

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 62

1959

HÄFTE 5

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Detta häfte kostar kr. 5.—

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1960 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i statsvetenskap — »politik» i ordets äldre och mera omfattande betydelse. —, 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.

Fahlbäckska stiftelsens kollegium utgöres av professorerna NILS STJERNQUIST, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, C. WELINDER, S. BOLIN, J. ROSEN, E. GJERSTAD, KRISTER HANELL och GÖSTA CARLSSON.

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i offentlig rätt med folkrätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhåves närmast av professor E. FAHLBECK, Lund, som redaktionssekreterare och ansvarig utgivare, samt professor C. A. HESSLER, Uppsala (litteraturavdelningen) och docent HANS MEIJER, Stockholm (avdelningen »Översikter och meddelanden»).

Tidskriften avses utkomma med fem häften om året. Prenumerationspriset är 15 kr. pr år vid prenumeration direkt hos Statsvetenskaplig Tidsskrifts 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. 1959.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER:

BJÖRCK, WILHELM, Den ekonomiska kontrollen av statsförvaltningen	353
SUNDBERG, HALVAR G. F., Skadestånd i offentlig verksamhet	370
STROMBERG, HÅKAN, Meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift av den som är underkastad tystnadsplikt	385

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Riksdagen och utrikespolitiken 1958. Av NILS ANDRÉN	400
Försökskurser i högre förvaltningsutbildning. Av LARS SKÖLD	408
Rikskandidater i Första kammaren 1938—1958. Av PÅR ESKILSSON	411
Några synpunkter på Unescos tensionprojekt. Av JÖRGEN AHLINDER	423
Fyrtiofem år efter Sarajevo. Av VLADIMIR DEDJER	432

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Halvar G. F. Sundberg, Kommunalfatt. Speciella delen. Anm. av HÅKAN STRÖMBERG	445
Erik Lönnroth, Den svenska utrikespolitikens historia. Del V: 1919—1939. Anm. av ÅKE THULSTRUP	446
Päävo Hirvikallio, Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950. Anm. av YRJÖ BLOMSTEDT	453
C. H. Sisson, The Spirit of British Administration and some European Comparisons. Anm. av TOMAS HAMMAR	456
Tidskriftsöversikt. Av GUNNAR SJÖBLOM	460

DEN EKONOMISKA KONTROLLEN AV STATSFÖRVALTNINGEN

EN ÖVERSIKT MED SÄRSKILD HÄNSYN TILL
STATENS SAKREVISIONS VERKSAMHET.¹

Av f. d. generaldirektör WILHELM BJÖRCK, Djursholm

Stadgandet i 1810 års riksdagsordning (§ 72) lade grunden till Riksdagens revision av statsverkets tillstånd och förvaltning. Vid denna tidpunkt utgjorde kammarrätten det centrala revisionsorganet. Dess granskning avsåg att kontrollera, att gjorda statsutgifter voro författningsenligt riktiga. Riksdagsrevisorerna skulle övervaka, att av ständerna fastställda anslag icke överskridits samt granska om alla beräknade inkomster ordentligt influtit, men hade tillika att anmäla om »något i övrigt vid förvaltningen vore att erinra».

Kammarrätsrevisionen² var alltså en formell, kameral revision, medan riksdagsrevisionen också prövade ändamålsenligheten av förvaltningens åtgärder. Därmed hade ett organ för sakrevision grundats. Den framtida utvecklingen kom att allt starkare accentuera denna sida av kontrollverksamheten.

Nuvarande kamerala revisionsorgan. Vid riksräkenskapsverkets inrättande genom beslut av 1920 års riksdag överfördes kammarrätsrevisionen fr. o. m. 1921 till detta ämbetsverk, vilket sålunda blev den centrala kontrollmyndigheten för hela den statliga medelsförvaltningen. Ämbetsverket åligger i detta avseende (instruktion SFS 573/1957) att utöva kontrollen å statens inkomster och utgifter samt å förvaltningen av statsförmögenheten. I anslutning härtill har verket att öva ständigt tillsyn därå, att statens räkenskapsväsen fun-

¹ Uppsatsen återger ett föredrag, som hölls inför författningsutredningen i april 1959. Sedan dess har 1956 års rationaliseringsutredning avgivit ett betänkande angående »Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation» (SOU 1959:22). Detta betänkande har givetvis icke kunnat beaktas i denna framställning.

² En utförlig framställning av det statliga revisionsväsendet lämnas i 1941 års revisionsutrednings betänkande SOU 1942:57, till vilket må hänvisas. Se också rationaliseringsutredningens i föregående not nämnda betänkande.

gerar ändamålsenligt. Det har att utfärda bokföringsföreskrifter och fastställa formulär för räkenskaper och redovisningshandlingar samt meddela anvisningar rörande författningstillämpningen ävensom upplysningar, som härutinnan begäras av statliga myndigheter eller redogörare.

Vid revisionen framkomna anmärkningar prövas av verket, därvid detta i sin dömande verksamhet äger ålägga redogörare ersättningskyldighet vid felaktiga utbetalningar. Besvär över riksräkenskapsverkets beslut kan anföras hos kammarrätten, i vissa ärenden därjämte hos regeringsrätten.

Riksräkenskapsverkets instruktion föreskriver vidare, att vid räkenskapsgranskningen skall kontrolleras, att vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar nödig sparsamhet och statens bästa iakttagits, varför en prövning jämväl av ändamålsenligheten av vidtagna dispositioner kan förekomma. Det ligger i sakens natur, att inför det alltmera svällande räkenskapsmaterialet, som medger allenast en successivt uttunnad stickprovsgranskning, de kamerala kontrolluppgifterna helt dominerat.

För budgetåret 1958/59 har till riksräkenskapsverket anvisats till avlöningar 2.881.000 kronor och till omkostnader 485.000 kronor, tillsammans 3.366.000 kronor.

Vid sidan av det centrala revisionsorganet ingå i den statliga kontrollapparaten specialrevisioner av kameral och teknisk natur. Inom försvaret ankomma kamerala kontrolluppgifter på försvarets civilförvaltning, tekniska sådana på försvarsgrensförvaltningarnas förrådskontrollorgan. Även beträffande dessa organ gäller, att granskningen kan avse jämväl ändamålsprövning. Tullverket, samtliga affärsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och medicinalstyrelsen bedriva likaledes kameral kontrollverksamhet var inom sitt fält. I fråga om uppgifter och arbetssätt föreligga väsentliga skiljaktigheter men för samtliga gemensamt är att vederbörande kamerala revisionsverk äger befogenhet att ålägga redogöraren ersättningskyldighet vid iaktagna felaktigheter.

Slutligen må erinras, att riksdagens militieombudsman vid sidan av övriga uppgifter har att utöva kontroll över medelsförvaltningen, fastighetsförvaltningen, anskaffningsverksamheten, materiellvården och förrådshållningen inom försvaret.

Sakrevisionell kontroll. Såsom redan antytts är riksdagsrevisionen det äldsta kontrollorganet med inriktning på sakrevisionella uppgifter. I den nu gällande, av riksdagen fastställda instruktionen

heter det bl. a. att revisorerna »skola tillse, om inkomsterna på rätta tider och till riktiga belopp influtit i statens kassor; huru vederbörande, åt vilka uppbörden av statens inkomster och kontrollen över denna uppbörd anförtrotts, fullgjort sina skyldigheter; vilka åtgärder blivit vidtagna med avseende på möjligen inträffade proprietärsbalanser; och i övrigt allt som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt; och böra revisorerna, utan att, så vitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela.»

I ett, betydelsefullt avseende — fränsett att riksdagsrevisionen utgör det enda granskningsorganet för riksdagens egna verk — intager riksdagsrevisionen en särställning bland samtliga kontrollorgan därigenom, att den är oförhindrad ingå i prövning även av Kungl. Maj:ts åtgärder av statsfinansiell innebörd. Fullmakten antydes redan i de ur instruktionen citerade orden och får ett formellt uttryck även däri, att revisorerna »skola efterse och granska, huruvida de av Kungl. Maj:t meddelade beslut, på vilka gjorda utbetalningar grunda sig, äro försedda med vederbörlig kontrasignation». Under de första årtiondena — fram till mitten av 1800-talet — föranledde revisionens anmärkningar av denna innebörd via statsutskottet formlig anmälan till konstitutionsutskottet; i senare tid har denna procedur kommit ur bruk.

Underlaget för granskningen utgör dels de för räkenskapsår avslutade, av föregående revisorer icke granskade räkenskaper över alla medel, som genom allmänna bidrag tillkommit eller genom traktater med främmande makter riket tillflutit, dels av verk, myndigheter och inrättningar avgivna årsberättelser, så ock alla de kungl. brev, protokoll och handlingar, på vilka nämnda räkenskaper och berättelser grunda sig, dels slutligen de iakttagelser, som revisorerna göra under besök vid olika myndigheter och institutioner. Givetvis ha revisorerna möjlighet att från myndigheter och befattningshavare införskaffa ytterligare erforderliga upplysningar. Där emot äger riksdagsrevisionen icke att omedelbart påkalla rättelse av iakttagna felaktigheter, ej heller att lämna myndigheterna anvisningar för ett riktigt handlande. Det bör måhända icke lämnas oanmärkt, att vad angår utkrävandet av det konstitutionella ansvar, som från begynnelsen avsetts skola förmedlas av riksdagsrevisionen, förutsättningarna äro bristfälliga såtillvida, att då en följande riksdag har att taga ställning till föregående års revisionsberättelse, riks-

dagen redan hunnit meddela regeringen decharge för granskningsperiodens förra hälft.

En särställning intaga de statliga och halvstatliga bolagen. Upprepade framstötningar från riksdagens sida i anledning av förslag dels från motionärer inom båda kamrarna, dels från revisorerna själva, understödda av statsutskottet, ha visserligen föranlett utredningar, men icke medfört positivt resultat i form av instruktionsenlig utvidgning av riksdagsrevisionens uppgifter på området.

Allenast då ett bolag åtnjuter statsunderstöd, har verksamheten ansetts falla under riksdagsrevisionens kontroll. (SFS 1949:357). Sålunda har Kungl. teaterns AB och Dramatiska teaterns AB, i vilka staten visserligen icke är engagerad såsom aktieägare men likväl har betydande ekonomiska intressen, upprepade gånger varit föremål för granskning. Enahanda har förhållandet varit med det statsägda AB Cea-verken, som åtnjuter statsunderstöd för forskningsverksamhet. Ett specialstadgande i bolagsordningen för det helt statsägda AB Trafikrestauranger har också grundat rätt för riksdagsrevisorerna att ingå i granskning av verksamheten (senast 1958). Nämnas må tillika, att även i avtalet mellan Kronan och Svenska spannmåls AB hade intagits en bestämmelse att bolaget skulle vara underkastat den granskning från riksdagens revisorers sida, som kunde föreskrivas av Kungl. Maj:t. Sådan föreskrift lär emellertid icke hava meddelats, i motsats till vad förhållandet är beträffande AB Trafikrestauranger. Liknande har gällt i fråga om Svenska gas AB.³

Riksdagsrevisorerna avgiva sin årsberättelse till riksdagen, där den förberedande prövningen av densamma försiggår i stats- och bankoutskotten. Det ankommer därefter på kamrarna att hos Kungl. Maj:t påkalla åtgärder i anledning av berättelsen.

Innan jag går över att redogöra för Kungl. Maj:ts sakrevisionella centralorgan, statens sakrevision, bör förutskickas, att under årens lopp en utveckling i förstärkande syfte ägt rum av kontrollen inom vissa delar av förvaltningen. Riksräkenskapsverkets befogenheter i förevarande avseende ha redan berörts. Genom beslut av 1907 års riksdag utrustades sålunda järnvägsstyrelsen med tre av Kungl. Maj:t förordnade överrevisorer. Deras uppgift fastställdes till att granska SJ:s räkenskaper för bedömande av lämpligheten av de

³ Se SOU 1956:6, s. 66 ff., och R. Tersman, »Statsmakterna och de statliga aktiebolagen», Stockholm 1959, s. 217 ff., där för övrigt redogöres för hela frågan om statsbolagens kontroll.

av järnvägsstyrelsen gjorda utbetalningarna samt ändamålsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder (senaste instruktion den 22 juni 1928, nr 216). Överrevisorerna avge årlig berättelse till Kungl. Maj:t. Vid iakttagna fel eller författningsstridiga åtgärder äga överrevisorerna rätt att anhängiggöra talan i kammarrätten eller fästa riksräkenskapsverkets uppmärksamhet på saken.

Följande år tillkom en motsvarande kontrollmyndighet vid vattenfallsstyrelsen — två överrevisorer — med uppgifter som ansluta sig till de för järnvägsstyrelsen fastställda (senaste instruktion den 15 juni 1939, nr 518).

I samband med vägväsendets förstatligande föreslog Kungl. Maj:t vid 1943 års riksdag, att särskilda överrevisorer — likaledes två — skulle av Kungl. Maj:t förordnas för en fortlöpande och effektiv sakgranskning av åtgärderna i samband med övertagandet. Departementschefen uttalade vid anmälan av propositionen, att den ingående granskningen borde i princip ankomma på statens sakrevision, om vars organiserande förslag samtidigt förelåg. Även denna överrevision, vilken alltjämt består, har verksamheten reglerad enligt samma linjer, som utstakats för järnvägsstyrelsens överrevisorer (kungl. brev den 30 augusti 1943).

För fullständighetens skull må framhållas att överrevisorer funnits förordnade vid arbetsmarknadskommissionen (styrelsen) fram till år 1955, med såväl sakrevisionella som kamerala befogenheter.

Ett betydelsefullt steg mot en statsförvaltningen i dess helhet omfattande sakrevision togs genom inrättandet i början av år 1940 av statens krisrevision. Dess arbetsområde fastställdes att avse försvaret och kristidsmyndigheterna. Beträffande förstnämnda område skulle arbetet inriktas på stickprovskontroll av sakrevisionell natur, i fråga om krisorganen skulle därjämte bedrivas fullständig kameral granskning. I instruktionen (den 16 februari 1940, nr 111, ändrad den 20 februari 1942, nr 49) angavs, att revisionen skulle hava tillsyn över att verksamheten utövades på ett »ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt», ävensom att »vid upphandling, tillverkning, försäljning eller ekonomisk verksamhet i övrigt affärs-mässiga grunder vunno tillämpning».

Krisrevisionen utgjordes av en styrelse och ett kansli, detta senare under ledning av en kanslichef. Revisionen, som årligen inför Kungl. Maj:t skulle redovisa sitt arbete i en särskild berättelse, hade befogenhet att på grundvalen av sina undersökningar ingripa för åväga-

bringande av omedelbar rättelse och att, om åtgärder i sådant syfte icke vidtogos av vederbörande myndighet ävensom eljest, hos Kungl. Maj:t föreslå erforderliga åtgärder. Beträffande anmärkta felaktigheter av kameral natur skulle anmälan ske till riksräkenskapsverket. Något självständig domsrätt tillkom alltså icke krisrevisionen.

Vid 1943 års riksdag framlade Kungl. Maj:t än mera vittgående förslag för att utvidga och förstärka den sakliga kontrollen av statsmyndigheternas verksamhet. Genom beslut av sagda riksdag inrättades dels statens sakrevision, dels statens organisationsnämnd.

Uppslaget till inrättandet av statens sakrevision härrörde från 1940 års riksdagsrevisorer, som ingått i en granskning av det dåvarande revisionsväsendet och därvid betonat angelägenheten av en förebyggande verksamhet i vidgad utsträckning. Det påtalades också, att en granskning ur mera allmänna synpunkter, vilket enligt revisionens mening vore av särskilt stort värde, över huvud icke syntes förekomma. Statsutskottet godtog revisorernas uppfattning och hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i fråga om det statliga revisionsväsendet i angivna syfte. Denna hemställan bifölls av riksdagen. Genom beslut den 28 juni 1941 bemyndigades chefen för finansdepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning av frågan om upprättandet av en statlig sakrevision. Sagda utredning, 1941 års revisionsutredning, avgav betänkande den 17 december 1942 (SOU 1942:57).

Efter vederbörlig remissbehandling av betänkandet förelades 1943 års riksdag proposition angående inrättande av statens sakrevision (prop. 164/1943), vilken i huvudsak byggde på utredningsförslaget. Propositionen vann riksdagens bifall. Det nya revisionsorganet skulle träda i funktion den 1 januari 1944; till en början skulle organisationen tillämpas försöksvis (instruktion den 10 december 1943, nr 930). Sin definitiva organisation erhöll sakrevisionen tre år senare (instruktion den 27 september 1946, nr 626).

I 1943 års instruktion angåvos uppgifterna — i nära principiell anslutning till vad som dittills gällt för krisrevisionen — »att ur allmänt ekonomiska synpunkter granska statlig och statsunderstödd verksamhet, i den mån icke Kungl. Maj:t särskilt förordnar, att visst förvaltningsområde eller viss verksamhet skall undantagas från granskning».⁴ Ursprungligen gällde sådant undantag för järnvägs-

⁴ I nu berörda delar äro föreskrifterna oförändrade i den senast utfärdade instruktionen den 20 september 1957 (nr 562).

styrelsens, vattenfallsstyrelsens, arbetsmarknadskommissionens och krisorganens samt statsunderstödd verksamhet, men sedan åtskilliga år är endast statlig verksamhet som bedrivs i bolagsform undantagen, där icke Kungl. Maj:t särskilt förordnar, att sådan verksamhet skall vara underkastad sakrevisionens granskning. Sådant förordnande har ifrågakommit allenast vid ett tillfälle. I februari 1947 uppdrog Kungl. Maj:t åt revisionen att granska AB Aeroports verksamhet och organisation. Granskningen utfördes med anlitan av tillkallad expert och resultatet redovisades i skrivelse till Kungl. Maj:t den 17 november samma år.

Beträffande verksamhet, som faller under revisionens granskning, skall tillsyn övas över »att verksamheten anordnas på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt». Härvid bör bl. a. tillses »att statens inkomster inflyta utan att onödiga kostnader förorsakas statsverket, att skäligen vederlag erhålles för av staten tillhandahållna prestationer, att, där myndighet bedriver upphandling, tillverkning, försäljning eller ekonomisk verksamhet i övrigt, affärsmässiga grunder bliva tillämpliga, samt att granskade myndigheters organisation är den lämpligaste för arbetsuppgifternas utförande». Det inskärpes i sammanhanget, att revisionen bör tillse, »att möjliga besparingar genomföras så skyndsamt förhållandena medgiva». I frågor, som beröra organisationsnämndens verksamhetsområde, åligger det sakrevisionen att samråda med nämnden. Organisationsnämndens ordförande har hela tiden varit förordnad som ledamot av sakrevisionens styrelse, varjämte ytterligare en ledamot numera är gemensam för nämnd och revision.

I fråga om sättet för revisionens utövande av sina befogenheter bestämmer instruktionen, att, »därest revisionen finner, att organisatoriska eller andra åtgärder äro påkallade för ett ekonomiskt utnyttjande av personal, medel eller materiel eller eljest för tillgodoseende av de ekonomiska intressen, som det åligger sakrevisionen att bevaka, har revisionen att fästa vederbörande myndighets uppmärksamhet härpå eller, där så erfordras, för Kungl. Maj:t framlägga förslag, som revisionen anser lämpliga».

Tillika föreskrives att om revisionen finner anledning till erinran i fråga om ändamålsenligheten av viss åtgärd och revisionen ej, med hänsyn till de omständigheter, under vilka åtgärden vidtagits, eller till andra förhållanden, prövar saken kunna bero vid lämnade upplysningar, har revisionen att till Kungl. Maj:t inberätta vad som förekommit. Påträffas vid granskningen oriktighet i den granskade myn-

dighetens räkenskaper, som ej avhjälpes genom myndighetens åtgörande, har revisionen att om förhållandet göra anmälan hos vederbörande kamerala revisionsmyndighet.

Beträffande tillgången till undersökningsmaterial är denna praktiskt taget obegränsad. Sakrevisionen äger sålunda »att få till sig utlämnad varje handling, varav revisionen för sin granskning finner sig vara i behov». Det enda undantaget gäller handling av natur, »att dess innehåll icke utan synnerliga skäl bör komma till annan än avsedd persons eller myndighets kännedom». I sådant fall skall frågan om handlingens utlämnande till revisionen av vederbörande myndighet underställas Kungl. Maj:ts prövning. Hittills torde denna senare föreskrift aldrig ha behövt tillämpas.

Som redan antytts kom även statens organisationsnämnd till genom beslut av 1943 års riksdag. Den under chefens för finansdepartementet ledning arbetande besparingsberedningen hade låtit verkställa organisationsundersökningar beträffande kontorsarbetet inom den civila statsförvaltningen efter mönster från det enskilda näringslivet. Sedan beredningens arbete slutförts, skulle dessa fullföljas, och för detta ändamål hade riksdagen tidigare anvisat medel enligt hemställan i prop. 305/1943. Senare framkom förslaget, att uppgiften i fråga skulle överlämnas åt ett särskilt organ, rubricerat statens organisationsnämnd, vilken tillika skulle kontrollera effekten av de nämnda undersökningarna. Samtidigt med besparingsberedningen arbetade den militära expeditionstjänstkommittén med motsvarande undersökningar inom försvarets område. Även från denna kommitté underströks vikten av att en permanent organisationsövervakning ordnades inom försvaret för utnyttjande av de besparings- och rationaliseringsmöjligheter, som förhållandena kunde erbjuda (prop. 366/1943). På grundvalen av föreliggande erfarenheter fastslog departementschefen vid anmälan av propositionen, att det icke blott för utförandet av själva undersökningarna utan även för utnyttjandet av undersökningsresultaten vore av vikt att ha tillgång till ett centralt sammanhållande organ med erforderlig kompetens och sakkunskap. En kontinuerlig tillsyn och övervakning vore nödvändig för att undersökningarna skulle erhålla full effekt. Den omfattande verksamhet, varom här vore fråga, anförtröddes icke lämpligen något redan inrättat organ. Visserligen inginge det i sakrevisionens uppgifter att verka för en rationalisering inom statsverksamheten, men det ansågs olämpligt att tynga revisionen med det vidlyftiga och utpräglat tekniska detaljarbetet med utförande och

fullföljande av organisationsundersökningar inom hela förvaltningen. Statens organisationsnämnd skulle handhava ifrågasvarande uppgifter inom såväl civilförvaltningen som försvarsväsendet. Det betonades emellertid starkt av departementschefen, att genom ett nära samråd mellan organisationsnämnden och sakrevisionen kunde ett utbyte av erfarenheter åstadkommas, som borde »bli av stort värde för erhållande av en allsidig belysning av rationaliseringsmöjligheterna inom förvaltningen».

Vid behandlingen av propositionen ägnade statsutskottet särskild uppmärksamhet åt den föreslagna nämndens förhållande till dels den genom beslut vid vårsessionen inrättade statens sakrevision, dels krisrevisionen. De av departementschefen framhållna synpunkterna rörande ett nära samråd mellan organisationsnämnden och statens sakrevision delades helt av utskottet. Men därutöver fann sig utskottet böra understryka, att då inrättandet av organisationsnämnden för sakrevisionen torde föranleda en avlastning av vissa detaljuppgifter, hade en sammanslagning av krisrevisionen med sakrevisionen t sett sig möjlig att omedelbart genomföra. En förutsättning för sammanslagningen ansågs dock vara, att revisionen av krisinstitutionerna förlades till ett annat organ och närmare anslötes till den till folkhushållningsdepartementet koncentrerade ledningen av krisförvaltningen. Sammanslagningen skulle genomföras fr. o. m. 1944. Efter tillstyrkan av utskottet bifölls propositionen av riksdagen. Organisationsnämnden trädde i verksamhet den 1 januari 1944. För den speciella revisionen av krisorganen förordnades från samma tidpunkt tre överrevisor, vilkas verksamhet, som redan omnämnts, upphörde 1952.

Organisationsnämnden, som ledes av en generaldirektör med en kanslichef såsom chef för kansliet och den civila avdelningen och med en högre militär befattningshavare såsom chef för den militära avdelningen, består i övrigt av 6 ledamöter, förordnade på viss tid av Kungl. Maj:t. Uppgifterna angivas i den senast utfärdade instruktionen den 20 september 1957 (nr 563) på följande sätt: »att planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra organisationsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar samt att utbilda deltagare i sådana undersökningar». Förslag om verkställande av organisationsundersökningar skola underställas Kungl. Maj:t för avgörande. Det stadgas tillika, att nämnden »skall i den omfattning och i den ordning, varom nämnden överenskommer med statens sakrevision, samråda med revisionen i fråga om planläggning av

organisationsundersökningar ävensom hålla revisionen underrättad om fortgången av nämndens verksamhet i övrigt».

Vid anledning till erinran i fråga om ändamålsenligheten av myndighets åtgärder eller i fråga om sättet för tillvaratagande av vid undersökningarna vunna arbetsresultat har nämnden, därest rättelse ej vinnes efter hänvändelse till myndigheten, att till Kungl. Maj:t inberätta vad som förekommit.

För budgetåret 1958/59 har till statens organisationsnämnd anvisats till avlöningar 1.457.000 kronor och till omkostnader 239.800 kronor, tillsammans 1.696.800 kronor.

Jag övergår så att enligt av författningsutredningen uttalade önskemål lämna en mera detaljerad redogörelse för sakrevisionens organisation, arbetssätt och arbetsresultat på skilda förvaltningsområden, därvid exemplen hänföra sig huvudsakligen till de senare åren.

Sakrevisionen utgöres av en ordförande, som är chef för revisionen, ställföreträdare för denne, samt det antal övriga ledamöter Kungl. Maj:t bestämmer. För närvarande ingå i styrelsen 9 personer, förordnade i regel på fyra år och företrädande riksdagen, det enskilda näringslivet och statsförvaltningen. Det dagliga arbetet ledes av en kanslichef (ordinarie förordnandetjänst). Kansliet består av omkring 25 befattningshavare, samtliga — bortsett från kanslichefen och ett par kontorsbiträden — icke-ordinarie. Lönesättningen har ansetts böra avvägas så, att en god rekrytering främjas. Man har eftersträvat att uppnå en viss personalcirkulation, vilket också i ej ringa utsträckning kunnat realiseras. Åtskilliga av de med egentligt granskningsarbete sysselsatta befattningshavarna ha efter längre eller kortare tjänstgöring inom revisionen övergått i annan statlig, kommunal eller enskild tjänst. För särskilda utredningsuppgifter har revisionen vidsträckt bemyndigande att anlita experter och sakkunniga.

I fråga om kansliets organisation må betonas, att man varit särskilt angelägen att undvika byråkratiska eller stela former. Personalen är fördelad på tre arbetsgrupper. För viss undersökning avdelas ett lämpligt arbetslag med beaktande av de däruti ingående befattningshavarnas förutsättningar och erfarenhet. Undersökningarna utföras i nära kontakt med vederbörande ämbetsverk eller myndighet, då så erfordras för bedömning av tekniska spørsmål med anlitande av utomstående expert eller sakkunnig. Resultatet

redovisas i en promemoria, som förelägges styrelsen. Vid större undersökningar hålles styrelsen fortlöpande underrättad om iakttagna förhållanden.

Innebär arbetsresultatet, att anledning till erinran ej föreligger eller hava iakttagelserna — såsom mycket ofta är fallet — lett till rättelse under undersökningens gång, låter revisionen bero. Finnes skäl att överväga åtgärder, inhämtas över granskningspromemorian myndighetens yttrande, varefter ärendet ånyo föredrages och kan då beslutas skrivelse till myndigheten eller till Kungl. Maj:t. Det är angeläget att framhålla, att sakrevisionen — med visst undantag, som nedan skall beröras — icke har några löpande eller konstanta granskningsuppgifter; icke heller utgör revisionen något reguljärt remissorgan. De remisser, varöver revisionen har att utlåta sig, anknyta omedelbart till områden, som varit eller äro föremål för revisionens egna undersökningar eller som beröra större, principiellt betydelsefulla ärenden av organisatorisk eller ekonomisk natur. Däremot anlitas revisionen av Kungl. Maj:t eller departementschefer i icke ringa utsträckning för utredning av ärenden, som eljest skulle påkallat tillsättande av särskilda sakkunniga, stundom i anslutning till uppslag av riksdagsrevisionen.

Initiativet till undersökningarna kan härröra från olika håll. Här må nämnas styrelsen eller någon dess medlem — iakttagelser under gemensamma resor i landet — kanslichefen och personalen i övrigt, därvid den löpande upphandlingsgranskningen ofta ger uppslag. Uppgifter i pressen är en annan källa, liksom i enstaka fall anmälningar under hand, särskilt i upphandlingärenden. I alltjämt växande omfattning har revisionens medverkan tagits i anspråk genom konsultationer av ämbetsverk och myndigheter vid förestående eller pågående leverans- och entreprenadförhandlingar, därvid ofta för statsverket ekonomiskt gynnsammare villkor kunnat uppnås än eljest torde hava vunnits. I senaste tid har denna sida av verksamheten påtagligt vidgats.

Betonas må i sammanhanget, att någon reguljär räkenskapsgranskning från revisionens sida icke förekommer annat än i vissa fall vid revision av statsunderstödd verksamhet. Erfarenheten har nämligen givit vid handen, att några uppslag i sakrevisionshänseende knappast stå att få ur räkenskaperna lika snabbt som på andra vägar.

I fråga om statsverkets inkomster har revisionen under senare år uppmärksammat försäljningen av förbrukad och utran-

gerad materiel, t. ex. bilar, skrot och därvid haft anledning att i ett flertal fall påkalla åtgärder. I betydande utsträckning har genom systematisk taxegranskning sörts för en successiv anpassning av taxorna vid skilda verk och institutioner t. ex. patentverket, länsarkitektsorganisationen, folkhälsoinstitutet, statens bakteriologiska laboratorium, geologiska undersökningen, statens provningsanstalt, myntverket, statens växtskyddsanstalt, statens frökontrollanstalt. Likaledes har ersättningen för personalkost vid statliga sjukhus och internat varit föremål för normerande ingripande. I sammanhanget bör också erinras om en undersökning av totalisatormedlens användning, som föranlett statsmakternas beslut om ändrade grunder, ägnade att öka de årliga inkomsterna med omkring 8 miljoner kronor.

Vad angår statsverkets utgifter har revisionens verksamhet generellt varit inriktad på att uppnå en begränsning av dessa. Insatserna kunna härvid redovisas under vissa större huvudrubriker.

En konstant uppgift, som med åren ansetts böra ägnas vidgad uppmärksamhet, avser statsverkets upphandlings- och entreprenadverksamhet. Det har härvid funnits erforderligt att åvägabringa en kontinuerlig kontroll av myndigheternas större upphandlingar på grundvalen av insända avtalskopior. Alltför ofta konstateras uraktlåtenhet från myndigheternas sida att tillgodogöra avtalade rabatter, och revisionen sörjer för att i sådana fall restitution uppnås. Samtidigt registreras ingångna prisavtal, varigenom revisionen får möjlighet att på förfrågan lämna anvisningar rörande pris- och leveransvillkor, en upplysningstjänst som i växande utsträckning utnyttjas av myndigheter och institutioner. Verksamheten har tillika föranlett åtgärder för gemensam upphandling av kontorsmaterial (postverket), kontorsmöbler och bränsle (arméintendenturförvaltningen). Avsevärda besparingar ha härigenom kunnat vinnas. I andra fall har revisionen uppnått centraliserad upphandling inom vissa sektioner, t. ex. färger. Upphandlingskontrollen har också skapat underlag för uppdragande av otillbörliga metoder. Anmärkas må, att i åtskilliga fall revisionen haft att undersöka vissa större leveransfrågor, mot vilkas handläggning anmärkningar riktats. Ännu icke avslutade äro dylika undersökningar — vid vilka anlåtats expertmedverkan — rörande vissa luftvärnstorn och en större utländsk leverans av artillerimateriel.

I fråga om den statliga förrådshållningen nedlägger sakrevisionen mycket arbete på att efterse användas lokalers lämplighet, att kontrollen ej är onödigt kostnadskrävande och att möjlig sparsamhet

vid förbrukningen iakttages. Revisionen har därvid, i samarbete med ett flertal berörda civila och militära myndigheter, låtit utarbeta normer för förrådsbyggnaders konstruktion och anpassning efter olika slags materiel och dess vårdbehov, för materielens förvaring och dess periodvisa underhåll i förråd. Stor uppmärksamhet ägnas också åt att förrådsbokföringen är rationell och effektiv. Såväl militära som civila förråd hava blivit föremål för kontroll. Genom revisionens försorg har t. ex. för de militära brännoljaförråden ett nytt redovisningssystem genomförts, därvid i ett fall framtagits mycket avsevärd kapitalbehållning. Efter hand som det nya systemet slutligt prövats, har bokföringsuppgiften successivt övertagits av försvarets civilförvaltning. Förrådshållningskontrollen vid civila myndigheter har avsett bl. a. arbetsmarknadsstyrelsen, televerket, fångvårdsstyrelsen. Som ett led i verksamheten på området är också att anteckna den revision av författningsföreskrifterna beträffande avskrivning av brist i statens förråd av proviant och fodervaror, som av revisionen föreslagits och av Kungl. Maj:t godtagits. En betydande förenkling av myndigheternas insatser har därvid uppnåtts.

Transportfrågornas ordnande har under senare år varit föremål för systematisk granskning inom stora delar av statsförvaltningen. Särskilt på det militära fältet ha därvid uppnåtts betydande omedelbara besparingar. Så har, ehuru i mindre omfattning, varit fallet även i fråga om affärsverken. Därvid har bl. a. vattenfallsstyrelsens rederirörelse uppmärksammats. Vissa utlandstransporter för väg- och vattenbyggnadsverkets räkning ha kunnat tillgodoses genom statens skogsindustriers försorg, till båtnad såväl direkt för statsverket som för det statliga bolaget.

I sammanhanget bör tillika nämnas, att revisionen kontinuerligt följt den militära bilhållningen. Den enda rutinuppgift, som ankommer på revisionen, avser den årliga beräkningen av ersättningen för färd med egen bil; revisionen anlitas också som remissorgan i samtliga ärenden rörande medgivande för befattningshavare att utan kostnadsjämförelse anlita egen bil i tjänsten.

Beträffande statens anläggningsverksamhet har revisionen ägnat uppmärksamhet åt de mycket kostnadskrävande berggrumsanläggningar, som utförts i olika militära och civila myndigheters regi, liksom i flera fall åt kommunala sådana, till vilka statsbidrag utgått. En ingående granskning av generalpoststyrelsens utgifter för ombyggnad av centralpostkontoret i Stockholm och ett par nya posthusbyggnader gav anledning till framställning till Kungl. Maj:t med

förslag till åtgärder, vilka i all huvudsak godtagits av Kungl. Maj:t. Jämväl det statsunderstödda skolhusbyggandet har undersökts, därvid revision av utfärdade anvisningar i förbilligande syfte påkallats. Tillika medverkade revisionen vid översynen av statsbidragsgrunderna, vilken ledde till avsevärda förenklingar. Förslag från revisionen om samorganisation av lantbrukskemiska kontrollanstalten och en närstående institution vid lantbrukshögskolan, innebärande väsentlig reduktion av byggnads- och driftskostnader, har av riksdagen i huvudsak biträttts.

Ett icke ringa antal undersökningar har avsett myndigheters och institutioners förvaltningsorganisation eller delar av denna. Så är förhållandet med exempelvis domänstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna, stiftsnämnderna. Folkskoleorganisationen i hela landet har systematiskt genomgått, därvid betydande besparingsmöjligheter anvisats. I sammanhanget ägnades stor uppmärksamhet åt skolskjutsverksamheten, med gott ekonomiskt resultat. Statens bakteriologiska laboratorium har gjorts till föremål för en ingående rationaliseringsundersökning, delvis i samarbete med organisationsnämnden. Likaledes har statens jordbruksnämnds organisation prövats och föranlett framläggande av förslag till omorganisation, därvid också beaktats fördelningen av kostnaderna för vissa arbetsuppgifter mellan staten och jordbruksorganisationerna. Uppmärksamhet har jämväl ägnats fångvårdens verkstadsdrift. Nämnas må ock, att på föranledande av ett riksdagens uttalande vetenskapsakademiens disposition av almanacksprivilegiets inkomster utretts, varvid framlagt förslag till reduktion av budgetanslag av Kungl. Maj:t i huvudsak beaktats i statsverkspropositionen till 1959 års riksdag.

Slutligen bör erinras därom, att Kungl. Maj:t eller departementschef uppdragit åt revisionen att utreda och framlägga förslag i en rad ärenden av ekonomisk-organisatorisk natur, där eljest sakkunniga torde ha behövt anlitas. Nämnas må Abrahamsonska stiftelsen och veterinärinrättningen i Skara. För närvarande handläggas frågor om det statliga karttrycket, statsverkets annonsering samt försäkring vid vissa målflygningar.

Skulle i anslutning till denna redogörelse få fogas några personliga reflexioner, är det anledning framhålla, att sakrevisionen under sin femtonåriga verksamhet har haft tillfredsställelsen att inte blott av statsmakterna utan också i anmärkningsvärt stor utsträckning av de kontrollerade myndigheterna och institutionerna själva se sina synpunkter och förslag i betydande utsträckning beaktade. Härvid

ha otvivelaktigt skilda faktorer medverkat. Från begynnelsen har lagts synnerlig vikt vid en noggrann, allsidig och väl dokumenterad undersökning av de faktiska förhållandena. Denna strävan har främjats av det formfria, av byråkratisk tradition obundna arbets sättet och det samarbete med myndigheterna, som städse eftersträ vats och konsekvent genomförts. Kontrollen har inte i främsta rum met inriktats på felfinnande, utan på att bistå vid undanröjande av påvisade brister. Detta arbets sätt har möjliggjorts genom att revi sionen disponerat intresserade och energiska egna arbetskrafter och kunnat vid undersökningen adjungera experter med erkänd auktori tet i praktiskt taget obegränsad utsträckning. Och revisionens beslut ha framgått efter ingående och förutsättningslös prövning av en effektivt arbetande styrelse, där mångsidig erfarenhet från vid sträckta områden är företrädd och som satts i tillfälle att kontinuer ligt delta i arbetet.

Till sist kan det måhända vara lämpligt att söka i korthet belysa överrensstämmelser och olikheter i de båda permanenta sakrevi sionsorgan, som för närvarande kontrollera den svenska statsför valtningen, riksdagsrevisionen och statens sakrevision.

Den grundläggande skillnaden ligger däri, att riksdagsrevi sionen utgör ett riksdagens kontrollorgan, medan sakrevisionen är ett Kungl. Maj:t (finansdepartementet) underställt ämbetsverk. Må hända har denna principiella skiljaktighet varit anledning till att något närmare samarbete mellan de båda kontrollorganen icke kom mit till stånd. Ansatser i denna riktning ha dock icke saknats. För bindelserna ha tidvis upprätthållits därigenom, att ledamöter av riksdagsrevisionen förordnats som ledamöter i sakrevisionens sty relse. Och vid något tillfälle har revisionens ordförande efter an modan av ordföranden i riksdagsrevisionen lämnat en redogörelse för verksamheten.

Verksamhetsområdet sammanfaller i stora delar — jag bort ser här från riksdagens egna verk. Riksdagsrevisionen intar en sär ställning därigenom, att dess granskning kan omfatta även Kungl. Maj:ts åtgärder. Å andra sidan föreligga för sakrevisionen generella möjligheter att ingå i granskning av de statliga bolagen enligt sär skilt beslut av Kungl. Maj:t, medan en sådan möjlighet icke hittills instruktionsenligt uppnåtts för riksdagsrevisionen i annat än de specialfall, som i det föregående berörts.

Vad angår granskningens natur gäller, att riksdagsrevisionen

vid företagen kameral granskning har att för riksdagen anmäla iakttagna felaktigheter, medan sakrevisionen, därest fel av sådan natur upptäckas, har att hänleda vederbörande kamerala revisionsorgans uppmärksamhet på saken.

Vidkommande arbetssättet föreligger den skiljaktigheten, att sakrevisionens granskning regelmässigt bedrives i nära kontakt med myndigheterna och att revisionspersonalen jämte eventuella experter framlägga fakta, synpunkter och förslag i offentliga granskningspromemorior. Riksdagsrevisionen redovisar däremot i sin berättelse endast revisorernas egna bedömanden. Rent metodologiskt gäller vidare, att riksdagsrevisionen innebär en efterhandsgranskning, medan sakrevisionen ingriper även — och helst — under ett ärendes handläggning. Riksdagsrevisionens handlingsfrihet är också såtillvida begränsad, att den icke äger att falla myndigheter i ämbetet, medan sakrevisionen är ålagd att i första hand åvägabringa omedelbar rättelse själv, således verka i förebyggande syfte. Riksdagsrevisionens arbetsresultat prövas av riksdagen på grundvalen av vederbörande utskotts bedömande och förutsätter hänvändelse till Kungl. Maj:t för åtgärders vidtagande. Sakrevisionen äger att omedelbart hos Kungl. Maj:t påkalla åtgärder eller, om detta icke anses nödigt, i skrivelse till myndigheten lämna erforderliga anvisningar.

Emellertid bör i sammanhanget tillika uppmärksammas, att det torde finnas områden — sannolikt i växande omfattning — inom svensk statlig förvaltning, som icke täckas eller i varje fall icke effektivt täckas av någotdera av de båda sakrevisionella organ, som här stått i blickpunkten. Inom denna zon finner man t. ex. den under senare år allt frodigare flora av bemyndiganden, som riksdagen lämnat Kungl. Maj:t med fullmakt att agera å dess vägnar i frågor av ekonomisk natur, t. ex. inom jordbrukspolitiken, inom pensionsväsendet, vid dispositionen av medel för arbetslöshetens bekämpande, i fråga om exportkreditverksamheten. Uppenbarligen skulle också konseljbeslutens substituerande genom departementschefsbeslut innebära en nyordning, som, såvitt jag kan förstå, förutsätter nya former för den konstitutionella granskningens utövande. Det kan icke råda någon tvekan därutinnan, att om riksdagens finanskontroll skall effektivt upprätthållas inom områden av den beskaffenhet som här antytts, det enda nu befintliga organ, som kan ifrågakomma för uppgiften, är riksdagsrevisionen, som då torde böra utrustas för denna vidgade funktion.

