

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅRG. 63

1960

HÄFTE 1

---

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

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

Tidskriften utgives under medverkan av professorerna i statskunskap samt i offentlig rätt vid rikets akademiska lärosäten. Redaktionen handhaves närmast av professor em. 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 Tidskrifts Expedition, Lund (postgiro nr 279565), samt 20 kr. pr år vid beställning genom bokhandel. Studerande vid de akademiska lärosätena erhålla abonnemång 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:

STJERNQUIST, NILS, Dubbla beslut . . . . .	1
DAHL, TORSTEN, Om förhållandet mellan riksakten och Sveriges och Norges grundlagar . . . . .	26
LERCHE, CHARLES O., Militärens roll i amerikansk politik av i dag . . . . .	54

#### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN:

Konstitutionella och kommunala frågor vid 1959 års riksdag. Av CARL AXEL PETRI . . . . .	70
Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1960 års riksdag. Av IVAR BESKÖV . . . . .	78
Kommunalförbund i Sverige och i utlandet. Av STEN-STURE LANDSTRÖM . . . . .	84
Statsvetenskapen vid de akademiska lärosätena år 1959. Av ESBJÖRN JANSSON, OLOF SÖDERBERG, HARRIET LUNDBLAD, ÅKE GARVELIN . . . . .	92

#### LITTERATURGRANSKNINGAR:

Arthur Thomson, Adolf Göran Mörner. Anm. av ERIK FAHLBECK . . . . .	97
Yngve Stenström, Om biskops tjänst och ämbete. Anm. av HALVAR G. F. SUNDBERG . . . . .	100
Garsten Welinder, Samhällsekonomi — teori och politik. Anm. av JOHAN ÅKERMÅN . . . . .	107
Per G. Andreén, Politik och finansväsen från 1815 års riksdag till 1830 års realisationsbeslut. I. 1815—1818. Anm. av ÅKE STILLE . . . . .	109
Lars Sköld, Kandidatnominering vid andrakammarval. Anm. av HANS MEIJER . . . . .	113
Poul Meyer, Politik. Statskunskap i grundtræk. Anm. av P.-E. BACK . . . . .	118
Berättelse över Fahlbeckska stiftelsens verksamhet år 1959 . . . . .	121
Tidskriftsöversikt. Av GUNNAR SJÖBLOM . . . . .	124

# DUBBLA BESLUT

## TILL FRÅGAN OM BESLUTSFÖRFARANDET I RIKSDAGENS KAMRAR

*Av professor NILS STJERNQUIST, Lund*

Det ligger i sakens natur, att själva det förfarande, varigenom man når fram till ett definitivt beslut, bör vara så klart utformat, att proceduren icke behöver och icke kan ifrågasättas. Anledningen är uppenbar: i intressepolitiskt intrikata frågor visar sig — exempel härpå kan icke minst hämtas från det internationella området — ej sällan en tendens att skjuta procedurfrågor i diskussionens förgrund, vilket kan förhåla eller stundom rentav omöjliggöra ett avgörande av sakfrågan. Ju klarare reglerna om beslutsförfarandet är, dess svårare får denna tendens att göra sig gällande. Å andra sidan skall det naturligtvis medgivas, att just oklarhet angående proceduren kan vara av värde för dem, som önskar förhåla eller rentav omöjliggöra ett avgörande i sakfrågan.

Beslutsförfarandet i den svenska riksdagen är sedan länge ingående reglerat av riksdagsordningen samt av riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor. Ifrågavarande bestämmelser är emellertid i betydande grad av gammalt datum och kan på många punkter, om så önskas, ge anledning till tolkningsdiskussioner. Icke minst gäller detta de centrala bestämmelserna om voteringsordningen (RO § 60). Å andra sidan har praxis på detta område i allmänhet vunnit en påtaglig stadga, vilket helt naturligt minskat olägenheterna av bestämmelsernas brist på klarhet. Därtill kommer, att det politiska klimatet i den svenska riksdagen genomgående varit av sådant slag, att det erbjudit en föga lämplig jordmån för procedurtvister. Sådana tvister har under detta århundrade varit anmärkningsvärt få.

Ett problem, som emellertid vid ett par tillfällen aktualiserats, är frågan, huruvida riksdagen äger vid en och samma session (riksdag)

fatta »dubbla» beslut i ett och samma ärende. Problemet har ställts dels i samband med att Kungl. Maj:t lagt fram eller ämnat lägga fram en proposition i en fråga, som redan tidigare under sessionen (riksdagen) avgjorts eller förfallit, dels i samband med att yrkande väckts, att de successivt fattade besluten i budgetfrågor skall eller kan vara preliminära och alltså kunna ändras senare under sessionen (riksdagen). Däremot avses självfallet icke det dubbla beslutsförfarande, som äger rum i samband med sammanjämkning och gemensam votering eller i samband med den successiva behandlingen av ärenden, som beretts av kammarutskott (tillfälliga utskott och beredningsutskotten), ej heller det dubbla beslutsförfarandet vid grundlagsstiftning.

För avgörande av spørsmålet huruvida nytt förslag kan väckas i fråga, i vilken riksdagen redan under samma session (riksdag) fattat beslut eller som då förfallit, har följande grundlagsbestämmelser varit eller ansetts vara relevanta:

1. Bestämmelserna i riksdagsordningen angående tid för förslags väckande. Genom att den allmänna motionsrätten är begränsad till viss kort tid i början av riksdagen, hinner enskild riksdagsman icke väcka motion om omprövning av sådan fråga, som här avses. Visserligen stadgas i RO § 55 mom. 1 st. 5, att i frågor, som av redan inom någondera kammaren fattat beslut eller annan under riksdagen inträffad händelse omedelbarligen föranledes, må motion framställas, så länge session pågår. Men denna bestämmelse har icke ansetts kunna utgöra grund för att få väcka motion om att ett redan under sessionen fattat riksdagsbeslut skall omprövas. Den tidrymd, som står till Kungl. Maj:ts förfogande att framlägga förslag, har alltid varit vidsträcktare. Före år 1918 fanns ingen tidsbegränsning. De propositionstider, som sedan gällt, har alltid varit så rymligt tilltagna, att de möjliggjort framläggande av förslag om omprövning av ett redan under sessionen (riksdagen) fattat beslut. De har dessutom inte varit absolut bindande. Observeras bör vidare i detta sammanhang, att för de »självständiga utskottsinitiativen» finns ingen tidsbegränsning.

2. Vissa bestämmelser i riksdagsordningen angående beslutsförfarandet i kamrarna. I RO § 60 mom. 2 st. 3 stadgas, att »ingen må försöka att beslutet genom ny överläggning uppräva», och i RO § 63 st. 3, att »vad kamrarna sammanstämmande besluta, det vare riksdagens beslut», varefter tillägges: »Bliva kamrarna ej, efter den

behandling ovan är nämnd<sup>1</sup> om ett beslut ense, skall frågan, utom i de fall 65 § upptager,<sup>2</sup> anses hava för den sessionen förfallit.»

Stadgandet i RO § 60 mom. 2 st. 3 har endast undantagsvis anförts som argument mot ståndpunkten att ett redan tidigare under sessionen fattat beslut kan omprövas. Troligen beror detta på stadgandets undanskymda placering, mitt inne i en paragraf, vars innebörd man i allmänhet undvikit att söka penetrera.

Huvudintresset har i stället vänts mot RO § 63 st. 3. I detta stycke, som till år 1953 utgjorde st. 4, företogs vid 1949 års riksdag den ändringen, att den tidigare formuleringen »anses hava för den riksdagen förfallit» utbyttes mot »anses hava för den sessionen förfallit». Ändringen var en följd av införandet av systemet med vår- och höstsessioner. Den tillkom på förslag av särskilda utskottet vid 1948 års riksdag<sup>3</sup> efter det att Herlitz i motion<sup>4</sup> påpekat, att enligt det äldre systemet kunde vad som förfallit under lagtima riksdag under samma år upptagas vid urtima riksdag.

Stadgandet i RO § 63 st. 3 går tillbaka på § 75 i 1810 års riksdagsordning. Här föreskrives, att i allmänhet gällde »jämte konungens samtycke, tre ständs mening». Därefter tillfogas: »men skulle två stånd stanna emot två, förfalle frågan och förblive vid det som tillförne stadgat varit, utan att samma fråga må kunna vid den riksdagen ånyo väckas eller upptagas». För de frågor, som icke kunde förfalla, hänvisas till bestämmelserna i dåvarande § 73.

De som hävdade, att Kungl. Maj:t äger under en och samma session (riksdag) framlägga proposition angående omprövning av redan avgjord fråga, har framför allt pekat på att riksdagsordningen icke säger något angående det område, inom vilket Kungl. Maj:t äger väcka propositioner, och sålunda ej heller — så har tankegången vidareutvecklats — uppställer några gränser i detta hänseende. Med denna motivering underkände sålunda 1834—35 års riksrätt en anmärkning mot att Kungl. Maj:t vid samma riksdag avlätit en proposition till ständerna i en redan vid riksdagen avgjord fråga. Och i riksrättens motivering och slutsats har sedan bl. a. Rydin<sup>5</sup> och Reuterskiöld<sup>6</sup> instämt. Båda underströk dock, att resonemanget i

<sup>1</sup> Avser själva behandlingen i kamrarna inkl. eventuell återremiss till utskott eller sammanjämkning. Tidigare — till år 1953 — fanns även regler för successiv behandling.

<sup>2</sup> Avser gemensam votering.

<sup>3</sup> Utl. nr 1, s. 84.

<sup>4</sup> I: 391.

<sup>5</sup> »Svenska riksdagen», II: 2: 379 ff.

<sup>6</sup> »Sveriges grundlagar» under RO § 63.

huvudsak låg på det teoretiska planet. Rydin framhöll, att det av »politiska skäl» icke vore »rådligt» för Kungl. Maj:t »att förnya ett förslag, så vida ej alldeles särskilda omständigheter därtill» föranledde. Och på samma sätt slog Reuterskiöld fast, att en förnyad proposition, som icke grundade sig på »förändrade förhållanden», icke vore tänkbar »av rent praktiska skäl». Uppfattningen att Kungl. Maj:t är oförhindrad att framlägga förnyad proposition har vidare — visserligen på en relativt undanskymd plats — framförts av konstitutionsutskottet i 1902 års dechargebetänkande<sup>7</sup> och försvarats i dechargedebatten samma år av utskottets ordförande Blomberg<sup>8</sup> samt av Trygger.<sup>9</sup> Den fördes åter till torgs av Trygger och av Lindman i en debatt kring en »förnyad proposition» vid 1932 års riksdag<sup>10</sup> (jfr nedan).

Andra sakkunniga åter, däribland Naumann,<sup>11</sup> Hagman<sup>12</sup> och Malmgren,<sup>13</sup> har intagit den motsatta ståndpunkten. De har utgått från bestämmelsen i RO § 63 och tolkat denna såsom innebärande ett förbud även för Kungl. Maj:t att påkalla omprövning av redan avgjord fråga. Det är där tydligt utsagt, att kamrarnas sammanstämmande beslut skall vara riksdagens beslut och att vid skiljaktiga beslut skall frågan ha förfallit för den sessionen (riksdagen) utom i de fall då gemensam votering är föreskriven. Denna motsatta uppfattning framfördes i dechargedebatten år 1902 bl. a. av den »angripne», statsrådet von Krusenstjerna,<sup>14</sup> samt av Elowson<sup>15</sup> och Törnebladh,<sup>16</sup> i debatten vid 1932 års riksdag av bevillningsutskottet<sup>17</sup> samt vidare av bl. a. Engberg.<sup>18</sup>

Bakom sistnämnda uppfattning torde även ha legat en känsla av att om riksdagsbeslut när som helst kunde om- och återprövas, skulle detta leda till ett allmänt osäkerhetstillstånd med menliga följder. Sådan arbetsrytmen i riksdagen fungerar förutsättes, att de under sessionen fattade besluten ligger fast till nästa riksdagssessions början. Någon jämförelse med vad som gäller inom de kommunala

<sup>7</sup> Mem. nr 4, s. 8.

<sup>8</sup> FK 1902: 27, s. 40 f.

<sup>9</sup> Ibid., s. 57 f.

<sup>10</sup> FK 1932: 31, s. 6 f.; AK 1932: 40, s. 14 ff.; 44, s. 88 f.

<sup>11</sup> »Sveriges statsförfattningsrätt», IV: 192.

<sup>12</sup> »Sveriges grundlagar» under RO § 63.

<sup>13</sup> »Sveriges grundlagar» under RO § 63.

<sup>14</sup> FK 1902: 27, s. 36.

<sup>15</sup> AK 1902: 37, s. 58.

<sup>16</sup> FK 1902: 27, s. 43 f., Törnebladh, »Riksdagsminnen», s. 231 f.

<sup>17</sup> Ut. nr 33. Utskottet uttalade tvekan.

<sup>18</sup> AK 1932: 40, s. 15 f.; 44, s. 89 f.

representativa församlingarna kan ej göras. Vid 1931 års riksdag uttalade Hjalmar Hammarskjöld i samband med behandlingen av Oslo-konventionen om ekonomiskt närmande bl. a. följande: »Det är icke så synnerligen många saker, som står fast i konstitutionell praxis, men det står ändå fast, att en och samma fråga ej kan behandlas två gånger under samma riksdag.»<sup>19</sup> Uttalandet torde vara betecknande för en allmänt spridd uppfattning, och det är signifikativt, att det citerades i debatten vid 1932 års riksdag.<sup>20</sup>

Efter ovan omtalade debatt vid 1932 års riksdag tog Malmgren tillfället i akt att i en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift<sup>21</sup> pröva tolkningsfrågan i hela dess vidd. På ett som synes övertygande sätt uppvisade han ohållbarheten av motsidans argumentering. Avgörande torde vara, att Kungl. Maj:ts rätt att framställa propositioner i själva verket icke är obegränsad. Riksdagsordningen säger i och för sig ingenting beträffande omfånget av denna rätt, men då en proposition alltid går ut på att påkalla ett riksdagens beslut i ett ärende, som därefter fordrar Kungl. Maj:ts vidare åtgärd, kan proposition givetvis icke väckas i fråga, som ej kan bli föremål för riksdagens beslut, ej heller i fråga, som är en riksdagens interna angelägenhet, t. ex. val av utskott och ombudsmän.<sup>22</sup> Då nu RO § 63 innebär ett förbud för riksdagen att fatta nytt beslut i redan avgjord eller förfallen fråga, innebär paragrafen uppenbarligen en begränsning även i Kungl. Maj:ts rätt att framställa propositioner. — Övriga argument, som har anförts mot Malmgrens uppfattning — t. ex. att förbudet i RO § 63 endast avser fråga, som förfallit, ej fråga som avgjorts genom sammanstående beslut — är icke av den art att de här behöver dryftas.

I praxis torde Kungl. Maj:t endast undantagsvis ha avgivit propositioner i fråga, som redan vid samma session (riksdag) avgjorts eller förfallit. Den omstridda propositionen vid 1932 års riksdag bifölls efter återremiss till bevillningsutskottet, och i debatten i kamrarna berördes ett par tidigare fall från riksdagarna 1908 och 1909.<sup>23</sup> I det förra fallet hade riksdagen först på tillstyrkan av statsutskottet avslagit en motion om anslag för bidrag till anstalter för tuberkulosvård under motivering att proposition i ämnet senare under riks-

<sup>19</sup> FK 1931: 25, s. 8.

<sup>20</sup> FK 31, s. 9.

<sup>21</sup> »Tillåter grundlag en avgjord eller förfallen frågas återupptagande vid samma riksdag?» Statsv. tidskr. 1932, s. 140 ff.

<sup>22</sup> Jfr Malmgren, »Sveriges författning», I: 364 f.

<sup>23</sup> FK 1932: 31, s. 5.

dagen skulle avlåtats av Kungl. Maj:t. När sedan denna proposition avlämnats, bifölls den av riksdagen.<sup>24</sup> I det senare fallet hade en proposition angående lönereglering för fögderiförvaltningen förfallit genom kamrarnas skiljaktiga beslut, vilket fick till följd att ifrågasvarande tjänstemäns lönevillkor skulle komma att försämrats. Detta ansågs icke vara »med billighet och rättvisa överensstämmande», varför en proposition angående tillfällig löneförbättring för dessa tjänstemän under år 1910 avlämnades och bifölls.<sup>25</sup> Den omdiskuterade propositionen vid 1932 års riksdag slutligen avsåg bl. a. tullfrihet för röntgenfilm,<sup>26</sup> vilket innebar en förändring av tulltaxans bestämmelser angående tullsatsen å fotografisk film av alla slag, varom beslut fattats tidigare under samma riksdag.<sup>27</sup>

Framhållas bör emellertid, att bedömningen påverkats av den sedan gammalt påtalade oklarheten av innebörden av ordet »fråga» i riksdagsordningen.<sup>28</sup> Med en restriktiv tolkning av ordet — och för en sådan talar åtskilligt — blir förbudet i RO § 63 mindre vidsträckt. Den omstridda propositionen vid 1932 års riksdag behövde, såsom bl. a. Malmgren påpekade i sin tidigare omnämnda uppsats, icke betraktas som en proposition i ett redan avgjort ärende.

Här diskuterade problem hänger vidare även samman med liberaliseringen av praxis i fråga om sammanjämkning.<sup>29</sup> Särskilt bör observeras konstitutionsutskottets uttalande från 1950 års riksdag,<sup>30</sup> att RO § 63 icke innehåller något förbud mot upprepade försök till sammanjämkning. Detta uttalande gick emot den uppfattning, som tidigare varit rådande, att blott ett sammanjämkningsförslag är tillåtligt, för den händelse kamrarna icke återremitterat det första förslaget. Det ovan relaterade fallet från 1909 års riksdag av »förnyad» proposition bör just ses mot bakgrunden av dåvarande praxis angående sammanjämkning och gemensam votering.

För närvarande torde — såsom gjorda förfrågningar givit vid handen — den gängse meningen vara, att Kungl. Maj:t icke kan under en och samma session begära omprövning av redan avgjord

<sup>24</sup> Motion II: 72, SU 7, s. 33, prop. 166. Om statsutskottet bordlagt motionen i fråga och behandlat den samtidigt med den väntade propositionen, hade fallet aldrig aktualiserats. Någon diskussion uppstod dock icke.

<sup>25</sup> Prop. 228, SU 175.

<sup>26</sup> Prop. 247.

<sup>27</sup> Se BevU 1932: 33.

<sup>28</sup> Se senast Petrén, »Några sammanjämkningsfrågor». Statsv. tidskr. 1950, s. 114.

<sup>29</sup> Se Ibid., s. 105 ff.

<sup>30</sup> Utl. nr 9.



fråga. Erfordras, såsom någon gång förekommit, under samma session ytterligare anslag till ett utgiftsändamål, som redan behandlats av riksdagen, måste förbudet kringgås genom att propositionen i ärendet får avse formellt sett ett annat anslag och de ytterligare medlen uppföras under särskild anslagsrubrik i riksstaten. Så förfor man t. ex. vid 1958 års A-riksdag i frågan om anslag till FN-bataljonen.<sup>31</sup> Andra fall kan emellertid tänkas, då en likartad finurlighet icke erbjuder en framkomlig väg. I sådana fall måste med frågans lösning anstå, kanske till »allvarligt men» för riket, där det nu icke är möjligt att låta den pågående sessionen utbytas mot en extra, en utväg som ej heller kan kallas tilltalande. Förbudet medför sålunda, såsom även Malmgren framhållit,<sup>32</sup> praktiska olägenheter, varför man kan ifrågasätta, om det icke bör upphävas. Med 1949 års bestämmelser angående propositionstider torde tillräckliga garantier ha införts för att Kungl. Maj:t endast då tvingande skäl föreligger, skall begära omprövning av fråga, som vid samma session redan avgjorts eller förfallit.

Man kan till sist fråga, om riksdagen icke äger den möjligheten att så att säga kringgå förbudet i RO § 63 mot dubbla beslut genom att uttryckligen kalla det första beslutet för preliminärt och det senare beslutet för definitivt. Det torde emellertid ligga i öppen dag, att resonemanget icke håller streck. Så detaljerat, som riksdagens beslutsförfarande är reglerat — med noggranna bestämmelser för bl. a. antalet tillåtna bordläggningar — måste det stå klart, att om preliminära beslut vore tillåtna, borde detta uttryckligen ha angivits i riksdagsordningen. Från denna synpunkt kan erinran göras mot tillvägagångssättet år 1947, då riksdagen vad angår uttagningsprocenttalet i fråga om statlig inkomstskatt för senare hälften av budgetåret 1947/48, i juni fattade ett beslut men samtidigt uttalade, att nytt beslut härom skulle träffas, därest senare under riksdagen grunderna för den direkta statsbeskattningen skulle ändras. Då förbehållet såsom väntat var strax därefter inträffade, kom också ett nytt beslut till stånd i juli.<sup>33</sup> Därigenom möjliggjordes emellertid, att riksstaten kunde fastställas före det nya budgetårets ingång.

Sammanfattningsvis kan anföras, att ett beslut, som riksdagen fattat, icke kan ändras förrän tidigast under nästa session och att

<sup>31</sup> Se prop. 1958: A: 125 med begäran om ytterligare anslag å tilläggsstat II å 6,5 milj. kr. till ytterligare kostnader för organiserandet av en svensk FN-styrka. Se vidare SU utl. nr 108, s. 5.

<sup>32</sup> Statsv. tidskr. 1932, s. 146.

<sup>33</sup> Se BevU 1947: 45, 54.

det ej kan anses tillåtet att kringgå förbudet genom att införa ett system med preliminära och definitiva beslut. Diskussionen ovan har så gott som uteslutande rört sig kring det fall då omprövning av ett under pågående session fattat beslut ifrågasatts genom proposition. Slutsatserna äger emellertid i lika grad relevans i fråga om de fall, då sådan omprövning aktualiserats på annat sätt än genom proposition. Tillfogas må, att den i RO § 54 omnämnda propositionen angående riksstatens slutliga reglering, den s. k. kompletteringspropositionen, ej är en proposition av det slag, varom här är fråga. Riksdagen har nämligen, vid den tidpunkt då den avlämnas, icke fattat beslut i de delar av statsverkspropositionen, vilka kompletteringspropositionen avser.

Med detta borde, kan man tycka, även lösningen av det andra problemet vara given, frågan huruvida de successivt fattade besluten i budgetfrågor kan betraktas såsom preliminära och alltså möjliga att ändra i samband med riksstatens fastställande. Svaret borde icke kunna bli annat än nekande med hänsyn till att riksdagen under en och samma session ej får ompröva en fråga, som redan varit föremål för beslut, samt till att grundlagen står främmande för ett system med preliminära beslut. Omvänt gäller givetvis, att kan ett riksdagens utgiftsbeslut rivs upp genom beslut med anledning av en därefter avlämnad proposition i frågan, måste det i och för sig alltid ha en preliminär karaktär, så länge sessionen varar.<sup>34</sup>

Budgetbesluten kan emellertid betraktas som specialfall. Fråga uppstår då, om man icke just för deras del kan peka på särskilda faktorer, som skulle legitimera eller i varje fall möjliggöra ett system med preliminära budgetbeslut. Det må tillfogas, att diskussionen egentligen endast tagit sikte på utgiftsbesluten, varför vi i detta sammanhang huvudsakligen kan begränsa oss till dem.

Vid bedömandet av frågan, om utgiftsbesluten kan betraktas som specialfall, har särskilt två grundlagsstadganden åberopats och uppmärksammas. Det ena återfinnes i RF § 64, det andra i RF § 109. I den förra grundlagsparagrafen föreskrives, att statsmedlen står till Kungl. Maj:ts disposition att till de av riksdagen prövade behov och *efter den upprättade staten anordnas*. I den senare stadgas, att om riksstaten ej är reglerad vid budgetårets ingång, skall *den förra statsregleringen och bevillningen fortfara*, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats. Enligt gängse mening avses med uttrycket

<sup>34</sup> Jfr Engberg AK 1932: 44, s. 83 f.

»den upprättade staten» i RF § 64 den av riksdagen upprättade riksstaten.<sup>35</sup>

Det kan vara praktiskt att börja med att vända på problemet och i stället fråga: är utgiftsbesluten definitiva? Dessa beslut fattas och expedieras, såsom redan framhållits, successivt i riksdagen. Inom departementen vidtager, allt eftersom riksdagsskrivelsen inkommer, omedelbart arbetet med regleringsbrev. Genom dessa brev ställer Kungl. Maj:t medlen till vederbörande myndigheters förfogande och träffar erforderliga dispositionsbeslut. Regleringsbrev utskickas sedan till myndigheterna, som vidtar sina åtgärder för medlens disposition, t. ex. genom att ledigförklara och tillsätta nyinrättade befattningar. Allt detta kan således göras icke blott före budgetårets ingång utan även före riksstatens fastställande. Den angivna förutsättningen är givetvis, att medel kommer att ställas till förfogande genom en fastställd riksstat. Systemet, mot vilket i och för sig ingen anmärkning torde kunna riktas från statsrättslig synpunkt, möjliggör att den nya budgeten omedelbart vid budgetårets ingång kan börja tillämpas, och kan sägas utgöra en förutsättning för statsförvaltningens jämna gång. Systemet anses därför nödvändigt.<sup>36</sup> Problemet aktualiserades på allvar i samband med omläggningen av budgetåret 1923, varvid tidrymden mellan riksdagens statsregleringsbeslut och budgetårets början förkortades med ett halvår. Riksdagen underströk i detta sammanhang, att en successiv behandling och expediering i riksdagen av budgetärendena, liksom »förberedande» åtgärder i departement och myndigheter var

<sup>35</sup> Vad som därmed åsyftades år 1809 är däremot en annan historia. Termen »den upprättade staten» fanns med redan i första upplagan av Håkansonska förslaget. Att »anordna enligt staten» var ett vanligt uttryck för 150 år sedan. Därmed torde i allmänhet ha menats att anordna enligt vederbörande specialstat. Specialstaterna sammanfördes under rubriken »personalstaten». Denna var t. o. m. år 1808 en typ av riksstat. Därjämte fanns en annan typ, som kallades »Svea rikets stat», vars utgiftssida utgjorde en sammanfattning av specialstaterna. Det var en motsvarande riksstat, som ständerna fastställde vid 1809—10 års riksdag. Men då riksstat skulle upprättas årligen och riksdagen fram till och med år 1866 icke sammanträdde årligen, kom Kungl. Maj:t alltjämt att fram till och med nämnda år eller i varje fall t. o. m. år 1845 fastställa en riksstat. Kungl. Maj:ts riksstat var emellertid i allmänhet färdig först efter budgetårets slut och är alltså ingenting annat än en efterhandskonstruktion. Utanordningarna kunde sålunda regelmässigt varken ske efter ständeras riksstat, därför att denna blott upprättades enstaka år, eller efter Kungl. Maj:ts riksstat, därför att denna ej förelåg fastställd. De förelogs i stället efter specialstaterna. Se Herlitz, »Riksdagens finansmakt», s. 239; Stjernquist, »Ständerna, statsregleringen och förvaltningen», s. 1 ff., 65 ff.

<sup>36</sup> Se SOU 1954: 40, s. 48 f.

nödvändig.<sup>37</sup> I detta sammanhang kan särskilt erinras om att staten för allmänna fastighetsfonden numera fastställs i början av vår-sessionen, för att arbetsåret för reparationsverksamheten skall kunna påbörjas redan under våren, dvs. relativt långt före budgetårets ingång.<sup>38</sup>

I praxis har därför de successivt fattade och expedierade utgiftsbesluten kommit att framstå som de verkliga besluten och som i och för sig rättsgiltiga,<sup>39</sup> fastställandet av riksstaten endast som en sammanfattning eller kodifiering av dessa. Men riksstaten måste föreligga färdig vid budgetårets ingång för att medel skall kunna utannonseras till de ändamål, som anslagen avser. Är så icke fallet, skall nämligen enligt regeringsformen den förra statsregleringen och beviljningen fortfara, till dess ny statsreglering och beviljning beslutas. På åtskilliga håll har man varit medveten om att detta handlingsmönster icke kan följas. Skattebesluten fattas nämligen oberoende av statsregleringen och budgetåret, och departementen och myndigheterna har, som redan framhållits, vidtagit åtgärder i anledning av de successivt fattade utgiftsbesluten.

Regeringsformen betecknar (§ 109) eventualiteten att riksstaten icke skulle föreligga fastställd vid budgetårets början som »oförmodad». Med budgetårets omläggning år 1923 blev den emellertid en realitet. Olika tillbud under 1940-talet kunde dock kringgås genom provisoriska beslut (jfr ovan) eller genom anslag å tilläggsstat,<sup>40</sup> en utväg, som är för regeringsformen okänd. Med omläggningen av riksdagens arbetsformer år 1949, varvid bl. a. bestämdes, att vår-sessionen normalt skulle vara avslutad senast den 31 maj, kunde, trodde man, den värsta faran anses avvärjd. Så kom emellertid upplösningen av riksdagen i april 1958 i samband med förordnandet av nya val till Andra kammaren. Situationen kunde den gången icke klaras av genom fastställandet av en riksstat av mer eller mindre provisorisk karaktär, därför att då hade ingen ny statsverksproposition framlagts vid B-riksdagen (RO § 34 st. 2), vilket medfört, att det då ej förelegat någon »fri motionsrätt».<sup>41</sup> Man stod i detta läge inför alternativet att antingen följa det handlingsmönster, som RF § 109 uppställer och ta de nackdelar, som därav följde för statsförvaltningen, eller bryta mot RF § 109 och låta arbetet med regle-

<sup>37</sup> Rd skr. 1921: 334, s. 4.

<sup>38</sup> Se prop. 1943: 71; SOU 1952: 45, s. 178.

<sup>39</sup> Se SOU 1954: 40, s. 56.

<sup>40</sup> Se SOU 1954: 40, s. 49 f.

<sup>41</sup> Se Malmberg, AK prot. 1958 A 18, s. 117 ff.

ringsbrevet fullföljas som om ingenting hade hänt. Hänsynen till de praktiska kraven fick fälla utslaget. Riksdagen beslöt på förslag av statsutskottet<sup>42</sup> och efter överenskommelse mellan regeringen och utskottet, att de delar av statsregleringen och bevillningen, i fråga om vilka riksdagen redan fattat beslut, skulle gälla intill dess riksdagen fattat beslut om riksstaten eller eljest annorlunda beslutat. Det kan tillfogas, att Reuterskiöld i ett arbete från år 1932 förutsett situationen. Han hade just till följd av de praktiska komplikationer, den skulle få, betecknat den som »ytterst osannolik» och framhållit, att man i så fall säkerligen nödgades utfinna »en modus vivendi», som medgav »en partiell och provisorisk tillämpning av de expedierade besluten».<sup>43</sup>

Detta är på en gång bakgrunden och förklaringen till uppfattningen att de successiva utgiftsbesluten är definitiva och rättsgiltiga. Av hänsyn till bestämmelserna i RF §§ 64 och 109 har emellertid en sådan ståndpunkt knappast kunnat accepteras från statsrättsligt håll.<sup>44</sup> Av denna anledning har det i stället i allmänhet hävdats, att de successiva utgiftsbesluten borde vara definitiva. För att få det statsrättsliga läget i harmoni med denna uppfattning föreslog också både budgeträttskommittén (SOU 1954: 40) och budgetkommittén (SOU 1959: 16), att ur RF §§ 64 och 109 skulle utmönstras allt, som knöt Kungl. Maj:ts dispositionsrätt av statsmedlen till den upprättade riksstaten. Båda kommittéerna pekade på de praktiska fördelar, som skulle vinnas, om sådana utomordentliga förhållanden skulle inträffa, som avsågs i RF § 109. I sådana fall erfordrades en förlängning av giltigheten för den äldre statsregleringen endast beträffande de delar av statsregleringen, som ännu ej behandlats (jfr ovan). Budgeträttskommittén tillade, att den föreslagna ändringen givetvis icke medförde »någon rätt att före det nya budgetårets ingång verkställa utbetalningar på detta budgetårs anslag och ej heller någon befogenhet att för det löpande årets behov använda anslag för det kommande budgetåret. Men genom reformen» erhöles »ett

<sup>42</sup> Mem. nr 109. — Budgetårskommittén hade med tanke på en sådan eventualitet, som inträffade på våren 1958, uttalat, att i detta läge »torde det bli nödvändigt, att den avgående riksdagen, innan den åtskiljes, fastställer en budget». Utredningen tillade, att det var givet, att denna budget ej kunde bli »fullständig, men», fortsatte utredningen, »den kan kompletteras med en av den nya riksdagen fastställd tilläggsstat» (se prop. 1920: 254, s. 8). Budgeträttskommittén åter ifrågasatte, om stadgandet i RF § 109 »i praktiken över huvud taget» kunde tillämpas (SOU 1954: 40, s. 50).

<sup>43</sup> »Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut», s. 25 f.

<sup>44</sup> Se t. ex. Malmgren, »Sveriges författning», II: 312 ff.

formellt stöd för de Kungl. Maj:ts och myndigheternas åtgärder i avseende å medelsanvändningen, som redan i praxis» företogs »före riksstatens upprättande».<sup>45</sup>

Det skall dock tillfogas, att varken budgetträtskommittén eller budgetkommittén tog direkt ställning till den statsrättsliga tvistefrågan, om de successivt fattade statsregleringsbesluten är definitiva eller inte. Det skall också framhållas, att beslutet vid 1958 års A-riksdag att de därunder fattade statsregleringsbesluten skulle vara definitiva, icke ansågs innebära ett ställningstagande till förmån för en motsvarande uppfattning i tolkningsfrågan. Det har betonats, att beslutet måste karakteriseras som en praktisk åtgärd i anslutning till praxis.<sup>46</sup> Över huvud har de praktiska synpunkterna alltid spelat en betydande roll i den diskussion, varom här är fråga.<sup>47</sup>

Då nu de successiva utgiftsbesluten ur statsrättslig synvinkel icke kunde betecknas såsom definitiva och rättsgiltiga, låg det nära till hands att i stället beteckna dem som preliminära. Därmed är vi tillbaka vid den ursprungliga frågeställningen. Att de var preliminära innebar, så fullföljdes tankegången, att de skulle efterföljas av ett senare och definitivt beslut, som kom i samband med riksstatens fastställande. Konsekvensen fordrade, att vid det senare tillfället kunde ändringar göras i vad som preliminärt beslutits. Enligt regeringsformen var, menade man, också fastställandet av riksstaten det centrala; detta fastställande borde därför icke vara endast en formalitet. Att hävda att regeringsformen föreskrev en ordning med preliminära utgiftsbeslut, var dock knappast möjligt. Längre än till att göra gällande, att det låg i linje med gällande statsrätt att riksdagen kunde vid riksstatens fastställande ompröva och ändra de successivt fattade besluten, sträckte man sig knappast.

Tydligast framfördes denna uppfattning — om än i försiktiga ordalag — av Reuterskiöld vid 1922 års riksdag. I en reservation

<sup>45</sup> SOU 1954: 40, s. 56 f.; SOU 1959: 16, s. 42 f.; budgetkommittén föreslog dock i vissa fall en återprövningsrätt; jfr nedan.

<sup>46</sup> SOU 1959: 16, s. 41 f.

<sup>47</sup> Jfr följande departementschefsuttalande i prop. 1932: 105, s. 41: »Onekligen äro en del anslagsfrågor av den beskaffenhet, att beslut däri böra bliva omedelbart bindande. I andra fall åter skulle det otvivelaktigt vara till stor fördel, om en efterprövning av de successivt fattade anslagsbesluten och, i mån anledning därtill yppades, nedsättning i eller uteslutning av preliminärt beslutade anslag finge ske i samband med statsregleringens slutliga handläggning, då budgeten kan i dess helhet överblickas och hänsyn även kan tagas till under riksdagens lopp inträffade omständigheter.»

till konstitutionsutskottets utlåtande nr 12 uttalade denne, att enligt gällande rätt var riksdagens successiva statsregleringsbeslut »villkorliga» och att de »först med riksstatens slutliga fastställande» bleve »definitiva ... Det skulle därför ingalunda innebära något nytt eller mot gällande principer stridande,<sup>48</sup> därest» den konstitutionella utvecklingen »fullföljdes därhän, att vid riksstatens slutliga fastställande även formellt sett möjlighet bereddes att ändra tidigare beslut rörande anslag, om och i den mån sådant visade sig nödigt för åvägabringande av jämvikt mellan inkomster och utgifter».<sup>49</sup>

I allmänhet har man dock icke sträckt sig längre än till att föreslå, att det skulle uttryckligen fastslås, att de successiva utgiftsbesluten är preliminära och kan omprövas — alternativt har stundom yrkats på införande av ett system med dubbla läsningar för budgetfrågor. Förslag med sådant syfte har väckts vid riksdagarna 1915, 1922 och 1929 och diskuterats av 1930 års sakkunniga för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer.<sup>50</sup> Såsom argument för ett införande av ett system med dubbla utgiftsbeslut pekades på nödvändigheten av att i statsregleringens slutskede kunna väga utgifter mot inkomster (jfr nedan), såsom argument mot systemet anfördes, att det mötte »starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter». De konstitutionella betänkligheterna torde ha gått tillbaka på ovan refererade uppfattningar, att systemet med dubbla beslut står i strid med grundlagen samt att de successiva utgiftsbesluten närmast är att anse som definitiva. De praktiska betänkligheterna hänförde sig till att utgiftsbeslutens successiva expedierande och handläggning i departement och hos myndigheter utgjorde en förutsättning för statsförvaltningens jämna gång. I detta sammanhang kan tillfogas, att riksdagen i samband med genomförandet av 1923

<sup>48</sup> Kurs. här.

<sup>49</sup> Det kan i detta sammanhang vara av intresse att härmed jämföra vad KU anförde i utl. 1930: 26, s. 43 f. angående budgetbehandlingen. Efter att ha erinrat om möjligheten att använda beredningsformen sammansatt utskott för statsregleringens handläggning, uttalade utskottet: »Väljes» denna utväg, »vinnes den fördelen, att i ett enda betänkande framläggas förslag beträffande samtliga de frågor, som äga samband med den slutliga budgetregleringen. Detta betänkande skulle alltså omfatta såväl riksstatens inkomstsida i dess helhet som även riksstatens utgiftssida, varvid ståndpunkt jämväl skulle tagas beträffande anslagens täckande genom bevillningar till vissa beräknade belopp, med lånemedel eller med andra statsinkomster o. s. v. Genom en dylik anordning skulle kamrarna bli i tillfälle att i ett sammanhang överblicka och på en gång pröva samtliga de utvägar, vilka kunna föreligga för statsregleringens åstadkommande och som icke sällan kunna gälla sakfrågor av genomgripande betydelse.» Utlåtandet är undertecknat av Reuterskiöld. Jfr däremot Reuterskiöld, »Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut, s. 33.

<sup>50</sup> Se KU 1915: 13, 1922: 12, 1929: 16; SOU 1931: 26, s. 102.

års omläggning av budgetåret uttalade, att den erforderliga successiva handläggningen av budgetärendena uteslöt möjligheten av att införa ett system med preliminära budgetbeslut.<sup>51</sup>

Frågan aktualiserades emellertid ånyo genom motioner vid 1939 års lagtima riksdag,<sup>52</sup> och kom därefter under 1940- och 1950-talen att ligga latent, allt medan utredningskrav framfördes eller utredningar verkställdes på finansmaktens och budgetbehandlings vidsträckta område. Ett yrkande inom statsutskottet vid 1959 års vårsession, att under sessionen fattade utgiftsbeslut skulle vara preliminära, framfördes men vidhölls icke, efter det överenskommelse nåtts om ett visst tidsschema för utgiftsfrågornas behandling och expediering.

Tanken att de successiva utgiftsbesluten icke skulle vara definitivt låsta mötte, kan man säga, för första gången ett visst positivt gensvar i budgetkommitténs år 1959 framlagda betänkande. Visserligen föreslog kommittén, som redan framhållits, att de successiva besluten skulle vara definitiva, men samtidigt yrkades på införandet av en möjlighet till återprövning av redan fattade beslut i budgetfrågor. Kommittén förutsatte, »att återprövningsrätten inskränktes till att avse endast anslags- och skattefrågor av väsentlig betydelse för statens inkomster och utgifter eller principbeslut av betydande räckvidd för framtiden». Återprövning var sålunda att betrakta som »en extraordinär åtgärd».<sup>53</sup>

Ovan refererade diskussion ter sig förvirrad. Å ena sidan hävdades, att de successiva utgiftsbesluten var definitiva och omöjliga att ändra i samband med riksstatens fastställande, å andra sidan, att de var preliminära och alltså möjliga att ompröva vid sagda tidpunkt. Båda parter förde fram RF §§ 64 och 109. Diskussionsläget blev icke klarare av att båda svävade på målet i fråga om grundlagstolkningen och samtidigt föreslog ett grundlagsfästade av respektive ståndpunkt. Budgetkommitténs förslag utgör i själva verket ett intressant försök till att å ena sidan tillgodose förvaltningens krav att de successiva utgiftsbesluten skall vara definitiva, å andra sidan i någon mån tillmötesgå dem, som yrkat på att det skulle finnas en möjlighet att i samband med statsregleringen vara oberoende av dessa beslut.

<sup>51</sup> Rd skr. 1921: 334, s. 4 f.

<sup>52</sup> I: 50 och II: 106.

<sup>53</sup> SOU 1959: 16, s. 42 f.



Det förvirrade diskussionsläget beror på att uttrycken »preliminär» respektive »definitiv» använts i olika betydelser. En sak är om ett utgiftsbeslut är preliminärt eller definitivt i förhållande till Kungl. Maj:t. Härom innehåller RF §§ 64 och 109 klara regler. Statsmedlen står till Kungl. Maj:ts disposition, och dispositionen skall följa staten. Om riksstaten icke föreligger fastställd vid budgetårets ingång, skall den gamla statsregleringen alltjämt gälla tills vidare. De successiva utgiftsbesluten får med hänsyn härtill, såvitt Kungl. Maj:t angår, alltid ett visst drag av osäkerhet, intill dess riksstaten fastställts. Men begreppen »preliminär» och »definitiv» passar endast in i sammanhanget, därest det förhölle sig så, att riksdagen verkligen fattade dubbla beslut. Så är icke fallet. Tillfogas kan, att även då de successiva utgiftsbesluten infogats i fastställd riksstat, kommer alltid en viss osäkerhet att vidlåda dem, så till vida att riksdagen under nästföljande sessioner under det budgetår, riksstaten avser, genom tilläggsstat eller på annat sätt kan vidtaga ändringar i dessa beslut.

En annan sak är, om ett utgiftsbeslut är preliminärt eller definitivt i förhållande till riksdagen under den session, beslutet kom till. Däröfver har RF §§ 64 och 109 ingenting att säga; de avser blott att ge regler för Kungl. Maj:ts disposition av statsmedlen. Man får då fråga, vilka regler regeringsformen ger ifråga om den ordning, i vilken riksdagen skall fatta utgiftsbesluten. Enda bestämmelse av relevans är stadgandet i RF § 62, att »sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade, ankommer det på riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åtaga», dvs. att utgifterna skall fastställas före inkomsterna. Härav lär icke — i avsaknad av en uttrycklig föreskrift — kunna framdeduceras någon rätt för riksdagen till att i samband med bevillningsbeslutens fastställande och riksstatens antagande återpröva utgiftsbesluten.

Man har i själva verket i diskussionen förenklat resonemanget otillåtligt och sagt, att eftersom de successiva utgiftsbesluten är icke-definitiva, måste de vara preliminära. Men av den omständigheten att de i ovan angiven mening är icke-definitiva i förhållande till Kungl. Maj:t kan givetvis icke dragas den slutsatsen, att de är preliminära i förhållande till riksdagen.

Om det sålunda icke är möjligt att ur RF §§ 64 och 109 eller av grundlagsbestämmelserna angående den ordning, i vilken riksdagens budgetbeslut skall fattas, hämta stöd för uppfattningen att de suc-

cessiva utgiftsbesluten är preliminära och möjliga att ompröva, återstår frågan, huruvida icke andra bestämmelser i grundlagen eller i denna fastslagna principer sanktionerar ett förfarande med dubbla utgiftsbeslut. Vad man då i allmänhet pekat på — och det har i själva verket varit ett huvudargument för dem som velat få fram ett sådant förfarande — är att regeringsformen förutsätter, att vid statsregleringen sker en avvägning mellan inkomster och utgifter; en sådan avvägning, så har tankegången fortsatts, är icke möjlig med den splittrade budgetbehandling, som tillämpas. Vad som erfordras, har det sagts, är — förutom en omläggning av utskottsbehandlingen — att det bestämmande organet, riksdagen, tillerkännes möjlighet att ompröva redan fattade beslut. Det har samtidigt gjorts gällande, att förr behandlades statsregleringen i ett sammanhang, vilket möjliggjorde den önskvärda och avsedda avvägningen. Det har också påpekats, att med den roll budgeten numera fått som konjunkturpolitiskt instrument, måste det finnas en möjlighet att vid hastiga och oförutsedda ändringar i det ekonomiska läget återpröva tidigare fattade beslut; det var med hänsyn härtill som budgetkommittén föreslog införandet av ett återprövningsinstitut. Även beträffande denna diskussion gäller emellertid, att man mera tryckt på att ett system med dubbla utgiftsbeslut borde införas av praktiska skäl än på att det hade stöd i grundlagen. Här hänvisas framförallt till ovan nämnda motioner vid 1915, 1922 och 1929 års riksdagar samt till senare framförda yrkanden om större planmässighet och enhetlighet i riksdagens budgetarbete.

