, har ikke vunnet gjenklang i komiteen.

Av særlig interesse er utkastets bestemmelser om offentlighet i forvaltningen og det annet lovutkast om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Med mønster i den ordning man allerede har i Sverige og Finland, foreslås det i utkastet at offentlighet som alminnelig regel skal innføres i norsk forvaltning. Utkastets § 9 dekreterer derfor at: »Forvaltningens saksdokumenter er offentlige.» I denne alminnelige regel gjøres det i de følgende bestemmelser en del modifikasjoner. Og her har man da nærmest fulgt det prinsipp man har i finsk rett for så vidt som unntakene fra hovedregelen har fått form av mere generelle bestemmelser. Man fant at den svenske ordning med nummerasjon av sakområder ikke ville være praktisk.

I spørsmålet om offentlighet har man for øvrig den eneste dissens i komiteen. Et mindretall på 3 medlemmer — alle tilhørende administrasjonen — er uenig i lovforslaget. Mindretallet peker i første rekke på at vi allerede har meget sterke kauteler mot misbruk og vilkårlighet i administrasjonen, og viser i den forbindelse særlig til domstolskontrollen og den parlamentariske kontroll som på forskjellige måter føres av Stortinget. I tillegg kommer så de forslag som komiteen fremsetter. Mindretallet understreker ellers de praktiske vansker som offentlighetsreglen vil by på, først og fremst at skillet mellom de saksdokumenter som er offentlige og saksdokumenter som ikke er offentlige vil legge en urimelig byrde på administrasjonen.

Når det gjelder spørsmålet om innføringen av en ombudsmann, er komiteen enstemmig. Det forelå her et privat lovforslag fremsatt av stortingsmann Lars Ramndal i 1953.

Det lovutkast som nå fremlegges, atskiller seg imidlertid på vesentlige punkter fra Ramndals forslag. Særskilt gjelder dette forholdet til Stortinget, idet Ramndal foreslo at det skulle velges et særskilt stortingsutvalg som skulle ha tilsyn med ombudsmannens tjeneste og være rådgivende organ for ham i arbeidet. Etter komiteens forslag har ombudsmannen en helt selvstendig stilling i forhold til Stortinget. Han velges riktignok av Stortinget, og Stortinget skal også utferdige instruks for ham. Men i sitt arbeide skal han være helt fritt stillet.

Ombudsmannen skal etter utkastets § 4 ha til oppgave å søke å hindre at det øves urett mot den enkelte borger ved de avgjørelser som statens

forvaltningsmyndigheter treffer. Han skal i første rekke virke ved sin autoritet og den tillit som ligger til stillingen. Noen egentlige maktmidler er han ikke utstyrt med. Han skal kunne si sin mening om de forskjellige saker han tar opp til behandling, og han skal også kunne rette henstillinger til påtalemyndighetene og til tjenestemannens foresatte om eventuelle reaksjoner. Men kan ikke selv sette igang noen sak mot tjenestemenn eller omgjøre et vedtak forvaltningen har truffet. Derimot kan han — når han finner at en sak er uriktig avgjort — si sin mening om hva som bør gjøres.

Ombudsmannen skal være en klageinstans for enhver som føler seg urettferdig eller uriktig behandlet, og han skal også på eget initiativ kunne ta opp saker til behandling.

Ved utformningen av ombudsmannens stilling og oppgaver har man selv sagt hatt som forbilde ordningen i Sverige, Danmark og Finland. Men i detaljene er det mange ulikheter.

Som nevnt skal ombudsmannens arbeidsområde i første rekke gjelde statsadministrasjonen. Man har foreløpig ikke villet trekke også den kommunale administrasjon inn under hans virkeområde. Dog vil kommunale saker i en viss utstrekning komme med, idet Stortinget ved instruks kan fastsette at ombudsmannen ved behandlingen av individuelle saker også kan ta opp saksbehandlingen ved det kommunale organ som i lavere instans måtte ha behandlet saken. M. a. o. hvor en statsmyndighet står som ankeinstans over et kommunalt organ, vil også det kommunale organ kunne trekkes inn i ombudsmannens undersøkelser. Og på samme måte som i Danmark og Sverige har man når det gjelder personlig frihetsberøvelse eller saker som har sammenheng med frihetsberøvelse, latt også kommunale forvaltningsorgan komme inn under ombudsmannens arbeidsområde.

I likhet med den danske ordning, men i motsetning til ordningen i Sverige, er det foreslått i utkastet at ombudsmannens kontrollvirksomhet også skal omfatte departementene og slik at han kan behandle klager over avgjørelser som en statsråd har truffet. Derimot har man ikke funnet grunn til at avgjørelse truffet i regjeringen skal ligge under ombudsmannens arbeidsområde. Her anser man det tilstrekkelig med den politiske og konstitusjonelle kontroll som Stortinget utøver. For så vidt er ordningen den samme som i Sverige og Danmark.

Domstolenes virksomhet holdes helt utenom ombudsmannens domene. Også her følger det norske forslag den danske ordningen i motsetning til regelen i Sverige. Og endelig kan det være grunn til å nevne at ombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter saker som hører Forsvarets ombudsmannsnemnd og Ombudsmannen for forsvaret.<sup>1</sup>

Den danske ombudsmannslov har en bestemmelse om at en offentlig tjenestemann som det klages over, til enhver tid kan forlange at saken behandles etter tjenestemannsloven. Ombudsmannen skal da instille sine undersøkelser til tjenestesaken er avgjort og oversende saken til vedkommende ansettelsesmyndighet.

<sup>1</sup> Jfr härom förf.'s framställning i denna tidskr. 1952, s. 405 ff.

Man har ikke funnet grunn til å ta noen tilsvarende bestemmelse i den norske lov. Dette har sammenheng med at ombudsmannen ikke vil få den samme myndighet når det gjelder tjenestemennene som den danske og svenske ombudsmann. Av den grunn synes det enkleste og naturlige å være at ombudsmannen behandler saker angående forsømmelige eller rettsstridige forhold fra tjenestemennenes side på samme måte som andre saker.

Det understrekes ellers i motivene at ombudsmannsordningen ikke er rettet mot administrasjonen eller mot dens tjenestemenn, men at den er kontrollorgan hvis arbeide i det lange løp ikke bare skal komme den enkelte borger men også forvaltningen selv til nytte.

Likeledes understrekes det at ombudsmannen ikke skal utøve noe politisk kontroll, men først og fremst beskytte den enkelte borgers rettslige stilling.

Slik den norske ombudsmannsordning er foreslått, vil en vellykket gjennomføring i høy grad bero på at Stortinget finner den rette mann for stillingen.

Forslaget om en ombudsmannsordning har vunnet alminnelig gjenklang i pressen. Og det synes å være enighet innen alle politiske partier om at en slik institusjon bør innføres. Som man kan vente, foreligger det ellers ennå ingen særlig reaksjon på komiteens forslag. Pressen har riktignok gitt uttrykk for sin tilfredshet også med forslaget om offentlighetsprinsippet, likesom den rent i sin alminnelighet synes å være fornøyd med de forskjellige spørsmål komiteen har tatt opp. Men ingen har foreløbig hatt tid til noen nærmere granskning av detaljene i komiteens utkast og øvrige tilrådinger.

Det videre behandling av innstillingen vil nå være at den sendes på »remiss». Deretter må Justisdepartementet ta opp til nærmere vurdering i hvilken utstrekning lovforslagene skal fremmes for Stortinget.

*Audvar Os*

## LITTERATURGRANSKNINGAR

NILS HERLITZ: *Nordisk offentlig rätt. I. Historisk inledning*. 103 sid. Sthlm 1958. Pris kr. 12: —. Norstedts.

—: *Nordisk offentlig rätt. II. Riksdagarna och tingen*. 209 sid. Sthlm 1958. Pris kr. 22: —. Norstedts.

Såsom nr:s XVII och XVIII i skriftserien från Institutet för rättsvetenskaplig forskning ingå dessa tvenne, samtidigt utgivna och av institutet understödda arbeten. Författaren riktar i sina förord tack även till Nordiska administrativa förbundet samt till vetenskaps- och ämbetsmän från de nordiska länderna för bistånd med upplysningar och uppgifter. Man har i de fem nordiska länderna allt skäl att rikta ett tack till professor Herlitz, när han inleder inträdet bland emeriti med detta stort upplagda verk, som avser att giva en modärn, jämförande framställning av nordisk förvaltningsrätt. Det är nu en mansålder sedan liknande arbeten sågo dagen: T. H. Aschehous »Den nordiske statsret», 1885, och Hugo Blombergs »Den nordiska förvaltningsrätten», 1887—1889, båda, som bekant, ypperliga verk för sin tid, men numera givetvis av övervägande rätts-historiskt värde.