Hesslén, som ingående skildrat riksdagsrevisionens utveckling från 1810 till 1934,⁵ har sammanfattat sin syn på riksdagsrevisionens ställning så »att revisionen ursprungligen var tänkt som ett komplement till konstitutionsutskottets kontrollerande verksamhet, men utvecklats till en slags parallell till justitieombudsmannens». Även om utvecklingen under det kvartssekel, som sedan dess gått till ända, lett riksdagsrevisionens arbete in på delvis nya banor, särskilt karakteriserade av en serie initiativ till större organisatoriska omläggningar av den statliga förvaltningsapparaten, lär anpassningen efter det nya statsskick, som författningsutredningen förbereder, påkalla ett övervägande om icke en återgång i princip till 1810 års målsättning bör bliva en naturlig konsekvens av författningsreformen.

⁵ G. Hesslén, »Riksdagens revisorer», Sveriges riksdag, Bd XVI, s. 239—417.

SKADESTÅND I OFFENTLIG VERKSAMHET

Av juris professorn HALVAR G. F. SUNDBERG, Uppsala

Väsentligen hava stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder hittills utvecklats genom rättspraxis under anlitande av mer eller mindre närliggande analogier med den allmänna skadeståndsrätten eller privaträttens fullgörelsetalan. Där sådana jämförelser ansetts uteslutna, särskilt inom myndighetsutövningens område, har rättspraxis däremot visat benägenhet att fasthålla vid gångna tiders uppfattning om statens principiella ansvarsfrihet. Denna uppfattning torde vara att härleda såväl ur statliga auktoritetssynpunkter, vilka väl medgivit ansvar för tjänstemännen men icke för staten själv, som ur den eljest övergivna åskådningen om »nattväktarstaten», enligt vilken statens uppgifter inåt borde begränsas till rättsskipning samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i snäv mening, d. v. s. den egentliga politien. Härav hava föranletts åtskilliga uppmärksammade avgöranden från domstolarnas sida, vilka stått i påtaglig strid med rättskänslan hos folket eller stora grupper därav, något som till och med kommit till uttryck däri, att riksdagen eller enskilda sett sig föranlåtna att frivilligt tillhandahålla de skadelidande en ersättning, som domstolarna funnit sig skyldiga att neka dem. Icke minst har den våldsamt vidgade statsverksamheten och därvid skapade nya förvaltningsgrenar med åtföljande ökade möjligheter till skadevållande misstag från myndigheternas sida, kommit den nedärvda principståndpunkten att te sig alltmera främmande för den allmänna opinionen.

I ett under fjolåret framlagt betänkande med förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet, avgivet av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar,¹ har ock uttalats, att rättsläget

¹ SOU 1958:43. Ledamöter hava varit justitierådet Gösta Walin och hovrättsrådet Erland Conradi samt professorerna Nils Herlitz och Ivar Strahl. Sagda betänkande hade remitterats även till juridiska fakulteten i Up-

icke vore tillfredsställande. En generell reglering av det offentligas ansvar har ansetts nödvändig för att komma ur dödläget. Kommitténs förslag avser en sådan. Ett vägande, ehuru i betänkandet icke anfört skäl — det åberopas egentligen endast för utlännings likställande med inlänning — för en ändrad principinställning torde utgöra Sveriges anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Därigenom har svensk rätt godtagit principen om ersättningsrätt. Enligt art. 5 p. 5 skall sålunda envar äga rätt till skadestånd, vilken utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i samma artikel. Och enligt art. 13 skall envar, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning; stadgandet skulle påtagligen bliva praktiskt innehållslöst, därest icke stat och kommun stode sagda ansvar.

Om man sålunda icke kan vidhålla det offentligas — i motsats till enskilda arbetsgivares — principiella ansvarsfrihet för befattningshavares fel och försummelser, vill det synas som om det naturligaste varit, att göra de för enskilda rättssubjekt utbildade skadeståndsreglerna tillämpliga också å stat och kommun. Denna slutsats har betänkandet dock icke dragit. Ehuru den äldre åskådningen där underkännes, synes man likväl icke kunnat helt frigöra sig därifrån utan tvekat inför konsekvenserna. Under åberopande av behovet av »försiktighet» eller »måttfullhet» hava sålunda föreslagits olika begränsningar av ersättningsskyldigheten. De »beaktansvärda olikheter», som (s. 25) anföras, för att det offentliga skall undandragas konsekvenserna av ett såsom välgrundat erkänt krav (s. 24), synas likväl föga bärkraftiga. Att en begränsning av skadeståndsskyldigheten skulle vara motiverad av att »de flesta» grenar av offentlig verksamhet dreves till gemensam nytta eller av att »all offentlig verksamhet» vore kringgärdad med författningsföreskrifter rörande dess bedrivande i en omfattning, som saknade motsvarighet, när det gällde privat verksamhet (s. 25), synes — även fränsett uttalandenas svävande och diskutabla innehåll — knappast förklara, varför sagda verksamhet skulle genom fel och försummelse äga ersättningsfritt tillfoga slumpvis drabbade medborgare skada. Kommittén anför själv (ib.), att det offentligas tvångsmakt, vartill

sala, i anledning varav förf. utarbetade en promemoria, på vilken denna artikel i huvudsak bygger.

i den enskilda verksamheten icke finnes någon motsvarighet, gjorde skadestånd i händelse av felsteg särskilt befogat. Därmed sammanhänger i viss mån, att förvaltningsmyndigheternas möjlighet att tillfoga skada saknar motstycke beträffande enskilda företagare och att detta förhållande synes snarare tala för en vidsträcktare än en inskräntare ansvarighet för huvudmannen. Det lär nog därför, mot vad i betänkandet anföres, få anses vara ett svåravvisligt rättvisekrav, grundat i folkets rättsuppfattning, att stat och kommun skola såsom enskilda arbetsgivare svara för de ekonomiska följderna av fel och försummelse, vartill deras befattningshavare göra sig skyldiga.

En begränsning av skadeståndsskyldigheten kan väl i något fall vara påkallad av tvingande och uppenbara praktikabilitetshänsyn till undvikande av eljest alltför vanskliga avgränsningar av de skadelidandes krets eller av vissa för skadeståndsberäkningarna oöverkomliga svårigheter. Även om man, såsom naturligtvis är tänkbart och skett i en vid betänkandet fogad reservation,² betraktar ersättningskyldigheten såsom en slags försäkring till utjämnande av de olikheter, som förvaltningens bristfällighet vållar, kan dock icke därav följa någon principiellt grundad maximering av skadeståndsbeloppen. Parallellen med s. k. fullvärdesförsäkring för brandskada ger sig här tämligen osökt. Såsom regel borde man rimligen kunna utgå ifrån, att varje genom culpa vållad skada skall till fullo ersättas och att skadeståndsbeloppet icke är större för staten med dess resurser än skadebeloppet för den skadelidande med hans ojämförligt mera begränsade tillgångar. Betänkandets uttalande (s. 29), att ersättning för en genom kroppsskada förlorad inkomst skall begränsas till vad som »kan anses rimligt» och utgå för annat lidande än sådant, som avses i SL 6:2 — sveda, värk, lyte och annat stadigvarande men — endast vid synnerliga skäl, ter sig med hänsyn härtill tvivelaktigt, även fränsett det svävande i villkoret »synnerliga skäl»; och tillägget (ib.), att begränsningarna framdeles kunna slopas, måste te sig som en cynism för dem, som av samma begränsningar hindras från att få en odisputabel skada ersatt.

Betänkandet förklarar sig (s. 56 f.) bygga på grundsatsen, att det offentliga ersättningskyldighet i följd av fel eller försummelse har till förutsättning, att de krav blivit åsidosatta, som i förhållande till

² Av Strahl, s. 127 ff.

den skadelidande skäligen kunna ställas på verksamheten. Mot denna grundsats läser icke finnas något att erinra. Den underkastas emellertid olika inskränkningar, vilka icke synas lika invändningsfria.

Sålunda förklaras ansvaret för fel eller försummelse i kontrollverksamhet till förebyggande av »brandfara eller risk för olycksfall eller av sanitära eller andra allmänna olägenheter» i princip icke skola medföra skadeståndsansvar i förhållande till allmänheten; endast vid kvalificerade fel, vilka tillika innebure ett väsentligt avsteg från den åsyftade tryggheten, skulle skadestånd utgå. Mot stadgandet har i en reservation³ anmärkts, bland annat, att det i visst hänseende kunde medföra en alltför långtgående reduktion av ansvaret genom ovissheten om vad som skulle anses som fel i en kontrollverksamhet. Avgörande synes rimligen böra vara, om en kontroll är avsedd att utgöra en skadegaranti eller i vart fall av medborgarna uppfattas såsom en sådan. I dylikt fall torde all anledning saknas till någon avvikelse från huvudgrundsatsen.

Vidare begränsas det offentligas ansvar för felaktiga upplysningar till fall, där mottagaren uppenbart ägt förlita sig därpå och upplysningen använts för det ändamål, vartill den vore avsedd. I och för sig kan väl denna begränsning så till vida vara naturlig, att i allmänhet annan än adressaten knappast kan vara saklegitimerad. Men stadgandet utesluter exempelvis ett sådant fall, som då svensk beskickning oriktigt uppgivit till myndighet i krigförande land, att en där bosatt person icke ägde svenskt medborgarskap, med verkan att han berövats sin frihet och utplundrats. En upplysning, som i tjänsten lämnas av därtill behörig tjänsteman, bör rimligen äga trovärdighet och vid fel eller försummelse, som varit skadevållande, föranleda ansvar i förhållande till icke blott mottagaren utan även annan skadelidande.

Ytterligare skall det offentliga vara ansvarsfritt för lotsning, så ock för viss konsulterande verksamhet, i förra fallet oavsett om anlitaandet är frivilligt eller tvunget. Det vill dock synas som om det vore diskutabelt med ansvarsfrihet, åtminstone om skyldighet föreligger att anlita lotsen. Även om denne har ställning av rådgivare, framstår det såsom en påfallande inkonsekvens med en obligatorisk rådgivare, vars råd endast må följas å den förpliktades eget ansvar. Jämväl synes det besynnerligt, att ansvar icke skall föreligga för

³ Av Herlitz, s. 122 f.

skada, vilken vållas av anordning eller förhållande, som endast lotsen kan känna. När ersättning uttages i en konsultationsverksamhet, ligger dessutom kontraktssynpunkten uppenbarligen nära till hands.

Än ytterligare skulle ersättningsanspråk kunna göras gällande med anledning av innehållet i domstols eller domares beslut endast om beslutet upphävts eller ändrats eller ock åtal för ämbetsbrott ägde rum eller den skadelidandes talan eljest biträdades av åklagaren. I de senare fallen innebär alltså begränsningen, att statsansvaret inskränkes till fall av straffbart tjänstefel. Det är givet, att fråga om ansvar för domstolsbeslut icke kan jämföras med spörsmålet om skadestånd för förvaltningsorgan, utan måste knytas vid särskilda kvalificerade förutsättningar, enär eljest en lagakraftvunnen dom skulle kunna upprivas på omvägen över ett ersättningskrav. Den föreslagna avvägningen ansluter dessutom till stadgandet i RB 22:8 angående talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott och synes därför naturlig. Det kan givetvis te sig egendomligt, att statens representant, åklagaren, skall äga makten att hindra skadeståndstalan mot staten. Så tillvida måste nog anordningen framstå såsom en nödlösning. Den är dock uppenbarligen att föredraga framför att, såsom nu i vissa fall gäller, göra talan beroende av regeringens medgivande, något som alltför lätt kan föranleda missbruk, särskilt om den reella bakgrunden till anspråket är regeringens egna åtgärder, ehuru ämbetsmannen framstår såsom den formellt ansvarige.

Emellertid är det oklart, vad som avses med »domstols eller domares beslut». Betänkandet använder ett domstolsbegrepp, som avviker från regeringsformens, icke överensstämmer med språkbruket och dessutom är inkonsekvent. Till domstol räknas sålunda (s. 68) vissa besvärmyndigheter, även när de icke fungera såsom specialfora, men icke alla dylika myndigheter. Sålunda förklaras mellaninstansen länsstyrelsen icke »i något sammanhang» vara domstol och av överinstanserna regeringsrätten men icke regeringen, ehuru de formella besvärsprövningsreglerna äro desamma hos alla myndigheterna — även regeringsbesluten publiceras som bekant numera i viss utsträckning såsom prejudikat i Förvaltningsrättslig tidskrift. Förhållandet torde med fog bliva svårförståeligt för allmänheten. Att beteckna en kristidsmyndighet som statens hyresråd såsom domstol ter sig nästan groteskt och dessutom föga följdriktigt, då underinstansen med fog finnes ovärdig denna beteckning. Att utsträcka en för domstolarnas vidkommande nödvändig begränsning av statsansvaret till administrativa myndigheter synes sakna både

formell och saklig grund, i den mån myndigheten icke har karaktären av vad den gamla rättegångsbalken betecknade »laga domstol i varjehanda rättegångs mål», d. v. s. av specialforum.

Som en liknande inkonsekvens ter sig det förhållandet, att enligt betänkandet staten borde i skadeståndsväg svara för fel eller försummelse av regeringen men icke av regeringsrätten eller högsta domstolen. Enär högsta domstolen utövar Konungens domsrätt, måste givetvis skadeståndsansvaret vara begränsat enligt samma regler, som gälla för övriga domstolar. Då detta ansvar, såsom nämnts, förutsätter — bortsett från resning eller domvillobesvär — straffbart tjänstefel, och sådant endast kan bedömas av riks rätt, inskränkes den faktiska skadeståndsmöjligheten till fall, där domen ändrats eller upphävts efter anlitan det av särskilda rättsmedel. Ett utsträckande av de för domstolarna gällande begränsningarna till regeringsrätten kan i och för sig vara befogat i sådana fall, där denna fungerar såsom »laga domstol i rättegångsmål» och dess avgöranden sålunda äro likvärdiga med allmän domstols. Konsekvensen skulle likväl då leda till att enahanda borde gälla regeringens beslut, när denna har ställningen av specialforum, såsom fallet är exempelvis i folkpensions- och sjukförsäkringsmål. Däremot synes icke några skäl föreligga att begränsa skadeståndsansvaret, när regeringsrätten endast fungerar såsom vanlig administrativ besvärsmyndighet med verkan att senare domstolsprövning icke är utesluten. Enligt ett nyligen avgivet betänkande angående kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål⁴ är detta fallet i ett flertal tvister, bland annat rörande avlöningsförmåner och vissa ersättningar eller om återbetalning av statsbidrag eller statslån i vissa fall. Varför staten därvid skulle vara mera skyddad mot skadeståndsanspråk än för regeringens likartade fel eller försummelse, synes icke kunna sakligt motiveras.

Jämväl ifråga om skadeståndsberäkningen förordar betänkandet begränsningar. Sålunda skulle ersättning för mistad arbetsförmåga inskränkas till vad som med hänsyn till den skadades utbildning och arbetsförmåga samt omständigheterna i övrigt kunde anses rimligt. Därest en sådan begränsning vore påkallad, borde den gälla även enskilda emellan, och gäller den där, torde en specialbestämmelse vara överflödig. Under inga förhållanden synes en sär-

⁴ SOU 1959:4

regel vara motiverad för staten med dess resurser, allra minst då staten lagt inkomsten till grund för sina skattekrav. — Vidare vill betänkandet möjliggöra en begränsning av ersättningsskyldigheten vid mycket stora egendomsskador: om beloppet överstege vad som i allmänhet borde tagas i beräkning inom verksamheten i fråga, skulle det kunna nedsättas till vad som med hänsyn till omständigheterna funnes skäligt. Även härtill torde anledning saknas, alldeles särskilt, när skadan vållats genom en tvångsåtgärd från det offentligas sida. Att begränsningen (s. 90) motiveras med bland annat faran för bedrägerier bör bereda den oförvitlige skadelidande ringa tröst. — Vid intrång i förvärvsverksamhet annorledes än genom person- eller egendomsskada skulle enligt betänkandet ersättning för utebliven vinst ej utgå i vidare mån än synnerliga skäl vore därtill. Begränsningen förklaras med vanskligheten att beräkna verkningarna inom regleringsförvaltningens område av avslag å enskilds begäran om olika tillstånd. Detta må kunna gälla såsom ett argument, såvitt fråga är om mer eller mindre improviserade och inkonsekventa ekonomiskpolitiska regleringar. Dock kan begränsningen icke ens där finnas rättvis, därest man i stället har i blickfånget verkningarna av återkallade autorisationer och därav orsakade förluster. — Vid medvållande skulle jämkningsrätt föreligga. Denna grundsats framgår också av SL 6:1. Såsom medverkan skulle emellertid enligt betänkandet anses, att skadelidande försummat att, där det vore påkallat, på lämpligt sätt övervaka myndighetens åtgärd. Stadgandet synes ovanligt svävande. När dylik övervakning skall anses påkallad säges icke, lika litet som handledning lämnas om vad som är »lämpligt sätt» för utövandet av denna obestämda övervakningsskyldighet. Att införa en medborgerlig prestationsskyldighet på ett dylikt indirekt sätt synes utgöra en högst otillfredsställande lagstiftningsmetod och illa överensstämja med RF § 73. Den enskildes skyldighet att övervaka administrativa myndigheters åtgärder borde rimligen preciseras i den politirättsliga författning, varav åtgärden beror, så att medborgaren vet, vad som fordras av honom.

De nu avhandlade speciella inskränkningarna av det offentligas skadeståndsskyldighet äro emellertid av ringare intresse än en generell, vittutseende och betydelsefull begränsning, som i betänkandet förordas. I ett särskilt stadgande föreslås sålunda, att underlåtenhet att anföra besvär över felaktiga beslut och åtgärder eller att remonstrera däremot, skulle, därest skadan där-

igenom kunnat förebyggas, i princip föranleda skadeståndsrättens förverkande. Detta skulle dock icke gälla administrativa frihetsberövanden.

Denna ansvarsbegränsning synes strida mot svenska rättsgrundsatsar samt vara sakligt oberättigad, oskäligen och olycklig i verkningarna. Det är för närvarande en vanlig företeelse, att, om ersättningsrätt föreligger, skadelidande har möjlighet att begära ersättning hos administrativ myndighet eller vid domstol eller på båda vägarna. Dylik möjlighet är exempelvis för handen beträffande markskador vid militärövningar, enligt lagen ^{17/6} 1932 om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m. m. för ordningsmaktens behov och enligt lagen ^{10/3} 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänsteman m. fl., varjämte enskild, såsom i betänkandet i annat sammanhang (s. 113 ff) framhålles, bör i princip äga få sina ersättningsanspråk prövade av allmän domstol, särskilt när stat eller kommun är motpart. Beträffande den i betänkandet såsom villkor för skadestånd krävda »remonstrationen», må anmärkas, att rätten därtill läser vara för allmänheten tämligen okänd. Dylika efterhandsinvändningar torde av myndigheterna vanligen uppfattas såsom opassande illojalitet eller påstridighet eller som kverulans, och de torde heller icke av myndigheterna upptagas alltför välvilligt. En avslagen framställning eller ett annat beslut, som går den enskilde emot, torde ofta hos honom vålla en besvikelse eller depression, som, eventuellt förstärkt av tilltron till myndigheternas auktoritet, gör honom åtminstone till en början benägen att rekvirera vid beslutet.

Vanligen anlitar medborgaren icke i sina mellanhavanden med förvaltningsmyndigheterna advokat eller annat tränat juridiskt biträde utan vars hjälp han kanske icke kan bedöma oriktigheten av beslutet och möjligheten att framtvinga rättelse. Tänkbart är ock, att skadeverkningarna först så småningom kunna av honom iakttagas eller till omfattningen överblickas, ehuru detta kanske i och för sig varit möjligt. Det bör särskilt erinras om besvärstiden i administrativa ärenden, tre veckor, ställd i relation till den tioåriga preskriptionen av skadeståndsanspråk. En dylik besvärstid lämnar uppenbarligen ofta icke tillräcklig tid till eftertanke och övervägande eller till rådplägning med sakkunnig. Förvaltningsbeslutet tillkommer som regel genom ett rent internt förfarande, i vilket parten icke deltagar, och beslutsdagen, som kan dröja dagar, månader eller år från anhängiggörandet blir därför för sakägaren alldeles oberäknelig

— och har han icke själv anhängiggjort ärendet, kan beslutet träffa honom alldeles oförberedd. Det kan knappast vara ett statsintresse, att framtvunga ett allmännare anlitage av juridiskt biträde i administrativa mål och ärenden vid äventyr av rättsförluster. Ett dylikt tvång, om ock av allenast faktisk natur, skulle i vart fall för allmänheten framstå såsom oskäligt, särskilt som sakägaren saknar utsikt att erhålla ersättning för de kostnader, som härigenom skulle vållas honom. Det måste också te sig besynnerligt, att en icke närmare motiverad eller aldrig så omöjligt upplagd eller illa förd och därför meningslös besvärprocess skulle bevara skadeståndsrätten, men en sakligt välgrundad skadeståndstalan avvisas av skälet, att ett formellt överklagande icke skett. Konsekvensen av en sådan anordning skulle, i den mån den bleve känd bland allmänheten, befaras bliva, att medborgarna ansåge sig böra anföra åtminstone blancobesvär över varje beslut, som ginge dem emot, med därav orsakad fördröjning av förvaltningsbeslutens laga kraft och ökad arbetsbörda för besvärmyndigheterna. Förslaget synes på denna punkt vila på ett bisarrt skrivbordsresonemang.

På en punkt framstår den i betänkandet förordade begränsningen av skadeståndsrätten såsom föga överensstämmande med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Sålunda skall ersättning för oriktigt administrativt frihetsberövande enligt betänkandet utgå allenast, om det finnes uppenbart, att ingripandet var utan grund. Enligt sagda konvention skall däremot envar, som utsätts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelsen i art. 5, äga rätt till skadestånd, så snart oriktigheten konstaterats och sålunda oavsett, om den varit uppenbar eller icke. Detta gäller enligt konventionen även frihetsberövande i form av skyddsuppfostran, på grund av smittsam sjukdom, sinnessjukdom, alkoholism, narkotikamissbruk eller lösdriveri eller såsom led i utvisning eller utlämnande av utlänning. Att beslutet varit skönsmässigt grundat utesluter icke skadeståndsskyldigheten, därest skönsprövningen varit oriktig.

En liknande invändning kan göras mot en i och för sig naturlig begränsning av ersättningskyldigheten vid skada å utländskt fartyg eller luftfartyg eller egendom, som medföres ombord. Skadestånd skall i dylikt fall endast utdömas, därest den utländska staten tillämpar motsvarande bestämmelser gentemot svensk egendom. Enligt konventionen art. 13 skall emellertid envar, vars i konventionen

angivna fri- och rättigheter kränkts, äga effektiv möjlighet att tala därå, en talemöjlighet, som jämväl inbegriper ersättningskrav. I art. 1 garantera konventionsstaterna envar, som befinner sig under deras jurisdiktion bland annat denna rätt, och detta oavsett om denne är medborgare i ansluten stat eller icke eller annan reciprocitet.

Mot de begränsningar av det offentliga skadeståndsansvar, som sålunda i betänkandet förordas, stå å andra sidan ett par fall, där detta ansvar föreslås erhålla en vidsträcktare omfattning än den civilrättsliga skadeståndsskyldigheten. Utgår man nämligen från, att den senare borde gälla staten som arbetsgivare, skulle konsekvensen bliva, såväl att den skadebringande åtgärden måste vara utförd i tjänsteutövning som att ersättningskyldigheten skulle begränsas till fel och försummelser av personal i något slags ledande ställning. I betänkandet anföres (s. 49), att med utgångspunkten, att all offentlig verksamhet bör hålla en skälig standard, låge det nära till hands att vid fel eller försummelser, med beaktande av vad som rimligen kunde krävas, anse standarden eftersatt, oavsett vem, som begått felet eller försummelsen. Allmänheten ansåge sig nog även i den lägsta befattningshavaren möta en representant för den offentliga verksamheten. Lagförslaget utginge därför från att ansvar skulle föreligga för fel eller försummelse i offentlig verksamhet, oavsett vem, som vore den skyldige. Dock skulle inom den affärsdrivande och annan med privat verksamhet likställd förvaltning civilrättens regler gälla. Såsom ytterligare skäl till utvidgningen av ansvaret åberopas i betänkandet dels att det främst vore i smärre förhållanden, som ett obegränsat principalansvar kunde verka betungande, dels önskemålet om större rättlikhet med Danmark och Norge — betänkandet har tillkommit i samarbete med våra nordiska grannländer.

Det starkaste skälet synes dock vara, att även de lägre befattningshavarnas möjlighet att vålla skada väsentligen sammanhänger med den offentliga maktutövning, som är dem anförtrodd. Det kan här ock erinras om folkrättens regler, enligt vilken staten anses ansvarig för skador, som vållats av lägre befattningshavare, därest den skadevällande handlingen företagits i tjänsten eller utgjort ett missbruk av tjänsteställningen.⁵ Det synes naturligt, att staten icke ställer sina egna medborgare sämre i ersättningshänseende.

⁵ Sundberg, Folkrätt, 2dra uppl., s. 215 f.

En utvidgning av ansvaret kan såtillvida sägas ske vid skada vållad av polisens verksamhet eller av annan personal, som är satt att utöva bevakning eller upprätthålla ordning — liksom redan torde gälla ifråga om militära eller andra övningar — att objektivt ansvar skall föreligga. Denna skadeståndsskyldighet skall likväl begränsas till person- eller egendomsskada. I följd härav skulle enligt betänkandet (s. 79) staten såsom hittills vara ansvarsfri, exempelvis, såsom förekommit, då en innehavarinna av ett hotell- och restaurangföretag åsamkats direkta förluster och berövats sitt levebröd genom att område avspärrats på sådant sätt, att tillträde till företaget omöjliggjordes. Den omständigheten, att i detta fall nedre revisionen och högsta domstolen icke voro eniga⁶ och att utgången torde hava stått i strid med en ganska allmän rättsuppfattning, synes tala för att den föreslagna begränsningen borde vara mogen för avskaffande.

I detta sammanhang må även nämnas, att enligt betänkandet (s. 100 ff) möjlighet skulle lämnas till jämkning av tjänstemans skadeståndsansvar såväl i förhållande till skadelidande som vid en regresstalan från det allmännas sida. I senare hänseendet förutsätter stadgandet, att det från Carl XI:s tid stammande redogöraransvaret oberoende av culpa, vilket allmänt torde erkännas såsom orimligt, skall försvinna och ersättas av vanliga skadeståndsregler. Däremot synes av denna synnerligen påkallade reform, såsom i en reservation⁷ framhållits, icke nödvändiggöras såsom en konsekvens, att även den enskildes rätt till ersättning av skadevällande befattningshavare skall kunna jämkas, eventuellt enligt betänkandet till noll. I den mån möjlighet till ersättning av det allmänna icke enligt betänkandet beredes för skada vållad av tjänsteman, borde nuvarande skadeståndsskyldighet få kvarstå orubbad, ty avsikten har ju icke varit att begränsa den enskildes skadeståndsmöjlighet. Såsom i betänkandet (s. 102 f) erkännes, ter det sig mindre följdriktigt att tillåta nedsättning av skadeståndet i sådana fall, där den ersättningsgaranti, som det allmännas ansvar innebär, icke är förhanden. Kommitténs motivering för att jämkning likväl skall kunna ske — att fallen skulle bliva tämligen sällsynta — gör jämkningsmöjligheten på enskild skadelidandes bekostnad knappast rättvisare.

Den föreslagna regleringen skall i första hand avse skada, som vållas i statlig eller kommunal verksamhet. Betänkandet har därvid

⁶ NJA 1945: 231.

⁷ Av Strahl, s. 132.

funnit möjligt att giva en, ur en äldre författning i huvudsak avskreven bestämning av uttrycket kommun. Definitionen är likväl föga klargörande, enär till kommun hänföres icke blott landskommun, köping, municipalsamhälle, stad, landstingskommun och kyrkoförsamling utan även »annan borgerlig eller kyrklig kommunal förvaltningsenhet». Tidigare fanns måhända den anledningen till en förtydligande legaldefinition, att uttrycket landstingskommun icke nyttjades i landstingslagen; det ersatte det äldre »landsting» först i 1954 års landstingslag. Därefter synes emellertid den angivna definitionen helt överflödig, enär kommunbegreppet vilar på kommunallagsbeskrivningen i RF § 57 andra stycket och sålunda torde äga nödig lagteknisk bestämdhet. Denna förbättras dessutom näpeiligen genom det otympliga uttrycket »kommunal förvaltningsenhet». Falla därunder exempelvis taxeringsdistrikt, pensionsdistrikt och vägnämndsområde, och vilka svara i jakande fall för skadeståndets utgivande? Enligt betänkandet (s. 39) skola kommunerna stå skadeståndsansvar för överförmyndares verksamhet. Detta må vara naturligt, när verksamheten med stöd av FB 19:13 andra punkten eller 19:16 kommunaliserats och kommunen sålunda uppbär inkomsterna och bestrider utgifterna, men det synes något främmande, när överförmyndaren enligt 19:3,4 och 9 uteslutande utgör det allmännas organ för rättsvård, såsom hans ställning karakteriseras av kommittén (s. 41). Svårigheter torde för övrigt uppkomma ifråga om ansvarsfördelningen vid gemensamt överförmyndardistrikt, särskilt om överförmyndaren utsetts av rätten enligt 19:5 sista stycket. Vem, som skall stå ansvar för dispachörs verksamhet framgår icke av betänkandet. Det rör sig med det oklara uttrycket »det allmänna» utan att ange vilket subjekt, som i varje särskilt fall därmed åsyftas.

Enligt betänkandet (s. 39 f) skola samma regler som för stat och kommun även gälla vissa offentligrättsliga anstalter, stiftelser och korporationer — »universitet, högskola och akademi . . . skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, sjömanshus» — samt »annan dylik offentlig inrättning». Dit skulle räknas bland annat Dänviks hospital, Jernkontoret och sjukvårdarna, vilket synes rimligt, men däremot icke t. ex. den offentligrättsliga korporationen Sveriges advokatsamfund eller den av Konungen stadsfästade sammanslutningen Svenska röda korset. Stadgandet synes fordra större bestämdhet, så att bedömas kan, om därunder inbegripas exempelvis ridderskapet och adeln, apotekarsocieteten, handelskamrarna, Nobelstiftelsen och olika lärda samfund. Det förefaller som om det varit

naturligare att anknyta till SL 25:11, vars bestämning stödes av långvarig praxis.

Även i vissa andra hänseende är betänkandet svårbegripligt. Enligt vad där anföres (s. 40 ff) skulle »i det allmännas organisation» icke anses ingå sådana hos förvaltningsmyndigheterna tillsatta kommissionärer, som omförmäldes i KK ¹⁸/₁₀ 1946 därom, men väl däremot domsagokommissionärer; och icke heller polisbevakning på enskild bekostnad, ens om den utgjordes av s. k. betalningskommitterade polismän, men väl entreprenörer för »verksamheter av typiskt offentligrättslig natur (t. ex. inom hälsovården).» Uteslutningen av kommissionär ter sig svårförklarlig. Denne är en av myndighet förordnad och under tjänstemannaansvar handlande »tjänsteman eller annan lämplig person», ställd under myndighetens tillsyn, med skyldighet att tillhandagå allmänheten. Hans verksamhet betecknas såsom tjänsteutövning och han är pliktig att kostnadsfritt biträda medellös person. Undantagandet av nyssnämnda polisverksamhet rimmar illa med att enligt betänkandet (s. 38 f) staten skulle bära ansvaret för polisverksamheten, ehuru polisväsendet enligt 1925 års lag är en kommunal uppgift. Att fritaga kommun men ålägga enskild ansvaret för polisverksamhet framstår såsom synnerligen inkonsekvent, då den enskilde har än mindre möjlighet än kommunen att påverka densamma och han vid betalningskommittering får sig personalen påskickad av polismyndigheten. Därest med entreprenörer inom hälsovården avses t. ex. privata renhållningsentreprenörer, ter det sig å andra sidan föga naturligt att för dylik enskild verksamhet ålägga kommunen ansvaret.

† Till sist må även uppmärksamheten fästas vid den oklarhet, som måste vållas därav, att de allmänna för enskilda gällande skadestandsreglerna, vilka i övrigt skulle ersättas av betänkandets specialreglering, föreslås (s. 30) skola tillämpas beträffande sådan offentlig verksamhet, »som kan likställas med enskild». Denna kategoriklyvning synes härledd ur den i rättspraxis iakttagna och på äldre åskådning vilande skiljaktigheten mellan å ena sidan principiell ansvarsfrihet för myndighetsutövning och å den andra analogisk tillämpning av civilrättens skadestandsregler, där en paralleldragning ansetts möjlig för att ernå ett för den allmänna rättsuppfattningen mera tillfredsställande resultat. Den föreslagna distinktionen mellan offentlig verksamhet, som till sin art vore att jämställa med enskild, och sådan, för vilken detta icke skulle vara möjligt, kan näppeligen på ett objektivt hållbart sätt genomföras.

utan tillämpningen måste befaras bliva mer eller mindre känslomässig. Betänkandet vill (s. 106 ff) till den angivna verksamheten hänföra »i huvudsak statlig och kommunal affärsdrift, såsom järnvägsdrift, post- och telegrafväsen, vattenkraftsföretag, domänstyrelsens skogsskötsel och kommunal el- eller gasverksrörelse, samt fastighetsförvaltning», vilket är naturligt. Men huru skola exempelvis bedömas allmänna vatten- och avloppsanläggningar; sådana kunna drivas såväl av kommun som av enskild? Om direkta paralleller med enskild verksamhet icke kunna påvisas skulle enligt betänkandet avgörande vara »t. ex. om verksamheten drives på ett affärsmässigt sätt», varvid borde beaktas »bl. a. om gottgörelse uttages för det allmännas prestationer i verksamheten». Termen statliga eller kommunala affärsföretag är emellertid knappast entydig och svarar icke mot vad man i allmänhet åsyftar med affärsmässighet, d. v. s. att företagets utgifter skola åtminstone balanseras av dess inkomster. Med statlig eller kommunal affärsdrift torde sålunda i allmänhet endast avses att angiva, att verksamheten skall helt eller väsentligen finansieras med särskilda avgifter eller andra driftsinkomster. Så förekommer uttrycket »affärsdrift» i lagen ^{17/6} 1938 med vissa bestämmelser om främmande statsfartyg, där det sättes i motsats till »statsändamål»; det torde där inbegripa icke blott statsverksamhet i vinstsyfte utan också sådan, vars varor eller tjänster tillhandahållas allmänheten, t. ex. statlig livsmedelstillförsel till landsdelar, som drabbats av nöd iföljd av missväxt eller andra olyckor, därest livsmedlen ej utdelas gratis. Belysande för svåransvändbarheten av undantaget för offentlig verksamhet, som kan likställas med enskild, synes för övrigt vara, att enligt betänkandet till sådan offentlig verksamhet icke skulle höra sjukhusvården — som hittills i rättspraxis fingerats grundlägga ett kontraktliknande förhållande och bedömts i överensstämmelse därmed — trots att legosängs- och poliklinikavgifter där uppbäras och att ett jämförelse med enskild verksamhet synes dess mer naturligt, som åtskilliga enskilda sjukvårdsanstalter finnas i vårt land. Beträffande det offentliga skolväsendet, där ju avgifter förekommit och delvis ännu förekomma, avvisar betänkandet jämförelsen med enskild verksamhet därmed, att det lukrativa intresset skulle saknas. Också detta kriterium är tvivelaktigt, enär jämväl enskilda skolor kunna drivas, i många fall också drivas av ideella skäl och utan varje vinstsyfte.

Såsom synes nöjer sig betänkandet i olika sammanhang med mer eller mindre svävande eller oklara bestämmelser eller förser de hävdade principerna för det offentligas ansvar med reservutgångar för fall av till innebörden ofullständigt eller icke alls angivna »synnerliga skäl» eller liknande svävande uttryck. Betänkandet har till och med stundom (t. ex. ss. 55 och 57) uttryckligen överlämnat den närmare utformningen av de regler, som skola gälla för ansvaret, åt rättstillämpningen. Detta synes vara en diskutabel, om ock ingalunda ovanlig lagstiftningsmetod. I realiteten innebär denna, att den skadelidande skall för en oviss möjlighet till ersättning ikläda sig riskerna för både egna och det offentligas rättegångskostnader och sålunda i motsvarande mån åläggas betala icke blott lagskipningen utan även lagstiftningen, något som knappast kan anses tillfredsställande. Lagstiftarens uppgift borde vara att själv knäcka de problem, som han möter och vilka regleringen skall omfatta. Alldeles särskilt borde kraven ställas högt, när den förordade regleringen avser att göra undantag från eljest erkända grundsatser.

MEDDELANDEN FÖR OFFENTLIGGÖRANDE I TRYCKT SKRIFT AV DEN SOM ÄR UNDERKASTAD TYSTNADSPLIKT

Av Docent HÅKAN STRÖMBERG, Lund

Låt oss antaga, att en värnpliktig skriver en insändare till en tidning för att beklaga sig över krigarlivets vedermödor och därvid blottar förhållanden, som han är skyldig att hemlighålla. Kan han då straffas för att han brutit sin tystnadsplikt? Här stå två viktiga intressen mot varandra: å ena sidan intresset av att hemliga uppgifter icke bli röjda, å andra sidan vikten av att pressens tillgång till informationer och därmed möjligheten till offentlig kritik av myndigheterna icke i onödan inskränkes. Under den äldre tryckfrihetsförordningens giltighetstid löstes konflikten helt till informationsfrihetens favör: tidningens utgivare var ensam ansvarig, och meddelaren, som brutit sin tystnadsplikt, kunde ej straffas härför, vare sig han var värnpliktig eller befattningshavare. Då utgivarens ansvar icke på långt när täckte alla fall, där tystnadsplikt var stadgad, kunde det inträffa, att ingen kunde ställas till ansvar för det skedda.

Under det senaste världskriget fann man på militärt håll, att dessa regler kunde leda till mindre önskvärda konsekvenser. Överbefälhavaren framhöll i en skrivelse den 6 maj 1943 till försvarsministern, att det med hänsyn till viktiga försvarsintressen måste anses otillfredsställande, att det icke lät sig göra att lagföra en militär befattningshavare, som medverkat till att upplysningar rörande militära förhållanden, vilka borde undanhållas obehöriga, inflöto i tidningspressen.

Problemet togs upp av 1944 års tryckfrihetssakkunniga vid ut-

Uppsatsen återger, med smärre ändringar och med tillägg av noter, en provföreläsning över förelagt ämne den 23 febr. 1959 för professuren i offentlig rätt med folkrätt i Lund. — Ämnet har tidigare i korthet behandlats av E. Fahlbek i »Tryckfrihetsrätt» (1954), s. 38 ff.

arbetandet av det förslag, som kom att ligga till grund för 1949 års tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60). De sakkunniga föreslogo ett undantagsstadgande, som i viss utsträckning skulle möjliggöra bestraffning av den, som brutit sin tystnadsplikt genom att lämna ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Detta stadgande blev en av de mera omdebatterade nyheterna i förslaget till ny TF. Under remissbehandlingen framfördes starka betänkligheter från pressens organisationer mot de hinder, som härigenom skulle införas för en fri nyhetsförmedling, medan man från andra håll gjorde gällande, att undantagsregeln hade fått en alltför snäv avgränsning. Även under behandlingen i riksdagen bröto sig meningarna om undantagsregelns omfattning. Resultatet blev emellertid, att stadgandet fick den utformning, som de sakkunniga hade föreslagit. Bestämmelsen återfinnes nu i TF 7 kap. 3 § 2 st., som har följande lydelse:

»Uppenbarar den som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad, vad han sålunda erfarit, må, ehuru sådant meddelande skett för offentliggörande i tryckt skrift, gärningen åtalas och straffas enligt vad därom är stadgat.»

För att kunna förstå innebörden av undantagsregeln i TF 7: 3, 2 st., måste man till en början ha klart för sig, vilken ställning en meddelare i princip intager enligt svensk tryckfrihetsrätt. Den, som lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, har en privilegierad ställning i två avseenden: dels är han fri från straffrättsligt ansvar för meddelandets innehåll, dels är hans anonymitet i viss utsträckning skyddad.

Meddelarens principiella ansvarsfrihet är, som redan antytts, ingen nyhet i 1949 års TF, även om den först i denna blivit uttryckligen fastslagen. Redan tidigare ansågs det följa av de exklusiva ansvarighetsreglerna i TF, att en meddelare icke kunde straffas för innehållet i en tryckt skrift. Principen har bekräftats i en rad rättsfall. I fallet NJA 1901, s. 280 (jfr JO 1902, s. 13) hade en värnpliktig i en tidningsartikel skildrat midsommarfirandet vid sitt förband och därvid bl. a. uppgivit, att »kompaniet ganska mangrant var berusat». Denna för krigsmakten vanhedrande beskyllning ådrog

honom tre dagars sträng arrest. Den major, som ådömt bestraffningen, blev emellertid bötfälld härför. Samma utgång fick fallet NJA 1914, s. 381 (jfr JO 1911, s. 89, 1915, s. 32), där chefen för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ådömdes böter för att han avstängt en tjänsteman från arbete i verket på grund av en tidskriftsartikel, vari tjänstemannen riktat kritik mot styrelsen. Här likställdes alltså en avstängning från arbetet med en bestraffning, trots att den formellt sett ej utgjorde något straff; åtgärdens reella syfte tycks ha varit avgörande. I ett annat fall, som återges i JO 1944, s. 26, hade en poliskonstapel tilldelats varning av polischefen på grund av innehållet i en insändare, som konstapeln skrivit i Åmåls-Tidningen för att försvara sig mot påståenden om misshandel av en anhållen fyllerist. Varningen upphävdes av poliskollegiet, och polischefen blev bötfälld för oförstånd i tjänsten. Ytterligare må nämnas ett fall, som anmärkes i MO 1944, s. 231 not 1. En värnpliktig åtalades för att han i en tidningsinsändare lämnat uppgifter om uniformsutrustningen vid ett förband. Med hänsyn till stadgandena i TF ansåg sig emellertid krigsrätten ej behörig att upptaga målet till prövning.