Det kan vara lämpligt att först ta upp till behandling argumentet att statsregleringen förr behandlades i ett sammanhang, varigenom den erforderliga avvägningen mellan inkomster och utgifter möjliggjordes. Hur förhöll det sig därmed i praxis?

När det säges, att budgeten behandlas i ett sammanhang, är det tre stadier som kommer i åtanke, nämligen anhängiggörandet, utskottsberedningens avslutande och presentation<sup>54</sup> samt riksdagsbeslutens fattande och expediering.

Vad *anhängiggörandet* angår, stadgas i RF § 58, att Kungl. Maj:t skall årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. I § 59 tillfogas, att i sammanhang härmed skall Kungl. Maj:t för riksdagen

<sup>54</sup> Härmed avses icke utlåtanden med anledning av återremiss eller utlåtanden med förslag till sammanjämkning eller gemensam votering.

framställa förslag rörande sättet att genom bevillningar fylla vad staten kan erfordra utöver de ordinarie inkomsterna. Det har sagts, att regeringsformen uppenbarligen förutsätter, att riksdagen med statsverkspropositionen skall få en samlad överblick över rikets finanser, dvs. att statsverkspropositionen skall vara »fullständig». Då emellertid detta stadium är av relativt sett ringa intresse i förevarande sammanhang, skall här endast påpekas, att statsverkspropositionen aldrig varit »fullständig» i den meningen, att den icke senare under riksdagen kompletterats med ytterligare propositioner angående inkomster och utgifter. Denna praxis är sedan länge kodifierad i RO § 54, som fastställer särskilda regler för avlämnande av propositioner, som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår och särskilt nämner kompletteringspropositionen. Frågan aktualiserades vid 1959 års vårsession genom en anmärkningsanledning av Hjalmarsson. Konstitutionsutskottets majoritet uttalade, att »i vilken utsträckning särskilda frågor med tillämpning av» RO § 54 finge »överlämnas till riksdagen senare måste bli beroende av omständigheterna i varje särskilt fall. Vid bedömningen härav måste» enligt utskottets mening »beaktas betydelsen såväl av att riksdagen i ett tidigt skede» erhöi »en samlad överblick av budgeten som av att framlagda förslag» grundades »på en så aktuell och säker framtidsbedömning som möjligt».<sup>55</sup>

För att därefter övergå till frågan om *utskottsberedningens avslutande och presentation*<sup>56</sup> skall först noteras, att statsutskottet vid 1809 års riksdag i ett enda utlåtande behandlade »statsverkets förvaltning», »statsverkets tillstånd och behov» samt »statsregleringen».<sup>57</sup> På samma sätt avlämnade utskottet vid 1812 års riksdag ett enhetligt betänkande i motsvarande frågor, men hänvisade beträffande första, andra, tredje och åttonde huvudtitlarna — de enda huvudtitlarna, där Kungl. Maj:t åskat anslagsökningar — till separata betänkanden.<sup>58</sup> Då emellertid dessa var daterade samma dag som huvudbetänkandet, var kravet på samtidighet till fullo tillgodosett. Vid nästa riksdag, år 1815, spräcktes dock samtidigheten. Utskottet avgav den 26 maj utlåtanden rörande första, andra, sjätte och åttonde huvudtitlarna och framhöll samtidigt, att med yttrande angående tredje huvudtiteln fick tills vidare anstå. Utskottet motive-

<sup>55</sup> KU 1959: 17, s. 5 f.

<sup>56</sup> Se särskilt, Herlitz, »Riksdagens finansmakt», s. 392 ff.

<sup>57</sup> Ad. 1809, nov., s. 1173 ff.

<sup>58</sup> Bih. 1812: 1, s. 514 ff., s. 609, 613, 615, 624.

rade och ursäktade förfaringssättet med att hänvisa till den tidsvinst, som detta skulle medföra, och framhöll till yttermera visso, att även om granskningen av inkomstitlarna ännu ej avslutats, stod det dock klart, att besparingar skulle uppstå, som täckte de tillstyrkta nya utgifterna.<sup>59</sup> Betänkandet angående tredje huvudtiteln avgavs först den 13 juli.<sup>60</sup>

Vid den därpå följande riksdagen, 1817—18, iaktogs ej heller, fast denna gång utan motivering och ursäkt, samtidigt vid avgivandet av huvudtitelsutlåtandena. De tre första av dessa är daterade den 6 april,<sup>61</sup> det sista den 1 maj.<sup>62</sup> »Avståndet» mellan första och sista huvudtitelsutlåtandet var därefter vid de följande riksdagarna ungefär detsamma som vid 1817—18 års riksdag, dock med det undantaget att vid riksdagen 1834—35 avgavs samtliga huvudtitelsutlåtandena samma dag utom utlåtandena angående första och andra huvudtitlarna, vilka är daterade fyra respektive tre dagar tidigare, och utlåtandet angående allmänna indragningsstaten, som är daterat sex dagar senare.<sup>63</sup> Vid riksdagen 1847—48 ökades emellertid »avståndet» till något mer än tio veckor, vilket kritiserades just ur synpunkten, att ständerna behövde kunna väga utgifterna mot inkomsterna. Under intryck av denna kritik nedbringades differensen vid 1850—51 års riksdag till något mer än sex veckor och vid 1853—54 års riksdag till två och en halv.

Den »ringa differensen» var möjlig, så länge riksstaten hade en begränsad omfattning och i stort sett samma utseende riksdag efter riksdag. Då emellertid statsutskottet med 1856—58 års riksdag började samtidigt yttra sig om de ordinarie och de extra anslagen under respektive huvudtitlar, kunde det trånga avståndet icke längre hållas, utan mellan första och sista huvudtitelsbetänkandet kom att ligga icke mindre än nära nio månader. Anslagen å extra stat, som utgjorde den »dynamiska» delen av budgeten — de utbetalades av riksgäldskontoret och sattes i system vid riksdagen 1828—30<sup>64</sup> — hade tidigare beretts separat av statsutskottet.

Under ståndstidens sista riksdagar var differensen alltjämt hög om än något mindre. Med införandet av tvåkammarriksdagen och med den av systemet med årliga riksdagar blev statsregleringsarbetet

<sup>59</sup> Bih. 1815: 3, s. 607 ff.

<sup>60</sup> Bih. 1815: 5: 2, s. 1271.

<sup>61</sup> SU nr 161, 162, 164.

<sup>62</sup> SU nr 197.

<sup>63</sup> Se SU utl. nr 79—89.

<sup>64</sup> Se Herlitz, »Riksdagens finansmakt», s. 228 ff.

av naturliga skäl relativt sett mindre omfattande per riksdag. Statsutskottet lyckades faktiskt under de första åren begränsa differensen till ungefär en vecka, men från och med 1871 års riksdag var detta icke längre möjligt. Differensen växte till under 1880-talet omkring två månader, för att därefter under 1900-talet öka ännu mer. Omläggningen av budgetåret 1923 innebar, som tidigare framhållits, att ett återvändande till systemet med en samlad budgetbehandling och därmed ett samtidigt avlämnande av utlåtandena angående huvudtitlarna icke var möjligt. Med införandet av systemet med vår- och höstsession mot 1940-talets slut och med »avklippandet» av vår-sessionen i regel den sista maj, har differensen helt naturligt minskat, men alltjämt föreligger en relativt sett jämn spridning av huvudtitelsutlåtandena under hela vårsessionen.

Översikten har blott hänfört sig till utskottsutlåtanden över huvudtitlarna. Det är angeläget att understryka, att splittringen i avgivandet av utskottsutlåtanden i budgetfrågor i själva verket varit större än vad som framgått. Orsaken är att söka i systemet med avgivande av separata utlåtanden över utbrutna punkter eller särskilda frågor.

Vad åter angår frågan om tidpunkten för *riksdagsbeslutens fattande* skall först anmärkas, att denna tidpunkt ingalunda och framför allt inte under ståndstiden korresponderade med tidpunkten för utskottsutlåtandenas avgivande. Med ståndstidens flitiga användande av återremissförfarandet, samt av sammanjämningsinstitutet och institutet med votering i förstärkt utskott kom det ofta att dröja länge, innan ett huvudtitelsutlåtande var färdigbehandlat i stånden. Under tvåkammarriksdagens tid har korrespondensen blivit bättre, icke minst på grund av att återremissinstitutet allt mer kommit ur bruk samt på grund av att sammanjämkning och gemensam votering, där de förekommit, kunnat ske snabbare. Men alltjämt gäller, att kammarbehandlingen ytterligare kan öka splittringen i riksdagens budgetarbete.

Av speciellt intresse är tidpunkten för *expedieringen* av riksdagens utgiftsbeslut. Riksdagen har regelmässigt avlåtit en skrivelse för varje huvudtitel, men till och med 1870 års riksdag expedierades dessa skrivelser samtidigt. Från och med 1871 års riksdag är emellertid ifrågavarande skrivelser nästan undantagslöst icke längre daterade samma dag. Länge var differensen mellan daterandet av första och sista skrivelsen kort, i regel icke större än en vecka. Enstaka undantag möter; så t. ex. vid 1908 års riksdag, då skrivelsen angående första huvudtiteln expedierades långt före de övriga. Först

från och med 1921 års riksdag blir differensen genomgående så stor, att det kan sägas, att systemet med successiv expediering införts. Medan differensen vid 1920 års riksdag utgjorde 5 dagar, var den år 1921 97, år 1922 103, och år 1923 105 dagar. Vid 1957 års vårsession uppgick den till 74 och vid 1959 års vårsession till 57 dagar. Det är säkerligen inte en händelse, att den i egentlig mening successiva expedieringen kom år 1921. Då beslöts nämligen budgetårets omläggning och samtidigt uttalade riksdagen, som tidigare framhållits, att en successiv expediering av budgetbesluten hädanefter var nödvändig.

I fråga om expedieringen av besluten om de särskilda utgiftsutlåtagen var praxis före 1921 års riksdag, att dessa beslut sammanfördes under respektive huvudtitel och expedierades i samma skrivelse med vilken beslutet om denna huvudtitel avlämnades. Detta förklarar, varför differensen då var så liten mellan expedieringen av de olika huvudtitlarna. Samtliga fick vänta ända till riksdagens slut. I brådskande fall förekom det dock, att en särskild skrivelse avläts omedelbart efter det beslutet fattats och alltså oberoende av huvudtiteln i övrigt.<sup>65</sup>

Av det föregående framgår, att det under de första årtiondena efter år 1809 onekligen förelåg förutsättningar för en samtidig budgetbehandling och därmed också för en vägning mellan inkomster och utgifter. För det första var riksstaten av ringa omfattning och föga expansiv. Detta berodde bl. a. på att den extra statsregleringen hölls avskild från statsregleringen i övrigt. För det andra avlämnades huvudtitelsutlåtagen till en början samtidigt eller på det hela taget samtidigt. Men ståndstidens invecklade regler för beslutsförfarandet gjorde den fortsatta budgetbehandlingen i riksdagen ej sällan mosaikartad. När så de extra anslagen kom att beredas samtidigt med de ordinarie blev splittringen markant även beträffande utskottsberedningen. Definitivt avgörande blev så budgetårets omläggning 1923. Då blev även expedieringen av statsregleringsskrivelsena systematiskt splittrad och därmed också den fortsatta bearbetningen inom departementen. Ett återvändande till en samtidig budgetbehandling i riksdagen ter sig för närvarande knappast som ett realistiskt alternativ. Därtill bidrar också omtanken om att få en så vitt möjligt jämn sysselsättning inom utskott och kamrar.

<sup>65</sup> Se Budgetårskommitténs betänkande (1920), s. 52. (Bih. 1921: 2: 2: 4.)

Då det i diskussionen ofta framhållits, att tidpunkten för riksstatsens fastställande vore den lämpliga tidpunkten för det definitiva beslutet i utgiftsfrågorna, kan det i detta sammanhang vara motiverat att något undersöka vad som i själva verket äger rum, då riksstaten »fastställs». Vi börjar med det aktuella läget. Vid 1959 års vårsession hemställde bevillningsutskottet i ett betänkande (nr 50), daterat den 25 maj, bl. a. att statlig inkomstskatt skulle ingå i preliminär skatt för budgetåret 1959/60 med 100 procent av grundbeloppet samt att bevillningarna för samma budgetår måtte beräknas uppgå till belopp, som utskottet angav. I sitt nästa dag daterade memorial (nr 137) angående statsregleringen för samma budgetår hänvisade statsutskottet till bevillningsutskottets förslag angående beräkningen av bevillningarna och hemställde, att riksdagen vid bifall till bevillningsutskottets förslag måtte upptaga de ifrågavarande inkomstitlarna med de angivna beloppen i riksstaten. Beträffande övriga inkomstitlar hemställde statsutskottet samtidigt, att dessa måtte upptagas i riksstaten med av statsutskottet i memorialet angivna belopp. Vid bifall till vad utskottet sålunda föreslagit, skulle inkomsterna i driftbudgeten komma att uppföras med sammanlagt visst angivet belopp.

Vad åter angick driftbudgetens utgifter, skulle dessa »på grund av riksdagens redan fattade beslut eller av vederbörande utskott framlagda förslag» uppgå till visst angivet belopp. I jämförelse med inkomsterna skulle uppstå ett visst beräknat underskott å statsregleringen. Härom hade »utskottet velat erinra».

På samma sätt behandlades därefter kapitalbudgeten. Statsutskottet redogjorde för de beslutade investeringarna under olika kapitalfonder, angav beloppen av avskrivningsmedel och övriga likvida medel, som stod till förfogande för investeringarnas genomförande och kom på så sätt och genom att även medräkna kapitalåterbetalningen fram till den erforderliga lånemedelssumman. Utskottet hemställde att denna summa skulle upptagas under titeln lånemedel å kapitalbudgetens inkomstsida.

Slutpunkten i memorialet var just riksstaten. Utskottet anförde, att »vid bifall till vad utskottet . . . föreslagit», komme »riksstaten för budgetåret 1959/60 att erhålla följande utseende». Efter det att denna presenterats hemställde utskottet, »att sedan riksstat för budgetåret 1959/60 av ovannämnda lydelse blivit upprättad, densamma, försedd med herrar talmäns underskrifter», måtte »till Kungl. Maj:t överlämnas».

När statsregleringsmemorialet framlägges, är utgifterna med få undantag redan avgjorda och de presenteras också såsom avgjorda, i det statsutskottet blott erinrar om dem. I och med att samtliga utgifter och inkomstberäkningar fastställts, är riksstaten upprättad. Den nya riksstatens sammanställning är en automatisk åtgärd, som endast erfordrar kamrarnas underställning i så måtto, att riksdagen äger tillse, att den nya riksstaten verkligen överensstämmer med vad tidigare beslutits, och som endast fordrar riksdagens beslut i så måtto, att det är riksdagen som har att överlämna riksstaten till Kungl. Maj:t. Riksstaten framlägges också för kamrarna i allmänhet vid så sen tidpunkt, att någon realbehandling knappast är tänkbar.

Så har det i själva verket alltid varit ända sedan tillkomsten av 1809 års regeringsform,<sup>66</sup> låt vara att formen i detaljfrågor kan ha varierat. Före år 1914 kom t. ex. vad som här betecknats som slutpunkten — förslaget till ny riksstat — i ett särskilt memorial, vilket innebar, att samtliga beslut om utgifter och inkomstberäkningar var klara.

Tidigare har framhållits, att i praxis har de successivt fattade och expedierade utgiftsbesluten kommit att framstå som de verkliga besluten, fastställandet av riksstaten endast som en sammanfattning eller kodifiering av dessa. Formuleringen är vilseledande, i det den kan ge läsaren föreställningen, att tidigare var riksstatens fastställande icke en automatisk åtgärd utan att det då kunde »hända» något. Vad som däremot ändrats, är att utlåtanden, beslut och expediering av »huvudtitlar» och riksstat sker mindre samordnat än förr.

Därmed är vi tillbaka till frågan, huruvida regeringsformen förutsätter, att det vid statsregleringen sker en avväg-

<sup>66</sup> Vid 1809—10 års riksdag presenterade sålunda statsutskottet riksstaten med följande ord: »Sedan» ständerna »behagat meddela statsutskottet de förändringar och rättelser, som» ständerna »funnit gott göra med den av statsutskottet projekterade statsreglering, så har statsutskottet i överensstämmelse därmed låtit författa en riksstat över statsverkets inkomster och utgifter, vilken statsutskottet får härhos bifoga ...» Ad. april, s. 9. Och i utl. nr 297 vid riksdagen 1817—18 yttrade sig utskottet: »Efter det» ständerna »nu avgjort alla de frågor, som ... förekommit i avseende på statsregleringen, har statsutskottet blivit i tillfälle att angående denna reglering härmedelst avgiva dess slutliga utlåtande, vilket i sammandrag upptager och beskriver de tillökningar och förändringar, som riksstaten härigenom undergått och på grund varav jämväl blivit upprättat det förslag till riksstat för 1819 och följande åren intill nästa riksdag, vilket härjämte till gillande och underskrift bifogas.» Bih. 4, s. 1771.



ning mellan inkomster och utgifter, vilket måhända skulle kunna legitimera ett system med dubbla utgiftsbeslut.

Vänder vi oss till en början till vad regeringsformen direkt har att säga i saken, finner vi ett i och för sig klart svar i RF § 62, där det heter: »Sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade, ankommer det på riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åta . . .» Uppenbart är, att regeringsformen utgår från att det skall vara balans mellan inkomster och utgifter. Men den erforderliga balansen skall icke nås genom en avvägning mellan inkomster och utgifter utan genom en anpassning av inkomsterna efter utgifterna. Prövningen och fastställandet av de senare skall företagas oberoende av inkomstläget och innan bevillningen åtages. Härmed står inkomstskatteförordningens system med en uttagningsprocent, som årligen fastställs, i full överensstämmelse. Avsikten var givetvis, att denna uttagningsprocent skulle variera allt efter behovet. Finansministern uttalade i samband med systemets införande år 1919, att den »grundläggande beskattningstypen» borde ha »en sådan byggnad, att den tillåte en efter det växlande statsfinansiella lägets krav mer eller mindre hård belastning».<sup>67</sup> Från något håll varnades det dock — i en tonart av samma slag, som hördes i debatten kring omsättningsskattens återinförande vid 1959 års höstsession — för att systemet var så bekvämt, att det var farligt . . . »det är så enkelt att bara höja procenten».<sup>68</sup>

Men ett och ett halvt sekel har förflutit, sedan ordalagen i RF § 62 utformades. Den statsbudget, som vi har i dag, är icke blott till omfång utan även till uppgift helt annorlunda än den dåvarande, och principerna för budgetens uppställning och utarbätande har ändrats allt eftersom samhällsstrukturen ändrats. I stället för det begynnande 1800-talets begränsade, i princip år efter år oföränderliga samt genom indelningssystemet starkt decentraliserade budget har trätt en budget, som på samma gång som den utgör själva fundamentet för en expanderande statsverksamhet, tjänstgör som ett instrument för att påverka inkomstfördelningen samt hela landets ekonomiska utveckling.

Budgeten har sålunda övergått från att vara »statisk» till att bli »dynamisk». Därmed har också balanserings- och avvägningsfrågorna trängt sig fram i förgrunden. Relativt tidigt övergav man

<sup>67</sup> Prop. 1919: 259 s. 23.

<sup>68</sup> FK prot. 1919: 48, s. 59.

principen att budgeten skulle vara balanserad i den meningen att utgifter och verkliga inkomster skulle svara mot varandra. Redan vid mitten av 1800-talet infördes nämligen lånemedel i statsregleringen. Numera laborerar man öppet med underskott eller överskott i driftbudgeten. Osäkerheten i inkomst- och utgiftsberäkningarna hör in i bilden; det verkliga budgetutfallet skiljer sig avsevärt från det beräknade. Med övergången till en dynamisk budget blev det vidare icke längre möjligt att fasthålla vid ett system, enligt vilket inkomsterna skulle rätta sig efter utgifterna. I ett dynamiskt samhälle är nämligen utgiftsbehovet i och för sig nära nog oändligt. Vad som i detta läge erfordras är just en avvägning mellan inkomster och utgifter. Mot bakgrunden härav kan bevillningen icke spela den enkla rollen att tjänstgöra som statsfyllnadssumma för att täcka den statsbrist man kommit fram till i statsregleringens slutskede. Lika litet kan den rörliga uttagningsprocenten i fråga om inkomstskatten tjänstgöra som en sådan regulator. Det kan för övrigt tillfogas, att denna uttagningsprocent numera ligger fast riksdag efter riksdag och att det säkerligen erfordras exceptionella ting för att få den att släppa förtöjningarna.

När avvägningsfrågan på så sätt trängde sig fram i förgrunden, blev det uppenbart, att formerna för riksdagens budgetbehandling lämnade åtskilligt övrigt att önska för att denna fråga skulle få en tillfredsställande lösning. Kritikerna vände sig kanske främst mot den bristande samordningen på utskottsplanet (jfr ovan s. 16). Bristerna i det bestående systemet blev, ansågs det, allvarligare, allt eftersom riksdagsmännen övergav den gamla »lantmannapartistiska» inställningen att det framför allt gällde att spara, och riksdagen följaktligen på grundval av motioner började erbjuda regeringen eller rikta beställningsskrivelser till regeringen. Det efterlystes en central, samordnande instans, som kunde verka som ett riksdagens finansdepartement på samma sätt som statsutskottets femte avdelning numera i sin egenskap av samordningsinstans för lönefrågor kan sägas fungera som ett riksdagens civildepartement.<sup>69</sup> Ett i princip lika viktigt medel att lösa avvägningsfrågan var emellertid införandet av ett system med dubbla utgiftsbeslut.

Budgetens avvägning är självfallet i våra dagar en fråga av sådan storleksordning, att formuleringar i regeringsformens över huvud ålderdomliga avsnitt om finansmakten, vilka står kvar enbart som

<sup>69</sup> Här hänvisas till SOU 1959: 16.

minnen från en svunnen tid, icke bör lägga hinder i vägen för frågans rationella lösning. Men därmed förlorar man också en del av den fasta marken för bedömningen av förevarande problem. Å ena sidan är innebörden av RF § 62 klar: utgifterna skall bestämmas före inkomsterna. Å andra sidan är nutida praxis lika klar: det måste ske en avvägning mellan inkomster och utgifter. Lagtext och praxis stämmer sålunda inte överens. Detta motsatsförhållande sätter i hög grad sin prägel på vårt författningssliv. I allmänhet går man det stillastående förbi och undviker konflikter genom att inte ställa frågan: vad är gällande rätt? Men när denna fråga någon gång sättes på sin spets, är det vanskligt att lämna ett bestämt svar.<sup>70</sup> Det är detta dunkel, som gör det omöjligt att ge ett fullt entydigt svar på den fråga, som har rests i denna uppsats, låt vara, att det vore mest i överensstämmelse med vår författningsrättstradition att säga, att ett system med preliminära utgiftsbeslut icke står i överensstämmelse med vår författning även tagen i dess vidaste bemärkelse.

<sup>70</sup> Jfr Tingsten, Tiden 1943, s. 398 ff.; Westerståhl, Statsv. tidskr. 1959, s. 267.

# OM FÖRHÅLLET MELLAN RIKSAKTEN OCH SVERIGES OCH NORGES GRUNDLAGAR

NÅGRA IAKTTAGELSER OM DEN SVENSKA OCH  
NORSKA OPINIONSUTVECKLINGEN FRAM TILL  
STÅTHÅLLARKRISEN 1859—60

*Av bibliotekarien, fil. lic. TORSTEN DAHL, Stockholm*

## I.

Den norska statsrättsliga litteraturen före 1860 skiljer inte på grundlag och riksakt, på den egna författningen och unionsrätten.<sup>1</sup> Att den norska författningen var av avtalsrättslig natur erkännes i viss mån, men den slutsatsen drages inte, att de norska statsmyndigheterna för den skull vore förhindrade att vidta ändringar i densamma utan att först tillfråga svenska myndigheter. Det fanns inte heller någon anledning för den norska statsrättsteorien att intressera sig för en sådan frågeställning som den, om svenska myndigheter hade rätt till inblandning i norska författningsfrågor, emedan någon sådan inblandning inte förekom. Carl XIV Johans stora försök att reformera den norska författningen företogs utan att de svenska statsmakterna medverkade.<sup>2</sup> Den inblandning, som förekom genom s. k. sammansatt statsråd vid 1841—45 års riksaktsändring,<sup>3</sup> har tydligen inte skapat någon oro; den var ju också särdeles ovidkommande som norsk grundlagsfråga.

Christian Magnus Falsen, F. G. Lerche, Fredrik Stang, Munch-Ræder, Niels Treschow, Gaarder och Bernhard Dunker ge inte riksakten någon självständig plats i Norges offentliga rättssystem.<sup>4</sup> De

<sup>1</sup> Clason, »Unionsfrågans tidigare skeden», s. 34 f.; 80 f. anför exempel på norska myndigheters uttalanden i frågan; de kunna ju anses tillhöra den statsrättsliga litteraturen.

<sup>2</sup> Reuterskiöld, »Den svensk-norska unionsförfattningen», Sthm 1893, s. 146.

<sup>3</sup> Clason, »Unionsfrågans tidigare skeden», s. 54.

<sup>4</sup> Falsen, »Norges Grundlov, gjennemgaaet i Spørgsmaal og Svar». Bergen 1817.

tala genomgående om grundlagen som den avgörande rättskällan, under det att riksakten framstår som en kompletterande urkund vid sidan om grundlagen eller kanske rättare som en av särskilda, icke närmare utredda omständigheter föranledd dubblerande utskrift av vissa delar av grundlagen. Endast en av de nämnda författarna, Gaarder, ifrågasätter, att riksakten i ett speciellt avseende försatt grundlagen ur kraft. Men hans observation leder dock inte till, att han stryker den avsedda punkten i grundlagen, som om den skulle ha blivit ogiltig. Den principiella svårighet, som notisen kunde ha riktat uppmärksamheten på, nämligen frågan om grundlagens och riksaktens inbördes förhållande i allmänhet, berör Gaarder inte med ett ord.<sup>5</sup>

Falsen konstaterar, att Norge förenat sig med Sverige genom fritt val. Föreningen innebär endast, att parterna ha samma konung och att de föra krig gemensamt. Utöver detta är Norge i intet hänseende beroende av Sverige. Norge har sin egen grundlag, sin egen regering, sina egna lagar osv. Någon sammansmältning med Sverige kan icke äga rum, så länge grundlagen hålles.<sup>6</sup> De båda parterna ha var sin författning.<sup>7</sup> Riksakten har närmast kommit till för att ge nödvändiga regler för kungaval.<sup>8</sup> I en förkortad upplaga av sin grundlagskommentar anför Falsen om unionen endast, att den består i, att Norge antagit den svenska successionsordningen. Riksakten nämnes inte ens.<sup>9</sup>

Lerche anför, att novembergrundlagen innehåller de förändringar, som blevo nödvändiga i Norges konstitution på grund av

Lerche, F. G., »Kongeriget Norges offentlige Ret, indeholdende Grundloven, Rigsacten m. m. ordnede efter de forskjellige Materier, tilligemed en Indledning. For den norske Almue og andre ustuderede Folk». Christiania 1830.

Stang, Fredrik, »Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret». Christiania 1833.

Treschow, Niels, »Om Norges Grundlov». Christiania 1834.

Munch-Ræder, »Den norske Statsforfatnings Historie og Væsen». Khvn 1841.

Gaarder, »Fortolkning over Grundloven». Kristiania 1845.

Dunker, Bernhard, »Om den norske Constitution». Christiania 1845.

<sup>5</sup> Gaarder, a. a., s. 89. Den norska grundlagen tillåter enligt § 47 en kunglig testamentarisk förordnanderätt i avseende på en onyldig konungs uppfostran. Den svenska regeringsformens § 93 underkänner en dylik förordnanderätt. Riksaktens § 10 känner därför inte heller en sådan rätt.

<sup>6</sup> Falsen, a. a., s. 10—11.

<sup>7</sup> Falsen, a. a., s. 37.

<sup>8</sup> Falsen, a. a., s. 17—18.

<sup>9</sup> Falsen, »Constitutionens Katechismus eller den norske Grundlov, saaledes som den blev given den 17de Mai 1814 og nærmere bestemt den 4de November 1814, fremsat i Spørgsmaal og Svar». Christiania 1825.

föreningen med Sverige. Riksakten utgör en vidareutveckling av dessa förändringar. Syftet med föreningen är, att försvaret skall göras starkare genom gemenskapen, under det att bägge parter för övrigt äro tillförsäkrade självständighet och oberoende av varandra i inre angelägenheter.<sup>10</sup> Föreningsvillkoren utgöra ett kontrakt, som inte får brytas av någondera parten.<sup>11</sup> Ändring skall ske genom sammanstående beslut av storting, riksdag och konung.<sup>12</sup>

Lerche indelar föreningsvillkoren i tre grupper. Den första skulle tillförsäkra parterna oberoende av varandra i alla angelägenheter, som blott angå en av dem. Den andra gruppen skulle garantera föreningens bestånd. Den tredje gruppen skulle garantera parternas jämlikhet i avseende på inflytandet över de gemensamma ärendena.<sup>13</sup>

Den första gruppen av föreningsvillkoren utgöres av riksaktens och den norska grundlagens § 1. Norge har genom dessa paragrafer blivit ett fritt, odelbart osv. rike. Detta utgör en följd av, att Sverige »erkänt» Norges grundlag.<sup>14</sup>

Lerche menar här inte företrädesvis, att den norska grundlagen genom att »erkännas» av Sverige blivit ett avtal, som inte får ensidigt förändras. Han menar, att Sverige lämnat en garanti för, att Norge skall äga sin grundlag såsom en egendom, över vilken Norge ensamt förfogar. Sverige har lovat att inte blanda sig in i frågor, som rör den norska författningen, så vida frågorna inte avse det gemensamma försvaret.

Den andra gruppen av föreningsvillkor, den, som skulle garantera föreningens bestånd, utgöres av den norska grundlagens § 6 och den svenska successionsordningen, den norska grundlagens § 39 och riksaktens § 6, den norska grundlagens § 7 och riksaktens § 7, grundlagens § 44 och riksaktens § 9, grundlagens § 43 och riksaktens § 8 jämte § 3, grundlagens § 47 och riksaktens § 10, grundlagens § 41 och riksaktens § 7 sista stycket, grundlagens § 7 och riksaktens § 3, grundlagens § 48 och riksaktens § 11. Till dessa regler ansluta sig villkor, som äro nödvändiga av den anledningen, att konungen i regel vistas i Sverige. Dit höra grundlagens §§ 11, 12, 13, 14, 22 och 37 med regler för konungens vistelseort, för vicekonung och för ståthållare.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Lerche, a. a., s. 18 f.

<sup>11</sup> Lerche, a. a., s. 89.

<sup>12</sup> Lerche, a. a., s. 114 f.

<sup>13</sup> Lerche, a. a., s. 102.

<sup>14</sup> Lerche, a. a., s. 90 f.

<sup>15</sup> Lerche, a. a., s. 91—101.

Till den tredje gruppen av föreningsvillkor, den, som skulle garantera parternas jämlikhet, räknar Lerche grundlagens § 42, grundlagens § 38 och riksaktens § 5, varjämte han med stöd av riksaktens § 7, som tillerkänner Norge jämlikhet med Sverige i avseende på riksstyrelsen under interimförhållande, även anser, att Norge äger en principiell jämlikhet med Sverige i avseende på utrikesförvaltningen, ehuru denna inte är positivrättsligt reglerad i grundlagen eller riksakten utom i avseende på interimregeringen.<sup>16</sup>

Slutligen anför Lerche föreningsvillkor, som inte ingå i någon av de tre grupperna; de kunna här lämnas å sido.<sup>17</sup>

Det är tydligt, att Lerche å ena sidan erkänner, att den norska grundlagen i viss mån är ett avtal, men att den å andra sidan är norrmännens separata egendom. En ändring av de i bl. a. grundlagen kodifierade föreningsvillkoren skulle ske genom sammanstående beslut av storting, riksdag och konung. Det är som den norska självständigheten skulle vara tillgodosedd, bara författningsbeslut, där en svensk-norsk gemenskap erkännes, skedde samtidigt med motsvarande beslut i Sverige, avseende dess författning. Ståthållarparagrafen erkännes vara ett föreningsvillkor. En ändring av densamma skulle då kunna ske, om man fullföljer Lerches tankegång, förutsatt att Sverige samtidigt på sitt håll gjorde motsvarande författningsändring. Olyckligtvis ägde Sverige ingen författning rörande den norske ståthållaren. Av den anledningen skulle det inte ha gått att hävda den norska författningens oberoende på i teorien vedertaget sätt, när det gällde ståthållarparagrafen. Någon politisk situation, som kunde ha förmått Lerche att uppmärksamma denna svårighet, hade emellertid inte förekommit. Lerche uppfattar inte unionsrättens förhållande till den norska grundlagen, självständighetens grundval, som ett problem.

Inte heller Stang redovisar för denna svårighet. Han erkänner, att novembergrundlagen kan synas ha tillkommit genom ett avtal. Men detta faktum kan inte påverka sättet att tolka grundlagen. Båda parterna vid grundlagens tillkomst, stortinget och de svenska kommissarierna, måste nämligen ha varit medvetna om grundlagens karaktär av författning för Norge. Det vore absurt, om grundlagen av den 17 maj blott genom att göras till föremål för underhandling skulle ha förlorat karaktären av Norges författning.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Lerche, a. a., s. 102—105.

<sup>17</sup> Lerche, a. a., s. 105—114.

<sup>18</sup> Stang, a. a., s. 33 f.

Detta säges dock, utan att den tanken någonsin aktualiseras, att rätten över den norska grundlagen skulle tillhöra några andra än Norges konung och storting. Tvärtom konstaterar Stang,<sup>19</sup> att Norge är en suverän stat, vilket förklaras vara en nödvändig följd av, att Norge äger sina egna konstitutionella institutioner. Rimligtvis måste detta innebära, att Norge äger en suverän rätt över sin författning. Det innebär också, som Stang konstaterar, att det inte förekommer någon svensk-norsk unionsstat, i vilken parterna skulle ha gått upp och därigenom förlorat sin självständighet. Endast i ett enda fall gäller, att parterna framträda som en enhet, nämligen enligt den norska grundlagen § 26. Då konungen skall begynna krig, fattar han beslut gemensamt för både Norge och Sverige i s. k. utomordentligt statsråd. De sammansatta statsråd, som för övrigt förkomma, äro antingen svenska statsråd eller norska statsråd, ehuru ledamöter från det andra landet deltaga i konseljen; konungen fattar sålunda här i princip beslut endast för ett av rikena.

Stang konstaterar,<sup>20</sup> att riksakten är grundlag i Norge, och att den så när som på två i detta sammanhang helt oviktiga punkter utgör en upprepning av den norska grundlagen eller innehåller tillägg, vilkas tillkomst auktoriseras genom den norska grundlagen. Det har inte enligt Stang, lika litet som enligt de andra här nämnda författarna, skett en överflyttning av vissa moment i den norska grundlagen till den nya författning, som riksakten utgör. De dubblerade momenten tillhöra fortfarande den norska grundlagen.

Vid behandlingen av den norska författningens regler för grundlagsändring (§ 112) nämner Stang,<sup>21</sup> att den omständigheten, att grundlagen kan sägas ha tillkommit genom ett avtal mellan stortinget och de svenska kommissarierna, ingalunda leder till, att stortingets ensamrätt till grundlagsändringar skulle ha gått om intet. Grundlagens § 112 ingick nämligen i avtalet. Stang menar alltså, att de svenska kommissarierna garanterade stortinget ensamrätt till grundlagsändringar. I detta sammanhang nämner han, att de unionella bestämmelserna, »det vill säga de i riksakten upptagna», »naturligtvis» icke från norsk sida kunna ändras utan samtycke av den svenska staten. Dock anvisar han icke någon avtalsrättslig procedur för avgörandet av unionsrättsliga frågor. Det fanns nämligen ingen sådan procedur anvisad i gällande rätt. Riksakten hänvisar i sin

<sup>19</sup> Stang, a. a., s. 57—63.

<sup>20</sup> Stang, a. a., s. 27 f.

<sup>21</sup> Stang, a. a., s. 642.



sista paragraf i fråga om ändringar av unionsrätten endast till den norska grundlagens § 112, som anger stortinget som enda forum. Även riksaktens sista paragraf ingick i unionsavtalet. Stang borde alltså ha skrivit, att unionsavtalet genom sin regel för unionsrättens ändring gav stortinget all rätt över unionen, att Sverige genom riksaktens sista paragraf garanterade stortinget ensamrätt över den gemensamma författningen. Att Stang undvek denna slutsats berodde inte på, att han hade någon teori för unionsrätten, som skulle kunna konkurrera med hans allmänna statsrättsliga tankegång. Uppenbarligen berodde det endast på moderation hos Stang.

Den norska statsrättsteorien befann sig vid tiden för ståthållarstriden i det läge, som tecknats ovan, i avseende på rätten över föreningsavtalet. Dunker återger i sina flygblad om ståthållarfrågan alldeles samma tankeföljd som Stang. Om det anföres, att den norska grundlagen utgör ett avtal, så ingår i avtalet även sättet för ändring av detsamma, vilket regleras av avtalets sista paragraf. Sverige har i avtalsmässig form bekräftat, att det avstår från allt inflytande över den norska grundlagens innehåll. Endast de delar av grundlagen, som upptagits i riksakten, äro undandragna från en sådan ensidig förändring, som grundlagens § 112 tillstodjer.<sup>22</sup> Det är särdeles egendomligt skrivet, eftersom riksakten själv uttryckligen hänvisar till grundlagens § 112.

Det fanns sålunda ingen tillnärmelsevis tillfredsställande teori för den norska unionsrätten. I det praktiska lagstiftningsarbetet var frågan om den norska grundlagen och unionsrätten i ett helt annat läge. Man kan till och med säga, att problemets lösning sedan länge var funnen, ehuru å andra sidan före ståthållarstriden någon författningsreform inte företogs av så stor omfattning, att lagstiftningspraktiken kunde få något inflytande över teorien.

Den riksaktsändring, som företogs 1845, och som var den enda ändring, som enligt teorien förekom i denna föreningsakt,<sup>23</sup> kan inte ha påverkat teorien om den norska grundlagens oberoende av Sverige, emedan ändringen inte berörde den formel i grundlagen (§§ 39—42), som svarade mot den i riksakten ändrade paragrafen. Grundlagen gav nämligen i detta fall en kortfattad regel, som närmare utvecklades i riksakten, och ändringen rörde endast de detal-

<sup>22</sup> Dunker, »Flyveblad om Statholderposten», Christiania 1859—60, 3, s. 3 nederst.

<sup>23</sup> Jfr »Kongeriget Norges Grundlov og øvrige Forfatningsdokumenter, udg. ifølge Stortingets Beslutning af ottende Juni 1903», s. 61 f., 95—100.

jer, som upptogs i riksakten. Det uppstod alltså på grund av ändringen ingen fråga om riksaktens förmåga att påverka grundlagen, icke heller om unionsrättens eventuella förmåga att öva inflytande över den norska grundlagen.

Dessa frågor kommo emellertid upp inom unionskommittén. Hur de behandlades där kan inte här redovisas, men resultatet är entydigt. Enligt förslaget till föreningsakt § 122 skulle allt, vad i rikenas lagar eller författningar strider emot föreningsakten, vara ogiltigt. Ändringar i föreningsakten skulle enligt § 132 ske genom överensstämmande, av bägge rikenas nationalrepresentationer fattade och av konungen godkända beslut.<sup>24</sup> I motiveringarna anföres bland annat, att den svenska regeringsformen innehåller åtskilliga stadganden, som blivit ogiltiga vid föreningens stiftande samt genom den i följd därav upprättade riksakten. Detta vore däremot inte fallet med Norges grundlag, den ursprungliga föreningshandlingen. Riksakten har icke gjort någon ändring i den norska grundlagen utan endast, efter dess eget påbudande, tillökade grundlagens unionella föreskrifter. Den nya föreningsaktens antagande skulle dock innebära, att även den norska grundlagen utsattes för åverkan.

Den norska regeringen fann dessa regler felaktiga.<sup>25</sup> Enligt dess uppfattning borde de utbytas mot två nya regler, enligt vilka föreningsakten skulle äga kraft och giltighet som grundlag i båda rikena och följaktligen kunna ändras endast på det sätt, enligt vilket grundlagsändring skulle företas i vart och ett av rikena. Den norska regeringen fann dessa formler mera ändamålsenliga. Förhållandet mellan föreningsakten och de särskilda grundlagarna skulle bli en direkt följd av föreningsaktens grundlagsnatur. Det behövde inte särskilt utsägas, att en grundlag, som ersättes med en ny grundlag, därigenom blir ogiltig. Kommittén hade — och uppenbarligen kom därvidlag en svensk uppfattning till synes — opererat med föreningsbestämmelser av två slag: dels sådana, som påverkade rikenas särskilda grundlagar, och dels sådana, som inte påverkade de särskilda grundlagarna. Det skulle leda till förvirring och måhända till de största förvecklingar och olyckor, om man försökte upprätthålla en dylik uppdelning. Föreningsakten tillhörde dock i sin helhet, tillsammans med grundlagarna, rikenas offentliga rätt.

<sup>24</sup> Handlingar ang. frågan om revision af föreningsfördraget mellan Sverige och Norrige, 2, Sthm 1862, s. 27 f., 114 f., 122—124.

<sup>25</sup> Handlingar ang. frågan om revision af föreningsfördraget mellan Sverige och Norrige, 3, Sthm 1862, s. 74, 81—83, 115.

Uppenbarligen återgår den norska regeringens tankegång på det faktum, att det i Norge inte fanns någon skillnad mellan den egna författningen och unionsrätten. Den senare ingick i den förra. Något självständigt rättsområde, reserverat för riksakten, fanns inte.

I ett helt annat sammanhang har den norska författningens politikens praktik koncist beskrivits av J. H. Vogt 1854; Vogt hade obruten erfarenhet på detta område ända sedan 1814<sup>26</sup>:

»I Henhold til hvad Departementet i alt oven Anførte har bemærket, og idet man forøvrigt, hvad den Form angaaer, hvori de her paatenkte Forandringer bør gives, finder sig foranlediget til at bemærke, at det ikke hos os ansees anvendbart eller nogensinde har været brugt og formeentlig heller ikke er stemmende med hvad Hensynet til Tingenes virkelige Gang tilsiger, at Forandringer i og Tillæg til en Lov gives en saadan Form, at de kunne sættes in i selve den forandrede Lov og see ud, ikke som Forandringer og Tillæg, men som Lovens oprindelige Indhold, tillader Departementet sig at udtale den Formening . . .»

Vogt gjorde denna anmärkning av den anledningen, att den svenske justitiestatsministern hade velat tillämpa svensk författning-lagstiftningspraxis på en unionsrättslig fråga. I Sverige vidmakthålles som bekant fiktionen om 1809 års författning vid författningsändringar. En författningsändring inskrives i författningen. En ändring kungöres inte som en ändring. I stället kungöres hela den av ändringen påverkade författningen, sådan den har blivit, sedan de av reformen berörda delarna skrivits om. En sådan lagstiftningsteknik hade, som Vogt intygade, aldrig någonsin förekommit i Norge. Enligt norsk uppfattning gav den inte heller ett riktigt uttryck åt den situation, som uppstått genom författningsändringen.

Tillämpad på riksakten betyder denna enligt Vogt obrutna norska tradition, att den dubbling, som skett genom att vissa norska grundlagsparagrafer upptagits i riksakten, var rättsligt betydelselös. Om riksaktens regler, som också funnos i den norska grundlagen, på någon punkt hade inneburit, att den norska grundlagens regler brutits, så skulle detta också ha markerats som en »Forandring» av grundlagen. Men något grundlagsbrott skedde inte. Någon överflyttning av unionsrätten från en rättskälla till en annan skedde inte. Vad som skedde var endast, bortsett från riksaktens större bredd på vissa punkter, att den norska grundlagen fick vissa regler utskrivna på två ställen. Denna dubbling var sakligt helt omotiverad. Det var

<sup>26</sup> Stortingsforhandlinger 1854: 3, nr 69, s. 16, första spaltens sista stycke.

3 — *Statsvetenskaplig tidskrift 1960. N. F.*

också, som bekant, inte stortinget utan riksdagen, som tog initiativet till riksaktens upprättande.

Första gången denna norska praxis tillämpades på ett sådant sätt, att sammanhanget mellan den norska grundlagen och riksakten blev uppenbart, var i december 1859. Stortinget lämnade då sitt bifall till en reform av den svensk-norska interimregeringens organisation. Den 10 december, dagen efter ståthållarfrågans avgörande på stortinget, fattade tinget beslut om ändring av grundlagens § 41, »sammenholdt» med riksakten. Voteringssiffrorna voro 102 mot 10.<sup>27</sup> Emellertid blev en motsvarande reform av den svenska författningen avslagen av riksdagen. Ehuru stortingets beslut grundat sig på en kunglig proposition,<sup>28</sup> fann sig konungen därför tvungen att avstå från att sanktionera detsamma. I detta läge föreslog den norska regeringen en ny proposition, som skulle innehålla ett likalydande förslag.<sup>28</sup> Genom att avstå från en samtidig reform av riksakten skulle konungen sannolikt vinna bifall för en motsvarande ny proposition i Sverige; ständernas avslag var nämligen huvudsakligen föranlett av en unionsrättslig komplikation, som närmare skall belysas vid behandlingen av den svenska unionsrätten. Den 3 april 1860, dagen efter riksdagsbeslutet i revisions- och ståthållarfrågorna, anmäldes ärendet i sammansatt konselj av Louis De Geer.<sup>29</sup> Möjligheten till positivt resultat konstaterades, och den 10 maj 1860 underskrevs den norska propositionen.<sup>29</sup> Konstitutionskommittén yrkade bifall,<sup>30</sup> och tinget handlade därefter, utan att någon enda stortingsman röstade emot.<sup>31</sup> Sanktion meddelades den 10 januari 1863.<sup>32</sup>

Hur detta lagstiftningsarbete tedde sig från svenskt håll kan man studera i grundlagseditioner, tillkomna efter reformen. 1864 års svenska grundlagsedition återger den norska grundlagens text enligt 1814 års beslut, som var gällande rätt intill den 10 januari 1863. 1866 års svenska grundlagsedition citerar både den gamla och den aktuella lagtexten.<sup>33</sup> Någon inverkan på riksakten hade reformen inte, om man får tro dessa källor.