Nils Herlitz har de bästa förutsättningar att förverkliga sin plan. Han står i främsta ledet bland nordiska forskare och författare på statsvetenskapens och förvaltningsrättens områden; hans mångåriga deltagande i praktisk politik som ledamot av första kammaren ger honom möjlighet att yttra sig med egen, rik erfarenhet; han har vidare, som känt är, tagit en synnerligen verksam del i nordiskt samarbete såsom, i yngre år, sekreterare och sedermera en av de ledande inom den svenska föreningen Norden, samt såsom en av initiativtagarna till, ledamot av och slutligen president i Nordiska rådet. Från tidig verksamhet inom föreningen Norden har, enligt förordet till del I, tanken på en samnordisk förvaltningsframställning sin upprinnelse.

De nu föreliggande volymerna äro enligt förf. att betrakta såsom underlag för hans kommande framställning av nordisk förvaltningsrätt. I del I ger han sålunda en historisk överblick av den offentliga rättens utveckling från medeltiden fram till de nutida statsskickens utformning, med särskilt beaktande av 1600-talets händelser, då gammalt och nytt markant bryter sig mot vartannat. Utvecklingen under senaste tid är avsedd att tecknas i samband med nutida förhållanden. I del II belyses folkrepresentationernas — riksdagarnas och tingens — nutida ställning, arbetssätt, funktioner samt rättsliga och faktiska befogenheter. Förf. understryker med rätta, del I,

s. 103, de modärna folkrepresentationernas avgörande inflytande över förvaltningen såsom på sitt sätt de högsta administrativa organen.

Förf. framhåller blygsamt att hans framställning, närmast den historiska — ett »försök att ge historiska perspektiv på nutidens ordning», del I, s. V — bygger på andras forskningar. Så måste ju rimligtvis vara fallet. Men förf.'s stora förtrogenhet med historiskt material ger honom möjlighet att självständigt och med sakkunskap välja föremålen för sin skildring samt beakta de växlande välvningar och impulser, som under seklernas gång satt sin prägel på utvecklingen. Även läsaren känner något av den upptäckarglädje, varom förf. vittnar, när det gäller att klarlägga vad som skiljer och vad som är gemensamt i nordiskt statsliv.

Av särskilt värde är skildringen av förvaltningens alltsedan 1500-talet växande betydelse (s. 34 ff.), vilken möjliggjorde en kontinuerlig, med tiden alltmer lagbunden statsstyrelse även när monarken tillskansat sig »absolut» valde. Detta gäller också Danmark, där, trots det 1661 införda enväldet, gehejmekonseljen (statsrådet) erhöll ett inflytande, som reducerade den enväldige monarkens roll till något motsvarande frihetstidens eller den begynnande konstitutionalismens kungamakt i Sverige och Norge. Signifikativt är Christian V:s av förf. citerade, bekanta uttalande till Griffenfeld: »I vil endelig gøre al ting og vide al ting, saa at det synes, jeg at have navnet alene, og I al direktionen og reputationen» (s. 55, not 36). — Ett modärnt drag i den historiska framställningen är redogörelsen för och bedömningen av »godsägarväldet», närmast adelns insäts inom det offentliga livet (s. 64 ff.). — Vad jag saknar i översikten av den månghundraåriga utveckling, som lett till nutidens folkdemokratier är beaktande av de — mer eller mindre religiöst influerade — naturrättsliga lärornas mäktiga ideologiska medverkan som tillskyndare och murbräckor för de med tiden statsmedvetna medborgarnas krav på medbestämmanderätt och slutligen dominans över furstemakten.

På en punkt skulle jag vidare — ehuru långt mindre allmänthistoriskt orienterad än förf. — vilja sätta ett frågetecken. Det riktar sig emellertid inte speciellt mot Herlitz' framställning, utan mot en utbredd tendens med nog så förnämliga anor. Jag avser förf.'s — och mångas — uppfattning av »folkets» — hur nu detta begrepp skall fattas — originära betydelse för uppkomsten av offentlig verksamhet. »Liksom folkstyrelsen i våra dagar är grundvalen för samhällslivet (i Norden), var den det i äldsta tid», s. 68. Konungamakten har »brutit sig in som ett främmande element i ett förut autonomt samhällsliv», varvid närmast avses den lokala självstyrelsen (s. 73). Förf. talar om en hos folket självt levande drift till rättsligt ordnat samarbete, s. 69, om folkets »principiellt gällande frihet» att bestämma om skatter och andra pålagor, s. 97, och om lagstiftningens i princip förankrade ursprung hos de lokala menigheterna, s. 99.

Gentemot denna om man så får säga rousseauanska uppfattning, som så vackert rimmar med gängse »demokratisk» åskådning, vill jag som min kätterska tro — ty annat medger inga källor — ställa satsen, att all organiserad samlevnad från begynnelsen härrör från enskilda, lokala härskarnaturer — över familje- och stamöverhuvudena till den med faktisk makt, grundad på gods och underlydande, utrustade hövdingen, härskaren med

eller utan kungatitel. Makten, samlad hos en eller ett fåtal, ofta omgiven av magiskt religiösa föreställningar, men icke fördraget inom ett kollektivt »folk» är samhälls- och statslivets samt därmed även rättsordningens upphov. »Folkets» val, samtycke eller legitimation är senare tillkomna konstruktioner i stödande eller helt enkelt camouflerande syfte. Jag avser äldsta tider, före upptecknad rätt. Våra landskapslagar utgöra ju dock relativt sentida kodifikationer av en rättsutveckling, vars ursprung vi ej kunna klarlägga, blott ana. Även valmonarkien låter mera till skenet konungen framträda såsom korad av de mäktige (»folket»); i realiteten är den valde, själv eller representant för, ett maktcentrum överlägset de andra rivalerna. Konungadömet är ju ovedersägligen vår äldsta, kända statsrättsliga institution, och »folkets» medverkan vid styrelse, lagstiftning, beskattning framstod, såsom Herlitz själv framhåller, i stor utsträckning som »negativ»: frihet från den offentliga maktens ingripanden (jfr del I, ss. 4, 6, 89).

Vad nu sagts är, det må upprepas, mera att betrakta som smått samhällsfilosofiska funderingar än som kritik av just förf.'s framställning.

När förf. i del II tar upp till behandling folkrepresentationerna — beklagande att här som på andra områden ej finns en samnordisk beteckning — kan han i stor utsträckning hänvisa till egna primärforskningar och arbeten rörande såväl lagstiftning (»Om lagstiftning genom samfällade beslut av konung och riksdag», 1926—30) som budgetträtt (hans framställning »Riksdagens finansmakt» i samlingsverket Sveriges riksdag, del XII, 1934). Herlitz' förtrogenhet med parlamentarisk praxis kompletterar också på ett lyckligt sätt framställningen av gällande — skriven eller oskriven — ordning. Det må vara nog att hänvisa till de upplysande framställningarna om »Folkrepresentationernas opinionsyttringar» (s. 167—182) eller deras inflytande på regeringsbildningen m. m. (s. 186 ff.). Överhuvudtaget kan som en betydande förtjänst framhållas förf.'s realistiska, »statskunskapliga» belysning av den parlamentariska verksamheten samt förhållandet mellan regering och folkrepresentation (jfr också kap. »Folkrepresentationerna och grundlagarna», särskilt s. 75—81).

Mycket givande finner jag förf.'s framställning av budgetregleringen (s. 120—143). Kapitlet om folkrepresentationernas befogenheter beträffande ingrepp i frihet och egendom (s. 98—119 samt passim) är ej lika lättläst. Här som på vissa andra ställen gäller förf.'s påpekande i förordet till del I, att han åsyftar att sätta läsaren i kontakt med vetenskapliga frågeställningar och vetenskaplig diskussion. Utan hithörande insikter kunna sådana partier i arbetet näppeligen läsas med behållning.

Av stort intresse är givetvis framställningen av likheter och olikheter — ej minst de senare — beträffande folkrepresentationernas arbetssätt, utskottsväsendet och ministrarnas grundlagsstadgade eller genom praxis befästa kommunikation med och inflytande på ärendena, särskilt markant i danskt parlamentariskt liv: kapitlen om »Förfarandet» (s. 19—34), om »Regeringarnas och förvaltningsorganens insatser i folkrepresentationernas arbete» (s. 35—53), eller om »Maktdelningen» (s. 85—97). Här redovisas det faktiska skeendet på föredömligt vis. Partier som dessa uppvisa kanske häst nyheten i förhållande till föregångarna Aschehoug och Blomberg:

deras arbeten äro väsentligen byggda på författningsmaterialet, som framställles med rent juridisk metod. Herlitz kompletterar fortlöpande lagreglerna med skildringar av praxis, vilken, som bekant, i många stycken utvecklat eller rentav omvandlat rättsreglernas mer eller mindre lakoniska bud. En liten randanmärkning: förf. borde, synes det mig, ägnat mer än ett omnämmande åt den för norskt konstitutionellt liv avgörande författningskrisen 1880—84 (jfr ss. 36, 60).