Meddelarens ansvarsfrihet förutsatte enligt tidigare praxis, att den lämnade uppgiften verkligen publicerats.¹ I fallet NJA 1941 B 723² dömdes sålunda en kapten till arrest för oförstånd i tjänsten, emedan han i ett brev till en redaktör återgivit delar av en militär handbok, som var avsedd endast för tjänstebruk; avgörande synes här ha varit, att uppgifterna aldrig blevo publicerade. Vidare torde meddelarens ansvarsfrihet ha förutsatt, att de publicerade uppgifterna lämnats just i syfte att publiceras. I fallet NJA 1944, s. 610 (jfr MO 1944, s. 221, 1945 s. 29) hade en luftbevakarska skickat en insändare till en tidning, vari hon i ironiska ordalag tackade för en fältjulkapp, bestående av bl. a. pipa, tobakspung, cigarrsnoppare och rakblad. I insändaren uppgav hon sin militära befattning och i brev till redaktören dessutom sitt fältpostnummer, vilket vid publiceringen fogades till insändaren. På grund av denna indiskretion fick hon en tillrättavisning av sin chef. Denne åtalades av MO men blev frikänd. Det avgörande tycks här ha varit, att luftbevakarskan uppgivit sin militära befattning och sitt fältpostnummer i brevet till redaktören, vilket ju ej var avsett för publicering. Dessutom kan möjligen ha inverkat, att dessa uppgifter saknade betydelse för inne-

¹ Jfr MO 1944, s. 227. Principen har kritiserats av Eek i StvT 1944, s. 316 f.

² Fallet närmare refererat av Svennegård i SvJT 1946, s. 673.

hållet i insändaren. Huvudprincipen, att en meddelare ej kan straffas för innehållet i en tryckt skrift, blev alltså icke åsidosatt i detta fall.³

I den nya TF har meddelares principiella ansvarsfrihet blivit uttryckligen fastslagen. Samtidigt ha de regler, som förut utbildats i praxis, blivit preciserade och i vissa avseenden jämkade. I TF 1: 1, 2 st., stadgas numera:

»Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter.»

Avgörande för meddelares ansvarsfrihet är sålunda först och främst, att meddelandet lämnats »för offentliggörande i tryckt skrift». Meddelarens avsikt har sålunda tillerkänts avgörande betydelse; däremot spelar det ingen roll, om meddelandet verkligen blivit publicerat eller icke. Exempelvis blir den, som skickar en insändare till en tidning, fri från ansvar, även om insändaren hamnar i redaktörens papperskorg. Detta innebär en utvidgning av ansvarsfriheten i förhållande till tidigare rättspraxis. Om meddelaren samtidigt skvallrar för helt utomstående personer, kan han emellertid göras ansvarig för vad han sagt till dessa. Och om han berättar en sak för en journalist under tysthetslöfte och journalisten sedan publicerar uppgiften, kan meddelaren ställas till ansvar, eftersom han icke lämnat uppgiften i publiceringssyfte.

Meddelarens ansvarsfrihet förutsätter vidare, att meddelandet har lämnats till en viss adressat, nämligen till den tryckta skriftens författare eller utgivare eller redaktion eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Stadgandet angående nyhetsbyråer tillades genom en grundlagsändring 1957.⁴ Härigenom har en meddelare till en nyhetsbyrå fått samma privilegierade ställning som en meddelare direkt till en tidnings redaktion. Bortsett från detta fall kan emellertid ett meddelande till en mellanhand icke leda till ansvarsfrihet för meddelaren. Det blir i stället mellanhanden, som kommer i åtnjutande av den privilegierade ställningen. För att bli fri från ansvar måste meddelaren alltså som regel vända sig direkt till författaren, utgivaren eller redaktionen.

³ Jfr Svennegård i SvJT 1946, s. 671 f.

⁴ KPr 1956: 167; KU 1956: 9; RSKr 1957: 287; SFS 1957: 163.

Under riksdagsbehandlingen av stadgandet uttalades farhågor för att meddelares ansvarsfrihet skulle kunna leda till missbruk, i den mån den avsåge meddelanden till annan än till pressen, alltså till en privat författare.⁵ Man skulle kunna undgå ansvar för ett meddelande enbart genom att uppmana mottagaren att skriva en bok eller en broschyr om saken. Emellertid får man väl tolka ordet »författare» i stadgandet så, att det gäller en person, som verkligen författar en skrift som är avsedd att tryckas eller åtminstone har en allvarlig avsikt att göra detta. Man lär icke kunna undgå ansvar för ett meddelande, som lämnas till en rent fiktiv författare.

Principen om meddelares ansvarsfrihet kompletteras av de regler om anonymitetsskydd, som finnas i TF 3 kap. Det skydd för anonymiteten, som redan tidigare var stadgat för författare, har i nya TF utsträckts till att gälla även för meddelare, som ej kan betraktas som författare.⁶ Den, som har att taga befattning med skrifs tryckning eller utgivning, är vid straffansvar förbjuden att röja meddelares identitet mot hans vilja, såvida sådan skyldighet ej är föreskriven i lag; det sistnämnda undantaget avser främst RB:s regler om vittnesplikt. Vidare är det förbjudet att i tryckfrihetsmål väcka fråga om vem som lämnat ett meddelande, avsett för offentliggörande i tryckt skrift. I övrigt saknar TF bestämmelser om efterforskningar rörande en meddelares identitet. Tidigare rättsfall på området ge ingen full klarhet angående den omfattning, i vilken sådana efterforskningar ha ansetts tillåtna.⁷ Sedan meddelares rätt till anonymitet blivit uttryckligen erkänd, torde det dock bäst överensstämna med grunderna för TF att betrakta efterforskningar av en meddelares identitet som principiellt förbjudna, låt vara att en överträdelse av detta förbud kan medföra rättsliga påföljder endast för den som är underkastad ämbetsansvar (jfr SL 25: 4). En meddelares rätt till anonymitet bör få vika endast i den mån det i annan rättegång än tryckfrihetsmål är erforderligt för utredningen, att meddelarens identitet röjes. Uttalanden i denna riktning ha gjorts av JO i ämbetsberättelsen 1959, s. 75, där frågan gällde, om ett vittne i ett ärekränkingsmål fick utfrågas, huruvida han lämnat ett visst meddelande till pressen.⁸

⁵ KU 1948: 30, s. 76 f.; FK 1948: 29, s. 30 f.

⁶ Jfr SOU 1947: 60, s. 86 ff.

⁷ Efterforskningar synas ha ansetts tillåtna i fallen NJA 1915, s. 513 och 1944, s. 617 (jfr MO 1944, s. 206, 1945, s. 28) men däremot icke i fallen MO 1936, s. 84 och 1947, s. 181.

⁸ Se särskilt s. 89 samt det utlåtande av Pressens samarbetsnämnd, som återgives å s. 82 ff.

Den allmänna principen om meddelares ansvarsfrihet är nu underkastad en viktig begränsning genom det undantagsstadgande i TF 7:3, 2 st., som återgivits här ovan.⁹ Då stadgandet innebär en allvarlig inskränkning i informationsfriheten, har det ansetts nödvändigt att giva undantaget en fast avgränsning. Detta har skett på två sätt: undantagsregeln har begränsats till att gälla dels en viss krets av personer, dels vissa slag av brott mot tystnadsplikt.

Vad först angår personkretsen, gäller undantagsregeln endast för innehavare av allmän befattning och för dem, som fullgöra allmän tjänsteplikt. Under riksdagsbehandlingen yrkades, att stadgandet skulle utsträckas till att gälla även andra personer, som äro underkastade tystnadsplikt, t. ex. läkare och banktjänstemän, men detta förslag gick ej igenom.¹⁰ Frågan vad som skall förstås med innehavare av allmän befattning berördes ej närmare i förarbetena.¹¹ Säkerligen avses härmed till en början alla statliga och kommunala tjänstemän, även sådana som på grund av sin osjälvständiga ställning sakna ämbetsansvar (t. ex. skrivbiträden och vaktmästare). Men vidare bör man som befattningshavare i detta sammanhang sannolikt räkna även sådana innehavare av statliga eller kommunala förtroendeuppdrag, som äro underkastade fullständigt eller partiellt ämbetsansvar. Med uttrycket »allmän tjänsteplikt» åsyftas i främsta rummet värnplikt, men härunder faller även civilförsvarsplikt, brandförsvarsplikt och allmän tjänsteplikt i egentlig mening, i den mån tystnadsbrott kunna förekomma vid fullgörande av sådan tjänsteplikt. Då uttrycket »allmän tjänsteplikt» skulle kunna föranleda missförstånd, har straffrättskommittén föreslagit, att uttrycket ersättes med »lagstadgad tjänsteplikt».¹² Vad beträffar både befattningshavare och tjänstepliktiga har stadgandet fått en sådan avfattning, att det är tillämpligt även när vederbörande brutit sin tystnadsplikt efter det att han slutat sin tjänstgöring. Frågan, i vad mån befintliga straffbestämmelser för brott mot tystnadsplikt verkligen täcka hela den kategori av personer, som stadgandet avser, kommer att närmare behandlas i det följande.

⁹ Undantaget i 1 st. ang. ärekränkning genom meddelande, som icke blir publicerat, faller utom ramen för denna framställning, som endast avser brott mot tystnadsplikt.

¹⁰ KU 1948: 30, s. 80 f.; FK 1948: 29, s. 56 ff.

¹¹ Jfr ang. begreppet »befattning» Herlitz, »Föreläsningar i förvaltningsrätt», II (1948), s. 38 f.

¹² SOU 1953: 14, s. 75, 315, 470.

I sitt betänkande med förslag till brottsbalk har straffrättskommittén föreslagit en utvidgning av den personkrets, för vilken undantagsregeln i TF 7: 3, 2 st., skall gälla.¹³ I fråga om brott mot rikets säkerhet skall undantagsregeln utsträckas till att gälla för envar, och beträffande brott mot tystnadsplikt i övrigt skall regeln gälla ej endast för befattningshavare och tjänstepliktiga utan även för den, som av myndighet tillkallats för överläggning eller medverkan i dess verksamhet, t. ex. expert som tillkallats vid förhandlingar om handelsavtal med utlandet. Den sistnämnda utvidgningen sammanhänger med att straffrättskommittén föreslagit en bestämmelse om straff för brott mot tystnadsplikt även för vissa kategorier av personer utan ämbetsansvar (brottsbalken 15: 7), och att kommittén velat åstadkomma likformighet mellan TF 7: 3 och brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Undantagsregeln i TF 7: 3 har en motsvarighet i TF 13: 5, såvitt gäller meddelande för offentliggörande i skrift som tryckes utom riket.¹⁴ Till skydd främst för utländska tidningars och nyhetsbyråers korrespondenter, oavsett om de äro svenskar eller utlänningar, har man nämligen utsträckt meddelares ansvarsfrihet till att gälla även meddelanden till utländska tryckalster. I samband härmed har en särskild undantagsregel rörande brott mot tystnadsplikt ansetts nödvändig. Denna regel gäller emellertid envar, således även privatpersoner eller privatanställda. I övrigt överensstämmer regeln till sitt innehåll med TF 7: 3.

Undantagsstadgandet i TF 7: 3, 2 st., avser icke varje slag av brott mot tystnadsplikt. Först och främst kräves, att vederbörande har fått kännedom om det förhållande, som han uppenbarat, just på grund av sin befattning eller tjänstgöring. Har han avavslöjat ett förhållande, som han fått reda på utom tjänsten, gäller huvudregeln om meddelares ansvarsfrihet. Vidare skall gärningen innefatta antingen brott mot rikets säkerhet eller brott mot tystnadsplikt, som eljest är stadgad i lag. Med brott mot rikets säkerhet avses främst sådana brott, som behandlas i SL 8 kap., i den mån de kunna begås genom meddelanden, avsedda för publicering.¹⁵ I straffrättskommitténs förslag till ändring av TF 7: 3 har uttrycket »brott mot rikets säkerhet» ersatts med en preciserad upp-

¹³ SOU 1953: 14, s. 44, 75, 314 f., 327, 469 f.

¹⁴ Jfr SOU 1947: 60, s. 287 f.

¹⁵ Vikten av tystlåtenhet rörande förhållanden av betydelse för rikets säkerhet har inskräpts genom KCirk ²⁰/₂ 1953 (nr 53) till samtliga civila statsmyndigheter.

räkning av vissa bestämda brottstyper, nämligen uppror, högförräderi, landsförräderi, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.¹⁶

Beträffande andra brott mot tystnadsplikt förutsattes för stadgandets tillämpning, att tystnadsplikten är stadgad i lag. Denna begränsning, som hade föreslagits av de sakkunniga och vann konstitutionsutskottets anslutning,¹⁷ var föremål för mycket delade meningar i samband med stadgandets tillkomst. Departementschefen ville utsträcka stadgandet till att gälla även tystnadsplikt stadgad i annan författning än lag, och denna mening vann även en viss anslutning vid debatten i riksdagen.¹⁸ Vid 1948 års riksdag antogs både departementschefens och konstitutionsutskottets förslag såsom vilande, och först 1949 bestämde sig riksdagen för utskottets alternativ.

Vad som kunde anföras mot en begränsning av stadgandet till att gälla tystnadsplikt enligt lag var främst, att begränsningen är föga rationell. Bestämmelserna om tystnadsplikt äro spridda i en mängd författningar av olika statsrättslig valör,¹⁹ och ofta står arten och vikten av det intresse, som skall skyddas genom tystnadsplikten, icke i något som helst samband med författningens valör. Bestämmelser om tystnadsplikt av stor betydelse för det allmänna kunna sålunda ha meddelats i administrativ väg. När riksdagen icke tog hänsyn till dessa betänkligheter, synes den avgörande synpunkten ha varit den, att man ville hindra regeringen från att i administrativ väg utsträcka tystnadsplikten så långt, att stora delar av förvaltningen skulle bli s. a. s. mörklägda och mer eller mindre undandragna insyn och kritik från pressens sida. En utvidgning av tystnadsplikten med tryckfrihetsrättsliga konsekvenser borde i varje fall icke få ske utan riksdagens medverkan. Man ville sålunda gardera sig för eventualiteten, att en framtida regering skulle vilja missbruka sin makt att föreskriva tystnadsplikt i administrativ väg i syfte att inskränka möjligheten till kritik mot myndigheterna.

Stadgandets begränsning till att gälla tystnadsplikt enligt lag har alltså från början och fullt avsiktligt gjorts föga rationell. Under förarbetena antyddes emellertid möjligheten, att administrativa föreskrifter om tystnadsplikt, i den mån de anses vara av särskilt stor

¹⁶ SOU 1953: 14, s. 75, 327, 469.

¹⁷ SOU 1947:60, s. 126, 246; KU 1948:30, s. 33.

¹⁸ KPr 1948:230, s. 90, 174; FK 1948:29, s. 54 ff.

¹⁹ Jfr L. Groll, »Utredning angående bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning» (Justitiedepartementet 1951, stencilerad).

vikt, efterhand upptagas i lag, som stiftas av konung och riksdag gemensamt, så att man får en mera rationell uppdelning av bestämmelserna om tystnadsplikt.²⁰ Man bör emellertid icke uppfatta TF 7:3 som innefattande ett bemyndigande för Kungl. Maj:t och riksdagen att stifta lagar om tystnadsplikt. En sådan lagstiftningsbefogenhet finnes redan, dels på grund av uttryckliga stadganden i RF om samfällad lagstiftning, bland vilka man särskilt bör observera bestämmelserna i RF § 89 om delegation av konungens ekonomiska lagstiftningsmakt, dels på grund av den numera allmänt erkända grundsatsen, att Kungl. Maj:t och riksdagen äga välja den samfällda lagstiftningens form även i sådana fall, där denna visserligen icke är föreskriven men ej heller förbjuden i RF. Man bör emellertid observera, att bestämmelserna om tystnadsplikt i regel framstå som relativt oväsentliga bihang till större regelkomplex, vilkas statsrättsliga valör har bestämts ur helt andra synpunkter. I praktiken lär det därför komma i fråga att upphöja en bestämmelse om tystnadsplikt till lag endast om den osökt låter sig infogas i en större lag, som redan av andra skäl har stiftats av Kungl. Maj:t med riksdagen. En tänkbar utväg vore dock att sammanföra alla administrativa bestämmelser om tystnadsplikt, som anses böra falla under tillämpningsområdet för TF 7:3, 2 st., till en särskild lag om tystnadsplikt.

Vad som skall förstås med lag i detta sammanhang, framgår av TF:s sista paragraf, 14:6, vilken tillfogades på konstitutionsutskottets initiativ.²¹ Med lag förstås i TF stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen. Som lag betraktas alltså varje författning, som har tillkommit genom sambeslut av Kungl. Maj:t och riksdagen, oavsett om den kallas lag eller förordning, och oavsett om den tillkommit efter lagrådets hörande eller ej. Som exempel på lagstadganden om tystnadsplikt må nämnas RF § 54 angående utrikesnämndens förhandlingar, kyrkolagen 7:2 om vad som yppats vid hemligt skriftermål och lagen om nykterhetsvård 64 § angående uppgifter om alkoholister. Exempelen kunna mångfaldigas, men det bör framhållas, att flertalet bestämmelser om tystnadsplikt finnas i andra författningar än lagar i nu angiven mening.

Olika meningar ha yppats i frågan, om man till lagar i detta sammanhang skall hänföra skatteförfattningar, som beslutas av riksdagen ensam och därefter utfärdas av Kungl. Maj:t i överensstäm-

²⁰ SOU 1947:60, s. 126; KU 1948:30, s. 33.

²¹ KU 1948:30, s. 33, 43.

melse med riksdagens beslut, och som ej sällan innehålla bestämmelser om tystnadsplikt.²² Här utgör visserligen riksdagens beslutanderätt en tillräcklig garanti mot en godtycklig utvidgning i administrativ väg av tystnadsplikten i syfte att hindra pressens insyn i förvaltningen. Vid grundlagstolkning bör man emellertid enligt RF § 84 hålla sig till stadgandets ordalydelse. Härtill kommer, att TF 14: 6 innehåller en definition och därför bör kunna förutsättas vara klart genomtänkt, och vidare att TF 7: 3 innehåller ett undantagsstadgande, som bör tolkas restriktivt. Slutsatsen måste därför bliva, att de av riksdagen ensam beslutade skatteförfattningarna falla utanför TF:s lagbegrepp.

Utänför tillämpningsområdet för TF 7: 3 falla givetvis alla de bestämmelser om tystnadsplikt, som ha utfärdats av Kungl. Maj:t i administrativ väg, även om detta skett efter riksdagens hörande. Hit höra t. ex. bestämmelserna om tystnadsplikt i polisinstruktionen och telegrafreglementet. Utänför TF 7: 3 faller vidare sådan tystnadsplikt, som föreskrivits av förvaltningsmyndigheter, antingen generellt eller för ett särskilt fall, eller som grundar sig på ett av en tjänsteman avlagt tysthetslöfte. En viss tvekan kan göra sig gällande beträffande tystnadsplikt, som endast indirekt följer av lag, t. ex. tystnadsplikt på grund av domareed (RB 4: 11) eller på grund av rättens förordnande att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras (RB 5: 4). Ätminstone vad beträffar domareeden, som är obligatorisk och till sin lydelse intagen i lagtexten, torde tystnadsplikten böra anses stadgad i lag.

Innebörden av den nu angivna begränsningen av tillämpningsområdet för 7: 3 belyses av ett par fall ur JO:s och MO:s senaste ämbetsberättelser. I det ena fallet, som återges i JO 1959, s. 126, hade förundersökning inletts mot en länsbostadsdirektör, som misstänktes för att ha tagit mutor. Misstankarna visade sig senare ogrundade, och åtalet nedlades. Under förundersökningen publicerades i pressen vissa för den misstänkte kränkande uppgifter, vilka uppgåvos härröra från förundersökningsledaren. JO fann, att tystnadsplikt här var stadgad endast i 9 § allmänna polisinstruktionen, och att i övrigt en viss tystnadsplikt indirekt kunde följa av bestämmelserna i 10 § sekretesslagen. Då någon tystnadsplikt således icke fanns stadgad i lag, måste den som lämnat uppgifterna till pressen vara fri från ansvar, och JO ansåg sig därför icke kunna ingripa mot

²² FK 1948: 29, s. 55 ff.; Gro11, s. 71 ff.; Fahlbeck, s. 41.

någon befattningshavare. — I detta sammanhang må nämnas att år 1955 framlades ett betänkande om sekretessen vid förundersökning i brottmål (SOU 1955: 17), vari föreslogs ett tillägg till RB 23: 3 angående viss tystnadsplikt för befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet rörande vad som förekommit vid brottsutredning. Om detta förslag genomföres, kommer tystnadsplikten på detta område att regleras i lag, och polis eller åklagare, som bryter mot sin tystnadsplikt genom att lämna meddelanden till pressen, kommer då att kunna ställas till ansvar för detta.

Även i det fall, som återges i MO 1959, s. 129, var det fråga om en tystnadsplikt, som icke grundade sig på lag. Chefen för arméstaben hade vid en genomgång med personalen vid Göta artilleriregemente lämnat vissa förtroliga upplysningar om planerna på regementets nedläggande. Samma dag blev en styckjunkare, som varit med vid genomgången, uppringd från två tidningsredaktioner och förmåddes att göra vissa uttalanden om underofficerarnas syn på den planerade indragningen, vilka uttalanden blevo publicerade i tidningarna. Regementschefen framhöll senare för styckjunkaren, att denne gjort sig skyldig till tjänstefel genom att lämna ut förtroliga upplysningar till pressen. MO konstaterade här, att styckjunkaren var fri från ansvar för sina uttalanden, eftersom han icke brutit mot någon i lag stadgad tystnadsplikt. Om tystnadsplikten varit stadgad i lag, skulle styckjunkaren f. ö. ha fått svara inför allmän domstol, och regementschefen hade därför enligt MO:s mening saknat anledning att uttala sig om styckjunkarens eventuella tjänstefel.

Ett speciellt problem, som varit föremål för en viss diskussion, är om den tystnadsplikt, som föreligger beträffande innehållet i hemliga handlingar, kan anses stadgad i lag enbart därför, att handlingarnas utlämnande är förbjudet i sekretesslagen. Allmän enighet råder därom, att en tjänsteman har tystnadsplikt beträffande innehållet i hemliga handlingar, även om det ej skulle finnas några uttryckliga bestämmelser härom. En sådan tystnadsplikt anses följa av tjänsteförhållandets natur eller av allmänna rättsgrundsatser. Enligt den härskande uppfattningen kan tystnadsplikten emellertid icke anses stadgad i själva sekretesslagen.²³ Denna uppfattning har kommit till uttryck bl. a. i fallet JO 1953, s. 267, där en kyrkoherde hade lämnat en tidning uppgift om att en namngiven person anmält

²³ MO 1949, s. 232; KPr 1948:230, s. 175; NJA 1953, s. 654 (hovrättens dom, s. 657); JO 1959, s. 153. — Uppfattningen har kritiserats av Eek i SvJT 1955, s. 145 ff.

sitt utträde ur svenska kyrkan. JO fann här, att ifrågavarande anteckning i kyrkoboken icke var hemlig, och uttalade samtidigt, att även om uppgiften varit hemlig enligt 13 § sekretesslagen, skulle kyrkoherdens meddelande till pressen icke ha kunnat föranleda något ingripande från JO:s sida.

Sedan förutsättningarna för tillämpningen av undantagsstadgandet i TF 7: 3, 2 st. nu behandlats vad beträffar personkretsen och tystnadsplikts art, återstår det att redogöra för de rättsliga konsekvenser, som inträda när stadgandet är tillämpligt. Dessa konsekvenser angivas i lagtexten kort och gott så, att gärningen må åtalas och straffas enligt vad därom är stadgat. Detta innebär till en början, att målet skall behandlas som ett vanligt brottmål och icke som ett tryckfrihetsmål.²⁴ Då det säges, att gärningen »må åtalas», ligger häri vidare, att den kan bestraffas endast av allmän domstol och icke i disciplinär väg.²⁵ Vad beträffar rättegången märkes slutligen, att det tidigare omnämnda anonymitetsskyddet bortfaller. Även de som haft att göra med skriftens tryckning eller utgivning äro sålunda skyldiga att vittna; och polis, åklagare och domstol äro oförhindrade att efterforska meddelarens identitet.

De straffbestämmelser, som kunna komma att tillämpas, finnas ej i TF utan få sökas på annat håll. Först och främst har man här att uppmärksamma straffbestämmelserna i SL 8 kap. för brott mot rikets säkerhet och i SL 25: 3 för brott mot tystnadsplikt. Det sistnämnda stadgandet gäller ej blott för tjänstemän och andra med fullständigt ämbetsansvar utan även för sådana innehavare av förtroendeuppdrag, som enbart ha s. k. partiellt ämbetsansvar enligt SL 25: 11, 2 st. Vidare gäller SL 25:3 även om brottet har begåtts efter det att vederbörande lämnat sin befattning. Stadgandet är emellertid subsidiärt till de straffbestämmelser för brott mot tystnadsplikt, som förekomma spridda i en mängd speciella författningar, såvida dessa icke i sin tur hänvisa till SL.

De förefintliga straffbestämmelserna räcka dock icke till för att täcka alla de fall, som avses i TF 7: 3, 2 st. Om det ej finnes några tillämpliga specialbestämmelser, kunna sådana tjänstemän, som icke äro underkastade ämbetsansvar, t. ex. skrivbiträden eller vaktmästare, ej straffas för brott mot tystnadsplikt genom meddelande som

²⁴ Brottet utgör ej något tryckfrihetsbrott, trots att det behandlas i det kap. av TF, som bär rubriken »Om tryckfrihetsbrott».

²⁵ Se MO 1959, s. 137. Jfr dock Gro11, s. 79.

är avsett för publicering i tryckt skrift; som ovan framhållits måste nämligen disciplinär bestraffning anses utesluten för en handling av detta slag. Vidare märkes, att en värnpliktig, så länge han är i tjänst, kan straffas för tjänstefel enligt SL 26: 18, men att han icke kan straffas för ett tystnadsbrott som han begått efter sin uttryckning, om brottet ej faller under SL 8 kap.²⁶ Dessa luckor i sanktions-systemet har straffrättskommittén avsett att fylla genom det nya stadgande om brott mot tystnadsplikt, som här tidigare har omnämnts, och som bl. a. avser den, som utan ämbetsansvar är eller varit anställd i allmän tjänst eller som fullgör eller fullgjort lagstadgad tjänsteplikt.²⁷

TF 7: 3, 2 st., avser i och för sig endast bestraffning av den person, som brutit sin tystnadsplikt. Det är emellertid av intresse att undersöka, i vad mån det finns möjlighet att straffa även andra personer, som på ett eller annat sätt tagit del i uppgifternas offentliggörande. Detta skulle kunna tänkas ske antingen med stöd av TF eller på grund av SL:s regler om medverkan till brott. Enligt TF 7: 5 kan den för skriften ansvarige, alltså normalt sett författaren eller ansvarige utgivaren, straffas för otillåtet offentliggörande, om uppgifternas publicering enligt lag innefattar brott mot rikets säkerhet. I övriga fall, där meddelaren brutit sin tystnadsplikt, kan författaren eller utgivaren däremot icke straffas för otillåtet offentliggörande med stöd av TF; ej heller redaktionsmedlemmar och andra, som medverkat till publiceringen, kunna straffas enligt TF. I sådana fall har meddelarens straffansvar sålunda självständig betydelse som en garanti för uppgifternas hemlighållande; det utgör icke enbart en extra garanti utöver författarens eller utgivarens straffansvar. Man kan emellertid fråga sig, om icke SL:s regler om medverkan till brott bli tillämpliga i sådana fall, där en delaktig icke kan straffas enligt TF. Om en redaktör ringer upp en tjänsteman och förmår honom att bryta sin tystnadsplikt, är ju redaktören anstiftare av tystnadsbrottet, och han borde då kunna straffas enligt SL 25: 10, jämförd med 3: 4. Ett sådant resonemang skulle emellertid leda till en utvidgning på en omväg av tillämpningsområdet för stadgandet i TF 7: 5 om publiceringsbrott. En tillämpning av SL:s regler om medverkan måste därför bestämt avvisas, i den mån den skulle med-

²⁶ Även om tystnadsbrottet begåtts under tjänstgöringstiden, torde TF 7: 3 f. ö. i praktiken kunna tillämpas endast vid brott mot rikets säkerhet, då bestämmelserna om värnpliktigas tystnadsplikt ej ha givits i lag.

²⁷ SOU 1953: 14, s. 44, 313 ff. (brottsbalken 15: 7).

föra ett kringgående av TF:s exklusiva ansvarighetsregler.²⁸ Däremot bör en helt utomstående anstiftare kunna straffas, liksom även en medhjälpare, som tjänstemannen har anlitat för att överbringa sitt meddelande till tidningen.

Ett särskilt problem uppkommer, när den som bryter sin tystnadsplikt samtidigt är författare eller utgivare och sålunda är ansvarig även för uppgiftens publicering. Om offentliggörandet då icke i och för sig är straffbart enligt TF 7: 5, kan han dömas endast för brott mot tystnadsplikt. Enligt förarbetena är det meningen, att så skall ske, trots att man här knappast kan tala om något »meddelande» i egentlig mening.²⁹ Om offentliggörandet innefattar brott mot rikets säkerhet och sålunda är straffbart som publiceringsbrott, inställer sig frågan, om straff skall ådömas för brott mot tystnadsplikt eller för publiceringsbrott eller för bådadera. Den sistnämnda möjligheten är utesluten, eftersom det är omöjligt att behandla båda brotten i en rättegång, och då det icke heller är tänkbart att bestraffa samma gärning både i ett tryckfrihetsmål och i ett vanligt brottmål.³⁰ Åklagaren måste välja ett av alternativen. Även om samma straffbestämmelser, nämligen de i SL 8 kap., bli tillämpliga i båda fallen, är det icke likgiltigt vilken form av rättegång som väljes. Då man icke utan vägande skäl bör avstå från de särskilda rättssäkerhetsgarantier, som tryckfrihetsprocessen erbjuder, synes det riktiga vara, att vederbörande i ett sådant fall åtalas för publiceringsbrott men icke för brott mot tystnadsplikt.

Framställningen torde ha visat, att tolkningen av undantagsstadgandet i TF 7: 3, 2 st., är förenad med åtskilliga svårigheter, och att stadgandets utformning icke går helt fri från kritik. En del av oklarheten och bristerna torde komma att undanröjas genom den ändring av TF 7: 3 och den nya bestämmelse om brott mot tystnadsplikt, som föreslagits av straffrättskommittén. Även härefter kommer stadgandet dock att behålla sin prägel av en kompromiss mellan inbördes oförenliga intressen, mellan intresset av tystnadspliktens upprätthållande å ena sidan och vikten av informationsfrihetens och kritikrättens bibehållande å den andra. Resultatet av denna kompro-

²⁸ Se SOU 1947: 60, s. 245, där det även framhålles att SL:s regler om konfiskation icke kunna tillämpas.

²⁹ SOU 1957: 60, s. 245 f.

³⁰ Jfr SOU 1947: 60, s. 245, där frågan vilket alternativ som bör väljas dock lämnas öppen.

miss visar sig i den mest diskutabla punkten av stadgandet, nämligen den formella uppdelningen av tystnadsplikten alltefter valören av den författning, vari den är stadgad. Det är emellertid svårt att finna en bättre lösning av gränsdragningsproblemet. Det skulle visserligen vara tänkbart att i TF 7: 3 uppräknade vissa intressen, som finge skyddas av bestämmelserna om tystnadsplikt, på samma sätt som har skett i TF 2: 1 beträffande inskränkningarna i allmänna handlingars offentlighet. Därmed skulle man emellertid uppgiva den enkla och klara gränsdragning, som har ansetts eftersträfvansvärd. Tillräcklig klarhet skulle knappast kunna nås utan en utförlig lag om tystnadsplikt av samma typ som sekretesslagen. Trots de svårigheter, som måste vara förenade med en sådan lagstiftningsuppgift, vore detta måhända den rationellaste lösningen.

Enklare vore givetvis att utsträcka stadgandets tillämpningsområde till att gälla brott mot tystnadsplikt överhuvudtaget. Detta skulle emellertid draga med sig mycket svåröverskådliga konsekvenser för informationsfriheten. Tjänstemännen skulle tvingas till en försiktighet, som skulle göra det ytterst svårt för pressen att skaffa muntliga upplysningar om vad som händer inom förvaltningen. Då många bestämmelser om tystnadsplikt ha en mycket obestämd avfattning, måste man utgå från att de flesta tjänstemän vid minsta tvekan om tystnadspliktens omfattning skulle avböja att uttala sig för pressen. Av detta skäl måste man acceptera det förhållandet, att tjänstemäns tystnadsplikt gentemot pressen till stor del saknar rättsliga sanktioner. Man bör emellertid ej blunda för de sanktioner av annan art, som trots allt finnas. Tjänstemännens känsla av moraliskt ansvar är i allmänhet tillräcklig för att hindra missbruk av informationsrätten. Vidare kan en otillbörlig lösmyntet medföra minskade befordringsutsikter, något som TF:s regler knappast torde kunna förhindra. Slutligen bör man ej förakta den självkontroll, som tidningarna i allmänhet ålägga sig, och vars iakttagande bevakas av pressens egna organisationer.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Riksdagen och utrikespolitiken 1958. Upplösningssvalet den 1 juni medförde, att riksdagen 1958 samlades i tre omgångar i stället för de sedvanliga två, vårsession och höstsession. Efter nyvalet sammanträdde »B-riksdagen» till en kort men intensiv session från den 18 juni till den 31 juli. Därefter samlades den som vanligt vid mitten av oktober. I den följande översikten över riksdagen och utrikespolitiken behandlas i stort sett riksdagsåret som en helhet.

På utrikespolitikens område utvecklade riksdagen sin största aktivitet under B-riksdagen. Under denna inträffade julikrisen i Mellersta Östern, vilken blev ett huvudtema i årets enda större utrikesdebatt, den 29 juli. Debattens förevändning var kamrarnas behandling av statsutskottets utlåtande med anledning av prop. B 40 om svensk medverkan i FN:s observationsgrupp i Libanon. Trots att två så brännande spörsmål som Sveriges ställningstagande i FN till händelserna i Mellersta Östern och till den ryske regeringschefen Krustjevs förslag om en toppkonferens, blev överläggningarna i båda kamrarna jämförelsevis korta, omkring två och en halv timme i FK och fyra timmar i AK. Till skillnad från vad som är regel i utrikesdebatterna i riksdagen, inleddes överläggningarna denna gång icke av någon regeringsdeklaration utan av oppositionsledarna, Ewerlöf (h) i FK och Ohlin (fp) i AK. Först efter huvudinläggen från oppositionen följde regeringens talesmän, som vanligt statsministern i FK och utrikesministern i AK.¹

De utrikespolitiska inlagen i de två riksdagarnas remissdebatter var föga omfattande. Båda innehöll markanta handelspolitiska inslag mot bakgrunden av den framväxande 6-statsgruppen.²

Interpellations- och frågeinstitutens användning för att väcka debatt och erhålla upplysningar i utrikespolitiska ämnen framgår av tabell 1.

¹ Utrikesdebatten i FK B 6, ss. 6 ff.; AK B 6, ss. 30 ff.

² I A-riksdagens remissdebatt uttryckte Eliasson (cp) farhågor för exporten av jordbruksprodukter till Tyskland i en situation, i vilken 6-statsintegrationen genomförts men icke det europeiska frihandelsområdet. Kommunisten Öhman målade sitt partis utrikespolitiska världsbild och klagade över att Sverige handelspolitiskt vore alltför följsamt mot USA. I det följande replikskiftet deltog från regeringen handelsministern (Lange), FK A 2, ss. 21 ff. — Under B-riksdagens FK-remiss diskuterade högergruppledaren Ewerlöf med handelsministern 6-statsfrågan, medan Öhman åter pläderade för vidgad östhandel och samtidigt beklagade och försvarade dödsdomarna mot Ungern-upprorets ledare, FK B 2, ss. 5 ff. (passim).

Tabell 1. *Spörsmål i utrikespolitiska ämnen vid 1958 års riksdag.*
(Inom parentes anges hela antalet spörsmål av angivet slag.)

Kammare	Spörsmål	A-riksdagen	B-riksdagen	Hela riksdagsåret
FK	Interpellationer	1 (16)	1 (16)	2 (32)
	Enkla frågor	1 (6)	— (7)	1 (13)
AK	Interpellationer	1 (68)	10 (64)	11 (132)
	Enkla frågor	— (24)	3 (43)	3 (67)

Interpellationen i FK under A-riksdagen gällde pressdebatten om utrikesdepartementet och dess B-avdelning med anledning av vissa påtalade ekonomiska oegentligheter.³ A-riksdagens enda interpellation i AK gällde överflyttning till Sverige av i Gammalsvenskby med omnejd bosatta svenskeättlingar.⁴ Båda interpellationerna besvarades av utrikesministern. A-riksdagens enda utrikespolitiskt färgade enkla fråga var ett uttryck för jordbrukarprotektionismen och gällde önskemål om minskning av den fria livsmedelsimporten från Danmark. Den besvarades av jordbruksministern.⁵

B-riksdagens interpellation i FK gällde frågan om en internationell överenskommelse avseende konkurrensen från handelstonnage, som seglar under s. k. bekvämlighetsflagg. Den besvarades av handelsministern.⁶ I AK framställdes under B-riksdagen tre handelspolitiska interpellationer inom handelsministerns kompetensområde. Två gällde frågan om ett europeiskt frihandelsområde och den tredje, om aktivisering av den svenska handelspolitiken, sammanhängde också med den väntade nya europeiska handelspolitiska konstellationen.⁷

Av B-riksdagens övriga interpellationer avsåg två den svenska textilindustrin och utländsk dumpning av textilier⁸ och en Nordiska rådets behandling av frågan om en gemensam nordisk marknad ur fiske- och jordbruks-

³ Interpellant Elmgren (s). Interpellationen besvarades mycket snabbt (framställd 25/2, svar 4/3), och interpellanten fann utrikesministerns svar utförligt, upplysande och klargörande. Svar och tack tog c:a 20 minuter i anspråk, FK A 8, ss. 6 ff.

⁴ Interpellant Rimmerfors. Int. framställd 16/1, svar 26/2. Anföranden av statsråd och interpellant, två från vardera, tog c:a 25 minuter i anspråk, AK A 7, ss. 41 ff.

⁵ FK A 11, s. 46 (Sigfrid Larsson, cp).

⁶ Interpellant Hagberg (h). Svar och repliker tog c:a 25 minuter. Int. 28/10, svar 25/11, FK B 12, ss. 10 ff.

⁷ Hansson i Skegrie (cp) interPELLERADE 18/6 (svar 22/7) om det europeiska frihandelsområdet och villkoren för svensk anslutning till detta, AK B 4, ss. 38 ff. Antonsson (cp) interPELLERADE 7/11 (svar 9/12) om förhandlingarna om ett europeiskt frihandelsområde, AK B 15, ss. 11—31. Båda interpellationerna utlöste c:a 1 1/2 timme långa debatter på partiledarnivå; vid det senare tillfället deltog även utrikesministern. Den tredje handelspolitiska interpellationen framställdes av Christenson i Malmö (fp) 16/10 (svar 9/12). Svar och replik tog c:a 10 minuter, AK B 15, s. 31 f.

⁸ InterPELLANTER Boija (fp) och Magnusson i Borås (h). Båda interpellationerna framställdes 16/10 och besvarades 9/12 tillsammans med en enkel fråga i samma ämne av Johansson i Stockholm (k). Interpellationsdebatten tog c:a 50 minuter. AK B 15, ss. 46 ff.

synpunkt.⁹ De båda förstnämnda besvarades av finansministern, den sistnämnda av jordbruksministern. En interpellation om principerna vid utnämningar till högre tjänster inom utrikesförvaltningen dikterades av missnöje över utnämningar av personer utanför den diplomatiska karriären.¹⁰ Den besvarades av utrikesministern, som även svarade på interpellationer om sjögränsernas utsträckning¹¹ och behandlingen av anhöriga till ungerska medborgare som fängslats eller avrättats i samband med revolten 1956.¹² En interpellation om påskyndande av arbetet inom den svenska Öresundsdelegationen besvarades av kommunikationsministern.¹³ Två interpellationer rörde den svenska hjälpen till underutvecklade länder.¹⁴ En utrikespolitisk interpellation blev obesvarad. Den framställdes av kommunistledaren Hagberg i anledning av den amerikanska interventionen i Libanon. Denna fråga behandlades i utrikesdebatten 29/7.

Av de enkla frågorna gällde en nordiskt samarbete¹⁵ och två ryska kärnvapenprov i Norra ishavet.¹⁶

Utrikesnämnden sammanträdde under 1958 fem gånger (29/1, 4/7, 24/7, 11/9, 28/11).

Utrikesutskottet sammanträdde under A-riksdagen sex gånger och under B-riksdagen fyra gånger. Vid ett tillfälle under B-riksdagen ålades utskottets ledamöter särskilt att iakttaga tystnadsplikten («stora tystnadslöftet»). Det skedde vid utskottets sammanträde under B-riksdagen 22/7, då det den enda gången under året mottog informationer från medlemmar av regeringen. Såväl stats- som utrikesministern var närvarande vid det ovanligt välbesökta sammanträdet — det enda under året med fulltalig närvaro av utskottets partiledare. Föremålet för den hemliga överläggningen var (uppenbarligen) regeringens avsikt att stödja det sovjetryska förslaget om en omedelbar toppkonferens.¹⁷ Sekretessen kring behandlingen av Li-

⁹ Interpellant Johansson i Öckerö (fp), 28/10. Svar 7/11. Svar och debatt mellan interpellant och statsråd tog c:a 25 minuter.