<sup>27</sup> Stortingsforhandlinger 1859—60: 9, s. 37, nr 250.

<sup>28</sup> Stortingsforhandlinger 1859—60: 3, nr 73.

<sup>29</sup> Se not 28.

<sup>30</sup> Stortingsforhandlinger 1862—63: 9, nr 10.

<sup>31</sup> Stortingsforhandlinger 1862—63: 11, s. 24, nr 171.

<sup>32</sup> Stortingsforhandlinger 1862—63: 11, s. 41, nr 334; Love, Anordninger ..., Bd 17, Christiania 1865, s. 310—311. En jämförelse mellan denna resolution och den svenska kungörelsen nr 28 år 1864 visar skillnaden mellan svensk och norsk rättstradition. Den norska resolutionen innehåller endast den aktuella reformen. Den svenska kungörelsen är ett avtryck av hela de berörda grundlagarna.

<sup>33</sup> »Sveriges grundlagar ...», utg. av J. A. Thurgren, Sthm 1864, s. 207.

»Sveriges Grundlagar ...», utg. av Chr. Naumann, Sthm 1866, s. 758.

Nu var det ju så, att ståthållarstriden bland annat ledde till, att unionsrätten förvisades ur den norska grundlagen till riksakten samt att den norska grundlagen förklarades vara avhängig endast av den norska statsmyndigheten, allt enligt den allenarådande teorien. I noga tidsföljd, med en dags mellanrum mellan besluten, fattade stortinget beslut i ståthållarfrågan och mot 10 röster beslut om interimisregeringens — den gemensamma svensk-norska regeringens — reformering. Opinionsen i den svenska riksdagen tillät inte, att den sistnämnda reformen fick omfatta riksakten. Då beslöt stortinget utan en enda nejöst samma reform, att »inskriberas» som grundlagsbestämmelse angående förändring av grundlagens § 41, »sammenholdt» med riksakten. Den kungliga resolutionen angav uttryckligen, att beslutet tillkommit »som grundlagsbestämmelse». Riksdagens veto mot en reform, som antogs göra regeringsformen beroende av riksakten, över vilken Sverige ju icke ensamt förfogade, fick ett omedelbart gensvar hos stortinget, som under ståthållarstriden så energiskt hävdade den norska grundlagens oberoende av Sverige. Så uppkom den egendomliga följden, att själva kärnpunkten i unionsrätten, den, kring vilken riksakten byggdes upp i enlighet med besluten i den norska grundlagens §§ 7 och 42, inte längre skulle anses ingå i den svensk-norska unionsrätten.<sup>34</sup> Detta förblev också gällande uppfattning i Norge lika väl som i Sverige. 1903 års officiella norska grundlagsedition placerar reformen i den norska grundlagen, under det att riksakten lämnas oberörd.<sup>35</sup>

§ 41 i den norska novembergrundlagen hade 1815 införts i riksakten som sista stycket av § 7. Om man här skulle tillämpa den i all svensk och norsk unionsrättsteori gängse uppfattningen att riksakten såsom ett unionsrättsligt avtal måste gälla framför de särskilda svenska och norska författningarna, så skulle 1863 års norska reform, som ju endast skulle vara en grundlagsreform, nödvändigtvis anses som en tills vidare ogiltig regel, vilande ända fram till 1905. Detta är självfallet omöjligt, allra helst som reformen avsåg en ny organisation av den för Sverige och Norge gemensamma regeringen. Reformen trädde omedelbart i kraft. Den måste beskrivas med hjälp av den norska regeringens kritik av unionskommitténs förslag och av J. H. Vogts precisering från 1854. Den möjlighet, som

<sup>34</sup> Jfr Stang, »Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret», s. 26 sista stycket.

<sup>35</sup> »Kongeriget Norges Grundlov og øvrige Forfatningsdokumenter, udg. ifølge Stortingets Beslutning af ottende Juni 1903», s. 61 f., 99.

förut funnits, att föreställa sig en åtskillnad mellan den norska grundlagen och riksakten, fanns inte längre kvar i fråga om den norska grundlagens § 41. I sin nya form anger den sig själv uttryckligen vara en reform av både riksakten och grundlagen:

»I de Tilfælde, hvori det efter Norges og Sveriges Grundlove og *Rigsactsbestemmelser* hidtil har tilkommet Norges og Sveriges Interimsregjering at forestaa Rigernes Bestyrelse, fordi Kongen enten ved Reiser udenfor sine Riger eller ved Sygdom er forhindret fra at føre Regjeringen, skal den til Tronen nærmest berettigede Prins, saafremt han har opnaaet den for Kongen fastsatte Myndighedsalder, forestaa Regjeringen som Kongemagtens midlertidige Udøver med samme Ret, som tilkommer Interimsregjeringen.

Denne Beslutning bliver gjældende forsaavidt og fra den Tid inden næste ordentlige Storthing tilsvarende Bestemmelse i Sverige maatte udkomme.»

Riksaktens § 7 sista stycket skall inte längre gälla. I stället skall den norska grundlagens § 41 gälla. Eftersom riksaktens § 7 sista stycket och den norska grundlagens § 41 varit överensstämmande, innebar reformen inte någon nyhet i avseende på förhållandet mellan riksakten och den norska grundlagen. Unionsrätten hade redan förut ingått som en del av den norska grundlagen, ehuru en ur norsk synpunkt alldeles omotiverad dubblering inträtt genom riksaktens upprättande. Denna dubblering hade tillåtit ett fiktivt särskiljande av den norska unionsrätten från den övriga norska författningsrätten. Efter 1863 års reform var denna fiktion inte längre möjlig i avseende på § 41. Där var sammansmältningen mellan unionsrätten och den norska grundlagen fullbordad även i rent formellt avseende. Reformen hade företagits i bästa samförstånd med den svenska regeringen och riksdagen mitt under ståthållarstridens intensivaste period.

Genom reformen hade man fått en särskild norsk unionsrätt, som inte innehöll detsamma som unionsrätten enligt svenska källor. Som senare skall visas, förutsatte riksdagen, för att bifalla den motsvarande svenska reformen, att någon förändring av riksakten inte företogs. I Sverige skulle alltså riksaktens § 7 sista stycket fortfarande gälla som förut. Detta var naturligtvis helt och hållet en fiktion. Denna del av riksakten försattes självfallet ur kraft i Sverige lika mycket som i Norge. Båda parter företogo i bästa samförstånd en reform, som gjorde riksakten, sådan den dittills gällt, ogiltig i ett visst avseende. Men parterna skilde sig från varandra på ett avgörande sätt. Norge företog i själva verket i helt korrekta former en

ändring av riksakten. Någon annan form av riksaktsändring var, som J. H. Vogt intygar, inte möjlig i Norge, så vida meningen inte skulle vara att företa en total omskrivning av alla regler i riksakten. Visserligen framhävde både stortinget och konungen, att reformen vore en grundlagsreform, men därmed upphävdes inte, att riksakten undergick förändring. Den nya lydelsen av riksakten fanns för Norges del angiven i den nya lagtexten. Någon motsvarande ändring av riksaktens lydelse företogs inte i Sverige. Den svenska reformen var, till skillnad från den norska, ett brott mot riksakten. Riksakten förblev i den aktuella punkten fiktivt gällande i Sverige, och man hade sålunda fått ett unionsrättsligt avtal, som inte hade samma innehåll i Sverige som i Norge. Anledningen till detta låg helt hos riksdagen. Den hade avslagit den ifrågasatta reformen i december 1859 och definitivt bundit sig för en viss unionspolitik den 2 april 1860. Norska regeringens slutsatser ur riksdagens politik togos upp av Louis De Geer den 3 april.

Ståthållarstriden hade blottat en avgörande skillnad mellan norsk och svensk författningsrätt. Skillnaden låg i unionsrättens olika villkor i Sverige och Norge. I Norge utgjorde unionsrätten och den övriga författningsrätten en enhet, som från och med 1863 fick uttryck även rent formellt på så sätt, att unions- och grundlagsrätten i den aktuella punkten samlades i en enda lagtext. I Sverige utgjorde unionsrätten och författningsrätten två skilda system, som antogos vara oberoende av varandra. En omedelbar effekt av ståthållarstriden var, att den norska politiska opinionen med största energi tillägnade sig detta svenska antagande, varigenom det verkliga rättsläget blev undanskymt.

## II.

Under 1800-talet utkom det i Sverige åtskilliga småskrifter och broschyrer, som handlade om den svenska författningen, alltifrån A. G. Silverstolpes bekanta »Försök till utveckling af grunderna för svenska regerings-sättet» (1812) till ståthållarstridens stridsskrifter. Liksom Dunkers ovan behandlade flygskrifter äro de dock att anses som politiska inlägg snarare än som vetenskapliga utredningar. Dunkers inlägg kunde citeras väsentligen därför, att de motsvarade en enhetlig norsk synpunkt.<sup>38</sup> En enhetlig och genomarbetad upp-

<sup>38</sup> Jfr stortingets bekanta skrivelse i ståthållarfrågan den 23 april 1860, tr. bl. a. i Claason, »Unionsfrågans tidigare skeden», bil. 8.

fattning av unionsrätten kom på svenskt håll först genom Herman Rydins arbete »Föreningen emellan Sverige och Norge från historisk och statsrättslig synpunkt betraktad» (1863). Detta arbete kan sägas utgöra ståthållarstridens väsentliga resultat i den svenska opinionsutvecklingen, ett resultat, som rubbades först genom Oscar Alins insats. Christian Naumann redovisar intet som helst arbete, som kunde konkurrera med hans egen systematiska översikt över den svenska statsrätten.<sup>37</sup> Naumann får alltså ensam representera den svenska författningsteorien före 1860.

I den historiska delen av sin framställning redovisar Naumann bland annat för de gällande grundlagarnas tillkomst och för ändringar, som företagits i desamma sedan deras tillkomst. Därvid behandlas även 1815 års riksdag.<sup>38</sup> Riksaktens tillkomst ingår inte i grundlagsändringarna vid denna riksdag. Den redovisas särskilt för sig.<sup>39</sup> Naumann klargör, att riksdagen avvisade tanken att införa unionsvillkoren i den svenska författningen. I stället hänvisades de till en särskild statut, kallad riksakt. Naumann citerar konstitutionsutskottets motiv till detta arrangemang. Det motiv, som Naumann fäster sig vid, och som efter hans tid blivit det vanligast anförda, anför tidsnöden som ett avgörande moment. Det var inte möjligt att låta unionsfrågans avgörande dröja så lång tid som krävdes för ett grundlagsbeslut. Föreningen med Norge måste av åtskilliga politiska skäl fullbordas snarast möjligt. Man tillgrip då utvägen att samla unionsvillkoren till en särskild urkund, skild från de svenska grundlagarna.

Naumanns redovisning för skälen till, att riksakten upprättades, är dock mera uttömmande än han själv inser eller vill erkänna. Det framgår av Naumanns citat, att 1815 års konstitutionsutskott ansåg både den svenska och den norska författningen såsom helt oberoende av unionsrätten. Det är inte tal om, att unionsrätten skulle kunna påverka grundlagarna.<sup>40</sup> Som bekant förekom det också under 1815 års riksdag särdeles omständliga debatter om sättet för grundlagsbeslut. Man uppnådde därvid en reglering av åtskilliga delar

<sup>37</sup> Naumann, »Sveriges statsförfattningsrätt». 1. Sthm 1844. 2. Lund 1856—57. På s. 456 f. i första bandet redogör Naumann för sin tids statsrättsliga litteratur i Sverige.

<sup>38</sup> Naumann, bd 1, s. 380—400.

<sup>39</sup> Naumann, bd 1, s. 395—397.

<sup>40</sup> Jfr Bihang 1815: 2, s. 472—509; Konstitutionsutskottets memorialer och öfriga expeditioner vid riksdagarna 1810, 1812 och 1815. Sthm 1902, s. 744—790; Konstitutionsutskottets protokoll vid 1810, 1812 och 1815 års riksdagar, Lund 1931, s. 550, 553—569, 574—577.



av grundlagsrätten, varigenom denna fixerades på ett mycket mera noggrant sätt än som dittills varit fallet. Hela denna debatt fördes, vill det åtminstone synas vid en mycket hastig överblick över ärendets behandling, utan att unionsrätten blev inblandad, trots att en viktig del av ämnet rörde just grundlagsfrågors vilande från en riksdag till en annan. Vid tiden för riksaktens tillkomst hade man alltså uppmärksamheten noga fäst vid riksdagens behandling av grundlagsfrågor. Riksakten tillkom inte i en situation, då dylika ärenden blevo förbisedda.<sup>41</sup>

Utrymmet tillåter inte att här taga upp riksaktens tillkomst till självständig behandling. Men det synes tillåtligt, att med stöd endast av Naumanns egna citat konstatera, att konstitutionsutskottet med största konsekvens driver den tesen, att unionsrätten icke påverkar grundlagarna. Denna tes synes av forskningen i allmänhet ha uppfattats som ett hjälpargument. Den skulle ha utvecklats snarast eller endast av den anledningen, att ständerna till varje pris ville ha unionsfrågan avgjord redan vid pågående riksdag, även till priset av flagranta grundlagsbrott. Detta sätt att betrakta riksaktens tillkomst blir dock naturligt först när den uppfattningen uppkommer, att unionsrätten verkligen skall anses påverka grundlagarna. Politisk betydelse fick detta betraktelsesätt veterligen först i samband med den första unionskommitténs arbete.<sup>42</sup> Läser man Naumanns redovisning för riksaktens tillkomst och därvid försöker bortse från hans egen inställning till problemet om unionsrättens förhållande till de särskilda svenska och norska grundlagarna, så blir det inte omöjligt att betrakta 1815 års argument för grundlagarnas oberoende som huvudargument och icke som stödargument för sättet att behandla unionsrätten.

Att riksdagen sedermera betraktade den svenska författningen som den primära rättskällan och riksakten som den sekundära framgår av Naumanns fortsatta redovisning. Förändringen av statsrådets organisation 1840—41 hade den följden, att riksaktens § 7 undergick en ändring.<sup>43</sup> Det var alltså riksakten, som rättade sig efter den svenska grundlagen, icke tvärtom. Vid redovisningen för källorna till Sveriges statsförfattningsrätt konstaterar Naumann också, att riksakten inte hör till de svenska grundlagarna.<sup>44</sup> Den »må» hän-

<sup>41</sup> Efter Naumann här riksaktens tillkomst behandlats av Herman Rydin i hans här förut nämnda arbete samt av Oscar Alin i Historisk tidskrift 1887.

<sup>42</sup> Jfr ovan s. 7 andra stycket.

<sup>43</sup> Naumann, bd 1, s. 428—447; om riksakten s. 442.

<sup>44</sup> Naumann, bd 1, s. 448—451.

föras till de konstitutionella statuterna, anser han. Det är en synnerligen egendomlig placering, som efter Naumanns exempel dock blivit tradition i Sverige.

I den systematiska delen av sitt arbete tar Naumann upp det unionsrättsliga problemet på två ställen. Det första stället utgör ett försök att beskriva Sveriges förhållande till Norge.<sup>45</sup> Avslutningsvis nämner här Naumann, att riksakten i anseende till Norge har samma kraft som detta rikets grundlag. Han uppräknar i en anmärkning sist i notapparaten till det här behandlade kapitlet de olikheter, som finnas mellan den norska grundlagen och riksakten. Det är alltså tydligt för Naumann, att riksakten med dessa ytterst obetydliga undantag är likalydande med grundlagen. Man kan då fråga, varför Naumann upprätthåller någon skillnad mellan riksakten och den norska grundlagen.

I anseende till Sverige är, fortsätter Naumann, riksakten icke förklarad för grundlag. »Men så länge föreningen mellan bägge rikena varar, gälla riksaktens föreskrifter framför grundlagens, i de speciella fall då skiljaktighet dem emellan finnes.» Något bevis för detta påstående anför inte Naumann. Han redogör inte heller för vilken rättskälla som skall ha förord, då skiljaktighet dem emellan *icke* finnes. Uppenbarligen är denna fråga icke betydelslös eller spetsfundig. Den ena rättskällan är ju ett avtal, den andra inte. Självfallet måste, inte minst efter Naumanns eget betraktelsesätt, den avtalsrättsliga urkunden vara avgörande. Är den på en viss punkt likalydande med en författningsrättslig urkund, så kan denna urkund inte undergå någon förändring, såvida inte dessförinnan den avtalsrättsliga urkunden förändras. Om Naumann haft rätt, så skulle 1840—41 års riksdag först ha anmält önskan om ändring av riksaktens § 7, en ändring, som på grund av norska förhållanden inte kunde komma till stånd förrän 1845. Först därefter skulle riksdagen ha ägt rätt att vidta den författningsändring, som avsågs. Men å andra sidan skulle en dylik svensk författningsändring i efterhand inte ha inneburit en ändring av gällande rätt. Den gällande rätten skulle nämligen redan ha blivit ändrad genom riksaktsändringen.

Då Naumann för andra gången tar upp frågan om unionsrättens villkor, anför han, att tidsmomentet då första delen av hans arbete utgavs, 1844, föranlett honom att undvika en närmare prövning.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Naumann, bd 1, andra huvudavdelningen, s. 7—12.

<sup>46</sup> Naumann, bd 2, s. 144—162.

Säkert är det unionskommitténs arbete, som föranlett hans återhållsamhet. Men unionskommitténs arbete blev inte publicerat. Naumann blev därför tvungen att företa sin granskning utan stöd av en auktoritativ bearbetning av frågan. Även om han haft tillgång till unionskommitténs betänkande, så saknade det tills vidare den auktorisation, som det kunde ha fått genom att bli föremål för ett regeringsbeslut. Som Naumanns noter ange, är hans granskning väsentligen polemisk. Den riktar sig mot den norska unionsrättsliga debatt, som ovan delvis refererats. Den är därför mindre systematiskt genomarbetad än den under andra förhållanden kunde ha blivit.

Naumanns huvudsyfte är att behandla riksaktens inverkan på regeringsformens stadganden rörande ministeriella ärenden. Han börjar med att hävda Kieltraktatens fortsatta giltighet i avseende på Sveriges och Norges förhållande till utlandet. Kieltraktaten konstituerar i folkrättsligt avseende av Sverige och Norge en unionsstat. Men traktatens rättskraft är begränsad till det folkrättsliga området. Genom sättet för unionens tillkomst, sedan Kieltraktaten väl lagt grunden, tillkom en ny rättskälla för unionsrätten, nämligen den norska grundlagen. Den norska grundlagen är alltigenom ett avtal mellan de norska och svenska folken. En del av detta avtal var av sådan natur, att den inte påverkade den svenska författningen. En annan del medförde, att den svenska författningen modifierades. Därför måste denna del underkastas riksdagens godkännande. Resultatet av riksdagens behandling av unionsfrågan blev riksakten. Den upptar sålunda de unionsvillkor, som skulle medföra en modifiering av de svenska grundlagarna.

Ömedelbart efter detta konstaterande anför Naumann,<sup>47</sup> att unionsvillkoren (unionsbestämningarne), evad de äro uttryckta i riksakten eller endast i Norges grundlag, icke kunna rubbas utan bägge kontrahenternas samtycke. Dessa villkor gälla framför övriga stadganden i Norges grundlag, i de fall, då skiljaktighet äger rum. »Vilket även har sin tillämpning i fråga om de unionsbestämningar, som kollidera med föreskrifter i svenska grundlagarna.» Naumann räknar upp de paragrafer i den norska grundlagen, som han anser vara av unionsrättslig natur. Därefter räknar han upp de paragrafer av den norska grundlagen, vilka skulle äga ett modifierande inflytande över den svenska författningen. Han avstår dock här från att ut-

<sup>47</sup> Naumann, bd 2, s. 149 från och med tredje stycket. Jfr ovan s. 7 f. Den norska regeringen fann denna uppdelning av unionsvillkoren felaktig.

trycka en egen mening.<sup>48</sup> Han skriver i stället, att vissa paragrafer »ansågos» vara av den beskaffenhet, att de gjorde ändringar eller modifikationer i svenska regeringsformen nödiga, vadan de intogos och närmare bestämdes i riksakten. Genom denna formulering undviker Naumann att ta ställning till den redovisning, som han själv givit i den historiska delen av sin statsrättslära.<sup>49</sup> Han hade där citerat 1815 års konstitutionsutskott, som kategoriskt förnekade, att den norska grundlagen, som på ett lösligt sätt ju »antogs» av riksdagen, skulle få ett inflytande, som ledde till rubbning av den svenska författningen. Utskottet hade ju uttryckligen hänvisat unionsvillkoren till en särskild urkund för att därigenom undvika, att någon rubbning skulle inträffa i Sveriges grundlagar. Genom sin formulering undviker Naumann slutligen den svårighet för honom, som består i, att riksdagen 1815 ju inte till grundlagsenlig behandling upptog något enda förslag till rubbning eller ändring av den svenska författningen i samband med unionens tillkomst. Om en sådan rubbning ansetts ligga i riksaktens antagande, så hade ju grundlagarnas korrigerings till överensstämmelse med gällande rätt kunnat ske vid 1818 års riksdag.

Från den allmänna redovisningen övergår Naumann till att besvara frågan om unionsrättens inverkan på regeringsformens regler för de ministeriella ärendenas behandling. Han konstaterar, att regeringsformen förlorat all kraft utöver den, att den avgör, av vilka rådgivare konungen skall vara biträdd. I den fundamentala frågan om utrikesförvaltningens natur är inte regeringsformen utan riksaktens § 4 den avgörande rättskällan.<sup>50</sup> Det betyder, att utrikesförvaltningen sedan 1815 inte längre är en särskild svensk angelägenhet utan en svensk-norsk. Riksakten har konstituerat en ny stat, som varken är Sverige eller Norge utan Sverige och Norge tillsammans. Den i folkrättsligt avseende på Kieltraktaten vilande unionsstaten har alltså i riksaktens § 4 sin grundläggande författningsurkund. Till den nya statens kompetensområde hör först och främst utrikespolitiken. Dit hör också enligt riksaktens § 5 frågor, som angå bägge rikena. Även där handlar konungen med förbindande kraft för bägge parter. Att Sverige till skillnad från Norge i sin regeringsform äger vissa konstitutionella garantier för den gemensamma utrikespolitikens rätta skötsel påverkar inte det avgörande

<sup>48</sup> Naumann, bd 2, s. 152 andra stycket.

<sup>49</sup> Jfr ovan s. 13—14. Jfr om unionskommitténs uppfattning ovan s. 7.

<sup>50</sup> Naumann, bd 2, s. 153—161.

faktum, att Sverige sedan 1815 inte längre äger någon existens i folkrättsligt avseende utan gått upp i unionsstaten.<sup>51</sup>

I enlighet med denna principiella ståndpunkt behandlar Naumann författningens detaljer. Utöver den här behandlade fundamentala verkan av unionsrätten på utrikespolitikens och de övriga gemensamma ärendenas natur är riksaktens inflytande företrädesvis koncentrerat till den situation, då konungamakten utövas av andra i konungens ställe.<sup>52</sup> Denna situation borde, synes det, konstituera en unionsstat på samma sätt som riksaktens §§ 4 och 5 konstituera en unionsstat med sitt kompetensområde begränsat på ett visst sätt. Den senare unionsstatens kompetensområde begränsades till ärenden av ett visst slag. Interimssituationen bestämmes inte av regeringsformen utan av riksaktens §§ 6 och 7. Vid sidan av den permanenta unionsstat, som enligt Naumann svarade för Sveriges och Norges utrikespolitik och andra gemensamma ärenden, borde man få en temporär unionsstat, vars exekutiv skulle inneha all regeringsmakt i Sverige och Norge vid de tillfällen, då konungen inte själv utövade regeringen. Det råder nämligen intet tvivel om Naumanns mening att unionsrätten inträder i stället för den svenska och norska statsrätten under interimsförhållande. Men å andra sidan har Naumann här inte fullföljt sin tanke om en svensk-norsk unionsstat.

Anledningen till denna halvhet framgår av de två anmärkningar, med vilka Naumann avslutar andra bandet av sitt arbete.<sup>53</sup> Han redogör där för det lagstiftningsarbete, som pågick under 1850-talet med syfte att reformera interimsstyrelsens organisation. Det visar sig, att en väsentlig del av detta arbete inte rörde riksakten utan de särskilda svenska och norska författningarna. Dessa författningar skulle ändras på så sätt, att interimsstyrelsen i Sverige och Norge överflyttades från den kollegiala interimregeringen, bestående av de norska och svenska statsråden tillsammanantagna, till tronföljaren eller en annan prins, som konungen därtill förordnade. Endast i sista hand, vid brist på kompetenta prinsar, skulle den kollegiala interimregeringen tillträda. För Norges del ifrågasattes en samtidig ändring av grundlag för sig och riksakt för sig. Det var den tanke, som J. H. Vogt funnit så orimlig.<sup>54</sup> För Sveriges del utlovades förslag till en reform av riksakten, varigenom denna skulle

<sup>51</sup> Naumann, bd 2, s. 161—162.

<sup>52</sup> Naumann, bd 2, s. 313—357.

<sup>53</sup> Naumann, bd 2, s. 343—355.

<sup>54</sup> Jfr ovan s. 8.

komma att stämma överens med den svenska författningen sådan denna skulle bli, om reformerna biföllos av riksdagen.

Det visar sig alltså, att riksdagen fortfarande på 1850-talet inte antas hylla Naumanns tes om unionsrättens företräde framför regeringsformen. Liksom 1840—41 äro de svenska grundlagarna den primära rättskällan, under det att riksakten är sekundär. Det är en egna författningen, som bestämmer gällande rätt, inte unionsrätten. Följaktligen kan inte Naumann med full konsekvens tillämpa sin teori. Den är tydligen verklighetsfrämmande.

Å andra sidan visa de här refererade delarna av Naumanns arbete, att Naumann trots allt nära anslöt sig till 1853 och 1857 års konstitutionsutskott. Det kan också förhålla sig så, att Naumann haft ett visst inflytande på utskottet och inte tvärtom. Det framgår nämligen av Naumanns förhållandevis synnerligen utförliga citat, att utskottet, ehuru det ställer regeringsformen över riksakten i själva förslagen, när det gäller argumenteringen hyllar en motsatt uppfattning av förhållandet mellan unionsrätten och den svenska författningen. Denna argumentation framträder tydligast 1857.<sup>55</sup>

Utskottet polemiserar mot den tanke, som fått sitt uttryck i försök att hävda de svenska grundlagarnas oberoende av unionsrätten — alltså i själva verket mot den tanke, som fortfarande var gällande och ledande princip för den svenska regeringen, då den framlade sitt förslag till reform av interimsstyrelsens organisation vid 1853—54 års riksdag. Utskottet hävdar, att riksakten innehåller avtalet om Sveriges och Norges förening, och att detta avtal är bindande för bägge parter. Den svenska statsrätten hade därigenom gått upp i unionsrätten. Utskottet anser det vara fullt i sin ordning, att de lagar, som skola innefatta rättesnöret för Sveriges konstitutionella förhållanden, verkligen innefatta detta rättesnöre och icke såsom nu är fallet dels äro främmande för de skedda förändringarna, dels äro med dem oförenliga och därför ej mer kunna tillämpas.

Det är de svenska grundlagarna, som enligt utskottet blivit delvis ogiltiga. Då borde man också dra en nödvändig slutsats ur detta förhållande genom att korrigera de svenska grundlagarna, så att de kommo att stämma överens med gällande rätt. Detta skulle i själva verket inte innebära en författningsreform utan endast en ofrånkomlig rättstillämpning. Själva slutorden i Naumanns framställ-

<sup>55</sup> Naumann, bd 2, s. 351—352.

ning<sup>56</sup> utgöra en varm rekommendation av utskottets tanke. Det synes vara första gången, som konstitutionsutskottet — låt vara endast i sin argumentering, icke i sitt förslag till beslut — hävdar unionsrättens giltighet framför den särskilda svenska författningen. I varje fall är det på detta uttalande, framdraget av Naumann, och på senare uttalanden av konstitutionsutskottet, som senare svensk statsrättsteori brukar grunda den av Naumann hävdade tesen om unionsrättens högre giltighet.<sup>57</sup>

1850-talets unionspolitiska reformprogram kom från och med 1857 att företrädas av Louis De Geer. Måhända kan det sägas, att det var detta program, som lyfte upp De Geer till justitiestatsministerämbetet. När riksdagen 1860 fällde programmet, så avgick inte Louis De Geer. Han bytte i stället program. Först därigenom blev han ministärens obestridde ledare.

Så snart riksdagens skrivelse i revisionsfrågan blivit definitivt beslutad, anmälde Louis De Geer i konselj frågan om en reform av interimsstyrelsens organisation.<sup>58</sup> Hans nya program gillades av konstitutionsutskottet, bortsett från en här oviktig omständighet,<sup>59</sup> och riksdagen följde utskottet.<sup>60</sup> Slutligt bifall gavs den 6—8 december 1862.<sup>61</sup>

Den sålunda genomförda reformen innebar väsentligen en ändring av §§ 39 och 40 i regeringsformen; följdverkningarna sträckte sig till åtskilliga delar av den svenska författningen. Den kollegiala regeringsorganisation, som 1809 års författning fastställt att gälla vid konungens sjukdom eller utrikesvistelse, utbyttes mot tronföljarens regentskap, så vida det fanns en kompetent tronföljare att tillgå. Reformen gällde enbart den särskilda svenska författningen. Riksakten lämnades orörd. Icke desto mindre ledde reformen till en ändring av unionsrätten, sådan den var uttryckt i riksakten. Sista stycket av dess sjunde paragraf hade — man kan säga till

<sup>56</sup> Naumann, bd 2, från s. 353 rad 5 nedifrån.

<sup>57</sup> Jfr Rydin, »Föreningen emellan Sverige och Norge», s. 252 noten; Alin i Historisk tidskrift 1887, s. 313; Blomberg, »Svensk statsrätt», Uppsala 1904, s. 85 jämte överst s. 86.

<sup>58</sup> Stortingsförhandlingar 1859—60: 3, nr 73; Bihang 1859—60: 1, 1, 2, prop. nr 109. De Geers yttrande till protokollet finns i stortingstrycket enligt protokoll i justitiedepartementens ärenden i sammansatt statsråd den 3 april 1860. Riksdagsstrycket innehåller endast ett sammandrag av De Geers synpunkter. Här citerade stycken finnas i stortingstrycket s. 5 (slutet), s. 6 (första stycket) och s. 8.

<sup>59</sup> Bihang 1859—60: 3, nr 24.

<sup>60</sup> Adeln 1860: 7, s. 170—173; prästeståndet 1859—60: 5, s. 469—470; borgarståndet 1859—60: 4, s. 813—817; bondeståndet 1859—60: 6, s. 334—335.

<sup>61</sup> Adeln 1862: 1, s. 358; prästeståndet 1862: 1, s. 307; borgarståndet 1862: 1, s. 435—436; bondeståndet 1862: 2, s. 37. Jämför kungörelse nr 28 år 1864.

minst hälften — syftning på regeringsformens §§ 39 och 40 i deras gamla skick. Stycket bestämde, att den svenska regeringen skulle slås ihop med den norska vid alla de tillfällen, då den svenska regeringen var kollegialt organiserad, det vill säga bland annat vid de tillfällen, då §§ 39 och 40 trädde i kraft. Sedan dessa paragrafer ändrats, så att den kollegiala regeringen ersatts med tronföljarens regentskap, visade sista stycket av riksaktens § 7 ut i tomma intet, så vida en regeringskompetent tronföljare fanns till.

Reformen avsåg den gemensamma regeringen i vissa fall. Även tronföljarens regentskap var ju gemensamt för parterna. Reformen var alltigenom en unionsrättslig angelägenhet. Men riksakten undansköts medvetet. Ett villkor för reformens genomförande var, att den helt och hållet skulle avse den egna författningen. Liksom riksdagen enligt Naumanns redogörelse 1815 hade avvisat tanken, som då framfördes av den svenska regeringen, att författningen skulle undergå ändring på grund av föreningen med Norge, och liksom riksdagen 1840—41 och 1853—54 konsekvent låtit regeringsformen få företräde framför riksakten, så visade också riksdagen 1860 större trohet mot den egna författningen än mot riksakten. Tendensen var därtill mycket mera antiunionell 1860 än vid de tidigare tillfällena. Då hade riksakten åtminstone tillåtits följa med i författningsutvecklingen. Nu lämnades den att förfalla.

Detta intryck förstärks vid ett studium av de yttranden, som skulle utgöra reformens motivering. De Geer anförde till statsrådsprotokollet bland annat:

»... men förnämsta orsaken, varföre det vid innevarande riksdag behandlade förslag i denna syftning (= införandet av tronföljarens regentskap) fallit, syntes vara att söka däruti, att samma förslag jämväl avsett, att i svenska grundlagen införa åtskilliga bestämmelser angående de genom Sveriges och Norges förening uppkomna förhållandena, vilka från svensk sida tillförene ansetts endast tillhöra riksakten och ej böra föranleda sådana ändringar i svenska grundlagen att möjligheten av dess tillämpning bleve beroende av föreningen, ansåge herr justitiestatsministern förnyade framställningar i ämnet böra ske och hade för sådant ändamål gått i författning om upprättande av ett förslag till erforderliga ändringar i svenska grundlagen, huvudsakligen överensstämmande med ovanberörda av riksens ständer behandlade förslag, så vitt detsamma avsåg, att tronföljaren skulle i stället för statsrådet i uppgivna fall föra riksstyrelsen, men med uteslutande av alla hänvisningar till riksakten och av andra stadganden, som syfta på förhållanden, uppkomna genom Sveriges och Norges förening; ...»

Sedan författningsförslaget citerats, fortsätter protokollet:



»Efter uppläsandet härav anförde hans excellens herr justitiestatsministern vidare: »... Beträffande däremot det av Kongl. Maj:t i sammansatt statsråd den 11 september 1857 gillade förslag om ändrad organisation av interimregeringen, så, ehuru protokollet icke uttryckligen innehåller, att samma förslag ansetts äga oskiljaktigt sammanhang med det då hos rikets ständer vilande grundlagsändringsförslag, som förut blivit omnämnt, synes det mig likväl, att denna grundlagsändring bör antagas hava varit förutsatt vid det nådiga förklarandet, att Kongl. Maj:t vore sinnad vid innevarande riksdag framställa enahanda proposition om ändring i riksakten, som till norska stortinget blivit framställd.

Så länge nämligen som svenska grundlagen icke hänvisar till riksakten och för dess giltighet uttryckligen medgiver ett vidsträcktare omfång än det nuvarande, torde det nämligen vara betänkligt att i riksakten införa sådana nya stadganden, som mera avvika från svenska grundlagen än de, som finnas däruti från början intagna. Grundlagens bud, att statsrådet i vissa fall skall föra riksstyrelsen, är visserligen redan genom riksakten modifierat ...

... Sedan rikets ständer nu förkastat förslaget om en grundlagsändring, enligt vilken interimregeringens sammansättning skulle förklaras tillhöra bestämmelserna i riksakten, anser jag därför hinder nu möta för framställande av den ifrågasatta propositionen, och med förbigående, vid sådant förhållande, av de anmärkningar, på grund av vilka jag i alla fall icke skulle velat tillstyrka interimregeringens organiserande på det uppgivna sättet, hemställer jag underdånigst, att Eders Kongl. Maj:t måtte täckas förklara frågan därom icke till någon åtgärd föranleda.»

Utskottet anlade fullkomligt samma unionsrättsliga åskådning som justitiestatsministern.<sup>62</sup> Det föregående förslaget i ämnet hade »fallit för betänkligheter, som syntes hava avsett mindre frågan om riksstyrelsens uppdragande åt tronföljaren än andra därav oberoende men i förslaget intagna bestämmelser». Med denna formulering avsåg utskottet vad De Geer kallat »åtskilliga bestämmelser angående de genom Sveriges och Norges förening uppkomna förhållanden», vilkas intagande i den svenska grundlagen skulle ha gjort denna författning beroende av föreningen. Man ville alltså konsekvent upprätthålla fiktionen om den svenska författningens oberoende av föreningen med Norge även vid regleringen av kungamaktens organisation, ehuru principiellt varken Sverige eller Norge kunde företa någon ensidig reform, som berörde kungamakten; den var nämligen gemensam. Det här ifrågasatta förslaget skulle ha blivit verkningslöst, om stortinget avslagit den samtidiga norska reformen. Om Norge behållit en kollegial organisation av riksstyrelsen enligt riksaktens § 7 sista stycket, under det att Sverige ändrade regeringsformens §§ 39 och 40, så skulle vid förfall för konungen den norske

<sup>62</sup> Bihang 1859—60: 3, nr 24. Citaten återfinnas på sidorna 1 och 5—7.

tronföljaren ha blivit regent i Sverige, samtidigt som det svenska statsrådet tillsammans med det norska övertog regeringen i Norge. Ett motsatt läge hade uppstått, om konungen sanktionerat stortingets beslut den 10 december 1859. Det ifrågasattes inte, att beslutet skulle bifallas.

Utskottet skriver något längre fram i sitt utlåtande:

»... Vad regeringsformen sålunda bestämmer om sättet för regeringens förande i ovanupptagna fall (då konungen ej själv regerar), kan dock numera och efter föreningen med Norge icke vidare i allo vinna tillämpning. Uti riksaktens 7 paragraf stadgas nämligen, att vid alla de tillfällen då, efter Sveriges och Norges grundlagar, riksstyrelsen föres av statsrådet, skola bägge rikenas statsråd till ett antal av tio ledamöter från vardera riket sammanträda för att under namn av Sveriges och Norges interimregering förestå rikenas styrelse med iakttagande av dessas ömsesidiga grundlagar.

Fullt giltig anledning att önska en förändring synes ligga i det förhållandet, att för närvarande finnas uti våra grundlagar bestämmelser, vilka i verkligheten icke vinna tillämpning utan måste vika för stadgandena i riksakten, ehuru denna icke i Sverige äger egenskapen av grundlag.»

Ännu en gång kommer utskottet tillbaka till frågan varför tidigare förslag fallit:

»Orsaken härtill torde dock, på sätt Kongl. Maj:t jämväl uti sin förevarande proposition antyder, icke vara att söka däruti, att rikets ständer misskände behovet av förändring uti det nuvarande sättet för mellantidsregeringens förande, utan, ibland annat, som är fullkomligt oberoende av det nu framställda nådiga förslaget, därför att regeringsformen skulle göras beroende av riksaktens föreskrifter, vilka icke kunna, utan samtycke från norsk sida, ändras.»

Inom ständerna, vars debatter i ämnet för övrigt här sakna intresse, uttrycktes reformens syfte mera precist: »Meningen är nämligen att undvika en sammansatt svensk och norsk regering.»<sup>63</sup>

Man lyckades undvika en dylik sammansatt regering enligt §§ 39 och 40 av regeringsformen, förutsatt att en kompetent tronföljare fanns att tillgå. Om Carl XV haft en omyndig son i början av 1860-talet, så skulle reformen ha varit meningslös. Det förekom som bekant inte någon annan gång under unionstiden än just under Carl XV:s tid en situation, då den nya författningen rimligtvis kunnat få den form, som den fick. En reform, som varit fullt tillämpbar under unionstiden utom 1859—72, borde ha omfattat även regeringsformens § 41, som handlade om förmyndarstyrelse och om den styrelse, som skulle föra regeringen, innan förmyndarstyrelse hunnit

<sup>63</sup> Borgarståndet 1862—63: 1, s. 436 andra stycket.

förordnas.<sup>64</sup> Utom av regeringsformen reglerades dessa tillfällen av riksakten i §§ 3, 6, 7 och 8.

Visserligen täckte dessa paragrafer även regeringsformens §§ 39 och 40, men endast genom sista stycket av § 7. Det heter där, att de svenska och norska statsråden skola sammanträda för att gemensamt utgöra Sveriges och Norges interimregering vid alla de tillfällen, då regeringen föres av statsrådet enligt regeringsformen. Dessförinnan har § 7 givit regler för den regering, som skulle utöva riksstyrelsen i Sverige och Norge under konungens omyndighet, in- till dess en förmyndarregering hunnit förordnas. Konungens omyndighet var alltså den omständighet, till vilken regeln om interimregering knöts. Genom paragrafens sista stycke utsträcktes regeln att gälla även andra fall, då regeringen inte fördes av konungen själv, nämligen sådana, som förorsakades av konungens utrikesvistelse eller sjukdom. På motsvarande sätt voro norska grundlagens §§ 39—41 redigerade, liksom svenska regeringsformens §§ 39—40. Svenska regeringsformens § 40 »utsträcker» giltigheten av § 39 till ett visst fall.<sup>65</sup> Norska grundlagens §§ 39—40 stadga ett förfaringsätt för *ett* fall, som sedan generaliseras genom § 41: det skall tillämpas, så ofta det på grund av Sveriges regeringsform tillkommer det svenska statsrådet att i egenskap av statsråd föra regeringen.<sup>66</sup> Norska grundlagens § 42 bestämmer, att en gemensam svensk-norsk lag skall stiftas för att närmare reglera de anordningar, som omtalas i §§ 39—41. Så tillkommo de ovan nämnda reglerna i riksakten, även de uppställda för ett typfall, som sedan generaliseras. Riksaktens källa var härvidlag den norska grundlagen, och den norska grundlagen hänvisade till regeringsformen. Men den svenska regeringsformen hade inte positiva regler för arbetsordningen inom den gemensamma svensk-norska statsrådsregeringen. Därför måste sådana infogas i riksakten, och det skedde under anknytning till regeringsformens § 41, som alltså handlade om förmyndarstyrelse och den styrelse, som skulle äga rum, innan förmyndarstyrelse blivit förordnad. Dessa positiva regler skyddade i sin tur regeringsformens § 41 från att inbegripas i den här avhandlade reformen. Men eftersom de positiva reglerna i riksakten efter en extremt formalistisk synpunkt voro knutna endast till regeringsformens § 41, under det att samma grundlags §§ 39—40 endast motsvarades av den ovan-

<sup>64</sup> Jämför Blomberg, »Svensk statsrätt», s. 241 överst.

<sup>65</sup> Varenius, »Om riksföreståndarskap», s. 3.

<sup>66</sup> Varenius, a. a., s. 50.

nämnda generaliseringen i riksaktens § 7 sista stycket, så blev det möjligt att företa ändringen av §§ 39—40, men inte av § 41, utan att uttryckligen bryta mot riksakten. Den positiva regeln i riksaktens § 7 sista stycket kunde stå kvar, ehuru den hädanefter inte längre kunde syfta på regeringsformens §§ 39 och 40 utan endast på § 41. Från att ha haft två slag av interimregering fick man tre: den kollegiala interimregeringen, vars kompetensområde inskränktes till regeringsformens § 41 (och § 42, som här inte torde behöva beröras) jämte förmyndarstyrelsen utökades med ett tredje slag av interimregering, nämligen tronföljarens regentskap.

Varenius anser, att den här refererade grundlagsändringen blev felaktigt utförd.<sup>67</sup> Felet skulle ha bestått i, att riksakten fick kvarstå till formen fullkomligt oberörd av ändringen. Han är dock inne på den alternativa tanken, att reformen i Norge, som ju åberopar »Norges og Sveriges Grundlove og Rigsactsbestemmelser» och sålunda uttryckligen är en riksaktsreform, också bör uppfattas som en regelrätt sådan, varigenom för Norges del något fel icke skulle vara begånget. Om Varenius hållit fast vid denna tanke, så skulle han ha undvikit en svårighet, som han i detta sammanhang anför. Han utgår ifrån, att riksakten inte innehåller stadganden om interimregent. För att göra detta, måste han hålla sig till riksakten, sådan den var formulerad i svensk rätt. Det fanns emellertid, som ovan visats, två formuleringar, som skilde sig från varandra, av det gemensamma avtalet. Den frågan uppstår för Varenius, om Sverige skall känna sig formellt bundet av riksaktens norska formulering, som han kallar för norska grundlagens § 41. Riksaktens svenska formulering, som inte undergick någon förändring, känner ju inte till något regentskap, utövat av tronföljaren. Reglerna för detta nyinförda regentskap skulle därför kunna tillerkännas unionell rättskraft endast genom en analogisk slutledning: eftersom den kollegiala interimregeringens ämbetsutövning är positivt reglerad i riksakten, så måste det anses, att tronföljarens motsvarande interimregering, som skulle ersätta statsrådsregeringen, skall vara underkastad samma regler som denna. Men det är tydligt, att Varenius finner denna form av lagtolkning äventyrlig. Han ser ett fel i lagstiftningen, då de inte stämmer med hans teori.