Författaren syftar, såsom framhållits, till en samlad överblick av nordisk förvaltningsrätt. Han har gång på gång anledning att understryka de nutida folkrepresentationernas centrala betydelse för förvaltningen, ej minst via budgetregleringarna. För Norges del citerar han från Andenæs (»Statsforfatningen i Norge») att det är »i virkeligheten stortinget, icke kongen som har den øverste forvaltningsmyndighet» (del II, s. 155). När förf. i sin kommande framställning skall behandla regeringsmakten och förvaltningen samt den parlamentariska kontrollen torde än starkare framgå den intima, för att ej säga oupplösliga samhörigheten mellan vad som traditionellt betecknas statsrätt och förvaltningsrätt. I sina väsentliga delar sammanfalla dessa ämnen: det blir en smaksak om man vill ge vissa aspekter av det centrala i offentlig rätt den ena eller andra beteckningen. Som bekant kommer stats- och förvaltningsrätt i framtiden vid vår universitetsundervisning att behandlas gemensamt såsom »offentlig rätt», till otvivelaktig frömma för både lärare och de studerande. Herlitz' arbeten visar klart, att denna väg är den rätta.

Till sist må fogas en uppriktig önskan, att Nils Herlitz skall få tillfälle att slutföra sin så förtjänstfullt inledda stora plan å en samlad framställning av nutida nordisk förvaltningsrätt. Det är en uppgift av väsentlig betydelse för samtliga nordiska länder.

Erik Fahlbeck

OLLE NYMAN: *Högern och kungamakten 1911—1914. Ur borggårdskrisens förhistoria*. Skrifter utg. av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala, 37. Kr. 15:—.

Docent Olle Nyman ger i sitt senaste arbete en i huvudsak rent kronologisk skildring av det inrepolitiska skeendet i Sverige från den tidpunkt, då försvarsfrågan avlöste rösträttsfrågan som förnämsta stridsobjekt i svensk politik, till den 6 februari 1914, då Gustaf V höll sitt bekanta tal på borggården till Stockholms slott.

Borggårdskrisen och dess bakgrund har många gånger behandlats men sällan på ett vetenskapligt tillfredsställande sätt. Material av verklig betydelse kan fortfarande dras fram och speciella och givande aspekter anläggas. Nyman har plöjt igenom en ansenlig mängd otryckta källor och avunnit dem en hel del nytt, dock knappast några direkt sensationella ting. Tyvärr har han hindrats från att utnyttja Karl Staaffs papper, vilket måste starkt beklagas.

Det är i stället genom den närmare avgränsningen av ämnesområdet som

Nymans arbete får sitt intresse. Förf. koncentrerar sig nämligen på förhållandet mellan kungen och de konservativa. Att kungen på ett från konstitutionell synpunkt tvivelaktigt sätt begagnade högerledarna som »dolda rådgivare har varit känt. Att kontakten skulle ha varit särskilt intim förnekades dock i det längsta av dem, som i vått och torrt strävade att försvara 1914 års högerståndpunkter. Då Axel Brusewitz i sina tillspetsade skildringar av den svenska parlamentarismens framväxt vågade kritisera monarkens uppträdande, rönt han en motkritik, som var mer känslomässigt än sakligt underbyggd.

Det är i och för sig helt naturligt, att borggårdskonflikten blivit föremål för en kontinuerlig debatt, ehuru det kan förefalla förvånande, att den ännu efter flera decennier kunde framkalla sådana emotionella utbrott hos dem, som upplevde den. I den mån debatten avsett att ha vetenskaplig karaktär, har den lidit avsevärt av den överhettade atmosfären. Inte minst har de konservativt inriktade historikerna och statsvetenskapsmännen haft svårt att se någorlunda objektivt på Gustaf V och Karl Staaff. Den förre har utrustats med statsmannagåvor, som den i konflikten relativt oengagerade betraktaren omöjligen kunnat finna något spår av, och den senare har stämplats som boven i dramat, saknande nästan alla positiva egenskaper.

Allt eftersom källmaterialet till borggårdskrisens förhistoria börjat publiceras, har emellertid föreställningarna om monarkens politiska storhet blivit allt mera ohållbara samtidigt som Staaffs förtjänster måste te sig uppenbara också för hans mest envisa begäbbare. Tiden är sedan länge mogen för en mera lidelsefri analys och värdering av konflikten.

Docent Nymans arbete utgör ett första, välkommet bidrag till en sådan kyligare och nyktrare beskrivning av förloppet. Visserligen tycks mig även Nymans inställning till Gustaf V vara alltför välvillig och framför allt onödigt ursäktande, medan Staaff inte göres full rättvisa. Men förf. söker på intet sätt dölja de från flera synpunkter betänkliga former som konungens uppträdande tog under Staaffs regeringstid.

Nyman startar med händelserna 1911: den stora segern för vänstern vid andrakammarvalen på hösten, Lindmans fall och Staaffs makt tillträde. Om det intrigspel som föregick den nya ministärens tillkomst ges intressanta upplysningar. Kungen och några av högerledarna ville till varje pris undvika att få Staaff som regeringschef. Man önskade en moderatliberal ministär. Rädsla för att Staaff skulle bli fånge hos Branting synes ha varit det dominerande motivet. Biskop Billing ansåg det ytterst betänkligt, om en liberal regering blev beroende av »socialisternas hjälp och ansvarlösa regemente». Han fruktade det plötsliga nedsjunkandet i parlamentarismen. Vår historiska utveckling skulle sönderbrytas, våra konstitutionella principer åsidosättas, kungamakten till stor del avskrivras.

Nyman visar åskådligt, hur redan upptakten på hösten 1911 är symptomatisk för vad som skedde under de följande åren. Intensiva rådplågningar fördes med Lindman, Trygger och andra om villkoren för Staaffs tillträde. Förhållandet mellan kungen och den liberale ledaren försämrades snabbt, vartill frågan om första kammarens upplösning starkt bidrog.

Det var dock först när Staaff tog ställning i försvarsfrågan genom att



tillsätta de stora försvarsberedningarna och genom att besluta om uppskov med den s. k. F-båtens byggande som läget blev så gott som ohållbart. Ministären gjorde uppskovsbeslutet till kabinetsfråga och kungen svarade med en diktamen till statsrådsprotokollet, som i själva verket innebar en direkt reservation mot regeringens beslut. Högerledarna och högerpressen började en intensiv kampanj till monarkens stöd. Man ifrågasatte det grundlagsenliga i uppskovsbeslutet och talade om den förödande inverkan regeringens åtgärder skulle få på landets värnkraft. Kraftigt gensvar förmärktes, och pansarbåtsinsamlingarna kom i gång.

Av Nymans skildring framgår hur de nära kontakterna mellan kungen och högerledarna fortsatte som förut också under 1912 och 1913, trots att förhållandet mellan monarken och hans ministrar fram till sommaren 1913 syntes jämförelsevis drägligt. Därpå gick händelserna snabbt mot kulmen. Kungens otålighet över regeringens »senfärdighet» i försvarsfrågan stegrades, och Staaff lyckades inte blidka sina kritiker genom den relativt försonliga inställning han intog i sitt tal i Karlskrona strax före jul 1913, där han sträckte sig längre i försvarsvänlighet än flertalet väntat. Högern fortsatte sin kritik, och några företagsamma herrar började planera bondetåget. Gustaf V var nu besluten att driva saken till sin spets och understöddes varmt av främst drottning Victoria och Ernst Trygger. Situationen var i januari 1914 så bisarr, att det tedde sig följdriktigt, när Sven Hedin, som redan ett par gånger förut spelat en roll i det pågående dramat, åter trädde in på scenen, denna gång med sitt fantastiska utkast till kungatal. Med en skildring av borggårdstalets tillkomst samt med några sammanfattande ord om konfliktens allmänna betydelse avslutar Nyman sin livfulla framställning.

Av vad som här sagts bör det ha framgått att docent Nymans arbete har avsevärda förtjänster. I stor utsträckning torde det angenäma intryck läsningen skänker vara att tillskriva den rigorösa ämnesavgränsningen. Genom koncentrationen på några centrala personligheter och deras förhållanden har förf. tagit till vara ämnets inneboende spänning och dramatik.

Den kritik, som kan riktas mot framställningen, gäller främst personteckningen. Den rena förloppsanalysen har tillåtits dominera så pass, att läsaren inte får en tillräckligt nyanserad bild av de många särpräglade politiska förgrundsfigurerna. Detta gäller särskilt Ernst Trygger, vars politiska och mänskliga profil man gärna skulle se skarpare tecknad. Bättre har förf. lyckats med drottningen, enligt Trygger »en värdig dotter till sin morfar, skaparen av Tysklands enhet, gamle Kejsar Wilhelm». Reaktionär livssyn parad med viljestyrka och sinne för kulisspolitiskt intrigmakeri synes främst ha karakteriserat henne.