¹⁰ Interpellant Heckscher (h) 24/6. Svar 22/7. Debatten mellan interpellanten och utrikesministern tog ung. en halv timme, AK B 4, ss. 16 ff.

¹¹ Interpellant Braconier (h) 8/7. Svar 5/12 [sic!]. Svar och replik tog drygt 10 minuter i anspråk, AK B 14, ss. 54 ff.

¹² Interpellant Rimmerfors (fp) 16/7. Svar 5/12. Svaret tog c:a fem minuter, AK B 14, s. 56.

¹³ Interpellant fru Sandström (fp) 3/7. Svar 15/7. I debatten, som varade omkr. en timme, deltog även Nelander (fp). AK B 3, ss. 39 ff.

¹⁴ Svensson i Kungälv (s) om utvidgad hjälpverksamhet till de underutvecklade länderna (18/7) och Lothigius (h) ang. de svenska insatserna till länder som befinner sig i utveckling mot ett mera industrialiserat och utvecklat ekonomiskt system (16/10). Båda besvarades 5/12 av statsrådet Lindström. I den följande, nära två timmar långa debatten deltog även Heckscher (h) och Wahlund (cp), AK B 14, ss. 3 ff.

¹⁵ Lassinanti (s) frågade inrikesministern om tillämpningen av de principer, som bär upp den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Hans syfte var att direkt kritisera ett beslut av medicinalstyrelsen att vägra godkänna en finsk läkare som skolläkare i Haparanda, AK B 12, ss. 5 ff.

¹⁶ Frågorna framställdes av fru Thorsson (s) och fru Jäderberg (s) och besvarades av utrikesministern, AK B 12, ss. 26 ff.

¹⁷ Som vanligt har författaren till denna översikt efter särskilt tillstånd av

banonfrågan påtalades i riksdagens utrikesdebatt. Frågan skall ytterligare beröras i det följande. Särskilda föredragande från utrikesdepartementet föredrog propositioner vid sex sammanträden.

Genomsnittlig närvarofrekvens per sammanträde var för FK-ledamöterna 9 och för AK-ledamöterna 7,2 (1957 7,3 resp. 7,2).

Tabell 2. Utrikesfrågornas utskottsbehandling vid 1958 års riksdagar.

		UtrU	StU	BevU	BankoU	1 lagU	2 lagU	Obeh.	Summa
Propositioner	A	5	2	—	—	—	1	2	10
	B	1 1/2	4 1/2	5	—	2	—	—	13
Självständiga motioner ¹⁸	A	1	1	1	—	—	—	4	7
	B	—	—	—	1	—	—	—	1
Följdmotioner ¹⁸	A	—	1	—	—	—	—	—	1
	B	1/2	4 1/2	—	—	—	—	—	5
Utskottsutlåtanden	A	6	3	1	—	—	1	—	11
	B	2	5	5	1	2	—	—	15

Av de sammanlagt 21¹⁹ propositioner i utrikesfrågor, som avläts till 1958 års riksdagar, betingades 11 av Sveriges medverkan i internationella organisationer. Utrikesutskottet behandlade fem av dessa, vilka gällde ratifikation av en inom Europarådet utarbetad europeisk förliknings- och skiljedomskonvention (prop. A 57) och av en OEEC-konvention om säkerhetskontroll på atomenergiens område (A 58), begäran om riksdagens yttrande över av Europarådets rådgivande församling 1957 och 1958 fattade beslut (A 129), den årliga redogörelsen från Nordiska rådets svenska delegation (B 52)²⁰ samt tilläggsavtal angående den europeiska betalnings-

utrikesutskottet haft tillgång till dess sammanträdesprotokoll. För 1958 har dock undantag gjorts beträffande de §§ i protokollet från 22/7, i vilka omnämns vad regeringsmeddelandet gällde, vilka som deltog i debatten och att »stora tysthetslöftet» skulle gälla. Händelseförloppet klarlades dock en vecka senare i riksdagens utrikesdebatt, varför en redovisning här av en så »viktig statshemlighet» icke kan betraktas såsom en indiskretion.

¹⁸ Likalydande motioner i båda kamrarna redovisas som en motion.

¹⁹ Antalet propositioner i tabellen blir 23, men där redovisas de två propositioner, som ej behandlades under A-riksdagen, såsom nya propositioner, när de på nytt avläts till B-riksdagen.

²⁰ Liksom 1957 förelåg en reservation till utlåtandet om Nordiska rådets beslut. Reservant var åter Håstad (h), vilken under hänvisning till sitt uttalande i saken föregående år förklarade, att han »vid utskottets behandling av förevarande ärende hävdade, att utskottet bort ingå i sakgranskning av rapporten och i förekommande fall eventuellt göra uttalanden rörande de beslut av Nordiska rådet, för vilka rapporten redogör». Men Håstad vann föga gehör i utskottet för sin mening. I utskottet stöddes han endast av Åkerström (s), medan övriga som ytt-

unionen (av 1950) och tilläggsprotokoll till det europeiska monetära avtalet 1955 (B 56). Den sistnämnda propositionen beredde utrikesutskottet tillsammans med statsutskottet, som dessutom behandlade propositionen (A 59) om Sveriges anslutning till konventionen om ett europeiskt bolag för kemisk behandling av bestrålat atombränsle (Eurochemic), om svensk medverkan i FN:s observationsgrupp i Libanon (B 40), samt om »bestridande med statsmedel av den å svensk sjöfart och handel vid passage av Suezkanalen utgående tilläggsavgiften till täckande av Förenta Nationernas kostnader för kanalens röjning» (B 53). Två konventioner behandlades av första lagutskottet, den ena om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (B 17 = A 138, som ej blev behandlad), den andra en europeisk utlämningskonvention (B 16 = A 139, likaledes obehandlad). Andra lagutskottet behandlade som vanligt propositionen med redovisning av internationella arbetsorganisationens beslut 1957 (A 46).

De av utrikesutskottet behandlade båda återstående propositionerna gällde reglering av svenska fordringsanspråk i Japan (A 43) och ett handelsavtal mellan Sverige och Ceylon (A 79). En annan proposition av utrikespolitisk betydelse om utvidgad statlig exportkreditgaranti hänsköts till statsutskottet (B 36), liksom överenskommelser om uppförande av svenska och ryska beskickningsanläggningar i Moskva resp. Stockholm (A 135) och, med Finland, om bl. a. tillskapande av en kulturfond för det kulturella utbytet mellan Sverige och Finland (B 57). Bevillningsutskottet behandlade en rad avtal om undvikande av dubbelbeskattning i olika hänseenden: med Danmark (B 42), Finland (B 43), Indien (B 48), Pakistan (B 44) och Förenade Arabrepubliken (B 47). De båda sistnämnda avtalen gällde även förhindrande av skatteflykt.

Av A-riksdagens motioner blev ett kommunistiskt förslag att Sverige skulle ratificera 1951 års internationella konvention angående likalönsprincipen obehandlat.²¹ Samma öde drabbade några motioner om utrikesförvaltningen²² och flyktingpolitiken.²³ I ett motionspar upptogs den känsliga frågan om den skattefria försäljningen av skattebelagda varor i Öresunds-trafiken.²⁴ En motion gällde anslag till UNICEF (FN:s barnfond).²⁵

rade sig i utskottsdebatten »med hänsyn till representanternas i Nordiska rådet oberoende ställning och till det förhållandet, att Kungl. Maj:t ej tagit ståndpunkt till rekommendationerna ej förordade en sakbehandling. Därvid erinrades även om att de flesta av frågorna närmast hörde till annat utskotts fackkompetens. Utskottet beslöt att i ärendet icke göra något särskilt uttalande.» Utrikesutskottets protokoll 4/12 1958, §§ 2 och 3.

²¹ I: A 122 av Helmer Persson och Norling.

²² II: A 4 av Löfroth (fp) m. fl. och II: A 223 och 224 av Christenson i Malmö (fp) m. fl. Christenson återkom i ämnet under B-riksdagen (II: B 58) och kunde inregistrera framgången att riksdagen beslöt en skrivelse med begäran om utredning ang. åtgärder till främjande av den svenska utrikeshandeln, särskilt i Väst-europa (StU utl. B 82, Rd. skr. B 118).

²³ II: A 307 av fröken Wetterström (h).

²⁴ I: A 260 av Axel Jansson (s) och II: A 238 av Brandt (s) m. fl.

²⁵ II: A 314 av fru Segerstedt-Wiberg (fp). — I AK väcktes under A-riksdagen även en motion om ändring i ordningen för val av ombud och suppleanter i Nordiska rådet. II: 127 av Pettersson i Dahl.

Under B-riksdagen framfördes i båda kamrarna motioner om frågor sammanhängande med Sveriges ställning gentemot det planerade västeuropeiska frihandelsområdet.²⁶ Bakom motionerna låg, liksom bakom interpellationer i samma ämne, jordbrukarintressena. Proposition B 36 om statlig exportkreditgaranti följdes av motioner från höger-, folkparti- och socialdemokratiskt håll.²⁷ Propositionerna B 56 och B 57 föranledde motioner från kommunisterna i AK.²⁸

Några större utrikesdebatter utöver den inledningsvis nämnda överläggningen vid behandlingen av prop. B 40 förekom icke. En kortare utrikesdebatt under A-riksdagen kan dock noteras vid behandlingen av 3:e huvudtiteln.²⁹ B-riksdagen, som i utrikespolitiskt hänseende var mera livaktig än A-riksdagen, uppvisade även flera mindre debatter i anknytning till propositioner och motioner. Vid behandlingen av B 36 med därtill hörande motioner följde en kort debatt i AK.³⁰ Kring Nordiska rådets årsrapport utspann sig en debatt med utgångspunkt från Håstads i det föregående redovisade reservation. Den blev i huvudsak en upprepning av föregående års principdebatt om Nordiska rådsdelegaternas förhållande till riksdagen.³¹ Ett kort replikskifte följde också kring prop. B 56, till vilken en reservation avgivits.³²

Den inledningsvis nämnda utrikesdebatten under 1958 års B-riksdag är av intresse inte minst därför att den visade hur regeringens kontakt med riksdag och oppositionspartier fungerar vid behandlingen av en akut utrikespolitisk fråga.

Sverige hade under försommaren såsom medlem av FN:s säkerhetsråd spelat en tämligen aktiv roll vid försöken inom FN att skapa avspänning i Mellersta Östern. När Libanon klagade över inblandning från Förenade Arabrepubliken, antog Säkerhetsrådet ett av Sverige framfört resolutionsförslag, enligt vilket FN skulle sända en observationsgrupp till Libanon (11/6). Några dagar därefter uppmanades en rad länder (däribland Sverige) att ställa militärpersonal till observationsgruppens förfogande. Den svenska utrikesnämnden sammanträdde 4/7, och 8/7 överlämnades en den 18/6 dagtecknad proposition (B 40) angående svensk medverkan i gruppen.

Situationen i Mellersta Östern skärptes den 14/7 plötsligt genom militär-

²⁶ I: B 179 av Wolgast (cp) m. fl.; II: 238 av Antonsson (cp) m. fl.

²⁷ I: B 195 av Ebbe Ohlsson och Arvidson (h); II: B 253 av Darlin (h) m. fl. I: B 167 av Ohlon (fp) m. fl.; II: B 215 av Ohlin (fp) m. fl. II: B 193 av Renström-Ingenäs (s).

²⁸ II: B 275 av Senander m. fl. (k) (prop. 57); II: 278 av Johansson i Stockholm (k) (prop. B 56).

²⁹ FK A 8, ss. 18 ff. (c:a 45 min.); AK A 8, ss. 16 ff. En kvartslång debatt följdes omedelbart av en överläggning om Sveriges bidrag till internationell hjälpverksamhet i anknytning till motion II: A 314.

³⁰ AK B 7, ss. 50 ff.

³¹ AK B 15, ss. 186 ff. I den mer än timslånga debatten deltog utom Håstad hans vapendragare från utrikesutskottet Åkerström (s) samt Bengtsson i Halmstad (s), Pettersson i Dahl (cp), Braconier (h), fru Sandström (fp) och Svensson i Ljungskile (fp). Jfra ovan not 20.

³² AK B 15, ss. 182 ff. Debatten varade c:a en halv timme.

kuppen i Irak. Den 15/7 och 17/7 inleddes de amerikanska och brittiska truppsändningarna till Libanon resp. Jordanien. Mellersta Östernkrisen blev därigenom en stormaktskris. Positionerna klarlades i Säkerhetsrådet redan 15/7, då Förenta staterna yrkade, att FN skulle organisera en internationell militärstyrka till Libanons skydd, medan Sovjetunionen krävde, att de främmande militärstyrkorna skulle dras tillbaka. När de båda förslagen 18/7 kom till votering föll båda. Sverige markerade sin önskan att hålla sig utanför den öst-västliga uppgörelsen genom att i båda fallen nedlägga sin röst.

Redan dessförinnan hade Sverige ytterligare markerat sin önskan att helt stå utanför västmakternas och Sovjets mellanhavande. Inför Säkerhetsrådets överläggning rådgjorde stats- och utrikesministrarna 16/7 (onsdag) med oppositionspartiernas ledare om den instruktion, som skulle lämnas åt den svenske delegaten i Säkerhetsrådet. Regeringen ansåg, att Sverige borde föreslå att FN-observatorerna skulle hemkallas. Därmed skulle markeras, att ingen sammanblandning fick ske mellan FN-personal och interventionsstyrkorna. Det förefaller som om enighet rådde mellan partiledarna om en svensk demonstration i detta syfte. På Ohlins förslag ändrades regeringens ursprungliga förslag till att observatorerna icke skulle hemkallas, men väl tillsvidare upphöra med sin verksamhet. Det svenska förslaget framlades i enlighet härmed.

Vid en presskonferens den 18/7 orienterade utrikesministern representanter för pressen om den svenska hållningen i FN:s säkerhetsråd och motiven härtill. Senare samma dag skedde en ny kontakt mellan regeringsledningen och oppositionsrepresentanter. Det svenska resolutionsförslaget hade överlag fått dålig press. Folkpartiledaren ansåg att Sverige icke borde driva det till votering utan i stället återkalla det. Sverige borde i stället medverka till att ett medlande resolutionsförslag framlades, till vilket det kunde sluta sig. Regeringen höll dock fast vid den ursprungliga linjen. Den 18/7 röntes det svenska resolutionsförslaget samma öde som det amerikanska och det ryska. Följande dag föreslog Japan efter samråd med Sverige i en resolution, att FN:s observationsgrupp skulle förstärkas så mycket att de amerikanska trupperna kunde dra sig tillbaka.

Den 19/7 framlade Krustjev sitt förslag om en toppkonferens om Mellersta östern den 22/7. Förslaget tilltalade uppenbarligen starkt den svenska regeringen såsom ett försök att hindra att den internationella krisen rullade vidare mot en katastrof. Statsministern uttalade sig omedelbart offentligt för förslaget och ville få en samlad positiv reaktion från Danmark, Norge och Sverige. Denna fråga upptogs vid kontakt med oppositionspartierna. Den 20/7 blev det dock klart, att de två skandinaviska Nato-länderna icke var beredda att delta i en nordisk påtryckningsaktion till stöd för Krustjevs förslag.

Den svenska regeringen var i detta läge beredd att handla ensam. Oppositionens representanter var mindre entusiastiska, och Ohlin framställde krav på att ärendet skulle behandlas i utrikesnämnden. Regeringen ansåg för sin del, att snabb aktion var av nöden och tog upp saken med nämndens medlemmar vid det hemligstämplade sammanträdet med utrikesutskottet 22/7. Uppenbarligen mötte regeringens förslag gensaga från högern

och folkpartiet, däremot sannolikt icke från centerpartiet. Kritikerna var tveksamma inför en svensk demarche hos stormakterna i en situation då, enligt oppositionens mening, väst tvingades på defensiven. Trots att någon enighet inte kunde uppnås, avlät regeringen samma dag sin note i toppkonferensfrågan till stormakterna.

Den 24/7 sammanträdde utrikesnämnden. Därvid torde frågan om FN-observatörernas ställning och Libanonfrågans behandling i FN ha diskuterats. Den 29/7 följde så i kamrarna debatt och redovisning av Sveriges båda försök att »operera på den storpolitiska arenan» (Ohlon).

Denna koncentrerade sammanfattning av händelserna under senare hälften av juli 1958 ger som helhet en bild, som torde vara tämligen karakteristisk för behandlingen av en viktigare utrikespolitisk fråga. Den präglas av upprepade kontakter mellan regering och opposition vid partiledarkonferenser, i utrikesutskott och i utrikesnämnd. När hela händelseutvecklingen kan överblickas följer till slut den offentliga redovisningen i riksdagens kamrar. Full enighet ledde rådplägningen mellan regering och opposition icke till. Förmodligen kunde dock regeringen hela tiden anse sig ha parlamentarisk täckning för sitt handlingssätt. Motsättningarna gällde — såsom varit fallet vid upprepade tillfällen under efterkrigstiden — mindre politikens principer än sättet för deras förverkligande. Ett påtagligt ledmotiv var oppositionens fruktan att ge intrycket av att uppfatta »vår alliansfria linje såsom någonting som förpliktar oss att vara neutrala i våra hjärtan. Vi har sagt, att vi är med om denna linje trots att vi har fullständigt klart för oss, att vi ideologiskt står och faller med västerlandet och de värden västerlandet representerar» (Ewerlöf i FK).³³

I AK:s utrikesdebatt framfördes klagomål över det hemlighetsmakeri som präglat regeringens och utrikesutskottets behandling av Mellersta Östern-krisen. Ståhl (fp) ansåg, att »inte allt är bra som det är beträffande handläggningen av informationsärendena». Pressen hade varit hänvisad till vad den fått reda på vid presskonferensen 18/7; i övrigt hade utrikesministerns uttalanden »haft till uppgift att klarlägga utrikesledningens syn på saken delvis i polemik mot pressen, däremot mindre att ge objektiv information». Ståhl ville vidare »konstatera att det tisdagssammanträde inom utrikesutskottet, som blev mörklagt så effektivt att vi väl inte här i riksdagen sedan krigets slut har varit med om något liknande, avskärmade inte bara allmänheten och pressen utan även riksdagsgruppernas förtroenderåd från varje besked». Den hårda sekretessen var meningslös, ansåg talaren. Pressen hade trots allt kunnat foga ihop olika upplysningar till en bild, som gjorde att allmänheten kontinuerligt kunnat följa vad som hänt. Men »allmänheten och riksdagen hölls underrättade inte tack vare utan trots informationstjänsten i utrikesdepartementet». Ståhl hemställde till utrikesministern, att ta upp frågan om en »effektiv gränsdragning mellan vad som är offentligt och vad som måste vara sekret».

Uppenbarligen sköt Ståhls kritik åtskilligt över målet, men den speglade väl den naturliga motsättningen mellan en informerad minoritet och en

³³ FK B 6, s. 18. Statsminister Erlander försäkrade, att han aldrig begärt någon hjärtats neutralitet.

utanför ställd majoritet i frågor, som kräver diskretion.³⁴ Något stöd vann han icke i debatten. Han bemöttes tämligen fränt av Undén, som till skillnad från Ståhl tyckte att pressens reportage präglades av stora och grova fel. »Jag har över huvud taget ingen beundran för den sortens nyhetstjänst», förklarade utrikesministern, som inte ansåg utrikesdepartementets pressservice bristfällig.³⁵

Nils Andren

Försökskurser i högre förvaltningsutbildning. Med begreppet högre förvaltningsutbildning avses ej den grundläggande universitets- och högskoleutbildning, som utgör en av grundvalarna för rekryteringen till den högre tjänstemannakarriären inom svensk statsförvaltning. Frågan om hur framför allt de juridiska och de samhällsvetenskapliga examina med tanke härför bör vara utformade har varit föremål för åtskillig debatt och utredning under de sista årtiondena. I nämnda begrepp inlägges här i stället en vidareutbildning av befattningshavare i skiktet närmast under de egentliga chefsgraderna, d. v. s. av personal, som redan under en avsevärd tid vunnit praktisk erfarenhet inom olika former av administrativ verksamhet. Även behovet av sådan högre förvaltningsutbildning i Sverige har på senare tid uppmärksammats om än ej i samma utsträckning som frågan om den grundläggande utbildningen. Det kan emellertid erinras om att professor Gunnar Heckscher vid Sveriges samhällsvetareförbunds årsmöte 1956 framförde tanken på inrättandet av en svensk förvaltningshögskola. I detta sammanhang kan också nämnas att Sveriges juristförbund och Sveriges samhällsvetareförbund förra året avgav en framställning till Kungl. Maj:t, vari framhölls önskvärdheten av en försöksverksamhet på området, vilken ytterst skulle syfta till att skapa en dylik högskola.

Helt utan denna typ av utbildning är vi inte i Sverige, men vad som hittills finns har en ganska speciell inriktning. Inom en rad statliga verk och myndigheter — särskilt på den militära sidan — anordnas t. ex. regelbundet för resp. myndighet avpassad fortbildning av personal, som avses för framför allt högre befattningar. Ett par andra sådana exempel kan även nämnas i sammanhanget. Det ena är Statens organisationsnämnds kurser för organisationsföredragande, det andra försvarshögskolan, där högre personal från såväl den militära sidan som vissa civila förvaltningsgrenar,

³⁴ Utrikesdebatten blev i hög grad en uppvisning från den informerade minoritetens sida. Detta belyses av följande uppställning:

Kammare	Inlägg av			Antal talare		
	Regeringsled.	Utrikesnämndled.	Övriga	Regeringsled.	Utrikesnämndled.	Övriga
FK	3	8	1	1	4	1
AK	6	10	4	1	6	3

³⁵ AK B, ss. 60 ff.

vilka har att syssla med problem rörande det totala försvaret, möts och gemensamt behandlar skilda försvarspolitiska och försvarstekniska frågor. Man kan härvid också erinra om den verksamhet, som bedrivs inom den privata sektorn, med exempelvis svenska arbetsgivareföreningens kurser på Yxtaholm.

Vad som alltså saknas är en utbildning, som vänder sig till tjänstemän i mellangraderna av den högre karriären inom främst den offentliga förvaltningen, och som tar sikte på allmänna metodologiska problem förknippade med budgetarbetet, förvaltningsrutinen, personalärenden m. m. Som ett första steg att avhjälpa denna brist har statsmakterna anslagit medel för startande av några försökskurser på området. En första sådan har under vårterminen 1959 anordnats vid Stockholms högskola, och när detta skrivs har en ny sådan kurs påbörjats. Nedan skall en kort redogörelse lämnas för hur dessa båda kurser upplagts och genomförts.

I ledningen för den första kursen i högre förvaltningsutbildning stod professor Gunnar Heckscher, Stockholms högskola, byrådirektör Gunnar Wijkman, Statens organisationsnämnd, samt undertecknad, som fungerade som kursens sekreterare. För den andra kursen har denna ledning utökats med professor Ole Westerberg, Stockholms högskola.

Syftet med en fortbildning av tjänstemän på denna nivå kan knappast vara att meddela ett visst kunskapsmått, utan här måste det närmast gälla att ge deltagarna tillfälle att vid diskussioner i seminarieform och genom självstudier erhålla ökad inblick i skilda typer av förvaltningsorganisation samt att få till stånd ett utbyte av erfarenheter beträffande skilda förvaltningsproblem. Utifrån en sådan målsättning fanns det vid uppläggandet av den första kursen främst två förebilder — en utländsk och en svensk — vilka båda beaktades. Den utländska är det engelska »Administrative Staff College» i Henley, där man arbetar med tremånaderskurser med deltagande av personal från såväl offentlig förvaltning som enskilda företag, och där seminarieformen är den dominerande i undervisningen. Den svenska förebilden för här behandlade förvaltningsutbildning var de försökskurser, som föregick försvarshögskolans inrättande.

För att få till stånd den aktivitet från deltagarnas sida, som måste vara en naturlig förutsättning för att med framgång bedriva denna högre utbildning, krävs dels att man rör sig med ett begränsat deltagarantal, dels att deltagarna uppnått ungefär samma ställning inom den administrativa hierarkin, dels också att en viss allsidighet ifråga om erfarenheter blir tillgodosedd. Samtliga dessa tre punkter har beaktats vid startandet av kurserna. För det första har antalet deltagare begränsats till cirka femton vid varje kurs, och för det andra har kurserna endast vänt sig till personal i skiktet förste byråsekreterare — byrådirektör eller motsvarande. För det tredje slutligen har under denna försöksverksamhet någon allmän inbjudan att sända deltagare ej utgått, utan kursledningen har förbehållit sig rätten att i viss mån styra urvalet genom att blott rikta inbjudan till ett antal särskilt uttagna verk och myndigheter att utse vardera en deltagare. Då det dessutom ansetts värdefullt att i största möjliga utsträckning vidga deltagarnas horisont har även företrädare för kommunal och enskild förvaltning inbjudits delta. Som exempel på hur det lyckats att uppnå en

sådan eftersträvad allsidighet beträffande förvaltningserfarenheter kan nämnas att vid den första kursen var tre statsdepartement, tre statliga och ett kommunalt affärsdrivande verk, fyra andra centrala ämbetsverk samt en statlig lokalförvaltning och en militärförvaltning representerade. Vidare deltog tre företrädare för det enskilda näringslivet hämtade från ett bankföretag, ett försäkringsföretag och ett industriföretag. När det däremot gällt att välja deltagare från resp. myndighet och företag har detta legat helt utanför kursledningens inflytandesfär. Här kan givetvis olika motiv ha varit vägledande. Rent slumpvis har män emellertid trots detta förhållande erhållit en lämplig variation ifråga om deltagarnas grundläggande utbildning. Vid den första kursen hade sålunda cirka hälften av deltagarna juridisk, en fjärdedel ekonomisk och ett par samhällsvetenskaplig utbildning. Dessutom deltog en jägmästare och en officer samt ytterligare några med annan grundläggande utbildning. Den hösten 1959 anordnade kursen uppvisar ungefär samma fördelning på denna punkt. Vad rör deltagarna kan inom parentes tilläggas att de under kurstiden varit tillförsäkrade oavkortad lön.

Försökskurserna har bestämts att vardera omfatta sex veckor. Av praktiska skäl har denna tid uppdelats på två treveckorsperioder med ett intervall av fjorton dagar mellan de bägge skedena.

Tonvikten vid dessa försökskurser har lagts på att varje deltagare under kurstiden skall utföra vissa egna observationer och på grundval av dessa observationer utarbeta en redogörelse över arbetet hos en myndighet eller ett företag, som utvalts av kursledningen och där vederbörande själv ej tidigare varit verksam. Vid val av studieobjekt har så gott som undantagslöst den principen följts att man icke skall gå utanför den krets av myndigheter och företag, vilka själva är företrädade på kursen. Härigenom har den dubbla fördelen uppnåtts att man dels inom kursen fått en lämplig introduktion på den främmande observationsplatsen och dels har att tillgå sakkunniga opponenter vid den följande seminariebehandlingen av redogörelserna.

Kurstiden har disponerats främst med tanke på uppläggningsen av dessa självstudier och den senare seminariebehandlingen av de därpå grundade redogörelserna. För höstkursen 1959, vilken bygger på erfarenheter av den under vårterminen hållna, har tiden fördelats på i huvudsak följande sätt. Den första veckan ägnas åt en koncentrerad undervisning, vilken primärt inriktas på att ge deltagarna vägledning vid deras självstudier, att lämna dem vissa uppslag för de egna observationerna samt att över huvud taget göra dem förtrogna med de väsentliga problemställningarna vid administrativa studier. Denna vecka tjänar emellertid även andrahandsytet att omedelbart i seminariearbete konfrontera deltagarna med varandra och möjliggöra att en personlig kontakt etableras mellan observatören och företrädaren på kursen för hans observationsplats. Första veckan omfattar mellan 20 och 30 timmars undervisning främst i seminarieform med professor Sune Carlson, Uppsala, professor Heckscher och byrådirektör Wijkman som seminarieledare. Professor Carlsons seminarier rör frågor kring ledningens funktioner och arbetsätt, organisationsstruktur samt effektivitets- och kostnadskontroll, medan professor Heckscher på sina seminarier

främst sysslar med budgetproblem och byrådirektör Wijkman med organisationsmetodik samt arbets- och rutinfrågor. Under den första veckan är även inlagda en del övningar i intervjuteknik. De följande två veckorna är i första hand anslagna till enskilda observationer och utarbetande av redogörelser men med inslag av föreläsningar över olika förvaltningsproblem med föreläsare hämtade främst från den högre statsförvaltningen. Dessutom förekommer enstaka seminarier över aktuella offentlighetsrättsliga problem. Vid sistnämnda seminarier, vilka ledes av professor Westerberg och vilka fortsätter också under andra kursskedet, diskuteras frågor såsom allmän domstols kontroll över förvaltningen, det administrativa besvärsinstitutet och offentlighetsprincipen.

Tyngdpunkten i det andra kursskedet ligger i seminariebehandlingen av deltagarnas redogörelser. Varje redogörelse, för vilken som norm angivits 10—20 maskinskrivna sidor, ägnas härvid en dubbeltime. För att något åskådliggöra ämnesvalet för dessa redogörelser kan några exempel hämtas från den första försökskursen. Härvid behandlade en militär deltagare ledningsorganisationen och ansvarsfördelningen inom koncernen Thulebolagen, medan sistnämnda företags representant på kursen redogjorde för huvuddragen i postverkets rationaliseringsverksamhet. En förste byråsekreterare från generalpoststyrelsen tog i sin redogörelse upp frågan om organisation och arbetsformer i Stockholms Spårvägar med huvudvikten lagd på förhållandena inom personalavdelningen, under det att en byrådirektör från järnvägsstyrelsen undersökte hur man förfar vid kreditgivning inom Skandinaviska banken. Vid sidan av seminariebehandlingen av redogörelserna inlägges under andra skedet ytterligare en del seminarier, bl. a. rörande socialpsykologiska problem på arbetsplatsen, samt dessutom föredrag, studiebesök, film m. m.

Meningen är att en tredje försökskurs skall hållas under budgetåret 1960/61. Först härefter kan man med ledning av de vid försökskurserna vunna erfarenheterna, vilka bl. a. inhämtas genom att vid slutet av varje kurs anordna en diskussion med deltagarna kring frågan om målsättningen och genomförandet, ta upp det viktiga spörsmålet om den högre förvaltningsutbildningen bör bli av permanent natur. Härvid kan det möjligen bli tal om att inrätta en särskild förvaltningshögskola, då lämpligen anordnad som internat. På längre sikt kan emellertid en sådan högskola ej begränsa sin verksamhet till att endast såsom vid försökskurserna omfatta utbildning av ovan antydd art, utan den måste även med sig förena verklig förvaltningsvetenskaplig forskning.

Lars Sköld

Rikskandidater i Första kammaren 1938—1958. »De tre huvudprinciperna som lågo till grund för det dualistiska representationssystemet, som de Geer bekände sig till, kunna rubriceras som ursprungslighet, karaktärsskillnad och likställighet.»¹ Karaktärsskillnaden mellan de båda kamrarna skulle bestå i att Första kammaren genom sin långa mandatperiod och sin

¹ O. Nyman, »Förstakammarproblemet», Statsv. tidskr. 1954, s. 136.

successiva förnyelse skulle svara för kontinuiteten i statslivet och genom sina stränga valbarhetsvillkor för kvaliteten, medan Andra kammaren med sin korta mandatperiod och frånvaron av förmögenhetsstreck skulle tjäna andra syften. Dessutom skulle man, genom att låta landstings- och elektorsgrupperna från de landstingsfria städerna välja ledamöter till Första kammaren, få möjlighet att välja kvalificerade personer, som annars inte skulle kunna bli valda.

I synnerhet valbarhetsvillkoren (35 år som lägsta valbarhetsålder, innehav av fastighet i minst 3 år taxerad till minst 80 000 kronor eller beskattningsbar inkomst i minst tre år av minst 4 000 kronor) fick en avgörande inverkan på Första kammarens sammansättning. De Geers motivering för denna ordning var »att inom dessa kategorier torde ock i allmänhet den högre bildningen och erfarenheten vara att söka».²

De stränga valbarhetsvillkoren i förening med arvodeslösheten för Första kammarens ledamöter fick den verkan, att kandidater till kammaren måste sökas inom en mycket trång krets. En undersökning av inkomster och förmögenhet, visserligen inte fullt tillfredsställande, från början av 1870-talet, på grundval av 1869 års taxering, ger vid handen att endast omkring 6 100 personer var valbara till Första kammaren. Därav bodde 71 % i städerna och 29 % på landsbygden. Av städernas valbara var ca 40 % bosatta i Stockholm.³ De lokala svårigheter, som eventuellt kunde uppstå genom kandidatbrist, avhjälpes emellertid genom att förstakammarledamöterna, i motsats till andrakammarledamöterna, inte behövde vara bosatta inom den valkrets där de valdes. Även kandidater utanför valkretsen fick väljas. Dessa senare ledamöter fick sedan den något felaktiga beteckningen »rikskandidater».

Antalet rikskandidater vid tvåkammarriksdagens första år blev högt, 44 st. eller 35,2 % av Första kammarens samtliga ledamöter.⁴ Antalet steg sedan och toppen nåddes 1887, då antalet rikskandidater var 55 (39,9 %), för att sedan sjunka och under åren 1900—1919 stabilisera sig omkring 40 (26,6 %). 1919—1921 avskaffades den modifierade fyrskalan, samtidigt som valbarhetsvillkoren mildrades något. Resultatet blev att socialdemokraterna, som år 1919 endast hade 19 platser i Första kammaren, år 1921 fick 50. Svårigheten att finna kandidater, som uppfyllde valbarhetsvillkoren i fråga om inkomst eller förmögenhet, var dock stora för ett parti, som hade sin huvudsakliga förankring i arbetarklassen. Genomsnittslönerna för industriarbetare nåde visserligen under den häftiga inflationen efter kriget upp till över 3 000 kronor, den stipulerade inkomstgränsen, men sjönk sedan. Lantarbetare och den kvinnliga arbetskraften hade betydligt lägre löner.⁵ Följden blev att 19 st. eller ca 40 % valdes in som rikskandidater. För vänstersocialisterna var procenttalet ännu högre, nämligen 100 %. Rikskandidaternas antal, som 1918 hade berört lågvattenmärket 35,

² K. prop. 1862—63 nr 61. Utdrag ur Protokollat öfver Justitie Departementets Ärenden . . . 5 januari, s. 43.

³ G. André n, »Tvåkammar-systemets tillkomst och utveckling», s. 227.

⁴ Uppgifterna om rikskandidaternas antal före 1938 från André n, a. a., s. 235 och Nyma n, a. a. s. 166.

⁵ Lönestatistisk årsbok 1933.

steg 1921 till 49, en notering som endast överträffas av 1887 års toppnotering. För att belysa valbarhetsvilkorens verkningar kan nämnas, att vänster-socialisterna 1919 varken i Västerbotten, Västernorrland eller Jämtland, deras starkaste valkrets, kunde finna någon industriarbetare valbar till Första kammaren.⁶

Utvecklingen efter 1921 blev att antalet rikskandidater sjönk med i medeltal en per år fram till 1933. Då blev den segslitna frågan om valbarhetsvilkoren slutgiltigt löst, i och med att man avskaffade de stränga ekonomiska valbarhetsvilkoren för innehav av förstakammarmandat. Effekten i fråga om rikskandidater uteblev ej heller. Landstingsgrupperna, särskilt de socialdemokratiska, fick möjlighet att välja riksdagsledamöter bland sina egna medlemmar inom valkretsen. Antalet rikskandidater sjönk med tio från 1933 till 1937, då antalet var nere i 25. Att förändringarna över huvud taget var stora visar siffrorna i valstatistiken. Antalet omvalda riksdagsledamöter i Första kammaren var så låg som 53,3 % åren 1933—37, en osedvanligt hög omsättning.⁷ År 1938, utgångsåret för denna undersökning, hade antalet rikskandidater minskat till 22.

Som nämnts i det föregående avses med rikskandidat sådan ledamot som vid valtillfället är bosatt utanför den valkrets där han eller hon väljs. I de få uppgifter som lämnas i litteraturen skymtar dock en extensivare tolkning, antalet rikskandidater är där större än det som framläggs i denna uppsats.⁸ Förklaringen torde ligga i att till rikskandidater räknats samtliga ledamöter, som vid någon tidpunkt under mandatperioden bott utanför sin valkrets, alltså även sådana som flyttat ut under pågående mandatperiod. Vi en jämförelse med valstatistik för Första kammaren framgår, att uppgifterna angående antalet utom valkretsen boende ledamöter och antalet »rikskandidater» visar god överensstämmelse. (Eftersom framställningen fram till 1938 grundats på dessa uppgifter, är siffrorna troligen något för höga och bör reduceras.) I denna uppsats har ingen hänsyn tagits härtill. Dock inträffar det att en person, som under pågående mandatperiod flyttar från sin valkrets, omväljes för samma krets vid mandatperiodens utgång. Han blir då rikskandidat. Som exempel härpå kan nämnas dåvarande redaktören K. J. Olsson, som 1937 valdes för Älvsborgs län. 1941 flyttade han till Göteborg och senare till Lidingö, där han 1945 återvaldes för Älvsborgs län. Även det motsatta kan inträffa. Så valdes exempelvis dåvarande utrikesministern Richard Sandler 1936, då bosatt i Stockholm, för Gävleborgs län med Gävle stad. Sandler blev 1941 landshövding i Gävle, valdes ånyo 1944 för samma valkrets, nu dock inte som rikskandidat. Vid sin avgång som landshövding flyttade han till Stockholm 1951, där mandatet förnyades 1953, och på nytt kunde han betecknas som rikskandidat.

Även andra former av rikskandidater kan skymta i debatten och pressen. På vissa håll har framkastats den tanken att en person, som visserligen var bosatt inom valkretsen men inte aktivt deltagit i det interna politiska

⁶ SOU 1927: 35, s. 12.

⁷ Riksdagsmannaval 1921—58.

⁸ Andrén, a. a., s. 235, Nyman, a. a., s. 166.

arbetet, som hade de kvalifikationer, som man gärna förbinder med en rikskandidat, skulle räknas som sådan. Bl. a. har nämnts professor Nils Herlitz, bosatt i Djursholm och vald för kretsen Stockholm och Uppsala län.⁹ Liknande åsikter har framförts om professor Georg Andrén.¹⁰ Åsikten, som är av stort principiellt intresse, har dock lämnats därhän på grund av att den alltför mycket avviker från den gängse uppfattningen.

Slutligen må anmärkas att även till Andra kammaren får väljas personer som i realiteten är bosatta utanför valkretsen. I folkbokföringsförordningen av år 1946 stadgas nämligen att statsråd, som av sitt arbete är bunden vid en viss ort, får folkbokföras i den socken där vederbörande var folkbokförd året förut.¹¹ Annars gäller som huvudregel att man skall folkbokföras där man tillbringar den s. k. dygnvilan eller har en fastighet. Denna regel har fått viss betydelse. Som exempel kan nämnas att dåvarande finansministern Ernst Wigforss under sina år som statsråd valdes för Göteborg, trots att han »bodde» i Stockholm. Samma sak gäller Per Edvin Sköld, som valdes för Malmöhus län. Dessa specialfall har dock helt lämnats åt sidan i denna uppsats.

När det sedan gäller att fastställa den tid en ledamot varit rikskandidat finns inga uppgifter i den sparsamma litteraturen om hur man skall gå till väga. Förf. har då valt den enklaste vägen, genom att låta ledamöterna i fråga gälla som rikskandidater hela mandatperioden eller i förekommande fall till avträädandet av riksdagsmannaskapet eller överflyttning till Andra kammaren.

Denna undersökning har till sin huvuduppgift att klargöra valen och sammansättningen av rikskandidater samt utvecklingen under åren 1938—58. Pressen som källa är svåröverskådlig och har endast genomgått i den mån den är representerad i Skytteanus pressarkiv, d. v. s. sedan 1950. De viktigaste uppgifterna har erhållits genom intervjuer med partisekreterarna. Dessa uppgifter ger vid handen att förhållandena inom partierna ibland är likartade, ibland växlar. Samtliga partisekreterare betonar svårigheten att få rikskandidater valda. Orsaken härtill ligger vanligen på det lokala planet. Valkretsarna som väljer förstakammarledamöter är ofta sammansatta av två eller i ett fall tre landstingsområden. I fyra valkretsar ingår dessutom landstingsfria städer. Vissa valkretsar, exempelvis Västerbottens och Norrbottens län, är mycket stora. Under sådana förhållanden måste det finnas flera lokala intressen att tillgodose. I praktiken blir det då mycket svårt att få önskemål om val av någon rikskandidat tillfredsställda om ett parti endast förfogar över ett eller ett par mandat. De flesta rikskandidater kan alltså väntas bli valda av det största partiet, socialdemokraterna. En undersökning av perioden 1938—58 visar också, att socialdemokraterna procentuellt sett haft det största antalet rikskandidater både i förhållande till sina egna mandat i Första kammaren och i förhållande till hela antalet rikskandidater. Procentsiffran i det förra fallet har, med undantag för ett

⁹ Intervju med partisekreterare G. Svärd, Sv. D. 27. 7. 1954.

¹⁰ Samma intervju som i not 9.

¹¹ SFS: 1946: 469, § 14 mom. 3.

par år, legat över 10 %, medan den för de andra partierna fluktuerat starkt och endast under vissa perioder legat över 10 %. Socialdemokraternas medelprocent har även under hela perioden legat över medelprocenten för samtliga rikskandidater.

Undersökningen visar vidare att små, homogena och ej alltför glesbebodda valkretsar har valt de flesta rikskandidaterna. I Värmland, som sammanlagt väljer sex ledamöter till Första kammaren, har under perioden 1938—58 valts sex rikskandidater, i Östergötland med Norrköpings stad är motsvarande siffror sju och fem, och samma siffror gäller för Göteborgs stad. En så stor valkrets som Västerbottens och Norrbottens län har bara valt en, kretsen Kalmar och Gotlands län, som består av tre landstingsområden likaledes en. Göteborg och Bohuslän, som är den minsta förstakammarvalkretsen och endast förfogar över fem mandat, har inte förrän 1958 fått in någon rikskandidat och då först efter den ordinarie ledamotens frånfälle. Slutligen kan nämnas att Stockholms stad inte har gått utanför sin valkrets, när det gäller val av ledamöter till Första kammaren.