Enda sättet att undgå svårigheten finner Varenius genom att åberopa norska grundlagens karaktär av avtal, en karaktär, som tyd-

<sup>67</sup> Varenius, »Om riksföreståndarskap», s. 55 f.

ligen skulle vidlåda norska grundlagsändringar, vidtagna så sent som 1860—62 och utfärdade 1863. Men även denna utväg är olämplig. »De riksaktsbestämmelser, som äga betydelse för detta fall, hämta sin giltighet för Sveriges del från Norges grundlov.» Den slutsatsen måste man dra, om man åberopar den norska grundlagens avtalskaraktär. Enligt den bild av läget, som Varenius uppger, äro den svenska regeringsformens §§ 39 och 40 unionsrättsligt irrelevanta. De gälla endast Sverige och sakna rättskraft, så länge unionen består. Men inte heller riksakten äger någon giltighet i avseende på tronföljarens regentskap, som ju inte omtalas där. Alltså finns endast norska grundlagen kvar som rättskälla. Det »olämpliga» läget uppstår, att Sverige måste tillämpa norska grundlagen, under det att den svenska grundlagen måste anses ogiltig. Att den norska grundlagen fått denna utomordentliga auktoritet utanför Norge är en direkt konsekvens av den svenska unionsrättsliga teori, som redovisats hos Naumann och som dominerade i den svenska ståthållardebatten: att den norska grundlagen utgjorde ett avtal.

Emellertid måste man tillmäta Varenius en mycket viktigare roll som bedömare av unionsrätten än vad av ovanstående framgår. Han har åtminstone antytt en uppfattning om unionsrätten, som i själva verket kullkastar den teori, som var den dominerande på hans tid och även hade stort inflytande över hans egen åsiktsbildning. Redan i det här citerade arbetet är han åtminstone mycket nära den tankegången, att den norska grundlagens § 41, vare sig i 1814 års formulering eller i 1863 års, har den innebörden, att den svenska grundlagens föreskrifter utsträckas till att gälla även Norge.<sup>68</sup> På grund av den norska grundlagens hänvisning till den svenska får Norge del av de regler, som gällde i Sverige. Varenius avvisar den tanken, att det på detta sätt vore den svenska regeringsformen, som blivit gällande för både Sverige och Norge. Genom den norska grundlagens § 41 har i stället de svenska reglerna införts i den norska författningen som norsk rätt. I stället för den på Varenius' tid vanliga tankegången om den norska grundlagens karaktär av avtal, varigenom Sverige tillerkändes vetorätt i norska grundlagsfrågor, framträder här den motsatta tankegången att Norge genom unionsavtalet uppnått paritet med Sverige, en paritet, som utesluter tanken på en ensidig svensk vetorätt. Detta var den traditionella norska meningen, som sålunda genom Varenius sent omsider dök upp i Sverige (jfr

<sup>68</sup> Varenius, »Om riksföreståndarskap», s. 52 andra stycket.

ovan s. 3, tredje stycket). Lagerroth, som stödjer sig på de här citerade sidorna hos Varenius, drar visserligen en annan slutsats, men detta synes bero på en otillfredsställande genomarbetning av problemet.<sup>69</sup> Han citerar å ena sidan den tanken, att unionsrätten alltid måste gälla över den särskilda svenska författningen vid stridigheter dem emellan, men därefter konstaterar han, att denna omständighet inte hindrar, att det egentligen åtminstone i detta fall är den svenska regeringsformen, som slagit igenom även i Norge. Lagerroth uppmärksammar alltså inte, att unionsrättens övervalde över de särskilda grundlagarna är ett alternativ, de särskilda grundlagarnas jämbördighet och samtidiga rättskraft vid sidan av varandra ett annat och motsatt.

Hos Varenius förenas den här behandlade — heretiska — tankegången med en motsvarande syn på unionsrättens tillkomst. Visserligen betonas med största skärpa den norska grundlagens karaktär av avtal, men å andra sidan anföres också en annan synpunkt: unionsrättens tillkomst skulle innebära en garanti från svensk sida för vissa rättigheter, som tillkommo Norge.<sup>70</sup> Med denna tankegång korresponderar en annan, som Varenius uttrycker, ehuru han samtidigt ger en viss rätt åt en motsatt tankegång. Det är den tankegången, att den svenska riksdagen 1815 ingalunda tillät unionsrätten inkräkta på den svenska regeringsformen utan tvärtom med största energi gendrev en sådan tolkning av läget. Konstitutionsutskottet gjorde allt vad det kunde för att visa, att de föreslagna unionsbestämmelserna ej stred mot de svenska grundlagarna och att *på den grund* ej hinder borde möta mot deras omedelbara antagande.<sup>71</sup> Även Lagerroth är i den ovan anförda studien benägen att döma mildare än Alin om 1815 års riksdag som ansvarig för det svensk-norska unionsförhållandets reglering. Han menar, att det ligger ett visst berättigande i 1815 års tes att föreningen med Norge kunde regleras utan brott mot de svenska grundlagarna, och han uppmärksammar också, att tendensen att värja regeringsformen mot unionsrätten går igen senare under 1800-talet — just vid de tillfällen som här förut berörts med ledning av Naumanns statsrätt.<sup>72</sup> Alldeles

<sup>69</sup> Lagerroth, »Ett grundlagsbrott och dess motivering», Statsvetenskaplig tidskrift 1922, s. 208. Att Lagerroth liksom Varenius närmast behandlar regeringsformens § 92 torde inte spela någon roll i detta sammanhang.

<sup>70</sup> Varenius, »Nyare unionell litteratur», Upsala 1892, s. 69.

<sup>71</sup> Varenius, »Nyare unionell litteratur», s. 38. Jfr s. 60, där den Alinska tesen tränger igenom.

<sup>72</sup> Lagerroth i Statsvetenskaplig tidskrift 1922, s. 176.

samtidigt härmed framförde Varenius på ett mycket klarare sätt en motsvarande tanke, som alltså fanns med redan i hans tidigare unionsrättsliga arbeten. »M. a. o. vad man velat fastslå (genom upprättandet av unionskontraktet med Norge) var att den rätt, som Sveriges R. F. i avseende å styrelsens organisation tillerkände statsråd och riksdag, skulle hädanefter och i lika mån tillskiftas de motsvarande norska institutionerna.»<sup>73</sup> Man får med detta betraktelsesätt två rättssystem vid sidan av varandra, ett svenskt och ett norskt, men för ett tredje, gemensamt rättssystem blir det inte plats.

<sup>73</sup> Varenius i Svensk juristtidning 1922, s. 381 rad 6—3 nedifrån.

## MILITÄRENS ROLL I AMERIKANSK POLITIK AV I DAG

*Av professor CHARLES O. LERCHE, The American University, Washington, D. C.*

Nästan undantagslöst anser sig amerikanerna vara fredsälskande, inriktade på fredliga förbindelser med andra nationer och väsensfrämmande för krig, våld, erövring och aggression i alla former. Om detta någon gång bestrids, hänvisar man i USA till många utslag av en sådan attityd, inte minst den traditionella antimilitaristiska övertygelsen i amerikansk kultur, som föddes under den amerikanska revolutionen, och som intill denna dag har bevarat sin styrka.

Det är på grund av att amerikanskt livssätt och amerikansk kultur varit så bestämt emot militarismens traditionella värden, som så många amerikanska medborgare numera är allvarligt oroade över ett relativt nytt problem av stor räckvidd, som dessutom tenderar att växa, nämligen det ökade inflytande som militära hänsyn och militär personal har fått på Förenata staternas löpande utrikes- och inrikespolitik. Efter ett och ett halvt århundrade i relativ obemärkthet — avbruten endast sällan av korta perioder av militära triumfer — har nu officerarna trätt fram i rampljuset som utformare av de löpande politiska besluten. De tar hand om den största delen av nationalbudgeten och har nästan monopol på den mystiska frasen »den nationella säkerheten». Det är tydligt, att militärerna ännu inte har vant sig vid sin framskjutna ställning, och att inte heller de civila politiska ledarna har lärt sig, hur man skall ta itu med sina nya associerade. Missförstånd och spända situationer, som ännu inte lösts, har uppstått ur detta helt nya förhållande. Bakom alla de detaljerade tvistefrågorna ligger den mest fundamentala av dem alla: vad skall man göra för att i en fri demokrati som USA passa in militärerna och militärt tänkande i detta fria samhälle utan att ohjälpligt skada någondera?

I denna uppsats skall vi undersöka vissa aspekter av militärernas



nya roll i det amerikanska samhället, dock utan att försöka komma fram till några positiva rekommendationer. Vårt syfte är snarare att framhålla vissa speciellt framträdande frågor i relationerna mellan civila och militära ståndpunkter och påpeka några av de svårigheter militärerna har råkat in i på grund av sin så nyligen ökade betydelse. Ingen vet en säker lösning på de problem, som vi skall ställa; det är emellertid en vitt spridd uppfattning, att acceptabla lösningar kommer att åstadkommas endast efter en avsevärd tidrymd genom den jämna utvecklingen av de demokratiska formerna och förfarings-sätten som svar på nya påfrestningar. Dilemmat som Förenta staterna står inför, är till största delen av amerikanskt ursprung, och lösningen måste utarbetas i enlighet med speciellt amerikanska förutsättningar.

Det är inte nödvändigt att i detalj utreda orsakerna till militarismens framträdande i amerikanskt samhällsliv. Det kalla krigets krav tvingade USA att efter 1947 acceptera det obestridliga faktum i världspolitiken att utrikespolitik, åtminstone för en stormakt, har en tydlig militär dimension. Förståelsen för denna militära beståndsdel i utrikespolitiken, och försöken att på bästa sätt bringa den till samverkan med andra element, har tilldragit sig en hel del uppmärksamhet ända sedan dess. De flesta amerikaner har en känsla av att en minskning av försvarsmaktens centrala position inte vore möjlig utan en större förändring av den samtida politikens huvuddrag; eftersom något slut på det kalla kriget inte kan väntas inom överskådlig tid, håller de på att vänja sig vid tanken på att leva i all framtid med en försvarsmakt, som vuxit sig kostsam och mäktig och antagit jättelika dimensioner.

Varifrån stammar militärernas inflytande, och var gör det sig gällande? Vi måste från början inse, att de militära problemen är de största, som USA står inför, åtminstone i kostnads-hänseende. Över hälften av förbundsstatens utgifter går till försva-ret (ett typiskt år under 1950-talet över 40 miljarder dollar av en bud-get på 78 miljarder), eller med andra ord ungefär 12 procent av USA:s bruttonationalprodukt. Naturligtvis utgör anslag av en sådan storlek en stor politisk tvistefråga och en oerhört värdefull position att kämpa för. Lika naturligt är, att vilken institution som helst, som disponerar över 12 procent av bruttonationalprodukten, har ett enormt inflytande på produktionen, distributionen och det ekono-miska livet i allmänhet. Den amerikanska industrien är intensivt

medveten om att försvaret är dess bästa kund. Om man till dessa konkreta faktorer lägger den svårgripbara men verkliga makt som härstammar från militärernas nästan fullständiga monopol på begreppet nationell »säkerhet» och allmänhetens obenägenhet att klandra officerares yrkeskunniga omdöme, kan man åtminstone urskilja de grova huvuddragen av militärernas politiska betydelse.

I själva verket kan ingen aspekt av politiken numera sägas ligga helt utanför försvarsmaktens intresse. Förutom dess naturliga sysslande med rent militära angelägenheter, försöker den utöva ett stort inflytande över hela utrikespolitiken, speciellt i fråga om Sovjet-amerikanska relationer. Försvarsmakten är naturligtvis också mycket intresserad av skattepolitiska frågor. Vissa inrikesproblem med militär anstrykning har också uppmärksammats, framför allt väg- och flygfältsbyggen, anti-trustslagstiftning, understöd åt småföretagarna och — åtminstone på sista tiden — undervisningen.

Civila politiker har upptäckt, att det är mycket svårt (och ofta farligt) att vara oense med en hög officer, som företräder hela försvaret eller någon viss försvarsgren. I slående kontrast till tidigare attityder åtnjuter officeren ett allmänt utbrett anseende att vara patriotisk, oegennyttig och uppriktigt självupppoffrande på helt annat sätt än den civile genomsnittspolitikern. Kongressledamöterna, intensivt känsliga för opinionsskiftningar som de är, är numera övertygade, att de flesta väljare glatt röstar för enorma summor åt försvaret, medan de däremot tar illa upp och motarbetar väsentligt mindre summor för ekonomisk och teknisk hjälp utomlands. Inom parentes är det värt att notera, att försvarsmakten till alldeles nyligen har varit mycket litet entusiastisk över det senare och i stället föredragit, att utlandshjälpen i ökad utsträckning skulle koncentreras till direkta sändningar av militära »tunga varor» till Amerikas allierade.

De kanaler, genom vilka det militära inflytandet gör sig gällande, är talrika. Mest påtagligt äger detta rum genom den militära planläggningen på högsta nivå inom National Security Council (NSC), upprättat 1947 för att råda presidenten i alla frågor rörande den nationella säkerheten. Försvarsministern — den civile chefen för hela försvaret — sitter här som permanent medlem tillsammans med utrikesministern, finansministern, vicepresidenten och mobiliseringschefen under presidentens eget ordförandeskap. De sista åren har även försvarsstabschefen — talesman för yrkesmilitärerna — regelbundet deltagit. I NSC lägges tonvikten endast å de militära

aspekterna. Endast tillfälligtvis tas andra slags frågor upp till behandling.

Försvarsmakten gör sig gällande på alla områden inom den exekutiva sektorn, vanligtvis via interdepartementala samordningskommittéer, i vilka representanter för alla »intresserade» departement framlägger sin syn på ett allmänt problem. Här sitter militärer sida vid sida med civila, och man har oftast en känsla av att de utövar ett ovanligt betydelsefullt inflytande på de allmänna rekommendationer som avges. Delvis kan detta bero på den obeskrivliga aura av självupppoffrande oegennyttia, som omger en officer, men i större utsträckning beror det på det enkla faktum att militärernas representanter på det hela taget har »lärt sin läxa» — de kommer till sammanträdena oftast bättre informerade beträffande frågorna, bättre utrustade med fakta och med större förmåga att vara effektiva i kommittéarbetet än sina civila kolleger.

Kanske är militärerna mest effektiva, när de har att göra med kongressen. Vi har redan påpekat, den politiska skicklighet, med vilken de militära experterna utövar sitt inflytande på kongressledamöter. National Security Act av 1947 — försvarsdepartementets »bibel» — ger var och en av de tre försvarsgrenarna rätt till direkt tillträde till kongressen och dess kommittéer. Ingen försvarsgren har visat sig ovillig använda detta tillträde till maktens och tillgångarnas källa. Vid kongressens »hearings», vid stridigheter i lagfrågor och i vanliga kongressdebatter får försvaret välvilligt inställda åhörare. Speciellt betydelsefullt är det nära samarbete, som upprättats mellan en eller annan försvarsgren och vissa individuella kongressledamöter. Sålunda är kongressledamoten Fred Vinson, Georgia, sedan länge känd som »flottans fader», medan senator Stuart Symington, Missouri, identifierats med flyget. När sådana män talar om militära angelägenheter, anser åhörarna deras ord nästan som det officiella uttrycket för den försvarsgren, som står dessa män nära.

Men när allt kommer omkring är ändå det militära inflytandet på amerikansk politik mest märkbart på det fält, där alla viktiga politiska beslut träffas i Förenta staterna: allmänna opinionen. Man kan börja med de fördelar, som försvaret alltid åtnjuter vid krigsfära. Stödda av allt skickligare användning av massmedia och »pressure groups» har försvarsmakten alltid haft framgång med att skapa ett avgjort gynnsamt opinionsklimat för sig. Gentemot sådana utkristaliserade allmänna attityder har de civila föga att komma med; och

bara några få politiker har visat sig villiga att löpa de risker, som ett motstånd skulle innebära.

Sålunda har militärerna på det hela taget övertygat amerikanerna om t. ex. följande: vi lever nu i en tid av stora faror och överhängande katastrofer; den viktigaste uppgiften, som USA står inför, är att bli tillräckligt starkt för att kunna slå tillbaka en hotande attack från Sovjet; ingenting bör stå i vägen för eller försena fullbordandet av en sådan militär överlägsenhet; under dessa ansträngningar är kostnads- och effektivitetshänsyn oväsentliga och ovärdiga; segern över Sovjet vinnns sist och slutligen genom militär överlägsenhet, dock inte nödvändigtvis i en väpnad konflikt.

Härav avses inte följa, att dessa åsiktsbildningar i sig själva skulle vara korrekta eller felaktiga, och inte heller att militärernas uppriktighet, när de förfäktar dessa åsikter, kan betvivlas. Man måste emellertid erkänna, att det faktum, att stora delar av den amerikanska allmänheten har accepterat dessa åsikter, har gjort försvarsmakten mycket mer inflytelserik, än vad som skulle ha varit fallet, om andra förutsättningar hade legat till grund för den amerikanska uppfattningen om världspolitiken.

Allt som allt kan försvarsmakten i USA sägas utgöra den antagligen mest inflytelserika »pressure group,» som försöker utöva inflytande på politiken i dag. Men på grund av det faktum, att militärerna bara är en grupp bland många, och att politiskt handlande i Amerika i dag mest består av harmonisering av och kompromissande mellan många sådana gruppers samtidiga och ofta oförenliga krav får militärerna endast sällan sin vilja fram. Det är rent nonsens att säga, som många kritiker av USA hemma och utomlands brukar, att Amerika nu är under militär dominans eller ens — som en amerikansk författare framgångslöst försökt påvisa — att Förenta staterna regeras av en »maktelit», i vilken den militära kasten delar makten endast med storfinanserna och förstaplanspolitikerna. Militärerna har ju faktiskt avancerat från maktens periferi till en position i dess centrum; för ett civilt, nästan pacifistiskt samhälle måste det kännas oroande. Men detta är långt ifrån en militär dominans. Och somliga forskare har nu en känsla av att det endast är en tidsfråga när allmänna opinionens inställning till militären kommer att bli en annan. Om folket drar tillbaka sitt politiska stöd, kommer den nuvarande fruktan för militär dominans endast att bli en historisk relik.

Varje undersökning av militärens roll i amerikansk politik av i dag måste ägna någon uppmärksamhet åt två speciella problem som är av stor betydelse för försvarsmakten, och som har spelat en förstaplansroll i debatten därom. Dessa två problem, som tillsammans ägnas mer utrymme i tidningarna, mer uppmärksamhet i kongressen och mer allmänt intresse än alla övriga politiska kontroverser, är försvarspolitikerna — särskilt de tre försvarsgrenarnas struktur och uppgift — samt det kalla krigets väsen och Amerikas reaktion inför detta.

Den första frågan, *försvarspolitikerna*, är i sig själv något av en vederläggning av tesen, att ett militärt kottteri skulle regera Förenta staterna. Under det dryga decennium som striden varat, har de främsta antagonisterna varit de olika försvarsgrenarna själva. När armén motarbetar flottan, eller de bägge förenar sig mot flyget, eller det senare förnekar rättmätigheten i arméns krav, har ingen av de tre tid att intrigera mot demokratien. Det sägs ibland till hälften sarkastiskt, att för den genomsnittlige högre officeren är den mest omedelbara och farliga fienden inte Sovjet eller Kina utan mannen »vid bordet bredvid», som bär en annan försvarsgrens uniform i den amerikanska krigsmakten.

Orsaken till detta bittra »inbördeskrig» — karakteristiskt för militärernas deltagande i politiken — kan man härleda ur två skilda men lika viktiga förhållanden: å ena sidan försvarsgrenarnas sinsemellan olika grundåskådningar och doktriner; å andra sidan den ständiga och upprivande kampen för större anslag, som måste presas fram i en relativt oupplyst kongress. Vart och ett av dessa skäl skall här kort undersökas.

De tre försvarsgrenarna »enades» inte i egentlig mening 1947, trots att National Security Act från samma år enligt en vitt spridd uppfattning ansågs ha åstadkommit detta. Kongressen var ytterst noga med att bevara de tre försvarsgrenarnas distinkta identitet — flyget gjordes till och med oberoende i och med denna lag. Försvarsdepartementet och dess chef, försvarsministern, erhöll ingen klart definierad kontrollmakt över försvarsmakten som helhet utom i vissa andrahandsfrågor som anskaffande av viss materiel. Armén, flottan och flyget började det kalla krigets epok med sina olika traditioner, grundåskådningar och doktriner orubbade; varje försvarsgren betraktade sig själv som ett oberoende element i den nationella säkerheten, utan tvång att underkasta sig någon gemensam försvarsplan. Det fanns ingenting sådant som en försvarsstab att

planera ett gemensamt program. Problemet var ännu mer komplicerat på grund av det fundamentalt olika sätt som varje försvarsgren såg på sin egen roll.

Armén ansåg sig sedan gammalt som den enda garanten för en militär seger på grund av sin förmåga att ockupera fientligt territorium med vapenmakt. Armén tänkte sig därför i allmänhet ett krig utkämpat under arméns överkommando med de andra försvarsgrenarna som bidragande till en seger, vilken bara kunde vinnas slutgiltigt till lands. Armén ägnade sig därför föga åt de andra försvarsgrenarnas organisatoriska och doktrinära problem, så länge som det stod klart, att armén hade rätt till högsta befälet över alla gemensamma operationer.

Flottan hade däremot ingen sådan högtflygande uppfattning av sin roll. Den ansåg sin uppgift vara att besegra fienden till sjöss och befordra amerikanska fartygs säkerhet på haven. Den hade inga aspirationer på att få överkommandot, men insisterade på att själv ha allt den behövde för att fylla sin mission. Förutom alla slags fartyg innebar detta även ett avsevärt antal flygplan — oftast med hangarfartyg som bas — och egna markstridskrafter, United States Marine Corps. För dessa luft- och markstridskrafter kom flottan att kämpa hårdnackat.

Flygvapnet såg problemet ur en annan synvinkel. Flyget hade helt revolutionerat krigföringen och nu skulle alla framtida krig vinnas av det land, som hade kontrollen i luften. Med nästan förledande enkelhet förklarade flyget, att eftersom armén kontrollerade det som rörde sig på marken och flottan det som rörde sig på eller under vattnet, skulle allt som flög logiskt tillhöra flygets domän. Eftersom flygvapnet ansåg sig kunna avgöra utgången av varje nytt krig, drog man snabbt slutsatsen att högsta befälet borde tillkomma flygledningen.

Med dessa och andra liknande skillnader i åskådning var allt färdigt för den bittra kampen om överkommandot 1947. Först enade sig armén och flyget om att neka flottan dess luft- och markkompetens, men detta stadium passerades snart. Vardera försvarsgrenen intresserade sig emellertid i främsta rummet för varandras anspråk på överkommando. Sedan 1952 har den stora kampen utkämpats mellan armén och flyget, vilka har ägnat ungefär lika mycket tid åt att föra fram sina egna anslagskrav som åt att förlöjliga sina antagonisters.

Ursprungligen gällde kampen vapnen, framför allt flygplan och

rymdprojektiler. Alla de tre försvarsgrenarna, som arbetade sinsemellan oberoende, tävlade om rymdprojektilerna. Armén försäkrade, att dessa egentligen var en form av långskjutande artilleri, medan flygvapnet hävdade, att de var obemannade flyplan. Eisenhowerregimen försökte 1956 att avgöra frågan genom att maximera arméprojektilernas räckvidd till 200 miles; de med större räckvidd tillhörde flyget. »Sputnikkrisen» och arméns lyckade försök med satelliter kullkastade emellertid detta beslut, och båda försvarsgrenarna har i dag sina egna program beträffande rymdprojektiler. Bägge fortsätter emellertid att undervärdera varandras framgångar och förstora sina egna. Flottans raketer har lämnats utanför skottlinjen, eftersom dess program numera är koncentrerat på den ubåtsburna »Polaris», och varken armén eller flyget ser detta som ett hot mot sig själva.

På senare år har emellertid stridsfrågornas antal ökat. De har samlat sig kring stridiga krigföringsteorier; flyget försvarar den s. k. massiva vedergällningsprincipen, som inbegriper vedergällning mot rysk aggression med kärnvapen som avskräckande medel. Armén däremot hävdar det »begränsade krigets» princip, som skulle ge armén den centrala ställningen i försvarets struktur. Enligt arméns doktrin är ett totalt krig, så som flyget ser det, bokstavligen omöjligt i dagens läge, medan begränsad markkrigföring inbegripande atomvapen med förhållandevis låg effekt är det så gott som säkra framtidsperspektivet: i så fall är armén den bästa garanten för den nationella säkerheten. Flyget förnekar, att något sådant som ett »begränsat krig» finns i dagens läge, och att Amerikas säkerhet endast ligger i det ständiga utvecklandet och utarbetandet av största möjliga slagkraft beträffande kärnvapen. Flottan berörs inte i lika hög grad, eftersom den numera äger möjligheter både vad beträffar ett begränsat krig och ett totalt krig och kan uppvisa det kanske mest fascinerande resultatet i den nya militära utvecklingen, nämligen atomubåten beväpnad med Polarisprojektiler. Flottan står som en intresserad åskådare till striden.

Det tycks på det hela taget ha undgått både armén och flyget att ett sovjetamerikanskt krigs storlek, lokalisering och grad av intensitet inte bestäms av den amerikanska krigsmakten utan av sovjetledningen. Kongressen tycks ha förstått detta bättre än militärerna, ty dess reaktion inför hela denna kamp har varit att uppmana alla tre försvarsgrenarna att utveckla sin maximikapacitet för att bredda

Förenta staternas förmåga att möta vilket slags hot Sovjet än kan komma med.

Detta leder fram till den andra orsaken till motsättningen mellan försvarsgrenarna, nämligen anslagen. Moderna vapen kostar ytterligt stora summor och kommer i framtiden att bli ännu kostsammare. Att helt fullfölja programmet skulle för var och en av försvarsgrenarna betyda ständigt ökade behov av dollar. Det är inte bara vapenforskningen och operationsanalysen som är utsatta för finanssvårigheter. Samma sak gäller även för hela officerskårens möjligheter till avancemang. Sålunda ligger både personliga och yrkesmässiga skäl bakom de ständiga ansträngningarna att avlocka mer pengar från kongressen eller, vilket sker ganska ofta, skrämra folkpresentationen att bevilja de eftersträvade anslagen.

Kampen om anslagen vore inte alls något problem, om kongressen helt enkelt anslog den begärda summan till varje försvarsgren, men så långt vill kongressen inte gå. Presidentens budgetförslag sätter varje år en maximisiffra för militära utgifter, och kongressen avlägsnar sig sällan långt från denna siffra. Sålunda inser försvarsgrenarna, att varje möjlig ökning utöver en viss siffra måste medföra en motsvarande sänkning för en annan försvarsgren. Det är på denna punkt som problemet framstår i hela sin nakenhet, och känslorna har varit mycket upprörda, innan den sista biljonen har fördelats.

Under Koreakriget fick armén naturligtvis de största anslagen med flyget som god tvåa, medan flottan släpade långt efter. Men i och med avslutningen av detta krig har de relativa positionerna förändrats; arméns andel började falla i en skarp kurva och därmed dess storlek och inflytande; flyget kom i åtnjutande av en enorm ökning av tillgångar och prestige, flottan hann i kapp armén, efter att först ha fortsatt sin tidigare nedgång någon tid och sedan vänt utvecklingen till sin fördel, och passerade så småningom armén med en avsevärd marginal. I dagens läge får flyget 42 procent av hela den militära budgeten, flottan 32 procent och armén endast 26 procent. Åtminstone så länge Eisenhowerregimen är kvar, väntas anslagen till flyget och flottan fortsätta att öka, medan armén har tur om den kan behålla sin nuvarande ställning. Denna situation kan i och för sig förklara mycket av arméns tydliga förfäran över den nuvarande utvecklingen och den kraft, varmed den söker åstadkomma ett accepterande av någon ny doktrin.

I begränsad utsträckning har tvisten mellan försvarsgrenarna



dragits in i partipolitiken. President Eisenhowers förste försvarsminister, Charles E. Wilson, var den förste som officiellt lade tyngdpunkten hos flyget; han kallade det försvarets »new look». Den massiva vedergällningen identifieras allmänt med förre utrikesminister John Foster Dulles och vicepresident Richard Nixon. Ledande politiker i det demokratiska partiet, särskilt New Deal-liberaler, har angripit både dessa åskådningar och dem som stöder flyget och propagerar för en större armé och det »begränsade krigets» strategi. Republikaner tenderar i allmänhet att stöda regimens hållning. De är dock noga med att inte öppet förringa armén. Faran för att landets säkerhet skulle bli en politisk lekboll har därför ännu inte blivit verklig; båda partierna är återhållsamma i sina angrepp på varandra och båda prisar samtliga representanter för krigsmakten.

Ännu är kampen mellan försvarsgrenarna långt ifrån över. Kongressen försökte 1958 att reorganisera försvarsdepartementet genom att ge dess chef något större budgetkontroll över försvaret och genom att åstadkomma en begynnelse till försvarsstab med uppgift att utarbeta planer, som skulle bringa samband mellan de tre försvarsgrenarnas organisation och mål. Men ingen tror allvarligt på att ett sådant steg skulle lösa problemet; traditionens stolthet och den professionella och intellektuella övertygelsen kommer att fortsätta att tvinga varje försvarsgrens ledare att hävda sina egna krav och oftast angripa de andras. Förvirrade civila, oförmögna att avgöra tekniska spörsmål enbart sakligt och ändå förtvivlat angelägna att åstadkomma enhet i planeringen och harmoni i handlingslinjerna inom försvaret håller på att bli otåliga över den utdragna tvisten. Fler drastiska planer på omorganiseringar kanske förs fram, om militärerna fortsätter att vara oense om sin uppgift och sin organisation.

Försvarsgrenarnas tvist om roller, struktur och uppgift är naturligtvis en tvist om hur man bäst skall garantera amerikansk säkerhet och befordra amerikanska intressen. Varje försvarsgren har blivit tvungen att utveckla en tolkning av *det kalla kriget*, sovjethotet och det bästa amerikanska motdraget. Var och en har med andra ord försökt att passa in sitt militära bidrag i en mer allmän syn på amerikansk utrikespolitik.

Försvarsgrenarnas hållning i utrikespolitiken visar betydelsefulla skillnader, som härstammar från de olika yrkesmässiga fördelar, som var och en är i besittning av. Arméns position är mest aggressiv,

åtminstone så som den framställs av officiella och halvofficiella sagesmän. En pensionerad general, berömd för sina insatser både i andra världskriget och i Koreakriget, har i en tidskrift rent ut förklarat att det »tredje världskriget redan har börjat» och att arméns motto för Amerikas politik kort kan sammanfattas i orden »sätta hårt mot hårt». Flyget kan inte acceptera detta argument, eftersom hela dess nuvarande position vilar på dess anspråk att redan ha hejdat den sovjetryska aggressionen; trots att flyget erkänner, att det kalla kriget har råkat in i ett dödläge, råder det långt ifrån enighet om hur man skall fortsätta. Somliga ledande inom flygvapnet tycks luta åt en försiktig början till samexistens under det strategiska bombflygets skyddande paraply, men andra förklarar, att Amerika inte kan göra annat än förbli vaksamt i väntan på en rysk kollaps. Flottan, som är mer internationellt inriktad och som har större erfarenheter av de militär-diplomatiska relationernas komplicerade halv värld, är kanske minst fastlåst i sina positioner, men även flottan är osäker om vilka positiva åtgärder USA bör vidtaga för sin egen fördel för att komma ur sitt nuvarande dilemma.

Mycket större än olikheterna är emellertid den stora enighet som råder mellan de tre försvarsgrenarna beträffande väsentliga tvistefrågor i internationella angelägenheter. Om man är nog med att definiera uttrycket, kan man säga att det finns ett »militärt sätt att betrakta» amerikansk utrikespolitik, och enigheten bland officerarna är tillräckligt stor, för att man skall kunna se effekten av detta i Förenta staternas praktiska politik.

Amerikanerna har länge diskuterat de verkliga eller inbillade faror, som lurar i det »militära tänkesättet», och detta problem har just på senare tid blivit aktuellt genom att försvarsmakten har intresserat sig för mera vittgående problem. Efter att i ett decennium ha observerat hur officerare brottas med utrikespolitiska frågor, anser numer de flesta forskare, att det inte finns något speciellt tänkesätt, som kan kallas »militärt», det finns skickliga män bland militärerna, det finns dumma, smidiga och oböjliga, djärva nyskapare och inskränkta traditionalister i ungefär samma proportioner som bland den vanliga befolkningen. Men om det inte finns något gemensamt själsligt mönster för en militär, finns det alldeles tydligt en gemensam yrkesmässig inställning — ett speciellt sätt att se på problemen och försöka lösa dem — som har haft en tydlig effekt på amerikansk utrikespolitik.

Kanske kan denna föreställning bäst demonstreras genom en jäm-

förelse mellan diplomaternas sätt att se på sina problem och militära analytikens syn på sina. En diplomat inser, att hans motståndare har ett nästan obegränsat antal möjliga handlingsalternativ, och att han aldrig kan hoppas förbereda motdrag till alla. Han försöker i stället att upptäcka vilka av de möjliga alternativen som är troligast och förbereder sig att möta dem. Militärernas inställning till en sådan situation — av gammalt försiktig och konservativ på grund av de stora insatserna och det stränga straffet för en felbedömning — är mer inriktad på att upptäcka hur stor skada en fiende kan åstadkomma än att utröna vad fiendens troligaste alternativ innebär. Med andra ord: diplomaten söker upptäcka sin motståndares syfte, medan militären koncentrerar sig på fiendens möjligheter.

Denna distinktion mellan att lägga tonvikten på syfte snarare än möjligheter eller vice versa praktiseras inte alltid, men ligger tydligen till grund för militärernas allmänna sätt att nalkas utrikespolitiken. Alla försvarsgrenarna hävdar, att Förenta staterna — i säkerhetens intresse — måste anta att Sovjet kommer att angripa Förenta staterna i det ögonblick Sovjet har möjlighet att göra det med framgång. Försvaret fordrar sålunda, att det oundvikliga kravet på amerikansk försvarspolitik är förmåga att hindra eller slå tillbaka en sådan attack. Allt annat förblir av underordnad betydelse, hävdar militärerna. Diplomaternas argument att Sovjet kanske inte planerar en sådan attack avfärdas som antingen felaktigt eller irrelevant.

Ett annat säreget militärt bidrag till amerikansk utrikespolitik är idén om det kalla kriget som en åtminstone till hälften militär operation. Det kalla kriget är enligt militära argument bara ett annat slags krig, och de traditionella militära principerna gäller här precis som i en vanlig strid. Den allmänna vokabulären i vanliga diskussioner och tidningskommentarer till utrikespolitiken reflekterar det militära tänkesättet; de flesta av de ord som används i dag har en tydligt militär anstrykning. Sovjet är i dag oftast »fienden», Förenta staterna har »allierade», fristående stater är »neutrala», Sovjet »anfäller» eller »retirerar», sovjetrysk penetration i Mellersta östern är en »flankrörelse» o. s. v.

Kanske är det mest märkbara militära bidraget till amerikanskt utrikespolitiskt tänkande det speciella särdrag som givets åt idén om det kalla kriget. Om den pågående »kampen» mellan Sovjet och USA verkligen är ett krig, då är den enda tänkbara utgången en »seger». Seger för amerikanerna betyder »tillintetgörande av fiendens vilja till motstånd», symboliserad av en fullständig och ovillkorlig kapitula-

tion. Alltid underförstådd och ofta tydligt utsagd i den militära diskussionen om amerikansk utrikespolitik är denna vision av en fullständig amerikansk triumf, som för evigt skulle eliminera sovjet-hotet. Försvarsmakten yrkar på att amerikanska ansträngningar helt bör vara inriktade på detta mål. Eftersom denna uppfattning är lätt att förstå och passar så väl in i amerikansk historia och tradition har den vunnit en vitt utbredd uppskattning. En sådan formulering av den amerikanska målsättningen återfinnes kanske hos en majoritet av Amerikas befolkning.

Denna typ av generaliserande formel för utrikespolitiken har naturligtvis sina konsekvenser i militärernas sätt att nalkas speciella problem. Försvarsmakten ser gärna hållfasta allianser med militära åtaganden men är ganska kyligt inställd mot mindre bindande arrangemang med stater som ur denna synvinkel är »otillförlitliga». Den ägnar föga uppmärksamhet åt underutvecklade länder utom möjligen såsom framtida krigsskådeplatser, eftersom de inte kan bidra militärt till de amerikanska styrkorna. Militärerna hyllar en kraftig ekonomisk nationalism och ett minimum av beroende av viktig materiel från utlandet. Militär personal har en uttalad förkärlek för Europa, speciellt för atlantpaktsländerna och en i allmänhet låg uppfattning om Asien och Afrika. Japan är troligen det mest uppskattade utomvästliga landet.

Ifråga om förhållandet mellan USA och Sovjet, kan man lätt sluta sig till den militära positionen av det ovan sagda. Vanligtvis är militärernas inställning kritisk beträffande förslag om avspänning Öst-Väst, de har en låg uppfattning om värdet av allvarliga förhandlingar med Sovjet och förkastar sammanjämningsförslag som »appeasement». Alla försvarsgrenarna är samstämmigt fientligt inställda mot förslag om nedrustning, kärnvapenkontroll och förbud mot kärnvapenprov. Kanske har deras mest eniga ansträngningar på senare år varit deras totala motstånd mot sovjetryska trevare om en »uttuning» i Centraleuropa; de har lika raskt förkastat en neutralisering av Tyskland, den så kallade Rapackiplanen och alla andra variationer på detta tema.

De så åsikter i de utrikespolitiska frågorna framkallar oundvikligen motståndare, och försvarets män har inte varit obenägna att delta i den utrikespolitiska debatten. Ett något så när tillförlitligt mått på den exakta storleken av det militära inflytandet på

amerikansk politik kan erhållas genom en snabb blick på hur det har gått vid dessa sammanstötningar.

Vi har redan framhållit den taktiska skicklighet som militär personal har visat vid fullföljandet av sin politik gentemot civila meningsmotståndare. Antingen den militära talesmannen framträder i små kommitteér eller inför masspublik kan man räkna med att hans presentation av argumenten är den mest övertygande av alla. Armén anses ofta vara den mest effektiva i denna uppgift, men alla tre vapenslagen väljer sina talesmän med stor omsorg, ger dem noggranna uppgifter, stöder dem frikostigt och formulerar deras påståenden med kraft och klarhet. Vanligtvis är deras civile motståndare inte så väl förberedd och militärerna har en imponerande lista på framgångar i speciellt omtvistade frågor.

Men det taktiska mästerskap, som visats av militära talesmän, har inte motsvarats av en liknande klarhet i den samordnande strategien. Militärerna har inte alls gjort klart för sig, vilka slutgiltiga mål den utrikespolitik de propagerar för, kommer att leda till. Dess viktigaste bidrag är den vaga »seger»-föreställningen, och trots den enkelhet och attraktionsförmåga kan den inte tjäna som en adekvat grund för en utrikespolitik förrän den erhållit ett mer specificerat innehåll. Så långt har det militära tänkandet inte kommit; militärerna är inte säkra på precis hur denna ärorika seger kommer att se ut, när den är uppnådd. När en debatt når en punkt, då sådana slutmål och värden sätts i tvivelsmål, blir de militära talesmännen mycket villrådiga.

Denna svaghet i grunduppfattning och värderingar härstammar från samma källa som en stor del av militärernas styrka: deras historia och tradition. Under hela sin tillvaro har den amerikanska försvarsmakten ansetts — och ansett sig — som de civila politiska ledarnas tjänare. Det har varit dessa politikernas plikt att utstaka mål och syften, medan militärerna har koncentrerat sig på att föreslå metoder att uppnå mål uppställda av någon annan. Det militära tillvägagångssättet har m. a. o. betonat taktiken — den vetenskap som sysslar med att uppnå mål — snarare än strategien — konsten att bestämma vilka mål, som skall uppnås.

Nu när försvarsmakten har nått sin nuvarande storlek och vikt, och nu när dess centrala plats i amerikansk politik tycks vara fast grundad, verkar det vara hög tid för militärerna att avhjälpa denna brist så fort som möjligt. Den tid är förbi, då Förenta staterna hade råd att ha en försvarsmakt sammansatt endast av tekniska specia-

lister; om militären skall spela en framstående roll i skapandet av allmän politik, måste den skaffa sig sakkunskap i de färdigheter, som är nödvändiga för att utforma en sådan politik på ett intelligent och effektivt sätt. Amerikanska civila politiker har funnit det nödvändigt att lära många obehagliga läxor om militära frågors betydelse. Det bör inte anses obilligt att hävda, att amerikanska militära ledare själva måste lära några lika svåra läxor om konflikterna mellan politiska hänsyn och demokratiskt militärt planerande. Endast så kan de politiska och militära argumenteringarna i amerikansk allmän politik bringas till verkligt effektiv samverkan.

## SUMMARY

*The Role of the Military in American Government Today.* Charles O. Lerche, Jr., Professor of International Relations, School of International Service, The American University, Washington, D. C.

The military establishment of the United States has become of great importance in contemporary American government, both because military questions are so large and critical in themselves and because military influence is felt on government decisions in almost all policy areas. The armed forces have become a giant pressure group, and function much as do all such groups, seeking to affect executive action, legislation, and public opinion.

The military interests itself in almost all public questions, but defense policy and foreign affairs occupy the bulk of its effort. On defense policy, the services agree on the need for maximum military strength, but disagree sharply on questions of command, allocation of funds, and operational doctrine. The prosecution of this disagreement accounts for the largest share of the open political activity of the military. On foreign policy, a distinct "military view" of the cold war can be discerned, stressing the peril of the times, the implacability of the enemy, the uselessness of negotiation or compromise, the necessity of military strength to guarantee national security, and the possibility of total victory.

The American people have recognized that extensive military influence on general government policy, although of relatively recent origin, will likely be of long duration. Greater mutual understanding and appreciation between civilian and military leaders is necessary if this relationship is to be harmonious and profitable to the United States.

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

**Konstitutionella och kommunala frågor vid 1959 års riksdag.** Den jämna partiställningen i riksdagen, där regeringspartiet endast med kommunisternas och lottens hjälp kunde erhålla majoritet i Andra kammaren, utgjorde ett av skälen till att hålla intresset för de konstitutionella frågorna på en hög nivå även under denna riksdag, trots att flertalet av dem är föremål för utredning av författningsutredningen.

Ett yrkande om ändring i regeringsformen framställdes under riksdagen. Det gällde det tidigare diskuterade spörsmålet om revision av §§ 35 och 36 *regeringsformen*, vilka stadganden behandlar statstjänstemännens rättsställning. Herr von Friesen hade motionerat (II: 243) om att frågan om anställningsformerna för de högre tjänstemännen hos de statliga tillsynsmyndigheterna — bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen och försäkringsinspektionen — skulle bli föremål för utredning. I sitt betänkande (nr 3) i anledning av motionen erinrade KU om att utredningsförslaget avsåg endast en del av det större frågekomplexet angående de offentliga tjänstemännens anställningsformer och rättsställning i allmänhet. Enligt utskottets mening borde de ifrågavarande bestämmelserna härom snarast bli föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning. Därvid borde beaktas det allmänna intresset såväl av att bibehålla en självständig och oväldig tjänstemannakår som av att bereda statsmakterna en viss — alltefter tjänstens beskaffenhet växlande — rörelsefrihet på förevarande område. Utskottet uttalade, att resultatet av denna utredning borde kunna föreläggas riksdagen samtidigt med det förslag till en moderniserad författning, vartill författningsutredningens arbete kan leda. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen att avlåta skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet (skr. nr 82).

Ett flertal frågor om *riksdagens arbetsformer* upptogs i motioner under riksdagen. Närmast som en kuriositet får väl betraktas motionen (II: 61) av fru Eriksson i Stockholm och herr Lindström, vari hemställdes att författningsutredningen skulle få i uppdrag att pröva nya former för riksdagens högtidliga öppnande. KU avstyrkte i sitt utlåtande (nr 6) motionen under hänvisning till att resultatet av författningsutredningens arbete kunde komma att inverka på frågan om riksdagens öppnande. Riksdagen godkände utskottsutlåtandet. I detta sammanhang kan nämnas, att den högtidlighet på rikssalen, med vilken regeringsformens 150-åriga tillvaro celebrerades i maj, ägde rum under former, som genom sin enkelhet starkt avvek från det traditionsbundna riksdagsöppnandet.

Statsrevisorernas berättelse remitteras, oaktat inga klara regler



härom finnes, regelmässigt till bankoutskottet i vad den rör riksbanken och riksgäldskontoret och i övrigt till statsutskottet. Kritik mot denna ordning riktades i en motion (I: 100) av herr Carl Albert Andersson. Det framhölls i motionen, att det framstode som naturligt, att de lagstiftningsfrågor revisorerna upptog borde behandlas i samma ordning som om de underkastats riksdagens prövning genom proposition eller motion, d. v. s. i allmänhet genom remiss till lagutskott. KU, vars utlåtande (nr 4) godkändes av riksdagen, erinrade om att redan inom den nuvarande ordningens ram fanns vissa möjligheter att genom bildande av sammansatt utskott eller blott genom att inhämta upplysningar från annat utskott tillgodose motionens syfte. Utskottet fann emellertid en ändring i den nuvarande ordningen behövlig och betecknade motionens synpunkter som beaktansvärda. Dock avstyrktes motionen under hänvisning till författningsutredningens arbete.