Nyman betonar starkt skillnaden mellan Lindmans och Tryggers inställning. Också Lindman ansåg visserligen systemet med dolda rådgivare fullt i sin ordning, men han önskade inte att kungen aktivt skulle framtvinga en brytning med sin liberala ministär. Fråga är dock om inte Nyman här har överbetonat skillnaderna. I varje fall tyder inte Lindmans uppträdande, då borggårdstalet först blev aktuellt, på att hans hållning var så konsekvent som den ter sig i Nymans beskrivning.

Med den avgränsning Nyman gjort av ämnet blir naturligtvis krisens

»djupare» förutsättningar och orsaker i stort sett obehandlade. Därom är i och för sig intet att säga. Gärna hade man dock sett att förf. något mera uppehållit sig vid de åsikter och stämningar, som under de olika faserna kännetecknade partier och grupper.

P.-E. Back

HERBERT L. MATTHEWS: *The Yoke and the Arrows*. New York 1957.

De senaste åren har den spanska diktaturen blivit föremål för ett nyvaknat intresse i spalterna. Även en hel del böcker om Spanien har sett dagen, de flesta med väl dokumenterad sakkunskap bakom sig. Intresset bakom denna litteratur tycks främst knyta sig till de amerikanska åtagandena i Spanien och spekulationer i landets framtida utseende. Men ofta nog kan man fråga sig, om inte intresset beror på det faktum, att landet befinner sig i stark omformning och att man vill veta, vilka krafter som ligger bakom de sista årens ovedersägliga utveckling.

Bland de nya böcker som kommit ut på området — Utrikespolitiska institutet har f. ö. påpassligt som vanligt skickat ut en orientering, högst up-to-date — är den onekligen mest intressanta och bäst dokumenterade skriven av Herbert L. Matthews, New York Times-korrespondent av sedan länge erkänd kaliber. Boken, »The Yoke and the Arrows», inbjuder till eftertanke och diskussion.

Titeln, som anspelar på falangepartiets märke, vilket också var enhetens tecken för deras katolska majestäter Ferdinand och Isabella, vill även ge innehållet, skildringen av Spanien under okets och pilarnas tid i det tjugonde århundradet. Matthews betonar här och var att hans återkomst till Spanien efter tjugo år då och då blev något av en sentimental resa till de gamla krigsminnena, då han i tidningsepikens form berättade om sina kamrathjältar vid och bakom fronten. Den tiden blir utgångspunkten eller, om man så vill, den strålande solnedgången.

För Matthews liksom för vilken utomstående betraktare som helst är Spanien en diktatur av klassiskt mönster. Den är försedd med de vanliga attiraljerna, en myt, en ledare, ett parti, ett dockparlament, censur, militärpolis, stark kapitalistisk koncentration och underjordisk opposition. Till detta kommer det för Spanien egna förhållandet — kyrkans inflytande.

Matthews instämmer i eminenta Spanienkännares, som t. ex. Gerald Brenan, konstaterande att spanjorerna lever något bättre nu än för tjugo år sedan, och tjugo års stillastående vore också en anomali i detta sekel.

Skulle man välja en tidpunkt, då dagens Spanien verkligen föddes, skulle rec. gärna gå tillbaka till december 1946, då Förenta Nationernas generalförsamling förmådde medlemsstaternas diplomater att lämna Madrid, en sanktion som man trodde skulle räcka att fördriva Franco. Resultatet blev oväntat för västmakterna. Som en man ställde sig hela den spanska nationen bakom sitt överhuvud. Det sällsamma förhållandet hade faktiskt inträffat att hela det spanska folket stod enigt, inte bara för Franco — men mot de främmande makterna. Från den tiden kan man också spåra, hur de ledande exilspanjorernas inflytande hastigt avtog för att nu ha nått

nollpunkten. Den amerikanske Madrid-diplomaten Emmet J. Hughes förutspådde precis den verkan som blev beslutets följd.

Den som naturligtvis drog största nyttan av det hela var Franco själv. Den kapitala okunnighet som FN lade i dagen i fråga om den spanska folkkaraktären — om detta uttryck må tillåtas — lät Franco inte obeaktad gå förbi, och han friade genast till den nyvunna enheten. Det första uttrycket blev den lag om successionen som proklamerades i juni 1947, enligt vilken Franco skall kvarstå tills han själv väljer att avgå för att efterträdas av en regent. Men därmed utsåddes också ett livskraftigt tvistefrö — frågan om monarki eller republik.

I praktiken har Franco aldrig släppt tanken på monarkins återupprättande. Han är själv monarkist och upprätthåller alltid förbindelserna med detta läger. Republikanerna blev därmed den svagare parten och tycks så förbli.

Man möter i Spanien två myter, som så att säga skall rättfärdiga Franco-regimens existens, myten om »de röda» och myten om Franco. Den förstnämnda är kanske en aning mer officiell än den andra.

Franco som person är rätt väl känd. Man kan inte fränkänna honom en viss militär pondus — han avviker bestämt från den diktatorstyp som i detta århundrade hämtats ur vissa länders underofficersled. Hans arbetsnit och militära skicklighet är allmänt omvitnad men med populariteten tycks det vara sämre beställt. I jämförelse med den förre diktatorgeneralen, tjugotalets Primo de Rivera, står sig Franco i detta avseende tämligen slätt. Man är mest förundrad över den tur som tydligen vidlåder denne man i det mesta han företar sig — eller låter hända.

»De röda» är numera detsamma som kommunismen, men i allmänhet betecknar termen vad som en gång var liberalism, republikanism, socialism, anarkism, kommunism och regionalism. Enligt den officiella historieskrivningen förde nämligen Franco ett korståg mot kommunismen. Han har onekligen haft tur med sig där, utvecklingen har ju visat att talesättet skulle kunna ha varit riktigt. De mammuträttegångar som hölls mot de besegrade efter kriget sökte på allt sätt visa det kommunistiska inflytandet över republiken, men i grund och botten är det svårt även för de forna nationalisterna att belägga att kommunisterna vunnit inflytande i republikens regering förrän i krigets elfte timme.

Man är också snarast böjd för att instämma i en av de mest framträdande oppositionsmännens, Dionisio Ridruejos, uttalande av år 1956 att kommunistfaran inte är särdeles överhängande i Spanien. Dessutom vet man att kommunisterna i Spanien, av vilka det finns både titoister och möskvatrogna, inte gärna samarbetar med övriga arbetarorganisationer av underjordisk typ och därigenom förlorat i popularitet.

Av de många bilder Matthews ritat över den spanska nationen återkommer han i sin bok ständigt till en — den av Franco, som sitter på en låda för att hålla locket stängt. Bilden verkar välfunnen och träffande och Matthews redovisar också grundligt för innehållet i denna spanska låda. Där återfinner han det allt blodfattigare falangepartiet, vars unga generation nu rustar sig till den sista kampen, de besvikna militärerna, den ofta närmast löjeväckande censuren (som är till för det »allmänna bästa», som

termen lyder), den tilltrasslade ekonomien, den alltmer bläckfiskartade kyrkan och den växande oppositionen som återfinns överallt, bland militärer, statstjänstemän, affärsmän, intellektuella och arbetare, ja t. o. m. bland präster. De enda som tycks vara nöjda och belåtna är de som vunnit personliga rikedomar — ibland genom skandalöst oblyg korruption rakt under Francos ögon.

Matthews antar i sin bok (s. 105) i likhet med många andra att ett av Francos starkaste stöd är storfinansen. I verkligheten finns det välgrundad anledning att t. o. m. gå ännu längre — utan storfinansen vore Franco ingenting idag. Det miljardprogram — även i dollar räknat — som skall låta Spanien ta steget från nittonde till tjugonde århundradet, kan realiserar endast så länge bankerna vill betala. I sin bok berättar Matthews att Franco låtit sätta in diverse generaler i de olika bankstyrelserna, förmodligen som kontroll. I verkligheten är det nog så att Franco på detta sätt behändigt skaffar förtjänta generaler en pension som bankerna betalar mot att generalen i fråga förbinder sig att ingenting veta. Med den otroligt starka ekonomiska koncentration som återfinns i Spanien — ett halvt dusin banker som är liktydigt med storindustrien, plus ett antal finansfurstar av typen fiskarsonen Juan March, som kontrollerar bland annat hela Kataloniens elkraftförsörjning — kan man inte komma från att Francoregimen är tämligen bunden i sin ekonomiska politik. Det stora investeringsprogrammet finansieras praktiskt taget helt genom statliga lån som skall ge utdelning om cirka tjugo år. Under tiden får den amerikanska hjälpen bidra till att hålla uppe livhanken och titt och tätt rädda landet undan bankrutt.