Nominering och val av rikskandidater sker av de skilda landstingsgrupperna, kompletterade med elektorsgrupper från de landstingsfria städerna, där de senare inte själva väljer förstakammarledamöter. På detta område är valkorporationerna helt suveräna, och inte ens de starkaste påtryckningar från centrala instanser har förmått inskränka denna suveränitet. När det gäller frågan, varifrån de olika förslagen till rikskandidater härrör, föreligger uppgifter om olika tillvägagångssätt inom de olika partierna. Man kan här skilja mellan det socialdemokratiska partiet och de borgerliga partierna. Kommunistiska partiet intar en särställning, dess kandidatnominering är liksom vid alla andra val starkt centraliserad och alla kandidater måste godkännas av centralkommittén eller dess arbetsutskott.¹²

Socialdemokratiska partiets rikskandidatnominering skiljer sig från de borgerliga på vissa punkter. Partiet intar genom sin storlek en helt annan ställning än de borgerliga partierna, och detta måste påverka rikskandidatnomineringen, liksom den påverkar nomineringen till andra kammarvalen. Förslagen till rikskandidater härrör mestadels från partiledningen i mycket vid bemärkelse.¹³ Inom partiledningen finns alltid en strävan att förse riksdagen med kvalificerad arbetskraft, som är väl insatt på olika områden av samhällsarbetet. Ett sätt att förverkliga detta syfte är att välja rikskandidater. Det blir då mestadels partisekreterarens personliga uppgift att efter diskussion och förslag inom partiledningen ta kontakt med berörda valkorporationer eller distriktsavdelningar och framlägga partiledningens önskemål. Förslag om val en rikskandidat framlägges vid så gott som varje valtillfälle. Ibland tillgodoses önskemålen, ibland inte, beroende på lokala förhållanden, de föreslagna personernas kvalifikationer, kandidatens ev. anknytning till valkretsen, mandattillgången o. s. v. Ibland blir en rikskandidat inte placerad på valbar plats men kan placeras som suppleant. Lättast går det i traditionella rikskandidatkretsar, exempelvis Älvsborgs

¹² SOU 1958: 6, s. 290.

¹³ Upplysningar om socialdemokraterna från partisekreterare Sven Aspling.

län, där man lyckades placera två 1946—53, trots att socialdemokraterna endast förfogade över fyra mandat, och Värmlands län, där det under perioden 1938—49 fanns två rikskandidater och under åren 1948—49 inte mindre än tre, beroende på att en suppleant fick inträda. Under hela perioden förfogade socialdemokraterna över fyra mandat i Värmlands län. Vidare är det lättare att få en rikskandidat vald om partiet har erövat ett nytt mandat, såsom i Jönköpings län, där man 1956 valde sekreterare Olof Palme. Å andra sidan är det svårt att få en rikskandidat omvald när partiet går bakåt. Så gick exempelvis mandatförlusten 1949 i Jönköpings län ut över den ende rikskandidaten, lektor Ivan Pauli.

Initiativet till att en rikskandidat skall väljas behöver naturligtvis inte alltid komma från partiledningen. Det ställer sig ibland ganska naturligt för en valkorporation att omvälja en förstakammarledamot, trots att denne flyttat från valkretsen under mandatperioden. Så skedde exempelvis i det ovan relaterade fallet K. J. Olsson, Älvsborgs län. Även en andrakammarledamot kan bli vald till rikskandidat efter flyttning från valkretsen. Något sådant fall kan emellertid inte uppvisas under perioden 1938—58. Nämnas bör dock att landshövding Ruben Wagnsson började sin riksdagsmannabana som andrakammarledamot för Kalmar län 1922—27 och att han sedan, efter flyttning till Stockholm, överflyttades till Första kammaren, där han satt till 1947.

Resultatet av den utveckling som skett under de senaste 20 åren har för socialdemokraternas del, trots att man inom partiledningen arbetat för ökat antal rikskandidater, lett till en minskning. Partiet, som år 1938 hade 14 rikskandidater, har 8 år 1958, trots att partiet sedan 1938 ökat sitt mandatantal i Första kammaren från 66 till 79. Under ett år var antalet t. o. m. uppe i 86 (1947). Procentsiffran var 16 år 1941 och hade 1957 sjunkit till 8,9. För 1958 uppvisas dock en viss ökning till 10 %.

De borgerliga partierna¹⁴ intar en helt annan ställning i fråga om rikskandidater än socialdemokraterna. Partierna disponerar inte över så många mandat i Första kammaren. Med undantag för Stockholms stad och Stockholms län förfogar f. n. inget parti över mer än två mandat i en valkrets. Under perioden har dock högern disponerat över mer än två mandat i tre valkretsar och dåvarande bondeförbundet i en. Vad som förut har diskuterats i fråga om svårigheter att tillgodose lokala intressen i de nuvarande splittrade valkretsarna måste alltså få stor aktualitet i fråga om dessa partier. Det blir också naturligt, att de centrala instanserna inte så aktivt och omedelbart som inom det socialdemokratiska partiet verkar för val av rikskandidater. Initiativet ligger mestadels hos de lokala valkorporationerna. Partiledningen håller sig ibland underrättad om de förhandlingar och överläggningar som förs. Som förbindelselänk mellan de lokala och centrala instanserna fungerar ofta de olika partiernas riksdagsmän, som för det mesta tillika är landstingsmän. Vid konsultationer, som helt naturligt förekommer vid flera tillfällen, understöder partiledningen starkt nomi-

¹⁴ Upplysningarna om folkpartiet från partisekreterare Birger Lundström, om centerpartiet från förre partisekreterare Lars Eliasson (i T. Bengtssons frånvaro), om högerpartiet från partisekreterare Gunnar Svärd.

neringen av en rikskandidat, som ju ofta betyder ett gott tillskott till partiet och höjer kvaliteten inom riksdagen.

Folkpartiet, som började perioden med två rikskandidater, hade under några år tre, men har nu endast en, professor Hugo Osvald, Ultuna. Antalet steg dock till två år 1959, när förre ambassadören Erik Boheman tog plats i Första kammaren som representant för Göteborgs stad, och blir tre år 1960, då lantbrukare Johan Ahlsten beräknas efterträda lantbrukare Gustaf Sundelin i kretsen Örebro län. Folkpartiet har, när det gäller yrkesammansättningen, att uppvisa den mest homogena rikskandidatgruppen. Av sex stycken har tre varit professorer och tre har beklätt chefsposter inom den centrala förvaltningen. Partiet har dessutom lyckats med konststycket att placera två rikskandidater som suppleanter på Stockholmslistan. Som suppleant för talman John Bergvall och hr Lundstöm står nämligen professor Torgny Segerstedt, Uppsala, och Sveriges hantverks- och småindustriorganisations ordförande Stephansson.

Centerpartiet är det enda parti som f. n. inte har någon rikskandidat i Första kammaren. Önskemålen om nya rikskandidater tycks ej heller vara lika stora som inom andra partier. Dåvarande bondeförbundet hade 1938 tre rikskandidater och den stora avtappningen har inte börjat förrän under de senaste två åren. 1958 förlorade centerpartiet sina två sista rikskandidater i och med att professor Sten Wahlund och Eliasson vid nyvalet gick över till andra kammaren. Detta är i och för sig mycket unikt, gången brukar i stället vara den motsatta. Endast vid ett tillfälle har tidigare under perioden något liknande inträffat, nämligen då statsminister Tage Erlander en tid efter sitt val som partiledare överflyttades till andra kammaren.

Högern är det parti som, fränsett kommunisterna, spelat den blygsammaste rollen i fråga om rikskandidater. Partiet har under den undersökta perioden haft fem rikskandidater. Antalet har aldrig överstigit två per år. Partiet har f. n. två partisekreterare Gunnar Svärd (Jönköpings län) och lantbrukare Per Edvin Ringaby (Göteborgs och Bohus län). Den senare efterträdde 1958 lektor Erik Arrhén, Uddevalla. Detta fall har sitt intresse när det gäller sättet att bli rikskandidat. Mellan högerpartiet och folkpartiet förelåg en överenskommelse att växelvis stödja varandra i de två valkretsarna Örebro län och Göteborgs och Bohus län, för att på så sätt få fyra mandat, som skulle delas lika, i stället för kanske tre om partierna gått fram var för sig. För att ytterligare bekräfta denna överenskommelse placerades Ringaby (Örebro) som Arrhéns (Uddevalla) suppleant och kom efter dennes frånfälle in i första kammaren.

Pressen har i allmänhet varit väl medveten om det stora lokala motstånd mot rikskandidater som existerar och att deras antal varit på nedgående. Detta har i allmänhet beklagats. Beklagandet har dock för det mesta skett i allmänna ordalag och någon principdiskussion har inte förts.

Under den tid som pressarkivet i Skytteanum omspannar förekommer en del uppgifter om diskuterade och föreslagna rikskandidater. Ett försök att 1952 välja in den i andrakammarvalet samma år utslagne »vägministern» Hjalmar Nilsson misslyckades, trots att möjligheter hade öppnats i Malmö

hus län med Malmö stad och Hälsingborg stad.¹⁵ I Stockholmsvalet 1953 var sådana namn som redaktör Eva Wennerström-Hartman, ambassadör Erik Boheman, landshövding Torvald Bergquist (förutvarande rikskandidat) samt professor Erik Lönnroth uppe till diskussion inom folkpartiet.¹⁶ Resultatet blev som förut nämnts ett helt annat. Den stora diskussionen 1954 om valet i Stockholms och Uppsala län gällde visserligen en rikskandidat, förre socialministern Gustav Möller, men landstingets ovilja att omvälja Möller riktade sig inte mot rikskandidaten Möller, vilket framgår av att han efterträddes av en annan ledamot bosatt utanför valkretsen, Arne Geijer. 1955 var professor Gunnar Heckscher, som hade haft vissa chanser i Stockholmsvalet, på förslag i valkretsen Södermanland-Västmanland.¹⁷ Vid 1957 års val uppkom vissa motsättningar vid valet i Jönköpings län. Högern som vunnit ett mandat valde till innehavare av detta enda mandat partisekreterare Gunnar Svärd, Ulriksdal. Kandidatnomineringen skedde dock inte i enighetens tecken, och först sedan en av landstingsgruppens medlemmar, som själv gjorde anspråk på platsen, av sagt sig sitt medlemskap i landstinget och ersatts av sin suppleant kunde valet ske.¹⁸

Under den gångna perioden 1938—58 har i Första kammaren förekommit 53 rikskandidater. Vid periodens början var antalet 21 stycken eller 14 % av totala antalet förstakammarledamöter. Antalet minskade till 19 år 1941 eller 12,6 % men ökade sedan och nådde år 1948 en topp med 22 stycken för att sedan åter minska. Hösten 1958 fanns i Första kammaren 12 rikskandidater, det lägsta antal som någonsin noterats. Av 53 rikskandidater under perioden har de flesta eller 31 stycken tillhört det största partiet, socialdemokraterna. Bondeförbundet eller nuvarande centerpartiet har haft sju, folkpartiet sex, högerpartiet fem samt kommunisterna tre. Dessutom har en s. k. vilde varit rikskandidat, nämligen förre statsministern Hjalmar Hammarskjöld.

Ett allmänt intryck av diskussionen om rikskandidater är att man ofta tar för givet att rikskandidaterna är mycket framstående personer, med antingen synnerligen goda allmänna kunskaper eller speciella insikter inom ett visst område. Ett statsråd med lång erfarenhet av regeringsarbetet eller en professor i exempelvis juridik betraktas som »riktiga» rikskandidater. Det betonas gång på gång vad sådana personer betyder för Första kammarens ställning och vilka ödesdigra följder minskningen av dessa rikskandidater fått och kommer att få för Första kammarens fortbestånd.¹⁹ Den slutliga konsekvensen kan inte bli någon annan, om karaktärsskillnaden mellan Första och Andra kammaren bortsuddas, än att Första kammaren avskaffas. Några författare har redan dragit den slutsatsen.²⁰

En undersökning av rikskandidaternas yrken ger dock delvis ett annat

¹⁵ Sv. Dagbladets årsbok 1952, Sv. M. 8. 10. 1953.

¹⁶ Sv. D. 10. 5. 1953, Expr. 3. 9. 1953.

¹⁷ VLT 21. 6. 1955, Sv. D. 24. 6. 1955.

¹⁸ Högerns nyhetsbyrå 1957, SMF 4. 10. 1957.

¹⁹ Ex. Nyman, a. a., s. 166, G. Gerdner, »En kammare eller två», Liberal Debatt 1950, s. 33 ff.

²⁰ O. Gellerman, »En eller två kamrar». (Sthlm 1957); Gerdner, a. a.

intryck än det här ovan relaterade och tonar i någon mån ner uppfattningen om de högt kvalificerade rikskandidaterna. Den största yrkesgruppen är nämligen yrkespolitikerna och ombudsmännen, d. v. s. personer som i huvudsak gjort sin karriär inom de politiska partierna. Denna grupp omfattar cirka 20 personer. Till samma grupp kan även periodens fyra redaktörer föras. Antalet professorer uppgår endast till åtta stycken. Gruppen personer med högre eller lägre akademisk examen är relativt hög, nämligen 11 stycken. Av dessa utgör lärare av olika slag sju stycken och jurister fyra. Antalet personer anställda i statlig förvaltning uppgår till sju. Gruppen företagare eller företagschefer representeras av två högermän.

En sådan uppdelning som den ovan genomförda blir dock inte i alla stycken riktig. Gränsen mellan en del grupper blir svävande och en del personer kan placeras i flera grupper. Svårigheterna blir ändå större om man försöker genomföra en uppdelning i yrkespolitiker och icke yrkespolitiker, en undersökning som dock kan vara av stort intresse. Vid den följande uppdelningen har förf. valt att till yrkespolitiker räkna sådana personer som gjort sin karriär huvudsakligen inom de politiska partierna eller den fackliga föreningsrörelsen och som inte gjort några större insatser inom något annat område, exempelvis undervisningsväsendet eller förvaltningen. År 1938 var bara en tredjedel eller sju rena politiker. Antalet ökade dock och var 1953 uppe i tolv eller 75 % av samtliga rikskandidater. Trots den allmänna nedgången på senare år håller sig yrkespolitikernas antal bland rikskandidaterna uppe på en hög nivå. Av de tolv rikskandidater som hösten 1958 hade säte och stämma i Första kammaren var tio rena politiker. Endast två, utrikesminister Undén och professor Osvald vid Lantbrukshögskolan, har vid sidan av det politiska arbetet gjort sådana insatser att de inte kan räknas till yrkespolitikerna. Den allmänna politisering av riksdagsmannaskapet över huvud, som kan konstateras under de senaste åren och som bl. a. tagit sig det uttrycket att antalet förtroendemän inom den politiska och fackliga rörelsen mer än tredubblats i Första kammaren sedan 1941,²¹ har alltså sin giltighet vad angår rikskandidaterna. Någon karaktärsskillnad mellan rikskandidaterna å ena sidan och Första kammarens övriga ledamöter å den andra är det till följd av detta mycket svår att fastställa. Inte heller när det gäller antalet bevistade riksdagar är skillnaden mellan rikskandidater och kammarens övriga ledamöter iögonenfallande. Förhållandet var ett annat i början av perioden, då skillnaden var ca 10 år. Genomsnittet var då för Första kammaren i dess helhet 12,7 år men för rikskandidaterna 22,8 år. Antalet bevistade riksdagar sjönk sedan för båda grupperna men mest för rikskandidaterna, så att motsvarande siffror hösten 1958 var 9,9 resp. 12,6.²²

Statsråd, f. d. eller fungerande, har svarat för en stor del av rikskandidaterna. Sammanlagt har under perioden förekommit 25 statsråd som tillika varit rikskandidater, därav tre statsministrar: Hammarsköld, Sandler och Erlander. Inslaget av statsråd har över huvud taget alltsedan 1866 varit stort i Första kammaren, år 1941 fanns 18 och 20 år 1945. Antalet har sedan

²¹ Riksdagsmannavalen 1938—58.

²² Riksdagsmannavalen 1938—58.

minskat mycket, beroende på de stabila politiska förhållandena och på att den politiska tyngdpunkten alltmer förskjutits till Andra kammaren. Antalet var 1957 åtta. Sedan 1945 utgöres flertalet statsråd, f. d. eller fungerande, av rikskandidater. Sedan 1953 har 3/4 eller däröver tillhört denna kategori.

Eftersom rikskandidaternas antal endast uppgår till cirka 10 % av totala antalet förstakammarledamöter, kan dessa inte ha så stor inverkan på kammarernas yrkessammansättning. Om man ser till yrken, brukar riksdagsledamöterna uppdelas i tre huvudgrupper; jordbruk med binäringar, industri, handel och samfärdsel, samt allmän förvaltningstjänst och fria yrken. Av dessa tre huvudgrupper har den första varit ganska stabil med omkring 40 ledamöter, den andra minskat från 43 till 26 medan den tredje ökat stadigt under åren 1938 till 1958.²³ Den tredje gruppen brukar emellertid uppdelas i nio undergrupper och inom en av dessa, gruppen professorer och andra lärare utom folkskollärare, gör sig rikskandidaterna märkbara. Dessa befattningshavare har växlat mellan åtta och fjorton, men under hela tiden har rikskandidaterna svarat för cirka hälften av dessa. Inom denna speciella, kvalitativt sett högt stående grupp har sålunda rikskandidaterna lämnat ett tillskott.

Tidigare har konstaterats att en stor del av de valbara till Första kammaren 1866 var bosatta i Stockholm. Redan före 1866 kan en centralisering av det politiska livet till Stockholm förmärkas. Denna har fortsatt efter 1866 och ytterligare accentuerats av det moderna partiväsendets tillkomst. Förvaltningen har sedan länge varit koncentrerad till Stockholm. De ideella och ekonomiska föreningarnas ledning har ofta förlagts till Stockholm. I våra dagar är, kort sagt, en stor del av den »politiska eliten» koncentrerad till Stockholm. Det är sålunda ej förvånande att de flesta rikskandidater har Stockholm till hemort. Av de 53 undersökta rikskandidaterna har 43 varit bosatta i Stor-Stockholm. Universitets- och högskolestäderna, utom Stockholm, svarar för en mindre del än man kunde vänta sig. Detta framhäver ytterligare Stockholms utomordentliga betydelse i det politiska livet.²⁴

I samband med valen påpekades, hur en del ledamöter blev rikskandidater genom att de efter avflyttning från valkretsen ändå omvaldes för densamma. Kontakten med valkretsen släpps tydligen inte alltid, och även om den avmattas känner valmännen en viss samhörighet med dessa personer. På samma sätt behöver inte kontakten mellan valmän och kandidater upphöra om en person exempelvis tillbringar sin uppväxttid i en del av landet men sedan gör en karriär inom den centrala förvaltningen. Om man betraktar rikskandidaterna ur den synpunkten får man fram rikskandidater av två typer, nämligen sådana med någon direkt anknytning till valkretsen och sådana som valmännen ofta inte har haft någon direkt kontakt med. Den första typen utgör nästan hälften av hela antalet under perioden 1938—58 eller 22. Härvid har inte någon hänsyn tagits till eventuella rent personliga kontakter utan endast sådana påtagliga fakta som uppväxt i valkretsen, arbetsplatsen tidigare förlagd till denna o. s. v. Här ovan har nämnts några

²³ Riksdagsmannaval 1937—58.

²⁴ Stockholm 43, Uppsala 3, Malmö 2, övriga 5.

exempel på förnyat mandat trots flyttning från valkretsen eller överflyttning från Andra kammaren till Första kammaren. Som ytterligare exempel kan anföras Rickard Lindström, Torwald Bergquist och Ivar Anderson. Överdirektör Hardy Göransson och byråchef Einar Thulin representerar den typ som relativt tidigt, efter studentexamen, lämnade sina respektive hemorter för uppgifter i den centrala förvaltningen men som ändå bibehöll kontakten med de valkretsar de fötts i och senare kom att väljas av. Slutligen kan direktör Eric Ericsson nämnas som representant för den kategori av rikskandidater som i sin verksamhet tidigare varit knuten till valkretsen. Ericsson var till 1932 sjökaptten i Göteborg, fortsatte sin marina verksamhet i Stockholm och 1942 ansågs han lämplig att representera sjöfartsstaden Göteborg.

Som framgår av det ovan anförda har utvecklingen efter 1866 varit ojämn. Efter 1921 har dock tendensen varit klart nedåtriktad. Antalet rikskandidater ibland stigit, men detta har då berott på tillfälliga omständigheter, såsom att en viss eftersläpning ägt rum eller att antalet nyvalda ett visst år varit stort, medan avgången varit liten. Det är ett känt faktum att det kan vara svårare att bli nyvald till riksdagsledamot än att bli omvald. En viss tröghet gör sig alltid gällande. En rikskandidat, som kanske inte under rådande förhållande skulle bli nyvald, blir omvald, trots att situationen förändrats sedan det första valet ägde rum.

Vad sedan gäller orsakerna till denna nedgång har en del berörts i det föregående. Det är alldeles tydligt att uppgången 1921 berodde på att socialdemokraterna erövrade så många mandat, som de senare inte kunde besätta med personer ur arbetarleden. När sedan läget stabiliserade sig och census avskaffades blev förhållandet det motsatta och antalet rikskandidater minskade kraftigt. Detta märks tydligt efter 1933.

Om huvudorsaken till minskningen är någorlunda klar under perioden 1921—38, blir den mer öviss efter detta senare årtal. Vi har här att göra med en hel mängd samverkande orsaker, som först efter 1930-talet går att renodla, sedan censusbestämmelserna mist sin avgörande betydelse. Det bör alltså betonas att det här rör sig om orsaker, som inte är typiska för just avsnittet 1938—58 utan som även i viss mån kännetecknar tiden före 1938. Det parti som här är av särskilt intresse är liksom i det föregående socialdemokraterna. Genom sin storlek intar det en särställning och ger ett relativt gott underlag för undersökning av utvecklingen och orsakerna bakom denna. För de borgerliga partierna är läget ett annat, då dessa knappast på grund av sitt smala underlag ger någon tillförlitlig grund för en bedömning.

Den främsta orsaken till nedgången av antalet rikskandidater inom socialdemokratien måste man, betonar partisekreterare Aspling, söka partiutvecklingen. Om man ser på det socialdemokratiska partiet har detta befunnit sig i stark frammarsch sedan 1921 vad gäller antalet medlemmar. Partiet hade då 134 753 medlemmar, medan antalet hade stigit till 746 004 år 1952.²⁵ Röstetalet vid andrakammarvalen var vid det första tillfället 4,7

²⁵ Svensk uppslagsbok band 28 spalt 505.

gånger större än medlemsantalet, men bara 2,3 gånger större år 1952.²⁶ Vad som alltså ägt rum är att en partiorganisation av stora mått byggts upp och att en ökning av antalet medlemmar kunnat redovisas både absolut och i förhållande till rösterna vid andrakammarvalen. Genom denna uppbyggnad av partiorganisationen har antalet möjliga kandidater i de olika valkretsarna ökat. Urvalsmaterialet har blivit större och på en rad poster inom partiet har utbildats personer som är lämpade för riksdagsmannaupdraget. På samma gång har ett visst »belöningsmoment» inträtt såtillvida att det har betraktats som ganska självklart att riksdagsuppdraget är en naturlig fortsättning på en förtjänstfull verksamhet inom partiet. Dessa båda faktorer har dessutom inverkat på själva uppträdandet hos de lokala partiorganisationerna. En stark och väl utbyggd organisation har större förutsättningar att handla självständigt än en svag eller en som befinner sig i uppbyggnadsstadiet.

Inom de borgerliga partierna har utvecklingen varit en annan. Utgångsläget var heller inte detsamma som för socialdemokraterna. Av de borgerliga partisekreterarna är det bara centerpartiets som så starkt som socialdemokraternas betonar, vilken betydelse en stark organisation har för kandidatnomineringen. Centerpartiet är det parti som i förhållande till sina röster vid andrakammarvalen haft den starkaste partiorganisationen. I genomsnitt har cirka hälften av de röstande varit anslutna till partiet.²⁷ Vid valet 1952 var partiets röstetal ca 1,4 gånger större än dess medlemsantal.²⁸ Allt detta har för centerpartiets del lett till att partiet inte efter Wahlunds och Eliassons övergång till Andra kammaren har några rikskandidater.

Inte heller de nuvarande parlamentariska förhållandena liknar dem som rådde på 1920- och 1930-talen. I de instabila förhållandena under minoritetsparlamentarismen växlade regeringarna med några få, ibland bara ett års mellanrum. Det blev då ett problem för de avgående regeringarna att placera sina medlemmar i riksdagen om de inte redan var ledamöter, för att på så sätt effektivare kunna föra den avgångna regeringens och partiets talan. Ett sätt att smidigt lösa detta problem blev att välja in dem som rikskandidater. Som exempel kan anföras att inte mindre än sju medlemmar av Brantings tre ministärer under någon period kom att sitta som rikskandidater i Första kammaren.²⁹ Bland medlemmar i andra regeringar kan nämnas Nils Wohlin och Sam Larsson. Allteftersom de parlamentariska förhållandena stabiliserades blev läget ett annat. Det fanns inte längre samma behov att placera f. d. regeringsmedlemmar i riksdagen.

Per Eskilsson

²⁶ Riksdagsmannaval 1921, 1952.

²⁷ E. Håstad, »Det moderna partiväsendets organisation», s. 40.

²⁸ SOU 1958: 6, s. 87.

²⁹ A. Åkerman, A. Örne, Th. Nothin, O. Olsson, C. A. Svensson, R. Sandler, K. Schlyter.

Några synpunkter på Unescos Tensionprojekt. En av Unescos många uppgifter har varit att uppmuntra undersökningar av de fenomen som är upphov till internationella konflikter. Det arbete som utförts av Unesco inom detta område går under benämningen »tensionsobjekt».

Detta projekt är inte bara det äldsta utan också det mest vittgående inom organisationens samhällsvetenskapliga avdelning.

Vid generalkonferensens sammanträde 1947 antogs det första konkreta arbetsprogrammet. Det fick närmast karaktären av ett forskningsprojekt med syfte att studera de faktorer som orsakar eller häver spänningar mellan nationer och samhällsgrupper. Projektet utformades i sex punkter, som i korthet innebar undersökningar av: 1. nationalkaraktärer, 2. stereotypa idéer som ett folk hyser mot ett annat, 3. metoder att ändra »mental attitudes», 4. hur internationell förståelse resp. aggressiv nationalism bildas, 5. befolkningsproblem som påverkar internationell förståelse, 6. den moderna teknikens följdverkningar.

Tensionprojektet kan sägas avslutat 1956, då de flesta av undersökningsresultaten publicerats.

Ställs man inför uppgiften att försöka göra en sammanfattande värdering eller en kritisk analys av projektet, befinner man sig lindrigt sagt i en brydsam situation. Det material som står till förfogande är mycket begränsat och ger endast mycket allmänna motiveringar och synpunkter på projektet. Endast ett par arbeten har utkommit med mer vetenskapliga ambitioner ägnade att belysa de tankegångar som ligger bakom. Vad man dessutom helt allmänt frapperas av vid en genomgång av materialet, är mångtydigheten hos själva begreppet »tension», vilket inte underlättar en analys. Det talas bl. a. om tensions som hindrar internationell förståelse, tensions som orsakar krig, internationella tensions, nationella tensions, grupp tensions och individuella tensions. Någon entydig definition står inte att finna. Jag återkommer till detta.

Trots att de olika programpunkterna till sitt innehåll är helt interrelerade och svåra att hålla isär, är det samtidigt ogörligt att betrakta projektet som en helhet. Jag har tagit mig friheten att i denna framställning begränsa mig till att behandla först och främst de fyra första resolutionerna i det program, som antogs av generalkonferensen 1947, nämligen de som rör undersökningar av nationalkaraktärer, stereotypa idéer, aggressiva och nationella attityder. Avslutningsvis tänker jag emellertid i korthet även nämna något om de två sista resolutionerna, då närmast som jämförelse och i någon mån för att belysa den utveckling som skett. Det är min avsikt att försöka lägga några allmänna vetenskapliga synpunkter på tensionprojektet och kritisera de grundläggande tankegångar, motiveringar och riktlinjer, som kan komma till synes i några av de publicerade arbetena.

Unesco har helt nyligen utgivit en bok med titel »The Nature of Conflict»,¹ som bl. a. skall ge en översikt och värdering av tensionprojektets utveckling sedan starten 1947. Denna översikt är i själva verket långt ifrån fullständig och synnerligen subjektivt präglad, men den är ett av de få

¹ »Tensions and Technology Series», Unesco 1957.

publicerade arbeten, som kan vara till någon hjälp, när man söker efter det teoretiska underlaget eller de underliggande tankegångarna för projektet.

Inledningsvis konstateras i nämnda arbete att tensionprojektets sex punkter i själva verket var ett försök att till så »komplexa fenomen som utveckling av sociala strukturer och konflikters ursprung anpassa metoder, som prövats på det nationella området i några få länder».² Avsikten med projektet var dock inte endast att »upptäcka vetenskapliga sanningar, utan att lämna resultaten till praktisk användning som ett medel att fostra bättre internationell förståelse». Först och främst måste man göra »en systematisk diagnos, som förberedelse till efterföljande deltaljerade analyser, av olika orsaker till störningar funna inom nationella grupper och som många gånger har återverkningar på det internationella planet».

För detta ändamål sammankallades en mindre expertkonferens 1948, som förutom att utreda orsakerna till tensions också hade att belysa samhällsvetenskapernas möjligheter att ingripa för deras undanröjande. Konferensens resultat finns redovisat i en bok, utgiven av Hadley Cantril med titeln »Tensions That Cause Wars», och sammanfattas i ett »Common Statement».³ Här bör inskjutas, att konferensen endast tagit upp en del aspekter av tensionprojektet, närmast motsvarande de fyra första resolutionerna. (Som jag tidigare nämnt är det dessa jag i första hand tänker uppehålla mig vid.)

Det kan vara av värde att i korthet återge några av punkterna i detta »Common Statement»: »Fastän vi skiljer oss i fråga om det eftertryck, som bör ges olika delar av vårt statement och i fråga om dess omfattning och fullföljande, kan ingen av oss förneka vikten av någon del av det. Vi samtycka till följande:

-
- B. Problemet fred är problemet om att hålla grupp- och nationella tensions inom vissa gränser och leda dem mot konstruktiva mål. — — Detta mål kan inte nås genom ytliga reformer eller isolerade ansträngningar. Fundamentala förändringar i den sociala organisationen och i vårt tänkesätt är väsentliga.
 - C. — — Vi måste planera användningen av moderna produktionskrafter för att nå maximal rättvisa. Ekonomiska olikheter, osäkerhet och missanpassning skapar grupp- och nationella konflikter.
 - D. Moderna krig mellan nationer framskapas av många myter, traditioner och symboler för nationalstolthet, som överföres från den ena generationen till den andra. — —
 - E. Undervisning i alla former måste motsätta sig nationell självtillräcklighet och sträva att sprida en kritisk och självdisciplinerad syn på våra egna och andra former för socialt liv.»⁴

Förutom detta »statement» innehåller »Tensions That Cause Wars» också en rad uppsatser från var och en av de åtta deltagande vetenskapsmännen,

² Ibid., s. 10 ff.

³ University of Illinois Press. 1950.

⁴ Ibid., s. 17 ff.

där dessa sammanfattar sina egna synpunkter på problemen om orsak och botemedel. Dessa uppsatser återspeglar ingen enighet. En del vill t. ex. göra gällande att genom att utgå från individen och ändra hans attityder kan avsevärda resultat nås på samhälls- och statsnivån; andra anse att den enda verkliga lösningen ligger i en förändring av den sociala strukturen och miljön, och att om samhället är väl organiserat kommer individens beteenden och attityder i sin tur att undergå förändringar, som leder till bättre förståelse mellan folken. En av deltagarna, professor Gordon Allport, ger en sammanfattning när han framhåller att det är oriktigt att ifrågasätta huruvida individuella eller sociala faktorer är grundläggande. Frågan är snarare, enligt Allport, hur vi effektivt skall kunna avbryta den pågående kretsgången. Olika betraktelsesätt och metoder hjälper och kompletterar varandra. Båda behövs.⁵

Allport kanske i och för sig har rätt i detta resonemang. Man kan emellertid ifrågasätta, hur en internationell organisation med begränsade resurser som Unesco skall gå till väga. Till detta återkommer jag strax.

Låt oss först återvända till »The Nature of Conflict», för att se hur Unesco betraktar expertkonferensens resultat. »Eftersom dessa åtta psykologer, sociologer, filosofer och psykiatriker kommer från olika länder, har skiftande politiska åsikter och olika vetenskaplig utbildning, kan de naturligtvis inte förväntas ha identiska åsikter om ett så komplexfyllt problem.» Detta statement »visar särskilt tydligt att det är möjligt att ha olika åsikter om de primära orsakerna till ett sådant fenomen som aggressiv nationalism och ändå samtycka till en lång rad metoder för att rätta till detta missförhållande».⁶

Detta påstående förefaller mig något absurt. Är det verkligen möjligt att samtycka till metoder att avskaffa ett fenomen utan att först vara ense om orsakerna till detta fenomen? Var det för övrigt inte just orsakerna till dessa tensions man var ute efter? Kanske kan ett yttrande från en av deltagarna, professor Szalai, vara till hjälp för att sprida ljus över omständigheterna: »detta statement signerades av alla tack vare vår uppskattade ordförandes diplomatiska talang.»⁷ Därmed torde tillräckligt mycket vara sagt för att man skall inse det ytterst begränsade värdet av detta statement. Det bildar onekligen en dålig utgångspunkt för ett fortsatt program. Man kan möjligen ifrågasätta, om det i stället för denna form av manifest inte hade varit på sin plats att framföra en teori om orsakerna till tensions överhuvudtaget. Kanske inte, förresten, med tanke på att generalkonferensen vid denna tidpunkt redan beslutat ett omfattande program, vari man tydligen redan accepterat en del orsaker såsom okunnighet, stereotypa idéer, aggressiva attityder etc.

Unesco behövde emellertid inte endast en diagnos utan även en allmän översikt över det samhällsvetenskapliga arbete, som redan utförts i olika länder, för att kunna bestämma vilka delar av detta som var möjliga att använda i internationella sammanhang inom ramen för det antagna pro-

⁵ Ibid., s. 136.

⁶ »The Nature of Conflict», s. 13.

⁷ »Tensions That Cause Wars», s. 36 f.

grammet. Professor Otto Klineberg fick uppgiften att göra en sådan sammanställning, och den blev sedermera utgiven under titeln »Tensions Affecting International Understanding».⁸

Klineberg inleder sitt arbete med att slå fast, att de psykologiska aspekterna av tensions är de grundläggande. För att förstå tensions måste man skaffa sig kunskaper dels om folket, dels om ledarna. Man bör dock inte se bort från betydelsen av de »impersonal objective factors», såsom ekonomi, befolkningsfrågor, tekniska förändringar etc., som kan skapa konflikter. Trots ledarskapets och objektiva faktas betydelse är det den enskilda människans attityder, »som skapar jordmånen i vilken samarbete eller fientlighet i internationella relationer frodas».⁹ Författaren ger sedan en översikt över vad samhällsvetenskaperna redan uträttat inom områden, som omfattas av Unescos tensionprogram. Han har därvid koncentrerat sig på att beskriva olika metoder, med vilka psykologer och socialpsykologer försökt analysera vissa attityder och deras orsaker och sättet att mäta intensiteten och frekvensen hos dessa attityder. Dessutom presenterar han en rad metoder, som han anser bör prövas på internationell basis för att ge största möjliga kunskap om dessa fenomen och utvägar att undanröja missförhållanden.

Unesco bör alltså, enligt Klineberg, försöka få fram en objektiv bild av olika nationalkaraktärer, kulturer och livsstilar för att utröna om länder skiljer sig åt om man håller en del faktorer, såsom ekonomi, levnadsstandard, teknik etc. konstanta, och i så fall hur och varför de skiljer sig åt. För detta ändamål skall vetenskapliga rön från så många områden som möjligt insamlas och jämföras. Klineberg nämner bl. a. självmords-, brotts- och sinnessjukhusstatistik, uppgifter om psykiatriska och psykosomatiska förhållanden. Tanken är att frekvensen på avarter av mänskligt beteende kan bidra till bilden av samhället i dess helhet. Vidare föreslår han innehållsanalys av kulturprodukter som litteratur, film, radioprogram och av kulturlån; »communitystudies», opinionsundersökningar, attitydundersökningar etc. Dessa skall sedan ligga till grund för objektiva handböcker eller användas till att i största allmänhet »stimulera nationernas sympati och respekt för varandras ideal och aspirationer . . .», alltså fostran till bättre internationell förståelse.¹⁰

Beträffande stereotypa idéer framhålls att dessa är farliga i sig, vare sig de är positiva eller negativa, oberoende av i vilket sammanhang de visar sig. Undervisning om fakta måste rikta sig mot alla former av detta tänkande. Data om verkligt beteende och data om stereotypa idéer skall ställas mot varandra för att visa svagheten och ohållbarheten hos de senare.¹¹

Klineberg påpekar också nödvändigheten av fortsatt forskning om attityder med huvudvikten lagd vid en förbättring av användbara metoder. Han efterlyser därvid: 1) Definition av begreppet attityd, främst i funktionella termer, d. v. s. hur betar sig en attityd? etc. 2) Metoder att mäta

⁸ Social Science Research Council, N. Y. 1950.

⁹ Tensions Affecting International Understanding, s. 7.

¹⁰ Ibid. kap. II.

¹¹ Ibid. kap. III.

attityder. Det behövs inte bara en lista på lämpliga mättningsmetoder utan ett jämförande studium av deras relativa värde och anpassningsmöjligheter till olika grupper och situationer. Är det möjligt att utveckla metoder för internationellt bruk med hänsyn tagen till olika kulturer, språk etc.?

3) Forskning om orsakerna till attityder och deras samband med t. ex. undervisning, massmedia, historia, personlighetsutveckling. 4) Empirisk forskning genom experiment med metoder för attitydförändring, t. ex. genom objektiv upplysning om livet i främmande länder, informationsprogram och förbättrad kontakt över gränserna. 5) Internationell forskning som spänner över ämnesgränserna.

Det slutliga målet för den här skisserade vetenskapliga verksamheten skall emellertid enligt Klineberg vara att modifiera attityder, som kan vara skadliga för internationell förståelse. Detta kan ske genom informationsprogram, utnyttjandet av de vanligaste propagandamedlen, skapandet av bättre kontakter mellan nationella grupper, borttagandet av det »sociala stödet» etc. Huvudsaken är dock att ett »flerdimensionellt» närmande sker till problemet.¹²

Slutligen framhåller Klineberg angående s. k. aggressiv nationalism, att endast kunskap om etnologiska, ekonomiska och historiska faktorer inte kan helt besvara frågan, varför en del nationer är mera aggressiva än andra och varför krig överhuvud uppstår. En väsentlig del av förklaringen bör sökas inom det psykologiska området: i mönster för barnuppfostran, i förhållandet mellan far och son eller efter den s. k. »frustrations-aggressivitetsmodellen». För att förstå aggressivt beteende hos en grupp är en av de nödvändigaste förutsättningarna också förståelsen av ledaren, hans personlighetsutveckling och beteendemönster. Forskningen bör alltså bedrivas även inom detta område.¹³

Klineberg, som själv är psykolog, betraktar Unescos uppgift med tensionprojektet utifrån psykologiska eller snarare socialpsykologiska utgångspunkter. Han begränsar sig till att meddela vad beteendevetenskaperna har att lära oss men underlåter att ta upp vad angränsande ämnen som ekonomi, historia, statskunskap, etnologi kan utträta inom ramen för det antagna tensionprogrammet. Säkerligen har dessa senare ämnen stora möjligheter att erbjuda ett mera vidgat och nyanserat perspektiv på problemen och därmed öppna vägar för ett tillsynes något mera verklighetsbetonat program.

Intrycket av att Unesco har stannat inför ett till övervägande delen socialpsykologiskt betraktelsesätt bestyrkes, när man studerar översikten över organisationens arbete i »The Nature of Conflict». Där framhålls att redan innan Unesco gav sig i kast med problemen måste vissa fundamentala villkor accepteras. Dessa villkor som de framställs i »The Nature of Conflict» är följande: Först och främst borde man inse, att samhällsvetenskaperna ännu inte trampat ut barnskorna och därför måste utvecklas om de skall vara till omedelbar användning för lagstiftare och statsmän. Socialpsykologerna är bättre rustade att behandla individer och små grupper än

¹² Ibid. kap. IV.

¹³ Ibid. kap. V.

att ta hand om större strukturala reformer. Slutligen är Unesco i allmänhet ej kompetent att vidtaga åtgärder beräknade att lösa ekonomiska och politiska problem, som det internationella samhället står inför. Det är därför nödvändigt att först koncentrera sig på de faktorer hos individen, som troligen har inverkan på internationella förhållanden. Det är emellertid inte nödvändigt att göra en skarp distinktion mellan de »domestic social problems», som vid första anblicken inte har några återverkningar på det internationella planet, och de som direkt har inverkan på kontakter och relationer mellan olika nationer. Goda internationella relationer förutsätter naturligtvis sunda (healthy) nationella samhällen. Missanpassning (frustration), oro och fruktan för framtiden kan i hög grad bidra — som det hade gjort t. ex. i Tyskland under tiden 1920—1933 — till upprättandet av totalitära system, som försökte lösa inrikes problem genom att uppamma folkets aggressiva känslor mot andra länder eller mot etniska minoriteter inom landet.¹⁴

Dessa Unescos psykologiska eller socialpsykologiska utgångspunkter finns på ett alldeles utomordentligt sätt sammanfattade i inledningen till organisationens stadgar, där det står: »eftersom kriget har sitt ursprung i människornas sinnen, måste försvarandet av freden också byggas upp i människornas sinnen; och att okunnigheten om andra folks liv och seder genom människosläktets hela historia varit en allmän orsak till den misstänksamhet och den misstro mellan folken som alltför ofta medfört att osämja dem emellan fört till krig.»