Utskottsbehandlingen av ärendena i riksdagen berördes i de likalydande motionerna I: 47 av herr Per Olof Hanson och II: 62 av herr Ståhl. I dessa yrkades, att författningsutredningen skulle få i uppdrag att utarbeta garantier för att allt väsentligt sakmaterial ställdes till utskottens förfogande, även för det fall yrkande härom framställdes av en minoritet inom utskottet. Bakgrunden till motionärernas hemställan var att KU:s majoritet vid 1958 års B-riksdag avslagit ett yrkande om att JO skulle anmodas inställa sig för att lämna utskottet upplysningar (se KU B 8/1958). Nu anförde KU i anledning av motionerna (utl. nr 8), att det i Sverige tillämpade systemet i jämförelse med motsvarande utländska förhållanden torde ge utskottens ledamöter en allsidigare belysning av föreliggande spörsmål, vilket utskottet bl. a. ansåg bero på att utskottens kanslipersonal i allmänhet rekryterades bland personer, som utåt intar en fri och obunden ställning. Man underströk också, att majoriteten i praxis beaktat minoritetens legitima krav på sakupplysning och att det skulle vara svårt att utföra regler, som å ena sidan skyddade majoritetens rätt att påkalla utredning och å andra sidan förhindrade denna att genom opåkallad utredningsyrkanden förhålla ett ärendes behandling. Utskottet avstyrkte alltså motionerna. Sex högermän och folkpartister reserverade sig för bifall till desamma, men båda kamrarna godkände utlåtandet.

Den jämna partiställningen i Andra kammaren gav eko i en motion (I: 187) av herr Bengtson, i vilken påyrkades att författningsutredningen skulle utarbeta förslag till sådan ändring i riksdagsordningen »att lottning blir obehövlig i alla de fall detta låter sig göra». På KU:s förslag (utl. nr 7) lämnade riksdagen motionen utan åtgärd. Utskottets motivering innefattade blott en hänvisning till författningsutredningens arbete.

Val av JO och MO företages jämlikt 68 § riksdagsordningen av särskilda valmän, som skall sammanträda till valförrättningen senast å tionde dagen efter den de blivit utsedda. I motioner av herr Per-Olof Hanson (I: 189) och herr Rylander m. fl. (II: 242) yrkades, att fristen för valförrättningen skulle utsträckas till den tjugonde dagen från det valmännen utsetts. Som motivering angavs, att det i praktiken visat sig, att den tid som stod till buds för diskussioner inom partigrupper och mellan valmännen samt för förhandlingar med eventuella kandidater icke var tillräcklig. KU (utl. nr 5) erkände det beaktansvärda i motionernas syfte men avstod

från att framlägga något grundlagsändringsförslag under hänvisning till att författningsutredningen icke kunde undgå att behandla förevarande fråga under sitt arbete. Riksdagen godkände utlåtandet.

En gammal fråga — den om tidsbegränsning av anförandena i kamrarna — togs ånyo upp vid riksdagen i motioner av herr Eskilsson (I: 70) och herr Braconier m. fl. (II: 95). I motionerna yrkades, att författningsutredningen skulle få i uppdrag att utreda frågan. KU behandlade motionerna ganska kallsinnigt. I sitt utlåtande (nr 9) erinrade utskottet om att riksdagen tidigare avslagit yrkanden om tidsbegränsning och förklarade att något skäl till ändrat ställningstagande icke nu förelåg. Under erinran tillika om författningsutredningens arbete avstyrkte utskottet motionerna. Fem utskottsledamöter reserverade sig för bifall till motionerna. Riksdagen biföll dock med stor majoritet utskottsutlåtandet.

Det åligger för närvarande JO att årligen för riksdagen uppgiva hur riksdagens framställningar till Kungl. Maj:t blivit av Kungl. Maj:t behandlade. I motioner (I: 71 av herrar Lundström och Sveningsson och II: 119 av herr Braconier m. fl.) hemställdes om sådan ändring, att Kungl. Maj:t i fortsättningen ger denna redogörelse direkt till riksdagen. I sitt utlåtande (nr 3) över motionerna framhöll sammansatta KU och 1 LU att det fanns fog för önskemålet, att Kungl. Maj:t underlättade riksdagens kontrollmöjligheter genom att lämna en fylligare redogörelse än som nu sker för riksdagens skrivelser. Även för riksdagens arbete och för de enskilda riksdagsledamöterna ansågs det vara av värde att en sådan redogörelse lämnades. Utskottet förklarade vidare, att en fylligare redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser lämpligen kunde intagas i berättelsen om vad i rikets styrelse sig tilldragit. Utskottet förordade därför åtgärder för ändring av nuvarande ordning. Riksdagen anhöll också om sådana i skrivelse (nr 129) till Kungl. Maj:t.

Stort intresse tilldrog sig — som alltid — frågan om ändrade regler om ersättning för riksdagsmannaskapets fullgörande. En utomparlamentarisk kommitté hade — på riksdagens begäran — utarbetat förslag till nya regler. Förslaget innebar att riksdagsledamöterna skulle få ett skattepliktigt årsarvode om 24.000 kronor, dock att viss reduktion skulle ske för dem som innehade allmän tjänst. Dessutom skulle de som bodde utanför huvudstaden få ett skattefritt traktamente, beräknat efter i huvudsak samma grunder som för statsjästemän. Kommittén föreslog att såväl arvodes- som traktamentsbeloppen direkt skulle anknytas till de för statsjästemän gällande reglerna, så att riksdagsmännen automatiskt erhöi motsvarande förbättringar eller försämringar i sina förmåner som dessa. En väsentlig förbättring i riksdagsmännens pensionsförmåner föreslogs också. Man förordade här det s. k. bruttopensionssystemet, som gäller för statstjänstemännen och som innebär att pensionsförmåner från olika håll samordnas. I stort sett godtog riksdagen kommitténs förslag. Vissa ändringar företogs dock. Så avvisades förslaget om reduktion av arvodet för personer, anställda i allmän tjänst. KU anförde här i sitt till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande (nr 18, se också skr. nr 286 och SFS 1959: 196) att riksdagsmannaupdraget borde gå före utövandet av riksdagsmannens yrke och att löneavdrag i förekommande fall borde ske i den

tjänst riksdagsmannen hade vid sidan av riksdagsmannauppsatzen. Med hänsyn till detta uppdrags speciella karaktär ville utskottet icke heller utforma regler i direkt anknytning till vad som gäller för statstjänstemän. I utlåtandet föreslogs istället att riksdagens egna organ — kanslideputerade och talmännen — efter hörande av arbetsmarknadens parter skulle kunna besluta om de tillägg eller avdrag å arvudet som betingades av förskjutningar i det allmänna löneläget. De sakkunnigas förslag beträffande pensionerna föranledde — efter uppskov med frågans behandling till höstsessionen — ingen riksdagens åtgärd. KU (utl. nr 22) motiverade icke närmare sin avvisande ståndpunkt.

I anledning av en motion av herr Birger Andersson (I: 299) om utgivande av en utförligare matrikel över riksdagens ledamöter uttalade BU (utl. nr 19) att en sådan matrikel borde utgivas i riksdagens regi men att fortsatt utredningsarbete rörande förutsättningarna och kostnaderna borde utredas innan ytterligare prövning av ärendet företogs. Denna uppfattning godtog av riksdagen.

*Riksdagens verk* berördes också i motioner. I likalydande sådana hemställde sålunda herr Per-Olof Hanson (I: 300) och herr Nihlfors m. fl. (II: 369) om utgivande av en riksdagens författningssamling. BU biträdde i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 21) inte förslaget, men hälsade med tillfredsställelse ett av riksgäldsfullmäktige utlovat initiativ, innebärande att en tryckt förteckning över samtliga författningar, reglementen och instruktioner m. m. som gäller för riksdagens verk, skulle utgivas vid varje riksdags början.

I en annan motion (II: 244) av herr Nihlfors m. fl. begärdes en översyn av de administrativa reglerna för riksdagens verk, d. v. s. riksbanken, riksgäldskontoret, riksdagens båda ombudsmän jämte expeditioner, riksdagens revisorer jämte kansli samt riksdagsbiblioteket. Under ärendets remissbehandling upplystes, att arbete f. n. pågick för att åstadkomma större enhetlighet och att detta arbete avsatt vissa resultat. BU uttalade i sitt avstyrkande utlåtande (nr 32) över motionen att denna översyn snarast borde fullföljas, därvid utskottet utgick från att så skulle ske utan att något initiativ från riksdagen påkallades. Utskottet erinrade också om att författningsutredningen icke kunde undgå att upptaga frågorna om de samordnande funktionerna inom riksdagsverkens ekonomiska förvaltning samt bankoutskottets ställning. Riksdagen godkände vad utskottet anfört.

Som vanligt förekom icke så få *valfrågor* under riksdagen. I proposition (nr 26) upptogs två skilda tekniska spørsmål rörande kommunala val. Det ena gällde förfarandet vid s. k. dubbelval, d. v. s. det fall då någon blivit vald för två eller flera valkretsar, ett förfarande, som tidigare ej reglerats i lag. Två metoder är här möjliga. Den ena är den s. k. obefintlighetsmetoden, som innebär att den som befunnits vald i en valkrets, betraktas som obefintlig om han vid sammanräkning i annan valkrets åter kommer ifråga för placering. Den andra, den s. k. efterträdametoden, innebär att valresultatet bestämmes i varje valkrets för sig utan hänsyn till att

någon, som befinnes vald i en krets, redan kan vara vald i en annan krets. Den dubbelt valde får sedan anmäla för vilken krets han vill anses vald. I propositionen förordades den sistnämnda metoden, medan herr Håstad i en motion (II: 136) påyrkade obefintlighetsmetoden. KU biträdde i sitt utlåtande (nr 2) propositionen och åberopade som skäl härför, att efterträdaremetoden anslöt sig till vad som var föreskrivet för motsvarande situationer vid riksdagsmannaval samt att regeringsrätten i sina senaste avgöranden iakttagit denna. Utskottet vidgick emellertid, att mot denna metod kunde invändas, att den gav den dubbelt valde möjlighet att påverka frågan om vem som jämte honom skulle taga plats i den representation valet avsåg. Detta förhållande ansåg emellertid utskottet icke vara avgörande för valet mellan de båda metoderna. Tre reservanter uttalade sig för bifall till herr Håstads motion och förordade alltså obefintlighetsmetoden. Den andra frågan, som upptogs i propositionen, gällde mandatfördelningen mellan valkretsar i borgerliga primärkommuner. Här förordades en sådan ändring i kommunallagen, att bättre proportionalitet kan uppnås mellan mandatantal och befolkningsunderlag. Den möjlighet, som förut funnits att anlägga lämplighetssynpunkter på mandatfördelningen, föreslogs borttagen. Utskottet förordade enhälligt propositionen i denna del. Efter debatt i Andra kammaren i frågan om dubbelval antogs utskottets utlåtande (skr. nr 81 och SFS 1959: 60—62).

Valkretsindelningen behandlades också i motionerna I: 101 av herr Söderquist m. fl. och II: 137 av herr Wahlund m. fl. Enligt gällande rätt kan nämligen valkretsindelning vid kommunala val i allmänhet ske i kommun med större invånarantal än 10.000. Sådan indelning är vid val i borgerlig kommun obligatorisk i den mån kommunen har mera än 40.000 invånare. Motionerna syftade till en uppmjukning av dessa regler. KU (utl. nr 1) behandlade motionerna välvilligt. Utskottet framhöll sålunda att en för långt driven uppdelning i valkretsar medförde många olägenheter, bl. a. svårigheten att uppdelna kretsarna så att de kom att utgöra efter ortens förhållanden naturliga enheter. Bl. a. på grund härav föreslog utskottet att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om översyn av gällande bestämmelser om valkretsindelningen vid primärkommunala val. Riksdagen biföll utskottets hemställan (skr. nr 80). Kungl. Maj:t har sedermera överlämnat skrivelsen till 1955 års valutredning.

Några frågor om det formella förfarandet vid val förekom också. De många kassationerna till följd av oriktig sigillering av valsedelsförsändelse föranledde sålunda motioner (I: 188 av herrar Åhman och Anders Johansson och II: 241 av herrar Gustafsson i Skellefteå och Nilsson i Lönsboda) med yrkande om ändring i gällande bestämmelser. På hemställan av KU (utl. nr 12) avtog riksdagen motionerna under hänvisning till valutredningens arbete.

En något välvilligare behandling erhöles motionerna I: 2 av herr Kristianson m. fl. och II: 12 av herr Bengtsson i Halmstad m. fl., i vilka påyrkades sådana bestämmelser att poströstning kunde ske på helgfri dag. KU (utl. nr 13) ville visserligen icke biträda en ändring beträffande alla större val men ansåg en sådan motiverad när det gäller enstaka borgerligt eller kyrkligt kommunala val. Då emellertid valutredningen hade spörsmål

under utredning som sammanhänge med dessa frågor avstyrktes motionerna. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Helt avvisande ställde sig KU (utl. nr 14) till ett yrkande i motioner av herrar Erik Svedberg och Danmans (I: 23) samt herr Ekström i Iggesund m. fl. (II: 64), som syftade till att inskränka annonseringen om val i dagspressen. En i samma motioner gjord hemställan om utredning huruvida s. k. röstkort kunde få användas som ansökan om röstlängdsutdrag, avstyrktes under hänvisning till valutredningens arbete. Riksdagen godkände utlåtandet.

Den omtvistade frågan om formerna för utträde ur svenska kyrkan upptogs vid riksdagen. Enligt religionsfrihetslagen fordras för närvarande för utträde personlig anmälan hos pastor. 1958 års B-riksdag beslöt för sin del sådan ändring i lagen, att utträdesanmälan fick göras även i enskilt undertecknad, av två personer bevittnad handling. 1958 års kyrkomöte vägrade emellertid att godkänna ändringen, varför någon sådan ej kom till stånd. Kyrkomötets ståndpunkt föranledde åtskilliga motioner vid 1959 års riksdag (I: 6, 7 och 38 samt II: 5, 6 och 52) i vilka yrkades, att riksdagen skulle vidhålla sin ståndpunkt i frågan eller begära ytterligare utredning och förslag i ämnet. Vidare hemställdes i en av motionerna (II: 426) om utredning, huruvida ifrågavarande bestämmelser var av kyrkolags natur och — om så var fallet — att kyrkomötets vetorätt upphävdes. I anledning av sistnämnda yrkande förklarade sammansatt KU och 1 LU (utl. nr 2), att det ej kunde ifrågasättas annat än att reglerna om medlemskap i svenska kyrkan vore av kyrkolags natur och att utredning i detta ämne därför var obehövlig. Utskottet uttalade sig ej heller för ett avskaffande av vetorätten. När det gällde formerna för utträde förklarade utskottet, att anmälan om utträde borde kunna ske även i annan ordning än vid personligt besök hos pastor. Utskottet ansåg emellertid ytterligare utredning — dock ingen vidlyftig sådan — böra föregå en lagändring och fann att nästa kyrkomöte ånyo borde ta ställning till frågan. Sålunda förordades en begäran om förslag i ämnet. Riksdagen biföll efter debatt i båda kamrarna utskottets utlåtande (skr. nr 118).

Den många gånger tidigare i riksdagen behandlade frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen återkom även vid denna riksdag. En utredning i ämnet påyrkades i motionerna I: 87 av herr Aastrup m. fl. och II: 118 av herr Ohlin m. fl. I likhet med de motioner, som väckts i frågan vid tidigare riksdagar, föranledde emellertid dessa ingen riksdagens åtgärd. Till grund för riksdagens ståndpunktstagande (se sammansatt KU och 1 LU utl. nr 1) låg den uppfattningen, att en genomgripande principiell förändring icke borde övervägas utan att önskvärda reformer på området bör ske inom ramen för nuvarande ordning. Sex reservanter i utskottet lyckades icke få majoritet i kamrarna.

Kommittéväsendet är sedan lång tid tillbaka ett ofta återkommande ämne för motioner. Även vid nu ifrågavarande riksdag väcktes motioner som rörde detta. Herr Christensson påyrkade sålunda (motion II: 133) en

översyn av kommitté- och utredningsväsendet i besparingssyfte. ABU, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 1) avstyrkte motionen, gjorde gällande att någon tendens till ökning av antalet utredningar för närvarande icke kunde förmärkas och att den ökning av kommittékostnaderna, som ägt rum under senare år, icke kan tagas som mått på kommittéväsandets ansvällning. Utskottet lade emellertid också vissa kritiska synpunkter på utredningsväsendet, därvid man bl. a. framhöll att övervakningen av kommittéarbetets fortgång borde intensifieras.

På ABU:s förslag (utl. nr 2) avtog riksdagen också motioner (I: 184 av herr Ewerlöf m. fl. och II: 235 av herr Hjalmarsson m. fl.), i vilka påyrkades en begäran till Kungl. Maj:t att skälig representation skulle beredas de kristna samfundet i sådana utredningar, där etiska och moraliska värderingar borde komma till uttryck. Som skäl till sitt avstyrkande anförde utskottet, att det var en självklar princip att utredningsmännen utsågs enbart med hänsyn till det ämne utredningen gällde.

Vid icke mindre än tre tillfällen under året företogs ändringar i 17 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Några principiella nyheter innehöll ändringarna ej utan de var följden av antagandet av förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning (prop. nr 3, KU:s utl. nr 10, skr. nr 126 och SFS 1959: 97), förordningen om allmän varuskatt (prop. nr 162, KU:s utl. nr 23, skr. nr 338 och SFS 1959: 525) samt förordningen angående beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension (prop. nr 175, KU:s utl. nr 24, skr. nr 349 och SFS 1959: 563).

*Kommunala frågor.* Under årets första månad tillkallade chefen för inrikesdepartementet sakkunniga under landshövding Bergquists ordförandeskap för att utreda olika kommunalrättsliga spörsmål. B. a. detta dämpade möjligen aktiviteten i riksdagen rörande kommunala frågor. Denna utredning togs också till intäkt för avslag å motioner (I: 99 av herr Lundström och fru Gärde-Widemar och II: 138 av herrar Boija och Hamrin), i vilka påyrkades undersökning av de behörighetsfrågor, som uppstår vid kommunal verksamhet i form av aktiebolag, föreningar, stiftelser och handelsbolag (se KU:s utl. nr 11).

Vid val till landsting utses två suppleanter för varje landstingsman, vilka vid dennes avgång eller vid förfall för denne i bestämd ordning skall inträda istället för den utsedde. I den mån även dessa är förhindrade att inträda skall platsen stå obesatt. I minst två fall under senare år har på grund härav vakans inträffat. Främst detta föranledde motioner (I: 46 av herr Lundström och II: 63 av herr Åhman) med yrkande att i sådant fall ny sammanräkning för utseende av suppleant skall kunna äga rum. Även KU (utl. nr 16) fann det otillfredsställande att sådana fall kunde inträffa och hemställde om skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning och förslag till sådan ändring i kommunala vallagen att plats i landsting ej kom att stå obesatt på nu ifrågakarande grund. Riksdagen biföll utskottets hemställan (skr. nr 240).

Motionsyrkanden om en mindre ändring i 11 § kommunallagen rörande

tidpunkten för ordförandeval i kommunalfullmäktige (de likalydande motionerna I: 3 av herrar Arvidson och Yngve Nilsson och II: 7 av herr Magnusson i Tumhult m. fl. samt motionen II: 15 av herrar Ekström i Iggesund och Eriksson i Bäckmora) avvisades också av riksdagen (KU:s utl. nr 15).

Ytterligare ett steg för att avveckla municipalsamhällsinstitutionen togs under året. Sådana samhällen har ju hittills jämlikt 79 § kommunallagen kunnat finnas för handhavande av ordnings-, byggnads- och brandväsen samt hälsovård. Till skillnad från sina föregångare gäller den allmänna ordningsstadgan, som trädde i kraft den 1 januari 1958, och den nya hälsovårdsstadgan, som äger tillämpning från den 1 januari 1960, för riket i dess helhet. Municipalbildning eller särskilt förordnande är därför icke numera behövt för att dessa författningar skall gälla visst område på landsbygden. I samband med genomförandet av den allmänna ordningsstadgan ändrades emellertid 11 § i kommunallagens promulgationslag så, att municipalbildning även i fortsättningen kunde ske för ordningsangelägenheter om särskilda skäl förelåg. En sådan municipalbildning fick i viss mån annan karaktär än de som tidigare förekommit. Det blir nämligen här icke fråga om tillämpning av bestämmelser i en viss del av kommunen, utan municipalbildningen innebär en uppdelning på flera organ i kommunen av en förvaltning, som avser tillämpningen av samma bestämmelser. Antagandet av den nya hälsovårdsstadgan föranledde icke någon ändring i kommunallagens promulgationslag, motsvarande den som företogs vid allmänna ordningsstadgans tillkomst. I proposition (nr 172) föreslogs nu, att bestämmelserna i 79 § kommunallagen skulle bringas i överensstämmelse med den senare tillkomna lagstiftningen på ordnings- och hälsovårdsområdet. Det ansågs sålunda önskvärt, att ur denna paragraf utesluta hänvisningarna till den gamla ordningsstadgan för rikets städer och hälsovårdsstadgan utan att ersätta dem med andra regler, som öppnar möjligheter att bilda municipalsamhällen för ordnings- eller hälsovårdsangelägenheter. Den år 1956 i kommunallagens promulgationslag införda möjligheten till sådan samhällsbildning på ordningsområdet ansågs emellertid tills vidare kunna bibehållas intill dess slutlig ställning tagits till municipalsamhällsinstitutionen över huvud taget. Det underströks emellertid, att detta stadgande knappast skulle få praktisk betydelse. I propositionen gjorde föredragande departementschefen också uttalanden, varav framgick att han ansåg att de municipalsamhällen, som tidigare ombesörjt ordnings- och hälsovårdsangelägenheter, ej fick fortsätta sin verksamhet efter ikraftträdandet av de nya författningarna. Propositionen, som även innehöll regler om avvecklingen av de nämnda samhällena, godtogs på KU:s förslag (utl. nr 21) av riksdagen (skr. nr 319, SFS 1959: 531).

I proposition (nr 154) föreslog Kungl. Maj:t riksdagen sådana ändringar i bestämmelserna om resekostnadsersättning åt landstingens och kommunernas förtroendemän, att skälig ersättning skall kunna utgå även för resa med eget motorfordon. De ifrågavarande kommunala församlingarna föreslogs få besluta om sådan ersättning inom en ganska vid ram. KU (utl. nr 20) tillstyrkte och riksdagen biföll propositionen (skr. nr 315, SFS 1959: 521—523).

En fråga, som rörde den kommunala kompetensen, visade sig politiskt brännbar. Det gällde ändringar i den s. k. bostadsförsörjningslagen, som begränsar en kommuns åtgärder för bostadsförsörjningens främjande till den egna kommunens område. I proposition (nr 173) yrkades nu, att kommunerna skulle få utsträcka sådana åtgärder jämväl till andra kommuners område i den mån de berörda kommunerna utgjorde en enhet i bostadsförsörjningshänseende och den kommun, inom vilken verksamheten bedrevs, lämnade sitt samtycke härtill. Det kanske främsta skälet till lagändringsförslaget torde ha varit, att i första hand Stockholm inom några år kommer att lida brist på tomtmark och att man ville att dess resurser på bostadsbyggandets område skulle kunna utnyttjas i grannkommunerna. 3 LU:s majoritet (utl. nr 27) tillstyrkte propositionen, därvid man framhöll betydelsen av att på ett enkelt sätt underlätta samverkan mellan kommunerna på förevarande område. Man underströk också, att den föreslagna bestämmelsen om samtycke från den kommun, inom vilken verksamheten bedrevs, gav garantier för att något intrång ej skedde på den kommunala självbestämmanderätten. En minoritet i utskottet, bestående av samtliga borgerliga ledamöter utom en, reserverade sig för avslag, vilket man främst motiverade med att frågan var outredd och att förslaget var betänkligt ur den kommunala självbestämmanderättens synvinkel. Särskilt framhöll man, att det ytterligare bort prövas att vidga kommunernas möjligheter att inom kommunalförbundets ram samverka för att främja bostadsförsörjningen. Efter debatter i båda kamrarna antogs utskottets förslag (skr. 359).

*Carl Axel Petri*

**Konstitutionella och kommunala förslag framlagda för 1960 års riksdag.** I prop. nr 41 föreslås att den i 1956 års lag om *tillfällig ökning av regeringsrådets antal* angivna tidpunkten, då antalet regeringsråd — f. n. sexton — skall börja nedbringas, ändras från den 30 september 1960 till den 30 september 1962. Den 1956 förefintliga balansen av taxeringsmål har icke nämnvärt kunnat nedbringas. Denna sjönk något 1957 och 1958 men ökades om också obetydligt 1959. Balansen av mål inkomna från kommunikationsdepartementet har sedan 1956 nästan fördubblats.

Folkpartiet har även detta år upptagit sitt gamla önskemål om *domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen* (I: 212 och II: 251). Tidigare år har motionen avslagits av riksdagen under hänvisning till pågående utredningar. Resultatet av dessa kommittéers verksamhet redovisas nu med en viss fyllighet. Den 15 december 1958 avgav kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar sitt betänkande (SOU 1958: 43). Om dess förslag genomföres skulle möjlighet öppnas att skadeståndsvägen få vissa förvaltningsavgöranden, främst sådana, vilka i sista hand prövats av regeringen, granskade av allmän domstol. Den 15 april 1959 framlade utredningen angående kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten sitt förslag (SOU 1959: 4), enligt vilket ytterligare grupper av rättsligt betonade besvärsmål skulle överföras till regeringsrätten. Enligt motionärernas mening har man med dessa förslag endast möjliggjort



ett förbättrat rättsskydd för begränsade grupper av ärenden. Fortfarande behövs därför en förutsättningslös utredning av frågan i hela dess vidd.

I knippen av besparingsmotioner från högerpartiet framlägges vid ett par tillfällen resonemang av konstitutionellt intresse. I partimotioner (I: 23 och II: 28) föreslås att Kungl. Maj:t fr. o. m. statsverkspropositionen 1961 måtte dels lämna en samlad översikt av ungefärligt beräknade *totala utgiftsbehov* under de fyra närmast därefter följande budgetåren, dels för varje anslag uppgift om det ungefärliga belopp, som kan beräknas bli erforderligt för ifrågavarande ändamål under de närmast följande budgetåren. Motionärerna förutsätta, att Kungl. Maj:t erhåller eller kan erhålla sådana uppgifter från de olika ämbetsverken i anknytning till deras årliga anslagsäskanden. Då budgetmakten i princip ligger hos riksdagen, förefaller det rimligt att även dess budgetarbete skall kunna grundas på en mer långsiktig bedömning av anslagsbehoven.

Medan man under början av 1800-talet hade en enkel och föga specificerad budget, sökte riksdagen under senare delen av 1800-talet vinna ökat inflytande över den statliga utgiftspolitiken, främst genom en fortgående specificering av anslagsändamålen. Fortfarande var då antalet anslag så begränsat, att varje särskild post kunde bli föremål för en relativt ingående prövning. Med bibehållande av *anslagsspecificeringen* har senare den expanderande statsverksamheten lett till att anslagen på driftsbudgeten nu utgöra omkring 1500. Hr Heckscher m. fl. (h) framhåller (II: 334) att detta avsevärt försvårar budgetutskottens arbete. Någon effektiv budgetkontroll kan icke längre åstadkommas från riksdagens sida. Motionärerna föreslå därför, att alla mindre sakanslag skola slås samman till ett fåtal anslagsposter.

I k. kungörelsen den 4 januari 1938 (nr 1) angående Svensk författningssamling redovisas vilka författningar som skola intagas i författningssamlingen. Riksdagen har också vid flera tillfällen understrukit vikten av att författningar, som skola efterkommas av allmänheten, snabbt publiceras. Senast gjorde KU vid dechargegranskningen 1956 en enhällig omförmålan i saken (KU 1956: 8, s. 2—5). Bestämmelser saknas däremot om publicering av riksdagens egna författningar trots att dessa bl. a. kunna beröra riksdagens underlydande myndigheter och tjänstemän. Hr Braconier (h) föreslår därför (II: 291) sådan ändring av kungörelsen om *Svensk författningssamling*, att jämväl *riksdagsförfattningar* skola kunna intagas där.

I motioner 1959 (I: 71 och II: 119) föreslogs upphävande av 18 § tredje stycket i *instruktionen* den 24 maj 1957 (nr 165) för *riksdagens ombudsmän*, vari stadgas skyldighet för JO att årligen för riksdagen uppgiva, »såväl vilka av föregående riksdagar fattade beslut och gjorda framställningar blivit under det sistförflutna året av Konungen gillade . . . som även vilka beslut och framställningar icke blivit för Konungen föredragna eller av Konungen prövade». Sammansatta KU och 1 LU framhöll att med bestämmelsen avsågs att underlätta kontrollen över Kungl. Maj:ts behandling av riksdagens skrivelser. Det är emellertid svårt att på grund av dessa knapphändiga upplysningar bilda sig en uppfattning av ärendenas handläggning. En fylligare redovisning vore önskvärd och framför allt borde uttrycket att en fråga är beroende på Kungl. Maj:ts prövning närmare pre-

ciseras. Då den lämnade redovisningen redan i sin nuvarande omfattning utgör en betungande arbetsuppgift för JO, borde det övervägas om icke Kungl. Maj:t direkt i riksdagsberättelsen kunde lämna den önskade fylligare redovisningen. I prop. nr 7 föreslås därför att 3 mom. 18 § instruktionen för riksdagens ombudsmän skall utgå. Samtidigt utlovas en fylligare redogörelse för *behandlingen hos Kungl. Maj:t av riksdagsskrivelserna*, sammanställd under ledning av ett konsultativt statsråd. Det understrykes dock, att det ofta är svårt att i de fall, då någon särskild åtgärd med anledning av en skrivelse ännu ej vidtagits, i en redogörelse av denna karaktär närmare redovisa skälen därför.

Enligt RF § 110 må ej någon *riksdagsman under åtal ställas* eller sin frihet berövas för sina gärningar eller yttranden i denna egenskap, utan att den kammare, till vilken han hör, sådant tillåt genom uttryckligt beslut. Enligt Malmgrens grundlagskommentar avses med »i denna egenskap» ett utövande av de befogenheter som lagligen tillkomma en riksdagsman, och ett missbruk av dessa. Som ett sådant missbruk nämnes främst »personligen förolämpande uttryck» i yttranden i riksdagens kamrar och utskott.

I ett rättsfall 1959 har emellertid vederbörande underdomstol tolkat denna paragraf så, att den endast ger riksdagsmannen skydd mot straffrättsliga aktioner. Domstolen ansåg sig därför oförhindrad upptaga ett ärekränkingsmål mot en riksdagsman för ett yttrande i kammaren utan att inhämta dess medgivande. Hr Ollén (fp) och hr Hammar (fp) understryka däremot (I: 20 och II: 27) betydelsen av att *riksdagsmannens immunitet* respekteras. Det ter sig naturligtast »att det allmänna intresset av att riksdagsledamöterna fritt och obundet kan fullgöra sina uppdrag så till vida tillmätas större vikt än enskildas intresse att erhålla gottgörelse för liden skada». De föreslå därför ett tillägg till RF § 110 första stycket: »Ej må någon riksdagsman under tilltal ställas eller eljest till domstol instämmas eller sin frihet berövas ...».

I likalydande motioner begära hrr Öhman och Helmer Persson (k) samt hrr Holmberg och Hagberg (k) (I: 334 och II: 418) ändrade direktiv för författningsutredningen till att jämväl omfatta frågan om författningsbestämmelser, som allsidigt främja *kvinnornas likställighet med männen* på samhällslivets alla områden.

Enligt RO § 16 och kommunallagen § 6 har envar *rösträtt*, som senast under föregående kalenderår uppnått tjuogoett års ålder. Hr Hedblom (fp) och hr Stenberg (fp) anse det rimligare (I: 144 och II: 177) att rösträtt medges redan under myndighetsåret, trots att i sådant fall vid val i september ungefär en fjärdedel av de röstberättigade i den yngsta årskullen ännu icke fyllt 21 år. Motionärerna önska därutöver en utredning rörande de olika »myndighetsåldrarna» med avseende på medborgerliga rättigheter, skyldigheter och ansvarsförpliktelser». Även hrr Öhman och Helmer Persson (k) samt hr Nilsson i Gävle m. fl. (k) anse (I: 333 och II: 421) att rösträttsåldern nu är för hög samt föreslå sänkning av densamma till 18 år vid allmänna val och folkomröstning.

I RO § 52 fastslås principen att vid kammarens sammanträde *varje riksdagsman äger fritt tala* och utlåta sig i alla frågor som förekommer

under överläggning med de undantag denna riksdagsordning stadgar eller kammaren med stöd därav föreskriver. Viss inskränkning gäller numera i fråga om replikernas antal och längd liksom för ledamots rätt att yttra sig i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor. Hr Gustafsson i Borås (f) föreslår (II: 1) en utredning genom författningsutredningen av frågan om icke tidsbegränsning dessutom skulle kunna beslutas då en debatt pågått en avsevärd tid. Eventuellt skulle statsråd, utskottsordförande och partiledare bibehålla rätten att yttra sig utan tidsbegränsning.

Vid 1959 års riksdag föreslogs ändring av RO § 68 så att sista dag för *val av JO och MO* skulle bli tjugonde i stället för tionde dagen efter den, då valmännen blivit utsedda. KU instämde i princip, men ansåg att man borde avvakta författningsutredningens betänkande. Hr Per-Olof Hanson (fp) och hr Nihlfors (fp) erinra (I: 331 och II: 420) om att utskottet förutsatte att utredningens betänkande kunde väntas inom några månader. Då så icke blivit fallet föreslås, att riksdagen måtte såsom vilande för grundlagsenlig behandling antaga den ändringen av RO § 68 att i andra stycket ordet »tionde» ersättes med »tjugonde».

Enligt 15 § lagen om val till riksdagen kan vid riksdagsmannaval *spaltad valsedel* användas, varvid i högra kolumnen får uppföras högst två suppleanter för envar av de i den vänstra kolumnen uppförda ordinarie kandidaterna. Med denna anordning sökte man underlätta för olika meningsriktningar att sluta sig samman under gemensam partibeteckning. Suppleanterna kunna även tillhöra samma yrkesgrupp eller samma geografiska område som den i vänstra spalten uppförda kandidaten. Genom ett par utslag av regeringsrätten har emellertid den spaltade valsedelns betydelse avsevärt reducerats. Sålunda fastslogs 1948 att om före den förnyade sammanräkningen — förutom den avgångnes personliga suppleanter — även den närmast följande på ordinarie plats avsade sig, hänsyn till dennes personliga suppleanter icke kunde tagas vid sammanräkningen. I ett nytt utslag 1959 fastställde regeringsrätten samma principer även i det fall att en vid sammanräkning vid uppkommen vakans utsedd riksdagsman avsade sig uppdraget omedelbart efter sammanräkningen. Regeringsrättens ställningstagande motiverades med att det även vid den förnyade sammanräkningen gällde att utse efterträdare till den ursprungligen avgångne. Hr Hedblom — som för övrigt var den som blev invald enligt regeringsrättens tolkning av författningsbestämmelserna — och Källqvist (fp) samt hrr Hamrin och Anderson i Sundsvall (fp) yrka därför (I: 234 och II: 295) på följande tillägg till § 21 *lagen om val till riksdagen*: »Skulle jämväl sålunda utsedd riksdagsman avsäga sig uppdraget, förfares på enahanda sätt vid utseende av efterträdare åt honom; dock skall vid den nya sammanräkningen hänsyn tagas blott till de valsedlar, som gällde för den sist avgångnes namn vid den sammanräkning, då denne riksdagsman utsågs att inträda såsom ledamot av kammaren». En motsvarande ändring, där »den först avgångnes namn» ersättes med »den sist avgångnes namn», föreslås för 87 § mom. 2.

Enligt RO § 16 tillkommer rösträtt varje svensk undersåte som uppnått 21 års ålder. I den i 38 § vallagen omnämnda röstlängden medtages emel-

lertid blott de, som upptagits i samma års mantalslängd. Hrr Heckscher och Björkman (h) understryka (II: 178) bristen på korrespondens mellan dessa båda bestämmelser. Genom den senare förlora de sin *rösträtt*, som på grund av *utlandsvistelse* icke mantalskrivas. Motionärerna föreslå därför att den som önskar bli upptagen i röstlängden, ehuru han icke återfinnes i valdistriktets mantalslängd, skall kunna göra anmälan därom till den lokala skattemyndigheten i det valdistrikt, där han senast var mantalskriven.

*Det provisoriska valsystem* som år 1952 antogs för andrakammarvalen 1953—1956 och som enligt beslut 1956 förlängdes för perioden 1957—1960, föreslås i prop. 8 skola gälla med avseende å valen för perioden 1961—1964. Propositionen motiveras med att författningsutredningen, som skall lämna förslag till definitiv valmetod, icke kan avgiva förslag i valfrågan i sådan tid, att det hinner genomföras före hösten 1960.

Trots att *vallagarna* äro ganska klart utformade har under senare år olika synpunkter framkommit för vissa detaljspörsmål. Vid stadsfullmäktigevallet i Göteborg 1958 rådde t. ex. tvekan om valsedel bestående av vitt papper med färgad linjering motsvarar kravet i 23 § kommunala vallagen att valsedel skall vara av vitt papper utan kännetecken. Fröken Mattson m. fl. (s) och fru Sjövall m. fl. (s) önska därför (I: 146 och II: 179) en utredning rörande vissa förtydliganden av vallagarna. Enligt motionärernas mening är vidare bestämmelsen att sammanräkning skall ske vid offentlig förrättning mer symbolisk än verklig. De föreslå därför att valkorporationerna skola utse representanter att delta vid dessa sammanräkningar.

Hr Spångberg (s) erinrar (II: 64) om svårigheten att uppfatta vad som yttras från ledamöternas eller statsrådets bänkar samt yrkar på att riksdagen måtte besluta att i riksdagsstadgan skall införas bestämmelse att riksdagsledamot, som yttrar sig i kammaren, i regel skall framföra sitt *anförande från kammarens talarstol* samt att samma bestämmelse även skall gälla för statsråden.

*Televisionsutsändningen* från årets remissdebatt har föranlett ett par motioner. Fru Segerstedt-Wiberg (fp) och hr Hagberg (h) samt hr von Friesen m. fl. (flera partier) ställa sig tveksamma till televisionsutsändningar (I: 149 och II: 182), då de framtvingar regler om tidsbegränsning för talarna. Speciella anordningar måste även vidtagas, som förrycker debattordningen för att gruppledare och regeringsledamöter skola få tillfälle tala vid ur sändningssynpunkt lämpliga tidpunkter. Frågan om televisionsutsändningar bör därför närmare regleras i riksdagsstadgan. — Hr Lundberg (s) anser dessa utsändningar vara av stort värde (II: 539). För sådana debatter föreslår han därför en tidsbegränsning på 30 minuter för varje talare, repliker inräknade, men med möjlighet för talmannen att, då synnerliga skäl föreligga, medgiva förlängning med högst 10 minuter.

Stadgandet i sekretesslagen § 1, 2 mom. att *statsrådsprotokoll ej må utlämnas* förrän två år efter protokollets datum anse hr Per-Olof Hanson (fp) och hr Ståhl (fp) böra upphävas (I: 330 och II: 422), då det synes otillfredsställande att i en demokratisk stat regeringsmaktens avgöranden principiellt skola vara undandragna insyn, medan offentlighetsprincipen tillämpas överallt eljest inom riksdagen, administrationen och domstols-

väsendet. Flertalet av de beslut, som protokollföras i statsrådet i tvåårsprotokoll publiceras för övrigt omedelbart, t. ex. utnämningar, direktiv för utredningar och beslut om propositioner.

Redan 1953 framlades partimotioner från folkpartiet angående *begränsning av den statliga kontrollen över den kommunala verksamheten*. StU medgav då att den statliga tillsynsapparaten i vissa avseenden var förenad med påtagliga olägenheter såväl i principiellt som praktiskt avseende. Frågan ansågs emellertid böra vila i avvaktan på främst statsbidragsutredningens principbetänkande. På grundval av detta betänkande (SOU 1956: 8) föreslogs i prop. 1957 nr 112 en viss förenkling av bidragsformerna för skolväsendet. Trots detta kvarstår alljämt omkring 150 olika statsbidrag till kommunerna. Detta har föranlett statsrevisorerna att i 1959 års berättelse yrka på att man skall söka få till stånd en klarare uppdelning av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun. Framför allt måste gällande föreskrifter på statsbidragsområdet överses i syfte att nedbringa det administrativa och kommunala bestyret. Hrr Nils Hansson och Per-Olof Hanson (fp) samt hr Ståhl m. fl. (fp) ansluta sig till denna argumentering (I: 257 och II: 316) och framhålla, att de kommunala myndigheterna böra tillerkännas största möjliga förtroende. Statens verksamhet bör så vitt möjligt begränsas till en rådgivande verksamhet.

Den 1952 genomförda *kommunindelningsreformen* utgjorde delvis en kompromisslösning och gav därför icke samtliga nybildade kommuner ett tillräckligt starkt ekonomiskt underlag. Den under senaste årtionde fortgående utflyttningen från landsbygden har ytterligare försvårat situationen på sina håll. Hrr Helmer Persson och Öhman (k) samt hr Holmberg (k) yrkar därför (I: 86 och II: 104) på förslag till en ny kommunindelning.

I lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m. föreskrives i § 3 att *proportionella val* skall förrättas med valsedlar, vilka före namnen skola upptaga *partibeteckning*. Dessa partibeteckningar äro icke registrerade och alltså icke heller skyddade såsom vid andra-kammarvalen. Hr Lundström (fp) och hr Anderson-i Sundsvall (fp) anse (I: 332 och II: 417) att detta gör det möjligt för ett parti eller meningsriktning att — utan att överenskommelse därom träffats — utnyttja annat partis väljarbeteckning. De yrka därför att Kungl. Maj:t måtte framlägga förslag att partibeteckning, som avses i 3 § nämnda lag, måtte beredas skydd mot obehörigt utnyttjande.

Enligt 52 § *kommunala vallagen* skall på fullmäktiges begäran ny sammanräkning företagas om fullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringsperiodens slut. I Kungl. Maj:ts förslag 1930 (prop. 99 s. 283) hade orden »på fullmäktiges begäran» utgått, vilket av departementschefen motiverades med att sammanräkning borde kunna ske även om vederbörande underlåto göra sådan anmälan. Utan särskild motivering återinsatte riksdagen emellertid bestämmelsen. Trots att i vissa fall sammanräkning verkställts av länsstyrelse efter anmälan av kommunalfullmäktiges ordförande, har man som regel avvaktat närmaste fullmäktigesammanträde och dess beslut i ärendet. Hr Lundström m. fl. (fp) och hr Åhman (fp) föreslå (I: 85 och

II: 103) sådan ändring av 52 § kommunala vallagen att ny sammanräkning kan företagas på anmälan från fullmäktiges presidium.

Hrr Jansson och Palm (s) samt hr Sköldin m. fl. (s) föreslå sådan ändring i lagen om *kommunalförbund* (I: 145 och II: 180) att kommunalförbund beredes möjlighet upptaga lån på samma villkor som gälla för primärkommuner, samt ock att kommunalförbund endast är skyldigt hålla ett obligatoriskt sammanträde per år mot numera tre.

Utvecklingen inom kommunerna har medfört att kravet på en enhetlig beskattning aktualiserats. Hr Lars Larsson m. fl. (s) och hr Thapper m. fl. (s) föreslå därför (I: 54 och II: 63) *avskaffande av kyrkofullmäktigeinstitutionen*, vars uppgifter skulle övertagas av kommunalfullmäktige. Den kyrkliga förvaltningen skulle däremot fortfarande handhas av kyrkorådet.

Genom ett utslag av kammarrätten den 23 maj 1950 fastslogs att en person skall *mantals- och kyrkoskrivas* där han är bosatt. Detta har lett till att samtliga å ålderdomshem intagna skrivs där. Hr Ernst Olsson (h) och hr Wachtmeister (h) anse (I: 128 och II: 153) att denna bestämmelse onödigt hårt drabbar sådana åldringar, som behålla sina gamla lägenheter men föredraga att under den kalla årstiden flytta till ålderdomshemmet. De yrka därför sådan ändring av 14 § 6 mom. folkbokföringsförordningen att intagning å ålderdomshem ej behöver medföra förändring i kyrkobokföringen.

Ivar Beskow

**Kommunförbund i Sverige och i utlandet.** Rubriken fordrar strängt taget en omedelbar kommentar. »Kommunförbund» är en term som man i regel inte — eller i varje fall inte särskilt ofta — möter i den vetenskapliga litteraturen inom det område där uttrycket närmast hör hemma, alltså i de förvaltningsrättsliga och statsvetenskapliga disciplinerna. Härtill kommer att begreppet inte förekommer i lagtexter, knappast heller i några egentliga kommunallagskommentarer. Inte heller tycks det användas i de vanliga läroböckerna i kommunalkunskap eller i de gängse handböckerna i ämnet. Sakregistret i dylika böcker upptar väl alltid ordet »kommunalförbund», medan man däremot förgäves letar efter »kommunförbund». Båda termerna betecknar ett visst slag av samverkan kommuner emellan. Trots uttryckens verbala likhet representerar de dock som bekant två helt artskilda former av interkommunalt samarbete. Anledningen till att benämningen »kommunförbund» så ofta undviks ligger förmodligen i det faktum att den kommunalrättsliga vokabulären redan innehåller den snarlika men betydelseskilda termen »kommunalförbund».

Ett *kommunalförbund* är ju en offentlighetsrättslig sammanslutning av kommuner, omnämnd i kommunallagens 1 § och reglerad genom den särskilda lagen om kommunalförbund. En ny sådan antogs av 1957 års riksdag. Den trädde i kraft den 1 januari 1958, då den ersatte 1919 års kommunalförbunds lag (se SOU 1956: 19 och SFS 1957: 281).