Denna ekonomiska struktur beror till stor del på det skattesystem som tillämpas i Spanien, där man lägger huvudvikten vid de indirekta skatterna. Det gynnar främst godsägare och fria företagare. Den nya ekonomiska politik, som inaugurerades med ministerskiftet 1957, tycks inte ha betytt några större reformer härvidlag. Dekret om nya lyxskatter och avgifter etc. löser inte vad som i grund och botten är ett olösligt problem, så länge man inte radikalt ändrar sättet att beskatta landet. Och i det fallet finns ingen anledning att tro att Francos regim känner sig hågad att ingripa — den är helt enkelt inte stark nog. Det är inte att undra över att en betydande opinion håller på att utbildas för skattereformer. Det är främst vissa läger inom fackförbunden som fått saken att redan ge eko i pressen, och på den punkten skräder man inte orden.

Därmed rör man vid en kärnpunkt: Spaniens stora problem — urgammalt förvisso — är landets fattigdom. Mot den bakgrunden blir mycket av det politiska kannstöperiet kring monarki eller republik bara små piruetter — och dem kan Franco dirigera. Den som kan ge folket bröd kommer förmodligen att vinna i längden, och Matthews antar därför att när Franco går försvinner hela hans regim.

Men därmed faller också en hel generation — krigets generation. Det är slående att den generation, som nu befinner sig i trettio—fyrtyoårsåldern, så dominerar i administrationen och vid universiteten. Kommer den generationen att så helt försvinna? Det är kanske ett symptom att den nya, unga generation, som har få eller inga krigsminnen men nu skall träda in

i verksamheten, inte gärna vänder sig till sina egna lärare för att söka efter ledning. Den gamla politiska ledningen är sönderslagen och ännu har någon ny inte vuxit sig stark nog att vinna det inflytande som skulle kunna skapa en verklig samling. Många av de gamla partierna finns kvar — men en del nya har också kommit till, vilket gör att »underjorden» ser minst sagt splittrad ut. Otvivelaktigt blåser det vänstervindar. T. o. m. det högkatolska jesuitstyrda »Katolsk Aktion» har i kampen mot Opus Dei lierat sig med liberalare kyrkliga kretsar och från att ha befunnit sig i »regeringsställning» s. a. s. gått i opposition. Men det viktigaste är försöken att bygga upp en verklig center, något som har större utsikter nu, då det spanska samhället äntligen tycks skaffa sig en verklig medelklass.

Men det är påtagligt, att den ledning som man söker står att finna i en annan generation, som överlevt och fortfarande finns kvar i Spanien. Förmodligen den främste exponenten — arvtagare till en annan generation, den av år 1898 — är medicinprofessorn och f. d. rektorn vid Madrids universitet, Pedro Lain Entralgo. Hans recept lyder i all korthet »Queremos vivir, aunque es de noche» — vi vill leva vore det så i nattens mörker. Det är på trots Lain säger detta. Som politiskt program är det ännu skäligen diffust, men det är äktspanskt, och därmed har man en grund att bygga på.

De faktorer som härovan diskuterats, mytbildningen, den ekonomiska koncentrationen och generationsväxlingen, är tre ting som man måste ta med i en bild av Spanien av idag. Herbert Matthews har belyst dem på ett utmärkt sätt i sin bok, men man skulle vilja betona dem ännu kraftigare, ty på de två första beror Francos kvarstannande och den tredje pekar på vad som — kanske — kommer därefter.

*Bodil Annersten*

*Festskrift til Professor, Dr. Juris Poul Andersen 12 juni 1958. København 1958. 451 sid.*

Poul Andersen har till sin 70-årsdag hedrats med ovanstående festskrift, utgiven av Danmarks Juristforbund. I en inledande hyllningsartikel framhåller hans kollega vid Aarhus universitet Max Sørensen, att Poul Andersens insats varit av epokgörande betydelse för dansk förvaltningsrätt. Han har grundlagt en solid förvaltningsvetenskaplig disciplin och förmedlat impulser från fransk och tysk doktrin. Poul Andersens bekanta doktorsavhandling »Om ugyldige Folvaltningsakter» från 1924 har haft betydelse för hela Norden. Med rätta säger Sørensen: »Indenfor den forvaltningsretlige doktrin har Poul Andersen udført den mission, som geografien har tildelt Danmark, at være bindeled mellem kontinentet og Norden». Festskriften här också vittne härom: bidrag äro lämnade av jurister och statsvetenskapsmän från samtliga nordiska länder. Poul Andersens senare huvudarbeten »Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner» (1 uppl. 1936, 3 uppl. 1956) och »Dansk Statsforfatningsret» (1944, ny, väsentligt utvidgad uppl. 1954 efter författningsreformen 1953) äro ju standardverk, vilka ha mycket att ge den offentliga rättens utövare i hela Norden.

De flesta bidragen i festskriften härröra, naturligt nog, från danska kol-

leger, varibland ingalunda enbart vetenskapsmän. Sålunda vittnar Højesteretsdommer J. L. Frost med rikhaltig judikatur om »Poul Andersens betydning for dansk retspraksis» (närmast berörande »magtfordrejning» — illojal maktanvändning —, offentligrättsligt skadeståndsansvar, domstolarnas rätt att pröva administrativa beslut och åtgärder). Bland andra danska bidrag av statsvetenskapligt intresse märkas Ernst Andersens korta utredning om »Kongelig resolution i forvaltningsanliggender», Stephan Hurwitz' även för svensk rätts del upplysande skildring av förslagen att utsträcka Folketingets ombudsmans behörighet till den kommunala förvaltningen — som bekant 1957 genomfört hos oss —, Poul Meyers »Budgetrettlige noter», Alf Ross' ideriska studie om möjligheten att genom vanlig lagstiftning beröva domstol rätt att pröva lagars författningenslighet, samt Max Sørensens aktuella »Om retten til diplomatisk beskyttelse».

Bland finländska kolleger behandlar Kaarlo Kaira grundlagsstiftningsrättens egenartade utformning i Finland och V. Merikoski »Erfarenheter av det förvaltningsrättsliga lagskipningssystemet i Finland». Professor Ólafur Jóhannesson skildrar Islands presidents val, rättsställning och funktioner. Frede Castberg lämnar en intressant översikt av norsk statsrätts utveckling efter andra världskriget, och Højesteretsdommer Finn Hjørthøy skildrar sakkunnigt »Lagtingets stilling etter norsk forfatning». De svenska bidragen äro fem: Nils Herlitz' »Frihetsgarantierna i offentlig rätt» med vittskådande aspekter, Nils Stjernquists »Statsrätt och statskunskap», ett gärna omdebatterat ämne, Halvar Sundbergs »Europakonventionen och domstolsprövning av administrativa beslut», en kritisk vidräkning med vissa av våra administrativa myndigheters befogenheter, Ole Westerbergs »Rättegångskostnader i administrativ process», där förf. bl. a. pläderar för fri rättshjälp eller rättegång inom förvaltningen, samt undertecknads »Om offentlighet inom förvaltningen» (enligt svensk rätt).

Den synnerligen läsvärda festskriften avslutas med en bibliografi utvisande Poul Andersens numerärt kanske ej så omfattande men desto mer alltigenom lödiga produktion.

*Erik Fahlbeck*

## TIDSKRIFTSÖVERSIKT

**Ekonomisk revy. Årg. 15: 1958. H. 5.** *Aschinger, F.*, Schweiz och det europeiska frihandelsområdet, s. 295—304. — *Montgomery, A.*, Sovjetunionen i ekonomisk tävling med USA, s. 319—25. — *Kragh, B.*, Värdebeständighet — teori i Sverige och praktik i Israel, s. 326—38. — **H. 6.** *Thunholm, L.-E.*, Byggnadsindustrien och kreditmarknaden, s. 375—82. — *Lindbom, T.*, Förvandlingar, s. 383—87. — *Sundbom, I.*, Det genomorganiserade samhället, s. 388—401. — *Renborg, S.*, En gemensam europeisk arbetsmarknad, s. 402—08.

**Finsk tidskrift. T. 163—64: 1958. H. 3.** *Karjalainen, A.*, Aspekter på utvecklingen inom vår nationalekonomi, s. 89—96. — **H. 4.** *Meinander, R.*, Riksdagsval — och sedan?, s. 137—42. — **H. 5.** *Taxell, L. E.*, Efter riksdagsvalet, s. 187—91. — *Numelin, R.*, Finland och det andra världskriget, s. 192—203.

**Förvaltningsrättslig tidskrift. Årg. 21: 1958. H. 1.** *Herlitz, N.*, Administrativt rättskydd, s. 1—25. — *Kuylenstierna, C. W. U.*, Något om regeringsrätten och dess verksamhet, s. 26—45. — **H. 2—3.** *Kaijser, F.*, Den primärkommunala kompetensen i teori och praxis, s. 125—50. — *Petrén, G.*, Riksdagsförvaltningen, s. 151—68. — *Swarthling, E.*, Regeringsformen och utrikes portot, s. 205—12.