Ett psykologiskt betraktelsesätt innebär i korthet, att det är individen och dennes attityder, opinioner och beteendemönster, som är föremål för studium. De metoder som användes är oftast statistiska, kliniska eller experimentella. De problem man behandlar kan vara fördomar, hat, fiendlighet, stereotyper, syndabockstänkande, aggression o. s. v. Dessa kan ibland betraktas som spänningar inom individen, som då och då urartar till öppen konflikt. Det betyder att aggregerad missanpassning samlas på hög inom individen, till dess de utlöses i öppen aggression av något slag, i gräl, slagsmål, upplopp, som ett medel att reducera spänningen.

Resultatet av detta studium medför att man i praktiken söker ändra människans attityder eller motiveringar. De olika metoderna härför kan variera från undervisningsprogram till propaganda, från metoder för att upphäva industriella missförhållanden till att öka kontaktmöjligheterna med främmande grupper. I huvudsak är de samtliga dock försök att ändra folks sätt att tänka. Vetenskaplig forskning inom detta område är naturligtvis i högsta grad väsentlig och ingen vill väl betvivla dess värde. Situationen blir emellertid mer svårbemästrad, när begreppet spänningar, tensions, överföres från individualpsykologins område till att gälla förhållanden mellan grupper, i synnerhet större grupper, som nationer. Det blir då fråga om en generalisering från individ till grupp. Gruppens attityder kommer därvid att betyda summan av alla individers attityder.

Med hänvisning till vad som här tidigare framförts och till det arbete

¹⁴ »The Nature of Conflict», s. 14.

som utförts inom tensionprojektet är det uppenbart att detta generellt sett är grundat på antagandet, att grupp- och kollektivbeteende kan tolkas eller förklaras utifrån individualpsykologiska mekanismer. Någon enhetlig teoretisk bakgrund kan man emellertid, som jag tidigare påpekat, knappast tala om. Det finns alltför gott om motsägande tankegångar för att detta skall vara möjligt.

Unescos yttersta syfte med tensionprojektet var att ändra attityder och skapa nya, som skulle öka den internationella förståelsen. Är detta syfte överhuvudtaget möjligt att förverkliga? Några sociologiska synpunkter på frågan om attityders ursprung och natur kan vara lämpliga att ställa upp som jämförelse med det psykologiska betraktelsesättet. Låt mig slå fast att attityderna hos medlemmarna i en grupp, sammanhållen av nationella skäl, rasskäl eller etniska skäl gentemot medlemmarna i en annan likvärdig grupp inte är individuella utan sociala attityder. De är sociala attityder i den meningen, att de representerar de definitioner och föreställningar, som den egna gruppen bibringar sina medlemmar om en annan grupp. Om man länkar sig att en människa har haft en otrevlig erfarenhet av en medlem av en annan grupp, så behöver detta inte nödvändigtvis betyda att han sedan hyser fördomar eller har stereotypa idéer och attityder mot hela den gruppen. En otrevlig erfarenhet resulterar i fördomsfullhet mot en annan grupp, när särskilda sociala attityder gentemot denna grupp redan existerar i den egna gruppen. Förefinns inte dessa sociala attityder upplevs en oangenäm erfarenhet av en individ snarare som en otrevlig upplevelse av en *individ* än av en representant för en hel grupp. Det är därför viktigt att studera de sociala attitydernas ursprung. Upphovet till dessa sociala attityder finner man alltså i det sociala arvet i en grupp. De är en del av detta arv eller av gruppens normer i lika hög grad som andra föreställningar och värden, som överföres till individen under dennes uppfostran till medlem av gruppen. Precis på samma sätt som en medlem av ett samhälle eller av en speciell grupp mer eller mindre omedvetet antar gruppens ideal och värderingar, antar han också sin grupps föreställningar och attityder i förhållande till andra nationer, raser och minoriteter. Ett studium av konst, litteratur, teater, film, radioprogram, skämtbilder och tecknade serier kan hjälpa oss att avslöja de gällande föreställningarna, som alltså är en del av gruppens sociala arv, lika väl som det kan avslöja medlen varigenom dessa föreställningar och attityder bevaras.

Samhällets institutioner spelar också en avgörande roll vid bevarandet av attityder. Där institutionerna förebygger kommunikation och förbindelser mellan individer av olika ras och social bakgrund, t. ex. genom att hålla olika skolor och kyrkor för olika grupper, eller där samhället bestämmer relationerna mellan raserna så, att en grupp får lägre status än en annan, t. ex. genom avstängning från viss utbildning eller vissa yrken, kan inte ens det bästa informationsprogram övervinna det avgörande inflytandet från dessa institutioner vid bestämmandet av de aktuella sociala attityderna. Även om en individ på ett eller annat sätt, t. ex. genom en upplysnings-tidskrift, har förmåtts att frigöra sig från de gällande attityderna, sätter samhället fortfarande bestämda gränser för hans möjligheter att uttrycka sina speciella attityder. Trots att en eller ett fåtal individer har ändrat

uppfattning, lever normerna i gruppen, samhället, alltjämt kvar. Skall man försöka ändra attityder verkar det m. a. o. rimligt, att man uppsöker orsaken till det onda och där gör sitt ingrepp. Eftersom orsaken till individens attityder och föreställningar har sin rot i gruppens normer och dessa i sin tur har stöd i traditioner, sedvänjor, lagar, institutioner, d. v. s. gruppens kulturella arv, är det först och främst detta som skall ändras.

Ställer man problemet på sin spets, skulle det i detta fall betyda ett införande av ett helt nytt normsystem. Dessa nya normer måste liksom de gamla finna stöd i form av sanktioner. Sanktioner av betydelse för detta område saknas i dagens internationella »samhälle» och torde få skrivas på framtiden.

Unesco har emellertid frånsagt sig alla möjligheter till inblandning i nationernas inre angelägenheter genom reformer på det ekonomiska, sociala eller politiska planet. De medel som står till förfogande för att nå förbättrad internationell förståelse inskränker sig till information, rådgivning och propaganda. I belysning av vad som här sagts om dessa medels möjligheter att ändra attityder i en nationell grupp måste man betrakta Unescos möjligheter att nå sitt mål som tämligen begränsade.

Alltför kategorisk i sina omdömen om Unescos möjligheter med denna verksamhet bör man kanske inte vara. Det finns dock undersökningar, som visar förändringar i attityd hos individer vilka utsatts för t. ex. ett informationsprogram. Här kommer begreppet »internationell förståelse» in i bilden. Vad är egentligen internationell förståelse? Finns det ett minimum eller optimum av denna företeelse? Unesco har mig veterligen aldrig försökt definiera begreppet och göra bekant hur nära detta mål man kan tänkas komma. Någon absolut internationell förståelse är väl knappast tänkbar. Kanske har organisationen i själva verket inte ställt så höga krav. Är det mål man i så fall tänkt sig tillräckligt för att man genom dess uppnående skulle kunna undvika tensions eller t. o. m. krig? Man saknar klargöranden på dessa punkter.

3 Därmed är man snart tillbaka i utgångsläget, det spänningsförhållande mellan grupper som kan förorsaka krig. Utan tvekan finns det fler aspekter på detta problem, vid sidan av dem som Unesco tagit upp i sitt program. Dessa är organisationen säkert också medveten om.

Två socialpsykologer, Krech och Crutchfield, nämner t. ex. att »tensions mellan nationer kan ta sig uttryck på många sätt, i känslor av hat och aggressivitet, attacker i press och radio, diplomatiska tvister, förföljelser av utlänningar, ekonomiska konflikter och sanktioner och, slutligen i krig. Krig, det bör understrykas, är endast det sista steget i tensions».¹⁵

Intressanta synpunkter på problemen framföres i »The Nature of Conflict» av sociologen Jessie Bernard, som utgår från begreppet konflikt som en sådan kan yttra sig i förhållandet mellan grupper. De problem, som behandlas är från dessa utgångspunkter t. ex. de som behandlar schism, secession, inbördeskrig, sektbildning, motståndsrörelser, revolutioner, reformrörelser å ena sidan och imperialism, erövring, underkuvande, kolo-

¹⁵ Krech, D. Crutchfield, R. S., »Theory and problems of social psychology». N. Y. 1948, s. 575.

nialism, tilltagande politisk, ekonomisk och social integration å den andra. Inbegripet i denna »sociologiska» syn på konflikter finns en »kostnads-teori». Konflikter uppstår, när det finns oförenliga eller varandra inbördes uteslutande mål, avsikter eller värden omfattade av människor. Dessa kan vara åtråvärda, men alla kan inte fullföljas samtidigt. Om ett väljs, är det på bekostnad av de andra.

»Problemet med minoritetsgrupper betraktat på detta sätt är inte ett om fördomar utan ett om inbördes oförenliga värden omfattade av mänskliga grupper; om en grupp vinner sina värden, förlorar en annan dem den omfattar. En serie värden 'kostar' en annan serie. Kostnadsteorier i samband med konflikt innefattar oförenliga värden eller målsättningar. Den praktiska tillämpningen för forskning grundad på detta närmande kommer säkerligen att yttra sig i form av strategi. Vilka slags koalitioner eller allianser bör en grupp söka? Bör den angripa attityder eller beteende? Gradvis förändring eller revolution? Medling eller aggression? Lagstiftning eller undervisning?»¹⁶

Jessie Bernard redovisar därefter bl. a. genom några matematiska modeller hur man kan tänkas utveckla forskningen på området. Det skulle emellertid föra för långt att följa denna utläggning. Jag vill med detta endast försöka visa att det finns områden inom ramen för tensions, som är utomordentligt väl lämpade för vetenskaplig forskning under internationell ledning. Först av allt skulle man emellertid fordra att Unesco hade gjort klart för sig, genom t. ex. främjande av grundläggande forskning, på vilka vägar inom detta problemkomplex man skulle ha största möjligheter att nå praktiska resultat med de begränsade medel som står till förfogande. De lösliga hypoteser organisationen haft att rätta sig efter har i alltför stor utsträckning lett till forskning på det nationella planet. Studier av internationella spänningar på ort och ställe som rekommenderas av såväl den sjätte som sjunde generalkonferensen har av en eller annan orsak inte kommit till stånd.

Under senare år har Unesco som ett led i tensionprojektet utfört eller bistått vid undersökningar av spänningsförhållanden, som råder på det lokala planet inom enskilda stater. Jag tänker närmast på de undersökningar som gjorts i Indien, Israel, Japan och Tyskland som ett led i biståndsprogrammet till förmån för medlemsstater. De resultat, som här uppnåtts verkar åtminstone ytligt betraktat som mycket lovvärda, inte minst därför att arbetet fortsatts och intensifierats av det egna landets krafter, sedan Unesco en gång givit impulser genom inledande planläggning. Att samhällsvetare av olika kategorier på detta sätt får möjlighet att lämna bidrag till förbättrade förhållanden i t. ex. underutvecklade länder bör ses som en mycket angelägen målsättning.

De två sista punkterna av det ursprungliga tensionprogrammet, som tar upp befolkningsproblem, i synnerhet immigranternas möjligheter till kulturell anpassning, och följderna av den moderna teknikens intåg, har av tidigare anförda orsaker lämnats utanför denna framställning. Jag vill inskränka

¹⁶ »The Nature of Conflict», s. 37 ff.

mig till att framhålla att dessa projekt bör sättas i samband med den tekniska biståndsverksamhet, som bedrivs av Förenta Nationerna. Dessa projekt har en ytterst vital funktion att fylla. De är i sig principiellt oantastliga och bör betraktas som den positiva sidan av tensionsprojektet. Att Unesco också insett dessa frågors stora betydelse framgår tydligast av det faktum, att de under senare år fått en alltmer framträdande plats i program och budget. Organisationen har knappat in på de anslag som utgår till verksamheten för att befrämja internationell förståelse. I stället har upptagits projekt som, åtminstone ytligt sett, har större anknytning till realiteter och fler möjligheter att nå praktiskt verk samma resultat.

Under årens lopp har mycken kritik riktats mot Unesco och dess verksamhet. Kritiken har ofta gått ut på att organisationen tagit på sig för många och stora arbetsuppgifter. Projekten har ofta kallats för orealistiska eller t. o. m. luftslopp.

För att kunna göra detta medgivande har jag i denna uppsats inledningsvis framhållit det orimliga i förhållandet att Unesco i sitt program 1947 synes förutsätta att stereotypa idéer, okunnighet om andra länder och folk, attityder och aggressiv nationalism har en avgörande betydelse för tensions och krigsrisker, och några år senare inleder en utredning om just de olika orsakerna till tensions. Jag har emellertid inte kunnat finna att man därvid kommit ett enda steg närmare ett klargörande av orsakerna till tensions och medlen att undanröja dem. Resultaten av utredningen som slås upp i ett »common statement» ger snarare ett alltigenom förvirrande intryck och anledning till beklagande av den mycket dåliga utgångspunkten för Unescos fortsatta arbete.

Troligen skulle organisationen ha vunnit på att från första början söka en definition på själva begreppet tensions och uppställa en sammanhållande teori om möjligheterna att undersöka och bekämpa dem.

Jörgen Ahlinder

Fyrtiofem år efter Sarajevo. För fyrtiofem år sedan sköt den okände bosniska skolynglingen Gavrilo Princip i Sarajevo ärkehertig Franz Ferdinand, tronarvinge inom den äldsta dynastin i Europa. Detta hände vid den tidpunkt, då motsättningarna mellan stormakterna var synnerligen stora. Första världskriget, som började en månad efter Sarajevomordet, betydde, som A. J. P. Taylor har påpekat, slutet på den gamla, fredliga, stabila världen, och början på den nya, pressande, revolutionära värld, i vilken vi lever.

Vilka var Gavrilo Princip's motiv? Vem stod bakom honom? Vilken delaktighet hade regeringarna i Belgrad och Wien i detta mord? Vilken roll spelade Petrograd och Berlin under händelsen den 28 juni 1914? Vem hade intresse av att Franz Ferdinand försvann från den politiska scenen?

Om dessa frågor har det kanske skrivits mer än om någon annan händelse i modern historia. Fastän nästan ett halvt århundrade har gått sedan mordet i Sarajevo ägde rum, har intresset för det inte mattats av. Nu har

historikerna större möjligheter att ta reda på historiska fakta, och några statsarkiv står till deras förfogande, fastän alla inte är tillgängliga.

Under de sista åren har åtskilliga nya böcker och uppsatser rörande händelserna den 28 juni 1914 publicerats. Jag har funnit följande mest intressanta: »*Young Bosnia, letters and contributions*», edited by V. Bogicevic, »Svjetlost». Sarajevo 1954, *Vladimir Gacinovic*, »Essays and letters», »Svjetlost», Sarajevo 1956, *Luigi Albertini*, »The Origins of the War of 1914», Volume II, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1953, *Hans Übersberger*, »Österreich zwischen Russland und Serbien», Herman Böhlau Nachf., Köln-Graz, 1958, *A. J. P. Taylor*, »Murder at Sarajevo», The Observer, London, November 16, 23, 30, 1958.

Jag skall försöka referera dessa böcker och uppsatser och därvid särskilt beakta om de kastar nytt ljus över de många mysterier i samband med den 28 juni 1914, som ännu är olösta.

I. Före avrättningen i Saloniki i slutet av juni 1917 av chefen för Serbiens militära spionageväsen, överste Dragutin Dimitrievic-Apis, som falskt anklagats av kung Alexander för att förbereda mord på honom, skrev den förre på eget initiativ en rapport, i vilken han medgav, att han organiserat mordet på ärkehertig Franz Ferdinand.

Överste Apis var en energisk och hängiven pan-serb. Folk, som kände honom personligen, exempelvis min far, uppskattade i hög grad både hans personliga egenskaper och hans brinnande patriotism.

Såsom ung officer ledde han 1903 den konspiration, som störtade Alexander, den siste kungen av Obrenovic-dynastin. Alltsedan dess spelade han en ganska betydande roll genom sin påtryckning på den nya regimen, särskilt på kung Peter. När Alexander, såsom arvinge till tronen, började ta aktiv del i det politiska livet, kom han snart i konflikt med Apis och samlade omkring sig en grupp officerare, som var motståndare till denne. Sålunda blev militarismen ett av de största hindren för utvecklingen av ett demokratiskt liv i Serbien. Bland båda officersgrupperna fanns det tydliga tendenser till pretorianism, som vi senare kommer att se.

Under parollen att hjälpa de stridande serberna utanför Serbien bildades 1911 en hemlig organisation med namnet »Enighet eller död», populärt kallad »Svarta handen», i vilken överste Apis var den ledande gestalten. Nu förvärrades konflikten med Alexander. Vid denna tidpunkt stod Pasich på Alexanders sida mot överste Apis. Snabba i vändningarna lyckades de 1917 bli av med överste Apis genom att etablera ett justitiemord. Samtidigt betydde detta ett stort steg av Alexander på hans väg mot den militärdiktatur som han öppet etablerade 1929.

Hade Princip och hans medsammansvurna vid Sarajevo-mordet bara varit redskap för överste Apis och endast utfört hans plan? Hade de inte sin egen ideologi, och vilken var den?

Om man går igenom litteraturen om händelserna den 28 juni 1914 finner man, att Princip och hans vänner från »Unga Bosnien» har blivit ganska ensidigt behandlade. Anhängarna till Apis, t. ex. C. Popovic, betraktade »Unga Bosnien» som ett slags ungdomsorganisation till »Svarta handen». Nu tar Übersberger utan vidare denna förklaring för given.

Det fanns några författare, särskilt sådana som deltagit i den officiella pan-serbiska propagandan under förkrigstiden, som utmålade Princip och hans vänner som blott och bart nationalist, och som nedvärderade deras politiska överblick och sociala program.

1937 försökte en grupp unga marxister, såsom Veselin Maslesa och Milovan Djilas, i broschyren »Dagens tendenser och Unga Bosnien» att diskutera de båda ovannämnda åsikterna, men de misslyckades med att ge en egen tolkning. De samlade inte tillräckligt med historiska fakta och blev sålunda tvugna att gå in på abstrakta generaliseringar.

Nu är denna brist fylld genom de två första böckerna av dem, som jag här anmäler. De innehåller en rik korrespondens mellan de ledande medlemmarna i Unga Bosnien liksom alla de viktigaste uppsatserna av Vladimir Gacinovic, andlig ledare för rörelsen och nära vän till Princip.

»Unga Bosnien» var på ett sätt en egendomlig organisation. Den hade inte något skrivet program eller några statuter. Den bestod av många hemliga ungdomsorganisationer i Bosnien och Herzegovina. Vladimir Gacinovic hade varit en länk mellan dessa sällskap och deras största apostel.

Dessa hemliga organisationer startades av de bosniska studenter, som studerade vid universiteten i Wien och Prag. De arga unga männen i denna bosniska generation förde med sig hemifrån känslan av desperation, som orsakats av läget i Bosnien, och i kejsardömets huvudstad kom de i kontakt med idéer, med vilka de skulle kunna förändra situationen i sitt hemland. Så blev de sitt eget folks medvetande, folkets medvetande om sin egen existens; ett fenomen, som mycket ofta förekommer i världen med flera folk (Nehru och en del andra indiska ledare fick sin utbildning i Harrow och Cambridge, liksom tunisiska, marockanska och algeriska ledare i Paris).

Som Albertini påpekar var situationen ytterst allvarlig i Bosnien-Herzegovina, där den agrara frågan inte så litet bidrog till att förbittra folk-känslan. Fastän Andrassy så långt tillbaka som den 28 juni 1878 vid Berlin-kongressen hade deklarerat, att den österrikisk-ungerska administrationen skulle anse det som sin främsta plikt att finna en lösning på agrarfrågan, hade praktiskt taget ingenting gjorts. Den österrikisk-ungerska finansministern Kallay, som hade styrt det ockuperade området under tjugo år, hade slutit en överenskommelse med de 6.000 stora muhammedanska godsägarna, som under deras godtycke ställde 100.000 kmet (bönder under feodal regim).

»Ingenting har gjorts», citerar Albertini från Baerreither (från Sarajevo den 9 oktober 1913), »för uppfostran, ingenting för att lätta in-teckningsbördan, inte ett spadtag har tagits för något järnvägsbygge. Jag har rest i timmar genom landsbygden utan att passera en skola. Överallt har förhållandena inom jordbruket och på landsbygden hämmats av den turkiska jordlagen, som är rådande i Bosnien, liksom på turkarnas tid».

Det är inte rena tillfälligheten, drar Albertini som slutsats, att förövarna av Sarajevodådet var söner till sådana kmet. Både Cabrinovic och Princip förebrådde under rättegångens lopp Österrike för att inte ha löst jordproblemet och för att hålla landsbygdsbefolkningen i fattigdom och okunnighet. Princip avgav sin förklaring: »Jag har sett vårt folk stadigt förstöras.

Jag är bondson och känner till förhållandena i byarna. Det är därför jag ville ta hämnd, och jag ångrar ingenting».

Under de första åren på 1900-talet förekom det olika ideologiska inflytanden bland de bosniska studenterna i Wien. Majoriteten av dem följde Masaryks idéer och hans taktik, som gick ut på nödvändigheten av kulturellt arbete bland massorna och på en långsamt fortskridande utveckling. Studenterna anslöt sig också till den socialistiska tanken i alla dess yttringar. Anarkistiska idéer var ganska populära, men många studenter blev intresserade av österrikisk socialdemokrati. En av ledarna för »Unga Bosnien» vid den tiden, B. Zecevic, nu professor emeritus, kommer ännu ihåg, hur en ung socialist vid namn Taussigg förde honom i kontakt med utgivarna till Arbeiter Zeitung och andra socialisttidningar, som gärna publicerade nyheterna om situationen i Bosnien. Möten hölls också mellan Adler och ledarna för de bosniska studenterna, anordnade av Taussigg.

År 1918, under krisen som förorsakats av annekteringen av Bosnien och Herzegovina, insåg den allmänna opinionen i Europa för första gången räckvidden och intensiteten i det serbiska nationella problemet. Serberna, som utgjorde majoritet bland befolkningen i Bosnien och Herzegovina, såg på det fria Serbien på andra sidan floden Dvina som ett sydslavernas Piemonte. Detta kändes mycket starkt av den bosniska ungdomen både i Sarajevo och Wien.

Det fanns en annan orsak till serbiskt inflytande på den sydslaviska ungdomen i Österrike-Ungern vid den tiden. Det var demokratin i Serbien. Även den slovenska ungdomen framhöll öppet i sin tidning »Preporod» den serbiska demokratins fördelar. Efter 1903 existerade i Serbien ett ganska utvecklat demokratiskt system, fastän detta hela tiden måste kämpa mot en stigande militarism. Rösträtten i Serbien var mycket vidsträckt, en av de mest vidsträckta i Europa på den tiden. Det rådde fullständig yttrande- och pressfrihet. Kung Peter och hans söner var ofta skottavlor för presskritiken. Samtidigt ägde en snabb ekonomisk utveckling rum i landet. Vetenskapen blomstrade vid universitetet.

Denna demokratiska period i Serbien hjälpte landet mycket, då det gällde att framgångsrikt kunna gå genom krigen 1912—1913 och 1914—1915 mot mycket starkare motståndare.

Händelserna 1908—1909 medförde besvikelse bland ungdomen i Bosnien. Styrelsen, som utövades av österrikisk-ungerska kejsardömet, hårdnade och fick även välsignelse av andra stormakter. Studenterna var missnöjda med ledarna för de serbiska partierna i Sarajevo, som inte brydde sig om byarnas intressen och kompromissade med Wien. Från den tiden kom det fram en ny generation både i Bosnien och i Wien. Den var trött på Masaryks taktik, som gick ut på en långsammare takt. Den sökte efter inspiration bland de ryska socialrevolutionärerna. Kropotkin, Herzen, Bakunin och Chernichevski blev deras favoriter. Stepniaks bok »Det underjordiska Ryssland» var den populäraste boken inte bara för idéen om martyrskap utan också för organiserandet av det hemliga arbetet i Bosnien.

Gacinovic var den aktivaste huvudpersonen inom denna nya riktning bland studenterna i Bosnien. Han anföll med lidelse de gamla politiska metoderna bland ungdomen och proklamerade den direkta aktionen som det

enda kampmedlet, och direkt aktion betydde individuell terror. »På terror skall vi svara med terror, och det kommer att resa massorna».

Gacinovics vän Bogdan Zerajic, en serb från Herzegovina, omsatte dessa ord i praktiken: Han ävsåg att skjuta kejsar Frans Josef 1910, men då han kom ihåg, att detta skulle föra Franz Ferdinand till tronen, sköt han fem skott mot guvernör Varesanin men missade. Därefter ropade han: »Jag lämnar min hämnd till serberna!» och begick självmord med det sista skottet. Generalen sparkade på hans kropp, och den begrovs sedan bland brottslingar och självmördare.

Zerajic blev snart den nationelle martyren, och hans grav täcktes med blommor varje natt. »Unga Bosnien» vann inflytande inte bara bland ungdomen i Bosnien utan också i andra delar av kejsardömet, som beboddes av sydslaver. I Slovenien till exempel uppstod en hemlig revolutionär organisation under inflytande av Gacinovic, Mijatovic och andra medlemmar i »Unga Bosnien». Den fick namnet »Preporod» och lyckades dra många unga slovenier till sina led. »Unga Bosnien» etablerade ett intimt samarbete med ungdomen i Kroatien och Dalmatien. Före mordet på Franz Ferdinand gjordes sex mordförsök mot medlemmar av den habsburgska monarkin av den sydslaviska ungdomen, som mer och mer kombinerade sin nationalism med anarko-kommunistiska idéer. Kropotkin själv var medveten om sitt intellektuella inflytande på medlemmarna i »Unga Bosnien».

Gacinovic etablerade direkt förbindelse med ryska social-revolutionärer: Natanson—Bobrev m. fl. Albertini nämner, att Gacinovic hade rest till Lausanne för att studera sociologi och lära sig utföra våldsdåd, och där kom han i nära kontakt med Leo Trotsky. Detta är ett vagt påstående och behöver förklaring, speciellt om man beaktar Radeks påstående i sina slutord under rättegången i Moskva den 29 januari 1937: »Det är nödvändigt att visa hela världen, vad Lenin — vars namn jag här uttalar med rörelse — skrev om krigets hemlighet i det brev, som innehöll instruktioner till delegationen kvällen före dess avresa till Haag. En del av hemligheten hade legat i händerna på den unge serbiske nationalisten Gavrilo Princip, som föredrog att dö i sin fästnings-cell hellre än att avslöja den».

Med utgångspunkt från dessa mystiska ord av Radek uppstod vid den tiden rykten om att Trotsky var medbrottsling i Sarajevo-mordet. Men den historiska forskningen visar inga förbindelser mellan Trotsky och Princip samt hans vänner. Trotsky hade tillfälle att träffa en del medlemmar av »Unga Bosnien» under sitt besök i Serbien (Vranje) 1912, men det finns inga spår, som tyder på att något sådant möte ägde rum. Inflytandet på »Unga Bosnien» från Trotsky och andra ledare i den ryska arbetarklass-rörelsen, som delade hans åsikt, behöver man ej ta med i räkningen. Han träffade Gacinovic först efter Sarajevomordet. Han bad honom skriva en artikel om mordet, som han senare publicerade i en pamflett, men han tog öppet avstånd från »Unga Bosnien» och sade, att Gacinovic och dennes vänner var nationella romantiker av en typ, som hade lämnat livets scen. Trotsky ogillade den individuella terrorns metod.

Å andra sidan var Gacinovic och hans vänner inte influerade av socialdemokraternas metoder. Danilo Ilic, nyckelmannen när det gällde organisationen av Sarajevo-mordet, kritiserade i en artikel, publicerad en månad

före den 28 juni 1914, socialdemokratin för dess brist på demokrati: »Den är inte organiserad från botten till toppen på federal bas, utan tvärtom från toppen till botten med centralism och hierarki som principer i likhet med den katolska kyrkan. Den centrala partiledarkadern har absolut makt över medlemmarna, som är tvungna att foga sig utan ett ord, så att det inte existerar någon rätt till kritik bland medlemmarna . . . Partiet styrs av de stora ledarna i enlighet med deras egna intressen och åsikter. Medlemmar i detta parti, liksom i andra, lyssnar bara till vad partibossarna säger. Den som inte önskar underkasta sig sådana metoder, uteslutes ur partiet i partidisciplinens intresse. Därför baseras detta parti också på odemokratiska, konservativa och till och med autokratiska principer».

I sina andra skrifter och översättningar pläderade han för direkt demokrati, kanske mer än andra politiker bland sydslaverna vid den tiden.

Serbiens och andra balkanstaters segrar mot Turkiet 1912 förde en ny våg av entusiasm över Bosnien, och man hoppades att vändpunkten också för detta land nu hade kommit. Albertini kommenterar: »Under första balkan-kriget stängde den bosniska regeringen, skrämmd av befolkningens brinnande iver för den serbiska saken, Dieten, som sanktionerats 1910, och förklarade belägringstillstånd. Bilinski, som 1911 blev finansminister, försökte föra en försoningspolitik genom att medgiva större frihet för pressen, upphäva undantagslagarna och ställa en jordreform i utsikt. Men den reaktionäre guvernören, general Petiorek, framhärddade blint i undertryckarmetoder, som bara gjorde situationen värre».

I en sådan situation fann »Svarta handens» arbete en fruktbar jordmån i Bosnien. Vilka var dess förbindelser med »Unga Bosnien»? Omedelbart efter det att »Svarta handen» grundats, besökte Gacinovic i Belgrad dess störste ideolog Ljuba Jovanovic-Cupa, chefredaktör för dess politiska organ »Pijemont». Från första början av deras samtal fastslogs olikheterna mellan de två rörelserna.

Gacinovic anför i sin artikel för Trotsky: »Jag träffade Jovanovic på hans »Pijemont»-kontor i september 1911. Han hade skrivit sin artikel för morgondagens nummer. Han sade till mig: Du är en bakuninist . . . Våra idéer har vissa gemensamma drag. Men se på verkligheten, så kommer du att hålla med mig: den nationella ideella rörelsen måste stärkas, annars kommer den att misslyckas. Rädsla bör uppammas, vi måste rena vår själ, vi måste stålsätta oss . . .»

För att göra förbindelserna mellan »Unga Bosnien» och »Svarta handen» lättare att förstå, skall jag behandla »Svarta handens» ideologiska karaktär. I en uppsats i tidskriften »Nova Misao» 1953 uppehöll jag mig länge vid denna fråga, och här skall jag bara framlägga ett par huvudargument ur denna uppsats.

I den inre politiken ivrade »Pijemonte» öppet för etablerandet av ett parti med ett rent etatistiskt program. »Endast en sådan rörelse, tillräckligt etatistisk och militaristisk, skulle kunna bringa lycka till folket.» »Militarism är kännetecknet på patriotism hos ett folk».

I sitt program sade »Pijemont», att dess roll är den rasliga pånyttfödelsen hos det serbiska folket. Dessa idéer låg mycket nära programmet inom Jung-Deutschland-Bund, som organiserades av general Colmar Freiherr von

der Goltz. I sitt nummer den 21 juni 1912 ger »Pijemont» under rubriken »Marskalk Goltz och den tyska ungdomen» sitt erkännande åt denna organisation och prisar Goltz för hans ansträngningar »att föryngra det tyska kejsardömet».

Om man tar hänsyn till den ständiga kampen hos den serbiska socialdemokratin mot båda flyglarna inom den serbiska militarismen, de många attackerna från medlemmarna i »Svarta Handen» mot arbetarorganisationerna och deras anhållan hos myndigheterna om förbud mot firande av första maj, får man en klar bild av denna organisations roll i Serbiens inre liv. På grund därav är Übersbergers åsikt, att »Unga Bosnien» hade varit en ungdomsorganisation till »Svarta handen» inte acceptabel, i själva verket var de i hemligt samförstånd i den allmänna kampen mot Österrike-Ungern, men de var ideologiskt helt skilda.

Idén att mörda Franz Ferdinand hade varit levande hela tiden bland medlemmarna i »Unga Bosnien»; Princip och hans vänner i Belgrad fann, att samma idé fanns bland medlemmarna i »Svarta handen». Det var en parallell komplot, och »Svarta handen» hjälpte till att få den utförd.

Det var en annan fråga i vilken »Unga Bosnien» och »Svarta handen» inte var överens, och det var lösningen på det nationella problemet. »Svarta handen» var en pan-serbisk organisation. I sitt program kallade den Kroatien och Dalmatien för serbiska land. »Unga Bosnien» var mera gynnsamt inställd till en jugoslavisk lösning av denna fråga. Gavrilo Princip själv anförde i korsförhöret inför polisen i Sarajevo: »Jag är jugoslavisk nationalist och strävar efter en union av alla jugoslaver, i vilken politisk form som helst, och deras befrielse från Österrike . . .»

Denne tanige, envise skolyngling spelade inte någon ledande roll i »Unga Bosnien» förrän den 28 juni 1914. Han var en skygg pojke, som led av mindervärdeskomplex. 1912 flydde han till Serbien och försökte att komma in i serbiska armén, men en av de ledande medlemmarna i »Svarta handen», Tankosic, avvisade honom på grund av hans svaga fysik. Tankosic kryddade sina yttranden med några skämt på Princip's bekostnad.

Princip glömde aldrig detta. Han nekade att någonsin mer träffa Tankosic, till och med på kvällen före sin avresa till Sarajevo från Belgrad just före den 28 juni. I Sarajevo var han mycket lugn före den ödesdigra dagen. Han lade några blommor på Zerajics grav på kvällen för den 28 juni.

Under rätttegången var han den oböjligaste av alla. I sin cell i väntan på domen, skrev han med sin sked på metalltallriken: »Tiden går sakta och det finns inget nytt . . . i dag är allting likt igår och morgondagen medfördetsamma . . . Men jag kommer alltid att minnas ord av Zerajic, fallen falk, den som vill leva, han måste dö, den som är redo att dö, han kommer att leva i evighet».

Till sin död i Teresienstadts fängelsehålor förblev Princip densamme. Han bekände för sin läkare, att före den ödesdigra dagen den 28 juni 1914 hade han läst en artikel av Kropotkin, som hette »Vad vi skall göra i händelse av en social världsrevolution». Princip var övertygad om att denna skulle bli realiserad. Den skulle komma i internationell skala och på basis av fria kommuner.

II. Vad slags människa var Franz Ferdinand, vilka var hans grundidéer inom politiken, hade han några nya planer för monarkiens pånyttfödelse, vilka var hans vänner och vilka hans fiender i Wien och i utlandet? Übersberger berör knappast denna avgörande fråga, men Albertini och A. J. P. Taylor ger ett utförligt porträtt av tronföljaren och tillför några nya drag.

Albertini tror, att Franz Ferdinands psykologiska trauma hade förorsakats av det morganatiska äktenskapet med grevinnan Sophie Chotek och hans ed, att inga av hans barn skulle komma att åtnjuta rättigheter som ärkehertigar, särskilt inte rätten till succession till tronen. Han blev en trågen gäst i ärkehertiginnan Isabellas hus, och det väntades att han skulle gifta sig med hennes dotter. Men en dag fann ärkehertiginnan i en medaljong tillhörande Franz Ferdinand ett fotografi av en av hennes uppvaktande damer, grevinnan Sophie Chotek, vilken hon omedelbart avskedade. Efter den stora skandalen vid hovet bad ärkehertigen kejsaren att få gifta sig med grevinnan. Priset var att hans barn skulle avstå från rättigheten till tronen och ständiga förödmjukelser för hans hustru; hon förblev grevinnas.

Detta nätverk av svåra och motsägelsefulla förhållanden till omgivningen har, säger Albertini, bidragit till att hos Franz Ferdinand skapa den kärvhet och den häftighet i karaktären, som gjorde att hans popularitet och goodwill försvann. Han kunde bara älska eller hata, och hatet var hos honom mycket starkare än kärleken. Han ställde till scener med kejsaren, scener med andra ärkehertigar och med hovmännen.

Han var medveten om sin impopularitet och kände sig av ödet förutbestämd att bli mördad. Hans personliga mod och förakt för faran var stort. En gång bekände han för Czernin att en zigenarkvinna hade spått, att »han en dag skulle släppa loss ett världskrig», och denna profetia smickrade hans ärelystnad. Albertini säger, att Franz Ferdinand före sin avresa till Sarajevo, då han på kvällen före mordet anlände till Södra stationen i Wien, fann, att det elektriska ljuset i vagnen, som reserverats för honom, var sönder och inte kunde lagas i tid, så att vagnen måste upplysas med stearinljus. Franz Ferdinand sade leende till sin uppvaktning: »Ytterligare ett varnande tecken. Vad säger ni om det här ljuset? Det är ju precis som en grav».

Albertini drar den slutsatsen, att arvingen till den österrikiska tronen icke desto mindre under det sträva och ojämna i sin karaktär ägde intellektuella tillgångar av ovanlig storlek. Hans skarpa fattningsförmåga och politiska intuition avslöjade för honom med sällsynt klarhet de svaga punkterna och läckorna i monarkins struktur. Från sitt Wien-palats, Belvedere, visade Franz Ferdinand vid många tillfällen sitt missnöje med de slöa och oelastiska åtgärderna från Schönbrunn, kejsarens residens.

På en punkt framför Albertini en ny tes beträffande Franz Ferdinands relationer till Serbien. Allmänna opinionen i Serbien hade varit den, att Franz Ferdinand var ledare för den grupp i Wien, som ville krig mot Serbien. Denna tes hävdades av många historiker, speciellt efter ärkehertigens Berlinbesök i november 1912, då han träffade kejsar Wilhelm. Nu påstår Albertini, att Franz Ferdinand 1908 inte hade varit för annektering av Bosnien och Herzegovina, och att han ofta ivrade för tolerans mot Serbien. »Vår huvudfiende är Italien, mot vilket krig en gång i tiden måste föras; vi

måste återvinna Venetien och Lombardiet», citerar Albertini från ett uttalande av Franz Ferdinand 1913.

Denna Albertinis tes står i motsats till den hittills dominerande åsikten bland första världskrigets historiker, och utan tvekan kommer den att väcka stort intresse. Man väntar att den vid historikernas nästa världskongress i Stockholm 1960 kommer att medföra livlig diskussion.

En annan av Albertinis teser väcker också uppmärksamhet. Franz Ferdinand hade sina egna planer för monarkins pånyttfödelse. Han fann dess brister bero på det dualistiska systemet, som låg Frans Josef så varmt om hjärtat, och på den av de två nationaliteterna, som mest utnyttjade det, d.v.s. ungrarna, som inte bara styrde de mång-språkiga landen under St. Stefans krona, utan utövade ett dominerande inflytande i Wien och genom sina hotelser injagade fruktan hos politikerna och till och med hos kejsaren själv. Frans Josef gav, för fredens skull, gång efter annan efter för deras växande krav, medan han vände dövörat till när det gällde krav från andra nationaliteter. Tronföljaren trodde, säger Albertini, tvärtom att monarkin skulle gå under om inte den halvfeodala dominansen från de skarptungade ungerska »fågelskrämmorna med stora mustascher» bröts.

Enligt Albertini upptog Franz Ferdinand helt trialismens idé. Denna avsåg att inom kejsardömets gränser skapa en tredje stat, som skulle bestå av de territorier, som beboddes av sydslaverna. Den skulle utgöra en motvikt mot ungerskt inflytande och omforma den centrifugala rörelsen bland slaverna i monarkin till en centripetal rörelse och, förr eller senare, lösa problemet med en jugoslavisk union genom ett framtvingat eller frivilligt uppgående av det fria Serbien i den nya staten.

Denna Albertinis tes motsäger den ovan nämnda att Franz Ferdinand inte planerade krig mot Serbien, ty här säger han, att Franz Ferdinand inte utslöt möjligheten av att framtvunga Serbiens anslutning till den nya delen av monarkin.

Å andra sidan snuddar Albertini bara vid en ganska viktig fråga, nämligen vad reaktionen blev i Berlin till Franz Ferdinands idé om trialism. Om en sådan plan hade genomförts, skulle det utan tvivel medföra ett stärkande av monarkin och en mera fri politik gentemot Berlin. Kunde de militaristiska kretsarna i Tyskland tolerera en sådan förändring?

Sådana är huvuddragen i det porträtt av Franz Ferdinand, som skisserats av Albertini. A. J. P. Taylor ansluter sig inte härtill, speciellt inte vad beträffar Franz Ferdinands intentioner mot Serbien, men han betonar också att ärkehertigen led mycket av den älskade hustruns beklagansvärda ställning vid hovet i Wien. Enligt A. J. P. Taylor påverkade detta också hans beslut att besöka Sarajevo på St. Vitus dag, Serbiens nationaldag, den 28 juni 1914:

»Franz Ferdinand firade ett helt annat jubileum — giftermålet med Sophie Chotek den 28 juni 1900. Ty denne stele och stolte man, sträng till vanvett beträffande varje småsak inom etiketten, bröt själv mot den striktaste regeln inom det kejserliga huset: han gifte sig av kärlek utanför den tillåtna kungliga kretsen. Medan ärkehertigen som arvinge i rang kom närmast efter kejsaren, kom hans hustru i slutet av varje procession.

Franz Ferdinand älskade henne djupt — det var hans enda försonande

drag. Han önskade upphöja sin hustru till sin egen nivå; han skulle gjort henne till kejsarinna om han hade kommit till tronen, trots löften att avstå från detta. Men han kunde inte vänta på sin onkels död. Han ville höja sin hustru i rang omedelbart. Och det fanns ett sätt att göra det.

Franz Ferdinand var generalinspektör för den österrikisk-ungerska armén, och vid rent militära tillfällen kunde hans hustru åtnjuta sin makes höga rang. Något ställe måste uppletas, där de civila myndigheterna kunde ignoreras, och där de militära styrde. Denna plats var Bosnien: Potiorek, guvernören, var general och armén i aktiv tjänst. Det uppgivna skälet för besöket var den årliga armémanövern. Det verkliga skälet var, att endast i Bosnien kunde Sophie Chotek utan hinder rida vid sin makes sida».