Ett *kommunförbund* är däremot en privaträttslig organisation och omfattas alltså inte av kommunallagen utan regleras enbart genom

civila rättsregler. Det används som beteckning på civilrättsliga sammanslutningar av kommuner, alltså organisationer av typen Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet.<sup>1</sup> Dessa tre organisationer kallar sig själva kommunförbund och omtalas som sådana både i kommittébetänkanden och propositioner. Som exempel kan man hänvisa till kommunallagskommitténs betänkande (nr III) med förslag till ny kommunallag (SOU 1952: 14) och till propositionen om sådan lag (prop. nr 210/1953) samt till 1958 års förhandlingsrättskommittés betänkande (SOU 1951: 54) och den på grundval därav framlagda propositionen med förslag till kommunal delegationslag (prop. nr 67/1954). Vid behandlingen av frågan om den externa delegationsrätt, som sedermera förverkligades i 1954 års kommunala delegationslag, har både departementschefen och nyssnämnda kommittéer åtminstone av rent stilistiska skäl haft behov av namnet kommunförbund som en kort, sammanfattande benämning på de tre ovannämnda organisationerna. I kommunallagskommitténs betänkande återfinns ordet även i en kapitelrubrik: »Kommunförbundens bokförings- och revisionsverksamhet». Det bör emellertid påpekas att förhandlingsrättskommittén dock syntes föredra att i stället för ordet kommunförbund använda mera neutrala omskrivningar av typen »central kommunal organisation» eller lösligare formuleringar såsom »en för flera kommuner gemensam sammanslutning» eller helt enkelt enbart »kommunsammanslutning».

Att ett behov i praktiken föreligger av en gemensam benämning på städernas, köpingarnas och landskommunernas centrala sammanslutningar är uppenbart. Termen kommunförbund torde, trots den språkliga likheten med det kommunaljuridiska begreppet kommunalförbund, få anses både lämplig och användbar. Risken för missuppfattningar av sådana formuleringar som »ett av kommunförbunden» eller »de tre kommunförbunden» eller t. o. m. enbart »kommunförbunden» torde vara minimal i de sammanhang uttrycken används.

I Sverige finns det alltså två kommunförbund för primärkommunerna

<sup>1</sup> Till dessa tre brukar ibland ytterligare ett par förbund fogas, nämligen Svenska socialvårdsförbundet och Svenska hamnförbundet. Det förra är en organisation, vars medlemmar utgöres av kommunala styrelser och nämnder inom socialvården, länsförbund och andra regionala eller lokala sammanslutningar av dylika styrelser och nämnder samt enskilda personer, som verkar inom eller eljest önskar främja socialvården liksom den enskilda hjälpverksamheten. Socialvårdsförbundet är alltså öppet även för privata sammanslutningars och privatpersoners medlemskap. Bl. a. av detta skäl synes det inte adekvat att inräkna denna organisation bland kommunförbunden. Av liknande skäl är det åtminstone mycket tveksamt, om Svenska hamnförbundet bör karakteriseras som ett kommunförbund i egentlig mening. Berättigad till inträde i förbundet är nämligen inte bara »varje av svensk kommun ägd hamn»; även annan hamn kan efter prövning av styrelsen medges inträde. I båda dessa fall är det alltså egentligen inte kommunen som sådan som är medlem utan vissa av kommunens organ. Jfr förekomsten av regionala skolstyrelse- resp. drätselkammarförbund och liknande sammanslutningar (de förstnämnda har också en — tills vidare dock blott interimistisk — central organisation). De ovannämnda organisationerna har i denna artikel ej inräknats bland kommunförbunden, även om vissa både historiska och praktiska skäl — inte minst deras nära samarbete med kommunförbunden — kan anses i viss mån tala för att så bort ske.

— stadsförbundet och landskommunernas förbund — och ett för lands-  
tingen. Det kan tilläggas att den tredje typen av primärkommuner, vid  
sidan av städer och landskommuner alltså, nämligen köpingarna, tillhör  
båda de två förstnämnda förbunden. Dubbelanslutningen innebär att kö-  
pingarnas medlemsavgift delas mellan förbunden.<sup>2</sup> Vidare ingår bland stads-  
förbundets medlemmar även ett drygt tiotal municipalsamhällen; antalet  
har varit betydligt större men minskat i takt med municipalsamhällenas  
fortgående, successiva avveckling. (Dessa samhällens antal har sjunkit från  
maximinoteringen 244 år 1942 till 54 år 1960.) Normalt är municipalsam-  
hällena eljest inte självständiga kommunförbundsmedlemmar utan endast  
via moderkommunen anslutna till landskommunernas förbund.

I de flesta europeiska länder och i åtskilliga länder utanför Europa finns  
dylika kommunförbund, alltså i regel riksomfattande sammanslutningar av  
privaträttslig karaktär med syfte att på olika sätt tillvarata kommunernas  
eller vissa kommuntypers eller kommungruppers gemensamma intressen.  
Sammanlagda antalet kommunförbund är såvitt bekant 85, fördelade på  
43 länder, varav 16 i Europa. Dessa kommunförbund, som till sin allmänna  
organisation och typ kan vara ganska olikartade, är i sin tur i stor ut-  
sträckning sammanslutna i ett världsomspännande internationellt kommun-  
förbund, som har sitt säte i Haag och vars namn är International Union  
of Local Authorities (IULA). Av totalantalet kommunförbund är cirka hälft-  
ten, närmare bestämt 42, medlemmar i IULA, däribland de båda svenska  
primärkommunala förbunden.<sup>3</sup>

De flesta kommunförbund är av relativt sent datum, framför allt sedda  
mot bakgrunden av den kommunala självstyrelsens egen ålder. Av de i  
IULA:s undersökning ingående organisationerna har, med ett extremt un-  
dantag, ingen bildats tidigare än 1873, då det danska stadsförbundet (Den  
danske købstadforening) och en sammanslutning av engelska småstäder  
(The association of municipal corporations) bildades. Undantaget går så  
exceptionellt långt tillbaka i tiden som till 1150, då ett förbund bildades  
av de fyra största städerna i Skottland (The convention of the royal burghs  
of Scotland). Denna sammanslutning består än i dag, ehuru nu som ett  
mera allmänt förbund av skotska städer. I Sverige bildades stadsförbundet  
1908,<sup>4</sup> landskommunernas förbund 1919 och landstingsförbundet 1920.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> För år 1960 utgör medlemsavgiften för städerna 1,4 öre per skattekrona och  
för landskommuner och köpingar 2 öre per skattekrona.

<sup>3</sup> Om flertalet av IULA-organisationerna samt ett stort antal kommunförbund  
utanför IULA:s medlemskrets finns intressanta uppgifter i den av IULA för ett  
par år sedan utgivna volymen »National associations of local authorities through-  
out the world» (Haag 1956). Boken innehåller resultaten av en världsomfattande  
enkät, som IULA låtit företas om de nationella kommunförbundens organisation  
och verksamhetsformer. I materialet ingår svar från 39 av IULA:s 42 medlems-  
förbund samt från 25 sammanslutningar som står utanför IULA. Denna redo-  
görelse bygger i fråga om de utländska kommunförbunden i stor utsträckning på  
uppgifter ur IULA-boken.

<sup>4</sup> En utmärkt skildring av det år 1958 femtioårsjubilerande stadsförbundets  
tillkomst och verksamhet har förbundets våren 1960 avgångne direktör givit i en  
till jubileet publicerad minnesskrift; se S. Humble, »Svenska stadsförbundet  
1908—1958» (Sthm 1958). Se även densamme, »Svenska stadsförbundet, dess  
uppgifter, befogenhet och organisation», Svenska stadsförbundets tidskrift 1951,  
s. 333—340.



För de övriga skandinaviska ländernas vidkommande kan nämnas, att det norska stadsförbundet tillkom 1903 och det finländska 1917. Även bland de landskommunala förbunden i Norden är det danska äldst, ända från 1899, medan det finska och det norska grundades 1921 respektive 1923.

Anledningarna till att kommunförbund bildats har i de allra flesta fallen varit behovet av en organisation som dels främjar samverkan kommunerna emellan, dels tillvaratar kommunernas intressen gentemot staten. I några fall kan man emellertid peka på en mera konkret händelse eller aktuell situation som varit den direkta orsaken till förbundets bildande. Det gäller exempelvis Norges byförbund som hade sin upprinnelse i ett mycket speciellt förhållande, nämligen brandförsäkringsbolagens höga premier. En premiehöjning hade av bolagen tvångsvis genomförts i städerna, varjämte ganska långtgående ultimativa krav framställdes om att kommunerna skulle iaktta vissa speciella föreskrifter, som försäkringsbolagen uppställt i fråga om byggnadssätt, brandalarmanordningar o. dyl. Finländska stadsförbundets bildande hade samband med behovet av ett organ för kontroll av spritförsäljningen, och för tillkomsten av en av de stadsförbundsliknande organisationerna i USA (The United States conference of mayors) spelade problemen under 1930-talets depression stor roll. Till sitt allmänna syfte har emellertid även dessa organisationer, för vilkas grundande alldeles speciella omständigheter varit mer eller mindre avgörande, så småningom kommit att likna övriga kommunförbund.

På grund av kommunallagstiftningens och den kommunala förvaltningens mycket varierande struktur i olika länder och världsdelar finns det emellertid knappast någon gemensam nämnare för de skiftande kommunförbunden i fråga om deras organisation. En fundamental skillnad mellan olika kommunförbund kan sägas existera beträffande deras rent konstitu-

Det bör kanske här erinras om att uppslaget till bildandet av det första svenska kommunförbundet gavs av Erik Palmstierna, då sekreterare i Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA), senare mera känd genom sin rikspolitiska verksamhet i regering och riksdag. Palmstierna var inte blott stadsförbundets grundläggare och organisatör, han blev också dess förste ledande tjänsteman. Han har själv skildrat hur idén till ett förbund av Sveriges städer väcktes och hur tanken sedan kom att inom ett par år förverkligas; se E. Palmstierna, »Svenska stadsförbundets tillkomst och dess första år», Svenska stadsförbundets tidskrift 1933, häfte nr 5 A (jubileumshäfte), s. 7—18; jfr densamme, »Ett brytningsskede» (Sthm 1951), s. 58 ff. Palmstierna påpekar där, att stadsförbundets tillkomst ledde till förbund också mellan landsting och mellan landskommuner, »något som jag föreslog men icke själv ville sätta i gång av det skälet att min ställning markerat mig alltför starkt såsom en städernas man. Det borde vara från landsbygden initiativet kom» (s. 63).

<sup>5</sup> Om landskommunernas förbunds resp. landstingsförbundets verksamhet och organisation, se G. Lönn, »Svenska landskommunernas förbund», Statsv. tidskrift 1952, s. 331—350, och den till landstingsförbundets 25-årsjubileum 1945 utgivna minnesskriften »Svenska landstingsförbundet 1920—1945» (Sthm 1945). — I detta sammanhang kan nämnas, att Svenska socialvårdsförbundet leder sitt ursprung tillbaka ända till det 1906 bildade Svenska Fattigvårdsförbundet, som 1925 omorganiserades till Svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet, vilket i sin tur 1948 ombildades till Svenska socialvårdsförbundet, och att Svenska hamnförbundet bildades 1912; se A. Hirsch, »Svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet 40 år», Tidskr. f. fattigvård 1946, s. 153—155, och J. Åkerman, »Svenska hamnförbundet åren 1912—1937», Svenska stadsförbundets tidskrift 1937, s. 287—289.

tionella karaktär. För det första bör det erinras om att vissa länder inte gör någon åtskillnad mellan olika slag av kommuner. Det kommunförbund som eventuellt bildas i ett sådant land står vanligen öppet för samtliga kommuner. Så är fallet med det nederländska kommunförbundet. Nederländernas lagstiftning känner blott en kategori av kommunala enheter (»gemeenten») och skiljer sig därigenom från sina västeuropeiska grannländer och de skandinaviska länderna. Vidare bör påpekas att länder, vilka såsom Sverige har flera typer av primärkommuner och någon typ av sekundärkommuner, uppvisar sinsemellan olika lösningar med avseende på kommunförbundens organisation och sammansättning. Ett gemensamt förbund för alla slagen av primärkommuner har man t. ex. i Belgien, Kanada och Italien samt på Island. Vanligare är dock en organisationsform enligt den svenska typen med ett kommunförbund för varje kommunkategori.<sup>6</sup> Motsvarigheten till de svenska landstingen synes i regel ha en egen organisation. I några fall har sekundärkommunerna inte hemortsrätt i något förbund.

En intressant mellanform i organisatoriskt hänseende intar de två kommunförbunden i Norge. Städer och landskommuner har där visserligen var sin sammanslutning, men efter andra världskriget har dessa upprättat ett gemensamt kansli och bildat en gemensam förhandlingsdelegation. De står också under ledning av en och samma direktör.

Det kan i detta sammanhang nämnas, att frågan om eventuell sammanslagning av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund motionsvis aktualiserades vid stadsförbundets kongress i Stockholm 1954, och att det vid ärendets fortsatta behandling vid 1957 års stadsförbundskongress i Halmstad rapporterades, att överläggningar mellan delegerade från de båda förbunden ägt rum och att därvid full enighet visat sig råda om »att några åtgärder med sikte på sammanslagning av förbunden f. n. icke bör vidtagas, men att redan i många hänseenden förekommande samarbete mellan förbunden bör fullföljas och, i den mån så lämpligen kan ske, effektiviseras och utvidgas».

Medlemskapet i kommunförbunden är i regel frivilligt. I åtskilliga länder är anslutningen dock hundraprocentig. Så är fallet i de svenska kommunförbunden; vad landskommunernas förbund beträffar stod dock ännu för några år sedan ett par landskommuner utanför förbundet, men den sista kommunen blev medlem från ingången av år 1956. Totalt är anslutningen även i det nederländska kommunförbundet samt i stadsförbunden i Danmark, Finland och Norge. Detsamma gäller i det närmaste också beträffande de landskommunala förbunden i dessa länder.

I fråga om kommunförbundens verksamhet råder på en punkt stor överensstämmelse. Praktiskt taget alla förbund anser en av sina främsta uppgifter vara att till statsmakterna framföra kommunala synpunkter och önskemål beträffande lagstiftning, beskattning, statlig kontroll, skolfrågor,

<sup>6</sup> I Finland har de svenskspråkiga landskommunerna ett eget förbund (Finlands svenska landskommuners förbund) vid sidan av det stora finska landskommunala förbundet (Maalaiskuntien Liitto). I den mån här i fortsättningen talas om landskommunernas förbund i Finland eller finska landskommunernas förbund avses det sistnämnda.

arbetsmarknadsproblem, lokaliserings- och planeringsfrågor samt över huvud taget alla sådana spörsmål som direkt eller indirekt angår kommunerna och deras självstyrelse. Som remissorgan torde de flesta kommunförbund regelmässigt fungera; i ett fall — det gäller den skotska motsvarigheten till vårt landstingsförbund — har statsmakterna till och med i lag ålagt skyldighet att underställa förbundet varje förslag som berör dess verksamhet.

De svenska kommunförbunden beredes numera i mycket stor utsträckning tillfälle att till departement, ämbetsverk eller riksdagsutskott inkomma med yttranden över betänkanden, promemorior, anslagsäskanden, riksdagsmotioner och andra förslag. De hör i själva verket till de oftast anlitade remissinstanserna bland organisationerna i vårt land. Till belysning härav ges i följande tabell antalet av stadsförbundet och landskommunernas förbund åren 1956 och 1957 avgivna remissyttranden till offentlig myndighet. Antalet yttranden från landstingsförbundet var obetydligt mindre än från landskommunernas förbund. Till jämförelse återges motsvarande tal för en annan stor remissinstans bland organisationerna, nämligen Landsorganisationen.<sup>7</sup>

	1956	1957
Svenska stadsförbundet	73	90
Svenska landskommunernas förbund	68	60
Landsorganisationen	53	64

Vad de svenska kommunförbunden beträffar har de i sin strävan att gentemot staten hävda kommunernas intressen tillgång även till andra värdefulla medel. Ett sådant är kommittérepresentationen. Kommunförbunden blir i stor utsträckning företrädare i kommittéer och utredningar av de mest skilda slag. Representationen sker oftast genom ledamöter, ibland via experter eller sekreterare. Även på andra sätt kan de få komma till tals vid utformningen av exempelvis nya författningar. Ibland rör det sig här om öppet redovisade underhandskontakter, ibland om andra former av mer eller mindre informella överläggningar. Ett färskt exempel föreligger från ett viktigt avsnitt på skollagstiftningens område. Enligt skolstyrelselagen (2 §) är kommun under viss förutsättning skyldig att delta i samverkan med annan kommun, därest det erfordras för att i kommunerna eller någon av dem åstadkomma en ändamålsenlig organisation av skolväsendet eller därtill hörande verksamhet. Om formerna för dylik samverkan och om fördelning av kostnader med anledning av samarbetet bör kommunerna träffa erforderliga överenskommelser, stadgas det. Lyckas inte detta, ankommer det på länsskolnämnden att besluta i dessa avseenden. När det gäller kostnaderna skall nämnden därvid enligt skolstyrelselagen iakta av Kungl. Maj:t utfärdade allmänna anvisningar. Sedan samråd mellan representanter för bl. a. ecklesiastikdepartementet och kommunförbunden ägt rum vid flera överläggningar, utarbetades gemensamt ett förslag till de nämnda anvisningarna, vilket sedermera utfärdades som ett Kungl. Maj:ts cirkulär (SFS nr 351/1959).

<sup>7</sup> Förf. har gjort en mindre undersökning rörande antalet avgivna remissyttranden från fjorton större organisationer under perioden 1937—1957. Det är på denna ännu inte publicerade utredning ovan anförda siffror grundar sig.

Tillkomsten av och innehållet i detta cirkulär är för övrigt principiellt intressant även ur en annan synvinkel, som belyser kommunförbundens ställning. Under överläggningarna mellan departement och kommunförbund förutsattes, att Kungl. Maj:ts anvisningar om kostnadsfördelningen skulle kompletteras av mera konkret utformade rekommendationer till kommunerna, gemensamt utfärdade av stadsförbundet och landskommunernas förbund. Författningens mycket allmänt hållna formuleringar, som inte ansetts ge någon direkt vägledning i de vid dylik interkommunal kostnadsfördelning besvärligaste punkterna, betingades delvis av den överenskomna förutsättningen att förbunden genom sina rekommendationer skulle utfärda ett slags tillämpningsföreskrifter till det kungliga cirkulärets bestämmelser (så har numera också skett). Man förutsatte, med andra ord, att man på kommunförbundshåll skulle lösa vissa av de problem man i departementet inte ansåg sig ha möjlighet att lösa vid författningsskrivningen. Kungl. Maj:t gav således — om ej formellt så dock reellt — i detta fall de båda kommunförbunden ett avgörande inflytande på utformningen i praxis av en direkt till skolstyrelselagen anknyttande författningsbestämmelse.

Gentemot sina medlemmar bedriver inte bara de svenska kommunförbunden utan praktiskt taget samtliga förbund olika slags service- och konsultationsverksamhet, främst givetvis av kommunaljuridisk art men i åtskilliga fall även i civilrättsliga ärenden. Också på det tekniska, kontorsorganisatoriska och budget- och revisionstekniska området bedriver relativt många förbund en ganska betydande verksamhet.

För de flesta kommunförbund är arbetet med löne- och avtalsförhandlingar av stor omfattning och betydelse. Förbunden uppträder här alltså å medlemmarnas vägnar som arbetsgivarpart gentemot de kommunalt anställda befattningshavarna. Endast i Sverige, Norge, Danmark och Frankrike har kommunförbunden engagerat sig i de kommunalanställdas pensionering genom grundande av egna pensionskassor.

Många förbund sysslar också med en omfattande informations- och upplysningsverksamhet i kommunala frågor i syfte framför allt att ge de kommunala förtroendemännen kunskap i aktuell kommunallagstiftning och kommunal förvaltning. Verksamheten på detta område har i Sverige drivits så långt, att man i fråga om kommunförbundens utbildningsverksamhet här har ett fullkomligt unikt exempel på, nämligen Kommunskolan i Sigtuna. Som dess huvudmän står stadsförbundet och landskommunernas förbund tillsammans.<sup>8</sup> För skolans uppförande beviljade 1952 års riksdag som grundplåt ett ränte- och amorteringsfritt lån på 600.000 kronor. Den i mars 1956 invigda Kommunskolan, som väckt ett betydande och berättigat intresse utomlands, har till uppgift att genom kurs- och informationsverksamhet underlätta de kommunala förtroendemännens arbete, verka för vidareutbildning av kommunala funktionärer samt informera både förtroendemän och tjänstemän om nyheter inom lagstiftningen och om aktuella reformförslag m. m. Med hänsyn till att frågan om förvaltningstjänstemän-

<sup>8</sup> I Kommunskolans styrelse ingår, förutom tre av vardera huvudmannaorganisationen valda ledamöter, även en representant utsedd av Kungl. Maj:t och en vald av Svenska socialvårdsförbundet.

nens vidareutbildning har viss aktualitet för närvarande,<sup>9</sup> är det angeläget understryka att Kommunskolan inte minst i detta hänseende har kommit att få en mycket stor betydelse. Den fungerar i realiteten som ett slags permanent fortbildningsinstitut för kommunala förvaltningsjurister, tekniker, ekonomer, rektorer och lärare, socialvårdare m. fl. kategorier kommunala befattningshavare.<sup>10</sup>

I några länder sysslar kommunförbunden å andra sidan med verksamhet som är de svenska förbunden främmande. Ett mindre antal förbund har startat egen försäkringsrörelse (så t. ex. i Japan och, i viss mån, i Västtyskland). Andra förbund har genom avtal med privata försäkringsbolag lyckats utverka särskilda förmåner för de kommuner som tillhör förbundet (så t. ex. i Nederländerna och Schweiz). På tre håll bedrivs i förbundens regi kommunal bankverksamhet. Dyliga av kommunförbund grundade eller administrerade kommunbanker finns i Nederländerna, Turkiet och Israel. Äldst och betydelsefullast är den nederländska kommunbanken, som spelar en betydande roll som kreditinstitut för kommunerna. Aktierna i denna bank ägs till 50 procent av staten.

Liksom de tre svenska kommunförbunden bedriver praktiskt taget alla övriga förbund viss publikationsverksamhet, huvudsakligen medelst utgivande av en egen tidskrift i kommunala spörsmål. Dessa tidskrifters karaktär och allmänna standard, deras utgivningsfrekvens och upplaga varierar starkt. Till de upplagemässigt sett allra största torde Landskommunernas tidskrift höra med sina 47.000 exemplar. Landskommunernas förbund i Finland är det enda som har eget tryckeri och bokbinderi. I Sverige bedriver landskommunernas förbund egen förlagsverksamhet.

Betydande variationer internationellt sett, till viss del säkerligen återspeglade den skiftande omfattningen av förbundens verksamhet och styrka, föreligger också i fråga om storleken av den personal, som arbetar inom förbunden. Störst är det nederländska kommunförbundet med över 300 anställda, vartill man dock bör påpeka att förbundet har samma funktion som alla svenska kommunförbund tillsammans. Till de personalmässigt största hör också finska landskommunernas förbund med cirka 230 anställda, varav inte mindre än ett 70-tal på förbundets arkitektbyrå. Därefter kommer landskommunernas förbund i Sverige med över 100 anställda, varav ett 40-tal på förbundets upphandlings- och förlagsorganisation Kommunaktiebolaget, samt de svenska och danska stadsförbunden, båda med uppemot 100 befattningshavare.

Antalet tjänstemän med kvalificerad utbildning är förhållandevis stort i de svenska kommunförbunden. Personer med akademisk examen eller högskolemässig utbildning av annat slag (främst socionomer) uppgår hos stadsförbundet till cirka 30 och hos landskommunernas förbund till bortåt 50, varav ungefär två tredjedelar är socionomer (ett drygt 20-tal av dem

<sup>9</sup> Se L. Sköld, »Försökskurser i högre förvaltningsutbildning». Statsv. tidskrift 1959, s. 408—411.

<sup>10</sup> En närmare redogörelse för Kommunskolans hittillsvarande verksamhet har skolans rektor lämnat i en tidskriftsuppsats; se H. Törnquist, »Kommunskolan under tre år», Svenska stadsförbundets tidskrift 1959, s. 145—151.

är ej knutna till förbundets kansli i Stockholm, den s. k. centralbyrån, utan lokalt utplacerade, regionalt verksamma konsulenter).

Ett ganska stort antal kommunförbund, bl. a. de belgiska och isländska, erhåller visst bidrag från staten. Något statligt inflytande över förbundens verksamhet anses dock i allmänhet inte förekomma, oavsett om staten ger ekonomiskt stöd eller ej. Kommunförbunden i Sverige såväl som i utlandet är i förhållande till staten självständiga institutioner och torde som regel se som sin allra främsta uppgift att bevara och stärka den lokala självstyrelsens ställning gentemot en i de flesta länder expanderande statsmakt.

*Sten-Sture Landström*

#### STATSVETENSKAPEN VID DE AKADEMISKA LÄROSÄTENA ÅR 1959

**Göteborgs universitet.** *Lärare* i statskunskap har varit: Jörgen Westerståhl, innehavare av August Röhss' professur i statskunskap, utnämnd 1952 (partiellt tjänstledig för offentligt uppdrag 1/1—1/6); docent Arne Wählstrand, utnämnd 1941 (förordnad att uppehålla viss del av professuren 1/1—1/6); bitr. lär. Bo Särllvik, förordnad 1958; samt som kursgivare fil. lic. Arne Andersson och professor Hadar Berglund. Dessutom har assistenten och amanuensen tjänstgjort som lärare.

\*

*Assistent och förste amanuens* vid institutionen har varit: fil. mag. Björn Molin (assistent) och Esbjörn Janson (förste amanuens).

\*

*Doktorandstipendium* har under året innehafts av fil. lic. Ingemar Lindblad.

\*

*Licentandstipendium* har under höstterminen innehafts av fil. kand. Torben Grage.

\*

*Statsvetenskapliga föreningens* styrelse har haft följande sammansättning: ordförande professor Jörgen Westerståhl, vice ordförande docent Arne Wählstrand, sekreterare och skattmästare fil. lic. Bo Särllvik, övriga styrelseledamöter fil. kand. Georg Brittberg och fil. lic. Lennart Hansson.

*Esbjörn Janson*

**Lunds universitet.** *Lärare och tjänstemän* vid statsvetenskapliga institutionen har varit: professor Nils Stjernquist, docent Pär-Erik Back (under höstterminen universitetslektor); universitetslektorer under höstterminen: docent Back och fil. kand. Gunnar Sjöblom; biträdande lärare: fil. lic. Torbjörn Vallinder under vårterminen samt fil. lic. Agne Gustafsson och fil. lic. Bo Westerhult; 1:e assistenter: pol. mag. Finn Bergstrand och under vårterminen fil. lic. Hans F. Petersson; 2:e amanuenser: fil. kand. Olof Söderberg samt under höstterminen fil. kand. Rolf Wikstrand; 3:e amanuenser: under höstterminen fil. kand. Leif G. Andersson och fil. kand. Sven Kinnander; kanslibitråde: fru Ebba Skjöld.

\*

*Filosofie licentiatexamen* har avlagts av Sven-Ola Lindeberg.

\*

*Doktorandstipendium* har under höstterminen innehafts av fil. lic. Torbjörn Vallinder och fil. lic. Sven-Ola Lindeberg.

\*

*Licentandstipendium* har under vårterminen innehafts av fil. kand. Gunnar Sjöblom.

\*

*Proseminariet* har under professor Nils Stjernquists ledning den 10—14 maj företagit en exkursion till Stockholm. Deltagarna bereddes därvid tillfälle att bl. a. besöka finansdepartementet; statsrådsberedningen, LO, SAF, KF, Dagens Nyheter samt riksdagen.

\*

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

Föreningen har under året haft två sammanträden. Den 16 mars talade professor Angus Campbell från University of Michigan, Ann Arbor, om »Group Influences on the Vote». Den 20 november informerade fil. lic. Agne Gustafsson, fil. kand. Dieter Strand och fil. kand. Olof Tolgraven om höstens parlamentsval i Storbritannien.

Olof Söderberg

**Stockholms Högskola.** *Lärare* i statskunskap: Gunnar Heckscher, innehavare av Lars Hiertas professur i statskunskap, utn. 1958 (1948); Nils Andréén, preceptor i statskunskap, utn. 1958; fil. dr Lars Sköld, biträdande lärare med tjänstgöring som universitetslektor under vårterminen, förordn. som universitetslektor fr. o. m. höstterminen; fil. lic. Eric Öhlin, biträdande lärare under vårterminen, förordn. som universitetslektor fr. o. m. höstterminen; fil. lic. Per Sundberg, extra lärare under vårterminen, förordn. som universitetslektor på halvtid fr. o. m. höstterminen; fil. dr Bruno Kalnins, extra lärare, förordn. 1957; fil. lic. Elmar Nyman, extra lärare, förordn. 1958; fil. lic. Tomas Hammar, extra lärare, förordn. 1959; fil. lic. Gunnar Wallin, extra lärare, förordn. 1959; lektorn vid Socialinstitutet i Stockholm Gunnar Abrahamsson, extra lärare, förordn. 1958; hovrätts-assessor Karl-Gustav Lindelöw, extra lärare, förordn. 1959.

Som assistent tjänstgjorde under vårterminen fil. lic. Gunnar Wallin och under höstterminen pol. mag. Harriet Lundblad. Amanuens var under vårterminen fil. lic. Tomas Hammar. Under höstterminen förordnades två amanuenser, pol. mag. Hadar Cars och fil. kand. Inger Pålsson.

\*

Fil. lic. Rune Tersman *disputerade* den 3 mars för doktorsgraden på en avhandling om »Statsmakterna och de statliga aktiebolagen». Som fakultetsopponent fungerade docent Hans Meijer, medan författarens egna opponenter var fil. mag. Lars Foyer och byrådirektör Nils-Erik Brundell.

\*

*Filosofie licentiatexamen* har avlagts av Johan Haabma och Tomas Hammar.

Under året har en licentiatavhandling av Johan Haabma om »Domänstyrelsen och statens skogspolitik» godkänts.

\*

*Doktorandstipendium* i statskunskap har under hela året innehafts av Staffan Lindsten och under en termin av Tomas Hammar.

\*

*Licentandstipendium* har under hela året eller del därav innehafts av Erik Fridlund, Birger Hagård, Arne Halvarson, Torsten Landelius, Krister Wahlbäck och Torsten Wergenius.

*Harriet Lundblad*



**Uppsala universitet.** *Lärare:* professor skytteanus Carl Arvid Hessler, docent Olle Nyman, innehavare av docentbefattning, fil. lic. Åke Gafvelin, biträdande lärare, fil. lic. Nils Elvander, biträdande lärare under vårterminen, extra lärare under höstterminen, fil. lic. Bengt Alexanderson, extra lärare, fil. lic. Elias Berg, extra lärare.

Under vårterminen ledde professor Charles O. Lerche från Emory University, Atlanta, i egenskap av Smith-Mundt Visiting Lecturer in International Relations ett antal seminarier över olika problem inom sitt specialområde. Han föreläste även över aktuella konstitutionella frågor i USA samt över rasproblemen i sydstaterna.

*Extra assistent* vid statsvetenskapliga institutionen har varit fil. kand. Sven Hamrell.

*Amanuens* och bibliotekarie har varit fil. stud. Rolf Sundén.

\*

*Det politiska pressarkivet* i Skytteanum har föreståtts av amanuensen, fil. kand. Per Olof Olofsson under vårterminen och amanuensen, pol. stud. Terence Carlbom under höstterminen. Mag. jur. Artur Mägi har liksom tidigare medverkat vid arkivmaterialets ordnande.

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

Institutionens politiska pressarkiv inrättades 1950. Emellertid har detta år inte ansetts vara ett »naturligt» begynnelseår för ett arkiv av detta slag. En rad frågor skulle mycket bättre och lättare kunna belysas, om arkivet innehöll material sedan exempelvis andra världskrigets slut. Genom inköp och gåvor från tidningsföretag och enskilda har institutionen nu lyckats förvärva årgångarna 1945—1949 av Aftontidningen, Arbetaren, Dagens Nyheter, Expressen, Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, Morgon-Tidningen, Ny Tid, Svenska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet Snällposten. Försök har gjorts att förvärva ytterligare några representativa tidningar, men av dem fanns inte längre kompletta årgångar bevarade. Genom anslag från Statens samhälls- och rättsvetenskapliga forskningsråd har klippning och sortering av det nya materialet kunnat påbörjas.

Arkivets klassifikationssystem tillställs på begäran de intresserade.

\*

*Filosofie licentiatexamen* har avlagts av fil. kand. Mats Kihlberg och fil. mag. Hans-Erik Östlundh.

\*

*Doktorandstipendium* har under hela året innehafts av filosofie licentiaterna Bengt Alexanderson och Hans-Göran Myrdal, under vårterminen av fil. lic. Elias Berg och under höstterminen av fil. lic. Nils Elvander.

*Licentandstipendium* innehades under vårterminen av fil. mag. Arne

Rundqvist och filosofie kandidaterna Mats Kihlberg och Svante Nycander, under höstterminen av fil. mag. Nils Slunga.

\*

*Statsvetenskapliga föreningens styrelse* har haft följande sammansättning:

ordförande och redaktör för föreningens skriftserie professor Carl Arvid Hessler, vice ordförande lektorn docent Ragnar Simonsson, sekreterare fil. lic. Åke Gafvelin, skattmästare stadsbibliotekarien docent Gert Hornwall, v. sekreterare och v. skattmästare amanuensen Rolf Sundén, sjätte ledamot fil. lic. Nils Elvander.

Vid årets sammanträden har följande föredrag hållits:

Den 13 april av professor Charles O. Lerche, Emory University, Atlanta, över ämnet »The Rôle of the Military in the American Government».

Den 24 november av statsrådet och chefen för ecklesiastikdepartementet, fil. dr Ragnar Edenman, Uppsala, över ämnet »Ett statsråds arbetsdag».

Medlemsantalet uppgår till omkring 190.

*Åke Gafvelin*

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

ARTHUR THOMSON: *Adolf Göran Mörner. Minnesteckning*. K. Svenska Vetenskapsakademiens Årsbok för år 1959 (sid. 293—367). Sthlm 1959.

Adolf Göran Mörner är hitintills av forskningen mest uppmärksammas såsom högaristokraten med de radikala idéerna vid grundlagsriksdagen 1809—10. Det är, som bekant, Axel Brusewitz som i sin epokgörande avhandling »Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag», 1913, klarlagt Mörners viktiga, för att ej säga avgörande insatser vid tillkomsten av konstitutionsutskottets ryktbara memorial 24/3 1810 rörande nationalrepresentationen. Mörners franskinspirerade, doktrinärt tämligen renodlade anförande från 6 febr. 1810 låg till grund för utskottsutlåtandet, vilket han själv på utskottets uppmaning utformade. Mörner framstår härvidlag som den teoretiskt mest skolade bland 1809 års upplysningstroga liberaler. I polemik mot denna uppfattning, som bildade skola, har från lundahåll pol. mag. Stig W. Nilsson (*Statsv. tidskr.* 1941, s. 333 ff.) sökt visa, att Mörner ingalunda var en principfast doktrinär utan i sitt tänkande och handlande märkbart vägledades av politiskt-taktiska motiv.

Arthur Thomsons skrift omfattar Mörners verksamhet och personlighet såsom helhet. Men huvudparten av skildringen berör dock grundlagsriksdagen 1809—10 och Mörners verksamhet där. Framställningen utgör i väsentligt utvidgad form den minnesteckning över Mörner, vilken författaren i egenskap av preses föredrog vid Vetenskapsakademiens högtidsdag å Riddarhussalen den 31 mars 1959 och bär även spår därav. Inför firandet av 150-årsminnet av 1809 års händelser finner författaren — och talaren — motiverat att särskilt dröja vid Mörners insatser under grundlagsriksdagen, vilka även föranlett prägling av akademiens minnespenning för året över honom.

Vi få sålunda här för första gången en samlad vetenskaplig överblick av A. G. Mörners liv och verksamhet med tyngdpunkten, som sagt, förlagd till 1809—10. Från början må sägas, att Thomsons minnesteckning, till omfånget av modest format, i sin klara och koncisa form utgör en förebildligt objektiv och samtidigt starkt fängslande biografi över en betydande ämbetsman med livliga politiska, främst idépolitiska intressen från vårt statskicks tidigaste skeden.

Thomsons framställning är baserad dels på dokument ur det Mörnerska Esplunda-arkivet, nu deponerat i riksarkivet (främst A. G. Mörners omfattande korrespondens med fadern, hovmarskalken och godsägaren C. G. Mörner, och med sin hustru), och annat otryckt källmaterial, samt på Mörners riksdagsanföranden, akademital m. m., dels naturligtvis på den, särskilt kring grundlagsriksdagen 1809—10, rikhaltiga vetenskapliga litte-

raturen, vartill förf. själv som känt är i betydelsefulla avseenden bidragit (studien »Liberal. Några anteckningar till ordets historia» i Festskrift tillägnad Theodor Hjelmqvist, 1926, samt doktorsavhandlingen »Grundskat-terna i den politiska diskussionen 1809—1866», 1923). Mörners egna skrifter, delvis utgivna av trycket, utgör givetvis ävenledes en väsentlig källa. Hans vana alltsedan ungdomsåren att nedskriva och sammanfatta händelser, intryck och reflexioner möjliggör för forskaren med betryggande säkerhet att följa gången av Mörners politiska idéutveckling och ställnings-taganden.

Född 1773 på Esplunda i Närke kom Mörner 15-årig till Uppsala, där filosofiska och historiskt-statsvetenskapliga studier för bl.a. E. M. Fant, Daniel Boëthius och prof. skytteanus F. Neikter samt samvaro med lika-sinnade som Hans Hierta (Järta), Claes Fleming, G. A. och även A. G. Silverstolpe och Benjamin Höijer grundlade den upplysningsmässiga bildning och livssyn, som Mörner, enligt vad författaren visar, behöll livet igenom. Rousseau och främst Montesquieu blev hans ledstjärnor, vartill kom Sieyès, vars system Mörner fick tillfälle konfronteras med under sin bekanta séjour i Paris 1795. Skildringen av hans ungdomstid å Björksunds gods i Södermanland — alltså ej å Esplunda —, av hans uppslagna förlovning med m:lle Charlotte Schön, dotter till en av skeppsbroadelns kända börs-magnater, samt giftermål med den likaledes rike bruksägaren Detlof Heijkenskjölds dotter Ulrica Catherina och det nygifta parets tidiga år lämna nya intressanta upplysningar, bl. a. att Mörner först 1806 bosatte sig å Esplunda, som han arrenderade av fadern ända till dennes död 1828; först då blev han ägare av godset. År 1799 ärvde han via sin mor patronatsrätten till Skytteanska professuren i Uppsala. Sysselsatt delvis med stats- och hov-tjänst men främst med egendomsskötsel samt med ekonomiska och politiska studier och utkast började Mörner — efter debut vid Norrköpingsriksdagen 1800 såsom oppositionsman jämte vännerna från Uppsalatiden — vid grundlagsriksdagen 1809—10 på allvar framträda på den politiska scenen.

Skildringen av den grundlagstiftande riksdagen och Mörners insatser där upptar, som nämnts, en väsentlig del av Thomsons framställning.

Efter en kort men utmärkt säker karaktäristik av grundlagsverket granskar författaren Mörners kända »Reflexioner i anledning af närvarande politiska ställning, april 1809», vars tankegångar utgjorde grunden för hans verksamhet under denna riksdag. Så skildras initierat Mörners inställning till den av bönderna ivrigt påyrkade privilegieutjämningen, där han vid bl. a. bröderna G. A. och A. G. Silverstolpes sida — alla tre i princip mot stånds- och privilegieväsendet men också mot sociala omstörtningar — sökte visa, att kraven på all jords ekonomiska likställighet betydde kränkning av den naturrättsligt fattade äganderätten. Vidare klarlägger Thomson representationsfrågan under våren 1810 och Mörners avgörande åsikter härvidlag. Författaren påvisar, att Mörner ingalunda var en okritisk eftersägare till Sieyès utan påtagligt modifierat dennes teorier med hänsyn till svenska förhållanden. Men detta är, framhålles med rätta, något annat än opportunistisk följsamhet efter den dagspolitiska situationen. Mörners omfattande yttrande den 6/2 i representationsfrågan ger ötvetydigt vid handen, inskärper författaren, att det var »ett klart genomtänkt, i stort sett conse-

kvent, radikalt förslag, inte utan doktrinär anstrykning». Det sistnämnda skulle jag nog vilja skärpa till »med starkt doktrinär anstrykning»! Beträffande den omstridda frågan, huruvida KU våren 1810 var liktydigt med det RF-författande utskottet året förut, påpekar författaren underfundigt, att den viktigaste förändringen i utskottets sammansättning var — att Mörner själv hade kommit med! I fråga om KU-memorialet 24/3 1810 understryker författaren med rätta dettas karaktär av principprogram, alltså ingalunda ett vilande grundlagsförslag i egentlig mening.

Thomsons hithörande framställning utgör ett viktigt, nytt bidrag till grundlagsriksdagens politiska historia.

Mörners anonyma författarskap i tidningspress åren närmast efter grundlagsriksdagen avsåg att påvisa den nya författningens överensstämmelse med »statslärans grundsanningar» samt att, i likhet med A. G. Silverstolpes skrifter, presentera den för Karl Johan. Samma ambition, i varje fall den förra, framgår enligt författarens intressanta förstahandsanalys Mörners med Svenska akademiens stora pris år 1812 belönade tävlingskrift »Vilka äro medlen att hos ett folk väcka och underhålla patriotismen och en rätt nationlig anda». Den och Mörners tidningsartiklar utgör, framhåller författaren, jämte Silverstolpes samtida skrifter, en viktig källa för kännedomen om den dåtida politiska uppfattningen hos »1809 års clique». Mörner var nu nyvorden statssekreterare för handels- och finansexpeditionen och kom sålunda kronprinsen Karl Johan nära, något som även underlättades av hans utmärkta franska. Tre år därefter befordrades Mörner till statsråd och kvarstod som sådan intill sin bortgång 1838, alltså tillhörande regeringskretsen ett drygt kvartssekel.

Denna period av Mörners verksamhet å högsta ämbetsnivå behandlas relativt kortfattat. Thomson konstaterar, att en viss konservativ inställning framträder redan 1812, då Mörner — såsom ordförande i KU — inte finner något i sak att invända mot den nya tryckfrihetsförordningen med dess indragningsmakt. Han kom med tiden alltmer att betona den »styrande maktens» betydelse inom statsskicket, den finge bl. a. icke klavbindas genom detaljerade statsanslag från riksdagens sida. Också reagerade Mörner bestämt mot den framväxande liberala oppositionens parlamentariska mål och krav. Han slog vakt om 1809 års statsskick, såsom han ansåg detta utformat vid grundlagsriksdagen, men det skedde, understryker författaren energiskt, icke på grund av övergång till någon konservativt romantisk statsåskådning à la historiska skolan som hos Geijer eller Järta. De grundläggande idéerna i upplysningstidens tänkande kom Mörner alltid att omfatta och detta även i strid med Karl Johans åsikter, såsom med tiden framgick av motsättningen mellan dennes finanspolitiska protektionism och övriga finansiella hugskott och Mörners — liksom Hans Järtas tidigare — ekonomiskt liberala grundsyn. Mörner såsom ledamot i regeringen var, summerar författaren, en kunnig, plikttrogen och grundlig ämbetsman med sällsynt och aldrig sparad arbetsförmåga, men mindre lyckad som politiker och försvarare av regeringens åtgärder inför riksdagen. Han var, kort sagt, ämbetsman men icke statsman.

I ett slutkapitel redovisas för Mörners medlemskap och insatser i olika akademier: Lantbruksakademien (1812), Musikaliska akademien (1814),

Svenska akademien (1818, en av »de blå» enligt Es. Tegnér's bekanta karaktäristik), Vetenskapsakademien (1819). Hans samvetsgranna arbetsamhet kom även härvidlag till synes: i egenskap av Lantbruksakademiens direktör utarbetade han dess årsredogörelser och avled efter förkylning i samband med akademiens årssammankomst 1838.

Thomson avslutar sin minnesteckning med utdrag ur Tegnér's tal, varmed han i Svenska akademien hälsade Mörners efterträdare, skalden A. A. Grafström: »Den man, du efterträder ibland oss, var ej som du ett sångens söndagsbarn, och ingen diktmö sjöng inför hans vagga. På prosa gick hans liv, och prosa är dock mänskollivets grundval och dess kärna».

Minnesskriften prydes av bilder: årets minnespenning samt J. G. Sandbergs ståtliga porträtt av Mörner, aristokratisk i blick och drag, i ordensbehängd ämbetsuniform. Han klandrades av motståndare för häftigt lynne och högdraget sätt. Från hans tidiga år finns J. E. Bolinders vackra miniatyr, som visar den unge Mörners älskvärda och intelligent drag. En av hans minnestecknarens förtjänster i denna lika välskrivna som sakligt dokumenterade, alltigenom intresseeggande framställning är påvisandet, att ungdomsårens upplysningsideal alljämt fortlevde i den åldrande, utåt byråkratiskt tillknäppte excellensens sinne.

*Erik Fahlbeck*

YNGVE STENSTRÖM: *Om biskops tjänst och ämbete. En studie i svensk kyrkorätt.* Akad. avh. Gbg 1959. Pris kr. 18:—.