**Landskommunernas tidskrift. Årg. 39: 1958. Nr. 5.** *Kaijser, F.*, Om ordförandes utslagsröst, s. 307—13.

**Liberal debatt. Årg. 11: 1958. Nr. 3.** *Gellerman, O.*, Att upprusta väljarna, s. 77—79. — *Öhlin, E.*, Hur utses våra riksdagsmän?, s. 83—84. — *Wirmark, D.*, Rika och fattiga länder, s. 96—100. — **Nr. 4.** *Gafvelin, Å.*, Auktionsdemokrati eller samlingsregering, s. 115—16. — Liberalismen inför 60-talet. Enkät, s. 117—24. — *Vallinder, T.*, Kring den danska liberalismen, s. 137—39. — **Nr. 5.** *Möller, B.*, Nationalekonomins rykte och politiska användbarhet, s. 154—57. — *Wrigstad, P.*, Partierna och pressen, s. 168—69. — *Wallin, G.*, Fjärde republiken in memoriam, s. 173—77.

**Nordisk tidskrift. Årg. 34: 1958. H. 4.** *Christensen, C. A. R.*, Norge i 1957, s. 245—61.

**Nya Argus. Årg. 51: 1958. Nr. 9.** *Westerholm, K.*, Minoritetsskyddet i riksdagen, s. 136—37. — **Nr. 10.** *Westerholm, K.*, Paasikivi och vinterkriget, s. 159—62. — **Nr. 11.** *Barck, P. O.*, Året 1918, s. 167—70. — *Westerholm, K.*, Grundlagarna, s. 171—72. — **Nr. 12—13.** *Westerholm, K.*, Grundlagarnas tolkning, s. 196—97.

**Politisk tidskrift. 1957—58. Nr. 8.** *Jonäng, B.-O.*, Program, propaganda och personlighet, s. 227—30. — *Söder, G.*, Epoken Ohlin, s. 230—34. — *Gummerus, E. R.*, Har

landsbygden en ideologi?, s. 235—37. — *Palm, B.*, Nazismens maktövertagande och riksdagshusbranden, s. 247—51.

**Svenska stadsförbundets tidskrift. Årg. 50: 1958. Nr. 5.** *Landström, S.-S.*, Från 1957 års höstriksdag, s. 137—41.

**Sveriges landstings tidskrift. Årg. 45: 1958. H. 2.** *Sterner, R.*, Aktuella huvudmannaskapsfrågor inom hälso- och sjukvården, s. 31—38. — **H. 4.** *Lundgren, A.-M.*, Hälsovård och öppen sjukvård i landstingsområdena, s. 94—101. — **H. 5.** *Lindencrona, F.*, Den engelska sjukvårdsstyrelsen, s. 139—44.

**Tiden. Årg. 50: 1958. Nr. 6.** *Erlander, T.*, Samarbete och strid i efterkrigspolitiken, s. 326—35. — *Bringmark, G.*, Böneutroparen och politiken, s. 336—43. — *Gustafsson, S.*, Rörelsen för socialskydd, s. 344—47. — *Siegbahn, B.*, Investeringar och framstegtakt, s. 353—58. — *Åkerman, G.*, Universitetsarbetets rationalisering, s. 359—65.

**Utrikespolitik. Årg. 13: 1958. Nr. 3.** *Hirschfeldt, L.*, Toppkonferens och nedrustning, s. 81—86. — *Kalnins, B.*, Chrusjtjovs väg till makten, s. 93—102. — *Lorents, Y.*, Arabiskt unionspuzzle, s. 103—12. — **Nr. 4.** *Hirschfeldt, L.*, Krisen i mellersta östern, s. 121—27. — *Lorents, Y.*, Maktspellet inom Främre orienten, s. 131—39. — *Granqvist, H.*, Fjärde republikens fall, s. 140—51.

**Historisk tidsskrift. Bd. 38: 1958. H. 5.** *Seip, J. A.*, Teorien om det opinionsstyrte enevælde, s. 397—463.

**Internasjonal politikk. 1958. Nr. 3.** *Reske-Nielsen, E.*, Italien mellem sort og rødt, s. 54—58. — *Greve, T.*, Debatten om de kjernefysiske våpen, s. 58—62. — *Skarstein, A.*, OEEC 1948—58, s. 68—70.

**Nordisk administrativt tidsskrift. Årg. 39: 1958. H. 1.** *Hauge, J. C.*, Statsbedriftene — administrasjonen — stortinget, s. 1—14. — *Eickhoff, T.*, Effektivitet og rettsikkerhet i den offentlige forvaltning, s. 15—27. — *Sørensen, M.*, Internationale forvaltningsoverenskomster, s. 28—47. — *Os, A.*, Om offentlige tjenestemenns taushetsplikt, s. 48—62.

**Nordisk tidsskrift for international ret og jus gentium. Vol. 28: 1958. Fasc. 1.** *Munroe, L.*, Havets, luftstrummets og verdensrummets retsorden, s. 3—10. — *Högtun, G.*, Incorporation of international treaties in a state's legal system, with special reference to the Council of Europe, s. 62—69. — *Brüel, E.*, Har Suezkanalselskabets nationalisering påvirket kanalens folkeretlige stilling?, s. 70—85. — *Sørensen, M.*, Genèvekonferencen 1958 om havets retsorden, s. 86—93.

**Samtiden. 67. Årg.: 1958. H. 1.** *Lestikow, G.*, Amerika i sputnikernes tidsalder, s. 26—38. — **H. 2.** *Bennike, H.*, Hvis Danmark havde mobiliseret den 4. april 1940 og Norge fulgt efter, s. 103—18. — **H. 3.** *Sunde, A.*, Norske skip og nybygninger i Sverige 1940,



s. 154—65. — **H. 4.** *Svendsen, A. S.*, Krisen som aldri kommer?, s. 248—59. — **H. 5.** *Sanness, J.*, Ideologi og maktpolitikk i Moskva, s. 277—86.

**Statøkonomisk tidsskrift. 72. Årg.: 1958. H. 1.** *Erichsen, E.*, Problemer og perspektiver i internasjonal økonomi, s. 1—18. — *Africa, J.*, »Apartheid» som økonomisk ideologi, s. 19—28.

**Nationalekonomisk tidsskrift. 96. Bind: 1958. H. 1—2.** *Dich, J. S.*, Bidrag til belysning af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer, s. 17—50.

**Økonomi og politik. 31. Årg.: 1957. Nr. 4.** *Reske-Nielsen, E.*, Omvæltningen i Nordafrika III. Algier, s. 247—73. — **32. Årg.: 1958. Nr. 1.** *Pundik, H.*, Israel fra 1948 til 1958, s. 3—44. — *Boeg, P.*, Fra besættelse til borgerkrig i Indonesien, s. 45—72.

**The American historical review. Vol. 63: 1958. Nr. 4.** *Livermore, S. W.*, The American navy as a factor in world politics, 1903—1913, s. 863—79.

**The American journal of comparative law. Vol. 7: 1958. No. 1.** *Ross, A.*, Delegation of power, s. 1—22. — *Halm, H. J.*, Control under the Euratom Compact, s. 23—46.

**The American journal of international law. Vol. 52: 1958. No. 2.** *Sohn, L. B.*, Authority of the United Nations to establish and maintain a permanent United Nations force, s. 229—40. — *Carlston, K. S.*, Concession agreements of nationalization, s. 260—79. — **No. 3.** *Mc Dougal, M. S.* and *Lipson, L.*, Perspectives for a law of outer space, s. 407—31. — *Sipkov, I.*, Postwar nationalization and alien property in Bulgaria, s. 469—94.

**The American journal of sociology. Vol. 64: 1958. No. 1.** *Bellah, R. N.*, Religious aspects of modernization in Turkey and Japan, s. 1—5. — *Janowitz, M.*, Social stratification and mobility in West Germany, s. 6—24. — *Hirabayashi, G. K.* and *Ishaq, M.*, Social change in Jordan: A quantitative approach in a noncensus area, s. 36—40.

**The American political science review. Vol. 52: 1958. No. 1.** *Smith, M. B.*, Opinions, personality and political behavior, s. 1—17. — *Mc Closky, H.*, Conservatism and personality, s. 27—45. — *Bretton, H. L.*, Current political thought and practice in Ghana, s. 46—63. — *Triska, J. F.*, Model for study of Soviet foreign policy, s. 64—83. — *Spitz, D.*, Power and personality: The appeal to the »Right Man» in democratic states, s. 84—97. — *Prothro, J. W.*, *Campbell, E. Q.* and *Grigg, C. M.*, Two-party voting in the south: Class vs. party identification, s. 131—39. — **No. 2.** *Fisher, F. M.*, The mathematical analysis of supreme court decisions: The use and abuse of quantitative methods, s. 321—38. — *Riker, W. H.*, The paradox of voting and congressional rules for voting on amendments, s. 349—66. — *Stokes, D. E.*, *Campbell, A.* and *Miller, W. E.*, Components of electoral decision, s. 367—87. — *Fenno, R. F. Jr.*, President cabinet relations: A pattern and a case study, s. 388—405. — *Yates, W. R.*, Power,

principle, and the doctrine of the *Mouvement Républicain Populaire*, s. 419—36. — *White, H. B.*, Bacon's imperialism, s. 470—89.