När det gäller frågan om överste Apis motiv för att organisera mordet på Franz Ferdinand har Albertini och A. J. P. Taylor skilda åsikter. Albertini säger: »Franz Ferdinand var dömd till döden bara därför att han, genom att understödja de rättigheter, som tillkom de slaviska undersåtarna i monarkin, underminerade den rörelse, som syftade till att skilja dem från Österrike och förena dem med Serbien. Våldsdådet mot honom var inte ödets ironi utan var inspirerat av nationalism, ett politiskt begrepp med stor betydelse för det jugoslaviska folkets framtid och i Europas historia».

För att bevisa sin tes citerar Albertini en nevö till överste Apis, vid namn Zivanovic, vilken om överste Apis motiv skriver: »Motivet för Sarajevodådet kan sökas i Franz Ferdinands slavofila politik. Ärkehertigen föll offer för sina politiska åsikter som syftade till imperialism. Om han hade lyckats genomföra denna plan, skulle Serbien till slut ha dragits till Österrike-Ungern. Apis, en skarp politisk tänkare, hade insett hela faran med ärkehertigens plan. Österrike ämnade bygga upp den sydslaviska unionen inom ramen för donaumonarkin. Dimitrievic, som i åtskilliga månader hade varit på den serbiska legationen i Berlin, måste ha blivit allvarligt oroad av vad han fick veta om den österrikiske tronföljarens politiska intentioner och av de informationer om den stigande sympatin, som programmet medförde hos de slaviska undersåtarna i Österrike, vilka kontinuerligt meddelades honom av serber och kroater i monarkin. Det var därför han beslöt att gripa första tillfället att undanröja Franz Ferdinand».

I denna fråga har A. J. P. Taylor en annan teori, helt motsatt Albertinis och Zivanovics. Som svar på frågan om överste Apis motiv säger han: »Antag att attentatet var hans idé, varför föreslog han det då? Var det, som han ville göra gällande senare, för att avbryta en österrikisk-ungersk invasion i Serbien, som skulle följa på den bosniska manövern? Eller som några skarpsinniga historiker har antytt, för att eliminera Habsburg, som skulle kunna lösa den sydslaviska frågan?»

Intetdera av dessa skäl. Dimitrievic kämpade för makten i Belgrad, inte för att fullfölja nationalistiska strävanden i Bosnien. Han ville åt Pasich, inte Franz Ferdinand. Dimitrievic ville ha en skandal, inte ett mord.

Det föll aldrig honom in, att dessa skolpojkar skulle kunna lyckas. När allt kommer omkring lyckades aldrig någon av hans planer. Men en del oroligheter på gatorna i Sarajevo skulle räcka. Vad skulle sedan följa? Den österrikisk-ungerska regeringen skulle klaga i Belgrad (som den sannerligen gjorde). Vad skulle Pasich göra sedan? Om han gick mot konspiratorerna

och »Svarta handen», skulle han misskrediteras i Serbien som ett redskap för Österrike. Om han trotsade österrikarna, skulle han behöva stöd hos Dimitrievic och dennes hemliga sällskap. Hur han än ställde sig skulle Pasich förlora och Apis skulle vinna. Komplotten i Sarajevo var ett drag i den serbiska inrikespolitiken.

Där finns nyckeln till många mysterier. Det förklarar, varför konspiratorerna fick så litet övning. Princip, till exempel, träningsköt några magasin med en revolver och missade skottavlan. Det förklarar, varför man lade ner så liten omsorg på att dölja spåren av konspiratorerna i Bosnien. Man ville att spåren skulle leda tillbaka till Belgrad. Det förklarar, varför giftkapslarna som gavs till konspiratorerna visade sig ofarliga. Det var meningen, att de stackars pojkarna skulle falla i händerna på den österrikisk-ungerska polisen.

Det förklarar också å andra sidan den egendomliga händelsen med den serbiska varningen i Wien. Ty det fanns regeringsagenter i 'Svarta handen' precis som det fanns medlemmar av 'Svarta handen' i regeringens tjänst. En av dem gav Pasich en vink. Vad skulle han göra? Om han arresterade konspiratorerna, skulle han spela Dimitrievic i händerna. Pasich sände därför en dunkel varning till Bilinski, den österrikisk-ungerska finansministern, som hade hand om Bosniens förvaltning. Varningarna nådde fel man.

Bilinski var chef bara för den civila förvaltningen. Han hade inte konsulterats om ärkehertigens besök; och han var alltför stolt för att låta varningen gå vidare — även om Franz Ferdinand inte hade brytt sig om den. Pasich vidtog en sista försiktighetsåtgärd. Den 24 juni upplöste han det serbiska parlamentet, i hopp om att de allmänna valen skulle ge hans folk något annat att tänka på när bomben exploderade».

Übersberger är inte av den mening. Han har grundat sin bok på de dokument, som den tyska armén lade beslag på i Jugoslavien 1941 och som tillhörde det serbiska utrikesdepartementets arkiv. I sin bok avslöjar inte Übersberger någon ny omständighet i samband med händelserna i juni 1914, som inte förut varit känd för historikerna.

Albertini hävdar tesen, att Pasich var medveten om tillståndet i Serbien 1914, efter två balkankrig. Det var synnerligen dåligt, och han visste, att Österrike sökte efter ett tillfälle till en slutlig uppgörelse med Serbien. På grund av alla dessa skäl ville han ha fred.

»Icke desto mindre», säger Albertini, »kan inte italienarna döma om den serbiska regeringens skuld efter samma normer och med samma bitterhet som de många, vars viktigaste mål är att lägga skulden till kriget på vem som helst utom Österrike och Tyskland. Italienarna har alla skäl att tänka på att de som styr ett folk, som kämpar både för att försvara sin egen existens och för att befria sina bröder från ett främmande ok, har att räkna med känslor, som ibland bryter igenom och får sitt uttryck i allvarliga och farliga demonstrationer. Det är inte alltid möjligt att undertrycka dessa med nödvändig energi, särskilt som nationalitetsprincipens segrar vinnes inte bara genom de styrandes visdom, utan också genom samarbete av många olika krafter, av vilka en del beklagligtvis överger legala metoder och söker hugga av den gordiska knuten genom uppror,

våld och terror. Om det inte vore så, vilken rätt skulle italienarna då ha att hedra minnet av Guglielmo Oberdan?»

Både Albertini och A. J. P. Taylor diskuterar till slut problemet rörande de österrikisk-ungerska myndigheternas ringaktning för alla försiktighetsmått i Sarajevo.

Sålunda påpekar A. J. P. Taylor, att när Frans Josef besökte Sarajevo några år före Franz Ferdinand, satt 200 politiskt misstänkta i fängelse under dagen, och tusentals extra poliser var utkommenderade. Vid detta tillfälle sattes ingen i förvaring. Det fanns endast 120 poliser i hela staden. Soldaterna kantade inte ärkehertigens väg. De civila myndigheterna ansåg detta som de militära myndigheternas sak.

Både A. J. P. Taylor och Albertini tillbakavisar kategoriskt någon medbrottslighet i Wien och Budapest, men Albertini betonar den känsla av lättnad, som nyheten om ärkehertigens död medförde i österrikisk-ungerska politiska kretsar. Han säger »att det förorsakade en verklig skandal att se, hur antipatin som hystes för tronarvingen i monarkins högsta kretsar kvävde allt sinne för medlidande vid en så stor tragedi och gav upphov till vanhedrande åtgärder».

Det gjordes försök, säger Albertini, av prins Montenuovo, den högste ämbetsmannen vid det kejsarliga hovet, att driva igenom att ingen skulle vara närvarande vid stationen för att motta dem, så att grevinnans stoft osett skulle kunna föras till Artstatten, slottet vid vilket ärkehertigen hade byggt ett minneskapell, där han skulle begravas vid sidan av sin hustru. På så sätt skulle inte grevinnans begravning äga rum på samma gång som ärkehertigens. Men den nye tronarvingen, ärkehertig Karl, var närvarande vid stationen tillsammans med hela Wiengarnisonens officerskår och eskorterade vördnadsfullt kortegen till Hofburgkapellet, där kistorna placerades sida vid sida. De placerades på olika nivåer och var olika i storlek och utsmyckning. Ärkehertigens bar alla hans insignier, medan det på grevinnans bara låg ett par vita handskar och en svart solfjäder, som påminde om hennes tidigare underordnade ställning som hovdam. Varken kejsaren eller ärkehertigarna sände kransar. De enda blommarna var de, som sändes av diplomatiska kåren och Hohenberg-barnen, som emellertid inte tilläts att närvara vid sina föräldrars begravning . . .

III. I vilket förhållande stod de övriga europeiska huvudstäderna till händelserna i Sarajevo? Hade överste Apis informerat någon annan om delar av eller hela sin plan? Hade han bett någon annan om råd vad han skulle göra?

Det är en av de avgörande frågorna bland de ännu obesvarade mysterierna i samband med den 28 juni 1914. Överste Apis skrev i sin rapport före avrättningen att han hade frågat den ryske militärattachén i Belgrad överste Artamanov, om Ryssland skulle stå vid Serbiens sida ifall Österrike anföll, utan att tala om för honom att han förberedde mord på Franz Ferdinand. Överste Artamanov hade svarat, att Ryssland inte skulle låta Serbien förbli ensamt.

Albertini intervjuade efter kriget Artamanov, men den gamle officeren vägrade att tala om saken och gav vaga och undvikande svar. Vilken roll

Artamanov eventuellt kunde ha spelat vid mordet på Franz Ferdinand, vem som stod bakom Artamanov i Petrograd och om hans överordnade stod i kontakt med agenter för någon annan stormakt är frågor, som endast kan besvaras när arkiven i Petrograd från 1914 öppnas för vetenskaplig forskning.

Överste Apis politiska fiender i Belgrad var aktiva mellan de två världskrigerna och hävdade, att mordet i Sarajevo organiserades av översten på anstiftan från Berlin, som sökte en förevändning för att börja världskriget. Kontakter skulle skett antingen direkt eller genom Artamanov. Syftet med detta var att angripa en död mans patriotism. Albertini tillbakavisar dessa försök som groteska hypoteser, måhända baserade på den partiskhet som den tyskvänlige M. Bogicevic visade för Dimitrievic m. fl. Till och med en bok med den tendensen hade förberetts i Belgrad 1936 med »dokumentation»; men den jugoslaviska regeringen förbjöd den innan den hade lämnat tryckeriet. I enlighet med en version hade överste Apis genom M. Bogicevic sänt en trevare till militära kretsar i Berlin, i vilken han frågade vad deras reaktion skulle bli, om Franz Ferdinand försvann. M. Bogicevic nämner i sina skrifter inte något om detta. Han avled på ett mystiskt sätt i slutet på 30-talet; det gick rykten om att han hade begått självmord.

Det är betecknande att ur de tyska dokument, som togs av de allierade vid slutet av andra världskriget, hittills ingenting har publicerats, som skulle kunna styrka något av den grava anklagelsen mot överste Apis, som spritts ut av hans politiska motståndare i Belgrad.

Till och med nu, då nästan ett halvt århundrade förflutit sedan mordet på Franz Ferdinand, är det svårt för en objektiv historiker att dra upp några klara linjer. Det finns fortfarande inte tillräckligt med historiska fakta. I varje fall kan en slutsats dras: det fanns många olika grupper, som var intresserade av att han försvann från den politiska scenen. Princip och hans vänner i »Unga Bosnien» hade i Franz Ferdinand sett en symbol för underkuvandet i Bosnien, och de beslöt att döda honom. Överste Apis, vars patriotism stod utom all tvivel, var övertygad om att Franz Ferdinands död skulle främja Apis' panserbiska idéer.

Men Serbien och Bosnien var inte ett vacuum 1914 utan tvärtom. Den geopolitiska situationen i den delen av Balkan var sådan, att de dåvarande stormakterna hade mycket vitala intressen att bevaka. Fanns det några andra som var intresserade av att Franz Ferdinand eliminerades, men av helt andra skäl än dem Princip och hans vänner hade? För närvarande kan man bara gissa, men sanningen kan komma fram endast om alla arkiven i de europeiska utrikesdepartementen skulle ställas till historikernas förfogande.

De som fortfarande försöker att använda den ena eller andra omständigheten som bevis på skulden till första världskriget är på fel väg. Detta krig hade förberetts i många år. Dess orsaker ligger djupt och är mycket komplicerade: de politiska och ekonomiska motsättningarna mellan dåtidens stormakter, svagheten inom de turkiska och österrikisk-ungerska väldena och önskan att fylla tomrummet efter deras försvinnande, förverkligandet av folkens självbestämmanderätt, och så vidare.

Vladimir Dedijer

LITTE R A T U R G R A N S K N I N G A R

HALVAR G. F. SUNDBERG: *Kommunalrätt. Speciella delen*. Stockholm 1959. Norstedts. XI + 252 s. Pris 45 kr.

Professor Halvar Sundbergs arbete »Kommunalrätt, Allmänna delen», som först utkom 1936 och utgavs i sin fjärde upplaga 1956, har sedan länge räknats som det stora standardverket inom svensk kommunalrätt. Dess titel har dock väckt vissa förväntningar om en fortsättning. Verket har nu fullbordats genom utgivandet av den speciella delen, behandlande de kommunala förvaltningsgrenar, som regleras genom särskilda författningar. Av förordet till det nya arbetet framgår, att förf. länge tvekat att utgiva ett verk, som till följd av lagstiftningens snabba växlingar riskerar att inom kort tid bli föråldrat. Att förf. övervunnit dessa betänkligheter, bör väcka glädje hos alla kommunalrättsligt intresserade. Arbetets innehåll är så aktuellt, som man med hänsyn till författningsmaterialets föränderlighet kan begära; förf. behandlar sålunda bl. a. den nya hälsovårdsstadgan och vaccinationslagen liksom de nya skolförfattningarna. Att en ny köttbesiktningsslag och sjukhuslag hunnit utfärdas under bokens tryckning, kan givetvis ej läggas förf. till last utan är endast ett bevis för den förvaltningsrättsliga lagstiftningens ständiga förnyelse.

En aktuell översikt över den materiella förvaltningsrätten har länge saknats i vårt land; den framställning, som C. A. Reuterskiöld utgav 1933, är ju till största delen föråldrad. Denna lucka kan nu till väsentliga delar anses fylld dels genom kap. VI i Sundbergs »Allmän förvaltningsrätt» (1955), som behandlar den förvaltningsrättsliga specialprocessen och därtill anknytande materiella regler, dels genom det nu föreliggande arbetet. Dessa båda framställningar ge i förening en god överblick över de viktigaste partierna av den materiella förvaltningsrätten med undantag av näringsrätten.

Det nya arbetet är uppdelat i två huvudavdelningar, »Kommunerna och politiförvaltningen» samt »Kommunerna och socialförvaltningen». I den förra behandlas kommunernas befattning med polis-, ordnings-, brand-, byggnads- och försvarsväsendet samt hälsovården och kommunikationsväsendet, medan den senare avhandlar kommunernas uppgifter i fråga om socialhjälp, arbetslösheten, barna- och ungdomsvården, familjebidragen, socialregistret, nykterhetsvården, den bostadssociala verksamheten, rätts-hjälp, sjukvården och undervisningsväsendet. Det är som synes stora och viktiga delar av den materiella förvaltningsrätten, som här behandlas ur kommunalrättslig synpunkt. Inom alla de nämnda förvaltningsgrenarna äro uppgifterna fördelade mellan statliga och kommunala myndigheter, och de kommunala organens inflytande är av mycket varierande omfattning.

För dem, som syssla med kommunal förvaltning, är det självfallet av

största värde att få dessa förvaltningsområden belysta ur speciellt kommunalrättsligt perspektiv. Av förordet framgår även, att förf. i främsta rummet vänder sig till de kommunala tjänstemän och förtroendemän, som ha behov av kommunalrättsliga insikter. Ur denna synpunkt har ämnesområdet utan tvivel fått en lämplig avgränsning; att framställningen sträcker sig ett stycke utanför det rent kommunala området, är knappast någon nackdel. Boken torde emellertid även vara avsedd att användas i den akademiska undervisningen, och för detta ändamål hade det måhända varit lämpligare att behandla den materiella förvaltningsrätten i dess helhet med lika vikt lagd vid de statliga och de kommunala förvaltningsuppgifterna. Det förtjänar dock understrykas, att även de statliga organens verksamhet i korthet beröres i arbetet, i den mån en aktuell framställning därav icke återfinnes i »Allmän förvaltningsrätt».

Arbetet har väsentligen karaktären av en handbok, innehållande översikter över innehållet i gällande lagar och författningar rörande olika förvaltningsområden. Framställningssättet har, liksom i förf:s övriga arbeten, stora pedagogiska förtjänster. Förf. har en osedvanlig förmåga att på ett klart, redigt och levande sätt sammanfatta och i pregnanta formuleringar presentera det väsentliga innehållet i ofta mycket invecklade regelkomplex. Samtidigt som läsaren får en ovärderlig hjälp vid orienteringen inom svåröverskådliga lagstiftningsområden, bibringas han den fasta grund av kunskaper, som är en nödvändig förutsättning för inträngandet i mera konkreta rättsliga spörsmål. Arbetets karaktär har icke tillåtit någon mera ingående analys av de speciella frågor, som kunna uppkomma vid rättstillämpningen. Till läsarens ledning lämnas emellertid hänvisningar till viktigare rättsfall och litteratur inom de skilda förvaltningsområdena. Arbetets värde ökas därav, att förf. på åtskilliga punkter framlägger sina egna åsikter rörande lagarnas tolkning och tillämpning. I ett eller annat fall är läsaren kanske benägen att sätta ett frågetecken i kanten, och stundom efterlyser man en närmare motivering för tolkningar, som icke framstå såsom helt självklara. En mera ingående diskussion av intrikata tolkningsspörsmål skulle dock ha sprängt arbetets ram.

Uppenbart är, att detta nya arbete, varigenom förf. fullbordat sitt magnum opus över svensk kommunalrätt, kommer att bli till ovärderlig nytta som handbok för alla, som i praktiken syssla med kommunalrättsliga frågor. Genom sina stora pedagogiska förtjänster är arbetet även väl lämpat som lärobok vid universiteten och socialinstituten. Man måste därför hoppas, att det skall bli möjligt att vid dessa läroanstalter anordna försäljning av boken till ett pris, som är överkomligt för de studerande.

Håkan Strömberg

ERIK LÖNNROTH: *Den svenska utrikespolitikens historia. Del V: 1919—1939.*
P. A. Norstedt & söners förlag. Stockholm 1959. Kr. 19: 50.

Professor Erik Lönnroths nu utgivna femte del i verket om vår utrikespolitikens historia — den avslutande delen, täckande tiden mellan de båda världskrigen — bygger övervägande på aldrig tidigare utnyttjat, otryckt

källmaterial. Det är främst fråga om det svenska utrikesdepartementets och de svenska beskickningarnas hemligstämplade akter. En kategori av för ämnet betydelsefullt källmaterial som förf. endast i begränsad utsträckning har kunnat använda är utrikesnämndens diskussionsprotokoll. Han har vidare tagit del av de för hans ämne relevanta partier av det tyska utrikesdepartementets handlingar, som i fotostater föreligger i det svenska utrikesdepartementets arkiv. Förf. håller för troligt att hans framställning på flera punkter blir reviderad, när längre fram material som nu förvaras i utländska arkiv eller i privat ägo blir tillgängliga för forskningen. Det nu offentliggjorda arbetet betecknas med denna motivering, överdrivet anspråkslöst, som blott »en första kartläggning av vissa utrikespolitiska frågor och händelseförlopp». Med »material i privat ägo» synes man i första rummet böra förstå eventuella anteckningar av sådana förgrundsfigurer inom svensk utrikespolitik under mellankrigstiden som Östen Undén och Rickard Sandler. Den senare (liksom f. ambassadören Erik Boheman) har på begäran givit förf. upplysningar av betydelse för hans arbete.

Lönnroths arbete inleds med ett kapitel om »statsmakterna och utrikespolitiken», som har motsvarigheter i verkets tidigare delar. Skildringen börjar ju vid en tidpunkt, som kännetecknades av den som följd av den kommunala röstskalans avskaffande påskyndade demokratiseringen. »Folklig kontroll över utrikespolitiken» var ett av tidens slagord, och utrikesnämndens tillkomst 1921 var ett officiellt sanktionerande av att bättre kontakt behövdes mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. De vidgade kontroll- och kontaktmöjligheterna — som ytterligare förbättrades genom utrikesutskottets tillblivelse 1937 — har riksdagen enligt Lönnroths mening inte använt för att genomdriva särmeningar i opposition mot regeringens uttalade önsknings; avvikande meningar har nästan enbart hävdats av ytterlighetsfalangernas talesmän. Förf. anför flera omständigheter som förklaring till detta förhållande men framhäver särskilt det mycket måttliga intresse som riksdagen har visat utrikesfrågorna »under sin parlamentariska tid». »Ju mera organisations- och intresseinriktade riksdagsmännen blivit, desto mera ha sådana frågor glidit ut ur deras blickpunkt och arbetsområde, som till sin natur gällt det svenska folket som en icke gruppindelad enhet.» Det är egentligen en för våra folkrepresentanter sårande observation som förf. här gör — en observation som bekräftar vissa dystra förutsägelser från tiden före demokratiens genombrott. Men det förefaller som om det skulle vara mycket svårt att verkställa en givande jämförelse mellan de grader av intensitet som riksdagsmännens utrikespolitiska intresse har uppvisat under olika skeden av vårt lands historia.

De yttringar av »kunglig, ej parlamentariskt ansvarig utrikespolitik» som förekom under det första världskriget upphörde enligt förf:s med reservationer framförda mening »med det definitiva parlamentariska genombrottet». Lönnroth behandlar ju inte det andra världskriget, men ett uttalande som det anförda får anses täcka även den epoken. Jag måste reservera mig mot det. Jag har nämligen gått igenom en stor del av de tyska dépêcherna från Stockholm från det andra världskriget liksom från 1930-talet (i fotostater, förvarade i London), och särskilt i dépêcherna från krigsåren flera gånger funnit Gustav V citerad i sådan form, att man kunde ha anledning

att tala om en kunglig, icke parlamentariskt täckt utrikespolitik. Som exempel kan nämnas kungens klagomål över den svenska pressens hållning och framhävandet av att den med hårda medel — »i nödfall grundlagsstridiga» — tvangs att ändra sig; vidare avslöjandet av meningsmotsättningar inom den svenska regeringen — vilket kunde ha vållat vårt land stor skada, om Hitler hade använt sig av det. Gustaf V røjde under det andra världskriget, och i viss mån även under den del av Hitler-tiden som föregick detta, en klart tyskvänlig hållning, som åtminstone i några av sina yttringar stod illa samman med landets officiellt proklamerade neutralitet.

Efter två mycket välskrivna kapitel om vårt lands inträde i Nationernas Förbund och om Östersjö-problemet fram till 1925 när Lönnroth fram till »Rådskrisen i Nationernas Förbund». Som bekräftelse på den försoning mellan Tyskland och västmakterna, som 1925 års Locarno-avtal ansågs ha åvägabragt, skulle Tyskland i mars året därpå inväljas i NF och där (i likhet med övriga stormakter som tillhörde förbundet) få s. k. permanent rådsplats. Polen gjorde vid denna tid anspråk på stormaktsställning och begärde därför att i samband med Tysklands beklädande med permanent rådsplats även få en sådan. Samma krav framställdes av Spanien och Brasilien. Sverige, som sedan 1922 innehade s. k. icke permanent rådsplats, motarbetade genom sin representant i rådet, Osten Undén, de nämnda tre sekundära staternas krav. Varför? Till för några år sen fanns såvitt jag vet endast en relation härom: Undén ville i enlighet med den ståndpunkt som både Sverige och övriga nordiska länder tidigare hade intagit, hindra en utvidgning av rådets numerär, vilken antogs komma att göra detta mindre skickat att fylla sina funktioner och dessutom bli till men för de smärre staternas inflytande inom förbundet. Lönnroth har ägnat denna intressanta fråga ett specialstudium, och resultatet därav publicerade han först i det 1953 av Gordon Graig och F. Gilbert utgivna arbetet »The Diplomats 1919—1939». Den nu något omredigerade framställningen har sin kärnpunkt i hävdandet av att Undén på Genève-scenen inte enbart eller ens huvudsakligen lät sitt handlande bestämmas av önskemålet att rådsmandatens numerär borde begränsas; »tyngdpunkten i hans argumentering låg på det realpolitiska planet», heter det. Tysklands inträde i NF borde ske så friktionsfritt som möjligt; »den tysk-polska motsättningen borde inte göra sin entré i förbundsrådet samtidigt med Tyskland självt».

För min del har jag alltid trott att Undén vid tillfället i fråga visserligen i första hand vägledes av principen att rådsmandatens numerär borde ökas endast i samband med stormakters inväljande i NF (Förenta Staterna och Ryssland kunde tänkas längre fram likaledes bli invalda) men att han även påverkades av uppfattningen att Sverige inte borde medverka i det chikanerande av Tyskland som nya permanenta rådsplatsers upprättande åt Polen, Spanien och Brasilien eller åt en eller två av dessa makter samtidigt med Tysklands inträde i NF ansågs innebära. Ehuru jag inte helt kan instämma i förf:s skildring av Undéns motiv anser jag att han har goda skäl för sin höga värdering av den handling, varmed denne avslutade sin roll på Genève-scenen i februari—mars 1926. Som en utväg att genomföra Tysklands inträde i NF utan samtidigt utökande av rådsmandatens numerär utöver det för Tyskland upprättade nya permanenta mandatet föreslog

nämligen Undén, sedan hans regering hade godkänt hans förslag, att Sverige omedelbart skulle frånträda sitt rådsmandat i stället för i september, då detta i alla händelser skulle ha utgått. Undéns initiativ, som enligt Lönnroths mening påverkade läget i Genève på ett gynnsamt sätt, trots att det inte medförde krisens lösning, angreps i några liberala och konservativa tidningar med en brist på balans och reson som ger denna episod en särställning — och ingen hedrande sådan — i mellankrigstidens pressdebatt. Tysklands inträde kunde inte heller under dessa auspicer ordnas i mars 1926, därför att Brasilien, som var medlem av rådet, krävde permanent plats där som villkor för medgivandet att Tyskland skulle få ett sådant mandat. Lönnroth avbryter egendomligt nog skildringen på detta stadium och underlåter att meddela läsaren, hur Tyskland faktiskt till sist kom att hålla sitt inträde i NF. Tyskland invaldes på rådets och församlingens septembermöte 1926, och i samband därmed vidgades tyvärr antalet rådsmandat — dock inte med nya permanenta sådana utöver Tysklands. Undéns alltigenom sunda principståndpunkt fördes således till sist till seger, om också inte över hela linjen.

I ett kapitel om Östersjö-problemet fram till 1925 tar förf. bl. a. upp den diskussion om eventuell neutralisering av detta innanhav, som försiggick i början av 1920-talet. Det nya material han anför till sakens belysning i förening med den eleganta exposé av stormakternas varierande Östersjö-intressen som inramar framställningen gör denna ytterst givande. Bolsjevik-rysslands stabilisering gjorde neutraliseringsfrågan inaktuell, och i det nya läget yrkade både estniska och lettiska regeringsledamöter att Sverige skulle ta initiativet till något slags Östersjö-organisation. Den svenska regeringen visade emellertid reellt intresse endast för Finlands hållning, och denna vacklade under 1920-talets tidigare, upprörda år. På denna punkt i berättelsen placerar Lönnroth utrikesminister Carl Hederstiernas berömda rekommendation för ett svenskt-finskt försvarsförbund på Tidningsutgivareföreningens jubileumsmiddag i oktober 1923. Förf. konstaterar att någon rationell förklaring till denna episod aldrig har givits och analyserar där-efter de möjligheter som erbjuder sig. Resultatet blir att det farliga uttalandet måste ha berott på »en olyckshändelse». Denna förklaring synes mig sannolikare än den som Hederstierna själv kort efter den skildrade händelsen gav under ett samtal med dåvarande kaptenen Willy Kleen, min sagesman. Den går ut på att han höll sitt tal, väl vetande att det måste resultera i att han nödgades lämna regeringen Trygger och att han önskade göra detta, att han valde försvarsförbundet till »ättestupa» därför att han inte ville medverka ens i den måttliga försvarsminskning som regeringen förberedde till 1924 års riksdag. Om talet på Tidningsutgivareföreningens middag var avsett som ättestupa blir det svårt att förklara talarens följande överslätningsförsök, som Lönnroth relaterar.

Sedan bolsjevikerna hade slagit ner sina inre fiender, blev Sovjetunionen den största maktfaktorn vid Östersjön. De som hade till uppgift att organisera och leda vårt försvar — vilket som bekant kraftigt reducerades enligt beslut av 1925 års riksdag — inriktade sig följaktligen företrädesvis på ett krigsfall öst. Med åberopande av dessa förhållanden hävdar Lönnroth att motsättningen till Sovjetunionen påverkade även den svenska hållningen

på 1932—34 års nedrustningskonferens. Förf. relaterar de interna diskussioner som föregick utfärdandet av instruktioner till de svenska delegaterna på denna konferens och kommer till resultatet att det svenska programmet »i viktiga avseenden lät sig förenas med Frankrikes ståndpunkt», som gick ut på att nationell nedrustning borde balanseras av en internationell ordningsmakts upprättande. Under själva konferensen uttalade sig den svenske delegaten, utrikesminister Ramel, positivt om ett efter angivna linjer utarbetat franskt förslag och angreps med anledning härav av Arthur Engberg, Social-Demokratens redaktör; Per Albin Hansson däremot försvarade Ramel med motiveringen att upprättandet av en internationell ordningsmakt var ett gammalt socialdemokratiskt krav. Att Lönnroth drar fram dessa meningsbrytningar ur glömskan är tacknämligt; ambassadör Gunnar Häggelöf hävdade emellertid i sin recension av Lönnroths bok i Svenska Dagbladet att denne överdriver betydelsen av det svenska förordet för en internationell ordningsmakt och gjorde gällande att detta inte hade den försvarspolitiska bakgrund (önskan att få till stånd en rejäl motvikt mot Sovjetunionens krigsmakt) som Lönnroth antyder. Häggelöf råkade i sin recension ut för malören att citera Lönnroth fel. Ambassadören hade fått läsa dennes text i korrektur, och där var påståendet om en antirysk tendens i vår nedrustningsståndpunkt skarpare formulerat än det senare blev i den definitiva texten. Häggelöf erkände genast sitt misstag, då han blev uppmärksamgjord på det; men säkert vidhåller han, att de svenska nedrustningsdelegaterna, liksom de personer som utformade deras instruktioner, inte vägledades av försvarspolitiska överväganden i så hög grad som Lönnroth vill göra gällande.

Det nya läge som Hitlers makttillträde i Tyskland skapade även för vår del behandlar Lönnroth i tre kapitel, »Omorienteringen 1934—1936», »Hitlertyskland och Sverige» samt »Frågan om nordisk samverkan 1936—1939». Två av dessa kapitel är emellertid ägnade åt Sveriges förbindelser med andra makter än Tyskland. Vad som där skildras är vårt lands hållning under det italiensk-abessinska kriget, sanktionsfrågan, tendenserna till nordisk samverkan samt den form av svensk-finsk samverkan som planerades till Ålands skydd. Lönnroths framställning kompletterar på många punkter vårt vetande. Man är särskilt tacksam för den på rikt källmaterial byggda exposén av »den andra Ålands-frågan» (1937—39) — som likväl utmynnar i konstaterandet att utrikesminister Sandlers politik i denna fråga ännu inte framstår fullt klart.

Det kapitel, som förf. har ägnat åt Hitler-Tyskland och Sverige, är laddat med den dramatik som de tyska nationalsocialisterna nästan alltid förstod att ge åt sitt uppträdande. De diplomatiska förbindelserna mellan Sverige och Tyskland under det av förf. behandlade skedet (1933—39) fördystrades som bekant av den svenska opinionsutvecklingen — mot periodens slut även av tyskarnas fruktan för att de efter ett krigsutbrott inte skulle komma i åtnjutande av svensk järnmalm. Lönnroth visar att tyskarna i början av mars 1938 gjorde sin första framstöt i järnmalmfrågan. Då Östen Undén ett halvår senare som expert anmodades att avge ett utlåtande i frågan förordade han totalt förbud för export av järnmalm och trämassa i händelse av krig. Intressant är upplysningen, att tyskarna på våren 1939 för-

sökte utverka löfte om malmleveranser under krig som ersättning för sitt godkännande av planen för Ålands beväring. Sandler tycks ha betraktat malmfrågan på ungefär samma sätt som Undén, och före krigsutbrottet i september 1939 fick tyskarna inga löften om malmleveransernas fortsättande under krig. Sen började andra vindar blåsa, symboliserade av att Rickard Sandler nödgades lämna utrikesministerposten.

På tal om den nationalsocialistiska infiltrationen i vårt land gör Lönnroth ett par uttalanden som jag måste reservera mig mot, försåvitt de kan tolkas som omfattande även det andra världskriget. Han skriver, att den tyska infiltrationen kan studeras i bevarat källmaterial, endast i den mån denna verksamhet uppmärksammades och bekämpades av de svenska myndigheterna eller (utan att uppmärksammas av våra myndigheter) kontrollerades av den tyska utrikesförvaltningens organ; all infiltration som dirigerades av Goebbels' och Rosenbergs departement liksom av de tyska militärmyndigheterna i Berlin uppges vara praktiskt taget okänd. Jag har faktiskt själv i London studerat dossierer tillhörande propagandadepartementets skingrade arkiv, där Goebbels kommer till orda i nedteckningar av medarbetare, som bl. a. gäller svenska förhållanden, exempelvis hur vederbörande skulle bära sig åt för att få bukt med Torgny Segerstedt. Jag har också, likaledes i London, funnit fotostatkopior av en lång serie rapporter från i Sverige verksamma agenter för der Sicherheitsdienst; dessa herrars verksamhet kontrollerades ju inte av den tyska utrikesförvaltningen, men deras rapporter (som ger god upplysning exempelvis om vissa spioneriaffärer och om hur Sicherheitsdienst-agenter fästes vid tyska konsulat) meddelades i kopior tyska Stockholms-legationen, bland vars papper de förvaras.

Lönnroth skriver fullt riktigt, att Hitler-regimens kontakter med de svenska nationalsocialisterna »ombesörjts av det tyska partifolket». Därefter heter det: »i utrikesförvaltningens akter skymta de [sveiska nationalsocialisterna] blott någon gång som besvärliga gäster i Berlin eller understödstagare.» Mitt eget intryck av Wieds och hans medarbetares *dépêcher* är inte att de genomgående röjer motvilja mot svenska nationalsocialistiska rörelser eller mot de ledande personligheterna på det hållet. Det är sant, som förf. själv framhåller, att Malte Welin hölls kort — och detta till och med av en mot oss annars så fientlig tysk diplomat som Alexander Bogs. Sant är också att Wied och hans medarbetare kunde uttala sig synnerligen kritiskt om svenska nazistledare, när yttranden om sådana infordrades från Berlin. I juli 1939 avstyrkte sålunda Wied bifall på en hemställan om att få en personbil som en västsvensk nazistledare vid namn Albert Nelson hade riktat till själve Göring. 1940 besvarade legationsrådet Below en förfrågan från Berlin rörande den än i dag verksamme antisemiten Ejnar Åberg så här: »Åberg ist nicht zu empfehlen.» Men bland Wieds och hans underordnades rapporter finns också många välvilligt eller objektivt utformade redogörelser för »Lindholms frihetsrörelse», Nationalsocialistiska blocket, Förbundet Det Nya Sverige, Vikingarna, Svenska Arbetsförbundet och Nationella Ungdomsförbundet. Wied framhävde från och med 1936 Sven Olof Lindholms naziströrelse som den starkaste.

Förf. ger flera intressanta upplysningar om tyska Stockholms-legationens

kontakter med svenska tidningar och försök att förvärva inflytande över sådana. Hans relation av förspelet till tidningen Dagspostens start har kritiserats av den i detta sammanhang nämnde Anders Byttner med påpekandet att ett mera klarläggande material om detta ämne drogs fram redan under processen mot Dagsposten 1945. Å min sida skulle jag vilja invända att tyska legationens förbindelser med Göteborgs Morgon-Post bestämt var mycket mera djupgående än vad man kan utläsa ur förf:s kortfattade notis om GMP-redaktören, Wigert-Lundströms intimitet med tyskarna. Tyska Stockholms-legationens papper från 1930-talet och förra delen av 40-talet innehåller nämligen mängder av tablåer över GMP:s affärsställning, vilka — såvitt en icke-fackman vid en hastig genomgång kan bedöma — styrker tillvaron av ett stort och långvarigt tyskt engagemang i denna tidning. Wied skrev i en rapport till Berlin i juni 1942, att GMP var »geeignet als Tar-nungsorgan», när tyska regeringen ville ge spridning åt någon viss uppgift i Sverige, och som sådant att föredra framför »Kreuger-tidningarna», emedan publicering där skulle avslöja meddelandets källa. På tal om Aftonbladet bör f. ö. sägas, att Lönnroth något berör dess skiftande öden under 1920- och 30-talen och därvid konstaterar att tidningen under några år, räknade från 1921, stod under tyskt inflytande. I det sammanhanget synes det svårt att avstå från att avslöja — ehuru episoden formellt faller utanför den tidsram som Lönnroths bok har fått — att Aftonbladet behärskades av tyska intressen även några år före 1921. Tidningen såldes nämligen på försommaren 1915 av bröderna Arvid och Harald Sohlman till det tyska utrikesdepartementet för 421.500 svenska kronor. Brev från Disconto-Gesellschaft i Berlin till tyska legationen i Stockholm ger full belysning åt affären. 1918 synes bröderna Sohlman ha köpt tillbaka Aftonbladet.

Min recension har kommit att i oproportionerligt stor utsträckning dröja vid en viss del av Lönnroths framställning, nämligen den som berör tyska förbindelser med svenska tidningar och naziströrelser under Hitler-tiden. Vad jag har skrivit om detta kapitel i boken — som där alls inte intar någon central plats — rubbar inte och avser naturligtvis inte att rubba det intryck av solid forskning som arbetet som helhet ger. Jag har blott ansett mig böra lägga fram några kompletterande upplysningar som jag råkade sitta inne med.

Lönnroths arbete är skrivet på ett utomordentligt klart och genomskingligt språk. Dispositionen är elegant och så att säga suverän. »Framställningen har», skriver författaren i förordet, »koncenterats på sådana frågor, som kunnat anses äga särskild politisk vikt och som i särskilt hög grad belysa den svenska utrikespolitikens funktion». Den utförliga skildringen av den numera skäligen förgätna rådkrisen i NF 1926 styrker för övrigt påståendet att vårt lands utrikespolitiska ställningstaganden under mellankrigsskedet vanligen bestämdes av några få personer. Framställningens koncentrerings till några som speciellt viktiga ansedda frågor har den nackdelen att en hel del av intresse har försumrats. Opinionsen, inte minst hållningen till Sovjetunionen och till den spanska frågan, borde enligt min mening ha behandlats fylligare; själv beklagar förf. att redogörelsen av han-

delspolitiken har blivit alltför kortfattad. De större problem han tar upp blir utan tvivel genomlysta så långt det tillgängliga materialet medger. I ett par fall synes dock som sagt analysen vara en liten aning för skarpsinnig.

Åke Thulstrup

PAAVO HIRVIKALLIO: *Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950*. WSOY. Helsinki 1958. 239 s. Akad. avh.

Några dagar före jul 1958 ventilerades vid Helsingfors universitet pol. lic. Paaavo Hirvikallios avhandling för politices doktors grad (i ämnet politisk historia) »Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950» (»Presidentvalen i Finland 1919—1950»). Boken — som sedermera utkommit även i vanlig bokhandelsutgåva — har redan på grund av sitt ämne och sin »avslöjande» natur hunnit väcka uppmärksamhet; för tidningspressen av alla de kulörer har den blivit något av »gefundenes Fressen».

Hirvikallio har gått tillväga systematiskt och med ospard möda. Han har genomgått ett rikt och mångsidigt material i offentliga arkiv, sparat en stor mängd viktiga brev, dagböcker och andra dokument i enskildas ägo samt — till sist men inte sämst — intervjuat flera hundra personer, vilka på det ena eller andra sättet varit i beröring med eller deltagit i de olika valförrättningarna. Dessutom har han i företalet redogjort för de offentliga och privata källor, som han inte fått eller kunnat utnyttja, vilken reservation kan vara den kommande historieforskningens utövare till gagn.

Det är här måhända på sin plats att i korthet rekapitulera händelseförloppet såsom det framstår enligt Hirvikallios avhandling:

Republiken Finland har, efter 1919 års RF, förrättat val av republikens president hittills tio gånger; på grund av det synnerligen korta tidsavståndet har Hirvikallio dock med fullgoda skäl utelämnat 1956 års val. Den förste presidenten, liberalen ocoh laglighetsmannen K. J. Ståhlberg, valdes av riksdagen på grund av övergångsbestämmelserna i RF. De senare valen borde alla enligt RF ha förrättats av 300 folkvalda elektorerna. K. J. Ståhlbergs val var ingen överraskning, han var ju republikens förkämpe framför andra; högerens och svenskarnas kandidat, general G. Mannerheim, dåvarande riksföreståndaren, hade kraftigt motstånd både på vänsterkanten och i centern, och vissa politiserande »aktivistiska» militärkretsars — i några fall direkt hotande — uppträdande för hans och mot Ståhlbergs kandidatur kunde inte ändra riksdagens majoritets åsikt i presidentfrågan (150 av 200).

I det andra valet 1925 erhöll agrarpartiets, dagen före själva valförrättningen nominerade kandidat — alltså en »dark horse» —, landshövdingen Lauri Kr. Relander, vilken tillhörde partiets högra flygel, majoriteten i tredje omröstningen (172 röster). Han valdes främst med sitt eget partis, samlingspartiets (fi. höger) och svenska elektorsgruppens röster. Relander blev egentligen vald som en »blockeringskandidat» i syfte att förhindra Risto Rytis val till president; den sistnämnde föll inte samlingspartiet eller

svenskarna i smaken på grund av ekonomisk-politiska resp. språkpolitiska skäl.