F. d. kanslichefen Stenströms avhandling avser enligt förf:ns deklARATION i förordet att lämna en sammanfattande redogörelse för den faktiska regleringen av den svenske biskopens ämbetsområde och innefattar tillika ett försök att angiva biskopsämbetets teoretiska konstruktion och dess historiska bakgrund. Den innehåller en ingående men översiktlig utredningsmässig kartläggning av den rättsliga regleringen av biskops tillsättning, funktioner och avgång.

Avhandlingen inledes med en refererande framställning av den kanoniska rätten och en kortare historik avseende den nuvarande rättsliga regleringen, vilka förf. funnit påkallade för att giva bakgrunden till den följande framställningen. Förf. övergår därefter i kap. II till en redogörelse för reglerna om biskops val och utnämning. Huvudintresset i detta kapitel tilldrager sig förf:ns ingående behandling av tillkomsten och innebörden av gällande bestämmelser. Enligt den nuvarande lydelsen av rösträttsstadgandet i 1759 års förordning om biskopsval, vilken tillkom år 1942, äga rösträtt, förutom församlingsprästerskapet, dels innehavare av sådana särskilda prästerliga tjänster, som avsågos i 47 § av 1934 års tillsättningslag, dels präster anställda vid allmän undervisningsanstalt. Genom 1942 års författningsändring utestängdes, såsom förf. påvisar, ej blott de pensionerade prästerna utan även — tydligen oavsiktligt — obefordrade, icke missiverade präster samt lärare vid enskilda undervisningsanstalter. Innebörden av hänvisningen till 1934 års lag är numera något oviss, sedan tillsättningslagen ersatts av 1957 års prästvallag, som ej innehåller något motsvarande

stadgande. Denna förändring, som tillkom under avhandlingens utarbetande, nämnes icke och dess verkan diskuteras sålunda icke heller av förf., ehuru han i andra sammanhang observerat den. Uppenbarligen anser förf. hänvisningen fortfarande gällande, något som likväl knappast är givet. Begreppet allmän undervisningsanstalt, ställt i motsats till enskild, ger förf., under kritik av regeringsrättsmajoritetens mening i rättsfallet RÅ ref 34/1952, en vidsträckt innebörd, inneslutande icke blott statliga och kommunala utan även enskilda anstalter, vilkas organisation och verksamhet bestämts av statsmyndighet. Härigenom kommer under begreppet både erkända och annorledes autoriserade anstalter och, synes det, även sådana, som åtnjuta statsbidrag, enär dylikt understöd skapar en offentlig förvaltning genom enskilda. Villkoret att vara till ämbetets utövning behörig innebär, som förf. framhåller — och som direkt framgår av domkapitelslagen 13 § 4 mom. andra stycket — att avstängning från allenast den prästerliga befattningen ej utestänger från rösträtt vid biskopsval. Även må nämnas, att förf. under sin analys av bestämmelserna hävdar, att suppleanterna i domkapitlet icke kunna äga rösträtt vid biskopsval, vilket styrkes därav, att frånvarande ledamot äger rätt att insända sin röstsedel och sålunda alltfört äger rösträtt — häremot stridande lokal praxis medför i sina konsekvenser att både ledamoten och hans suppleant skulle kunna rösta.

Kap. III utgör arbetets huvuddel och bär titeln »Biskop och kyrkomakt». Förf. tager därvid till utgångspunkt det i inledningen redovisade kanoniskrättsliga kyrkomaktsbegreppet och dess indelning i potestas magisterii (läromakten), potestas ordinis (nådemedelsförvaltningen) och potestas jurisdictionis eller regiminis (kyrkostyrelsen). Enligt förf:s mening kunna och böra dessa kanoniskrättsliga begrepp läggas till grund för systematiseringen av de biskopliga uppgifterna såsom stiftschef och individualmyndighet, var emot biskopens åligganden som ordförande i domkapitlet helt hänföras till hans potestas regiminis. Potestas magisterii inbegriper då enligt förf. endast den egentliga förkunnelseuppgiften (läroämbetet), medan potestas ordinis omfattar de olika kyrkliga vigningsakterna, och under potestas regiminis hava sammanförts olika uppgifter, tillhörande den kyrkliga förvaltningen. Eörf. fäster stor vikt vid denna begreppsbildning samt underkänner Reuterskiölds, även av mig tillämpade, dualistiska kyrkomaktsbegrepp.

Jag vill ingalunda bestrida, att förf:s metod kan bjuda en användbar systematik, ehuru jag nog här och var ställer mig tveksam beträffande tillämpningen, särskilt då hans extendering av regiminisfunktionen — var till jag straxt skall återkomma. Däremot förmenar jag nog fortfarande, att den av Reuterskiöld skisserade lärobyggnaden bättre ansluter till den svenska kyrkans stats- och förvaltningsrättsliga ställning genom sin funktionsdelning icke i tre utan i två led: dels den utåtriktade styrelsemakten (potestas regiminis), dels den inåtriktade andliga läro- eller vårdnadsmakten, av Reuterskiöld betecknad potestas magisterii, ett uttryck, som synes ganska väl svara emot den gamla beteckningen på prästerståndet — »läroståndet» — och reformationens betonande av förkunnelsen såsom centralt element i gudstjänst och annan kyrkans verksamhet. På en dylik klyvning av funktionerna vilar den svenska kyrkans ordning, sådan den uttryckes i 1686 års kyrkolag och gällande domkapitelslag. Där skiljes sålunda mellan prediko-

eller, som termen numera är, prästämbetet, förvärvat genom prästvigningen, och den kyrkliga eller — enligt domkapitelslagens uttryck — prästerliga befattningen (såsom kyrkoherde, komminister, kyrkoadjunkt etc.), till vilken den prästvigde utnämnes, förordnas eller missiveras. Systematiken synes sålunda fast grundad i positiv rätt. Förf. har i realiteten själv anslutit sig till densamma, när han givit sin avhandling titeln »Om biskops tjänst och ämbete».

Det torde emellertid icke vara möjligt att giva svenska kyrkans styrelsemakt ett med kanonisk rätt likartat innehåll, redan av det skäl, att svenska kyrkan har en ojämförligt mera av staten beroende ställning än den katolska. Förf. har också, såsom redan antytts, föranletts att därunder inbegripa åtgärder, som icke framträda såsom yttre beslutsakter utan utgöra led i biskopens andliga funktioner. Så hänför förf. (sid. 106) hans tillsyn och kontroll över det underordnade prästerskapets utövande av läroämbetet till potestas magisterii men »i den mån denna . . . får karaktären av överordnads direktiv till underordnad, förlorar denna art av potestas sin karaktär av 'magisterium' och övergår till att i stället bli *potestas regiminis*» (kurs. här och i det följande förf:ns). Härmed synes illa rimma, att kyrkolagen 24 kap. 2 § betecknar föremålet för samma tillsyn och kontroll såsom »tvistiga saker, som till kyrkans dom egentligen höra». Förf. har också, såsom redan antytts, föranletts att under potestas regiminis inbegripa inre viljeakter, vilka icke framträda såsom yttre beslutsakter. Så förklaras (s. 111) prästvigningen grundad i potestas ordinis men beslutet att företaga den tillhöra potestas regiminis. Samma betraktelsesätt går igen (ss. 111, 112, 118, 122) beträffande missionärsvigning, pastorsdiakonvigning, biskopsvigning och meddelandet av *venia concionandi* — det borde väl då också gälla dop, vigsel och jordfästning. I verkligheten är dock vigningen icke en slags verkställighet av beslutet att företaga den utan det centrala elementet i åtgärden.

Använder man termen potestas regiminis såsom svenskt kyrkorättsligt begrepp, bör nog detsamma, såsom Reuterskiöld menar, givas ett med svensk kyrkorätt överensstämmande innehåll och nyttjas för att beteckna kyrkans deltagande i kyrkolagstiftningen, hennes självstyrelse och handhavandet av de henne av staten anförtrödda offentliga förvaltningsuppgifterna, exempelvis inom folkbokföringen och församlingsstyrelsen, eller m. a. o. den kyrkliga verksamhetens yttre, icke sakrala sida.

Potestas magisterii har enligt Reuterskiölds systematik två grader. Den lägre är den, som tillkommer varje innehavare av prästämbetet och utgöres av makten att med rättslig verkan döpa, viga och jordfästa samt företaga andra prästerliga handlingar. Det är denna makt, som Reuterskiöld kallat potestas clavium, i påtaglig anslutning till den prästerna enligt kyrkans ordning tillkommande avlösningmakten: att »tillsäga de botfärdiga deras synders förlåtelse». Den andra, högre formen, av Reuterskiöld kallad potestas ordinis, tillkommer biskoparna — biskopen kallas också i 1571 års kyrkoordning »ordinarius». Denna makt inbegriper potestas clavium — även en biskop kan förrätta högmässa och skriftermål samt utföra andra prästerliga handlingar — men den omfattar jämväl makten att ordinera präster, utföra vighandlingar samt utöva det andliga chefskapet i stiftet, funktionen såsom pastor pastorum. Denna indelning



karaktiserar förf. ironiskt som kinesiska askar. Därav följer dock ej, att läromakten icke skulle kunna hava tvenne former, en partiell, den genom prästvigningen erhållna mera begränsade kompetensen, och en fullständigare, vunnen genom biskopsvigningens förlänande av kyrkans fulla andliga makt. Härför kan även återopas förf:ns eget konstaterande, att det finnes än mera beskurna former av läromakten: den, som erhålles genom biskoplig *venia concionandi* eller genom vigning till pastorsdiakon eller missionär, funktioner, vilka förf. framställer såsom former av *potestas magisterii* (s. 111), erhuru epitetet kinesiska askar där synes lika tillämpligt. Jämväl på andra punkter kommer förf. snubblande nära den kritiserade begreppsbildningen. Så anföres (s. 112), att förf:ns begrepp *potestas ordinis* förekommer »i tvenne former, *dels* den, som vanligen åsyftas, när man talar om *potestas ordinis* och som innebär makten att utöva de nyss angivna befogenheterna» (d. v. s. att handhava kyrkans gudstjänstordning, dess sakrament och övriga nådemedel samt att i övrigt utföra sådana handlingar, som enligt kyrkans ordning äro förbehållna präst), »och *dels* en högsta form av *potestas ordinis*, som tillkommer allenast biskop, och innebär makten att utöva, jämte de ovan nämnda befogenheterna, den kyrkliga vagningsrätten». Senare säges (s. 163): »Den evangelisk-lutherska kyrkans ämbete är principiellt allenast ett ämbete — 'evangelii förkunnelsens och sakramentsförvaltningens ämbete', vilket i Confessio Augustana betecknas såsom 'predikoämbetet' . . .». Därefter anför förf. (s. 164): »Den principiella enhetligheten av kyrkans ämbete hindrar icke, att ämbetet kan hava olika grader, var och en med sin särskilda vigning, och kyrkolagen talar i kap. 21 om biskopsvigning och i kap. 22 om prästvigning. Genom vigningen — ordinationen — förlänas vederbörande den grad av *potestas ordinis*, som ligger innesluten i biskopsämbetet, respektive prästämbetet, d. v. s. i *senare* fallet behörigheten att utföra alla sådana handlingar, som enligt kyrkans ordning äro förbehållna präst . . . och i *förra* fallet behörigheten att utföra, förutom handlingar, som nyss sagts, även biskop allena tillkommande vagningsförrättningar. Biskopen erhåller genom vigningen *potestas ordinis* i sin fullhet» — till och med ordvalet liknar här Reuterskiölds (se citatet s. 91). Skillnaden är, att Reuterskiöld för svensk kyrkorätts vidkommande sammanför den kanoniska rättens *potestas magisterii* och *potestas ordinis* till ett mot predikoämbetets evangeliska innehåll svarande enhetligt begrepp. Reducerar sig icke skiljaktigheten mellan Reuterskiölds enligt förf. (s. 91) förvirrade och svåröverskådliga samt från motsägelser icke fria bild av kyrkomakten och förf:ns egen från kanonisk rätt hämtade terminologi till smakfrågan, vad som är mest expressivt?

Det terminologiska spörsmålet får emellertid en praktisk konsekvens bland annat i fråga om möjligheten att anföra besvär över biskopens beslut. Förf. vill (s. 40 f.) besvara denna fråga efter en kasuistisk metod utan begreppsmässig grund. Det vill synas som om svaret vore att söka med ledning av om biskopens beslut eller åtgärd låge inom ramen för *potestas magisterii* eller *potestas regiminis*. I förra fallet borde besvär vara principiellt uteslutna, enär biskoparna här äro, var i sitt stift, högsta myndighet, medan talemöjlighet alltid bör föreligga beträffande beslut och åtgärder tillhörande *potestas regiminis*, emedan där är frågan om offentlig förvalt-

ning och inom denna rätten att gå till kungs föreligger i alla fall, där annat ej är sagt. Med förf:ns konstruktion av regiminsakter såsom förutsättning och grund till magisteriihandlingar är dock denna naturliga lösning stängd.

Förf. kommer även in på en mångfald problem, vilkas vikt kan vara växlande, evad de ses ur teoretisk eller praktisk synpunkt. Förf. hävdar (s. 116), att kyrkobyggnaden genom invigningen blir *res sacra* och att innebörden därav är, att den »icke kan tagas i mät eller pantförskrivas»; den förra åtgärden skulle väl av de exekutiva myndigheterna anses alltför stötande, men är det säkert, att kyrkobyggnaden icke skulle kunna såsom fast egendom belånas och intecknas? Något belägg för sin mening ger förf. dessvärre icke. Ett annat spörsmål gäller prästs vigelskyldighet eller m. a. o. frågan om svenska kyrkan, såsom många präster anse, känner några i kyrkans bekännelse grundade andra äktenskapshinder än den borgerliga lagens. Ovissheten har sin grund däri, att äktenskapshindren bero av allmän civillag enligt RF § 87:1, varemot den kyrkliga vigseln, till vilken prästs vigelskyldighet anslutits, regleras av kyrkolag enligt RF § 87:2 — även 1951 års ändring av GB 4:2 antogs i denna form. Spörsmålet kan nog, mot vad förf. synes mena, icke anses slutgiltigt besvarat genom JO:s berättelse (1952, s. 51), enär stark meningssplittring rådde i domstolarna och saken icke kommit under HD:s prövning.

I sin sammanfattning av biskops befogenheter såsom stiftschef och individualmyndighet uttalar förf. (s. 134, 144), att den biskopliga maktutövningen är kyrkorättsligt ointressant, då den icke kan inbegripa befogenhet att meddela bindande föreskrifter. Häremot må dock invändas, att själva befogenheten likväl har den betydelsen, att maktutövningen icke kan anses utgöra obehörigt ingripande (jfr RÅ ref. 2/1952), att skyldighet kan föreligga att utöva den och att det synes kunna ifrågasättas, om icke biskopens avgörande enligt kyrkolagen 24:2 av tvistiga saker under kyrkans dom böra äga prejudiciell verkan. I framställningen av biskopens uppgifter behandlas icke hans befattning med stiftsnämndsförvaltningen men väl däremot den ojämförligt mindre omfattande domkyrkoförvaltningen. Visserligen har förf. såtillvida täckning härför, att ledamotskapet icke beror av formell självskrivnenhet. I realiteten är likväl stiftsnämnden allenast en utbrytning ur domkapitlet och samtliga biskopar — utom Stockholmsbiskopen, vars stift saknar egen stiftsnämnd — äro ordförande i sina stiftsnämnder; stiftsnämndsförvaltningen torde också utgöra en mycket betydelsefull del av biskopens uppgifter, vadan ett förbigående av den ger en något ofullständig bild av den episcopala verksamheten.

I kap. IV behandlar förf. biskopsvigningen såsom förutsättning för tjänst och ämbetes utövande. Han diskuterar i samband därmed spörsmålet om dispositionsrätten till kyrkorna, såväl församlingskyrkor som domkyrkor. De senare fungera som bekant i svenska kyrkan även såsom församlingskyrkor och Luleå domkyrka förvaltas också såsom sådan. Förf. avvisar kammarkollegii mening, att domkyrka, beträffande vilken församlingen har byggnadsskyldigheten, skulle i upplåtelsehänseende likställas med vanlig församlingskyrka. Såsom förf. riktigt invänder, är det icke den av borgerlig lag reglerade byggnadsskyldigheten, som härvidlag kan vara avgörande, utan kyrkobyggnadens kyrkorättsligt sakrala natur; så länge svenska kyr-

kan icke avstått från kravet å respekten för denna egenskap, måste pastor såsom den legitime brukaren och handhavaren av den sakrala egendomen också äga dispositionsrätten. För kyrka, som erkänts såsom domkyrka — Stockholms stift saknar sådan, i det Kungl. Maj:t icke bifallit, att Storkyrkan skulle förklaras vara domkyrka för stiftet — gör förf. häri inskränkningen, att biskopen utövar bestämmanderätten med avseende å dess användning för stiftschefs förrättningar, en lösning, som ter sig naturlig, enär eljest biskopen häri skulle bliva underställd sin underordnade, domprosten.

Slutkapitlet behandlar biskops avsked och entledigande. Förf. redovisar här, huru den för kyrkorätten grundläggande skillnaden mellan präst- eller biskopsämbetet (läroämbetet) och den prästerliga eller biskopliga tjänsten (befattningen i kyrkans tjänst) successivt framvuxit. Distinktionen aktualiserades särskilt genom 1910 års lag om emeritlöner för präster och motsvarande reform för biskoparna år 1936. Den blev dock klart lagtekniskt observerad först vid 1948 års ändringar i domkapitels- och strafflagarna. Genom den sekulariseringsåtgärd, som då vidtogs, underkastades innehavare av prästerliga och episkopala tjänster borgerlig lag ifråga om ämbetsbrott, varemot dessa tjänster själva fortfarande blevo grundade i kyrkolag. Förf. har tyvärr icke begagnat tillfället att ingå på någon undersökning av den kyrkorättsliga betydelsen av denna inkonsekvens, ehuru ett bekant och omstritt domstolsavgörande väl kunnat föranleda en sådan. Dragas konsekvenserna av sekulariseringssteget, borde prästs eller biskops åtgärder i eller av betydelse för tjänsten — exempelvis sedlighetsbrott — bedömas efter borgerliga, icke efter kyrkliga krav på tjänstemannastandard. Det måste nämligen anses ologiskt, att en borgerlig, för kyrkolag okänd domstol skulle äga anlägga kyrkligt influerade värderingar. Vid reformen dekreterades å andra sidan, »att, liksom kyrkan ensam förläna prästämbetet, det också skall ankomma på kyrkan att främtaga någon hans prästämbete». Även denna grundsats blev dock endast partiellt genomförd. Sålunda är kyrkans möjlighet att främtaga innehavaren av prästerlig tjänst prästämbetet avhängig av att borgerlig domstol dömt honom till avsättning från hans befattning. Självständig är kyrkans kompetens endast, om innehavaren övergivit kyrkans lära. I dylikt fall kan domkapitlet skilja honom från prästämbetet med verkan, att han blir obehörig jämväl till befattningen. Beträffande den episkopala tjänsten har kyrkan icke ens sagda befogenheter, utan denna tillkommer en profan administrativ besvärmyndighet, regeringsrätten, något som ju avspeglar sig i det egenartade förhållandet, att ett utom tjänsten ådagalagt — såsom styrkt ansett — moraliskt klandervärt förhållande föranlett borgerlig domstol att med principiellt borgerlig värdering döma till avsättning från tjänsten men vilket av regeringsrätten icke ansetts diskvalificera från ämbetet, ehuru myndighetens kompetens är grundad i kyrkolag och myndigheten sålunda haft att anlägga kyrkliga värderingar. Det vill synas som om en motsatt ordning hade varit naturligare, i vilket fall biskopsämbetets förlust skulle medfört liknande tvång till avgång från biskopstjänsten som ett övergivande av kyrkans lära.

Kanslichefen Stenströms avhandling, utarbetad efter förf:ns inträde i emeritiåldern, kan i viss mån karakteriseras såsom en uppstädning av ett

juridiskt länge förbisett och föga känt område. Dess huvudförtjänst ligger, förutom i redovisningen av den rättsliga regleringen och olika däriinom uppkommande problem, i den rågång, som förf. uppgått mellan biskopens funktion som stiftschef och kyrklig individualmyndighet å ena sidan och i hans egenskap av preses i domkapitlet å den andra, ehuru som sagt utelämnandet av stiftsnämndsförvaltningen bildar en saklig lucka. Man märker vid läsningen ständigt, att avhandlingen till författare har en tränad förvaltningsjurist och van utredningsman: arbetet präglas av omsorgsfullhet och vederhäftighet, noggrannhet och objektivitet. Avhandlingen är välgörande fri från mer eller mindre filosofiska eller kvasifilosofiska spekulationer. Förf. har strängt hållit sig till ämnet och även hans redovisning av kanonisk rätt och den historiska översikten är i stort sett begränsad till vad som varit erforderligt för den följande framställningen — på något egenvärde göra de påtagligen icke anspråk. Framställningens redighet och översiktlighet, dess vårdade stil och den lugna argumenteringen, liksom förf.:s saklighet och omdömesgillhet göra läsningen för den kyrkorättsligt intresserade tilltalande, för att icke säga nöjsam. Förf. har knappast lämnat obeaktat något problem, som han mött under sitt arbete, såsom om rösträtt, röstsammanräkning, förslagsupprättande och besvär rätt vid biskopsväl, tjänstetillträdes och biskopsvigningens betydelse, kyrkans rättssubjektivitet och rättsliga representation, rätten till kyrkofonden, besvär rätten över biskops beslut, electus deltagande i kyrkomötet, litispændensverkan av ärendes anhängighet i domkapitlet, den kyrkliga domsrättens avveckling och nuvarande innehåll, etc. Även om man, såsom ovan anmärkts, skulle önskat en närmare behandling av vissa närliggande spörsmål av mer principiell och teoretisk räckvidd, måste man å andra sidan erkänna arbetets grundlighet, som för övrigt stundom till och med synes omfatta föga praktiska frågeställningar, såsom möjligheten att anlita utländsk biskop för biskopsvigning. Visserligen har förf. enligt min tanke lagt en överdriven vikt vid överföringen av de kanoniskrättsliga begreppen, vilket knappast varit lyckligt, och hans kritik av Reuterskiöld är något oberättigad. En systematik är emellertid icke något självändamål utan endast ett hjälpmedel vid redovisningen, vilket kan väljas efter vad en författare anser tjänligt för framställningens reda, varför å andra sidan en anmärkning härutinnan icke kan väga tungt vid arbetets bedömande.

Det synes kunna utan överdrift betecknas såsom en respektingivande prestation, att en kommunaltjänsteman, som icke själv varit verksam inom den kyrkliga förvaltningen, efter uppnådd pensionsålder och sålunda vid en tidpunkt i livet, då flertalet föredraga att njuta sitt otium, ådagalägger den sinnets livaktighet och spänstighet, att han tager upp en säregen kyrkorättslig uppgift, och har energi och krafter att på ett förtjänstfullt sätt lösa den.

*Halvar G. F. Sundberg*

GARSTEN WELINDER: *Samhällsekonomi — teori och politik*. Kooperativa Förbundet, Rabén & Sjögren, Stockholm 1959 (364 sid.).

Att skriva en lärobok i ekonomisk teori och politik, innefattande företagsekonomi, kreditväsendets och de internationella betalningarnas organisation samt något om de ekonomiska systemen utan att boken i alltför hög grad verkar kompendium är onekligen en både aktningvärd och nyttig prestation. Boken utgör en bearbetning och förkortning av förf:s år 1947 utgivna »*Ekonomisk teori och politik*»; texten har skurits ned med en tredjedel, vilket säkerligen varit välgörande. Efter en kort inledning om metod och grundbegrepp ägnas fyra kapitel åt företagsekonomiska spörsmål. Som en brygga till makro-ekonomien följer ett kapitel om de viktigaste prisbildningstyperna och därpå vidtar den centrala delen: tre kapitel om konsumtion och nationalinkomst samt om produktionsfaktorerna; tre kapitel om penningar och kredit. Två kapitel om konjunkturer och två om internationella ekonomiska relationer samt ett kapitel om statens ekonomiska politik avslutar boken.

I denna korta anmälan — jag har tidigare haft tillfälle recensera »*Ekonomisk teori och politik*» — skall jag nöja mig med att påpeka i vilka avseenden arbetet enligt min mening har starka och svaga sidor.

Mest berömvärdt är förf:s eklektiska förmåga. Som lärobok för nybörjare ligger arbetets främsta förtjänst i dess objektivitet i den meningen att inga ekonomiska skolor blir framhävda på bekostnad av andra. Man kan i detta sammanhang påminna sig, att Welinder som den ende bland svenska professorer varit redaktör för avdelningen nationalekonomi i en stor encyklopedi (*Svensk Uppslagsbok*). Den träning i fråga om koncentrerad framställning, som en sådan uppgift bibringar, har uppenbarligen kommit läroboken tillgodo.

Även om endast det sista kapitlet bär titeln »*Ekonomisk politik*» har konsumentens, företagets och statens politik genomgående varit ledstjärnan. Welinder uppfattar nationalekonomien som politisk ekonomi, dvs. som en lära om rationellt handlande i ekonomiska ting. Denna utgångspunkt på basen av en stor portion sunt förnuft har utan tvivel varit till lärobokens fördel.

Vidare vill jag framhäva ett par avsnitt. Det korta inledningskapitlet om metodfrågor är tankeväckande och försvarar i hög grad sin plats. I många läro- och handböcker i nationalekonomi får läsaren börja med affärstermerna efterfrågan och utbud och förlorar därigenom från början allt grepp om förhållandet mellan företagets och samhällets ekonomi. De båda kapitlen (13 och 14) om konjunkturteori och konjunktur- och penningpolitik höra avgjort till bokens bästa; särskilt har jag fäst mig vid inledningen (s. 229) som är lika riktig som didaktiskt lyckad.

Jag övergår så till några kritiska punkter. Först och främst är det förvånande, att man praktiskt taget helt saknar en belysning av den ekonomiska teoriens grundteorem — den allmänna interdependensen. Fast flera nationalekonomer nämnas, lyser den ekonomiska teoriens största namn, Léon Walras, med sin frånvaro. Ändå är ju alla prisers och faktorers ömsesidiga beroende både teoriens och politikens givna ram.

Förf. tar aldeles för lätt på vår tids väsentliga kännemärke, tekniken och industrien, medan jordbruket blir starkt överbetonat. Kapitalläran belyses med den österrikiska skolans gamla exempel om det mognande vinet, medan diskussionen av gränsproduktivitetsprincipen får en aldeles otillräcklig (och föråldrad) tillämpning på industriella problem. Eget nog behandlas icke avskrivningarnas problem i denna bok, som dock innehåller nära 80 sidor om företagsekonomi. Hade förf. varit mer inriktad på det nutida samhällets industriella problem skulle dock sambandet mellan den tekniska utvecklingens acceleration och behovet av avskrivningsperiodernas förkortning trätt i dagen. Över huvud är utvecklingsproblemen styvmoderligt behandlade och förf. tyckes helt opåverkad av Schumpeter och av den nutida diskussionen om ekonomisk tillväxt (Domar etc.).

Det är knappast förvånande att modernare teorier blir sparsamt — och även något inkonsekvent — utvalda för omnämnande, men märkvärdigt är att även följande stora namn utelämnas: Knut Wicksell (hans lära om sambandet mellan realränta, låneränta och prisnivå är kanske ej mer aktuell men dock den svenska nationalekonomiens internationellt mest kända insats), Jevons (som var den store banbrytaren på kapitalteoriens, gränsnytte-teoriens och ekonometriens områden) och Cournot (vars inkomstmaximerande punkt på efterfrågekurvan blir rätt oklart omtalad). Welinder har tydligen ej särskilt stor tilltro till Keynes' »allmänna teori» som handledning för att nå och vidmakthålla full sysselsättning — där har förf:s sunda förnuft räddat honom från att fara vilse. Men frågan är om det då icke varit bättre att utelägna de korta, »instoppade» partierna om accelerationsprincipen och om monetär jämvikt och nöja sig med att beröra Keynes i samband med likviditetspreferensen. Något liknande kan sägas om förloppsanalysen. Tabell 19, som skall belysa Erik Lundbergs sekvenssystem, är obegriplig för nybörjaren och otillfredsställande för fackmannen. Skall man ta med modellsekvenserna i en elementär lärobok måste de åskådliggöras grafiskt. Welinder har bara på ett par rader omnämnt Leontiefs input-output och därom är intet att säga, ty detta system kan knappast ges innehåll och mening på nybörjarstadiet. Däremot anser jag att en kort diskussion av premisserna för Frischs decisionsmodell skulle ha väl försvarat sin plats som ett modernt uttryck för interdependensprincipens tillämpning. Många — och bland dem undertecknad — anser att decisionsmodellen (exempelvis i Tinbergens utformning) innehåller mer löftesrika moment än många andra allmänt diskuterade nutida nationalekonomiska forskningsresultat.

Till sist komma vi till frågan om de ekonomiska systemen: förf. säger på s. 21: »Vi utgår i det följande från ett samhälle av Sveriges typ, dvs. från en privatekonomisk marknadshushållning påverkad av ekonomisk politik.» Förf. har sålunda velat avskärma alla sammanhang som ej gälla inom dagens svenska samhälle och har faktiskt lyckats med att ej nämna Sovjetunionens namn. Däremot säger han i inledningskapitlet, att »rent kommunistisk hushållning existerar ej, möjligen frånsett hos vissa primitiva folk» — vilket onekligen kan missförstås. Emellertid ägnar författaren den fascistiska korporativismen och nazismens ekonomi en sida (s. 338—339) och gör sig till och med besvär att utreda korporativismens genealogi

i Tyskland (Adam Müller, Friedrich List, Othmar Spann). Detta är föga konsekvent.

Det återstår bara att nämna, att språkbehandlingen i stort sett är god, men att det tyvärr insmugit sig en hel del tryckfel och inadvertenser. Sålunda är en av de fåtaliga formlerna (s. 93) helt felaktig, dels emedan den tre gånger upprepade täljaren 100.000 skall vara 10.000, dels emedan den första termen i ränteformeln (överskottet vid slutet av det 20:e året) skall

vara 10.000, ej  $\frac{100.000}{1.05}$  och den sista termen (nuvärdet av det första årets överskott)  $\frac{10.000}{1.05^{19}}$ , ej  $\frac{100.000}{1.05^{20}}$ .

Det kan även nämnas att en miljardsiffra och två summor i tabell 13 äro oriktiga. I kommentaren till tab. 15 om inkomstfördelningen enligt 1958 års taxering borde det nödvändigtvis ha påpekats, att den direkta skatteprocent som anges för var inkomstklass, bara gäller inkomstintervallet inom resp. inkomstklass och icke inkomstsommen. Priselasticiteten borde ha demonstrerats med ett diagram visande kurvor med elasticiteten 1, mindre än 1 och större än 1. I stället finnes ett diagram (fig. 2) som bara visar en efterfrågekurva och dess förskjutning vid efterfrågeökning. Om man som förf. i hela boken bara har tio diagram, så är det nödvändigt, att de som medtages verkligen fylla sin uppgift. I en lärobok för nybörjare är sådana saker inga bagateller. I första upplagan av Welinders »*Ekonomisk teori och politik*» förekom en del felaktigheter i diagram och formler, men dessa rättades till i senare upplagor och man får hoppas att så även kommer att ske i fråga om denna bok.

Johan Åkerman

PER G. ANDREEN: *Politik och finansväsen från 1815 års riksdag till 1830 års realisationsbeslut. I. 1815—1818*. Akad. avhandl., Acta Universitatis Stockholmiensis 3; tr. Lund 1958, XXV + 636 sid., pris 40:— kr.

Numera docenten Per G. Andreens avhandling utgör som synes av titeln första delen av en tilltänkt undersökning av den politiska utveckling, som ledde fram till 1830 års myntrealisationsbeslut. Förf. har emellertid i första delen icke kunnat föra undersökningen längre fram än till 1818. Han har funnit det nödvändigt att ge en bred bakgrund till penningpolitiken under de behandlade åren. Avhandlingen inledes därför med två stora kapitel, det första tecknande den internationella ekonomiska utvecklingen omkring 1800—1830, det andra Sveriges ekonomiska och sociala förhållanden under 1800-talets första årtionden. Om man så vill, kan man också räkna dit de förstudier, som förf. publicerat i *Historisk Tidskrift*.

Det är givet, att denna bakgrund har stor betydelse för det behandlade ämnet. Men det är lika givet, att ingen forskare i en specialavhandling sådan som den föreliggande kan bygga en så vittomfattande översikt helt på egen primärforskning. Den översiktliga redogörelsen måste i mycket bli en sammanställning av andra forskares resultat. Förf:s egen insats blir på

dessa punkter företrädesvis sovrande och ordnande. I den mån de väsentliga resultaten finnas lätt tillgängliga i andra forskares arbeten, kan man därför diskutera, huruvida den nedlagda mödan och kostnaderna varit ändamålsenliga. I den här föreliggande avhandlingen synes det recensenten, som om åtskilligt utrymme nog kunnat sparas i kapitel ett och två genom hänvisningar till redan befintliga översikter. Men det är naturligtvis bekvämt för läsaren att få det hela presenterat i samma volym som den efterföljande skildringen.

I de följande två kapitlen skildrar förf. ingående det ekonomiska läget vid tiden för 1815 års riksdag och de åsikter, som vid denna fördes till torgs om den önskvärda ekonomiska politiken. En utförlig redogörelse ges också för de handlande personernas ställning och förhållanden i den mån de kunnat åtkommas i källmaterialet, liksom för sambandet mellan dem och de åsikter, som framfördes i de olika stånden. Förf. har här haft att bemästra stora svårigheter. Det har gällt för honom att tränga in i en djungel av ekonomiska teorier och påståenden, ofta påfallande osystematiska och påverkade av efemära omständigheter. Det lider emellertid intet tvivel, att först denna undersökning gör det möjligt att med verkligt fruktbarande grepp skildra den följande utvecklingen. Den ur modern penningteoretisk synpunkt ytterst förvirrande floran av meningar har visserligen ställt förf. inför problem, särskilt när det gäller den terminologi, som kan anses önskvärd. Skall man använda moderna termer med risk att läsaren däri inlägger en mycket mera strikt betydelse än materialet tillåter, eller skall man använda dåtida beteckningar, då man ej blir förstörd utan vidlyftiga förklaringar? Problemet kan naturligtvis endast lösas från fall till fall. I det väsentliga har förf. haft en lycklig hand, när det gällt att klara blindskären. Någon gång har han emellertid sett sig föranlåten att skapa eller använda en terminologi, som kan vara rätt vilseledande. När han sålunda på sid. 181 talar om »den merkantilliberala riktningen», torde det vara förlåtligt, om läsaren inte genast fattar, vad denna term skall innebära. Den åsyftar emellertid uppfattningen, att handels främjande vore den väsentliga förutsättningen för näringslivets utveckling, och skall ses som motsats till termen »agrarmerkantilism».

Det icke minst intresseväckande i förf:s skildring är hans påvisande av hur svårt det var för en klarare syn på penningpolitiken att tränga igenom mot allehanda mer eller mindre tillfälliga och privata intressen. Dessa kläd-des naturligtvis upp i många fina fraser och draperades i den påstådda allmännyttans mantel. Förf. har här utfört ett mödosamt arbete med att kartlägga de agerandes privata förhållanden så långt detta numera torde vara möjligt. Han har på detta sätt belyst bakgrunden till det påfallande förhållandet, att vid 1815 års riksdag en överväldigande ständeropinion ville på en gång genomföra en kreditexpansion och förbereda den svenska valutans återförande till parivärde gentemot utlandet. Som den mest betydande företrädaren för denna opinion uppträdde prosten Fredric Bogislaus von Schwerin, vilken ville riva åt sig initiativet i finansfrågorna från statssekreteraren Gustaf Fredric Wirsén, som eljest tilltänkt sig rollen av ständernas mentor i dessa frågor. Att sedan icke heller Schwerin lyckades behärska de olika ständergrupperna och driva igenom ett i tankegångarna någorlunda



konsekvent handlingsprogram hör också till förf:s bild av denna riksdag. Schwerins oförmåga på denna punkt liksom det fullständiga misslyckande, som drabbade 1815 års riksdags finanspolitik, var säkerligen den väsentliga orsaken till hans påfallande tillbakadragenhet vid den följande riksdagen 1818.

I fortsättningen knyter sig läsarens intresse i främsta rummet till två olika frågekomplex. Å ena sidan uppmärksammas det ekonomiska lägets förändringar och de fåfänga försöken att förverkliga de varandra motstridande önskemål, som 1815 års riksdag givit uttryck åt på det ekonomiska området. Å andra sidan gäller det förhållandet mellan Carl Johan och hans rådgivare.

Förf. utreder i det förstnämnda avseendet krisen för de olika diskontverken och dessas fall samt den andel i ansvaret därför, som kan drabba den valhända regeringspolitiken. Carl Johans huvudintresse var under denna tid riktat på en annan fråga; han ville appreciera eller åtminstone som en början härtill hindra ytterligare depreciering av den svenska valutan. I detta syfte påbörjade han som bekant vidlyftiga växelköp. Frågan var av politisk betydelse, dels på grund av problemet om konungens (kronprinsens) rätt att disponera över de penningssummor som användes, dels emedan växeldragningarna snart blevo ett tvisteämne mellan Carl Johan och Wirsén. Förf. har kunnat belysa Wirséns efter hand allt mera klarnande insikt om ändamålslösheten i växelköpen och om de ekonomiska problemens sammanhang. Carl Johan däremot hyste hela tiden en ur modern synpunkt högst primitiv uppfattning om valutafrågorna. För honom framstod deprecieringen som ett verk av »agiotörer», vilka sammansvurit sig till rikets fördärv. Wirsén kom på detta sätt i motsatsställning till Carl Johan. Denne satte visserligen stort värde på Wirséns kapacitet men var ingalunda sinnad att låta någon annan bestämma på ett område, där han ansåg sig själv mera kompetent än de flesta andra och där det enligt hans mening var Wirséns patriotiska plikt att medverka.

Här anknytes skildringen till förhållandet mellan Carl Johan och hans rådgivare. Förf. berör där och har i väsentlig mån kompletterat vår kunskap bl. a. om framväxten av statsrådsberedningen. Det var visst icke Carl Johans mening att lämna makten ur sina händer. Kronprinsen ansåg tveklöst, att den i egentlig mening bestämmande inom politiken måste vara han själv. I regeringsarbetet innehade statssekreterarna dock nyckelposter. På dessa ville Carl Johan naturligtvis helst ha duktigt folk men inte folk med alltför självständiga idéer och stark vilja att hävda dessa. Å andra sidan hade 1815 års riksdag med dess misslyckade försök att på sidan om statsrådet och statssekreterarna leda ständerna visat nödvändigheten att skapa åtminstone någon överensstämmelse i åsikter inom regeringen. En statssekreterare, som icke blott ville vara ett opersonligt redskap för Carl Johans vilja, måste gripa efter alla möjligheter att få stöd för sin uppfattning. Sålunda överensstämde de första trevande ansatserna till skapande av statsrådsberedningen både med kronprinsens och hans officiella rådgivares intressen. Karakteristiskt för Carl Johans förhållande till sina rådgivare har vidare varit hans obenägenhet att definitivt bryta med sina medhjälpare. När de visade för stor vilja till självständighet, måste de visserligen vika

från statssekreterareposten. Men de placerades i stället gärna så att säga i disponibilitet såsom statsråd eller på någon högre ämbetsmannapost. Carl Johan drog sig ingalunda för att där utnyttja dem även i politiska sammanhang. Har han måhända i detta avseende följt Napoleonska mönster, som få kände bättre än han själv?

I fråga om sin ställning till riksdagen var Carl Johan otvivelaktigt liksom de flesta av dåtidens ledande svenskar av den principiella uppfattningen, att regeringsmakten och ständerna skulle verka oberoende av varandra inom var sin sfär av statslivet. Men i praktiken kunde naturligtvis ett sådant program ej genomföras. Det blev nödvändigt att söka skapa gehör bland ständerna för Carl Johans önskemål, om han skulle kunna fullfölja sin politik. Carl Johan var emellertid i varje fall till en början obenägen att påverka riksdagen genom de officiella rådgivarna. I stället har man skäl att misstänka, att han på andra vägar och säkert ibland på mer än en väg sökte genomdriva sina syften. Materialet är svåråtkomligt på dessa punkter och har sannolikt till stor del förstörts. Men antydningarna äro så pass många, att systemets existens nog måste anses verifierad. Det skulle för övrigt vara mycket intressant att söka utröna, i vad mån han i detta avseende följde traditioner från den gustavianska tiden.

På en hel rad ur statsvetenskaplig synpunkt viktiga punkter lämnar sålunda Andreens avhandling viktiga bidrag. Ibland hade man väl väntat, att förf. skulle vågat draga något mera preciserade slutsatser av det frambragta källmaterialet, så exempelvis i frågan om Carl Johans förhållande till sina rådgivare. Förf. har emellertid i främsta rummet strävat efter att överallt stå på fast mark och därför varit mycket återhållsam i sina hypoteser och förmodanden. Då skildringen ej kunnat tillåtas att svälla ut hur mycket som helst, har han naturligtvis också måst begränsa sig. Förf. har därför lämnat vissa aspekter åt sidan, exempelvis den inverkan Carl Johans franska planer och förhoppningar och farhågorna för Wienkongressen kan ha haft på hans intresse för svensk finans- och penningpolitik 1815. Måhända skulle åtskilligt av intresse kunna framdragas även på denna punkt.

Avhandlingen är skriven i en sober språklig stil. Den är dock trots detta icke alltid lättläst, då förf. haft att övervinna stora dispositionssvårigheter. Han har valt att göra detta genom en korsning av kronologisk och saklig disposition. Denna ställer ganska stora krav på läsarens förmåga att på egen hand reda ut händelsernas tidsföljd.

Det är bekant, att förf. gjort åtskilliga förarbeten till avhandlingens fortsättning. Det är att hoppas, att han skall få tillfälle att lägga fram dessa och ytterligare forskningsresultat på området inom en icke alltför avlägsen framtid. Det är utan fråga önskvärt, att han beredes goda arbetsmöjligheter på sitt arbetsfält.

*Åke Stille*

LARS SKÖLD: *Kandidatnominering vid andrakammarval*. Akad. avh. SOU 1958: 6. Författningsutredningen: I. Stockholm 1958.

Lars Skölds doktorsavhandling utgjorde det första resultatet av 1954 års författningsutredning. Utredningens initiativ till en undersökning av kandidatnomineringarna vid de politiska valen var verkligen motiverat. Det moderna partiväsendet har fört med sig, att väljarna nästan undantagslöst använder sig av partiernas valsedlar. Partiernas nominering av kandidater blir i realiteten utslagsgivande för folkrepresentationens personsammansättning. Ur demokratisk synpunkt är det därför av utomordentlig vikt, att inflytandet vid nomineringarna inte begränsas till ett fåtal partibossar med oinskränkt makt. Risken för korruption kan inte heller negligeras, även om vi i Sverige hittills inte haft några tendenser i den riktningen.

Skölds undersökning av tillvägagångssättet vid kandidatnomineringarna har därför förutom sitt rent statsvetenskapliga värde också ett värde »de lege ferenda». Finns det i de svenska partiernas nomineringsförfaranden någon anledning till en reglering från statsmakternas sida för att råda bot på missförhållanden? Det var närmast sådana överväganden, som föranledde författningsutredningen att ta initiativet till en undersökning. Man ville veta, hur nomineringarna faktiskt går till, för att mot bakgrunden av den kunskapen eventuellt föreslå åtgärder. Uppdraget till Sköld har genom denna målsättning i viss mån kommit att innebära en inskränkning av forskningsarbetet. Det faktiska tillvägagångssättet skulle utgöra undersökningens huvudföremål. Ur statsvetenskaplig synpunkt hade det kanske varit önskvärt att analytiska och komparativa aspekter fått ett större utrymme. Eftersom det offentliga uppdraget antagligen varit en förutsättning för partiernas beredvillighet att lämna upplysningar och material, har Sköld fått koncentrera sig på en huvudsakligen deskriptiv framställning av hur man faktiskt går tillväga inom de olika partierna. En sådan deskription har naturligtvis ett obestriddigt och betydande värde, men det har med nödvändighet medfört att många och betydelsefulla problem ställts i bakgrunden. Vilka problem det här gäller, har nyligen Thomas Wyller belyst i en uppsats om nomineringen som statsvetenskapligt problem.<sup>1</sup>

Det är ett betydelsefullt och hitintills nästan okänt område av den svenska demokratiens funktionssätt, som Sköld har kartlagt. Vi har fått en bred och uttömmande skildring av partiapparaternas och partimedlemmarnas verksamhet för att komponera valsedlar. Avhandlingen är grundlig och förtroendeingivande, och genom den har vi fått många och nya fakta om det svenska partiväsendet. Ett stort material har insamlats och bearbetats; tidsödande och arbetskrävande undersökningar har gjorts rörande valsedlarna vid 1952 års andrakammarval. Hela avhandlingen karakteriseras av stor noggrannhet och föredömlig objektivitet. Möjligen beror det på det offentliga uppdraget att språket och innehållet fått något av den tunga stil, som ofta utmärker en vederhäftig och detaljrik statlig utredning.