**American sociological review.** Vol. 23: 1958. No. 4. *Buckley, W.*, Social stratification and the functional theory of social differentiation, s. 369—75. — *Glantz, O.*, Class consciousness and political solidarity, s. 375—83. — *Agger, R. E.* and *Goldrich, D.*, Community power structures and partisanship, s. 383—92.

**The annals of the American academy of political and social science.** Vol. 318: 1958. *Wildes, H. E.*, Intellectual progress in the East, s. 27—33. — *Notowidigdo, M.*, An Indonesian policy aimed at maintaining freedom and promoting world peace, s. 43—48. — *Warburg, J. P.*, United States postwar policy in Asia, s. 72—82. — *Barghoorn, F. C.*, Conditions of East-West peace, s. 122—31.

**Behavioral science.** Vol. 3: 1958. Nr. 3. *London, I. D.* and *Poltoratzky, N. P.*, The problem of contemporary analysis in history and psychology, s. 269—77.

**The British journal of sociology.** Vol. 9: 1958. No. 2. *Semmel, B.*, Karl Pearson: Socialist and darwinist, s. 111—25. — *Willmott, P.*, Kinship and social legislation, s. 126—42. — *Grainger, G. W.*, Oligarchy in the British communist party, s. 143—58.

**The Canadian journal of economics and political science.** Vol. 24: 1958. No. 2. *Anglin, D. G.*, Ghana, the West and the Soviet Union, s. 152—65. — *Wrong, D. H.*, Trends in class fertility in Western nations, s. 216—29.

**Harvard law review.** Vol. 71: 1958. No. 8. *Cox, A.*, The duty to bargain in good faith, s. 1401—42.

**International affairs.** Vol. 34: 1958. No. 3. *Clark, W. D.*, The Asian revolution, s. 273—79. — *Brandt, W.*, The east-west problem as seen from Berlin, s. 297—304. — *Longrigg, S. H.*, New groupings among the Arab states, s. 305—17. — *Scott, M.*, The international status of South West Africa, s. 318—29.

**The international and comparative law quarterly.** Vol. 7: 1958. P. 3. *Verplaetse, J. G.*, Sources of private international air law, s. 405—16. — *Mac Gibbon, I. C.*, Estoppel in international law, s. 468—513.

**Journal of the history of ideas.** Vol. 19: 1958. No. 3. *Baron, S. H.*, Plekhanov's Russia: The impact of the West upon an «Oriental» society, s. 388—404. — *Mueller, G. E.*, The Hegel legend of «Thesis-antithesis-synthesis», s. 411—14.

**The journal of modern history.** Vol. 30: 1958. No. 2. *Gasiorowski, Z. J.*, The Russian overture to Germany of december 1924, s. 99—117.

**Midwest journal of political science.** Vol. 2: 1958. No. 1. *Schubert, G. A. Jr.*, The theory of «The public interest» in judicial decision-making, s. 1—25. — *Mendelson, W.*, Mr.

Justice Frankfurter on the distribution of judicial power in the United States, s. 40—61. — **No. 2.** *La Palombara, J.*, Political party systems and crisis governments: French and Italian contrasts, s. 117—42. — *Brown, B. E.*, Religious schools and politics in France, s. 160—78. — **No. 3.** *Miller, W. E.*, The socio-economic analysis of political behavior, s. 239—55. — *Cole, T.*, Functional representation in the German Federal Republic, s. 256—77. — *Bunn, R. F.*, Codetermination and the Federation of German employers' associations, s. 278—97.

**The modern law review.** Vol. 21: 1958. **No. 3.** *Blair, L.*, The civil servant — A status relationship?, s. 265—76. — **No. 4.** *Freund, P. A.*, Storm over the American supreme court, s. 345—58.

**The political quarterly.** Vol. 29: 1958. **No. 3.** *Wheeler, G.*, Colonialism and the USSR, s. 215—23. — *Morris-Jones, W. H.*, Experience of independence — India and Pakistan, s. 224—37. — *van der Kroef, J. M.*, Sukarno and Hatta: The great debate in Indonesia, s. 238—50. — *Bonné, A.*, The political economy of aid to underdeveloped countries, s. 289—300.

**Political science quarterly.** Vol. 73: 1958. **No. 2.** *Kenyon, C. M.*, Alexander Hamilton: Rousseau of the right, s. 161—78. — *Robinton, M. R.*, Parliamentary privilege and political morality in Britain, 1939—1957, s. 179—205. — *Zyzniewski, S. J.*, Soviet foreign economic policy, s. 206—33. — *Seed, G.*, British reactions to American imperialism reflected in journals of opinions, 1898—1900, s. 254—72.

**Political studies.** Vol. 6: 1958. **No. 2.** *Blondel, J.*, The conservative association and the labour party in Reading, s. 101—19. — *Monson, C. H. Jr.*, Locke and his interpreters, s. 120—33. — *Beth, L. P.*, Civil liberties and the American supreme court, s. 134—46. — *Diamant, A.*, A case study of administrative autonomy: Controls and tensions in French administration, s. 147—60.

**The review of politics.** Vol. 20: 1958. **No. 2.** *Johnson, G. B.*, Freedom, equality, and segregation, s. 147—63. — *Najjer, F. M.*, Islam and the modern democracy, s. 164—80. — *Schneider, F. D.*, The commonwealth in transition, s. 181—95. — **No. 3.** *Nitze, P. H.*, The role of the learned man in government, s. 275—88. — *Novak, D.*, The place of anarchism in the history of political thought, s. 307—29.

**Social forces.** Vol. 36: 1958. **No. 4.** *Nett, E. M.*, An evaluation of the national character concept in sociological theory, s. 297—303. — *Pfouts, R. W.* and *Curtis, E. T.*, Limitations of the economic base analysis, s. 303—10.

**Social research.** Vol. 25: 1958. **No. 1.** *Lichtblau, G. E.*, The world federation of trade unions, s. 1—36. — *Hermens, F. A.*, The «tyranny of the majority», s. 37—52. — *Rose, A. M.*, The concept of class and American sociology, s. 53—69. — **No. 2.** *Nove, A.*, The politics of economic rationality — Observations on the Soviet economy, s. 127—44. — *Stark, W.*, The psychology of social messianism, s. 145—57. — *Padover, S. K.*, The world of the founding fathers, s. 191—214.

**The sociological review. Vol. 6: 1958. No. 1.** *Bonnor, J.*, The four labour cabinets, s. 37—48. — *Tivey, L.*, The system of democracy in Britain, s. 109—24.

**The Western political quarterly. Vol. 11: 1958. No. 1.** *Gore, W. J.* and *Peabody, R. L.*, The functions of the political campaign: A case study, s. 55—70. — **No. 2.** *Mc Murry, H. J.*, The responsible majority — Some reflections on political parties, s. 175—82. — *Eulau, H.*, H. D. Laswell's developmental analysis, s. 229—42. — *Hoy, T.*, The idea of prudential wisdom in politics, s. 243—50. — *Milburn, J. F.*, The Fabian society and the British labour party, s. 319—39.

**World politics. Vol. 10: 1958. No. 2.** *Lewis, W. A.*, Recent controversies over economic policy in the British labour party, s. 171—81. — *Woodhouse, C. M.*, Attitudes of the NATO countries toward the United States, s. 202—18. — *Shils, E.*, Intellectuals, public opinion, and economic development, s. 232—55. — **No. 3.** *Bell, D.*, Ten theories in search of reality: The prediction of Soviet behavior in the social sciences, s. 327—65. — *Erlor, F.*, The reunification of Germany and security for Europe, s. 366—77. — *Binder, L.*, The Middle East as a subordinate international system, s. 408—29. — **No. 4.** *Shulman, M. D.*, Changing appreciation of the Soviet problem, s. 499—511. — *Micaud, C. A.*, The «New left» in France, s. 537—59. — *Weber, E.*, *La fièvre de la raison: Nationalism and the French right*, s. 560—78.

**The Yale law journal. Vol. 67: 1958. No. 5.** *McDougal, M. S.* and *Feliciano, F. P.*, International coercion and world public order: The general principles of the law of war, s. 771—845. — **No. 6.** *Storke, F. P.* and *Sears, D. W.*, Reciprocal exemption provisions of workmen's compensation acts, s. 982—1002.

**L'année politique et économique. 31<sup>e</sup> année: 1958. No. 142—43.** *Hours, J.*, La politique pontificale, s. 81—104. — *Fraser, G.*, Une entrevue Eisenhower — Kroutchev sera-t-elle très utile?, s. 124—35. — *Dzelepy, E. N.*, Le général Speidel, s. 135—49.

**Journal du droit international. 85<sup>e</sup> année: 1958. No. 1.** *Pinto, R.*, L'affaire de l'interhandel. (Suisse c. États-Unis d'Amérique), s. 4—73. — **No. 2.** *Lupi, G.*, La liberté de navigation sur le Rhin, s. 328—71.

**Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. 36<sup>e</sup> année: 1958. No. 2.** *Sottile, A.*, Le problème de l'arrêt des expériences nucléaires, s. 139—44. — *Pella, V.*, L'établissement d'une cour criminelle internationale, s. 147—53. — *Cocatre-Zilgien, A.*, L'antagonisme anglo-irlandais de 1911 à 1950, s. 154—65.

**Revue d'économie politique. 68<sup>e</sup> année: 1958. Nos. 4—5.** La France économique en 1957. *Visine, F.*, Le budget, la trésorerie et la dette publique, s. 719—52. — *Weiller, J.* et *Néel, A.*, Echanges extérieurs et politique commerciale, s. 871—905. — *Lévy-Bruhl, R.*, Les salaires, s. 937—51.

**Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 3<sup>e</sup> année: 1958. No. 31.** *Willeguet, J.*, La politique belge d'indépendance, 1936—1940, s. 3—11. — *Lejeune, L.*, Tableau de la résistance belge, 1940—1945, s. 31—43.

**Revue de l'Institut de sociologie. Année 1958. No. 1.** *Meynaud, J.*, Le planification régionale en France, s. 5—48. — *Bernard, S.*, Considérations sur la théorie des conflits coloniaux, s. 71—101. — *Rifflet, R.*, Les syndicats belges et la C.E.C.A., s. 139—230.

**Revue française de science politique. Vol. 8: 1958. No. 2.** *Bourricaud, F.*, Science politique et sociologie. Réflexions d'un sociologue, s. 249—76. — *Etzioni, A.*, »Kulturkampf« ou coalition. Le cas d'Israël, s. 311—35. — *Castellan, G.*, La paysannerie dans la Yougoslavie socialiste, s. 336—57. — *Aubert, J.-F.*, Le suffrage féminin en Suisse. La constitution fédérale sera-t-elle révisée?, s. 358—67. — *Arambouron, R.*, Cadastre et sociologie électorale, s. 368—83.

**Revue générale de droit international public. 62<sup>e</sup> année: 1958. No. 1.** *Héraud, G.*, Observations sur la nature juridique de la communauté économique européenne, s. 26—56.

**Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle. 1957. Nos. 27—28.** *Merquiol, A.*, Montesquieu et la géographie politique, s. 127—46. — *Vlachos, G.*, L'état et l'économie dans l'œuvre du jeune Fichte, s. 226—61.

**Revue politique et parlementaire. 60<sup>e</sup> année: 1958. No. 678.** *Laffargue, G.*, Un programme néo-libéral, s. 389—95. — *Armengaud, A.*, Notre déficit extérieur et ses remèdes, s. 396—404. — *Lajugie, J.*, Intégration européenne et développement régional, s. 428—38. — **No. 679.** *Roche, E.*, Une solution pour l'Algérie, s. 481—83. — *Vellas, P.*, Chances et risques de l'agriculture française dans le Marché commun, s. 486—96. — *Chauvel, G.*, Chances et conditions du redressement de l'économie algérienne, s. 497—502. — **No. 680.** *Chatelain, J.*, De la IV<sup>e</sup> république à la V<sup>e</sup>, s. 5—18. — *Vellas, P.*, Chances et risques de l'agriculture française dans le Marché commun, II, s. 33—39. — XXX, Perspectives algériennes après les événements du 13 mai, s. 40—43.

**Archiv des öffentlichen Rechts. 83. Band: 1958. H. 1.** *Schneider, H.*, Körperschaftliche Verbundverwaltung. Verfassungsrechtliche Betrachtungen über die Bildung von landesunmittelbaren und bundesunmittelbaren Verwaltungsträgern durch Bundesgesetz, s. 1—25. — *Müller, H.*, Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, s. 25—43.

**Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 78. Jahrg.: 1958. H. 3.** *Saumann, H.*, Nationalökonomie als Sozialwissenschaft. Kritische Bemerkungen zur herrschenden ökonomischen Theorie, s. 35—58.

**Historische Zeitschrift. Band 185: 1958. H. 2.** *Fischer, F.*, Das Verhältnis der USA zu Russland von der Jahrhundertwende bis 1945, s. 300—47. — **H. 3.** *Beumann, H.*,

Nomen imperatoris. Studien zur Kaiseridée Karls d. Gr., s. 515—49. — *Nipperdey, T.*, Die Organisation der bürgerlichen Parteien in Deutschland vor 1918, s. 550—602.

**Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.** 114. Band: 1958. H. 2. *Vöchting, F.*, Die italienische Südfrage, s. 193—250. — *von Böventer, E.*, Die wirtschaftlichen Auswirkungen amerikanischer Rezessionen auf die übrige Welt, s. 297—330.

**Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte.** 6. Jahrg.: 1958. H. 3. *Bergstraesser, A.*, Wissenschaftliche Politik in unserer Zeit, s. 219—30. — *von Oertzen, P.*, Die grossen Streiks der Ruhrbergarbeiterschaft im Frühjahr 1919, s. 231—62. — *Brügel, J. W.*, Das Schicksal der Strafbestimmungen des Versailler Vertrags, s. 263—70.

S.-O. L.

## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BJERKE, KJELD & USSING, NIELS, Studier over Danmarks Nationalprodukt. 1870—1950. Gads Forlag. Köpenhamn 1958.
- BRÜCK, GERHARD, Det neutrala Österrike. Utrikespol. Institutets broschyrserie 1958—9. Sthlm 1958.
- EYBEN, W. E. VON, Formuereettigheder. Köpenhamn 1958.
- Löner 1956. Del II. Socialstyrelsen. Sthlm 1958.
- GERSDORFF, RALPH VON, Massnahmen zur Förderung der privaten Kapitalbildung im Portugiesischen Reich. Zürich 1958.
- Staden Københavns statistiske kontor 1883—1958. Köpenh. 1958.
- Handel. Berättelse för år 1956. Del I. Kungl. Kommerkollegium. Sthlm 1958.
- Händel. Berättelse för år 1957. Del III. Kommerkollegium. Sthlm 1958.
- HOLM, TORSTEN, Nedrustningsdebatten och dess militärpolitiska bakgrund. Utrikespol. institutets skriftserie 1958 nr 6. Sthlm 1958.
- KOLK, RAIMOND, Estnisk litteratur i går och i dag. Sthlm 1958.
- LORENTS, YNGVE, Främre Orienten efter Suezkrisen. Utrikespol. Institutets broschyrserie 1958: 8. Sthlm 1958.
- MERIKOSKI, VELI, Le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Bruxelles 1958.
- NØRRETRANDERS, BJARNE, Tito mellom öst och väst. Utrikespol. Institutets skriftserie 1958 nr 10. Sthlm 1958.
- Sjöfart. Berättelse för år 1956. Kungl. Kommerkollegium. 1958. Sthlm 1958.
- Festskrift til Frederik Zeuthen 9. september 1958. København 1958.
- PALUDAN-MÜLLER, CASPAR, Videnskab og Skole. Selvbiografi og taler. Aarhus 1958.
- Helsingfors stads statistik 1957. V: 42. Helsingfors 1958.
- Helsingfors stads kommunkalender 1958. Helsingfors 1958.
- En verden i støbeskeen og den internationale arbejdsorganisation: Rapport fra generaldirektøren. Köpenhamn 1958.
- Årsbok för Sveriges kommuner 1958. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1958.
- Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer. Utg. av Riksdagsbiblioteket 1957. Sthlm 1958.
- Helsingfors stads statistik VI: 23. Undervisningsväsen. Helsingfors 1958.
- Fattigvården 1956. Sveriges officiella statistik. Socialvård. Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1958.
- RURVET, JOSEPH, Les archives et bibliothèques de Vienne et l'histoire de Belgique. Brüssel 1958.
- Bulletin de la Commission royale d'histoire. CXXIII. Brüssel 1958.
- SANDLER, RICKARD, Internationellt atomenergisamarbete. Utrikespol. institutets skriftserie 1958 nr 7. Sthlm 1958.

### Fortlöpande bytesexemplar 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), Nationalökonomisk Tidskrift, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidskrift för 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, Statsökonomisk 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 för Rettrvitenskap, Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Ökonomi og Politik, Nordisk Kontakt, Pris- och Kartellfrågor, Conflict resolution, Scandia.

Ny bearbetad upplaga

ÅKE ELMÉR

## Svensk socialpolitik

Inb. 11:50

GLEERUPS



Håkan Ohlssons Boktryckeri

# Gladstone

EN BIOGRAFI AV PHILIP MAGNUS

»Magnus har haft tillgång till Gladstones familjarkiv och därmed till massor av brev och anteckningar som inte förut utnyttjats, och han har större förmåga att se och beskriva Gladstone i helfigur än någon tidigare författare.»

*Herbert Tingsten i DN*

»det är också en fascinerande bok som Philip Magnus skrivit med hjälp av detta nya material.»

*Knut Hagberg i SvD*

Hft. 37:50, inb. 43:50

NORSTEDTS