Det tredje presidentvalet förrättades 1931 under en tid, då antikommunistiska och till högerextremism tenderande åsikter dominerade den allmänna opinionen. Den omutlige laglighetskämpen K. J. Ståhlberg, som kunde räkna till sina »meriter» även det, att han blivit av lappomännen kidnappad med avsikt att »skjutsa» honom till ryska gränsen och »kasta honom ur landet», hade tydlig medvind i elektorvalen men dock inte tillräcklig. Den högerorienterade P. E. Svinhufvud, en legendarisk gestalt från laglighetskampens tid även han, hade starkt stöd både i sin ställning som en kraftfull statsminister i den sittande regeringen och i sin odisputabla folkgunst. Då hela agrargruppen i sista omröstningen efter enhälligt beslut — som åstadkommits till en del genom påtryckning och med hot om revolt och »blodbad» om Ståhlberg skulle bli vald — ställde sig bakom Svinhufvud, var dennes majoritet tryggad, om ock i knappaste laget (151 röster). Agrargruppens inre splittring gjorde, att man för att bevara skenet av enhällighet var i stånd att genomtrumfa Svinhufvuds kandidatur i gruppen.

Vid presidentvalet 1937 valdes agraren Kyösti Kallio till republiken Finlands fjärde president. Det egendomliga inträffade att socialdemokraterna i den första omgången röstade på Ståhlberg (han erhöll 150 av 151 erforderliga röster), men — enligt ett tidigare fattat och de andra elektorgrupperna meddelat beslut — i andra omröstningen på Kallio, som då erhöll 177 röster. Svenskarna, som till en del höllo på Svinhufvud, gjorde ett politiskt räknepel, i det de inte tillräckligt beaktade den socialdemokratiska elektorgruppens beslut; det svenska räknepellet resulterade i att Finland fick sin förste »purfinske» president.

»Bondepresidenten» Kallio avgick på grund av sin under vinterkrigets och Moskva-fredens mörka tider helt brutna hälsa hösten 1940. Mitt under ett brinnande världskrig och i en ut- och inrikespolitiskt brydsam tid skulle det ha varit hart när omöjligt att förrätta ett nytt elektorval; därför sammankallades 1937 års elektor för att välja president ännu en gång. Efter ett diplomatiskt spel, där särskilt Sovjet och Tyskland, men även England mer eller mindre klart meddelade sin mening om de olika i offentligheten nämnda kandidaterna, kunde man — till en del som en följd av utrikespolitisk påtryckning — enas om Risto Ryti, statsminister sedan vinterkrigets första dag. Han erhöll 288 röster, den största majoriteten hittills.

Då president Rytis två-års mandat utgick 1943, sammankallades 1937 års elektorer än en gång till presidentval. Ryti hade motståndare i den förflyttade befolkningen, i den jordbrukande befolkningen, inom fredsoppositionen m. m., men då det var omöjligt att finna en samlande motkandidat — marskalk Mannerheim avböjde, K. J. Ståhlberg fick inte tillräckligt understöd, andra omnämnda voro mer eller mindre politiska statister —, valdes Ryti ånyo för en sexårsperiod med en klar majoritet (269 röster).

Då Finland önskade utträda ur kriget och då Rytis bekanta Ribbentrop-pakt fört landet i det avseendet till en återvändsgränd, avgick Ryti från sitt ämbete. Genom en av riksdagen 4. 8. 1944 antagen lag förordnades marskalken av Finland, friherre G. Mannerheim till Finlands president för sex år. Mannerheims ställning som president var — trots att han ledde lan-

det ut ur kriget och trots att han var en nationalhjälte, en myt, nästan en sagofigur — inte särdeles stark; hans hälsa var vacklande och hans tidigare politiska verksamhet låg honom i fatet. Sedan situationen i landet någorlunda normaliserats, avgick Mannerheim 4. 3. 1946 — efter tydlig påtryckning.

Presidentvalet 1946 förrättades av riksdagen, då man i de ledande politiska kretsarna ansåg, att elektorsval med ty åtföljande valkampanj inte vore i dagens situation gagneligt för landet. Med 159 röster av 200 valde riksdagen dåvarande statsministern J. K. Paasikivi till republikens president för Mannerheims återstående period.

Då Paasikivis mandat 1950 utgick, ställde han upp som presidentkandidat, och genast efter det att resultaten från elektorsvalen kungjorts var det klart, att hans återval (171 elektorer av 300) var tryggt.

Då man granskar denna översikt av presidentvalen i Finland, finner man flera intressanta företeelser. Det av RF påbjudna valet genom särskilt utsedda elektorer har kunnat förrättas blott 1925, 1931, 1937 och 1950, vartill kommer det grundlagsenliga valet 1919, då riksdagen förrättade omröstningen. Under onormala tider har man åsidosatt RF:s bestämmelser och funnit flera utvägar: a) val genom tidigare valda elektorer (1940, 1943), b) val genom riksdag (1946), c) förordnande genom lag.

En annan iakttagelse som man kan göra är den, att väljarnas stora massa och den s. k. allmänna opinionen ofta blivit »lurad på konfekten». Relanders val 1925 och Kallios val 1937 äro de mest markanta exemplen, men Svinhufvuds val 1931 kan även räknas med i sammanhanget. Det sistnämnda hör till de presidentval, där slutresultatet bär direkta spår av påtryckning; till denna grupp hör också 1940 års presidentval med s. a. s. indirekt inblandning av främmande makter samt 1943 och 1944 års presidentval, vilka förrättats i ett nödläge utan möjlighet till fri opinionsbildning. Något av detta vilar även över 1946 års presidentval.

Allt detta och mycket därtill kan läsaren få ut ur Hirvikallios avhandling, men tyvärr blott efter att själv ha satt sig in i frågan. Hirvikallio har av någon anledning helt enkelt »vägrat» att göra slutsatser; boken vimlar av uttryck som »det ansågs efter valet», »man tyckte», »det sades», och man letar förgäves efter författarens egna kommentarer, hans egna resultat, hans egen röst. Avhandlingen är i stort sett blott ett »relata refero», dess meriter ligger helt i det deskriptiva.

De avslöjanden, vilka fallit i god jord i den inte så litet skandalbetonade delen av tidningspressen, basera sig ofta på ett synnerligen snävt underlag. Att t. ex. Paasikivi 1945—46 strävade efter Mannerheims avgång och sin egen presidentur är tydligt, men att han skulle ha gjort det med den iver och frenesi, som Hirvikallio gör gällande, är mera tvivelaktigt. Om förf. hade noggrant redogjort för innehållet i de intervjuer han verkställt och använt, om man kunde finna en tillstymmelse till källkritik skulle hälften redan vara vunnet; nu måste man lita på Hirvikallios relation av t. ex. redan döda politikere muntliga utlåtanden. Då de oftast äro färgade av personlig vänskap eller dito agg, har Hirvikallio i och med deras förbehålls-

lösa utnyttjande egentligen gjort den historiska sanningen någonting som närmar sig en björntjänst.

Man märker även att Hirvikallio utan att blinka tagit med andra uppgifter, vilkas sanningshalt bort prövas. En tysk uppgift, enligt vilken Finlands minister i Berlin, Kivimäki, själv en av 1940 års presidentkandidater, skulle ha beskyllt Risto Ryti för något slag av »kryptomarxism», finns t. ex. intagen utan några som helst kommentarer. En del av uppgifterna synas dessutom vara medtagna mera för kuriositetens än för den historiska sanningens skull. Tyvärr har Hirvikallio blott i förbifarten pekat på utomstående krafters spel, t. ex. de vid valen verksamma »pressure groups», männen i kulisserna. Skyddskårsledningen, aktivistiska militärkretsar, vissa bankmannakretsar osv. komma kanske i en framtida historieskrivning att få en markantare andel än vad Hirvikallio givit.

Att syssla med historisk forskning, som omfattar händelser och personer i det närmaste förflutna, är svårt. Kan man, om man själv har levat under den tid man skriver om, vara en ojävig historiker? Lönar det sig att forska i den nyaste historien, när man förhindras av snäva lagar om »offentliga akters sekretess», påverkas av personligt inblandade personers opinioner och måhända leds helt på villovägar av illvilliga och hämndlystna medagerande? Det är många frågor av principiell natur, som framställa sig efter läsandet av Paavo Hirvikallios avhandling, frågor som borde tas upp i vetenskaplig diskussion.

I fråga om denna avhandling är ett dock klart: fastän man ställer sig tvivlande till vissa uppgifters värde och skulle önska ett mera personligt ställningstagande, mera problematik, måste man dock erkänna, att det gedigna i det deskriptiva gör boken till en användbar handbok och ett välkommet underlag för vidare och noggrannare specialstudier.

Yrjö Blomstedt

C. H. SISSON: *The Spirit of British Administration and some European Comparisons*. With a foreword by Prof. W. J. M. Mackenzie, University of Manchester. London 1959.

En framstående engelsk ämbetsman, C. H. Sisson, hyser öppet förakt för dem som tror sig kunna lära studenterna vid universiteten hur förvaltningen arbetar i England. Trots detta har han gjort sig mödan att skriva en bok, som just vill karakterisera den engelska förvaltningen. Han har fått ett forskningsanslag och rest till Frankrike, Tyskland, Österrike, Spanien och Sverige och studerat dessa länders förvaltning. Han har helt enkelt åstadkommit en komparativ förvaltningsstudie utformad i spirituella essäer kring väsentliga problem och hans bok har inletts med ett förord av en professor i Manchester, som nyligen gett ut ett stort arbete om engelsk förvaltning, W. J. M. Mackenzie.

Sissons förakt för akademiska förvaltningsstudier bottnar i hans uppfattning av förvaltningens roll i samhället och det påverkar naturligtvis hans uppfattning om hur förvaltningsmän skall utbildas. Det är emellertid hela

tiden en grupp engelska ämbetsmän han skriver om, nämligen the Administrative Class, eller den högsta gruppen inom den permanenta engelska förvaltningen: Permanent Secretaries, Under and Assistant Secretaries, Principals samt några till, inalles drygt 2.500 personer. Det är de, som står ministrarna närmast, bereder ärenden, författar promemorior, utarbetar svar på frågor i parlamentet eller beslutar själva i ärenden, som kunnat delegeras till dem. De avgörande besluten fattas hela tiden av ministrarna, men dessa ämbetsmän har till uppgift att se till att alla beslut som fattas alltid är sådana att ministern kan stå till svars för dem i parlamentet. De är sålunda specialister i ansvarighetsfrågor, de är däremot inte specialister på något visst område, juridiskt, tekniskt eller något annat. De skall enligt Sisson förstå att utnyttja specialisternas kunskaper, de skall kunna »extract from the specialist flowers around them the honey their Ministers needs, explaining as they do so that the Ministers does not live on honey». Själva skall de vara »amatörer». Laski beklagade en gång, att ingen statstjänsteman kunde prestera något bra vetenskapligt arbete. Ingen i fångvården skrev t. ex. något kriminologiskt arbete av värde. Sisson svarar, att ämbetsmannen inte har till uppgift att söka sanningen. Han skall lösa praktiska problem. »He is in fact more akin to the criminal than to the criminologist», skriver han.

Den engelske ämbetsmannen skall alltså vara den »intelligente amatören». Det förhindrar uppkomsten av en kåranda inom förvaltningen, en känsla av samhörighet som den grupp, som vet hur allting egentligen bör uträttas — en sådan kåranda anser sig Sisson möta på den europeiska kontinenten i utpräglad grad, t. ex. i Väst-Tyskland. Den engelske ämbetsmannen är dessutom politiskt helt neutral. Han kan inte ställa upp som kandidat vid val. Han kan inte gå in i partiorganisationer. Han skall vara ett politiskt oskrivet blad, som en ny minister efter ett regeringsskifte utan vidare kan begagna sig av. Han skall samtidigt bevara den nödvändiga kontinuiteten vid ett sådant skifte, och det vore omöjligt om han tidigare försvurit sig till motståndaren, den avgående ministern. Slutligen är denne ämbetsman ingalunda oavsättlig. När som helst kan han avskedas av den minister han tjänar. När han till slut avgår, har han inte rätt att få pension. Han får det visserligen, men detta är inget han kan kräva, om the Treasury plötsligt skulle vägra.

Det är en ringa ställning den engelske ämbetsmannen fått. Men på ett sätt är den betydande. Som bevarare av kontinuiteten i förvaltningen har han enligt Sisson ett stort ansvar. Han är the Queen's servant och »The Queen's service must be carried on», oberoende av parti- och regeringsskiften. Man förbiser lätt i den stora floden av dagshändelser, att det finns många frågor, som parlamentet inte behandlar eller redan har behandlat. Vad stort sker, sker tyst, skulle Sisson säga på svenska och med denna stilla överlägsenhet mot den dagliga politiska striden förvandlar han plötsligt det underordnade redskapet, den opolitiske tjänstemannen till en centralgestalt, som representerar det till sist viktigaste i samhället, »the great res publica, whose continuance the Queen will».

Med utgångspunkt från denna syn på ämbetsmännen gör Sisson en jämförelse av hur utbildningen sker i olika länder. Vid inträdesproven i Eng-

land skall den sökande visa, att han kan skriva klart, att han kan bemästra sitt material och att han kan resonera. Han behöver däremot inte ha någon specialkunskap. Han kan lika gärna i sin akademiska examen ha betyg i medeltidstyska eller astronomi som i något annat ämne. 1957 antogs vid proven 39 kandidater. Två var jurister, fjorton hade läst något samhällsvetenskapligt ämne. De övriga hade studerat helt andra ämnen, och Sisson menar närmast, att detta är det bästa. Utan förutfattade meningar kommer dessa språkmän eller astronomer till sitt nya arbetsområde. Den egentliga utbildningen skall ta sin början först där, ty det är bara mitt i arbetet, som man kan lära sig det. Den nye tjänstemannen får några gånger byta ministerium, han går några kurser och gör kanske en kort utlandsresa. Så småningom växer han på så vis in i arbetet och lär det praktiskt.

I Tyskland kräver man juriststudier av alla blivande ämbetsmän, och först efter sex, sju år, i vilka delvis praktisk tjänstgöring är inlagd, behöver man träffa ett val mellan en karriär som domare och förvaltningsman. Efter andra världskriget har det på franskt initiativ tillkommit en Hochschule für Verwaltungswissenschaften i Speyer, där huvudämnet är förvaltning och där man diskuterar fall från delstaternas förvaltning. Hit kommer de blivande ämbetsmännen under något av de sista utbildningsåren. Men också här är utbildningen alltför teoretisk enligt Sisson.

Frankrike har också efter kriget fått en förvaltningshögskola, École Nationale d'Administration, ENA. Den tillkom för att franska universitet inte lade tillräcklig vikt vid förvaltningsutbildning, och den har blivit en påbyggnad på de akademiska studierna. Från början gav man visserligen möjlighet också för studenter som tjänstgjort fyra år i förvaltningen att delta i inträdesproven. Dessa var emellertid så svåra att i praktiken endast akademiker bestod dem. Skolan varar i tre år, varav ett år innebär tjänstgöring på någon prefektur eller i Nord-Afrika, ett år är teoretiska studier och ett år slutligen både teori och praktik.

Sisson värderar de utländska utbildningssystemen helt efter den vikt de tillmäter det praktiska arbetet. Det bästa systemet är det engelska: »a liberal education» jämte praktisk övning. Han använder inte här det omdöme han längre fram faller om de svenska ämbetsverken: inte en reflekterad lösning utan en historisk tradition. Man saknar överhuvud en verklig diskussion av vad för slags kunskaper och egenskaper som skall krävas av en ung aspirant, vad den akademiska examen skall tjäna till och hur en rationell utbildning, ev. helt inom förvaltningen, skulle organiseras. Men Sisson betonar, att andra utbildningsvägar kan passa bättre i andra länder, beroende på förvaltningens natur.

När man i England har så få jurister i förvaltningen, beror det på att man inte har samma uppfattning om lagens roll i förvaltningen som man har på kontinenten. Sisson väljer t. ex. Österrike som ett extremt exempel. Dess Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz är en verklig rättegångsordning för förvaltningen med stegar och labyrinter. Proceduren har enligt rättsstatens natur »sich nach bestimmten Regeln abzuspielen». Man har hela tiden rättssäkerheten för ögonen och inte, som man enligt Sisson borde, i första hand effektiviteten. Som ett annat avskräckande exempel framhålls de franska ämbetsmännen, vilka fått en personlig säkerhet i sina befatt-

ningar, så stor att organisationen är fastlåst och all slags försumlighet uppstår. På ett överdrivet sätt görs här rättssäkerhet och effektivitet till ett absolut motsatspar, och lagar betraktas endast som medel att realisera vissa politiska mål. Det väsentliga hos Sisson är hans starka betonande av det praktiska resultatets värde och av att det är parlamentet som bestämmer detta värde och inriktar förvaltningen genom sin politiska kontroll. Den engelske förvaltningsmannen har ett annat perspektiv än sin kollega på kontinenten eller domaren i England. För honom är det hela tiden den parlamentariska ansvarigheten som är avgörande. Kan ministern stå till svars för detta i parlamentet? De rättsliga frågor, som dominerar de andras tänkande, är för honom helt underordnade.

Det starka betonandet av parlamentsansvarigheten bestämmer också inställningen till decentralisationsfrågorna. Landshövdingen i Sverige, le préfet i Frankrike o. s. v. saknar egentlig motsvarighet i England. Man kan inte ge en regional chefsämbetsman verklig makt att besluta i olika frågor och samtidigt ställa en minister till svars för vad han gör. Den svenske landshövdingen måste enligt Sisson utgöra ett brott mot den politiska ansvarighetskedjan. Detta kan gå, när det är så dåligt beställt med den parlamentariska kontrollen, såsom RF § 90 visar. I England vore det omöjligt.

I Sverige har dessutom den historiska traditionen skapat en decentralisation av annat slag i de självständiga ämbetsverken. Generaldirektörerna är arvtogare »of a largely autocratic system and as such enjoy still a measure of freedom from democratic control». Principen om handlingars offentlighet, i vilken det dock finns kryphål, och JO- och MO-ämbetena har dock skapat andra former av kontroll. Slutligen har teorien om verkens självständighet modifierats genom möjlighet till besvär och genom underhandskontakter mellan verkschef och departementschef. Sisson känner sig väl hemma i denna svenska traditionsbundna, men praktiska förvaltning, vars besynnerligheter snarare är »disadvantages which have been overcome than pointers for the organisation of a modern administration».

På samma sätt är det emellertid med nästan alla institutioner. Deras utformning beror av tradition och historia i de olika länderna. En engelsk tjänsteman skriver sin promemoria med Shakespeare som förebild, skriver Sisson, en fransk har hela tiden Racine i tankarna. »It is not much to say that there are no *direct* lessons to be learned from European practise in administration», lyder Sissons slutomdöme, säkert och nationellt självmedvetet, och man är övertygad om att han inte vill vända på det. Europa kunde säkert lära en del av England. Detta är emellertid inte huvudsaken. Sisson är part i målet. Han har själv i tjugo år arbetat i Whitehall och är dess försvarare. Hans erfarenhet ger honom emellertid förutsättningar att ge en verkligt god bild av engelsk förvaltning, och hans jämförelser lämnar, om de också inte är rättvisa mot andra länder, uppslag till intressanta diskussioner av förhållanden i England, som annars skulle förefallit alltför självklara för att behöva beskrivas.

Tomas Hammar

TIDSKRIFTSÖVERSIKT

Ekonomisk Revy. Årg. 16: 1959. H. 7. *Welinder, C.*, Statsfinansernas kris, s. 447—456. — *Roeper, H.*, Relationerna mellan sexstatsunionen och sjustatsmarknaden, s. 457—463. — *Törnqvist, G.*, Den företagsekonomiska forskningen, s. 470—473. — *Umbricht, V.*, Staten och den tekniska forskningen, s. 474—479. — *Jalakas, R.*, Radcliffe-rapporten — bakgrund och institutionella förhållanden, s. 480—488. — *Montgomery, A.*, Internationella synpunkter på vår ekonomi, s. 489—493. — **H. 8.** *Montgomery, A.*, Budgetkrisen under debatt, s. 530—534. — *Welinder, C.*, Omsättningsskatt och inflationsrisk, s. 535—540. — *Herz, U.*, Om ekonomisk-politisk balans, s. 561—567. — **H. 9.** *Montgomery, A.*, Efter remissdebatten, s. 587—593. — *Ivre, I.*, Vance Packard och vetenskapen, s. 614—620. — *Rooth, I.*, Om internationell kreditgivning, s. 621—627.

Ekonomisk Tidskrift. Årg. 61: 1959. Nr 3. *Hansen, B.*, Statsbudgetens verkningar, s. 128—145. — *Lundberg, E.*, Konjunkturer och ekonomisk utveckling, s. 180—188.

Finsk tidskrift. 1959. H. 3. *Stenius, E.*, Om Parkinsons lag, s. 125—134. — **H. 5.** *Bonsdorff, G. v.*, Regeringsbreddning?, s. 195—197.

Landskommunernas Tidskrift. Årg. 40: 1959. H. 9. *Skeppstedt, A.*, Gymnaseorganisationens omfattning fram till år 1965, s. 513—526. — *Girell, B.*, Överklagade kommunala val 1958, s. 547—550. — **H. 10.** *Jonasson, F.*, Den ekonomiska kartan, s. 614—618.

Liberal Debatt. Årg. 12: 1959. Nr 6. *Kihlberg, L.*, Dagens Nyheter och folkrörelserna, s. 211—214. — *Simonsson, R.*, Ideologernas realism, s. 215—218. — *Gustafsson, H.*, Socialpolitik och standardstegring, s. 219—222. — *Königson, T.*, Demokratisk kompromissvilja, s. 223—224. — *Helander, G.*, Hat, kärlek och spänning mellan raserna, s. 224—226. — *Fridell, F.*, Demokrati och teknik, s. 227—229. — **Nr 7.** *Aastrup, N.*, John Bergvall, s. 252. — *Petrén, V.*, Ungdomsminnen från Lund av Branting och Strindberg, s. 253—258. — *Adamsson, H.*, *Anckar, H.*, *Asplund, L.*, *Edblom, F.*, *Herz, U.*, *Königson, T.*, *Kugelberg, B.*, *Wigforss, E.*, *Åman, V.*, Intresseorganisationerna inför 60-talet, s. 259—268. — *Ahlmark, P.*, Europa och »bufferten», s. 269—274.

Politisk Tidskrift. 1959. Nr 5. *Nilsson, O.*, Jordbruksavtalen och likställigheten, s. 108—113. — *Svenning, C. E.*, Kring Kinas fyra hörn, s. 114—119. — **Nr 6.** *Andersson, T.*, Att vara eller inte vara — i Stockholm, s. 138—141. — *Bye, O.*, Efter kommunalvalet i Norge, s. 145—149. — *Gummerus, E. R.*, Landsbygdens kulturläge, s. 150—153. — **Nr 7.** *Hedlund, G.*, Folkpensionslöftena måste hållas, s. 165—168. — *Magnusson, F.*, Ett liberalt samhälle — och ett konservativt, s. 181—184.

Svensk Tidskrift. Årg. 46: 1959. H. 7. *Hagård, B.*, Motiven bakom sovjetunionens skolreform, s. 348—352. — *Wulff, T.*, Afrika i stormaktsstrategin, s. 353—358. — *Elgfelt, G.*, Aktieäggande demokrati, s. 359—363. — **H. 8.** *Geyl, P.*, Den västerländska civilisationens livskraft, s. 393—403. — *Murray, V.*, Nya skatter eller besparingar, s. 404—411. — *Valentin, H.*, Hur kunde det hända?, s. 412—416. — *Mörner, M.*, Stat och kyrka i latinamerikansk samhällsutveckling, s. 417—427.

Sveriges Landstings Tidskrift. Årg. 46: 1959. H. 4. *Albinsson, I.*, Vem blev landstingsman?, s. 102—106. — **H. 5.** *Olsson, G.*, Arbetskraftsutvecklingen inom offentlig tjänst, s. 116—118. — **H. 7.** *Sachs, T.*, Valkretsarna och landstingsmännens antal, s. 190—191.

Tiden. Årg. 51: 1959. H. 7. *Schmidt, F.*, Arbetare blir tjänstemän, s. 388—391. — *Södersten, B.*, Den hierarkiska välfärden, s. 405—410. — *Elvander, N.*, Socialdemokratin och konstnärsproletariatet, s. 411—419. — *Du Rietz, G.*, Vår orkeslösa militarism, s. 420—429. — **H. 8.** *Sträng, G.*, Budgetpolitik och statsfinanser, s. 452—459. — *Iure, K. D.*, Valdeltagandet i sociologins backspegel, s. 460—466. — *Forsman, L.*, Vem vill tysk återförening?, s. 473—478. — *Åsbrink, M.*, Materiell och andlig levnadsstandard, s. 479—483. — *Forsberg, B.*, Enhetsskolan och arbetarklassen s. 484—489.

Utrikespolitik. Årg. 14: 1959. H. 5. *Hirschfeldt, L.*, Storpolitik på toppnivå, s. 161—166. — *Möller, P.*, Förtroendekris för samexistensen i Asien, s. 174—183. — *Håmou, L.*, Cypern — en självständig republik föds, s. 184—191.

Nordisk Administrativt Tidsskrift. Årg. 40: 1959. H. 2. *Wilberg, I.*, Bør vi innføre offentlighetsprinsippet i forvaltningen?, s. 121—141. — *Jägerskiöld, S.*, Statstjänsten i Norge på ny grundval, s. 142—156. — *Danielsen, R.*, Forslagsvirksomhet i offentlig administrasjon, s. 157—161. — *Grøstad, E.*, Den nye regjeringsbygning i Oslo, s. 162—167.

Nationaløkonomisk Tidsskrift. 97. Bind: 1959. H. 1—2. *Brems, H.*, *Friis, H.*, Frederik Zeuthen 9. sept. 1888—24. febr. 1959, s. 1—18. — *Olsen, E.*, Interessegrupperne og den økonomiske politik, s. 23—34. — *Nyboe Andersen, P.*, *Iversen, C.*, En disputats om dollarknaphed, s. 35—70. — *Kampmann, V.*, Offentlige investeringsproblemer, s. 83—96. — *Svendsen, K. E.*, Om vekstmodeller i socialistiske samfund, s. 97—124. — **H. 3—4.** *Nergaard, A. N.*, Den tekniske udvikling og dansk industri, s. 165—176. — *Dahl, A. H.*, Lønstrukturen i dansk industri siden 1946, s. 192—220.

Tidsskrift for Rettsvidenskab. Årg. 72: 1959. H. 3. *Lorenzen, A.*, *Trolle, J.*, Fra den danske Højesterets praksis i året 1958, s. 193—262.

The American journal of international law. Vol. 53: 1959. No. 3. *Gross, L.*, Geneva conference on the law of the sea and the right of innocent passage through the gulf of Aqaba, s. 564—594. — *Skubiszewski, K.*, The postwar alliances of Poland and the United Nations Charter, s. 613—634. — *Potter, P. B.*, Obstacles and alternatives to international law, s. 647—651.

The American journal of sociology. Vol. 65: 1959. No. 2. *Ogburn, W. F.*, *Allen, F. R.*, Technological development and per capita income, s. 127—131. — *Duncan, O. D.*, *Schnore, L. F.*, Cultural, behavioral and ecological perspectives in the study of social organization, s. 132—145. — *Colvin, M.*, Alfred Weber — the sociologist as a humanist, s. 166—168. — *Hause, P. M.*, Demography in relation to sociology, s. 169—173. — *Zimmer, B. G.*, *Hawley, A. H.*, The significance of membership in associations, s. 196—201.

The American political science review. Vol. 53: 1959. No. 2. *De Grazia, S.*, What authority is not, s. 321—331. — *Hoffmann, S. H.*, The French constitution of 1958; the final

text and its prospects, s. 332—357. — *Wahl, N.*, The French constitution of 1958: the initial draft and its origins, s. 358—382. — *Aspaturian, V. V.*, The union republics and Soviet diplomacy: concepts, institutions, and practices, s. 383—411. — *Goodwin, J. G.*, The seniority system in Congress, s. 412—436. — *Sheppard, H. L., Masters, N. A.*, The political attitudes and preferences of union members: the case of the Detroit auto workers, s. 437—447. — *Egger, R.*, The administrative novel, s. 448—455. — *Wurfel, D.*, Foreign aid and social reform in political development: a Philippine case study, s. 456—482. — *Rogers, W. H.*, Some methodological difficulties in Anthony Downs's »An economic theory of democracy», s. 483—484. — *Lowenthal, D.*, Book I of Montesquieu's »The spirits of the laws», s. 485—498.

Foreign Affairs. Vol. 38: 1959. No. 1. *Khrushchev, N. S.*, On peaceful coexistence, s. 1—18. — *Pleven, R.*, France in the Atlantic community, s. 19—30. — *Hoffman, P. G.*, Operation breakthrough, s. 31—45. — *Kripalani, A. J. B.*, For principled neutrality, s. 46—60. — *Badeau, J. S.*, Islam and the Middle East, s. 61—74. — *Soldati, A.*, Economic disintegration in Europe, s. 75—83. — *Rivkin, A.*, Arms for Africa?, s. 84—94. — *Ladejinsky, W.*, Agrarian revolution in Japan, s. 95—109. — *Cohen, P.*, The future of the submarine, s. 110—120. — *Lort-Phillips, P.*, The British Liberal revival, s. 121—131. — *Lilienthal, D. E.*, Enterprise in Iran, s. 132—139. — *Quigley, H. S.*, Revising the Japanese constitution, s. 140—145.

The international and comparative law quarterly. Vol. 8: 1959. No. 3. *Anderson, J. N. D.*, Conflict of laws in northern Nigeria: a new start, s. 442—456. — *Kiraljy, A. K. R.*, The rule of law in communist Europe, s. 465—485. — *Lipstein, K.*, The Hague conventions on private international law, public law and public policy, s. 506—522. — *Balstone, R. K.*, The utilisation of the Nile waters, s. 523—558.

Journal of the history of ideas. Vol. 20: 1959. No. 1. *Joravsky, D.*, Soviet Marxism and biology before Lysenko, s. 85—104. — *Wilkins, B.*, Some notes on Burckhardt, s. 123—137. — **No. 3.** *Waldman, T.*, Origins of the legal doctrine of reasonable doubt, s. 299—316. — *Vander Zanden, J. W.*, The ideology of white supremacy, s. 385—402. — *Burns, J. H.*, J. S. Mill and the term »social science», s. 431—432. — *Iggers, G. G.*, Further remarks about early use of the term »social science», s. 433—436. — **No. 4.** *Crowe, C. R.*, »This unnatural union of phalangsteries and transcendentalists», s. 495—502. — *Feuer, L. S.*, John Dewey and the back-to-the-people movement in American thought, s. 545—568.

The journal of modern history. Vol. 31: 1959. No. 2. *Fike, C. E.*, The influence of the Creel Committee and the American Red Cross on Russian-American relations 1917—1919, s. 93—109. — *Stavrianos, L. S.*, The teaching of world history, s. 110—117. — **No. 3.** *Augress, W. T., Smith, B. F.*, Diaries of Heinrich Himmler's early years, s. 206—224. — *Bankwitz, P. C. F.*, Maxime Weygand and the fall of France: a study in civil-military relations, s. 225—242. — *Zagorin, P.*, Historical knowledge: a review article on the philosophy of history, s. 243—255.

Midwest journal of political science. Vol. 3: 1959. No. 3. *Christenson, R. M.*, The power of the press: the case of »The Toledo Blade», s. 227—240. — *Fenton, J. H.*, The right-to-work vote in Ohio, s. 241—253. — *Ogul, M. S.*, Residence, requirements as barriers

to voting in presidential elections, s. 254—262. — *Simpson, D. J.*, Carlyle as a political theorist: natural law, s. 263—276. — *Secher, H. P.*, The Socialist party of Austria: principles, organization and policies, s. 277—299.

Parliamentary Affairs. Vol. 12: 1959. Nos. 3—4. *Bond, M. F.*, The office of clerk in the parliaments, s. 297—310. — *Dobic, E.*, Which way Malta?, s. 329—336. — *Bromhead, P.*, The Commons and supply, s. 337—348. — *Kitzinger, V. W.*, The Austrian electoral system, s. 392—404. — *Campbell, P.*, Some aspects of parliamentary government in Europe, s. 405—416. — *Milne, R. S.*, The Australian 1958 general election, s. 417—428. — *Sainsbury, K. A. F.*, Democracy and electoral methods, s. 429—436. — *Laundy, P.*, Parliament and the church, s. 445—460. — *Gutteridge, W. F.*, Indirect rule and representative government, s. 461—468.

The Political Quarterly. Vol. 30: 1959. No. 3. The selection of parliamentary candidates 1. The conservative party (*Rees-Mogg, W.*, s. 215—218). 2. The labour party (*Mc Kitterick, T. E. M.*, s. 219—222), 3. The liberal party (*Skelsey, P.*, s. 223—225). — *Crane, P.*, What's in a party image?, s. 230—243. — *Baker, E.*, The settlement in Cyprus, s. 244—253. — *Cowie, H. T.*, American investment in British industry, s. 254—261. — *Hinden, R.*, Dilemma in Central Africa, s. 262—271. — *Bromhead, P.*, How should Parliament be reformed?, s. 272—282. — *Dey, S. K.*, The role of foreign aid in development, s. 283—292. — *Hunt, J. C.*, Britain and the common market, s. 293—303. — **No. 4.** *Butler, A.*, 1951—59: the Conservatives in power, s. 325—335. — *Powell, J. E.*, 1951—59: Labour in opposition, s. 336—343. — *Jeger, L. M.*, The politics of the non-political, s. 367—378. — *Krivine, D.*, Private enterprise in an underdeveloped country, s. 379—388. — *Lewin, J.*, Power, law, and race relations in South Africa, s. 389—399. — *Horowitz, I. L.*, Modern Argentina: the politics of power, s. 400—410.

Political science quarterly. Vol. 74: 1959. No. 3. *Schuyler, R. L.*, Contingency in history, s. 321—333. — *Padover, S. K.*, Ralph Waldo Emerson: The moral voice in politics, s. 334—350. — *Baumann, C. E.*, Britain faces Europe, s. 351—371. — *Gordon, D. C.*, Schism in Australian labour, s. 372—392. — *Tomasek, R. D.*, British Guiana: a case study of British colonial policy, s. 392—411. — *Waltz, K. N.*, Reason, will and weapons, s. 412—419.

Public administration review. Vol. 19: 1959. No. 3. *Golembiewski, R. T.*, The small group and public administration, s. 149—156. — *Jackson, H. M.*, To forge a strategy for survivals, s. 157—163. — *Mathewson, K.*, Democracy in council-manager government, s. 183—185.

Social forces. Vol. 38: 1959. No. 1. *Mac Gill Hughes, H.*, William Fielding Ogburn 1886—1959, s. 1—2. — *Ogburn, W. F.*, Influences affecting the future of sociology, s. 3—7. — *McDonagh, E. C.*, *Wermlund, S.*, *Crowther, J. F.*, Relative professional status as perceived by American and Swedish university students, s. 65—69. — *Curtis, R. F.*, Note on occupational mobility and union membership in Detroit, s. 69—71.

The review of politics. Vol. 21: 1959. No. 4. *Tinder, G.*, Human estrangement and the failure of political imagination, s. 611—630. — *Lougee, R. W.*, German romanticism

and political thought, s. 631—645. — *Scanlan, J. P.*, The Federalist and human nature, s. 657—677. — *Needler, M.*, The theory of the Weimar-presidency, s. 692—698.

L'année politique et économique. 32^e année: 1959. No. 149—150. *Alexandrov, V.*, La politique extérieure de l'Union Soviétique de Staline à Khrouchtchev, s. 160—223.

Revue de droit international du sciences diplomatiques et politiques. 37^e année: 1959. No. 3. *Pella, V.*, Établissement d'une cour criminelle internationale, s. 237—243. — *Graven, J.*, Le nouveau droit pénal international, s. 244—266.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. 75^e année: 1959. No. 4. *Peiser, G.*, L'institutionnalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande, s. 639—698. — *Waline, M.*, Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958, s. 699—717. — *Venezia, J.-C.*, Les fondements juridique de l'instabilité ministérielle, s. 718—755.

Revue française du science politique. Vol. 9: 1959. No. 3. La vie politique en Afrique noire. *Luchaire, F.*, Les grandes tendances de l'évolution politique, s. 578—597. — *Balandier, G.*, Le contexte sociologique de la vie politique, s. 598—609. — *Aron, R.*, Les conséquences économique de l'évolution politique, s. 610—628. — *Quermonne, J.-L.*, La sous-administration et les politiques d'équipement administratifs, s. 629—666. — *Guillemain, P.*, La structure de premiers gouvernements locaux en Afrique noire, s. 667—685. — *Merle, M.*, Les relations extérieures de la Côte d'Ivoire, s. 686—706.

Revue générale de droit international public. 63^e année: 1959. No. 2. *Bogaert, E. van*, Coexistence et droit international, s. 209—220.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. 79. Jahrg: 1959. H. 4. *Jonas, F.*, Was heisst ökonomische Theorie?, s. 1—24.

Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte. 7. Jahrg.: 1959. H. 1. *Hennis, W.*, Zum Problem der deutschen Staatsanschauung, s. 1—23. — *Masen G.*, Der vergessene Kontinent. Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokrati, s. 24—45. — **H. 2.** *Besson, W.*, Friedrich Meinecke und die Weimarer Republik, s. 113—129. — *Albertini, R. v.*, Zur Beurteilung der Volksfront in Frankreich (1934—1938), s. 130—162. — *Deist, W.*, Schleicher und die deutsche Abrüstungspolitik im Juni/Juli 1932, s. 163—176. — **H. 3.** *Sontheimer, K.*, Der Tatkreis, s. 229—260. — *Vigrabs, G.*, Die Stellungnahme der Westmächte und Deutschlands zu den baltischen Staaten im Frühling und Sommer 1939, s. 261—279. — *Vagts, A.*, Unconditional surrender — vor und nach 1943, s. 280—309. — **H. 4.** *Siebert, F.*, Der deutsch-italienische Stahlpakt, s. 372—395. — *Bramsted, E. K.*, Australische Aussenpolitik im zwanzigsten Jahrhundert, s. 396—417.

Zeitschrift für Politik. Jahrg. 6: 1959. H. 3. *Meyer, E. W.*, Das neue Indien und seine Probleme, s. 197—204. — *Reif, H.*, Das Parlament im demokratischen Staat, s. 205—217. — *Becker, H.*, Sozialforschung und Bildungspolitik, s. 218—230. — *Flechtheim, O. K.*, Die Internationale des Kommunismus 1917—1957, s. 231—252. — *Mannhardt, J. W.*, Die Zürcher Einigung in der Cypernfrage als volkliche und staatliche Lösung, s. 253—260.

G. S.

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

AARSET, BJARNE, An apparatus for under-water photography down to 7.000 m. — Chr. Michélsens Institutt. Bergen 1959.

LEPPO, MATTI, Makt och ansvar vid bekämpandet av inflationen. Helsingfors 1959.

MARTENS, MINA, Le censier ducal pour l'ammunie de Bruxelles de 1321. Brüssel 1958.

MÉYER, POUL, Politik. Statskundskab i grundtræk. Köpenhamn 1959.

PATEK, WICSLAW, Polen under Gomulka. Utrikespol. Institutets broschyrserie 1959: 10. Sthlm 1959.

SCHMIDT, FOLKE, Tjänsteavtalet. Norstedts. Sthlm 1959.

STOEPE, HERMAN, Befolkningsfrågan och världsekonomin. Utrikespol. Institutets broschyrserie. 1959: 11. Sthlm 1959.

THOMSON, ARTHUR, När ett komma gjorde två till tre (särtr. ur Studia Bernhardi Karlgreni dedicata). Sthlm 1959.

VERNEY, DOUGLAS V., Public Enterprise in Sweden. Liverpool 1959.

Festskrift tillägnad Halvar Sundberg. Almqvist & Wicksell. Uppsala 1959.

Kommunala valen år 1958. I. Statistiska centralbyrån. Sthlm 1959.

Industri. Berättelse för år 1957. Kommerskollegium. Sthlm 1959.

Världen och vi på 60-talet. Liberala perspektiv. Arböga 1959.

Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft. Betænkning nr 229. Köpenhamn 1959.

Jyske Samlinger. Ny række V. I. Århus 1959.

Statistikk vedrørende den sosiale lovgivning i de nordiske land 1956. Oslo 1959.

Handel. Berättelse för år 1958. Del III. Kommerskollegium. Sthlm 1959.

Riksgäldskontoret. Budgetåret 1958/59. Årsbok. Sthlm 1959.

Fortlöpande bytsexemplar 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), Nationalekonomisk Tidsskrift, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidsskrift for international Ret (Kbhvn), Nya Argus, Samtid och Framtid, Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Socialt Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statistisk Månadsskrift (Kbhvn), Statistisk Tidskrift, Statsökonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Socialförbundets Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift for Rettvitenskap, Utrikespolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, Vi, Økonomi og Politik, Nordisk Kontakt, Pris- och Kartellfrågor, Conflict resolution. Scandia.

Aktiebolaget
CWK GLEERUP
Bokförlag

VÄRFRUGATAN 8 LUND

Tel. 175 00
Bokbinderiet 144 00



Håkan Ohlssons Boktryckeri

Den svenska utrikespolitikens historia

BAND V (1919—1939)

av *Erik Lönnroth*

»Själva händelseförloppet är genomforskat med all den omsorg, förfarenhet och kringsynta övöld; som kännetecknar författarens vetenskapliga gärning.»
Knut Petersson i GHT

»En oumbärlig introduktion i den svenska utrikespolitikens problematik av i dag.»
Bo Enander i Expt.
19: 50, inb: 25: 50. Ill.

Våren 1960 utkommer

BAND 1:2 (1560—1648)

av *Wilhelm Tham*

Det enda därefter återstående bandet, III: 3 (1844—1872), kan beräknas utkomma under loppet av 1960.

NORSTEDTS