Avhandlingen inleds med en presentation av det material på vilket under-

<sup>1</sup> Thomas Chr. Wyller: »Om nominasjon ved offentlige valg som statsvitenskapelig problem.» *Statsøkonomisk tidsskrift*, 1959: 2, s. 122 ff.

sökningen bygger och därefter följer fem parallella kapitel, vilka upptar mer än 250 sidor. Dessa fem kapitel behandlar hur vart och ett av de fem olika partierna går tillväga i nomineringsarbetet. Samma disposition följes inom kapitlena. Först lämnas en redogörelse för vederbörande partis organisation på den regionala nivå, som anknyter till valkretsindelningen för andrakammarval. Man får reda på, vilka interna stadgor eller regler partiet eller de enskilda valkretsförbunden har för nomineringsarbetet, och därefter behandlas de olika stadierna i nomineringsförfarandet i kronologisk ordning. Under rubriken »förmominering» redovisas exempelvis de olika former av förslagsställande, som kan förekomma. Uppgiften att föreslå namn ligger ibland hos styrelsen för den underavdelning inom respektive parti, som sammanfaller med valkretsen, ibland ligger den hos de lokala avdelningarna i respektive kommuner. Förslagsrätten kan också vara utsträckt till samtliga partimedlemmar i valkretsen, i vissa fall har t. o. m. icke-partimedlemmar förslagsrätt. I några fall har man kombinerat två eller flera av dessa olika förslagsmöjligheter. Efter »förmomineringen» undergår namnförslagen beredning, antingen i form av provval eller genom någon form av omröstning inom lokalavdelningar. I några fall har provvalen decisiv karaktär, men oftast förbehålles en partirepresentation eller styrelse inom valkretsen rätten att fastställa valedeln. Skölds redogörelse för de olika stadierna i nomineringsarbetet visar hur man åtminstone inom folkpartiet och högern kan förfara på högst olika sätt i skilda valkretsar. Det är egentligen endast centerpartiet-bondeförbundet, som kan uppvisa en relativt enhetlig metod för hela landet.

Var och en av de fem partimonografierna har kompletterats med en analys av partiets valedlar vid 1952 års val. Författaren har grupperat partiernas valedlar efter några återkommande listtyper, såsom tjänstemannalistor, tätorts- eller landsbygdslistor. Man får därvid belyst hur framför allt de borgerliga partierna genom listdifferentering söker appellera till olika väljargrupper eller öppnar möjlighet för en personkonkurrens inom partierna.

Skölds ingående beskrivning av nomineringsformerna har åtminstone givit rec. det huvudintrycket att det på det hela taget är ganska väl beställt med de svenska partiernas former för kandidatnominering. Man ger nästan undantagslöst en relativt stor krets av partimedlemmar möjlighet att öva inflytande på valedlarnas utformning. En annan sak är, att partimedlemmarna tydligen inte visar någon större aktivitet i nomineringsarbetet och att det därför i realiteten ofta blir en »elitkrets» i de regionala partihierarkierna, som får avgörandet i sina händer. Denna elitkrets är emellertid för samtliga partier helt rekryterad inom vederbörande valkrets. Riksorganisationernas ledning är nästan helt utan inflytande över kandidatlistornas sammansättning.

Avhandlingens uppläggning i fem partimonografier med den detaljrika och kronologiska redogörelsen för varje stadium i nomineringsförfarandet är kanske inte den mest instruktiva. För varje form av exempelvis förmominering lämnas en ytterligt omsorgsfull redogörelse, även om den förekommit i endast en valkrets. Därefter övergår framställningen till att på samma utförliga sätt redovisa de olika förfaringsätten på nästa stadium.

Detta framställningssätt gör, att läsaren vid presentationen av formerna för beredning i en speciell valkrets knappast har möjlighet att erinra sig, hur det gått till på förnomineringsstadiet i just den valkretsen. Framställningen är därför relativt svåröverskådlig, och man får knappast någon helhetsbild av inflytandets fördelning mellan olika grupper eller organ under hela nomineringsproceduren. Man saknar alltså en översiktlig framställning över partiernas eller valkretsförbundens sätt att kombinera vad man kan kalla representativa och mer direktdemokratiska element i olika nomineringssystem. Innebär exempelvis ett användande av provvalsinstitutet att förnominering och fastställande av valsedlarna förläggs till representativa organ, eller kan man kanske skilja mellan en väsentligen representativ och en mer direktdemokratisk nomineringsmetod?

I stället för en koncentration av framställningen till varje stadium borde nomineringsprocesserna i deras helhet ha varit utgångspunkten. Det hade säkerligen varit möjligt att även för partier med så varierande förfarings-sätt som höger och folkparti systematisera materialet i ett fåtal typiska processförlopp. Följande uppgifter, hämtade från avhandlingen, kan tjäna som illustration till vad som efterlyses. I de sex valkretsar, där rätten att föreslå kandidater inom högerpartiet låg hos enskilda partimedlemmar, följdes denna typ av förnominering i fem fall av provval bland alla partiets medlemmar. Däremot var det endast en av 14 valkretsar, som hade provval efter det att förnominering ägt rum genom majoritetsbeslut vid möten med lokalavdelningar. Exemplet ger åtminstone anledning ställa frågan, om man inte här har att göra med två till sin karaktär olika nomineringsprocesser: en mer direktdemokratisk och en representativ.

Litteratur och tillgängligt källmaterial, som kunde belysa kandidatnomineringarna, existerade endast i ringa utsträckning när Sköld inledde sin undersökning. Huvuddelen av materialet har därför kommit att utgöras av upplysningar och material, som lämnats av personer, vilka deltagit i partiernas nomineringsarbeten. Som en första utgångspunkt ordnade man i författningsutredningen med »hearings», i vilka de olika partisekreterarna deltog. På grundval av dessa »hearings» uppgjordes sedan frågeformulär, vilka tillställdes de olika valkretsorganisationerna. Svaren på denna enkät gav som biprodukter åtskilligt material i form av cirkulär, stadgor, protokollsutdrag och statistik. Utöver detta material har författaren också företagit en del intervjuer.

Huvudmaterialet utgöres alltså av valkretsorganisationernas svar på ett frågeformulär och det källmaterial, som svarslämnarna kommit att bifoga svaren. I verkligheten har det bifogade källmaterialet kommit att ge Sköld de flesta upplysningarna. Fastställda stadgor eller cirkulär om nomineringsarbetet i de olika valkretsorganisationerna har här spelat en väsentlig roll. Svaren på det utsända frågeformuläret har däremot i betydande utsträckning varit intetsägande eller föga upplysande, när det gäller det faktiska tillvägagångssättet. Detta beror enligt rec:s mening i första hand på den otillfredsställande utformning som frågorna fått. Avsikten måste ha varit att man med enkäten skulle få upplysningar om hur man faktiskt gått tillväga, men trots detta har ingen av de mer än 20 uppställda frågorna givits en sådan form att man som svar kan vänta sig en beskrivning av det

faktiska tillvägagångssättet. Frågorna har i stället kommit att gälla om vederbörande kunnat lämna material till belysning av nomineringsförfarandet och uppgifter om den aktivitet, som visats från partimedlemmarnas sida i nomineringsarbetet.

Det är naturligt att författaren för sin enkät vänt sig till partiernas valkretsorganisationer. De betydelsefullaste och mest initierade upplysningarna är säkert att hämta just på den nivå inom partipyramiden. Helt oväsentlig är emellertid inte behandlingen eller övervägandena på det lokala planet. Av den anledningen hade några stickprov eller en regional intensivundersökning varit önskvärd. Utan tvivel förekommer nämligen på det lokala planet diskussioner och överväganden inför kandidatnomineringarna, som kan bli utslagsgivande i den senare behandlingen.

Mot det sakliga innehållet i de fem partimonografierna finns knappast några invändningar att göra. Författarens behandling av källmaterialet är föredömligt, och de slutsatser som drages är genomgående väl motiverade. Särskilt värdefull och upplysande är kanske författarens behandling av provvalsinstitutionen. Man får en utförlig beskrivning av förfarandet, intressanta upplysningar om medlemsaktiviteten och analyser om hur man respekterar provvalsresultaten.

I ett kapitel, som följer efter partimonografierna, har Sköld tagit upp en aspekt på kandidatnomineringen, som är av helt annan karaktär. Med utgångspunkt från samtliga valsedlar, som kom till användning vid 1952 års andrakammarval, presenteras här en undersökning av valsedlarnas namnkombinationer med hänsyn till bl. a. yrkes-, social- och könsfördelning. Totalt kandiderade 3.114 personer för de olika partierna, och Sköld har nedlagt ett betydande arbete på att komma åt de olika kandidaternas verkliga yrken och sociala ställning. Det är nämligen en känd sak att yrkesbeteckningarna på valsedlarna ofta är missvisande. Kandidater ur högre socialskikt karakteriseras gärna med en yrkesbeteckning, som kan sägas innebära en social deklassering. En person, som vanligtvis betecknas som godsägare, kan på valsedeln betecknas som lantbrukare, yrkesbeteckningen rörmontör visade sig innebära, att vederbörande var chef för ett relativt stort företag, o. s. v. Det är heller inte ovanligt att yrkespolitiker eller tjänstemän i olika organisationer på valsedlarna behåller sina sedan länge övergivna yrken. Dessa förhållanden har tvingat Sköld att ur annat material än valsedlarna få en kontroll på yrkesuppgifterna, men en detaljerad »personundersökning» har också varit nödvändig, därför att titlar som riksdagsman, nämndeman och liknande inte givit upplysning om yrkestillhörighet. Var och en, som haft att göra med likartade problem, vet hur tidsödande och besvärlig en undersökning av flera tusen personers rätta yrkesplacering måste vara och vilka svårigheter som uppstår, när det gäller att placera de olika yrkena i relevanta grupper.

Sköld har som ett betydelsefullt kontrollmedel vid denna undersökning använt sig av telefonkatalogens upplysningar. Mot den metoden kan man möjligen invända att det kanske inte är uteslutet att man i telefonkatalogens uppgifter kan finna den raka motsatsen till valsedelsuppgifternas tendens till social deklassering. Det är väl inte omöjligt att man i uppgifterna till telefonkatalogen tillskriver sig en finare titel eller ett finare yrke än vad

den officiella statistiken skulle ha ansett motiverat! Denna invändning kan emellertid inte anses medföra att något betydande fel vidlåder den yrkesgruppering som Sköld genomfört.

Författarens avsikt med yrkesgrupperingen är bl. a. att åstadkomma en jämförelse mellan riksdagskandidaternas yrkesfördelning och hela den röstberättigade befolkningens. Jämförelsen användes för att besvara frågor om de olika partiernas kandidater kan sägas spegla hela elektoratets yrkesfördelning eller om speciella yrken blivit överrepresenterade. Undersökningen gäller inte enbart detta utan också om man av en sådan jämförelse kan säga något om partiernas avsikter att appellera till speciella yrkes- eller socialgrupper. Problemen är självfallet betydelsefulla, och det är därför synd, att värdet av undersökningen minskas på grund av metodiska svagheter. Författaren har sålunda inte tagit hänsyn till de stora variationer i kandidatantal, som finns mellan olika valkretsar. Detta är av särskild betydelse för de borgerliga partierna. För folkpartiets del är exempelvis variationerna så stora som från 13 uppställda kandidater i Älvsborgs läns södra valkrets och till 134 i Göteborgs och Bohus län. Dessa variationer i kandidatantal är inte positivt korrelerade till elektoratets storlek. Det är snarare så, att de befolkningsmässigt stora valkretsarna har ett förhållandevis lågt kandidatantal. Stockholms stad hade 1952 en folkpartikandidat på 15.000 röstberättigade invånare (35 kandidater och 539.000 röstber.) medan samma parti i Göteborgs och Bohus län hade 1 kandidat på 1.000 röstberättigade (134 kandidater och 138.000 röstber.). Likartade förhållanden förekommer också inom högern och bondeförbundet. Variationerna i kandidatantal har medfört, att några befolkningsmässigt små valkretsar med relativt speciell socialstruktur bidragit med ett mycket stort antal nominerade kandidater. Detta förhållande omöjliggör en direkt jämförelse mellan för hela landet uppställda kandidater och elektoratet som helhet. Endast i ett fall har författaren uppmärksammat möjligheten till felslut i detta avseende. Det gäller de många fiskarena på folkpartiets listor. Totalt hade för hela landet uppställts 51 fiskare, vilket utgjorde nära 6 % av folkpartiets samtliga kandidater. Eftersom 46 av dessa fiskare upptagits enbart på de listor, som förekom i Bohuslän, var det självfallet att en jämförelse med hela rikets yrkesfördelning skulle bli missvisande. Däremot skulle kanske inte en jämförelse inom den bohuslänska valkretsen ha varit direkt omotiverad. Den av författaren eftersträfvade jämförelsen borde därför antingen ha begränsats till en jämförelse inom valkretsarna, eller också skulle en vägning av kandidaterna i förhållande till valkretsarnas befolkningstal ha föregått jämförelsen.

En annan metodisk svaghet i denna del av undersökningen är att författaren inte gjort någon skillnad på kandidater för själva riksdagsvalet och efterträdarenamn. Det är inte ovanligt att man som efterträdare uppstår personer med samma yrkestillhörighet som vederbörande kandidat i vänterspalten för att garantera en yrkesgrupps representation. Mot den bakgrunden kan ett medtagande av efterträdarenamnen medföra en dubbelräkning, när det gäller att jämföra partikandidaternas yrkesfördelning med elektoratets.

Vid sidan av yrkesundersökningen har Sköld också presenterat intres-

santa upplysningar om de regionala hänsyn och de hänsyn till kvinno-representation, som tages vid listkompositionerna. Man får på ett otvetydigt sätt klarlagt, hur partierna försöker att få skilda kommuner företrädda på valsedlarna, och hur det för samtliga partier är en nästan oskriven regel att placera en kvinna på första icke valbara plats.

Många och betydelsefulla kunskaper om nomineringsförfarandet har vunnits genom Skölds avhandling. Ett stort värde måste avhandlingen också ha för de politiska partierna. Materialinsamlingen har visat att partifunktionärerna ofta är okunniga om vilka former partiet använder i andra valkretsar än den egna. Slentrian och bristande intresse för nomineringens former har nog ofta lett till mindre tillfredsställande resultat vid själva utformningen av valsedlarna. Genom Skölds avhandling har vederbörande fått material, som kan innebära att nya former skapas eller att gamla utmönstras.

*Hans Meijer*

POUL MEYER: *Politik. Statskundskab i grundtræk*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. København 1959. Dkr 19: 50.

Under år 1959 har statskundskapen såsom akademisk disciplin framflyttat sina positioner genom att två professurer i ämnet inrättats vid Aarhus universitet. Till innehavare av ämbetet inom ekonomisk-juridiska fakulteten har utsetts dr Poul Meyer. Denne har snabbt producerat en lärobok, avsedd att i första hand tjäna som inledning till studiet av statskundskapen i Århus. Författaren anmärker, i sitt företal, att man i Danmark icke utan vidare kan begagna de studieformer som brukas i utlandet. Man önskar så småningom finna ett eget sätt att studera de politiska fenomenen. Läroboken har därför i någon mån givits karaktären av ett experiment.

I allmänhet bruka dylika experiment bli på gott och ont, och så är fallet också denna gång. Största förtjänsten med professor Meyers arbete är utan tvivel att det täcker så stor del av det fält, som eleverna på lågstadiet böra göras förtrogna med. Meyer demonstrerar en aktningvärd beläsenhet i modern statsvetenskaplig litteratur, trots att hans egen produktion till största delen fallit inom relativt perifera delar av ämnet.

Boken delas i tre huvudavdelningar. Efter en kortare inledning med några allmänna betraktelser över statskundskapen, dess uppgifter och metoder, följer en andra avdelning betitlad »politisk adfærd» och en tredje kallad »politiske institutioner». Inledningen är ett koncentrat av de senaste årtiondenas resultat inom främst amerikansk och skandinavisk rätts- och statsvetenskap, särskilt vad metodologien beträffar. Framställningen är mycket kortfattad och de auktoriteter som åberopas en smula blandade. Machiavelli, Kelsen, Easton, Hobbes, Lasswell, Zeuthen m. fl. nämnas om vartannat på de inledande sidorna. Lämpligare hade varit att författaren mera rakt på sak meddelat läsaren sin egen uppfattning och vid avdelningens slut placerat en lista över viktiga metodteoretiska arbeten.

De kapitler, som ingå i avdelningen »politisk adfærd», sammanfatta i huvudsak det vetande som studiet av »political behavior» i USA och på



andra håll skänkt oss. Icke-danska läsare böra uppmärksamma de opinionsundersökningar som redovisas på s. 44—46. Det är fråga om förhållandet mellan samhällsklass och partitillhörighet, en fråga som i Danmark med dess splittrade partibild är av osedvanligt intresse. Ett par kapitel om de politiska ideologierna äro däremot allt annat än fängslande. Att på några sidor behandla utvecklingen från Locke till Engels och att på ytterligare ett fåtal sidor ge en översikt av dansk idéhistoria förefaller à priori riskabelt. Det måste också sägas att Meyer här icke kommit mycket utöver rena namnuppräknigen.

Tyngdpunkten i arbetet är utan tvivel förlagd till den tredje avdelningen om de politiska institutionerna. Här ges en i stort sett godtagbar och delvis förträfflig översikt av olika styrelseformer, av parlamentarism och representationssystem, av lagstiftning och förvaltning m. m. För en svensk är det naturligtvis glädjande att konstatera, i vilken hög grad professor Meyer i dessa kapitel hänvisar till svenska förhållanden, då han skall exemplifiera sina påståenden. I många fall, inte minst då det gäller förvaltningen, är det ju också ovanligt instruktivt och pedagogiskt fördelaktigt att kontrastera danska och svenska institut. En del inadvartenser noterar man i beskrivningen av svenska företeelser. SOU heter som bekant icke Sveriges offentliga utredningar (s. 146). Folkomröstningen om tjänstepensionen hölls icke 1958 (s. 83). Vi ha icke tre utan fyra grundlagar (s. 148). Etc., etc. I stort sett synas dock dessa onöjaktigheter vara att tillskriva brådska vid manuskriptets färdigställande. Liknande felaktigheter finnas nämligen också i avsnitten om icke-svenska förhållanden. På s. 81 blir framställningen av den danska folkomröstningen 1939 obegriplig för den icke initierade på grund av fel i siffermaterialet. Den store brittiske nationalekonomens namn stavades icke Richardo (s. 55).

Att uppehålla sig vid dessa smärre brister kan synas överflödigt. Just ifråga om ett arbete som kommer att utgöra många studenters första och ibland kanske enda kontakt med statsvetenskaplig litteratur bör dock kravet på exakthet sättas högt.

*P.-E. Back*

## BERÄTTELSE ÖVER FAHLBECKSKA STIFTELSENS VERKSAMHET ÅR 1959

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

Kollegiet har under året hållit fem sammanträden, varav den 15 oktober med kransnedläggning å stiftarens gravplats i Lund.

Statsvetenskaplig tidskrift har utkommit i sin 62 årgång med fem häften om sammanlagt 464 sidor, varav nr 2—3 dubbelhäfte helt ägnat åt 150-årsminnet av 1809 års regeringsform. Detta dubbelhäfte utgavs även med särskilt omslag såsom »Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959» enligt uppdrag av den av riksgäldsfullmäktige utsedda kommittén för firandet av regeringsformens 150-årsjubileum, och utdelades till samtliga närvarande vid högtidligheten å rikssalen den 30 maj.

Inom redaktionen har litteraturavdelningen föreståtts av professor C. A. Hessler, Uppsala, och avdelningen »Översikter och granskningar» av docent Hans Meijer, Stockholm.

Sammandrag av stiftelsens räkenskaper 1958—1959 bifogas.

Lund den 31 dec. 1959.

*Carsten Welinder*

## Fahlbeckska stiftelsen. Fonder år 1958—1959.

## A. Fahlbeckska stiftelsen.

Inteckningar och reserver.	Behållning 1/1 1958	Ränta & utdeln.	Behållning 31/12 1959
Del i D. Billstens lån m. m. ....	5.000:—	—	5.000:—
<b>Aktier.</b>			
A.-B. Custos, stam 125/188 aktier .....	31.450:—	1.504:—	37.750:—
A.-B. Göteborgs Bank, stam 200/240 aktier.	43.395:—	2.000:—	48.395:—
A.-B. Sv. Handelsbanken, stam 200/240 akt.	48.350:—	2.200:—	53.350:—
A.-B. Sv. Kullagerfabr. 150 aktier .....	35.550:—	1.800:—	35.550:—
A.-B. Sv. Litograf. Tryck. stam 100 aktier.	18.000:—	1.000:—	18.000:—
A.-B. Sv. Litograf. Tryck. pref. 100 aktier .	14.750:—	700:—	14.750:—
Skandinaviska Banken 135 aktier .....	27.738:—	1.350:—	27.738:—
Skånska Cement A.-B. 50 aktier .....	7.500:—	350:—	7.500:—
A.-B. Bofors 50 aktier .....	6.850:—	400:—	6.850:—
Säfveåns A.-B. 178 aktier .....	—	22:30	8.900:—
	<u>233.583:—</u>	<u>11.326:30</u>	<u>258.783:—</u>
<b>Innestående i bank.</b>			
Sparbanken i Lund nr 40 470 .....	19.905:83	761:27	7.645:08
Summa	<u>258.488:83</u>	<u>12.087:57</u>	<u>271.428:08</u>
<b>Inkomster.</b>			
Räntor m. m. ....	12.087:57		
Gratisem. A.-B. Custos .....	6.300:—		
Gratisem. Göteborgs Bank .....	5.000:—		
Statens Samhälls- och Rättsvetenskapl. forskningsråd .....	5.000:—		
C. W. K. Gleerup Bokförlag .....	1.023:25		
D:o .....	1.954:90		
Gleerupska bokhandeln .....	<u>45:—</u>	31.410:72	
<b>Utgifter.</b>			
Håkan Ohlssons boktr. ....	3.791:35		
Lunds samfällda kyrkoråd .....	10:—		
Anna Seth Eftr. ....	35:—		
Håkan Ohlssons boktr. ....	2.621:—		
D:o .....	3.152:91		
Lunds samfällda kyrkoråd .....	7:—		
D:o .....	115:45		
D:o .....	10:—		
Sv. Handelsbanken: teckn. r. ....	3.076:95		
D:o Säfveån A.-B. ....	2.396:30		
Håkan Ohlssons boktr. ....	2.855:51		
Arvoden .....	<u>400:—</u>	18.471:47	

**Sammandrag:**

Ingående balans .....	258.488: 83	
Inkomster .....	<u>31.410: 72</u>	289.899: 55
Utgifter .....	18.471: 47	
Utgående balans .....	<u>271.428: 08</u>	289.899: 55

**B. Fahlbeckska understödsfonden.**

	Behållning 1/7 1958	Ränta & utdeln.	Behållning 30/6 1959
<b>Aktier.</b>			
Skandinaviska Banken 110 aktier .....	22.360: —	1.100: —	22.360: —
AB Custos, stam 75/112 aktier .....	17.250: —	896: —	20.950: —
Säfveåns A.-B. 22 aktier .....	—	2: 78	1.100: —
	<u>39.610: —</u>	1.998: 78	44.410: —
<b>Innestående i bank.</b>			
Sparbanken i Lund nr 40 453	<u>8.217: 60</u>	336: 79	9.453: 17
Summa	47.827: 60	2.335: 57	53.863: 17

**Sammandrag:**

Ingående balans .....	47.827: 60	
Inkomster: Räntor .....	2.335: 57	
gratisem. Custos .....	<u>3.700: —</u>	53.863: 17
Utgående balans .....		53.863: 17

**C. Statsvetenskaplig tidskrift 1959.****Inkomster:**

Prenumerationer + lösnr av tidskriften ...	8.068: —
Annonser .....	650: —
Statsbidrag .....	<u>5.000: —</u>
	13.718: —
Årets underskott .....	<u>8.480: —</u>
	22.198: —

**Utgifter:**

Tryckningskostnader .....	12.421: —
Diverse tryck & expeditjonskostnader ....	1.057: —
Redaktionsarvoden .....	700: —
Författararvoden .....	6.715: —
Lokalhyra för red. o. exp. ....	1.000: —
Räkenskapsbiträde .....	200: —
Diverse .....	<u>105: —</u>
	22.198: —

## TIDSKRIFTSÖVERSIKT

**Ekonomisk revy. Årg. 17: 1960. Nr 1.** *Montgomery, A.*, En oroande budget, s. 6—10. — *Brising, L.*, Reflexioner kring teknisk och ekonomisk utveckling, s. 11—19. — *Rosenquist, A.*, Några synpunkter på 60-talets utbildningsproblem, s. 20—25. — *Roeper, H., de Relles, D. B., von Friesen, H., Pokorny, C. R.*, Aktiebörserna i Europa under 1959, s. 28—40. — *Weller, J. G.*, Rättsliga garantier för investeringar i utlandet, s. 41—46. — *Bläckberg, S.*, »Small business» i Förenta Staterna, s. 47—54.

**Ekonomisk Tidskrift. Årg. 61: 1959. Nr 4.** Erik Lindahl in memoriam, s. 199—200. — *Schneider, E.*, Fortschritte der ökonomische Theorie in unserer Zeit, s. 201—212. — *Helgesson, R.*, Gängse konsumtionsteoriens förenlighet med vissa socialpsykologiska motiv till varuefterfrågan, s. 213—239. — *Dalenius, T.*, Förslag till organisation av ett svenskt statistiskt system, s. 240—257.

**Historisk Tidskrift. Årg. 22: 1959. H. 3.** *Olsson, H. A.*, Till frågan om »1813 års politik», s. 241—265.

**Landskommunernas Tidskrift. Årg. 41: 1960. Nr 1.** *Sträng, G.*, Den kommunala upplåningen, s. 11—13. — *Johansson, R. B.*, Synpunkter på kommunindelningen, s. 14—25. — *Johansson, B.*, Lokaliseringsplanering och lokaliseringspolitik, s. 26—33. — *Zachrisson, I.*, Interkommunalt samarbete på skolväsendets område, s. 44—47. — *Bredal Bauer, J.*, Landskommunernas och köpingarnas utgifter och inkomster åren 1959—1960, s. 56—59.

**Liberal Debatt. Årg. 13: 1960. Nr 1.** *Grimond, J.*, Liberal uppmarsch i England, s. 9—12. — *Welinder, C.*, Folkpartiet och högern, s. 13—16. — *Browaldh, T.*, Näringslivets ideologi: andra rondan, s. 17—21. — *Gårdlund, T., Ortmark, Å.*, Den tekniska hjälpens problem, s. 22—25. — *Husén, T.*, Skolan i automatikens samhälle, s. 25—27. — *Wrigstad, P.*, Är det tidningarnas fel, s. 28—30. — *Lång, C.-O.*, Att assimilera uppror, s. 31—34.

**Nordisk Tidskrift. Årg. 36: 1960. H. 1.** *Salonen, E.*, Den internordiska språkfrågan ur finsk synvinkel, s. 33—43.

**Politisk Tidskrift. 1960. Nr 1.** *Åstling, N. G.*, Den akademiska undervisningen, s. 6—8. — *Dickson, W.*, Stilfostran mot nynazism, s. 9—11. — *Jonsson, O.*, Folkparti i 60-tal, s. 12—14. — *Svenning, C. E.*, Judefolkets öde, s. 15—19. — *Lindberg, P. G.*, Krustjov och det ryska jordbruket, s. 25—27.

**Svensk Tidskrift. Årg. 47: 1960. H. 1.** *Höjer, T.*, Avspänningens år —1959?, s. 22—35. — *Karlgren, A.*, Svensk utrikespolitik i sovjetrysk belysning, s. 36—44. — *Norwid, T.*, Den kommunistiska infiltrationen och flyktingarna, s. 45—55. — *Ljungdahl, A.*, 1959 års flygvapenövning, s. 56—59.

**Tiden. Årg. 52: 1960. Nr 1.** *Lindbom, T.*, En återblick, s. 4—8. — *Herz, U.*, Hur mycket socialpolitik har vi råd med, s. 9—17. — *Johnsson, M.*, Historia och historier, s. 18—20. — *Bredberg, L.*, Försvarsekonomi, s. 21—27. — *Sterner, R.*, Bilism och samhälle — ett anpassningsproblem, s. 28—35. — *Gustafsson, S.*, Utomäktenskapliga barns arvsrätt, s. 36—41. — *Dickson, W.*, Värdebegreppet i centrum, s. 42—45.

**Internasjonal Politikk. 1959. H. 4.** *Heimar, B.*, Indre oppgjørelse i tysk sosialdemokrati, s. 82—86. — *Greve, T.*, De nye våpen og forsvarsstrategien, s. 87—90. — *Giverholt, H.*, Sverige i mellomkrigstiden, s. 91—93. — **H. 5.** Det fransk-afrikanske «samfunn», s. 109—114. — **H. 6.** *Johansen, J. O.*, Jöderne i Sovjet-samveldet, s. 135—141. — *Johansen, J.*, Kunne vinterkriget vært unngått?, s. 141—144.

**Nordisk Administrativt Tidsskrift. Årg. 40: 1959. H. 3.** *Meyer, P.*, Statskundskab ved Aarhus universitet, s. 233—238. — *Palme, W. A.*, Några synpunkter på tjänstemannaorganisations förhandlingsrätt, s. 239—251.

**Nordisk Tidsskrift for international ret og jus gentium. Vol. 29: 1959. Fase. 2—3.** *Ago, R.*, Positiv ret og international ret, s. 77—111. — *Petrén, G.*, Nordiska Rådet, ett egenartat folkrättssubjekt, s. 112—126. — *Lador-Lederer, J. J.*, Intervention — a historical stocktaking, s. 127—141. — *Björklund, E.*, Atlantpakten och Warszawa-pakten, s. 142—159.

**The American Historical Review. Vol. 64: 1958. No. 1.** *Godecho, J.*, The business classes and the revolution outside France, s. 1—13. — **Vol. 65: 1959. No. 1.** *Pumphrey, R. E.*, The introduction of industrialists into the British peerage: a study of adaption of a social institution, s. 1—16. — *Galloway, G. B.*, Development of the committee system in the House of representatives, s. 17—30. — *Wiebe, R. H.*, The House of Morgan and the executive, 1905—1913, s. 49—60.

**The American journal of sociology. Vol. 65: 1959. No. 3.** *Snyder, E. C.*, Uncertainty and The Supreme Court's decisions, s. 241—245. — *Silberstein, F. B.*, *Seeman, M.*, Social mobility and prejudice, s. 258—264. — *Anderson, R. T.*, *Anderson, G.*, Voluntary associations and urbanization: a diachronic analysis, s. 265—273. — *Sterwart, D.*, *Hoult, T.*, A social-psychological theory of the authoritarian personality, s. 274—279.

**The American political science review. Vol. 53: 1959. No. 3.** *Walter, E. V.*, Power, civilization and the psychology of conscience, s. 641—661. — *Shklar, J. N.*, Ideology hunting: the case of James Harrington, s. 662—692. — *Kaplan, M. A.*, The patterns of international politics and of international law, s. 693—712. — *Neunreither, K.*, Politics and bureaucracy in the West German Bundesrat, s. 713—721. — *Merkel, P. M.*, Executive-legislative federalism in West Germany, s. 732—741. — *Eulau, H.*, The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke, s. 742—756. — *McClosky, H.*, *Dahlgren, H. E.*, Primary group influence on party loyalty, s. 757—776. — *Sorauf, F. J.*, Zorach versus Clauson: the impact of a Supreme Court decision, s. 772—791. — *Seyler, W. C.*, Doctoral dissertations in political science in American universities, s. 896—914.

**The Canadian journal of economics and political science. Vol. 25: 1959. No. 1.** *Dion, L.*, Political ideology as a tool of functional analysis in socio-political dynamics, s. 47—59.

— *Valler, H. G.*, The Malthusian model of income determination and its contemporary relevance, s. 60—64. — **No. 3.** *Caves, R. E.*, Europe's unification and Canada's trade, s. 249—258. — *Angell, R. C.*, The moral dimension in sociological theory and research, s. 287—299. — *Bouchard, M.*, L'Oligopole, s. 300—312. — *Braunthal, G.*, Direct and representative democracy in West Germany, s. 313—323. — **No. 4.** *Clark, S. D.*, Sociology, history, and the problem of social change, s. 389—400. — *Urquhart, M. C.*, Capital accumulation, technological change and economic growth, s. 411—430. — *Dawson, W. F.*, Parliamentary privilege in the Canadian House of Commons, s. 462—470. — *Heberle, R.*, Political tendencies and parties in Germany, s. 484—496.

**Foreign affairs. Vol. 38: 1960. No. 2.** *Kennan, G. F.*, Peaceful coexistence: a Western view, s. 171—190. — *Stevenson, A. E.*, Putting first things first, s. 191—208. — *Munro, L.*, Can the United Nations enforce peace?, s. 209—218. — *Wriston, H. M.*, The special envoy, s. 219—237. — *Armstrong, H. F.*, Thoughts along the China border: will neutrality be enough, s. 238—260. — *Leontief, W.*, The decline and rise of the Soviet economic science, s. 261—272. — *Gallagher, C. F.*, Toward a settlement in Algeria, s. 273—284. — *Huntington, S. P.*, Strategic planning and the political process, s. 285—299. — *Feis, H.*, The secret that travelled to Potsdam, s. 300—317. — *Scalapino, R. A.*, Japanese socialism in crisis, s. 318—328.

**International affairs. Vol. 35: 1959. No. 4.** *Mehnert, K.*, Soviet-Chinese relations, s. 417—426. — *Bustani, E.*, The Arab world and Britain, s. 427—437. — *Behr, E.*, The French army as a political and social factor, s. 438—446. — *Wallace, W.*, New documents on the history of Munich: a selection from the soviet and czechoslovak archives, s. 447—454. — **Vol. 36: 1960. No. 1.** *Nutting, A.*, Disarmament, Europe, and security, s. 1—6. — *Morris, I. I.*, Japanese foreign policy and neutralism, s. 7—20. — *Barbour, N.*, Impressions of the United Arab republic, s. 21—34. — *Harris, C. C.*, Tanganyika today: the background, s. 35—42. — *Nyerere, J.*, Tanganyika today: the nationalist view, s. 43—47. — *Fitzgibbon, R. H.*, Dictatorship and democracy in Latin America, s. 48—57. — *Kirk, G.*, The syrian crisis of 1957 — fact and fiction, s. 58—61. — *Honig, F.*, Progress in the codification of international law, s. 62—72.

**The English historical review. Vol. 74: 1959. No. 293.** *Thomas, P. D. G.*, The beginning of parliamentary reporting in newspapers, 1768—1774, s. 623—636. — *Epstein, K.*, Erzberger and the German colonial scandals 1905—1910, s. 637—663.

**The journal of modern history. Vol. 31: 1959. No. 4.** *Silberman, B. L.*, The political theory and program of Yoshino Sakuzō, s. 310—324.

**Midwest journal of political science. Vol. 3: 1959. No. 4.** *Gilpatrick, T. V.*, Price support policy and the Midwest farm vote, s. 319—335. — *Hennesy, B.*, Politicals and apoliticals: some measurements of personality traits, s. 336—355. — *Ramazani, R. K.*, Soviet military assistance to the uncommitted countries, s. 356—373. — *Tomasek, R. D.*, Defense of the Western hemisphere: a need for reexamination of the United States policy, s. 374—401.

**Parliamentary affairs. Vol. 13: 1959/60. No. 1.** *Butler, A.*, The history and practice of lobby journalism, s. 54—60. — *Heidenheimer, A. J.*, Foreign policy and the party

discipline in the C.D.U., s. 70—84. — *Lee, J. M.*, Parliament and the appointment of magistrates, s. 70—84.

**The political quarterly. Vol. 31: 1960. No. 1.** (Special number on British defense policy). *MacKitterick, T. E. M.*, What are British interests, s. 7—16. — *Thomas, H.*, Disarmament: dream or reality?, s. 17—25. — *Goold-Adams, R.*, Conventional forces and British defence policy, s. 26—35. — *Buchan, A.*, Britain and the nuclear deterrent, s. 36—45. — *Healey, D.*, Interdependence, s. 45—56. — *Day, A. C. L.*, The economics of defence, s. 57—65. — *Howard, M.*, Central defence organization in Great Britain, s. 66—70. — The military strength of the U.S.S.R., and the NATO powers, s. 71—88.

**Political science quarterly. Vol. 74: 1959. No. 4.** *Truman, D. B.*, The American system in crisis, s. 481—497. — *Martin, L. W.*, Woodrow Wilson's appeal to the people of Europe: British radical influence on the president's strategy, s. 498—516. — *Clubb, O. E.*, Formosa and the offshore islands in American policy, 1950—1955, s. 517—531. — *Bleicken, G. D.*, The role of nonmilitary defence in American foreign and defence policy, s. 555—563. — *Tauber, K. P.*, German nationalists and European union, s. 564—589.

**The public opinion quarterly. Vol. 23: 1959. No. 3.** *Mendel, D. H.*, Japanese view of the American alliance, s. 326—342. — *Davison, W. Ph.*, On the effect of communication, s. 343—360. — *Harris, L.*, Why the odds are against a governor's becoming president, s. 361—370. — *Withey, S. B.*, Public opinion about science and scientists, s. 382—388. — *Kimball, P.*, People without papers, s. 389—398.

**Social forces. Vol. 38: 1959. No. 2.** *Dornbusch, S. M.*, *Hickman, L. C.*, Other-directedness in consumer-goods advertising; a test of Riesman's historical theory, s. 99—102. — *Presthus, R. V.*, The social bases of bureaucratic organization, s. 103—109.

**Social research. Vol. 26: 1959. No. 1.** *Singer, M.*, Inflation without full employment: a case study, s. 1—17. — *Padover, S. K.*, The political ideas of John Marshall, s. 47—70. — **No. 2.** *Jonas, H.*, The practical uses of theory, s. 127—150. — *Wyler, J.*, The role of government product in national income, s. 207—236.

**The sociological review. Vol. 7: 1959. No. 2.** *Stephenson, T. E.*, The leader-follower relationship, s. 179—195. — *Jackson, M.*, An account of religious sociology in France, s. 197—212.

**World politics. Vol. 12: 1960. No. 2.** *Morton, L.*, Historia mentem armet: lessons of the past, s. 155—164. — *Gerschenkron, A.*, Reflections on Soviet novels, s. 165—185. — *Bhambri, R. S.*, Myth and reality about private enterprise in India, s. 186—200. — *Epstein, L. D.*, Partisan foreign policy: Britain in the Suez crisis, s. 201—225. — *Bell, W.*, Images of the United States and the Soviet Union held by Jamaican elite groups, s. 225—248. — *Boulding, K. E.*, Philosophy, behavioral science and the nature of man, s. 272—279. — *Verba, S.*, Political behavior and politics, s. 280—291.

**Revue d'économie politique. 69<sup>e</sup> année: 1959. No. 6.** *Vito, F.*, La théorie économique spatiale et les principes de la politique régionale, s. 855—876.



**Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale. 10<sup>e</sup> année: 1960. No. 37.** *Chabard, M. T.*, Les services des P.G. à Vichy, s. 3—14. — *Billig, J.*, Les P.G. dans l'économie du III<sup>e</sup> Reich, s. 53—76.

**Revue française de science politique. Vol. 9: 1959. No. 4.** Les intellectuels dans la société française contemporaine. *Bodin, L., Touchard, J.*, Définitions, statistiques et problèmes, s. 835—859. — *Rémond, R.*, Les intellectuels et la politique, s. 860—880. — *Pincemin, J., Laugier, A.*, Les médecins, s. 881—900. — *Voyenne, B.*, Les journalistes, s. 901—934. — *Bianconi, A.*, Les instituteurs, s. 935—950.

**Revue politique et parlementaire. 61<sup>e</sup> année: 1959. Nos. 693—694.** *Aron, R.*, La commune et les élus locaux, s. 142—146. — **No. 695.** — *Roche, E.*, Science et politique, s. 217—221. — *Maquenne, P.*, L'offensive commerciale des pays socialiste se dessine, s. 249—256. — *Augustin-Leger, J.*, Les élections britanniques, s. 352—359. — **No. 697.** *Gozard, G.*, Europe déchirée ou Europe unie, s. 453—458. — *Augustin-Leger, J.*, Le Labour party s'interroge: le congrès à Blackpool, s. — **No. 698.** *Roche, E.*, La réintégration des Français d'Outre-Mer dans la Communauté nationale, s. 3—7. — *Schuyt, W. I.*, L'Angleterre et l'organisation de l'Europe, s. 8—15.

**Archiv des öffentlichen Rechts. 84 Band: 1959. H. 3.** *Apell, W.*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, s. 249—272. — *Stern, K.*, Zur Problematik des energiewirtschaftlichen Konzessionsvertrags, s. 273—329. — *Echterholter, R.*, Die verfassungsmässige Ordnung der fünften französischen Republik, s. 330—358.

**Die Friedes-Warte. Bd 55: 1959. Nr 2.** *Herz, J. H.*, Hauptprobleme des Völkerrechts im Atomzeitalter, s. 101—106.

**Historische Zeitschrift. Bd 188: 1959. H. 1.** *Albertini, R.*, Regierung und Parlament in der dritten Republik, s. 17—48. — *Franke, W.*, Zur Verhältnis Chinas zu den Vereinigten Staaten von Amerika, s. 49—75. — *Conze, W.*, Die Befestigung des KPD-tradition durch Mehring und Rosa Luxemburg, s. 76—82.

**Zeitschrift für Politik. Jahrg. 6: 1959. H. 4.** *Glum, F.*, Staatsoberhaupt und Regierungschef, s. 293—309. — *Füsslein, R. W.*, Die Stabilität des Regierungssystems unter der Geltung des Grundgesetzes, s. 310—317. — *Westerath, H.*, Der sogenannte »Pluralismus«, die Demokratie und das Wahlverfahren, s. 318—331.

G. S.

## TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- BORYS, JURIJ, The russian communist party and the sovietization of Ukraine. Sthlm 1960.
- CARLSSON, GÖSTA och ULRICH HERZ, Frihet i kollektivsamhället. Studieförbundet Näringsliv och samhälle. Sthlm 1959.
- HÄFELIN, ULRICH, Die Rechtspersönlichkeit des Staates. Tübingen 1959.
- MÖDEÉN, THOR, Kommunal-författningshandbok för kommunen och församlingen. I. Ekenäs-Tryckeri (Finland).
- MÖLLER, PER, Indien och Kina. Utrikespol. institutets broschyrserie 1960: 1. Sthlm 1960.
- PETRÉN, GUSTAF, Europarådet under tio år. Utrikespol. institutets broschyrserie 1959: 12. Sthlm 1959.
- PREVENIER, W. (utg.), Handelingen van de Leden en van de Staaten van Vlaanderen (1384—1405). Brüssel 1959.
- SCHILLINGS, A. (utg.), Matricule de l'Université de Louvain. III (1485—1527). Brüssel 1958.
- SCHÖNMEYR, CARL, Latinamerika och Förenta Staterna. Utrikespol. institutets broschyrserie 1960: 2. Sthlm 1960.
- THOMSON, ARTHUR, Adolf Göran Mörner, Minnesteckning. Svenska Vetenskapsakademiens Årsbok 1959. Uppsala 1959.
- Katalog. Läsåret 1959—1960. Åbo Akademi. — Handelshögskolan vid Åbo Akademi. Åbo 1959.
- Statistisk årsbok för Sverige. Årg. 46, 1959. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1959.
- Bostadsbyggandet 1957. Kungl. Bostadsstyrelsen. Sthlm 1959.
- Historisk statistik för Sverige. II. Väderlek, lantmåteri, jordbruk, skogsbruk, fiske t. o. m. år 1955. Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1959.
- Nordenskiölds-samfundets tidskrift 1959. Årg. XIX. Helsingfors 1959.
- Statistisk årsbok för Norrköpings stad år 1959. Drätselkammarens utredningskontor. Norrköping 1959.
- Statistisk årsbok. Göteborg 1959. Göteborgs stads statistiska byrå. Göteborg 1959.
- Militieombudsmännens ämbetsberättelse avgiven vid riksdagen år 1960. Sthlm 1960.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse avgiven vid riksdagen år 1960. Sthlm 1960.
- Riksdagens revisorers berättelse över den år 1959 av dem verkställda granskningen angående statsverket. Del I. Revisorernas uttalanden. Sthlm 1960.
- Handel. Berättelse för år 1958. Del II. Kommerskollegium. Sthlm 1959.
- Helsingfors stads statistik. I. Hälso- och sjukvård 1958. Helsingfors 1959.

## STIFTELSEN SIAMON

utdelar årligen stipendier till forskare eller vetenskapliga skriftställare inom ämnena nationalekonomi och statskunskap. Ansökningar om stipendier med de handlingar och referenser som åberopas kan insändas senast den 10 maj 1960 till stiftelsens verkställande ledamot,

advokaten *Per-Axel Weslien*, *Nörrmalmsstorg 2, Stockholm C.*

*Aktiebolaget*  
**CW K GLEERUP**  
*Bokförlag*

VÄRFRUGATAN 8 LUND

Tel. 175 00  
Bokbindäriet 144 00



**Håkan Ohlssons Boktryckeri**

Torvald T:son Höjer

**CARL XIV JOHAN. *Konungatiden***

Med denna del avslutar professor Torvald T:son Höjer sin monumentala biografi om den förste monarken av huset Bernadotte. Mot skildringen av den rikshistoriska och utrikespolitiska bakgrunden framträder konungens person i helfigur, en objektiv och detaljrik bild av en dynamisk människa. Första delen av verket, »Den franska tiden», utkom 1939 och andra delen, »Kronprinstiden» 1943. Pris per del inb. 45:—

Hft. 65:—, inb. 83:—

NORSTEDTS